

Reseña

Víctor S. Peña y Carlos González Barragán
(coordinadores), (2015),
Deudas en estados y municipios.
Aproximaciones a una problemática subnacional,
Hermosillo,
El Colegio de Sonora y Centro de Investigación Económica
y Presupuestaria A. C.,
268 pp.

El tema del endeudamiento despierta mucho interés y una diversidad de reacciones, la mayoría negativas, tanto de los especialistas como de la ciudadanía en general. Si nos remitimos a la historia nacional, la incapacidad para pagar la deuda contraída con las potencias europeas fue el pretexto para la invasión del territorio, a mediados del siglo XIX. La deuda externa de las décadas de 1970 y 1980 alcanzó tal dimensión que la magnitud del servicio y el pago del principal inhibieron toda posibilidad de crecimiento económico. La llamada década perdida se fraguó en un escenario en el cual 8 por ciento del producto interno bruto (PIB) era transferido al extranjero, como pago de los intereses que generaba la gigantesca deuda acumulada. Esa circunstancia insostenible explica, en parte, el desastre que experimentó la economía mexicana en los años ochenta.

En la actualidad, la deuda externa no se considera un problema por sí misma, dado que su monto es sustancialmente menor al registrado en el pasado y, sobre todo, porque la relación deuda externa versus PIB y deuda externa versus exportaciones es muy baja, si se le compara con la época referida. Más bien, ahora los problemas provienen del endeudamiento interno. De acuerdo con un estudio reciente, realizado por el Fondo Monetario Internacional, en 2015 la deuda públi-

ca de México ascendió a 51.9 por ciento del PIB (más de 9 billones de pesos), lo que representa un aumento considerable si se toma en cuenta que entre 2004 y 2012 representó, en promedio, 41.2. Estos pasivos incluyen los préstamos a cargo del gobierno federal, los adquiridos por empresas como Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, los de la banca de desarrollo y los relacionados con las obligaciones pensionarias exigibles para cada ejercicio. Esto constituye un foco de atención que se requiere dimensionar adecuadamente.

Debido a su crecimiento desmesurado, la deuda de los estados y los municipios ha sido motivo de reclamos y acusaciones entre la clase política nacional, de intranquilidad por parte de los empresarios y de preocupación de funcionarios públicos responsables de las áreas financieras, de académicos especializados y, en general, de la sociedad civil en general.

Esta problemática no era tal hace unos años, ya que los ayuntamientos y las entidades federativas no contaban con facultades legales para gestionar créditos ante el sistema bancario, o buscar liquidez en el mercado bursátil. Sin embargo, a raíz de las enmiendas recientes a la Constitución ahora sí pueden gestionar alternativas de financiamiento privado. Las reformas, junto a la precariedad presupuestal, derivada de la recesión de 2009, abrieron la puerta para que el endeudamiento adquiriera un ritmo acelerado hasta llegar al que registra en la actualidad. Al finalizar 2013, la deuda estatal ascendió a 482 mil millones de pesos, cuando en 2008 apenas rebasó los 200 mil; es decir, en ese lapso se elevó a una tasa promedio anual de 23 por ciento. Si se compara con la alcanzada en el periodo 2000-2008 hay una diferencia marcada, puesto que en esa etapa el ritmo promedio de crecimiento fue de 10 por ciento.

El endeudamiento sublocal consiguió visibilidad e incluso categoría de escándalo al ventilarse la situación del estado de Coahuila, donde en sólo unos cuantos años (el periodo gobernado por Humberto Moreira, 2005-2011) pasó de 350 millones de pesos a más de 36 mil. Pero no fue la única entidad que se endeudó a un ritmo desproporcionado, también lo hicieron el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Veracruz, Nuevo León, Chihuahua, el Estado de México, Jalisco, Chiapas, Michoacán de Ocampo, Tamaulipas, Quintana Roo y Sonora. Un patrón de endeudamiento igual se observó en muchos

municipios del país. Este es el tema central de *Deudas en estados y municipios. Aproximaciones a una problemática subnacional*

El contenido de esta obra gira alrededor de dos aspectos principales; el primero tiene que ver con el estudio de la plataforma institucional, que ampara las relaciones fiscales intergubernamentales, donde subyace la mecánica de recaudación impositiva y la distribución de los recursos hacia los estados y municipios. En ese tenor se exponen los cambios a la Ley de Coordinación Fiscal, puesta en marcha a principios de la década de 1980, y las variantes registradas en las contribuciones federales a estados y municipios. La naturaleza de estas relaciones fiscales permite entender el crecimiento de la deuda regional. El segundo eje articulador de los trabajos se orienta a explicar las causas del aumento acelerado del endeudamiento subnacional, así como la dimensión que ha alcanzado.

La compilación se divide en tres partes: la primera, titulada *Un contexto propicio para el endeudamiento*, consta de tres capítulos: “Análisis multianual de ingresos, egresos y endeudamiento en las entidades federativas mexicanas”, de Carlos González Barragán; “Análisis no financiero de las deudas subnacionales en México: conclusiones y propuestas más allá de las reformas financieras”, de Jaime Villasana Dávila y “La reforma a la Ley de Coordinación fiscal (2007): ¿quiénes ganaron?, ¿quiénes perdieron?”, a cargo de Braulio Quevedo Cardoso.

Las reflexiones de estos autores permiten entender el carácter del endeudamiento subnacional. Revisan y discuten el origen y constitución de los ingresos de los estados y los municipios, así como las reformas fiscales y tributarias desde finales del siglo pasado. Sugieren que dichas enmiendas favorecieron el surgimiento y ampliación posterior de las deudas locales, cuya evolución se aborda en el capítulo escrito por Villasana Dávila.

De acuerdo con González Barragán, el endeudamiento creciente es una expresión de indisciplina fiscal. Al respecto, con base en lo analizado por Ter-Minassian, señala que existen cuatro causas que explican la resistencia a la sobriedad fiscal, la primera es una cuestión de agrupamiento; es decir, los estados y los municipios mal manejados reciben igual trato que los bien administrados, lo cual inhibe incentivos orientados a buscar finanzas públicas sanas. La segunda causa señalada se relaciona con el daño moral que propician los res-

cates financieros frecuentes del Estado mexicano, y la tercera que, dada la diversidad del país, las autoridades se ven obligadas a buscar financiamiento extraordinario para enfrentar emergencias derivadas de fenómenos naturales. Por último, se alude a la autonomía de las administraciones regionales, que en muchos casos impide imponer reglas de disciplina fiscal desde el gobierno federal.

La segunda parte del libro es La deuda como problemática subnacional, y comprende cuatro capítulos: “No todo lo que se debe es deuda; y otras reglas que favorecen la opacidad”, de Víctor Peña; “Endeudamiento de estados y municipios en México”, de Horacio Sobarzo Fimbres; “La deuda pública subnacional en México 2005-2012: un análisis sobre las obligaciones financieras registradas”, de Gerardo Guajardo y Franco Antonio Villareal Lozano y “Deuda en estados y municipios de México”, de Alejandro Navarro.

En los textos que integran esta sección, la premisa de partida es que el endeudamiento regional tiene poco que ver con su dimensión, en tanto que en relación con el PIB apenas rebasa 3 por ciento, mientras que en Estados Unidos ésta es de 18 y en Argentina de 7. Dicha problemática, sostienen, responde más a la opacidad y la concentración en pocas entidades, pues en 12 se engloba 80 por ciento de la deuda estatal. En Chihuahua y Coahuila,¹ la proporción deuda/PIB rebasa 8 por ciento. No es difícil deducir que en dichos estados el sobreendeudamiento estresa su viabilidad financiera, sobre todo si se consideran otras referencias, por ejemplo, en las entidades más endeudadas (Quintana Roo, Coahuila, Chihuahua y Nuevo León) las obligaciones financieras representaron más de 200 por ciento de sus ingresos derivados de las contribuciones federales. Por otra parte, las obligaciones de Sonora, Veracruz y Baja California significaron entre 100 y 200 por ciento de esos ingresos.²

Víctor Peña analiza la falta de transparencia que ha acompañado hasta ahora al crecimiento desmesurado de la deuda. Además de po-

¹ Es fácil colegir que el ritmo de endeudamiento de estas entidades superó fácilmente el promedio nacional anual, que ascendió a 23 por ciento entre 2008 y 2013.

² Para tener una idea más precisa de las implicaciones que tienen esas obligaciones en la liquidez de los gobiernos sublocales, sería necesario ponderar el calendario de pagos anuales negociados en los créditos contratados, y comparar esos desembolsos y erogaciones con los ingresos registrados vía contribuciones federales o bien respecto a los ingresos propios, y en relación con los totales. Estas métricas están contempladas en varios artículos de la obra.

ner atención en la ambigüedad y confusión prevalecientes en torno a lo que debería considerarse como deuda, el autor señala que resulta complicado contar con información confiable respecto a los siguientes aspectos: a) ¿por qué se contrató un crédito?; b) ¿cuáles fueron los elementos considerados para contratarlo con una institución y no con otra?; c) ¿cuánto cuesta el crédito? (en términos de intereses, garantías, comisiones) y d) ¿cuál fue el destino de los recursos?

Horacio Sobarzo plantea una temática relevante: el origen del endeudamiento creciente proviene de la inexistencia de una relación armónica entre los gastos y los ingresos, y de la incapacidad de los estados y los municipios para ejercer sus potestades tributarias. Dichas limitaciones les han generado incentivos perversos a las administraciones locales, uno de ellos es la contratación de deuda. Más que el tamaño de la deuda, lo que llama la atención es su crecimiento acelerado, plantean Guajardo y Villarreal, así como su concentración extrema en pocas entidades, sostiene Alejandro Navarro. Prácticamente todos los artículos de esta sección coinciden en proponer que es indispensable establecer límites legales a esa problemática.

Los textos se escribieron entre 2013 y 2014. En ese último año el Congreso federal inició la discusión de la iniciativa Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios, para regular el endeudamiento subnacional; a principios de marzo de 2016 la Cámara Alta la aprobó en comisiones, con varias enmiendas. En el caso de que transite la votación en el pleno, se turnaría a la colegisladora para su aprobación final.³ Las leyes reglamentarias y su operación aún están en proceso de concretarse. Sin embargo, los expertos afirman que contiene disposiciones que reducirán los incentivos de los estados y los municipios para endeudarse indiscriminadamente.

La tercera parte del libro se titula Deudas en la instancia inmediata de gobierno, consta de dos artículos: “El endeudamiento municipal en México. Análisis jurídico en cuatro estados del noroeste”, de Jonathan Ramírez, e “Instituciones fiscales, prestamistas y desarrollo local: un análisis de la deuda de los municipios de Jalisco”, de Antonio Ruiz y Nancy García. En ambos se aborda el marco institucional local

³ Junto con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, también se modificó la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

bajo el cual se configura el proceso de endeudamiento de los estados y los municipios. En el primero, el autor ofrece un análisis comparativo de la normatividad en materia de deuda de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa. Esta comparación permite generar referencias pertinentes respecto a la diversidad conceptual de las leyes regionales sobre el tema.

A manera de conclusión vale la pena destacar que los compiladores presentan un epílogo donde muestran el estado actual en relación con el debate legislativo sobre el endeudamiento de estados y municipios. Como los autores enfatizan, la deuda en sí misma no es mala; lo malo es la naturaleza de la gestión en tanto no se sabe si beneficia a alguna institución financiera o a otra, y dada la opacidad que prevalece en torno al ejercicio de esos recursos frescos. Sobre ello indican la importancia de generar mayor reflexión. De esta manera, el texto pone los puntos sobre las íes al tocar un tema de enorme relevancia, sobre todo en el entorno regional, de ahí que sus propuestas y conclusiones resulten oportunas para todas las entidades con problemas de sobreendeudamiento.

La lectura de este libro abre un abanico de líneas de investigación en torno a la deuda subnacional. Es importante documentar, por ejemplo, en qué se gasta o se ha gastado la deuda; si las reestructuraciones son un negocio para los participantes; los plazos sobre los que está contratada; si la deuda ha servido para propiciar desarrollo en el país; qué debe hacerse para reducir la tentación del dinero fácil, a través del endeudamiento, y si la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios resultará efectiva, para limitar el endeudamiento desenfrenado en que están incurriendo los gobiernos locales. De seguro, los especialistas que escribieron esta obra recomendable continuarán trabajando y buscando respuestas sobre dichos temas.

Alvaro Bracamonte Sierra*

* Profesor-investigador del Programa de Estudios Trasfronterizos de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: abraaca@colson.edu.mx