



Estudio acerca de la deuda pública municipal en Jalisco

2012-2016

ASEJ

AUDITORÍA SUPERIOR
DEL ESTADO DE JALISCO
PODER LEGISLATIVO

Estudio acerca de la deuda pública municipal en Jalisco 2012-2016.



Av. Niños Héroes # 2409
Col. Moderna
C.P. 44190
Guadalajara, Jalisco, México



Contacto:
Tel. 01(33) 36794500.



Citación sugerida:

Auditoría Superior del Estado de Jalisco, *Estudio acerca de la deuda pública municipal en Jalisco 2012-2016*, Guadalajara, 2019.

ESTUDIO ACERCA DE LA DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL EN JALISCO 2012-2016

Agosto, 2019

El presente estudio no debe entenderse como un juicio de valor ni una interpretación oficial de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) sobre el cumplimiento a las disposiciones legales en materia de deuda pública, disciplina financiera, contabilidad gubernamental, austeridad o ejercicio del gasto público. La base de datos se elaboró a partir de información proporcionada por las entidades fiscalizables. Por tanto, no podrá ser utilizada para vincular a la ASEJ por motivo alguno.

Responsables de la publicación: Dra. Nancy García Vázquez, Dr. Roberto Arias de la Mora, Dr. Antonio Ruiz Porras y Mtro. Javier Emmanuel Anguiano Pita

Directorio

Auditoría Superior del Estado de Jalisco

Dr. Jorge Alejandro Ortiz Ramírez
Auditor Superior del Estado de Jalisco

Lic. Pablo Jiménez Salazar
Secretario Técnico

Mtro. Héctor Romero González
Coordinador de Asesores

Dra. Claudia Verónica Gómez Varela
Directora de Profesionalización y Seguimiento

Mtro. Estuardo Gómez Morán
Director de Auditoría de Desempeño

Lic. María Teresa Arellano Padilla
Auditora Especial de Cumplimiento Financiero

L.E. Luis Humberto Velázquez Beltrán
Director de Auditoría a Municipios

Ing. José Ernesto Paredes Cárdenas
Director de Auditoría a la Obra Pública

Lic. Jorge Villanueva Jiménez
Director de Auditoría a los Poderes del Estado y Organismos Públicos Autónomos

Director de Responsabilidades
Lic. José Antonio Delgadillo Madera

Mtro. Álvaro Ramírez Rodríguez
Director General de Asuntos Jurídicos

Mtro. Salec Velázquez Nande
Director General de Administración

Índice

I. Resumen ejecutivo.....	6
II. Introducción.....	7
III. Marco normativo de la deuda municipal	9
IV. Principales tendencias de la deuda municipal	11
V. Conclusiones	23
VI. Bibliografía.....	25
VII. Glosario de términos.....	27

I. Resumen ejecutivo

Este documento presenta un análisis de la deuda pública municipal a partir de las Cuentas Públicas que los municipios entregaron a la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ), entre los años 2012 y 2016.

De los referidos documentos se desprende que durante el período comprendido entre los años 2012 a 2016, la deuda pública de los municipios de Jalisco disminuyó hasta el 15.7% en términos reales, lo que representó 1,495.4 millones de pesos (mdp).

En este periodo se identificó que los municipios metropolitanos y algunos otros, entre los que destaca Puerto Vallarta, concentran los mayores niveles de deuda pública municipal en términos absolutos a nivel estatal. No obstante, pareciera que la deuda pública no se asocia con los niveles de población, puesto que los municipios más endeudados por habitante (per cápita), a excepción de Tonalá y Guadalajara, son municipios con poblaciones promedio inferiores a los 15,000 habitantes.

Por otro lado, los municipios con las variaciones porcentuales en el monto de la deuda real más altas durante todo el período analizado fueron: Tepatitlán de Morelos, Tonalá, El Salto y Lagos de Moreno.

Entre los municipios que presentan menor solvencia, puesto que tienen la mayor razón entre la deuda pública promedio entre los años 2012 y 2016 y sus ingresos propios se encuentran: San Juanito de Escobedo, Cuautitlán de García Barragán, San Sebastián del Oeste, Gómez Farías y Tonalá. De la misma manera, los municipios que presentan mayor dependencia de las participaciones federales para hacer frente a sus obligaciones financieras en el periodo considerado fueron: Tonalá, Tequila, Unión de Tula, Jocotepec, Ahualulco de Mercado, San Juanito de Escobedo, La Barca, Chapala, Zapotlán el Grande, Cocula, Tlaquepaque y Guadalajara.

II. Introducción

El incremento de la deuda pública gubernamental es una constante en las finanzas públicas de México en todos los ámbitos de gobierno. De acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al 30 de junio de 2018, el saldo nominal de la deuda de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos era de 574,80.5 millones de pesos (mdp); cifra equivalente a 2.6% del valor del Producto Interno Bruto (PIB) nacional (SHCP, 2018).

De acuerdo con los datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), respecto a las obligaciones financieras de los municipios de México, el monto de la deuda pública municipal registró un incremento de 26.6% a tasa real entre los años 2009 y 2019, alcanzando una cifra de 44,785.3 millones de pesos (mdp) en términos nominales al cierre del primer trimestre de 2019. Lo anterior, considerando que el último año disminuyó en 6,618.2 mdp¹ (CEFP, 2019).

En el caso particular del estado de Jalisco, la entidad tiene el mayor nivel de endeudamiento acumulado a nivel nacional. De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en 2012 la deuda municipal ascendió a 8,130 millones de pesos nominales; equivalente a 1,106 pesos de deuda por habitante (IMCO, 2012). En dicho informe se señala que para 2012 en la lista de los municipios más endeudados del país se encontraban Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco, ocupando respectivamente los lugares primero, cuarto, décimo, duodécimo y décimo octavo.

En la última evaluación del IMCO (2017) se señala que la deuda municipal de estado ascendió a 6,986.1 mdp nominales; equivalentes a 1,002 pesos de deuda por habitantes (IMCO, 2018). En la lista de los veinticinco municipios más endeudados del país todavía se encontraban Guadalajara, Zapopan, Tonalá y Tlaquepaque, ocupando respectivamente el segundo, octavo, noveno y decimoséptimo lugar a nivel nacional.

En el informe previamente referido del CEFP, se muestra la relación entre el nivel de endeudamiento como porcentaje de los ingresos totales de cada municipio. En esta relación, Tonalá ocupa el tercer lugar, (61.8%); Zapotlán el Grande el décimo cuarto (34.3%); Tlaquepaque el décimo noveno (28.5%); mientras que Tepatitlán de Morelos se ubicó en la vigésima posición (28.5%).

La deuda municipal no sólo sigue siendo alta a nivel nacional, sino que es un fenómeno presente entre los municipios del Jalisco. En el presente estudio se analizan las principales tendencias de la deuda

¹ Este monto incluye la deuda de los municipios y sus entes públicos.

pública en términos de sus saldos reales y su relación con otras variables financieras (ingresos totales y participaciones federales), así como con otra de tipo demográfico (población). El estudio empírico se basa en un panel de datos construido con la información proveniente de las Cuentas Públicas que reportaron los 125 municipios de Jalisco durante el período 2012-2016.

Metodológicamente, la investigación empírica se sustenta en el análisis de las principales tendencias de la deuda pública municipal en valores absolutos y en términos per cápita, la participación porcentual de la deuda de cada municipio con respecto al total del estado y de los indicadores construidos a partir de las razones entre los montos de deuda municipal y los ingresos totales y las participaciones federales correspondientes a cada municipio.

El estudio se organiza de la siguiente manera: en la sección III se presenta de manera general el marco normativo al cual se encuentra sujeto el endeudamiento de los municipios en México; en la sección IV se presenta el análisis de las principales tendencias de la deuda municipal; y finalmente, en la sección V se presentan las conclusiones en donde se señalan los principales hallazgos.

III. Marco normativo de la deuda municipal

El objetivo de este apartado es precisar las bases jurídicas de los ordenamientos que asientan la naturaleza y objeto de la deuda pública municipal. La regulación de la deuda de las entidades federativas y los municipios en México se rige por distintas disposiciones legales que responden a los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal.

En el ámbito federal, las disposiciones legales más importantes se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (LDFEFM)² y en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). A nivel local, el marco legal aplicable en el estado de Jalisco se encuentra en la Constitución Política del Estado de Jalisco (CPEJ), la Ley de Deuda Pública y Disciplina Financiera del Estado de Jalisco y sus Municipios (LDPDFEJ)³ y la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios (LCFEJM). La aplicación, coordinación y supervisión de las disposiciones legales previamente mencionadas compete al Congreso de la Unión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los congresos locales y a las instituciones fiscalizadoras federal y estatal.

La principal referencia específica en materia de regulación de la deuda de los municipios en México se encuentra en el artículo 117 fracción VIII de la CPEUM, en donde se establece que los estados en ningún caso podrán contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos, sociedades o particulares extranjeros ni tampoco en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Asimismo, éstos solo podrán ser contraídos cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a refinanciamiento o reestructura, incluyendo los gastos y costos relacionados con la contratación de las mismas.

El artículo antes citado también establece que los montos máximos para la contratación de financiamiento deberán ser establecidos por las legislaturas locales, considerando, previo a su autorización, el análisis de su destino, la capacidad de pago y el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago. De forma complementaria, el artículo 9 de la LCF autoriza a las entidades y municipios para afectar las Participaciones Federales que les correspondan, en garantía y

² Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016, estableciendo un régimen escalonado para el inicio de su vigencia. Por esta razón, no es aplicable para el periodo que aquí se estudia.

³ Esta ley se publicó en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 26 de noviembre de 2016, sin embargo, entró en vigor el día siguiente en lo general, con las salvedades establecidas para la LDFEFM. En ese sentido, durante dicho periodo, era aplicable en materia de obligaciones financiera la Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

fuentes de pago de sus obligaciones contraídas y que deberán ser reportadas en el Registro Público Único.

En el estado de Jalisco, el artículo 35 fracción VI de la CPEJ establece la facultad del Congreso para dar las bases mediante ley en materia de empréstitos, obligaciones y garantías de pago estatal y municipal; así como autorizar la contratación de dichos empréstitos u obligaciones, previa aprobación de al menos dos terceras partes de las legislaturas locales. Dicha disposición también refiere que deben establecerse los montos máximos basados en criterios de mercado, así como el destino, plazos, capacidad de pago, otorgamiento de garantías y la fuente de pago.

IV. Principales tendencias de la deuda municipal

En este estudio se emplea la información contenida en los estados analíticos de ingresos y egresos de la Cuenta Pública que reportaron los 125 municipios del Estado para el periodo comprendido entre los años 2012 a 2016.

A partir de esta información se elaboró una base de datos que contiene variables económicas y demográficas de los municipios en el periodo referido⁴. El análisis resalta las principales tendencias de las 1,930 observaciones que se tienen en términos de distintos indicadores de deuda.

Cabe señalar que el municipio de Bolaños no reportó información completa durante todo el período comprendido por el estudio y el municipio de Mascota omitió la información del año 2016. Asimismo, se identificaron diecisiete municipios que reportaron saldos de deuda municipal en cero entre 2012 y 2016. Además, debe señalarse que se identificaron algunas diferencias entre los saldos de deuda pública reportada por los municipios de Jalisco y la información que ofrece la Secretaría de Finanzas, Planeación y Finanzas (ahora Secretaría de Hacienda del estado de Jalisco) en el registro de deuda pública estatal y la SHCP en su apartado de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios para el periodo analizado. A pesar de lo anterior, en números generales, los datos arrojan suficiente coherencia para señalar que lo reportado por los municipios en sus cuentas públicas resulta veraz y con un nivel de confianza aceptable.

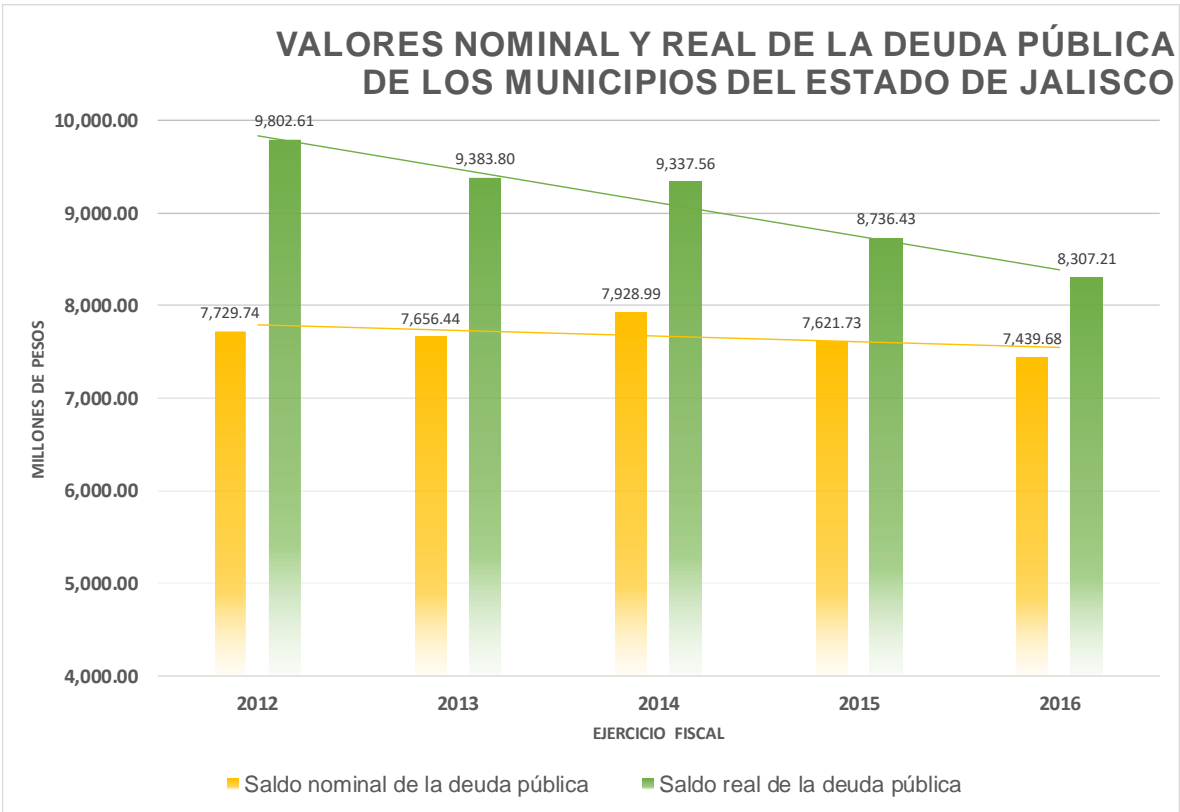
En el análisis subsecuente se presenta un comparativo entre los valores de la deuda pública municipal, el porcentaje de participación de cada municipio respecto al total, la deuda per cápita de los municipios, las variaciones absolutas y porcentuales de la deuda y las razones de la deuda respecto a los ingresos totales y a las participaciones federales. Debido a que no fue posible identificar tendencias que se mantuvieran durante todo el período examinado, en este estudio se presenta un análisis comparativo estos indicadores para los años 2012 y 2016. Todas las cifras están reportadas en términos reales⁵.

⁴ La información demográfica corresponde al Censo Nacional de Población del año 2010 (para la revisión de los años 2012-14, y al Censo Nacional Población y Vivienda de 2015 (para los años 2015 y 2016). Los datos no fueron interpolados ni extrapolados.

⁵ Los valores expresados en este estudio se expresan en valores reales utilizando como deflactor el Índice de Precios al Consumidor publicado por INEGI que considera la segunda quincena de julio de 2018 como período base. El índice utilizado para deflactor corresponde a la segunda quincena de julio de cada año.

El monto de la deuda pública de los municipios de Jalisco registró un total de 8,307.2 millones de pesos (mdp) al cierre de 2016, lo que significó una reducción de 1,495.4 mdp respecto a los 9,802.6 mdp de 2012; ello representa una disminución real de 15.7% en el período.

Asimismo, en cuanto al comportamiento de la deuda pública municipal total, se detecta una tendencia a la baja en números reales, a diferencia de lo que parecieran indicar los valores nominales, donde los datos parecen indicar que se mantiene los mismos niveles de endeudamiento. En la siguiente gráfica se muestra un comparativo entre los valores nominal y real de la deuda pública acumulada de todos los municipios del estado que muestra claramente las tendencias antes descritas.



Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las entidades fiscalizables. Nota: los valores se expresan en pesos reales a precios constantes de 2018.

Durante el período examinado, la deuda se ha concentrado en algunos municipios específicos. Al cierre del año 2012, el total de la deuda de los doce municipios más endeudados ascendió a 8,590.1 mdp, equivalente a 87.6% del endeudamiento total municipal. En ese año, la deuda total fue de 9,802.61 mdp, y se distribuyó de la siguiente forma: Guadalajara (3,370.3 mdp y 34.4%); Zapopan (1,859.9 mdp y 19%); Tonalá (981.3 mdp y 10%); Tlaquepaque (884.9 mdp y 9%); Puerto Vallarta (451.8 mdp y 4.6%); Tlajomulco de Zúñiga (416.4 mdp y 4.2%); Zapotlán el Grande (172.1 mdp y

1.8%); El Salto (130.7 mdp y 1.3%); Chapala (105.6 mdp y 1.1%); Tequila (80.4 mdp y 0.8%); La Barca (70.7 mdp y 0.7%); y Jocotepec (66.2 mdp y 0.7%). Cabe destacar que los 113 municipios restantes concentraron 1,212.5 mdp equivalentes a 12.4% del saldo total de la deuda durante el período.

Valor real de la deuda pública de los municipios de la entidad y estructura, 2012

Municipio	Saldo de la deuda 2012 (millones de pesos)	Participación respecto de la deuda total	Suma (millones de pesos)
Guadalajara	3,370.3	34.4%	3,370.3
Zapopan	1,859.9	19.0%	5,230.2
Tonalá	981.3	10.0%	6,211.5
Tlaquepaque	884.9	9.0%	7,096.4
Puerto Vallarta	451.8	4.6%	7,548.2
Tlajomulco de Zúñiga	416.4	4.2%	7,964.5
Zapotlán el Grande	172.1	1.8%	8,136.6
El Salto	130.7	1.3%	8,267.3
Chapala	105.6	1.1%	8,372.9
Tequila	80.4	0.8%	8,453.3
La Barca	70.7	0.7%	8,524.0
Jocotepec	66.2	0.7%	8,590.1
Resto de los municipios	1,212.5	12.4%	9,802.6

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las entidades fiscalizables. Nota: los valores se expresan en pesos reales a precios constantes de 2018.

Al cierre de 2016, se identificaron algunos cambios en la concentración del monto de la deuda municipal, distribuyéndose en doce ayuntamientos un total de 6,859.1 mdp lo que representó el 82.6% del total de la deuda pública municipal acumulada, la distribución fue la siguiente: Guadalajara (2,576.3 mdp y 31%); Zapopan (1,183.5 mdp y 14.2%); Tonalá (1,068.5 mdp y 12.7%); Tlaquepaque (700.7 mdp y 8.4%); Puerto Vallarta (300.6 mdp y 3.6%); Tepatitlán de Morelos (219.8 mdp y 2.6%); Tlajomulco de Zúñiga (209.7 mdp y 2.5%); El Salto (203.9 mdp y 2.4%); Zapotlán el Grande (151 mdp y 1.8%); Chapala (83.5 mdp y 1%); Ocotlán (83 mdp y 1%) y Tequila (78.5 mdp y 0.9%). Las 113 administraciones restantes concentraron 1,448.15 mdp equivalentes a 17.4% del monto de la deuda municipal de la entidad.

De manera general, se observa que la concentración de la deuda se encuentra vinculada con seis de los nueve municipios que comprenden el Área Metropolitana de Guadalajara⁶. Entre los principales cambios en los niveles de endeudamiento durante el período examinado destaca la disminución de 794 mdp en los totales del municipio de Guadalajara, 676.5 mdp para Zapopan, 206.6 mdp para Tlajomulco de Zúñiga, 184 mdp para San Pedro Tlaquepaque y 151.2 por parte de Puerto Vallarta; es decir, una reducción conjunta de su deuda por un total de 2012.3 mdp, lo que significó una reducción real del 11.4% en su participación con respecto a la deuda total de los municipios de la entidad. Por el contrario, se observa un aumento en el nivel de deuda en Tepatitlán de Morelos, quien, de no reportar deuda en 2012, informó obligaciones de 219.5 mdp para 2016, por su parte Tonalá reportó un incremento de 87.2 mdp, El Salto con 73.2 y Ocotlán con 32.9 mdp; entre estos 4 municipios reportaron un incremento total de 344.5 mdp que equivale al 5.1% de la participación respecto a la deuda total para el ejercicio 2016.

Valor real de la deuda pública de los municipios de la entidad y estructura, 2016

Municipio	Saldo de la deuda 2016 (millones de pesos)	Participación respecto de la deuda total	Suma (millones de pesos)
Guadalajara	2,576.3	31.0%	2,576.3
Zapopan	1,183.5	14.2%	3,759.8
Tonalá	1,068.5	12.9%	4,828.3
Tlaquepaque	700.7	8.4%	5,529.0
Puerto Vallarta	300.6	3.6%	5,829.6
Tepatitlán de Morelos	219.8	2.6%	6,049.4
Tlajomulco de Zúñiga	209.7	2.5%	6,259.1
El Salto	203.9	2.5%	6,463.0
Zapotlán el Grande	151.0	1.8%	6,614.0
Chapala	83.5	1.0%	6,697.5
Ocotlán	83.0	1.0%	6,780.6
Tequila	78.5	0.9%	6,859.1
Resto de los municipios	1,448.1	17.4%	8,307.2

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por ASEJ. Nota: los valores se expresan en pesos reales a precios constantes de 2018.

Una medida alternativa que permite caracterizar la relevancia del tamaño de los créditos adquiridos es el indicador de deuda per cápita. Este indicador se obtiene dividiendo, para cada municipio, la deuda total entre la población de cada período. Al cierre de 2012 los doce municipios con mayores

⁶ De acuerdo con el Decreto N° 25400 del H. Congreso del Estado de Jalisco los municipios que comprenden el Área Metropolitana de Guadalajara son: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque; Tonalá, El Salto; Tlajomulco de Zúñiga; Ixtlahuacán de los Membrillos; Juanacatlán y Zapotlanejo.

niveles de deuda per cápita expresados en pesos reales fueron: Chimaltitán (4,503.63 pesos por persona); Quitupan (3,145.44 pesos), San Marcos (3,125.03 pesos); Atenguillo (2,736.36 pesos); San Sebastián del Oeste (2,643.66 pesos); La Manzanilla de la Paz (2,377.23 pesos); Unión de Tula (2,360.26 pesos); Guadalajara (2,254.10 pesos); Chapala (2,161.95 pesos); Tonalá (2,049.92); Tequila (1,974.67 pesos); y Gómez Farías (1,958.17 pesos).

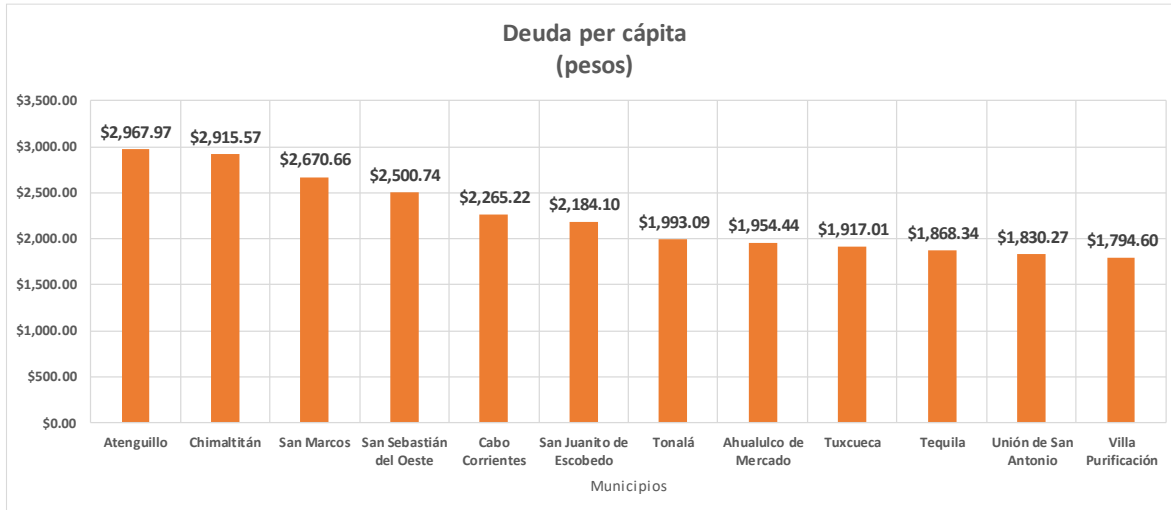
Por otra parte, al cierre de 2016 se observan cambios significativos en los niveles de deuda per cápita municipal. Los doce ayuntamientos con mayores niveles de deuda per cápita fueron: Atenguillo (2,967.97 pesos por persona); Chimaltitán (2,915.57); San Marcos (2,670.66 pesos); San Sebastián del Oeste (2,500.74 pesos); Cabo Corrientes (2,265.22 pesos); San Juanito de Escobedo (2,184.10 pesos); Tonalá (1,993.09 pesos); Ahualulco del Mercado (1,954.44 pesos); Tuxcueca (1,917.01 pesos); Tequila (1,868.34 pesos); Unión de San Antonio (1,830.27 pesos) y Villa Purificación (1,794.60 pesos).

Municipios con mayor nivel de deuda municipal per cápita
Saldos al cierre de 2012



Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las entidades fiscalizables. Nota: los valores se expresan en pesos reales a precios constantes de 2018.

Municipios con mayor nivel de deuda municipal per cápita
Saldos al cierre de 2016

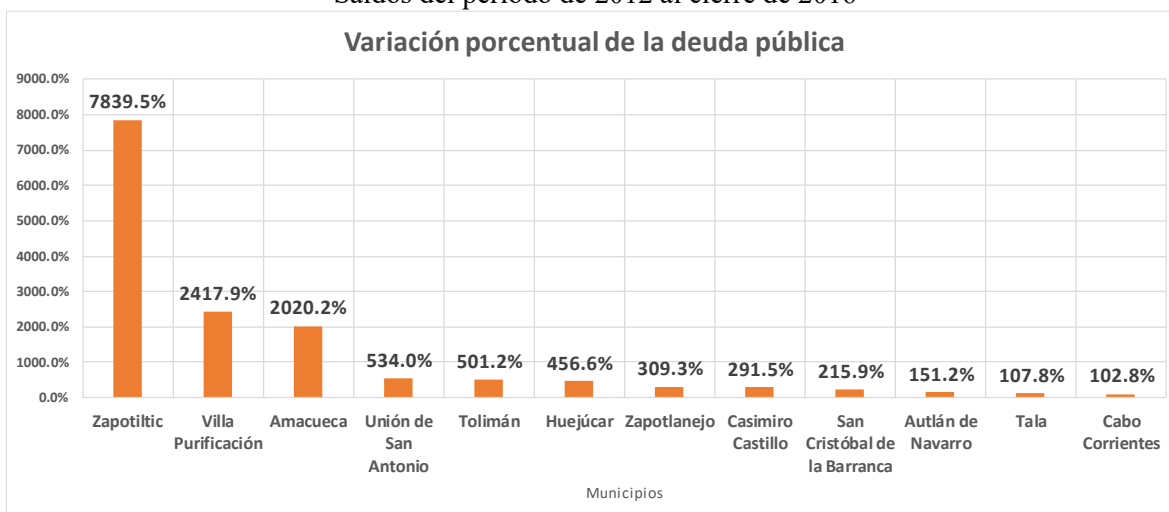


Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las entidades fiscalizables. Nota: los valores se expresan en pesos reales a precios constantes de 2018.

Dentro del período analizado, los siguientes municipios no reportaron deuda en 2012 y para 2016 señalaron haber adquirido alguna obligación: Acatlán de Juárez (31.6 mdp), Concepción de Buenos Aires (3.6 mdp), Lagos de Moreno (52.2 mdp), Mezquitic (16.1 mdp), Pihuamo (6 mdp), San Martín de Bolaños (4 mdp), Tepatitlán de Morelos (219.8 mdp), Tototlán (26.1 mdp), Tuxcueca (11.8 mdp), Valle de Juárez (0.03 mdp), Villa Corona (8.2 mdp) y Zapotitlán de Vadillo (3 mdp).

Por otro lado, los doce municipios que en 2012 ya tenían deuda contratada y registraron las variaciones porcentuales al alza más altas en el total de la deuda pública fueron: Zapotiltic (7,839.5%), Villa Purificación (2,417.9%), Amacueca (2,020.2%), Unión de San Antonio (534.0%), Tolimán (501.2%), Huejúcar (456.6%), Zapotlanejo (309.3%), Casimiro Castillo (291.5%), San Cristóbal de la Barranca (215.9%), Autlán de Navarro (151.2%), Tala (107.8%) y Cabo Corrientes (102.8%).

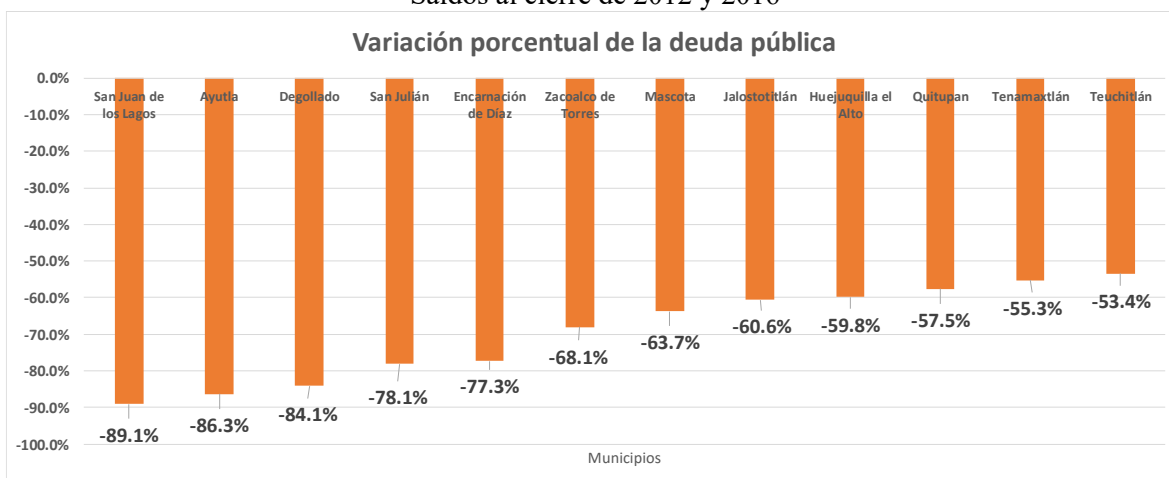
Municipios con mayor incremento porcentual de la deuda pública Saldos del periodo de 2012 al cierre de 2016



Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las entidades fiscalizables. Nota: los valores se expresan en pesos reales a precios constantes de 2018.

Por el contrario, los doce municipios que registraron las disminuciones porcentuales más importantes fueron: San Juan de los Lagos (-89.1%), Ayutla (-86.3%), Degollado (-84.1%), San Julián (-78.1%), Encarnación de Díaz (-77.3%), Zacoalco de Torres (-68.1%), Mascota (-63.7%), Jalostotitlán (-60.6%), Huejuquilla el Alto (-59.8%), Quitupan (-57.5%), Tenamaxtlán (-55.3%) y Teuchitlán (-53.4%)⁷.

Municipios con mayor disminución porcentual de la deuda pública Saldos al cierre de 2012 y 2016



⁷ Como nota adicional de los resultados observados se desprendió que para 2016 Talpa de Allende mostraba la disminución porcentual más alta con un -2,171.6% respecto de la deuda reportada en 2012, sin embargo se excluyó de la selección, porque reportó un adeudo negativo en pesos constantes de -\$777,389.60, que puede deberse a un error en la captura en los estados analíticos.

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las entidades fiscalizables. Nota: las variaciones fueron calculadas considerando los saldos de la deuda municipal en pesos reales a precios de 2018.

En este punto resulta importante destacar que en la base de datos proporcionada para este informe se identificaron diecisiete municipios que reportaron números de deuda pública en cero para el año 2016, es decir, reportaron haber saldado su deuda pública: Atemajac de Brizuela, Cañadas de Obregón, Etzatlán, Jilotlán de los Dolores, Magdalena, Ojuelos de Jalisco, Santa María del Oro y Villa Guerrero.

Dado que las variaciones porcentuales no logran capturar por completo la relevancia de los cambios en la deuda municipal, a continuación, se presentan los municipios que presentaron los mayores aumentos y disminuciones en términos absolutos.

Los doce municipios con los mayores incrementos absolutos en la deuda real durante el período estudiado fueron: Tepatitlán de Morelos (219.85 mdp), Tonalá (87.25 mdp), El Salto (73.18 mdp), Lagos de Moreno (52.24 mdp), Autlán de Navarro (34.52 mdp), Ocotlán (32.91 mdp), Acatlán de Juárez (31.67 mdp), Unión de San Antonio (27.62 mdp), Tototlán (26.10 mdp), Tala (26.02 mdp), Zapotiltic (23.79 mdp) y Zapotlanejo (20.29 mdp).

Municipios con mayor incremento absoluto de la deuda pública
Saldos al cierre de 2012 y 2016

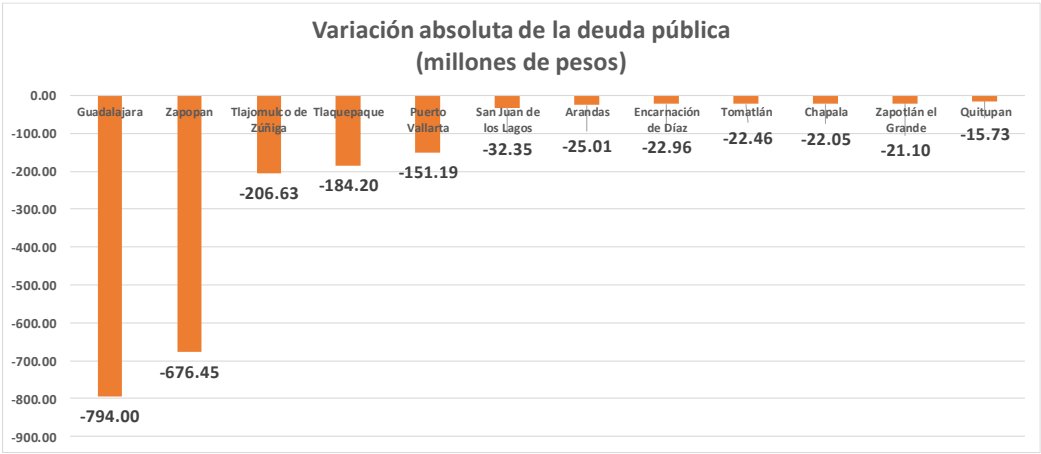


Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las entidades fiscalizables. : las variaciones fueron calculadas considerando los saldos de la deuda municipal en pesos reales a precios de 2018.

Por el contrario, los doce municipios con la mayor disminución absoluta durante el período estudiado fueron: Guadalajara (-794.00 mdp), Zapopan (-676.45 mdp), Tlajomulco de Zúñiga (-206.63 mdp), Tlaquepaque (-184.20 mdp), Puerto Vallarta (-151.19 mdp), San Juan de los Lagos (-32.35 mdp),

Arandas (-25.01 mdp), Encarnación de Díaz (-22.96 mdp), Tomatlán (-22.46 mdp), Chapala (-22.05 mdp), Zapotlán el Grande (-21.10 mdp) y Quitupan (-15.73 mdp). De nueva cuenta resulta importante destacar que cuatro de los municipios que comprenden el Área Metropolitana de Guadalajara presentaron las mayores disminuciones absolutas de la deuda durante el período examinado.

Municipios con mayor disminución absoluta de la deuda pública
Saldos al cierre de 2012 y 2016



Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las entidades fiscalizables. Nota: las variaciones fueron calculadas considerando los saldos de la deuda municipal en pesos reales a precios de 2018.

Una medida complementaria para valorar la deuda es tomarla como porcentaje de los ingresos de los municipios. Esta variable se calcula tomando en cuenta la evolución del periodo primero haciendo un promedio de los ingresos propios recaudados entre 2012 y 2016 y luego dividiendo los saldos de la deuda municipal entre el promedio resultante. En segundo lugar, se promedian las participaciones federales recibidas en el mismo periodo y se divide el monto de la deuda federal entre el promedio resultante. Ambas medidas pueden ser interpretadas como indicadores de sostenibilidad de la deuda pública y de la situación de las finanzas públicas locales, en el primer caso la razón refleja cuántas veces la deuda pública promedio representa los ingresos propios promedio y permite obtener una idea de la sostenibilidad a través de la recaudación municipal y, en el segundo caso, la razón significó en qué medida la deuda pública promedio representa los ingresos federales recibidos en promedio para el periodo, lo cual puede servir como referente para considerar la posible dependencia financiera de los municipios con respecto de las ministraciones federales.

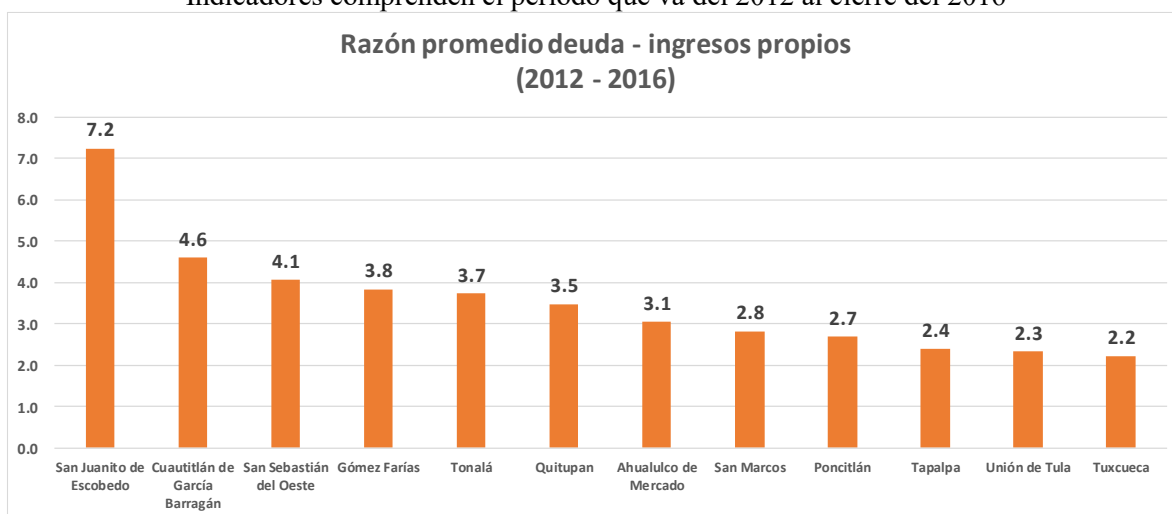
Los doce municipios que presentaron las razones promedio más altas de la deuda pública promedio en relación con sus ingresos propios promedio para el periodo en estudio fueron: San Juanito de Escobedo (7.2), Cuautitlán de García Barragán (4.6), San Sebastián del Oeste (4.1), Gómez Farías

(3.8), Tonalá (3.7), Quitupan (3.5), Ahualulco de Mercado (3.1), San Marcos (2.8), Poncitlán (2.7), Tapalpa (2.4), Unión de Tula (2.3) y Tuxcueca (2.2).

En cuanto a los municipios que presentaron las razones promedio más altas en lo que respecta a las participaciones federales promedio fueron: Tonalá (1.2), Tequila (0.8), Unión de Tula (0.8), Jocotepec (0.8), Ahualulco de Mercado (0.7), San Juanito de Escobedo (0.7), La Barca (0.7), Chapala (0.7), Zapotlán el Grande (0.7), Cocula (0.6), Tlaquepaque (0.6) y Guadalajara (0.6).

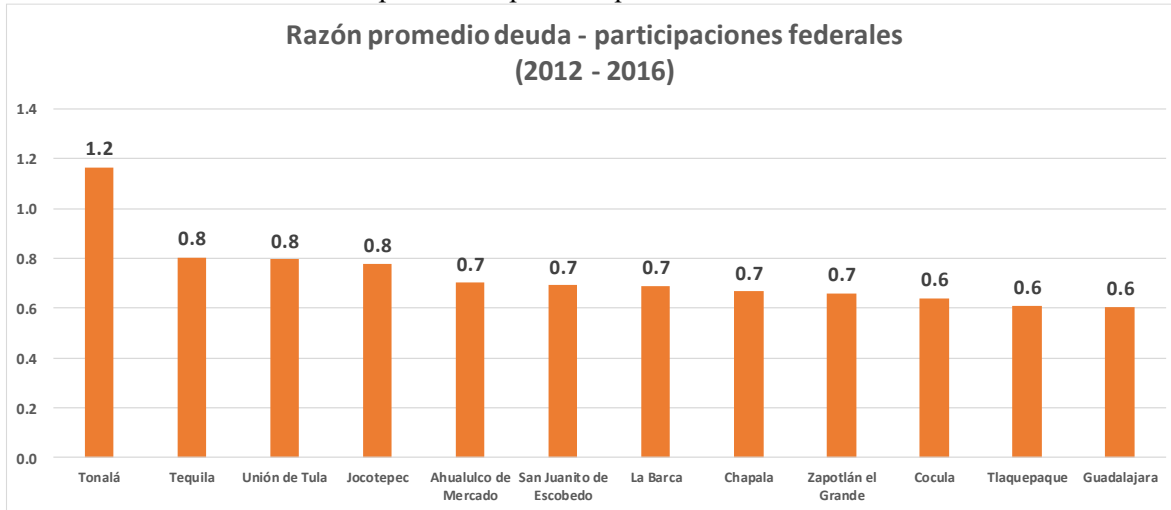
Resalta que los municipios de San Juanito de Escobedo, Tonalá, Ahualulco de Mercado y Unión de Tula (ordenados por su aparición respecto de la razón de deuda pública-ingresos propios) se aparecieron en ambas variables dentro de las 12 relaciones más altas.

Municipios con mayores razones promedio entre la deuda y los ingresos propios
Indicadores comprenden el periodo que va del 2012 al cierre del 2016



Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las entidades fiscalizables. Nota: las variaciones fueron calculadas considerando los saldos de la deuda municipal en pesos reales a precios de 2018.

Municipios con mayores razones promedio de deuda y las participaciones federales
Indicadores comprenden el periodo que va del 2012 al cierre del 2016



Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las entidades fiscalizables. Nota: las variaciones fueron calculadas considerando los saldos de la deuda municipal en pesos reales a precios de 2018.

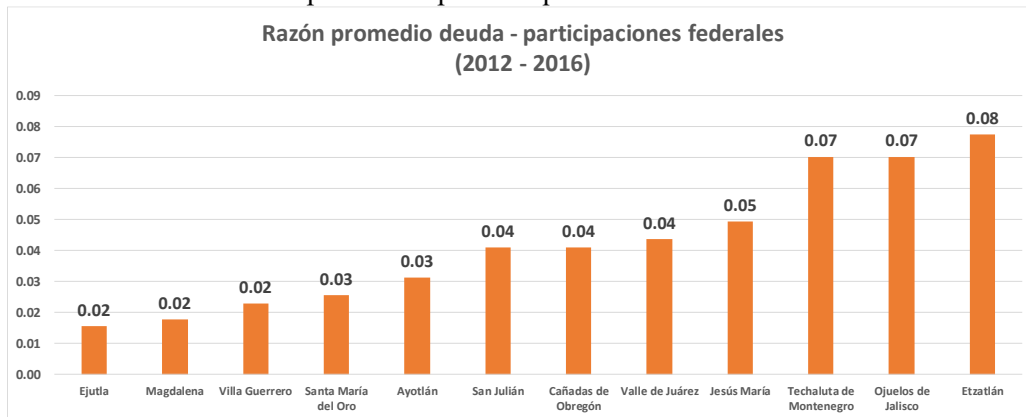
Por otro lado, invirtiendo los indicadores anteriores, ahora se mostrarán los municipios con las razones promedio más bajas entre los saldos de la deuda promedio y los ingresos propios promedio, así como en relación con las participaciones federales recibidas para el periodo en estudio.

Los doce municipios con las razones más bajas respecto de la comparativa con los ingresos propios al cierre de periodo fueron: Ejutla (0.02), Magdalena (0.02), Villa Guerrero (0.02), Santa María del Oro (0.03), Ayotlán (0.03), San Julián (0.04), Cañadas de Obregón (0.04), Valle de Juárez (0.04), Jesús María (0.05), Techaluta de Montenegro (0.07), Ojuelos de Jalisco (0.07) y Etzatlán (0.08).

El mismo ejercicio relativo razones de deuda respecto a las participaciones federales fueron: Ojuelos de Jalisco (0.01), Techaluta de Montenegro (0.01), Cañadas de Obregón (0.01), Zapotlán del Rey (0.01), San Julián (0.01), Ayotlán (0.02), Zapotitlán de Vadillo (0.02), Jilotlán de los Dolores (0.02), Jesús María (0.02), Etzatlán (0.02), Villa Corona (0.03) y Pihuamo (0.04).

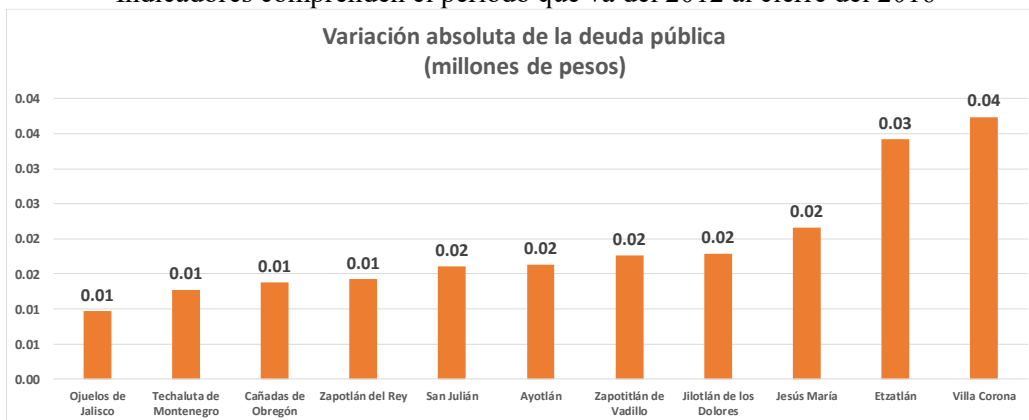
En un comparativo entre ambas series de resultados se encontró que 7 municipios aparecieron en ambos casos, a saber, Ayotlán, San Julián, Cañadas de Obregón, Jesús María, Techaluta de Montenegro, Ojuelos de Jalisco y Etzatlán.

Municipios con menores razones promedio entre la deuda y los ingresos propios
Indicadores comprenden el periodo que va del 2012 al cierre del 2016



Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las entidades fiscalizables. Nota: las variaciones fueron calculadas considerando los saldos de la deuda municipal en pesos reales a precios de 2018.

Municipios con menores razones promedio de deuda y las participaciones federales
Indicadores comprenden el periodo que va del 2012 al cierre del 2016



Fuente: elaboración propia con información proporcionada por las entidades fiscalizables. Nota: las variaciones fueron calculadas considerando los saldos de la deuda municipal en pesos reales a precios de 2018.

V. Conclusiones

El análisis de la deuda pública muestra distintas dinámicas respecto a los créditos adquiridos por los gobiernos municipales.

La primera de ellas parece reafirmar que hacia el año 2012 la tendencia nacional, de la cual los municipios del estado de Jalisco no parecen quedar excluidos, alertó a las instituciones hacendarias nacionales y estatales en lo relativo a los niveles de endeudamiento. Para el caso estatal, se observó que los principales municipios del Área Metropolitana de Guadalajara se encontraban con niveles de endeudamiento considerables. Así se registró en los informes de cuenta pública entregados a la ASEJ y en los balances financieros de la SCHP o IMCO.

Una segunda tendencia que se observó es que hubo una disminución relativa (en términos reales) en el nivel de endeudamiento dado que, a pesar de que en los datos nominales pareciera que la deuda pública municipal se ha mantenido estable, a pesos constantes, es notoria una disminución. Esta reducción se observó desde el segundo año del periodo analizado, con un ligero aumento en 2014 para continuar la tendencia descendente hasta el año 2016. De hecho, el monto de la deuda pública de los municipios de Jalisco se ha reducido en términos reales alrededor de una quinta parte.

También fue notorio que, en cuanto a la participación de los ayuntamientos en la deuda total, los municipios del área metropolitana de Guadalajara y Puerto Vallarta concentran la mayor parte de las obligaciones adquiridas. Aun así, es relevante la reducción de los niveles de deuda durante el periodo analizado, considerando que algunos de los municipios más endeudados del estado (por orden alfabético, Chapala, Guadalajara, Puerto Vallarta, Tequila, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Zapopan y Zapotlán el Grande) redujeron en conjunto 2,057.5 mdp su deuda en términos reales.

No obstante, de 2012 a 2016, los municipios de desarrollo intermedio o semiurbanos, entre los que destacan Tonalá, Tepatitlán de Morelos y Ocotlán, han reportado para 2016 un endeudamiento mayor al que tenían en 2012. Destaca aquí el caso de Tepatitlán que reporta la adquisición de deuda más alta para el periodo considerado.

En cuanto al nivel de deuda per cápita, es decir, lo que debe cada jalisciense por la contratación de deuda del municipio en el que reside, destaca que para 2012, exceptuando los municipios de Guadalajara y Tonalá, los municipios con mayor endeudamiento por persona residente en su territorio tenían un promedio de 14,713 habitantes, mientras que para 2016, exceptuando al municipio de Tonalá, el promedio de habitantes para los municipios más endeudados per cápita fue de 12,416. De acuerdo a lo anterior, mientras que para los 10 municipios no metropolitanos más endeudados la

deuda por persona alcanzó un promedio de \$2,698.64 pesos en 2012 y de \$2,307.43 pesos en 2016, el mismo dato considerando a los metropolitanos, la deuda reportada promedio fue de \$1,553.25 y \$1,198.99 respectivamente para cada año de comparación.

Considerando los datos en conjunto, se puede concluir que la disciplina financiera ha tenido mayor incidencia en los municipios urbanos y más densamente poblados, mientras que en aquellos que están viviendo un proceso de urbanización tardío, el endeudamiento comienza ser una fuente atractiva de ingresos.

VI. Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación. Análisis de la Deuda Pública de las Entidades. México DF: ASF, 2011.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. “Obligaciones Financieras de los Municipios de México al Primer Trimestre de 2018”, Informe, México: Cámara de Diputados, 2018. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0212018.pdf> .

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 27 de agosto de 2018.

Constitución Política del Estado de Jalisco, Cámara de Diputados del Congreso Local, Constitución publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 1 de agosto de 1917, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 18 de octubre de 2018.

Instituto Mexicano para la Competitividad. Índice de Información Presupuestal Municipal 2012. México DF: IMCO, 2012.

Instituto Mexicano para la Competitividad. Índice de Información Presupuestal Municipal 2017. México DF: IMCO, 2017.

Ley de Coordinación Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, 30 de enero de 2018.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios, H. Congreso del Estado de Jalisco, Nueva Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 28 de diciembre de 1996, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 25 de septiembre de 2018.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016. Primera reforma publicada el 30 de enero de 2018.

Ley de Deuda Pública y Disciplina Financiera del Estado de Jalisco y sus Municipios, H. Congreso del Estado de Jalisco, Nueva Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 26 de noviembre de 2016.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios respecto a sus ingresos totales, las participaciones federales y el PIB”.

Recuperado

de:

https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/2018

Consultado el 24 de noviembre de 2018.

VII. Glosario de términos

Financiamiento: toda operación constitutiva de un pasivo, directo o contingente, de corto, mediano o largo plazo, a cargo de los Entes Públicos, derivada de un crédito, empréstito o préstamo, incluyendo arrendamientos y factorajes financieros o cadenas productivas, independientemente de la forma mediante la que se instrumente.

Financiamiento Neto: la suma de las disposiciones realizadas de un Financiamiento, y las Disponibilidades, menos las amortizaciones efectuadas de la Deuda Pública.

Fuente de pago: los recursos utilizados por los Entes Públicos para el pago de cualquier Financiamiento u Obligación.

Ingresos totales: la totalidad de los Ingresos de libre disposición, las Transferencias federales etiquetadas y el Financiamiento Neto.

Inversión pública productiva: toda erogación por la cual se genere, directa o indirectamente, un beneficio social, y adicionalmente, cuya finalidad específica sea:

- a) La construcción, mejoramiento, rehabilitación o reposición de bienes de dominio público;
- b) La adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de mobiliario y equipo de administración, mobiliario y equipo educacional, equipo médico instrumental médico y de laboratorio, equipo de defensa y seguridad, y maquinaria, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable; o
- c) La adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de vehículos de transporte público, terrenos y edificios no residenciales, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable;

Obligaciones: los compromisos de pago a cargo de los Entes Públicos derivados de los financiamientos o de proyectos de inversión y de prestación de servicios.

PIB: Producto Interno Bruto.

Reestructuración: la celebración de actos jurídicos que tengan por objeto modificar las condiciones originalmente pactadas en un financiamiento:

Refinanciamiento: la contratación de uno o varios financiamientos cuyos recursos se destinen a liquidar total o parcialmente uno o más financiamientos previamente contratados:

ASEJ

AUDITORÍA SUPERIOR
DEL ESTADO DE JALISCO
PODER LEGISLATIVO

www.asej.gob.mx

 33 36 79 45 00

 @asejalisco

 fb.com/asejalisco

 asejalisco