



**HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO  
XIII LEGISLATURA**

Diputado Rubén Darío Rodríguez García



**Diputado José de la Peña Ruíz de Chávez,  
Presidente de la Mesa Directiva del Mes de Octubre de la  
XIII Legislatura al Honorable Congreso del Estado de Quintana Roo,  
P r e s e n t e .**

Quien suscribe, Ciudadano Diputado Rubén Darío Rodríguez García, Coordinador de la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano en la XIII Legislatura al Honorable Congreso del Estado de Quintana Roo, con fundamento en el artículo 68, Fracción II de la Constitución Política; artículos 66, 107 y 108 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y Artículo 36, Fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura, todos del Estado de Quintana Roo, respetuosamente somete a la consideración de esta Soberanía Iniciativa de Decreto que adiciona el Artículo 7 Bis a la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo, a fin de transparentar la información sobre endeudamiento, con base en la siguiente

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Nuestro actual sistema de descentralización fiscal otorga a los gobiernos estatales toda una serie de facultades para acceder a la contratación de deuda, si bien lo hace bajo los límites que impone la fracción VIII del Artículo 117 Constitucional, la cual establece que los empréstitos deben destinarse a inversiones públicas productivas, ser pagaderos en moneda nacional y contratados con entidades o particulares que operen en territorio nacional.

A pesar de estas normas prudenciales, a partir de 1994 se ha registrado un crecimiento sostenido de la deuda de estados y municipios, al pasar de 26,728.5 millones de pesos a 396,832.4 millones de pesos a marzo del presente año.

Mientras que en 1994, el monto del endeudamiento de las entidades federativas representaba 1.6 por ciento respecto del Producto Interno Bruto (PIB) y 64.5 por ciento en relación con las participaciones federales; en 2012, el porcentaje respecto al PIB se incrementó a 2.7 por ciento y a 78.6 por ciento, respecto de las aportaciones federales.



**HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO  
XIII LEGISLATURA**

Diputado Rubén Darío Rodríguez García

Sin embargo, en el contexto nacional siete entidades rebasan el promedio establecido en relación al PIB. Los casos más preocupantes son los de Coahuila, cuya deuda alcanzó 7.9 por ciento de dicho indicador; Quintana Roo, con 6.6 por ciento; Nayarit, 6 por ciento; Chiapas, 5.7 por ciento; Veracruz y Zacatecas con 4.2 por ciento y Chihuahua con 3.9 por ciento.

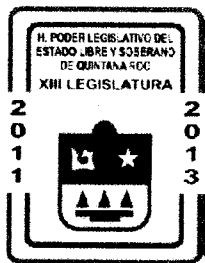
Ahora bien, si se analiza la tendencia de crecimiento de las deudas estatales, nos encontramos con un grupo de entidades que tan sólo en el periodo 2005-2010 las incrementaron en porcentajes que van del 200 al 900 por ciento, lo que resulta inmanejable para las finanzas públicas a nivel estatal.

Cuadro:

**Porcentaje de Crecimiento de Deuda en Entidades Seleccionadas  
Periodo 2005-2010  
(Millones de pesos)**

Entidad	2005	2010	% de crecimiento de deuda
Chihuahua	5534.4	12547.0	226
Jalisco	8160.9	22122.9	271
Michoacán	2787.8	10069.5	361
Nuevo León	11721.7	33971.6	289
Oaxaca	491.7	4615.4	938
Puebla	3012.6	9104.7	302
Quintana Roo	1927.8	10037.2	520
Sonora	5744.7	17287.4	300
Tamaulipas	1008.5	10069.8	998
Veracruz	3464.2	21499.9	620

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras, las cuales, de acuerdo con el Artículo 9º del Reglamento de la Ley de Coordinación Fiscal, deben ser inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios. Esta información es pública y está disponible en: [http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2010/Paginas/4toTrimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2010/Paginas/4toTrimestre.aspx) (Cuadro: "Salvos totales de las Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios, 4to. trimestre de 2010").



**HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO  
XIII LEGISLATURA**

Diputado Rubén Darío Rodríguez García

Si bien en términos macroeconómicos, no se considera que México tenga un problema de deuda de sus entidades federativas, de no fortalecerse la transparencia y la fiscalización de los créditos contratados por entidades federativas y municipios, se estarán sembrando las condiciones para que se genere una inestabilidad que eventualmente contribuya a una nueva crisis financiera de las finanzas nacionales, además de hacerse inmanejables dichas deudas en el plano local.

La deuda de estados y municipios incluye obligaciones con la banca comercial y la banca de desarrollo, emisiones bursátiles y fideicomisos. Debe llamar la atención el nivel de endeudamiento con la banca comercial, que se ha convertido en el mayor acreedor de estados y municipios.

Los registros de la Secretaría de Hacienda muestran que al 31 de marzo de 2012, de un total de 396,832.4 millones de pesos, 209,917.6 millones de pesos (52.89%) se adeudaban a la banca comercial; 91,907 millones de pesos (23.16%) a la banca de desarrollo; 59,985.4 millones de pesos (15.11%) correspondían a emisiones bursátiles; 13,748.9 millones de pesos (3.46%) a fideicomisos y el resto a otras obligaciones financieras no especificadas.

A fin de poder contextualizar por entidad el peso de la deuda respecto de su capacidad de pago, es preciso determinar qué proporción guarda aquella en relación a las participaciones federales que son la principal fuente de ingresos de estados y municipios para hacer frente al conjunto de sus compromisos, dado el peso poco significativo de su recaudación fiscal.

En este aspecto, las obligaciones financieras de los estados guardan una relación promedio de 78.6 por ciento, respecto de las participaciones en ingresos federales. Destacan, sin embargo, los casos de Coahuila, donde el porcentaje se eleva a 299.2; Michoacán, 105.3; Nuevo León, 168.3 y Quintana Roo, 216.3.

Hoy en día, la mayor parte de los estados del país cuenta aún con un adecuado margen de maniobra en términos de deuda pública. Sin embargo, de mantenerse la tendencia de endeudamiento que han seguido en la última década y ante una eventual caída en las transferencias que reciben de la Federación, difícilmente podrían hacer frente a sus gastos operativos, de inversión y al pago de los pasivos de la deuda ya contratada, lo que los obligaría a solicitar nuevos préstamos a la banca comercial.



**HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO  
XIII LEGISLATURA**

Diputado Rubén Darío Rodríguez García

Otro problema con la deuda de estados y municipios, lo constituyen los préstamos a corto plazo. En su edición del 22 de marzo de 2011, el periódico *Reforma* informó que muchos estados han rebasado su nivel de deuda porque el Artículo 9º de la *Ley de Coordinación Fiscal* los obliga sólo a notificar a la Secretaría de Hacienda los adeudos contratados a largo plazo, en especial los que se garantizan con participaciones federales. Sin embargo, no sucede lo mismo con los de corto plazo, para los que normalmente recurren a la banca comercial y que son utilizados para hacer frente a su gasto corriente. El monto contratado por esta vía asciende a unos 50 mil millones de pesos, de acuerdo con una compilación hecha por el diario a partir de reportes de agencias calificadoras.

Ante este panorama y a fin de que las decisiones financieras de estados y municipios, no afecten los resultados macroeconómicos en el corto plazo ni a las futuras generaciones, la presente iniciativa se inscribe en el ánimo de transparentar las condiciones en las cuales el gobierno de Quintana Roo contrata deuda pública.

Para el grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, uno de los mayores problemas en materia de contratación de créditos es la falta de transparencia y rendición de cuentas: en términos generales a nivel nacional no tenemos datos que nos permitan saber cómo y para qué se endeudan los gobiernos estatales y municipales.

### **Normatividad vigente con relación al endeudamiento estatal**

En países federales como el nuestro, el endeudamiento es un acto soberano que solamente compete a estados y municipios. En México, es facultad de las legislaturas locales establecer en las leyes de ingresos aprobadas para cada ejercicio anual, los montos de endeudamiento y los conceptos por los que se contrata deuda. Sin embargo, al revisar las distintas legislaciones locales se observa la falta de parámetros comunes a todas las entidades del país para la contratación de la misma.

En México, los ordenamientos relacionados con la contratación de deuda pública son los siguientes:



**HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO  
XIII LEGISLATURA**

Diputado Rubén Darío Rodríguez García

1. La fracción VIII del artículo 73 constitucional, en cuanto a normatividad aplicable en materia de deuda pública federal. De acuerdo con ésta, el Congreso de la Unión se encuentra facultado para establecer las bases sobre las cuales el Ejecutivo federal puede celebrar empréstitos, aprobar los montos de endeudamiento y reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

En esta misma fracción se asienta una norma de carácter prudencial para regular el endeudamiento, al establecer que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, para operaciones de conversión o para hacer frente a alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en términos del artículo 29 constitucional.

2. La fracción VIII del artículo 117 constitucional, que instaure la normatividad para el caso del endeudamiento de estados y municipios. En ella se mencionan las facultades de los congresos locales para legislar en materia de empréstitos y se establece que las entidades federativas no podrán contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos o con particulares extranjeros, ni realizar pagos por concepto de deuda en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, a la vez que condiciona la contratación de empréstitos a la realización de inversiones públicas productivas.

3. En un segundo nivel en cuanto a ordenamientos sobre contratación y manejo de la deuda pública están la Ley General de Deuda Pública, que es el mecanismo legal que regula el endeudamiento a nivel federal y del Distrito Federal; y el Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, que hace lo propio para estados y municipios.

En 1995 se hicieron modificaciones a éste último y a su reglamento para permitir que las entidades y municipios efectuaran los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda.



## HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO XIII LEGISLATURA

Diputado Rubén Darío Rodríguez García

El citado artículo establece la obligación de las entidades de inscribir los créditos contratados en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este requisito tiene fines meramente informativos, en virtud de que la citada dependencia federal no tiene a su cargo la ejecución de las participaciones afectadas.

Dicha reforma entró en vigor el 11 de enero de 1996, cuando sólo Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Querétaro, Sonora, Tamaulipas y Yucatán contaban con leyes estatales de deuda. A partir de entonces, las entidades procedieron a crear, revisar y actualizar sus regulaciones.

4. El Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios, cuya reforma más reciente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 2001.

5. A nivel local, la contratación de deuda está regulada por las constituciones locales y las leyes estatales de deuda.

### **Entorno del financiamiento a estados y municipios**

En México, el desarrollo del mercado local de financiamiento a estados y municipios inició a finales de los años noventa, cuando la calificadora Fitch Ratings asignó a Sonora la primera calificación de riesgo crediticio a una entidad federativa. En la misma época, un grupo de estados tomaron la decisión de ser calificados: Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Quintana Roo, Estado de México, San Luis Potosí, Puebla, Tabasco, Nuevo León, Morelos y Veracruz.

En diciembre de 1999, la Secretaría de Hacienda emitió reglas de capitalización para la banca con lo que de manera indirecta se buscó regular el financiamiento subnacional es decir, estatal. Fue entonces cuando se introdujo un esquema de requerimientos de capitalización bancaria, en función de los porcentajes de ponderación de riesgo crediticio de dos calificadoras autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).



**HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO  
XIII LEGISLATURA**

Diputado Rubén Darío Rodríguez García

Con tal medida se buscaba desalentar apoyos extraordinarios y rescates financieros del gobierno federal; otorgar mayor independencia y responsabilidad en el manejo de las finanzas y deuda a estados y municipios; diversificar sus alternativas de crédito y acceso al mercado bursátil; y diferenciar el riesgo crediticio entre entidades calificadas y no calificadas.

Los estados y municipios con mayor solvencia crediticia fueron los primeros en solicitar calificaciones, ya que dependían en gran medida de los créditos otorgados por la banca de desarrollo a un precio alto (por ser el único acreedor importante), y su motivación inmediata era reducir el costo de financiamiento. Pero en un periodo de tiempo relativamente corto, más estados y municipios solicitaron calificaciones de riesgo crediticio no sólo para reducir el costo del financiamiento, sino también para compararse con otras entidades en términos de su calidad crediticia.

En 2010, en su reporte especial titulado *Mayor gasto y endeudamiento de las entidades subnacionales: menor flexibilidad financiera y una difícil perspectiva*, la calificadora Fitch Ratings, señalaba que la flexibilidad financiera de estados y municipios se había reducido en el periodo 2004-2009, producto de diversos factores tales como crecimiento del gasto operacional por encima de los ingresos corrientes; aumento sustancial en el endeudamiento de largo plazo para mantener o incrementar los niveles de inversión pública y presiones de liquidez.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público también ha confirmado que en términos generales las calificaciones crediticias de todos los estados del país han ido a la baja.

Si bien una calificación de riesgo crediticio proporciona información al mercado, por sí misma no es suficiente para otorgar certidumbre en materia de endeudamiento estatal, sobre todo si se carece de marcos regulatorios claros que incluyan disposiciones en materia de transparencia y fiscalización.

En el caso del endeudamiento de las entidades federativas y municipios, es determinante disponer de información completa, oportuna y confiable, para evaluar los riesgos crediticios, medir la voluntad de pago, así como la solvencia o capacidad de cumplir con las obligaciones y compromisos durante la vigencia que se contrate.



**HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO  
XIII LEGISLATURA**

Diputado Rubén Darío Rodríguez García

El endeudamiento puede darse para el desarrollo de proyectos que son necesarios para mejorar las condiciones de vida de una comunidad, pero también puede ser el resultado de un mal manejo financiero. De allí la importancia de que al lado de los controles basados en reglas se establezcan medidas para mejorar la gestión financiera y para contar con información actualizada y de buena calidad.

En consecuencia y bajo las consideraciones anteriores, es que sometemos a ésta Soberanía la Iniciativa de Decreto por la que se adiciona el Artículo 7 Bis a la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo, para quedar como sigue:

**CAPITULO PRIMERO  
DISPOSICIONES GENERALES**

1º al 7º.- Quedan igual...

**Artículo 7 Bis.** Cualquier tipo de obligación financiera contratada por el Estado de Quintana Roo y sus municipios, ya sea de corto, mediano o largo plazo; sea cual sea la denominación que se le otorgue (crédito, empréstito, endeudamiento o cualquier otra), y sin importar su forma de garantía de pago, debe ser considerada como deuda para fines informativos.

A fin de homologar la información que sobre deuda reporten el Estado de Quintana Roo y sus municipios, ésta debe considerar al menos el nombre o razón social del acreedor, el destino de los recursos, las fechas de suscripción y de vencimiento del crédito, los saldos de vencimiento, la tasa de interés a la que se contrató y el decreto a través del cual se autorizó el proceso de endeudamiento, así como cualquier movimiento de reestructuración que se realice y los términos en los que éste se dé.

Estado y municipios deberán publicar en los sitios electrónicos de sus respectivas secretarías de finanzas o su equivalente dicha información.

Al término de cada ejercicio fiscal, el gobierno del estado y los ayuntamientos deberán reportar la proporción que representa el endeudamiento respecto de sus participaciones federales y de sus ingresos propios.





**HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO  
XIII LEGISLATURA**

Diputado Rubén Darío Rodríguez García

**TRANSITORIOS:**

**Artículo Único.-** El Presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

Chetumal, O. P. B., Quintana Roo, octubre 18 de 2012.

**Atentamente.**

**Diputado Rubén Darío Rodríguez García,  
Coordinador de la Fracción Parlamentaria de Convergencia en la XIII  
Legislatura al Honorable Congreso del Estado de Quintana Roo.**

