

La deuda pública estatal: El caso Coahuila.

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

En los últimos años, Coahuila se ha colocado en el centro de la discusión pública no tanto por su desempeño económico o su aportación a la economía del país, sino por su creciente endeudamiento y sobre todo, la opacidad con la que ésta fue contratada y gastada.

Esta segunda entrega busca presentar algunos de los elementos que pudieran permitir comprender, en la medida de lo posible, lo sucedido en el estado de Coahuila en años recientes y sobre todo, en lo referente a su endeudamiento público y evidenciar la importancia que tiene la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones públicas y financieras en los gobiernos locales.

¿Qué tan importante es Coahuila para el país?

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la aportación de Coahuila al Producto Interno Bruto (PIB) nacional fue, durante el periodo 2006 a 2010, en promedio del 3 por ciento. Ello la ubica muy por detrás de entidades como el Distrito Federal, que aportaron en promedio el 17.34 por ciento del PIB nacional en el mismo periodo; el Estado de México con 9 por ciento; y Nuevo León con 7.57 por ciento.

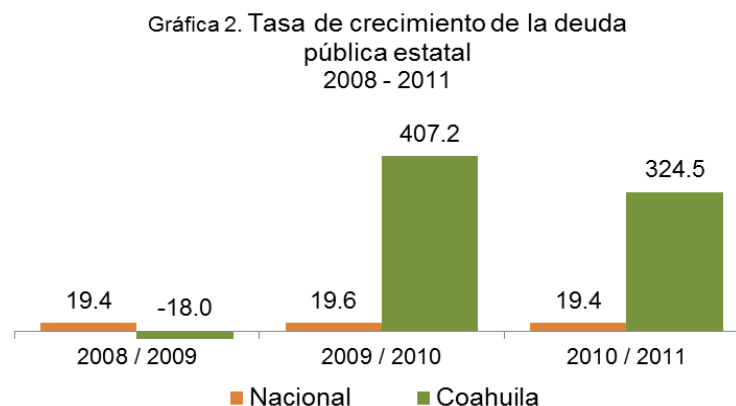
Sin embargo, en términos de la producción económica por habitante o PIB per cápita, tenemos que Coahuila se encuentra en el rango del 34.82 por ciento por arriba de la media nacional. Esto quiere decir que, mientras a nivel nacional el PIB promedio por habitante durante los años 2006 a 2010 era de 107,314 pesos, en Coahuila alcanzó niveles de 144,750 pesos. Ello se traduce, al menos en la teoría, que los coahuilenses tienen un mejor nivel de vida que la media de los habitantes de la República Mexicana.



Entonces, ¿para qué endeudarse?

Como ya lo mencionamos en la entrega anterior, el endeudamiento adecuadamente utilizado puede ser una herramienta que permita impulsar la productividad y la competitividad, y por tanto, detone el crecimiento en los ingresos y el desarrollo social. Sin embargo, en el caso de Coahuila, no existe suficiente evidencia que permita asegurar que el objetivo de la contratación de la deuda pública de los últimos cuatro años (2008 – 2012), buscó incrementar la productividad, la competitividad y el desarrollo de la entidad.

Como ya lo describimos anteriormente, según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la deuda pública de Coahuila pasó de 2,068 millones de pesos en el 2008 a 35,265 millones de pesos en el 2012, lo que representa una tasa de crecimiento en el periodo de 1,705 por ciento. Ello, en claro contraste al crecimiento promedio de la deuda total de los estados en los últimos tres años, que fue del 20 por ciento anual.



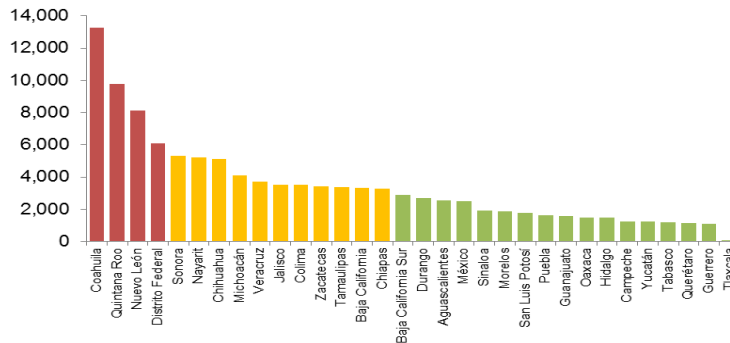
¿Esto es mucho o poco?

Al analizar la deuda pública estatal por habitante, como una manera de eliminar el sesgo resultado de la diferencia estructural entre entidades, tenemos que Coahuila es el estado cuya deuda per cápita representa 3.7 veces la deuda promedio por habitante en el país. Es decir, mientras que cada coahuilense debe 13,281.80 pesos, a nivel nacional, cada mexicano debemos 3,537.18 pesos por concepto de deuda pública contratada por nuestros gobiernos estatales.

Lo relevante del caso de Coahuila es que la entidad que le sigue en términos de deuda pública per cápita, Quintana Roo, tiene una deuda de 9,774.31 pesos por habitante, es decir, 26.4 por ciento menos. En estos mismos términos, los neoleonenses ocupan el tercer lugar con una deuda por habitante de 8,141.94 pesos, le siguen los capitalinos con 6,091.79 pesos y los sonorenses con 5,338.91 pesos. En contraste, del otro extremo de la tabla de clasificación, los tlaxcaltecas apenas

deben 62.64 pesos cada uno, los guerrerenses 1,076.82 pesos, los queretanos 1,128.45 pesos, los tabasqueños 1,196.09 y los yucatecos 1,234.11 pesos.

Gráfica 2. Deuda pública estatal por habitante
A junio de 2012



Pero, ¿cómo cada coahuilense pasó de deber 794.81 pesos en el 2008, a los 13,281.80 pesos que deben ahora?

La Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC) realizó una auditoría de cumplimiento financiero a la Cuenta Pública 2010 de la entidad, en la que analiza la deuda pública contratada por el Gobierno local en el periodo 2008 a 2011.

La Cuenta Pública es, en palabras de la propia instancia de fiscalización local “el informe que rinden las entidades sobre su gestión financiera ante el H. Congreso del Estado, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos durante el ejercicio fiscal comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados.”

Ahora bien, la ASEC revela en su informe que la SHCP, mediante Oficio No. 351-APFV-585 de fecha del 24 de junio de 2011, revela que el Estado de Coahuila tiene un adeudo de 31,973.1 millones de pesos y sólo el 26 por ciento de ésta, se encuentra debidamente inscrita en el Registro de Obligaciones de Empréstitos de Entidades y Municipios de la propia dependencia. Al respecto, un funcionario público de la propia SHCP ha sido acusado penalmente por la omisión en el registro, siendo que sólo se puede realizar una vez que las propias autoridades estatales informen a la dependencia federal de la contratación de un crédito.

¿Las distintas fuentes coinciden?

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) informa que, al segundo trimestre del 2011 el gobierno de Coahuila tiene una deuda de 8,451.2 millones de pesos que no incorpora 23,643.8 millones de pesos que el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero identificó. Ello representaría un saldo total de 32,095 millones de pesos.

Ahora bien, en el periodo 2008 a 2011, la ASEC reporta que el monto total de los créditos contratados por el gobierno de Coahuila fue de 35,540.5 millones de pesos.

Como podemos observar, hasta este punto, existe una diferencia de 121.9 millones de pesos entre los datos reportados como saldo total de deuda pública de Coahuila, tanto por la SHCP, como por la ASF.

Tabla 1. Saldo total de deuda pública del Estado de Coahuila al cierre del primer semestre de 2011
Millones de pesos

Entidad	Saldo Reportado
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	31,973.1
Auditoría Superior de la Federación	32,095.0
Auditoría Superior del Estado de Coahuila	35,540.5

Fuente: Auditoría Superior de Coahuila, 2011

¿Se cumplió con la ley?

Un segundo aspecto de relevancia que contempla el informe de la ASEC es el alto porcentaje de créditos de largo plazo que se contrataron sin la autorización del Congreso del Estado de Coahuila, tal y como lo establecía el artículo 6-A de la Ley de Deuda Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza publicada en el Periódico Oficial, el viernes 6 de diciembre de 1996 y vigente al momento de la contratación de los créditos.

Ley de Deuda Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza

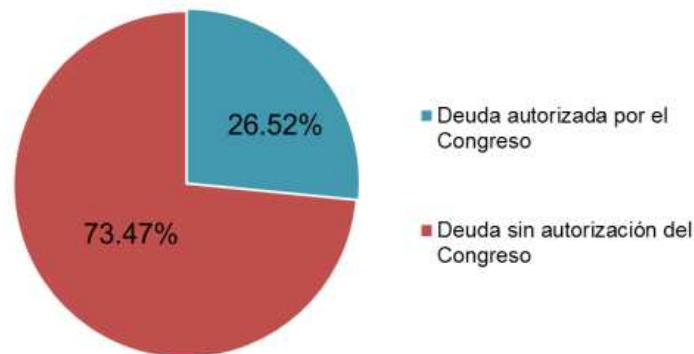
ARTICULO 6-A.- El Congreso, previa solicitud del Ejecutivo del Estado y de los Ayuntamientos, según sea el caso, podrá autorizar el ejercicio de montos y conceptos de endeudamientos netos adicionales a los previstos en las Leyes de Ingresos respectivas, cuando a juicio del propio Congreso se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan.

No obstante lo anterior, las entidades podrán contratar deuda directa sin la previa autorización del Congreso, en adición a los montos de endeudamiento neto aprobados en la Ley de Ingresos correspondientes, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- I. El plazo de pago del monto principal de la deuda no exceda el término del ejercicio fiscal en el cual originalmente fue contratada dicha deuda;
 - II. El saldo total acumulado de dicha deuda no exceda del 5% de los ingresos ordinarios de la entidad de que se trate, durante el ejercicio fiscal correspondiente;
 - III. No se afecten en garantía o en pago el derecho a recibir participaciones derivadas de la coordinación fiscal;
 - IV. No sea el último ejercicio fiscal de su periodo constitucional; y
 - V. Informar al Congreso dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la contratación.
- La deuda a que se refiere el segundo párrafo de este artículo no podrá ser refinanciada o restructurada.

Al respecto, del total de los 35,540.5 millones de pesos de deuda pública de Coahuila que reporta la ASEC, sólo la tercera parte eran de corto plazo (menores a un año), es decir, 11,028.5 millones de pesos. En tanto que los 24,512 millones de pesos restantes que son de largo plazo, el 73.4 por ciento de éstos habían sido contratados sin la autorización del congreso local, en clara violación de la Ley de Deuda Pública vigente.

Gráfica 4. Porcentaje de la deuda de largo plazo de Coahuila
2008 - 2011



¿Cómo evolucionó la deuda?

En claro contraste con la información proporcionada tanto por la SHCP, como por la ASF, la ASEC reporta que el año en el que creció la deuda de manera importante fue el 2010, año en el que aún era gobernador Humberto Moreira, ya que en ese año se contrataron créditos por un monto total de 20,778.5 millones de pesos, es decir, el 58.48 por ciento del saldo total. En cambio, durante la gestión del gobernador interino Jorge Torres López, quien asumió el cargo una vez que Moreira asumió la presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), sólo se contrataron 7,356 millones de pesos, es decir, el 20.69 por ciento de la deuda total de la entidad.

Tabla 2. Saldo total de deuda pública del Estado de Coahuila por año
2008 – 2011
Millones de pesos

Entidad	Saldo Reportado
2008	1,800.0
2009	5,606.0
2010	20,778.5
2011	7,356.0
Total	35,540.5

Fuente: Auditoría Superior de Coahuila, 2011

Lo que quiere decir que, según datos de la ASEC, la deuda pública creció 1,874 por ciento en el periodo 2008 a 2011, esto en contraste a la tasa de crecimiento calculada a partir de los datos reportados por la SHCP, la cual fue de 1,705 por ciento.

¿Qué instituciones financieras le prestaron al estado?

La misma ASEC revela en su informe las distintas instituciones bancarias que otorgaron los créditos a Coahuila, tanto de corto, como de largo plazo.

El primer lugar lo ocupa Interacciones, empresa propiedad de Carlos Hank Rhon, institución que otorgó el 48.48 por ciento del total de los recursos (17,231.5 millones de pesos), seguida por BANORTE con 4,453 millones de pesos (12.52 por ciento) y por Bancomer, con 3,750 millones de pesos en créditos (10.55 por ciento). Cabe destacar que Banamex es, después de Interacciones, la institución crediticia que más recursos le presta a corto plazo al gobierno de Coahuila con 1,470 millones de pesos.

Tabla 3. Saldo total de deuda pública del Estado de Coahuila por institución financiera
2008 – 2011
Millones de pesos

Entidad	Corto plazo	Largo plazo	Total contratado
Interacciones	8,525.5	8,706.0	17,231.5
BANORTE	0.0	4,453.0	4,453.0
BANCOMER	550.0	3,200.0	3,750.0
MIFIEL	0.0	2,000.0	2,000.0
Banco del Bajío	0.0	2,753.0	2,753.0
Banamex	1,470.0	0.0	1,470.0
Santander	0.0	2,100.0	2,100.0
BANOBRAS	0.0	800.0	800.0
BANSI	0.0	500.0	500.0
MULTIVA	483.0	0.0	483.0
Total	11,028.5	24,512.0	35,540.5

Fuente: Auditoría Superior de Coahuila, 2011

Con respecto a la calidad crediticia del gobierno del Estado de Coahuila, se desprende del informe de la ASEC que las calificadoras Fitch Ratings y Standard & Poor's modificaron su calificación sólo hasta que el acelerado endeudamiento de la entidad se hizo del dominio público y se reveló información que las obligara a ello. Ambas instituciones habían otorgado para los años 2009 y 2010, "calificaciones de muy alta / fuerte calidad crediticia y alta / fuerte calidad crediticia respectivamente". De hecho, Standard & Poor's degradó la calificación de Coahuila de "mxA+" a "mxBBB-".

Al respecto, es importante señalar el papel que tanto las instituciones bancarias, como las empresas calificadoras han jugado en el proceso de endeudamiento no sólo del Estado de Coahuila, sino del resto de las entidades del país. Son estas instituciones que han relajado sus controles y criterios para el otorgamiento de créditos, que se ha hecho posible el incremento tan

pronunciado en los últimos cuatro años, de la contratación de deuda por parte de los gobiernos estatales. Además, es muy probable que dichas instituciones financieras hayan considerado que la probabilidad de que un gobierno local llegue al impago de los préstamos contratados es muy bajo, toda vez que la mayoría de éstos se encuentran respaldados por las crecientes participaciones federales, así como también, por factores de índole política, como la creación de un fondo de rescate financiero para gobiernos locales que no puedan pagar sus créditos o que de hacerlo, comprometerían la viabilidad financiera y operativa de sus respectivas administraciones.

¿Y en suma?

Entre los factores que facilitaron el crecimiento acelerado de la deuda pública del Estado de Coahuila destacan:

1. La opacidad de los procesos de contratación, registro y uso de los créditos.
2. Reglas poco claras y con amplios niveles de discrecionalidad.
3. La violación reiterada de la ley de deuda local vigente, por parte de los funcionarios públicos locales, sin aparentes consecuencias importantes.
4. Instituciones de fiscalización y control administrativo débiles, imposibilitadas en la práctica de sancionar a los responsables de violar las leyes locales.
5. Instituciones financieras con criterios de contratación laxos, más orientadas a la colocación de créditos que a constituirse en un verdadero factor de desarrollo local.
6. Una sociedad civil local sin las capacidades necesarias para impulsar mayor transparencia, rendición de cuentas y un mejor manejo de los recursos públicos.
7. Altos niveles de corrupción.

Sin embargo, el saldo positivo es que las reformas recién aprobadas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental obligarán a los gobiernos locales a transparentar toda la información relativa a la contratación de deuda pública, así como el manejo y ejercicio de los recursos provenientes de esta fuente de financiamiento.

El caso de Coahuila debe servirnos de ejemplo de la necesidad de fortalecer nuestras leyes e instituciones, pero sobre todo, de funcionarios públicos y ciudadanos capaces de cumplirlas y hacerlas cumplir.

La respuesta no necesariamente tiene que ser mayor regulación, sino aplicar a cabalidad la que ya existe.

Fuentes consultadas:

Auditoría Superior del Estado de Coahuila, Informe del Resultado de la Auditoría de Cumplimiento Financiero 2010, Tomo B-1 Poderes y Organismos Autónomos, Volumen Único.

http://www.asecoahuila.gob.mx/actualizacion/pdf/2010_TB1.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2006 – 2010.

http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/2006-2010_seg/PIBE2010.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Deuda Pública de Entidades Federativas y

Municipios, 2do Trimestre de 2012. http://www.hacienda.gob.mx/ESTADOS/DEUDA_PUBLICA_EFM/2012/Paginas/2doTrimestre.aspx