

Mirada Legislativa

Núm. 1, Febrero 2013

Deuda en estados y municipios de México

Síntesis

Este documento expone a grandes rasgos los principales problemas vinculados con el endeudamiento de estados y municipios en México y describe las razones por las cuales ocurre este fenómeno. Asimismo, presenta cifras recientes del endeudamiento de los gobiernos subnacionales en México. Entre los hallazgos más importantes del documento se encuentran los siguientes:

- Dada la débil captación de recursos propios y la continua dependencia por transferencias federales, los gobiernos locales consideran la deuda bancaria como una alternativa natural para el financiamiento de su gasto de inversión.
- La deuda estatal tuvo un crecimiento anual promedio de 19%, en términos nominales, durante el periodo 2003-2012. El incremento de la deuda se aceleró a partir de 2007, año en que se formalizó al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) como un recurso utilizado por las entidades federativas para pagar el costo financiero de la deuda pública.
- El saldo total del endeudamiento estatal pasó de los 90 mil millones de pesos en el año 2000 a los 406 mil millones de pesos a septiembre de 2012.
- La SHCP reportó que entre 2006 y 2012 nueve estados registraron un crecimiento exponencial de su deuda: en primer lugar Coahuila, con un incremento de 8 mil 579%; seguido de Zacatecas, con un aumento de 2 mil 193%; Campeche con 1788%; Chiapas con 1562%; Tamaulipas con 1266%; Nayarit con 1011%; Quintana Roo que reportó un alza de 664%; Veracruz con 518%, y Michoacán, con 473%.
- A consecuencia de lo anterior y desde el punto de vista de la federación como un todo, un incremento en la deuda de uno de sus miembros aumenta el pasivo de la federación y reduce la solvencia de todos los gobiernos locales.
- Y el problema de la deuda subnacional en México no solo se presenta a nivel estatal sino también en los municipios, ya que la mayor parte de los ingresos no etiquetados de que disponen los usan para financiar su gasto administrativo.
- De hecho, diez ayuntamientos del país concentran 33.5% de la deuda subnacional municipal. Estos municipios son: Tijuana, Monterrey, Zapopan, Nuevo Laredo, León, Mexicali, San Nicolás de los Garza, Tlaquepaque, Guadalajara y Cuernavaca.
- El mal desempeño financiero de los municipios es todavía más preocupante si se considera que aunque éstos recaudan un porcentaje mínimo del ingreso público total, ellos y los estados son quienes ejecutan el 57% del gasto público del país.
- Las instituciones financieras están cada vez más interesadas en financiar al sector subnacional en México; ello se debe a la certeza que da el marco regulatorio y al hecho de que la mayoría de los préstamos están respaldados por las participaciones federales.
- Existen dos escenarios potenciales que pueden enfrentar estos gobiernos en los años siguientes: el primero, un panorama con niveles y volatilidad de tasas de interés similares a los experimentados durante 2009 y, el segundo, un escenario con altas tasas de interés y volatilidad todavía mayor. Este último escenario puede resultar preocupante para aquellos gobiernos locales que han emitido bonos para financiarse, pero también para la federación, pues requiere establecer medidas normativas para evitar un impacto en las finanzas nacionales.

Marco institucional del endeudamiento local

Como consecuencia directa de cambios regulatorios emprendidos en México, diversos estados y municipios han tenido acceso al mercado de capitales y al bancario a fin de financiar gastos de infraestructura. Este acceso a financiamiento bursátil requiere de una o dos calificaciones de crédito, pues ello permite distinguir el riesgo crediticio de cada gobierno local. Una mayor calificación de riesgo permite acceder a financiamiento en mejores condiciones, mientras que menores calificaciones se asocian a mayores tasas de interés. Precisamente, la principal exposición al riesgo que enfrenta un gobierno estatal o municipal al emitir o contratar deuda en el mercado financiero se relaciona con el comportamiento futuro de las tasas de interés. Por ejemplo, si el endeudamiento en una emisión bursátil con cupones es pactado a tasa flexible, el servicio de la deuda subiría proporcionalmente con la tasa de interés en cada periodo.

Asimismo, las calificaciones de riesgo de las finanzas públicas locales sirven como medida de calidad crediticia y también como referencia para que los propios bancos destinen reservas de capital preventivas al respaldo de incumplimientos financieros potenciales por parte de los estados y los municipios. Un préstamo a gobiernos locales no calificados obliga a los bancos a aplicar reservas de capital preventivas más altas y por tanto tasas de interés relativamente mayores. La posibilidad de rescate bajo estas condiciones debiera ser baja. Para que un estado o un municipio tenga acceso al sistema financiero es necesario que cuente con al menos dos calificaciones crediticias otorgadas por agencias calificadoras reconocidas. Esto asegura que los créditos otorgados a estas entidades puedan evaluarse

adecuadamente y evita que los gobiernos estatales presenten solo la calificación mejor posicionada.

Tales mecanismos fueron diseñados para que los gobiernos locales tengan un incentivo para controlar los costos y a fin de que ni ellos ni sus prestamistas cobijen expectativas sobre un rescate federal. Con un rescate federal, el financiamiento de los gobiernos locales se convierte en un medio por el cual los estados y municipios pueden obtener recursos federales adicionales, transferidos de manera directa. Si la posibilidad de que los gobiernos locales sean rescatados de una quiebra financiera existe, entonces la exposición al riesgo de estas entidades se transmite directa y automáticamente al gobierno federal. De hecho, hasta antes del año 2000 la exposición al riesgo de estados y municipios en México era alimentada de manera persistente por la posibilidad de que éstos fueran rescatados tarde o temprano. En esas circunstancias los agentes financieros no tenían incentivo alguno para evaluar formalmente la calidad crediticia individual de sus acreditados ya que sus recursos estaban totalmente garantizados.¹

Con el objetivo de limitar la exposición al riesgo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) llevó a cabo una serie de reformas en el año 2000. Entre los cambios más relevantes se encuentran: a) el final del régimen de excepción, en donde la deuda con gobiernos locales no exigía requerimientos de capital preventivo, ni límites sobre la exposición al riesgo tomados por los bancos; b) la terminación del esquema de mandato mediante el cual los estados hacía colaterales sus adeudos con ingresos federales; c) cargos tributarios sobre préstamos

1 Jorge Ibarra, Gabriela Romo y Lida Cervantes, "Determinantes de la calificación crediticia de los gobiernos estatales mexicanos", México, 2009. Documento de trabajo núm. 45 del Departamento de Economía del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Disponible en: www.encontacto.mty.itesm.mx/docs/ec/Documento45.pdf (consultado el 08 de febrero de 2013).

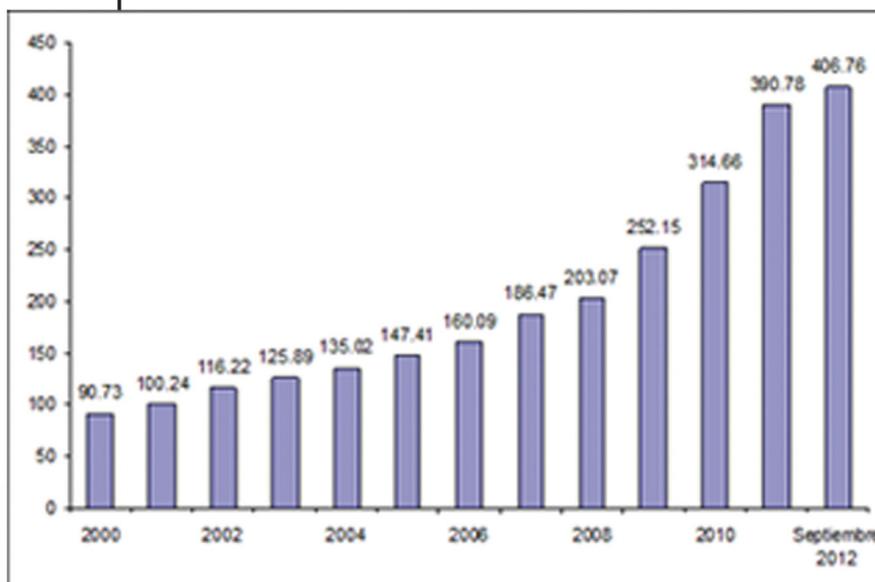


hechos a estados y municipios en caso de que éstos no fueran registrados en la SHCP, y d) el amarre de los préstamos a la calificación crediticia de los gobiernos locales.

Comportamiento de la deuda estatal

Debido a la débil captación de recursos propios y la continua dependencia por transferencias federales, los gobiernos locales consideran a la deuda bancaria como una alternativa natural para el financiamiento de su gasto de inversión. Por ello, la deuda estatal tuvo un crecimiento anual promedio de 19%, en términos nominales, durante el periodo 2003-2012. El incremento de la deuda se aceleró a partir de 2007, año en que se formalizó al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) como un recurso utilizado por las entidades federativas para pagar el costo financiero de la deuda pública. Asimismo, la disminución en las participaciones de los estados en 2009, por la recesión económica, incrementó la deuda considerablemente para compensar la caída en sus ingresos disponibles (gráfica 1).

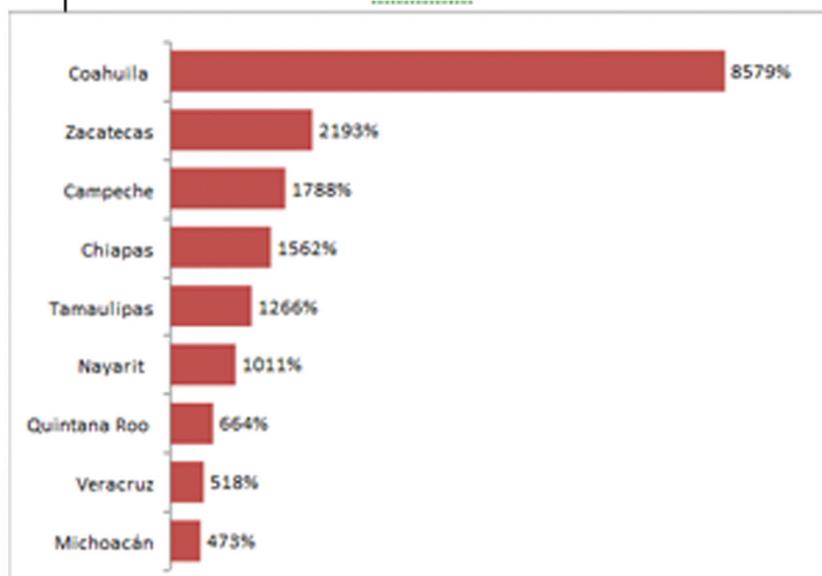
Gráfica 1 - Endeudamiento estatal en México, 2000-2012
Miles de millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP

Sin duda, las instituciones financieras están cada vez más interesadas en financiar al sector subnacional en México; ello se debe a la certeza que da el marco regulatorio y al hecho de que la mayoría de los préstamos están respaldados por las participaciones federales. Este factor ayuda a explicar el fuerte crecimiento en el saldo total del endeudamiento estatal en los últimos años, que pasó de los 90 mil millones de pesos en el año 2000 a los 406 mil millones de pesos a septiembre de 2012. De esta forma, el endeudamiento estatal a nivel agregado resulta un riesgo latente para las finanzas del país. Sin embargo, una mirada más cercana al comportamiento individual de algunos estados es todavía más preocupante. La SHCP reportó que entre 2006 y 2012 fueron nueve los estados que registraron un crecimiento exponencial de su deuda: en primer lugar Coahuila, con un incremento de 8 mil 579%; seguido de Zacatecas, con un aumento de 2 mil 193%; Campeche con 1788%; Chiapas con 1562%; Tamaulipas con 1266%; Nayarit con 1011%; Quintana Roo que reportó un alza de 664%; Veracruz con 518%, y Michoacán, con 473% (gráfica 2).

Gráfica 2 - Crecimiento de la deuda en estados, 2006-2012 porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP



Deuda subnacional municipal

Y el problema de la deuda subnacional en México no solo se presenta a nivel estatal sino también en los municipios, ya que la mayor parte de los ingresos no etiquetados de que disponen los usan para financiar su gasto administrativo. Por esa razón, los ayuntamientos están adquiriendo cada vez más deuda para financiar su obra pública. De hecho, diez ayuntamientos del país concentran 33.5% de la deuda subnacional municipal. Estos municipios son: Tijuana, Monterrey, Zapopan, Nuevo Laredo, León, Mexicali, San Nicolás de los Garza, Tlaquepaque, Guadalajara y Cuernavaca. En octubre de 2012, la deuda municipal sumó 44 mil 589 millones de pesos. De este monto, 89% estaba garantizado con participaciones, 3.9% con aportaciones y solamente 6.7% con ingresos propios. La deuda de los municipios equivalía entonces a 2.7% del PIB nacional y representó 80.1% de sus participaciones.²

El mal desempeño financiero de los gobiernos municipales es todavía más preocupante si se considera que aunque éstos recaudan un porcentaje mínimo del ingreso público total, ellos y los estados son quienes ejecutan el 57% del gasto público del país. De 1990 a 2010, el gasto de los municipios creció 150% en términos reales, un nivel mucho mayor al de los estados. A ello hay que añadir la falta de transparencia en el ejercicio de esos recursos. El hecho de que el período de gobierno sea sólo de tres años y, para algunos especialistas, que no exista la reelección, lleva a los alcaldes a usar con urgencia la mayor cantidad de recursos posible en proyectos con impacto mediático sin importar si ello contribuye al desarrollo de su comunidad. Asimismo, notan diversos especialistas, el ejercicio inadecuado de los recursos públicos no tiene sanción.³

Deuda subnacional en perspectiva comparada

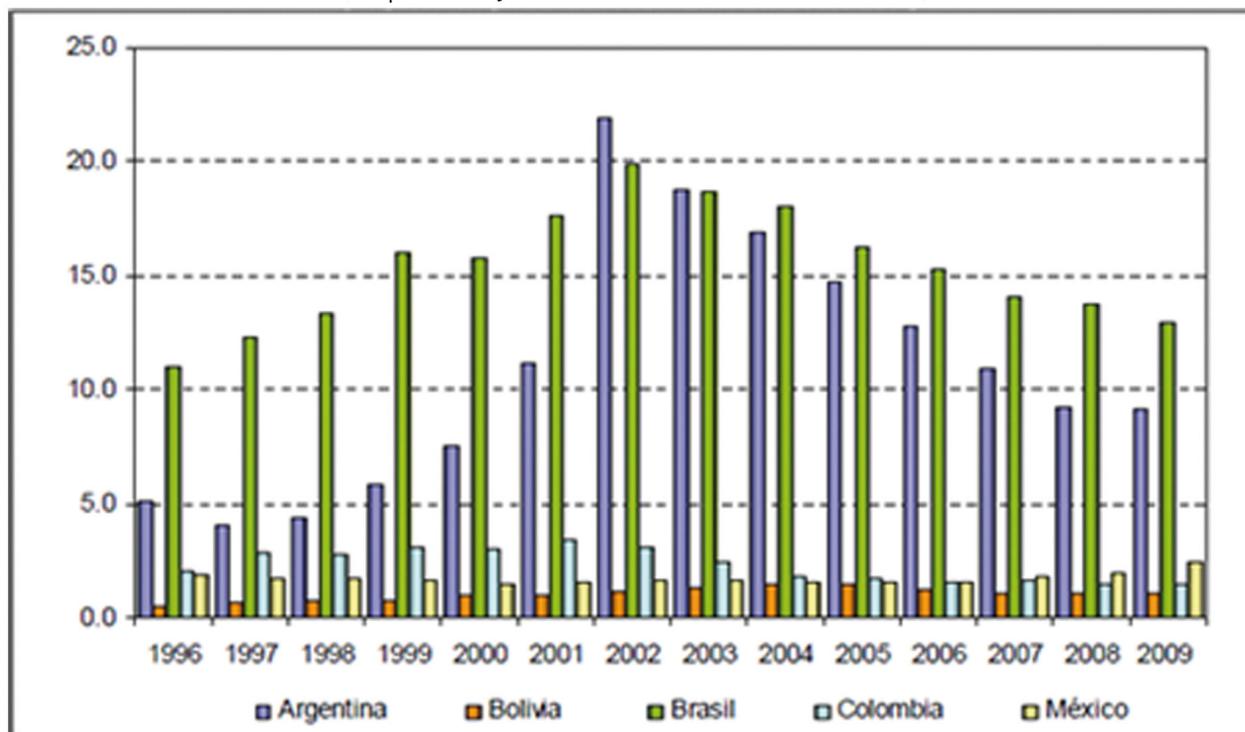
La evidencia anterior tiene implicaciones importantes, pues la acumulación de deuda por parte de un miembro de una federación ejerce un efecto negativo si es que se imponen costos sobre los demás miembros de la federación (por ejemplo, una mayor tasa de interés). En Brasil, los gobiernos estatales solicitaron grandes préstamos a los principales bancos comerciales. Posteriormente, no cumplieron con el pago de la deuda, llevando a los bancos a la insolvencia y forzando al banco central a asumir las deudas de los bancos comerciales, a fin de evitar la crisis financiera que se habría producido si éstos no hubieran cumplido. De hecho, el endeudamiento de los gobiernos subnacionales de Brasil (y en el mismo caso se encuentra Argentina) ha sido diametralmente opuesto al de otros países de Latinoamérica (gráfica 3).

2 "Deuda municipal se concentra en 10 ayuntamientos", El Economista, 3 de octubre de 2012. Disponible en: eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2012/10/03/deuda-municipal-se-concentra-10-ayuntamientos (consultado el 08 de febrero de 2012).

3 Juan Pardini, "El Municipio: ¿la institución de la opacidad?", Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos, Cuaderno de debate núm. 5, CIDE, México, 2010.



Grafica 3 - América Latina (5 países): Deuda pública de los gobiernos subnacionales (En porcentajes del Producto Interno Bruto-PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En Latinoamérica, los gobiernos locales que están generando el problema de la deuda subnacional no cargan con su costo, por lo que no hay ningún incentivo para que éstos lo tomen en consideración a la hora de decidir cuánto pedir prestado. A consecuencia de lo anterior y desde el punto de vista de la federación como un todo, un incremento en la deuda de uno de sus miembros aumenta el pasivo de la federación y reduce la solvencia de todos los gobiernos dentro de la federación. Asimismo, las dificultades para pagar la deuda en un estado de la República podrían alterar el otorgamiento de préstamos a otros estados si los prestamistas perciben los problemas en una región como una señal de que también es muy probable que

existan problemas en otras regiones.

En la gráfica 3 se muestra la deuda de 5 países de Latinoamérica; resalta que si bien en Argentina y Brasil los niveles de deuda pública subnacional se redujeron 13 y 7 puntos del PIB, respectivamente, en 2009 éstos aún permanecían altos: equivalían a 9% del producto en Argentina y a 13% en Brasil. Así la deuda subnacional continúa representando una significativa porción sobre el total de deuda del sector público no financiero de estos países (16% en el primero y 30% en el segundo).

En el caso de México se produjo un incremento de la deuda de las entidades federativas y municipios que pasó de 2% del PIB en 2008 a 2.4% en 2009. Por su parte en Bolivia y Colombia, los ratios Deuda/PIB se han mantenido en torno a 1% y 1.5%, respectivamente. La situación anterior ha propiciado un paulatino consenso sobre la necesidad de discutir y reforzar los posibles mecanismos de coordinación y control del endeudamiento de los gobiernos subnacionales en toda la región, tal y como ocurre en México.

Conclusiones

Las condiciones financieras que enfrentan los estados y municipios en México son en general adversas. Por un lado, se encuentra la dependencia de las administraciones locales en recursos federales mediante transferencias y participaciones, así como la baja liquidez para hacer frente a necesidades operativas básicas. Por el otro, restricciones importantes en las condiciones de crédito.

Aquellos gobiernos locales que han optado por emitir deuda a través del mercado de capitales o bancario han obtenido recursos a tasa flexible en la mayoría de los casos.

Existen dos escenarios potenciales que pueden enfrentar estos gobiernos en los años siguientes: el primero, un panorama con niveles y volatilidad de tasas de interés similar al experimentado durante el 2009 y, el segundo, un escenario con altas tasas de interés y volatilidad todavía mayor. Este último escenario puede resultar preocupante para aquellos gobiernos locales que han emitido bonos para financiarse, pero

también para la federación, pues requiere establecer medidas normativas para evitar un impacto en las finanzas nacionales.

Mirada Legislativa



Instituto Belisario Domínguez

Senado de la República
LXII Legislatura

Dirección General de Análisis Legislativos

Donceles 14 Piso 1
Colonia Centro
06000
México, DF

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

Mirada Legislativa es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo legislativo.