

La deuda pública local, efecto, no causa

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

¿Se deben rescatar a los gobiernos locales de sus deudas? Definitivamente no. ¿Establecer límites prudenciales al endeudamiento de los gobiernos estatales y municipales resolverá en el mediano plazo el problema de su endeudamiento? No necesariamente.

El modelo de descentralización financiera

El crecimiento de la deuda de los gobiernos locales de los últimos tres años tiene su origen no sólo en las malas estrategias financieras adoptadas por sus autoridades, o en la irresponsabilidad de su clase política, sino sobre todo, en el deficiente diseño institucional que tiene el modelo de federalismo fiscal de nuestro país y cuyo origen más inmediato se remonta a la segunda mitad de la década de los noventa.

Dicho modelo, resultado más de un acuerdo netamente político, que de una rigurosa estrategia financiera de largo plazo, contiene un conjunto de incentivos ineficientes, desarticulados y en ocasiones, contradictorios entre sí, que a la postre pueden generar las condiciones para que exista una tormenta perfecta en materia de finanzas públicas locales.

Uno de los resultados del modelo de federalismo fiscal mexicano fue el impulso a la descentralización de la ejecución de ciertas políticas públicas de las que había concentrado hasta entonces el Gobierno Federal –en especial las relacionadas con temas sociales-, así como la ministración de recursos para su instrumentación.

Sin embargo, dicho proceso se encuentra plagado de una enorme burocracia y amplios espacios discrecionales, que le han permitido al gobierno central dosificar los recursos financieros a manera de control político. Ello ha puesto en claro riesgo la eficacia de las políticas públicas y ha generado incentivos para que los gobiernos locales recurran al sector financiero para obtener los recursos necesarios para cubrir el arranque de los programas al inicio de cada ejercicio fiscal, muchas veces en condiciones desventajosas –por lo general, estas desventajas se traducen en significativos costos financieros o altas tasas de interés que los gobiernos locales deben pagar a sus acreedores-.

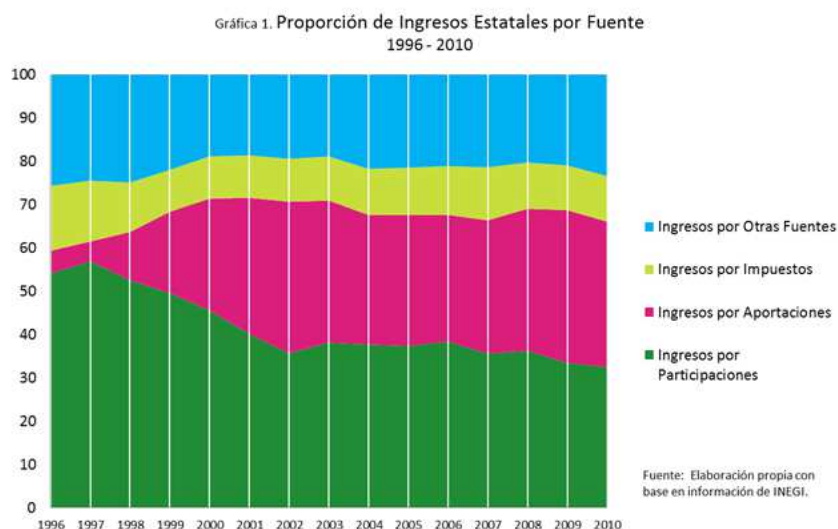
Lo anterior quiere decir que las transferencias de recursos federales que realiza de manera sistemática el Gobierno Federal a los estados y los municipios, a través de aportaciones al Ramo 33, por lo general deben de cumplir ciertos procedimientos, requisitos y criterios – conocidas como reglas de operación- para que estos puedan ser gastados por los gobiernos locales en la ejecución de programas federales. No obstante, la oportunidad en la entrega de los recursos federalizados en ocasiones no sólo ha dependido del cumplimiento de los requisitos acordados entre estados y el gobierno central, sino también de la afinidad política que exista entre ellos. De esta manera, si el gobierno local es de origen partidista distinto al del Gobierno Federal, o existe una disputa política entre las autoridades de ambos niveles de gobierno, la probabilidad de que se retrase la entrega de

los recursos federales aumenta, afectando la eficacia del programa y por tanto, el resultado alcanzado.

Con todo ello no queremos decir que el proceso de democratización del país, que permitió el surgimiento de oposiciones políticas en el Congreso, sea el responsable de que tengamos en este momento un ineficiente modelo de federalismo fiscal, pero sí la clase política de entonces y la que le ha sucedido, quienes han privilegiado de manera sistemática, los criterios netamente políticos y de corto plazo, sobre los técnico-financieros y de largo plazo en la conformación de este modelo de descentralización financiera.

Por ejemplo, durante las negociaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998, los partidos de oposición impulsaron la creación de un fondo federalizado en materia de educación, conocido ahora como el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), como condición necesaria para que dicho presupuesto pudiera ser aprobado. Años después, le seguirían numerosos fondos que han pretendido contribuir a la descentralización de las funciones del Gobierno Federal –en su mayoría, de corte social- que forman parte también del Ramo 33, pero que en la práctica han tenido en conjunto, un limitado impacto en la mitigación de la pobreza en México ([Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL](#)).

Por ejemplo, como se puede apreciar en la Gráfica 1 y según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la proporción de los ingresos de los gobiernos estatales provenientes de aportaciones federales durante 1997 apenas alcanzaron el 5 por ciento del total. Un año después, ejercicio fiscal en el que se creó el FAEB, las aportaciones federales alcanzaron el 11 por ciento del total de los ingresos de los estados, tendencia de crecimiento que continuó durante los siguientes 4 años (1999 – 2002) hasta alcanzar un máximo de 35 por ciento al final del periodo. De hecho, en el periodo 2002 – 2010, la proporción promedio de los aportaciones federales como fuente de ingreso de los gobiernos locales fue del 32 por ciento. Ello representó la consolidación de las aportaciones federales como una de sus principales fuentes de ingreso de los gobiernos estatales y municipales y por tanto, una reducción significativa de su autonomía financiera.



En contraste, los ingresos locales por concepto de impuestos representaron en promedio en el periodo 1997 a 2010 el 11 por ciento del total de sus ingresos. Lo que significa, que el modelo de federalismo fiscal incentiva a los gobiernos locales a depender más de los recursos transferidos desde la federación, que a generar ingresos propios, en este caso vía impuestos.

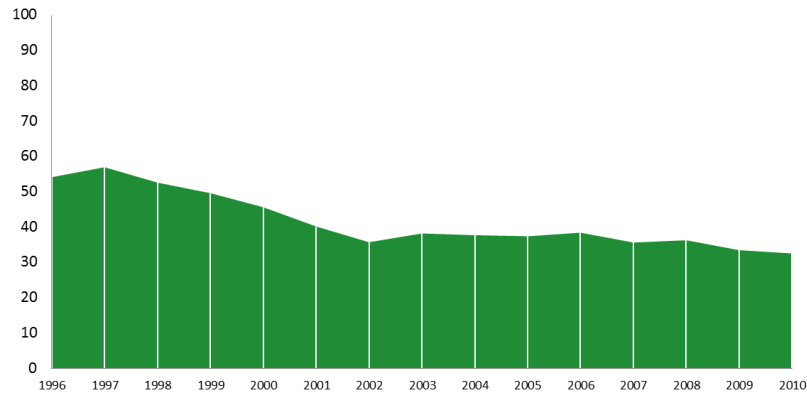
Sin embargo, los gobernantes locales por lo general perciben altos costos políticos por cobrar impuestos, de ahí la discusión sobre la eliminación definitiva de la tenencia vehicular en los estados, medida mucho más popular que cobrarla, pero que genera un hueco financiero importante. Tal es el caso del Distrito Federal, en donde dejar de cobrar la tenencia vehicular representa una reducción de sus ingresos de más de [6 mil millones de pesos al año](#), según cifras del Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC.

Descentralizar centralizando

Al mismo tiempo que se ha buscado descentralizar tanto las funciones, como el ejercicio del gasto de las autoridades federales, el propio modelo de federalismo fiscal contempla la concesión de las facultades recaudatorias por parte de los gobiernos locales a favor del gobierno central. Es decir, se promueve la descentralización administrativa, para promover al mismo tiempo, un esquema de centralización recaudatoria para finalmente volver a descentralizar los recursos. Ello, para constituir un fondo de recursos participables que serían devueltos a los gobiernos locales con criterios redistributivos y que pretendía en un principio, contribuir a disminuir las disparidades estructurales entre estados y entre municipios. Este fondo, conocido como Ramo 28 -constituido con recursos de origen local- permite en la práctica a los gobiernos estatales y municipales ejercer los recursos que lo conforman de manera discrecional y poco transparente – a diferencia del Ramo 33-, situación que no necesariamente se ha traducido en una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

Como podemos observar en la Gráfica 2, la proporción de las participaciones con respecto a los ingresos totales de los gobiernos estatales comenzó a registrar una tendencia decreciente a partir de 1998. Durante 1997 la proporción que representaron las participaciones con respecto a los ingresos locales totales fue del 57 por ciento durante, en tanto que en el 2002 fue del 36 por ciento, año en el que se registró el máximo histórico con 35 por ciento. De hecho, durante el periodo 2002 a 2010, la proporción promedio de las participaciones como fuente de ingreso de los gobiernos locales fue del 36 por ciento, contrastando con el 52 por ciento en promedio del periodo 1994 – 2001.

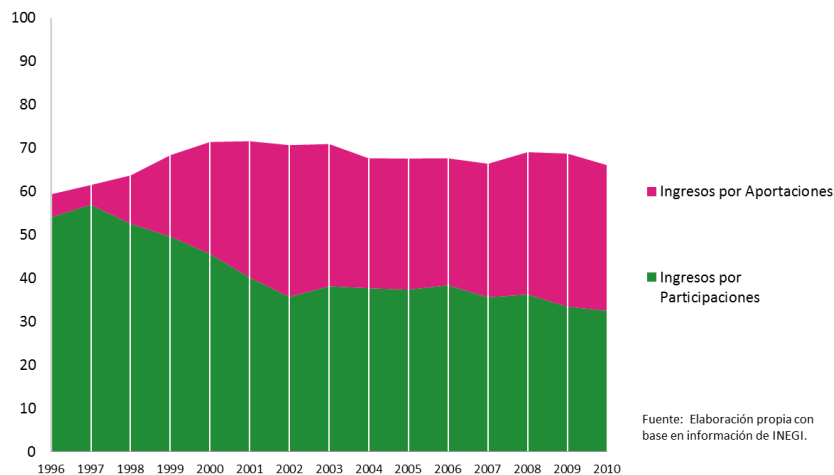
Gráfica 2. Participaciones como Proporción de los Ingresos Estatales 1996 - 2010



Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI.

En suma, los incentivos del modelo de federalismo fiscal originado durante la segunda mitad de la década de los noventa, desincentivó a los gobiernos locales para generar más ingresos propios a partir de la recaudación local y asumir los costos políticos de hacerlo. En contraste, los gobiernos locales se volvieron cada vez más dependiente de las transferencias federales, ya sea vía aportaciones o vía participaciones, que en conjunto alcanzaron en promedio, para el periodo 2002 – 2010 más de dos terceras partes de los ingresos locales totales, como se puede ver en la Gráfica 3.

Gráfica 3. Transferencias Federales como Proporción de los Ingresos Estatales 1996 - 2010



Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI.

La deuda pública estatal

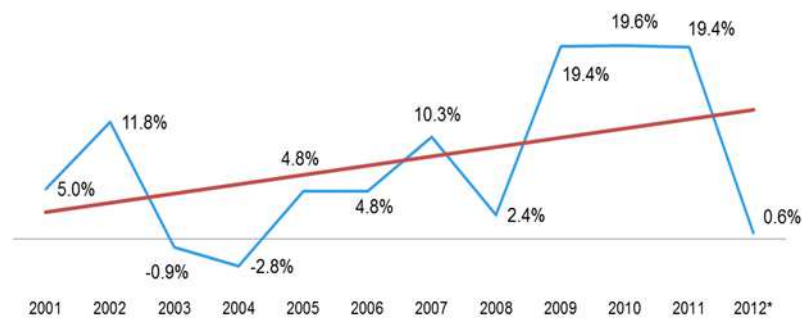
Al 30 de septiembre del 2012, la deuda pública total de los estados es, según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de 406,764 millones de pesos corrientes. Esta cifra representa el doble de la deuda total de los estados registrada en el 2008, con 203,070 millones de pesos. En términos reales –eliminando el efecto de la inflación– la tasa de crecimiento en ese periodo fue del 71 por ciento.

A partir de las reformas en materia de federalismo fiscal y deuda pública de la segunda mitad de la década de los noventa, es que los gobiernos locales adquirieron la facultad para contratar créditos, tanto con instituciones financieras del sector público, como del sector privado, así como también recurrir a otros instrumentos financieros como la bursatilización de deuda –emisión de certificados de deuda bursátiles financiados con las participaciones-. Sin embargo, no es hasta el 2009 que los gobiernos locales comienzan a contratar deuda de manera masiva. Ello, muy probablemente como resultado de la crisis financiera mundial y la contracción de la actividad económica en México, lo que derivó en una caída en la recaudación a nivel nacional y por tanto, una disminución de los recursos disponibles para los estados.

Lo anterior, aunado al crecimiento sostenido del gasto público local, generó una demanda de recursos financieros que sólo pudo cubrirse a partir de la contratación de créditos con instituciones bancarias, tanto públicas, como privadas.

Por ejemplo, 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. En el periodo 2008 a 2011, la deuda pública total de las entidades federativas pasó de 229,242 millones de pesos a 390,737 millones de pesos en términos reales. Esto quiere decir que, como se puede observar en la Gráfica 4, creció un 70 por ciento en el periodo y a una razón de casi un 20 por ciento anual.

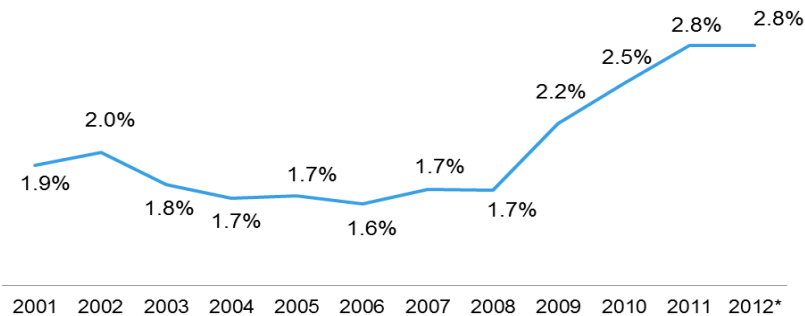
Gráfica 4. Tasa de crecimiento real anual de la Deuda Pública Estatal 2001-2012



* Datos al 30 de septiembre de 2012.
Fuente: SHCP.

Sin embargo, a partir de los datos de que dispone la SHCP, a septiembre del 2012, la deuda pública creció apenas 0.6% con respecto al año anterior. De confirmarse esta tasa de crecimiento al final del año, la deuda pública local habrá crecido muy por debajo de los niveles que había registrado en el periodo 2009 – 2011 y podría considerarse que en conjunto, ésta no implica un riesgo a las finanzas públicas y al sistema financiero del país en su conjunto. Ello, aunado a que la deuda pública total de los estados representa, como se puede observar en la Gráfica 5, apenas el 2.8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), en contraste al 33 por ciento del PIB nacional que representa la deuda pública federal.

Gráfica 5. Deuda Pública Estatal como porcentaje del PIB
2001-2012*



*Datos al 30 de septiembre de 2012.
Fuente: SHCP.

Un buen negocio

Los gobiernos estatales y municipales han duplicado su gasto en términos reales -114.8 por ciento-, en los últimos 15 años, pasando de 515,446 millones de pesos en 1997 a 1.19 billones de pesos en el 2011.

Dicho incremento en el gasto público ha sido cubierto en parte por las crecientes transferencias federales vía aportaciones y participaciones o por la tímida recaudación local que estos gobiernos realizan. Sin embargo, en muchos casos, los recursos derivados de estas fuentes de financiamiento se han vuelto insuficientes, lo que ha motivado a que los gobiernos locales recurran al sector financiero, tanto privado, como público, para conseguir dichos recursos y cubrir el faltante -déficit-.

Gráfica 6. Tasa de crecimiento real anual del gasto público estatal
1997 - 2011



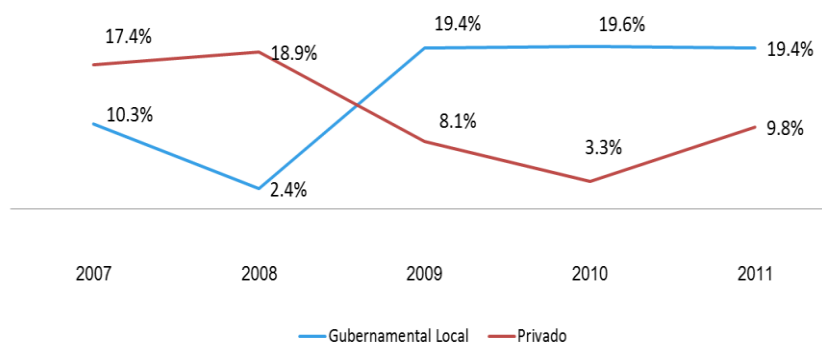
Fuente: INEGI.

Aunado a lo anterior, la crisis económica mundial registrada en el 2008, con claros efectos en la economía mexicana durante los siguientes años, provocó que la recaudación federal y local se redujera y ampliara la brecha entre el total de los recursos disponibles y las crecientes necesidades

financieras de los gobiernos estatales y municipales. Es en ese momento, que la banca comercial comienza a jugar un papel relevante en el proceso de financiamiento de los gobiernos locales – y su creciente endeudamiento-. Como se puede observar en la Gráfica 6, y según datos del [Banco de México](#) (Banxico), los créditos colocados en el sector público local crecieron en el periodo 2009 – 2011, a una tasa del 19.4 por ciento en promedio, en contraste, en ese mismo periodo, el crecimiento de los créditos al sector privado por parte de la banca desaceleraron su crecimiento, pasando de un 18.9 por ciento de crecimiento durante el 2008 a un 8.1 por ciento en el 2009 y apenas un 3.3 por ciento en el 2010.

Lo anterior se explica que, ante la incertidumbre económica internacional y nacional, en donde otorgarle créditos al sector productivo privado representaba un riesgo creciente, financiar a los gobiernos locales resultaba de bajo riesgo, ya que dichos créditos serían pagados principalmente con recursos provenientes de las participaciones federales –Ramo 28-.

Gráfica 7. Tasa de crecimiento real anual de la Deuda por Sector
2001-2012



Fuente: Banxico.

Consideraciones finales

Finalmente, para concluir, Inteligencia Pública tiene algunas consideraciones finales en torno a la problemática de la deuda pública local y las posibles vías para atenderla.

Primero, la deuda pública local no representa un riesgo al sistema financiero nacional, ni en términos absolutos, ni en términos relativos. Sin embargo, habrá que tomarse medidas prudentes que pudieran modificar los incentivos para que se deje de considerar al crédito como la primera fuente de financiamiento de la expansión del gasto público local y no el incremento al cobro de impuestos.

Segundo, el crecimiento de la deuda pública de los gobiernos locales no es la causa de los problemas de sus autoridades, es el resultado de un ineficiente modelo de federalismo fiscal cuyos incentivos se encuentran inadecuadamente diseñados. Ello provoca que los gobiernos locales se hagan dependientes de las transferencias federales e incrementen al mismo tiempo, su nivel de endeudamiento.

Además, reformar únicamente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como único instrumento para atender la problemática del endeudamiento local, constituiría una medida parcial.

Por ello, se debe impulsar una profunda reforma al federalismo fiscal, a fin de reorientar los incentivos hacia un incremento sustancial de la recaudación local; una reasignación de tareas entre la Federación y los gobiernos locales; una mayor transparencia en el proceso de contratación de deuda; la adopción de medidas prudenciales para la adquisición de créditos; y una mayor transparencia y rendición de cuentas no sólo en el ejercicio de los recursos provenientes de deuda, sino también de la totalidad de los recursos de que disponen los gobiernos locales. Todo ello, bajo una nueva visión sistémica.

Tercero, las autoridades federales, deberán de abstenerse de constituir fondos de rescate para los gobiernos locales, ya que de esta manera, se otorgarán incentivos para la irresponsabilidad financiera. En cambio, deberán obligar a los gobiernos locales, a tomar medidas de reestructuración no sólo de su situación financiera, sino también operativa e institucional, orientada más a la eficiencia y a la eficacia, que al despido, la opacidad y la corrupción.

Fuentes consultadas:

[Banco de México, Banxico](#), Financiamiento total del sector privado no financiero, 1995 – 2012.

[Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., CIDAC](#). La sed de recursos del Distrito Federal, Semana Política.

[Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL](#), Pobreza en México y en las Entidades Federativas, 2008 – 2010.

[Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI](#), Ingresos Estatales por Fuente, 1994 – 2010.

[Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI](#), Egresos Estatales, 1994 – 2011.