



Más disciplina, más dinero

La falta de disciplina financiera en estados y municipios tocó fondo en los últimos años. La iniciativa de disciplina financiera intenta ponerlos de nuevo bajo control.

Por Gabriela Guerra Rey / Jorge Arturo Monjarás

E

l desorden en el nivel de endeudamiento de estados y municipios comenzó en el sexenio de Felipe Calderón, a partir de 2009. El promedio de deuda nueva anual de los 31 estados del país (con excepción del Distrito Federal) fue de 9,308 millones de pesos (mdp) entre 1989 y 2008. Pero la crisis global y la llegada del dinero “barato” se unieron a la incapacidad del gobierno federal para controlar a los estados. El ritmo de endeudamiento creció a 46,000 mdp en 2009; para alcanzar el pico histórico de 177,000 mdp tan solo en 2011.

El saldo total de las deudas estatales pasó de 252,000 mdp en 2009 a 510,000 mdp en marzo de 2015. Creció en seis años lo que le había llevado décadas acumular.

Los estados que apretaron el acelerador de sus deudas fueron Veracruz, Nuevo León, Jalisco, Chihuahua, Chiapas y Coahuila, este último el caso más dramático, en donde el gobernador Humberto Moreira llevó el saldo de sus pasivos desde 1,561 a 37,214 mdp, un aumento de 2,383%, en un sexenio.

Al 31 de marzo de este año, Coahuila tiene una deuda que representa más de 100% de los ingresos totales del estado. Chihuahua llega casi al 85%, Nuevo León al 93% y Quintana Roo a 102%. La deuda de Sonora representa más de la mitad de sus ingresos, mientras que Veracruz, Nayarit, el Distrito Federal y Baja California están por encima de 40%.

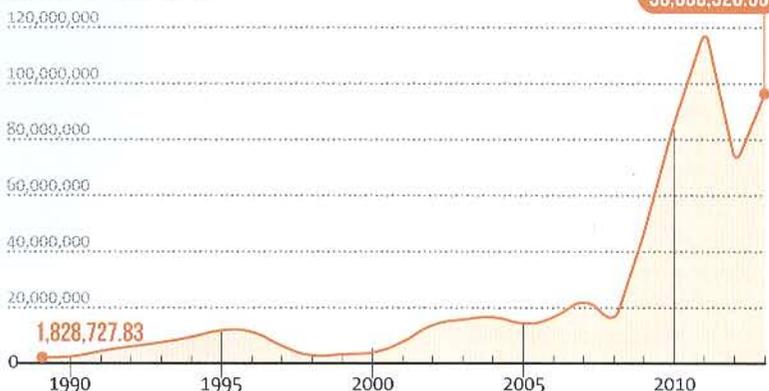
Sin embargo, el reporte de México Cómo Vamos, Deuda Pública, agosto 2015, añade que estas cifras solo incluyen la deuda bancaria registrada y emisiones de instrumentos bursátiles, pero no la totalidad de deuda a corto plazo, lo mismo que asociaciones público-privadas (APP). Con estos números, los estados con mayor deuda contra sus ingresos son:

- Quintana Roo (280.6%),
- Coahuila (251.7%),
- Chihuahua (239.8%),
- Nuevo León (225.5%) y
- Sonora (115.2%)



ENDEUDAMIENTO ANUAL DE LOS ESTADOS

miles de pesos



Fuente: INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, no incluye al DF

¿Por qué tanto?

¿Qué pasó a partir de 2009? Entre las razones que explican el aumento, según México Cómo Vamos, están:

- nuevas responsabilidades de las entidades, derivadas de la descentralización de los servicios públicos
- una creciente demanda de infraestructura en las ciudades
- la disponibilidad de nuevos instrumentos, producto del desarrollo de los mercados financieros y de la descentralización de recursos fiscales y
- el recorte en los recursos transferidos por la Federación a los estados en 2009, compensados parcialmente con el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)

Daniela Brandazza, directora de Calificaciones de Estados y Municipios de Standard & Poor's (S&P), describe: "Había liquidez en el mercado y bancos dispuestos a prestar, lo que permitió que determinadas entidades hicieran uso del endeudamiento de forma acelerada, sobre todo con deudas de corto plazo, que luego tuvieron que ser refinanciadas a largo plazo. Menciona también la falta de transparencia y los casos de corrupción que estallaron durante este periodo. La respuesta tardó seis años en llegar.

Solución a la mano

En febrero de 2013, el Poder Ejecutivo presentó el paquete de reformas constitucionales que, agrupadas, buscaban la disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. La discusión demoró dos años más, hasta que finalmente una reforma sobre el



OBLIGACIONES LOCALES
ALGUNOS ESTADOS NO CUENTAN CON FONDOS PARA DESASTRES.

tema fue aprobada en febrero de 2015, misma que fue ratificada por al menos 24 estados en mayo pasado.

En agosto, el Ejecutivo mandó al Congreso un paquete de leyes secundarias en la materia, en donde se incluye una Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental.

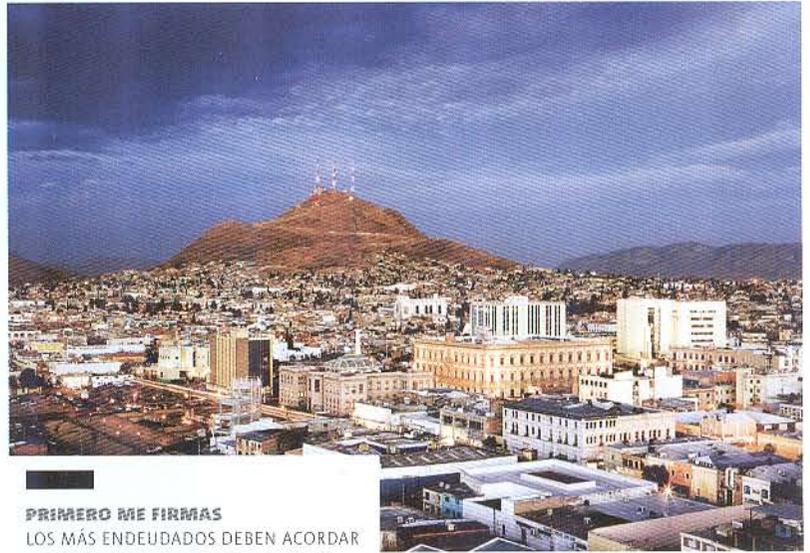
Los objetivos principales de la misma son “establecer una regulación en materia de responsabilidad hacendaria que permita a las entidades federativas y los municipios conducirse bajo criterios y reglas que aseguren una gestión responsable y equilibrada de sus finanzas públicas...”.

En opinión de S&P, calificadora cuya opinión determina la calidad de la deuda pública de estas entidades, esta reforma es un paso más en la dirección correcta que, de ser bien reglamentada e implementada, podría evitar los problemas de sobreendeudamiento y mal manejo de las finanzas que enfrentan algunos estados y municipios. Asimismo, podría contribuir a fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, y a fomentar mejores condiciones en la contratación de deuda de los gobiernos locales.

Por su parte, Luis Lelo de Larrea, subdirector de Investigación Económica del CEESP, juzga que es un paso adelante y que parece ir en la dirección correcta. De todos modos, aboga por dar seguimiento a los detalles en las leyes secundarias. “Era importante tener reglas claras, luego de la triste historia de Coahuila y Nuevo León, que son una sorpresa para los ciudadanos.”

Entre lo positivo de esta reforma destaca:

1. Se eleva a nivel constitucional el principio de estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, como parte del Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales.
2. Obliga a estados y municipios a inscribir y publicar todos sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único. De esta manera, va a ser posible conocer al acreedor, el monto, la tasa de interés, el plazo y el tipo de garantía o fuente de pago: un paso fundamental en términos de transparencia.
3. Establece que las legislaturas estatales fiscalicen las acciones relacionadas con la deuda pública y la responsabilidad de los servidores públicos ante su manejo indebido, creando así un sistema de alertas.



PRIMERO ME FIRMAS

LOS MÁS ENDEUDADOS DEBEN ACORDAR MEDIDAS CON EL GOBIERNO FEDERAL.

4. Ofrece a los estados y municipios la posibilidad de contar con garantías del gobierno federal, si siguen un programa de ordenamiento financiero.
5. Limita el uso de los créditos de corto plazo, mismos que deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente, contribuyendo con ello a evitar el incumplimiento de pago.

Aciertos y dudas

Hay otros detalles positivos en la propuesta de leyes secundarias relacionadas con la disciplina fiscal de los estados, como la estipulación de que “salvo en circunstancias excepcionales, los estados y municipios deberán generar balances presupuestarios sostenibles”. Asimismo, en caso de que haya ingresos excedentes, por lo menos 50% de estos se destinaría al pago anticipado de deuda pública, de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores y pasivos circulantes, y a fondos de desastres naturales y de pensiones.

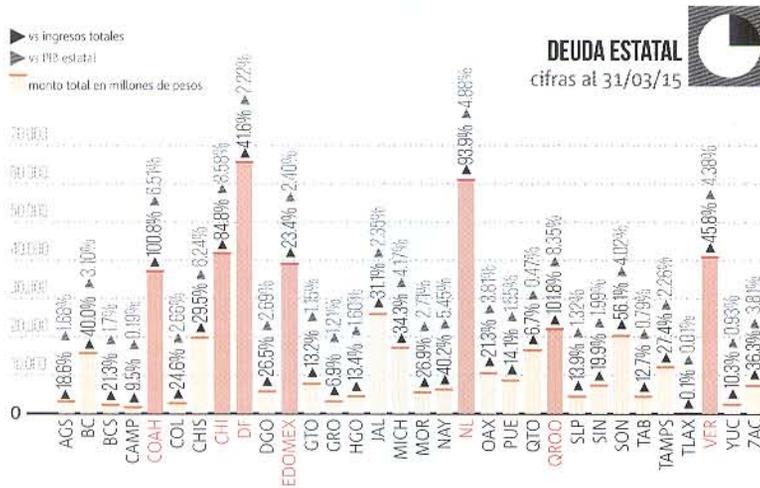
También se fija un límite para la tasa de crecimiento del gasto por servicios personales y se solicita a los estados establecer un fondo de reserva para la atención de desastres naturales, los cuales en ocasiones han desestabilizado las finanzas estatales.

Por otra parte, los niveles de endeudamiento se calificarán de ahora en adelante, con etiquetas como “estable”, “en observación” y “elevado”.

Esto con el fin de establecer techos de deuda, hoy inexistentes, y la prohibición de contratar deuda adicional en el peor de los casos. Aquellos con la califica-

510

MIL MILLONES DE PESOS ES EL MÁS RECIENTE REPORTE DE LA DEUDA DE LOS ESTADOS.



Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP

ción de elevado, además, quedarán sujetos a establecer obligaciones específicas de responsabilidad fiscal frente al gobierno federal. En este punto, sin embargo, S&P señala que la iniciativa “no es clara respecto a la definición de los niveles de endeudamiento para cada calificación, ni sobre las obligaciones concretas de responsabilidad fiscal a tomar”.

La contratación de créditos requeriría, a partir de ahora, de la aprobación de dos terceras partes de los congresos estatales, y deberá efectuarse licitación pública para algunos montos de endeudamiento.

En cuanto a la deuda de corto plazo, el límite debe ser lo suficientemente restrictivo; de lo contrario, el impacto de esta medida sería restringido, reflexiona Standard & Poors, al tiempo que considera que la obligatoriedad de liquidar los mencionados créditos

de corto plazo tres meses antes de que concluyan los periodos de gobierno podría ser insuficiente para evitar casos de incumplimiento.

Sobre el registro público único queda por definir si en este se incluirán las obligaciones de proveedores y contratistas por pagar a corto plazo, especialmente porque se propone que estos saldos estén contemplados en el sistema de alertas.

Finalmente, S&P llama la atención sobre la escasa mención de las obligaciones por pensiones que actualmente presionan las finanzas de estados y municipios (entidades como Sinaloa y Querétaro, por ejemplo, señala Brandazza).

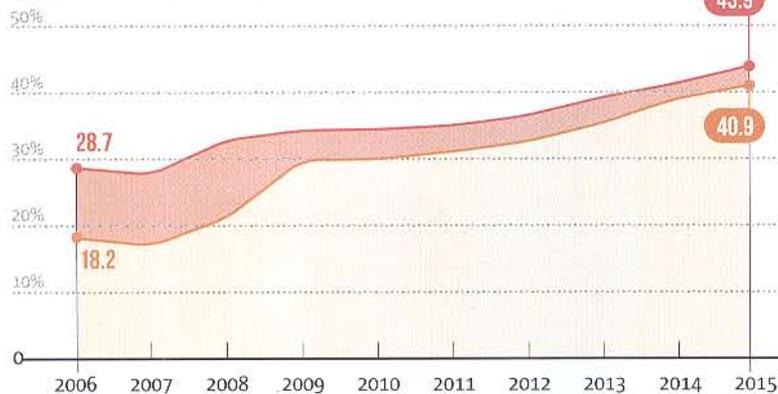
Para la calificadora se trata de un tema relevante; la ley no lo toca. “Este es un gasto muy difícil de recortar. No había intención de ponerlo en la ley, pero





REQUERIMIENTOS FINANCIEROS Y DEUDA PÚBLICA VS. PIB

cifras en porcentajes



Fuente: México ¿cómo vamos? con información de SHCP.

debe estar y tiene que existir una discusión sincera sobre el déficit real que este pasivo creciente acarrea los estados”, dice Brandazza.

La ley fija muchos aspectos de la relación entre el gobierno federal y los estatales en lo financiero y establece medidas de disciplina que parecen efectivas. Sin embargo, podría hacerse más en el tema de la prevención y, sobre todo, de la definición de responsabilidades respecto de endeudamientos excesivos.

Al respecto, Viridiana Ríos, directora de México Cómo Vamos, señala que disciplina fiscal requiere apoyar el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, que fue recientemente reforzada por el Sistema Nacional Anticorrupción, al permitirle auditar el total de las participaciones y transferencias federales. Hay que poner atención a su rol, pero también al de las Auditorías Estatales, que debieran cumplir un rol parecido. Sin embargo, estas oficinas siguen controladas por los gobernadores estatales.

Igualmente, insiste en la importancia de contemplar la deuda completa, que incluye las obligaciones por asociaciones público-privadas, por ejemplo.

Enviarán más dinero

Recientemente, el secretario de Hacienda, Luis Videgaray, habló de ingresos adicionales para los estados como parte de las reformas estructurales. A saber:

A partir del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de enero a julio de 2015, las participaciones federales entregadas a los estados han estado 15,167 mdp sobre lo presupuestado. Por otra parte, el FEIEF, donde se tiene los recursos de emergencia, está hoy

en su máximo histórico de 35,620 mdp. Con base en la reforma hacendaria, ahora el ISR es participable al 100% a los estados y a municipios. En el primer semestre de 2015, Hacienda entregó por este concepto 12,675 mdp y están pendientes 13,000 millones más.

Como parte de los cambios por la reforma energética, cinco estados productores de petróleo recibieron este año cerca de 2,000 mdp adicionales, provenientes del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, mientras que el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos ha entregado 1,700 millones en 13 entidades.

En cuanto a la reforma educativa, la creación del Fondo de Nómina Educativa (Fone) implica que el gobierno federal hoy administra los pagos de nómina de los maestros.

De esta manera, las razones para endeudarse también quedan acotadas. Lo que queda por aprobarse, por ahora, es el paquete de leyes secundarias, que ya no pudo pasar por la anterior legislatura. Lo que se espera es que nadie interponga cambios que neutralicen la intención de este enorme esfuerzo. Y, claro, siempre está el tema de poner la ley en práctica. **AN**

280

POR CIENTO DE SUS INGRESOS, ES LA DEUDA DE QUINTANA ROO, CONTANDO APP Y OTROS MONTOS NO OFICIALES.



INGRESOS POR IMPUESTOS
LAS REFORMA DIERON ACCESO AL 100% DEL ISR A ESTADOS Y MUNICIPIOS.