

La deuda pública estatal. ¿Por qué nos debe ocupar?

Por: Marco Cancino y Martha López*

*Marco Cancino es Director General de Inteligencia Pública y Martha López es analista en la misma organización. Sus correos son: mcancino@inteligenciapublica.com y mlopez@inteligenciapublica.com

Al menos en los últimos tres años, la deuda pública de los estados y los municipios se ha posicionado en el interés de la opinión pública, el sector financiero y el político. Sin embargo, cabe hacerse la pregunta, por obvia que parezca, ¿qué entendemos por deuda pública?

Inteligencia Pública preparó una serie de documentos de análisis sobre la deuda pública de los gobiernos locales con el objetivo de explicar, en la medida de lo posible, la razón por la cual es un tema de interés para todos nosotros y cuáles son sus implicaciones.

La deuda pública es todo aquel recurso que sirven para financiar el gasto público, en este caso de los gobiernos locales, cuando los ingresos ordinarios no son suficientes. Por lo general, los instrumentos financieros a los que recurren los gobiernos de los estados y los municipios son: créditos a los sectores bancarios privados y públicos; a la emisión de instrumentos de deuda o bursátiles; o al financiamiento con proveedores. Además, la deuda pública por lo general puede ser de corto plazo, con una vigencia menor a un año; y de largo plazo, con un periodo de validez mayor a un año.

Las deudas de corto plazo normalmente pueden ser contratadas por los gobiernos de los estados sin la autorización de los congresos locales y no requieren ser registradas en sus cuentas públicas. En cambio, las deudas de largo plazo necesitan de la aprobación de una mayoría simple -50 por ciento más uno de los legisladores presentes- de los congresos locales, además de que deben ser registradas en las cuentas públicas locales.

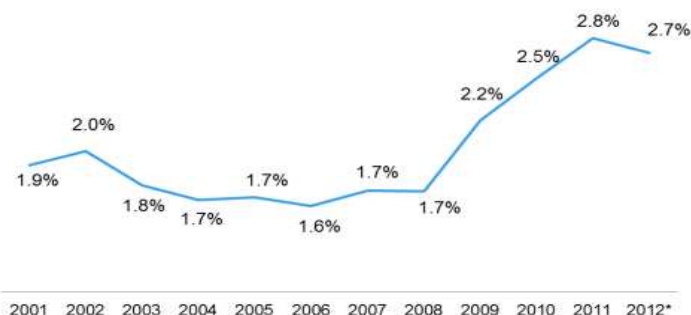
Entonces, ¿a cuánto asciende la deuda pública local?

Al 31 de junio del 2012, la deuda pública total de los estados es, según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de 404,409 millones de pesos. Esto es prácticamente el doble de lo que se registró en el 2008, con 203,070 millones de pesos. En términos reales –eliminando el efecto de la inflación- la tasa de crecimiento en ese periodo fue del 70.4 por ciento, cifra nada despreciable.

¿Esto es mucho o poco?

Si analizamos el monto total de la deuda pública de los estados con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), dicha cifra representa tan sólo el 2.7 por ciento. Ello implicaría que, desde esta perspectiva, la deuda de los gobiernos locales no representa un riesgo para las finanzas públicas del país, ya que si lo comparamos con la deuda pública del Gobierno Federal -reportada por SHCP-, que ronda el 33 por ciento del PIB nacional, los adeudos estatales apenas significarían el 12.2 por ciento.

Gráfica 1. Deuda Pública Estatal como porcentaje del PIB
2001-2012*
*Datos hasta el 31 de junio



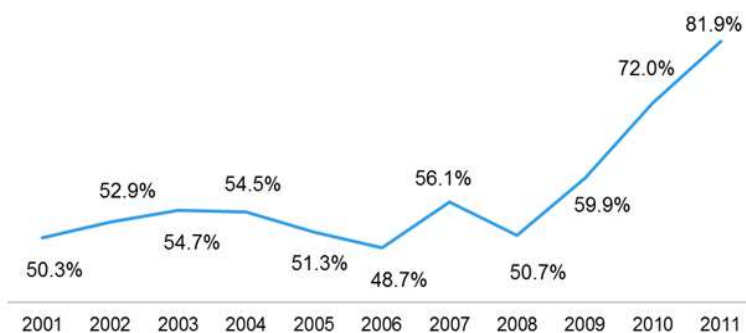
Sin embargo, considerar este análisis tiene sus limitaciones metodológicas, como el hecho de que no serán las economías locales en su conjunto, quienes se encargarán del pago de la deuda de las entidades federativas, sino los propios gobiernos estatales a través de sus distintas fuentes de ingreso –como ingresos propios y transferencias federales-, y claro, los contribuyentes.

¿Y cómo la van a pagar?

Primero que nada, es importante analizar la deuda de los gobiernos estatales con respecto a sus diferentes fuentes de ingreso que financiarían su pago.

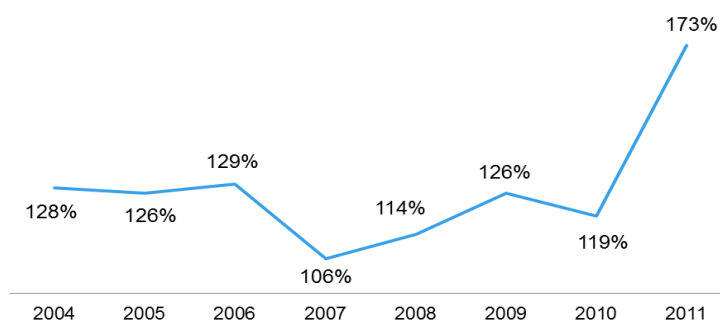
Con respecto los créditos locales, cuya fuente de pago son las participaciones -entendidas estas como aquellas transferencias federales correspondientes al Ramo 28, financiadas con impuestos de origen local-, la deuda de todos los estados de la República Mexicana, al 31 de diciembre del 2011 representó el 81.9 por ciento de éstas. Esto quiere decir que, si se decidieran utilizar las participaciones como única fuente de pago de los créditos locales, por cada 100 pesos de transferencias federales vía Ramo 28 que reciben los estados, 81 pesos serían destinados a la liquidación de la deuda pública local.

Gráfica 2. Deuda Pública Estatal como porcentaje de Participaciones
2001 - 2011



Si comparamos la deuda pública de las entidades federativas con respecto a la generación de ingresos propios –impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y contribuciones de mejoramiento– tenemos que, para el cierre del 2011, ésta representa el 173 por ciento de dichas entradas. Esto quiere decir que, si se decidiera utilizar todos los recursos provenientes de los ingresos propios, aún sería necesario contar con un 73 por ciento adicional para poder cubrir la totalidad de su deuda. Ello convierte a los gobiernos estatales en altamente dependientes de las transferencias federales y sobre todo, los instala en un círculo vicioso en el que requiere destinar gran parte de sus recursos disponibles al pago de su deuda, lo que afecta otras prioridades del gasto –como son los programas sociales o de inversión, o inclusive en el pago de servicios personales– no sólo en el largo plazo, sino en el muy corto plazo. Esto compromete la viabilidad financiera del estado, su gobernabilidad y sus posibilidades de desarrollo, tanto en el presente, como en el futuro.

Gráfica 3. Deuda Pública Estatal como porcentaje de los ingresos propios 2004-2011



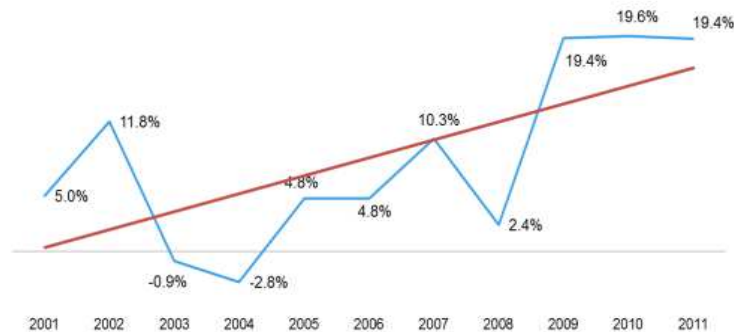
¿Qué tanto ha crecido el endeudamiento local?

A partir de las reformas legales de la segunda mitad de la década de los noventa, en materia de deuda pública y federalismo fiscal, es que los gobiernos locales pudieron contratar créditos, tanto con instituciones bancarias del sector público, como del privado, así como también recurrir a otros instrumentos de financiamiento como la emisión de instrumentos de deuda (bursatilización). Sin embargo, no es hasta el 2001 cuando los gobiernos locales, sobre todo los estatales, comienzan a contratar deuda pública como una forma de cubrir el faltante de recursos para financiar su gasto público.

Durante el periodo 2001 a 2008, la tasa de crecimiento anual de la deuda estatal en conjunto, sólo sobrepasó la barrera del 10 por ciento en dos ocasiones, durante el 2002, con un crecimiento anual del 11.8 por ciento; y el 2007, con una tasa del 10.3 por ciento. Es a partir del 2009 cuando se dispara la contratación de deuda por parte de los gobiernos estatales. En el periodo 2009 a 2011, la deuda pública total de las entidades federativas creció un 70 por ciento, pasando de

229,242 millones de pesos a 390,737 millones de pesos en términos reales. Esto quiere decir que la deuda estatal creció a razón de casi un 20 por ciento anual en los últimos tres años.

Gráfica 4. Tasa de crecimiento anual de la Deuda Pública Estatal
2001-2012

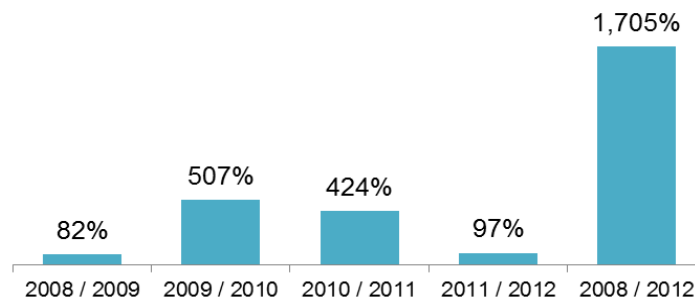


De seguir la misma tendencia de crecimiento en los siguientes años, podríamos esperar que en los próximos años, no sólo comprometa la viabilidad financiera de los gobiernos locales –como el caso del gobierno de Michoacán o de Coahuila, o del municipio de Naucalpan, en el Estado de México o de Acapulco, Guerrero-, sino que generará importantes cargas financieras para el Estado en su conjunto.

¿Qué pasó con Coahuila?

El estado de Coahuila es un ejemplo del acelerado crecimiento de su deuda pública en un periodo de tiempo muy corto. Esta entidad pasó de 2,068 millones de pesos en el 2008, a 35,265 millones en el 2012. Es decir, su deuda pública se multiplicó por 17, en términos reales, en tan sólo 5 años.

Gráfica 5. Tasa de crecimiento real anual de la deuda
de Coahuila (por ciento)
2008 - 2012



Ahora bien, si consideramos que un crédito puede ser un mecanismo que permite detonar el desarrollo económico y social de una región del país, lo que implicaría que éste necesariamente

debió haber sido utilizado para financiar actividades productivas, o inclusive, gasto corriente estratégico para la entidad, en la mayoría de los casos, su uso queda en la opacidad.

El artículo 117 constitucional menciona en su fracción III que la deuda pública local debe ser utilizada como “inversión pública productiva”, pero deja la interpretación del término a los funcionarios locales. Éstos podrían considerar como “inversión productiva”, el financiamiento de la expansión de la nómina gubernamental estatal, el pago de rentas políticas a algún grupo o grupos de interés locales, o el pago de bonos a sus funcionarios públicos, o la construcción de infraestructura de mala calidad o innecesaria –es importante mencionar, que no toda la infraestructura y obra pública es buena per se-.

Sin embargo, para poder determinar con certeza si un crédito fue productivo, se requiere que en primera instancia, se transparente la información relacionada con éste, como son el monto, los plazos de contratación, la tasa de interés, el tipo de crédito o instrumento financiero que se utilizará, la institución financiera que otorgará el préstamo, la fuente de recursos de donde se pagará –si son recursos propios o participaciones federales-, así como también, su destino.

Adicionalmente, es importante que los gobiernos locales realicen licitaciones públicas para la contratación de deuda, con el objetivo de que diversas instituciones financieras compitan entre sí y sea la que ofrezca mejores condiciones de contratación, la que otorgue el crédito.

Por ahora, son muy pocas las entidades federativas que dan a conocer esta información, práctica que debería ser generalizada. De hecho, la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, recientemente aprobada por el Congreso de la Unión, obliga a los gobiernos locales –estatales y municipales- a hacer pública esta información de manera periódica, independientemente del plazo del crédito.

En el caso de la deuda pública del estado de Coahuila, no sólo la velocidad de crecimiento de su deuda es algo que debe interesarnos, sino también el uso que se le dio a los recursos y el impacto social que estos generaron. Ante la falta de transparencia de todo el proceso de endeudamiento en Coahuila, queda una pregunta que aún no ha sido contestada: ¿quiénes son los responsables? Mientras tanto, cada coahuilense tiene una deuda de 13,281 pesos con 80 centavos - que deberán pagar con nuevos impuestos-, deuda que está muy lejos de los 3,604 pesos con 71 centavos que en promedio debemos pagar el resto de los mexicanos.

Fuentes consultadas:

Deuda Pública de Entidades Federativas y Municipios, 2do Semestre de 2012, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, http://www.hacienda.gob.mx/ESTADOS/DEUDA_PUBLICA_EFM/2012/Paginas/2doTrimestre.aspx