

Reforma y disciplina financiera en estados y municipios

Reform and Financial discipline in the States and Municipalities

* José Luis Clavellina Miller ■ ■ ■

Resumen

El presente documento destaca algunas de las principales causas del crecimiento del endeudamiento público estatal que se ha observado en México durante los últimos años. Estas causas se refieren, principalmente a la crisis económica mundial (iniciada en 2008), a la insuficiencia en la generación de recursos propios por parte de las Entidades Federativas y Municipios y al creciente gasto descentralizado en salud y educación. A fin de afrontar los posibles peligros que el mayor endeudamiento público podría acarrear a la economía en su conjunto, el Congreso de la Unión presentó y aprobó una iniciativa de Reforma en Materia de Disciplina Financiera en Estados y Municipios, que otorga entre otras cosas, mayores facultades a la Cámara de Diputados para legislar en esta materia, imponer límites al endeudamiento subnacional, así como conocer y objetar sobre las estrategias de reducción del endeudamiento de cada una de las Entidades Federativas. Si bien estos límites posiblemente cumplan con su cometido de hacer parecer las finanzas públicas subnacionales más “sanas”, lo cierto es que la reforma no ataca el principal problema de las finanzas públicas estatales y municipales, que es la escasa generación de ingresos propios.

Abstract

The present document emphasizes some of the main causes of the growth of state public indebtedness that has been observed in Mexico during the past few years. These causes are mainly referred to the world-wide economic crisis (in 2008), the insufficient generation of own resources on the part of Mexican States and Municipalities and to the increasing expenditures on decentralized health and education. In order to confront the possible dangers that the greater public indebtedness could carry to the economy as a whole, the Mexican Congress presented and approved an act which reforms the law in the matter of Financial Discipline in States and Municipalities, that grants among other things, greater faculties to the House of Representatives to legislate in this matter, to impose limits to the subnational indebtedness, as well as to know and to object on the strategies of reduction of the indebtedness of each one of the States. Although, these limits possibly make subnational public finances seem “healthy”, they do not face the problem of the state and municipal public finances, that is, its inefficient taxation

Palabras clave:

- Política fiscal
- Sector Público
- Gasto Público

Keywords:

- Fiscal Policy
- Public Sector
- Public expenditure

JEL: H30, H11, H53

Introducción

Desde 2011 se ha presentado un intenso debate en torno a la forma en que debería atenderse el problema del creciente endeudamiento público de las entidades federativas y municipios del país. Lo anterior debido a que a partir

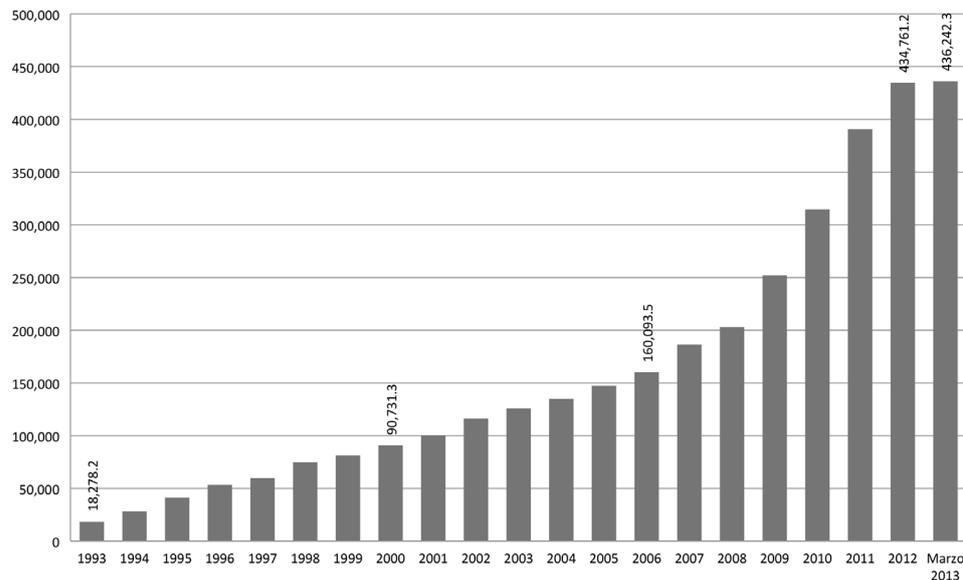
* Doctor en Economía por la UNAM, y ha trabajado temas relacionados con el financiamiento para el desarrollo, en específico, en torno a la relación entre desarrollo financiero y crecimiento económico. Actualmente es profesor tanto de la División de Estudios Profesionales como de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM, e investigador en la Dirección de Estudios Macroeconómicos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados: luisclavellina@gmail.com, jose.clavellina@congreso.gob.mx.

de la crisis económica internacional, los ingresos nacionales y estatales se vieron afectados y los estados se vieron en la necesidad de recurrir al endeudamiento para hacer frente a sus necesidades de gasto e inversión pública. El problema adquirió especial relevancia pues en el período 2008-2012 la deuda pública estatal y municipal se duplicó en términos nominales.

Endeudamiento estatal y municipal en México

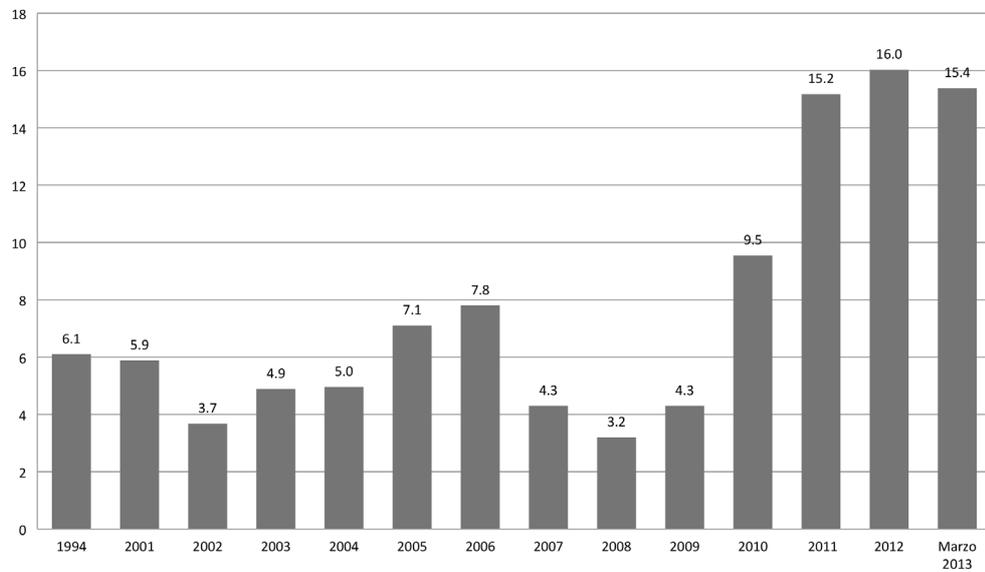
De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en términos nominales, la deuda pública de estados y municipios pasó de 90.7 mil millones de pesos en 2000 a 106.1 mil millones en 2006 y a 434.8 mil millones al cierre de 2012; mientras que en términos reales, de 2002 a 2007 la tasa de crecimiento anual de la deuda estatal se ubicó en 6% y de 2008 a 2012 ésta fue de 16 por ciento.

Gráfica 1
Saldo de las obligaciones financieras
de entidades federativas y municipios



Fuente: SHCP.

Gráfica 4
Deuda de entidades federativas y municipios
 (Saldo respecto de las participaciones federales)

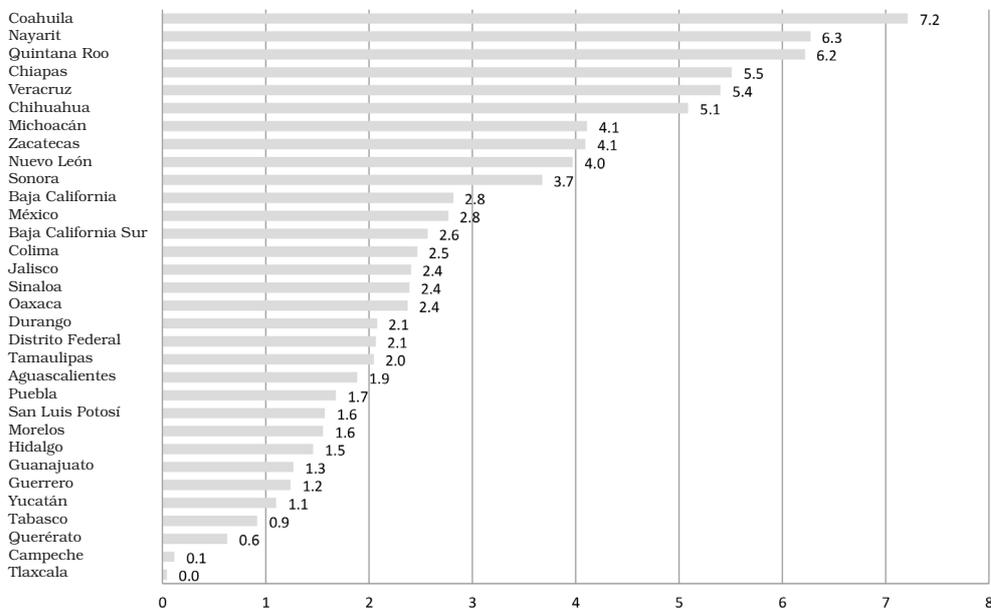


Fuente: SHCP.

La extensión de los plazos, como se verá más adelante, es también una de las causas por las que los gobiernos subnacionales han incrementado su endeudamiento. Esto es, la deuda se hizo cada vez más atractiva porque los plazos, montos y costos se dieron en mejores condiciones para su contratación.

En lo que se refiere a los costos, al primer trimestre de 2013, la tasa de interés promedio fue 6.5%. En este caso el promedio se ubicó en el mismo nivel del cierre de 2012 y 3.1 puntos porcentuales por debajo de la tasa reportada en 2008.

Gráfica 7
Obligaciones financieras de estados y municipios
como proporción del PIB, marzo de 2013
 (porcentajes)

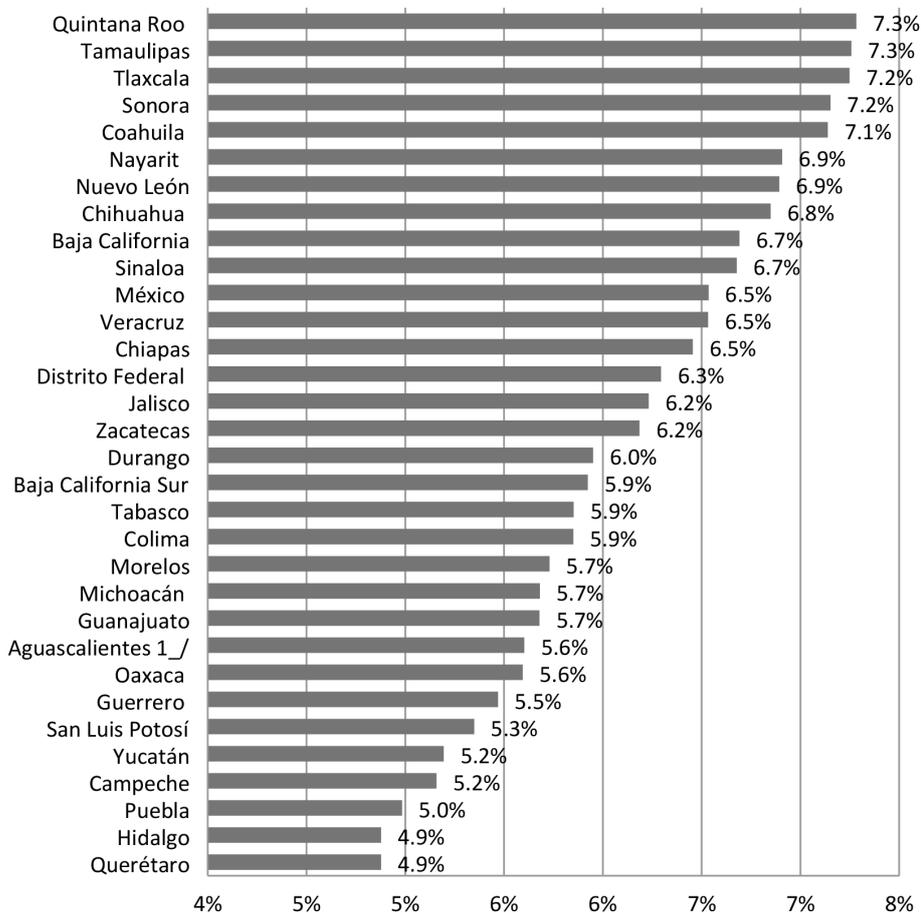


Fuente: SHCP.

Es preciso indicar que en la información que aquí se presenta no se trata de un estudio del endeudamiento de cada entidad. El análisis del endeudamiento de cada Estado debe tener en consideración además del monto del endeudamiento una serie de elementos tales como la capacidad de generar ingresos propios, los plazos, los costos, el destino del endeudamiento, y el si los recursos van a permitir generar un flujo de ingresos futuro que permita pagar parte o la totalidad del financiamiento. Por lo que es pertinente aclarar que no se está calificando el nivel de deuda de cada estado, sino que se presenta únicamente la posición en que se encuentra a nivel nacional.

Por otro lado, si se toma en cuenta el endeudamiento estatal como proporción de las participaciones federales, los estados con mayor nivel de deuda serían: Coahuila, Quintana Roo y Nuevo León, con porcentajes que superan 200%. Las entidades con menor deuda vuelven a corresponder a Tlaxcala, Campeche y Querétaro.

Gráfica 9
Costo promedio ponderado por entidad federativa,
marzo de 2013
 (porcentajes)



Fuente: SHCP.

Conviene indicar que los saldos dados a conocer por la SHCP se refieren a la deuda pública garantizada con participaciones federales que cuentan con la aprobación de los congresos locales, más otras obligaciones que opcionalmente las entidades dan a conocer a las autoridades federales, por lo que el registro de la Secretaría sólo representa parcialmente el saldo de la deuda pública de los estados (ASF, 2012).

