¿Representa un Riesgo para las Finanzas Públicas el Uso Adecuado de la Deuda Pública Estatal?

Xóchitl Livier De la O Hernández

El presente artículo presenta un breve análisis de la evolución económica y financiera de la deuda pública estatal en México en el periodo 2008 – 2011

MANUEL FRANCISCO AGUILAR BOJÓRQUEZ

Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California y representante del Grupo Zonal 1 de la CPFF

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera global iniciada en 2008 ha traído, entre sus grandes costos, un incremento de los déficit fiscales a nivel global. Nuestro país, y en particular los gobiernos estatales, no han sido ajenos al problema, ya que en los últimos años se registró un crecimiento en el endeudamiento en las entidades federativas, del 43% real entre diciembre de 2008 y diciembre de 2010, y de un incremento del 80% en el endeudamiento de los gobiernos de los estados y el Distrito Federal para el mismo periodo.

Cuadro 1

Saldo en Deuda de las Entidades Federativas

	2008		2009		2010		2011	
	Millones de Pesos	%	Millones de Pesos	%	Millones de Pesos	%	Millones de Pesos	%
TOTAL	**203,070**	**100**	**252,154**	**100**	**314,665**	**100**	**390,777**	**100**
Gobierno de los Estados	***124,857***	***61.5***	***146,822***	***58.2***	***248,867***	***79.1***	***316,267***	***80.9***
Municipios	23,620	11.6	30,588	12.1	37,827	12.0	44,125	11.3
Organismos Descentralizados en las Entidades_1	54,593.5	26.9	74,743.6	29.6	27,970.5	8.9	30,385.6	7.8

Fuente: Cuadro elaborado por INDETEC, con base en la información de la UCEF. 1_Incluye Organismos Municipales.

El endeudamiento público es una útil herramienta de financiamiento que los gobiernos utilizan para sufragar el gasto en inversión, su utilización se encuadra en las medidas de estabilización y compensación económica, atendiendo la reactivación del mercado y la atención a los sectores más vulnerables.

Las haciendas públicas en México, registran algunas diferencias entre los objetivos que persiguen con el uso del financiamiento. Para el gobierno federal, el objetivo básico de la deuda pública es obtener los recursos necesarios para financiar el déficit público, mientras que para el orden estatal y municipal, se parte del principio de que el gobierno local debería emitir deuda pública para una finalidad básica: financiar sus proyectos de capital, los cuales también se conocen como "inversiones públicas productivas". Los diferentes motivos de endeudamiento tienen su explicación en las diferentes funciones económicas que imperan en los diferentes órdenes de gobierno. Una caracterización de lo anteriormente señalado es que la función económica de los gobiernos subnacionales es la de proporcionar niveles de servicios públicos de acuerdo con las preferencias de las comunidades locales, particularmente es la creación de infraestructura que favorezca el desarrollo socioeconómico de la región.

En lo que toca a la contratación y el manejo de la deuda pública de estados y municipios, esta se encuentra regulada constitucionalmente en su Artículo 117, que establece que los estados y los municipios no pueden contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Tampoco podrán contraer obligaciones o empréstitos, salvo cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

En consecuencia, los niveles en el endeudamiento son diferentes entre la Federación y los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, persiste el punto de coincidencia de que bajo el contexto de que la crisis global y las medidas de endeudamiento tomadas en los recientes años, dejaron un reducido margen de política fiscal para que los gobiernos estatales implementen medidas de estabilización y compensación a los sectores más vulnerables, por lo menos en el corto plazo. En otras palabras, el incremento en el endeudamiento público implica una reducción relativa en los montos y calidad del gasto público (gasto corriente y/o de capital) que no se destina al pago de deuda, y eventualmente en un incremento de los ingresos ordinarios del gobierno, principalmente contribuciones.

Por lo anteriormente señalado, en este artículo tratamos de explorar las condiciones financieras que guarda la deuda estatal que den luz sobre los

"La deuda pública es una herramienta útil de financiamiento que los gobiernos utilizan para sufragar el gasto de inversión"

niveles prudentes de endeudamiento. El análisis se presenta en dos partes, la primera muestra algunos comparativos económicos de la evolución de la deuda pública estatal en México entre el periodo de 2008 y 2010, que se incrementó en su relación deuda estatal – PIB, y deuda estatal per cápita. La segunda parte muestra algunos indicadores financieros de la deuda que tienden a ilustrar la capacidad de endeudamiento en el mediano y largo plazo, así como la presión que el costo de la deuda tiene sobres sus finanzas públicas.

1. INDICADORES ECONÓMICOS DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL

Los indicadores económicos de la deuda pública pretenden mostrar la magnitud de los saldos de la deuda en cada entidad federativa con respecto al tamaño de su economía y de su población, por lo que se expresan como porcentaje del PIB y como endeudamiento per cápita.

Cabe señalar que la información que se utilizó en este trabajo corresponde a los saldos en deuda pública estatal, sin incluir el endeudamiento municipal ni de los organismos descentralizados.

En los últimos años la relación deuda estatal – PIB en las entidades federativas se ha incrementado, como resultado de la contracción económica, y en consecuencia una reducción de los ingresos ordinarios en las haciendas estatales. El cuadro No. 2 nos muestra que el saldo de la deuda estatal en México representaba el 1.1% del PIB total en las entidades en 2008, el cual se incrementó hasta el 2.3% al cierre de 2011. Este cuadro sirve también para ilustrar cómo las condiciones económicas internacionales, particularmente el deterioro de la economía norteamericana fue un factor que incidió, entre otros, en los niveles de endeudamiento. En promedio, la relación deuda estatal PIB de los estados que colindan con los Estados Unidos tenía en 2008 un coeficiente de saldo en deuda estatal – PIB de 0.5% en 2008, y al cierre del 2011 éste representaba ya el 4%. Otro elemento que explica el incremento de la relación deuda – PIB, es que la recesión económica disminuyó el PIB nominal en la mayoría de las entidades para los periodos de 2009 y 2010. Cabe señalar que la información aquí mostrada es la reportada en la SHCP,

y que no necesariamente integra los mismos pasivos para todas las entidades, como por ejemplo el caso del estado de Chihuahua que incluye como deuda los pasivos del fideicomiso carrereto y que en otras entidades los fideicomisos no se registran dentro del concepto de deuda.

Cuadro 2

DEUDA PUBLICA ESTATAL COMO PORCENTAJE DEL PIB				
	2008	2009	2010	2011_1
T O T A L	**1.1**	**1.3**	**2.0**	**2.3**
Aguascalientes	1.7	0.7	1.6	1.6
Baja California	0.6	0.7	0.7	1.2
Baja California Sur	1.0	0.8	2.1	1.7
Campeche	-	-	0.0	0.1
Coahuila	0.3	0.4	1.9	8.4
Colima	1.2	1.4	1.2	2.2
Chiapas	-	1.1	3.2	5.1
Chihuahua	0.3	0.8	3.1	4.0
Distrito Federal	2.1	2.2	2.4	2.3
Durango	2.1	2.0	1.8	2.0
Guanajuato	0.6	1.3	1.3	1.3
Guerrero	1.0	1.5	1.6	1.4
Hidalgo	1.3	2.1	1.9	1.7
Jalisco	0.9	1.8	1.8	1.7
México	2.7	2.7	2.4	2.2
Michoacán	0.9	1.1	3.1	4.5
Morelos	0.2	0.1	0.1	1.0
Nayarit	1.0	1.3	3.4	6.1
Nuevo León	0.7	1.0	2.1	2.2
Oaxaca	0.7	0.6	2.3	2.4
Puebla	0.9	0.9	1.4	1.3
Querétaro	0.6	0.6	0.6	0.5
Quintana Roo	1.0	1.6	4.3	5.7
San Luis Potosí	1.2	2.0	1.8	1.6
Sinaloa	1.0	1.0	1.0	1.1
Sonora	1.3	1.4	4.6	3.1
Tabasco	0.4	0.5	0.4	0.5
Tamaulipas	0.0	0.0	2.0	2.2
Tlaxcala	-	-	-	-
Veracruz	0.2	-	3.3	3.9
Yucatán	0.3	1.1	1.0	1.2
Zacatecas	0.6	0.5	0.5	2.9

Fuente: Cuadro elaborado por INDETEC con base en información de la SHCP e INEGI.
1_El PIB estatal es estimado con base en las proyecciones de crecimiento publicadas por BANAMEX

En lo concerniente al endeudamiento estatal per cápita en las entidades federativas, éste se incrementó en promedio un 111% en términos reales entre el cierre del 2008 y del 2011.

Cuadro 3

SALDO EN DEUDA ESTATAL PER CÁPITA Pesos Corrientes				
	2008	2009	2010	2011
Total	**1,166.7**	**1,361.1**	**2,215.4**	**2,768.0**
Aguascalientes	1,824.4	805.6	1,872.3	1,987.0
Baja California	670.2	674.6	773.5	1,337.8
Baja California Sur	1,163.5	1,058.0	2,472.1	2,085.8
Campeche		-	241.8	608.9
Coahuila	490.2	454.1	2,699.6	12,725.5
Colima	1,225.6	1,357.5	1,230.9	2,524.8
Chiapas		497.0	1,509.3	2,553.0
Chihuahua	276.4	874.3	3,334.1	4,702.6
Distrito Federal	4,810.6	5,072.5	5,940.3	6,134.9
Durango	1,916.3	1,871.4	1,741.1	2,030.8
Guanajuato	565.7	1,098.5	1,187.1	1,199.9
Guerrero	531.5	793.9	896.1	804.8
Hidalgo	1,014.9	1,604.1	1,415.2	1,327.8
Jalisco	901.8	1,800.9	1,894.6	1,919.2
México	1,890.1	1,863.2	1,891.0	1,830.7
Michoacán	657.6	795.6	2,134.3	3,362.7
Morelos	138.1	80.4	63.0	874.8
Nayarit	732.9	929.6	2,334.1	4,429.1
Nuevo León	1,461.2	1,852.0	4,293.7	4,829.9
Oaxaca	346.0	305.4	1,195.7	1,329.4
Puebla	596.4	590.6	1,012.1	994.8
Querétaro	775.4	754.4	706.6	673.9
Quintana Roo	1,299.2	1,997.6	5,797.3	7,775.3
San Luís Potosí	1,084.5	1,670.3	1,655.6	1,599.9
Sinaloa	894.3	893.0	946.6	1,097.8
Sonora	1,528.0	1,659.4	5,559.7	3,939.0
Tabasco	922.0	901.2	810.4	991.8
Tamaulipas	44.8	0.5	2,402.0	2,777.5
Tlaxcala	-	-	-	-
Veracruz	151.5	-	2,526.3	3,257.4
Yucatán	235.8	944.7	850.7	1,147.0
Zacatecas	393.3	353.6	419.5	2,394.5

Fuente: Cuadro elaborado por INDETEC con base en información de la SHCP e INEGI.

JOSÉ ALEJANDRO DÍAZ LOZANO

Encargado de la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes y representante del Grupo Zonal 4 de la CPFF

El cuadro No. 3 muestra el saldo en deuda estatal per cápita en los últimos años, el cual muestra incrementos dispares entre las entidades, donde incluso, entidades como Coahuila, Chihuahua, Morelos Tamaulipas y Veracruz, muestran incrementos reales muy significativos entre el periodo de 2008 al 2011, lo cual obedece, en estos casos, a que durante el cierre de 2008 sus niveles de deuda estatal eran los más bajos del país. Por otra parte los estados Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Querétaro, San Luís Potosí, Tabasco tuvieron una disminución real en el endeudamiento per cápita entre el 2008 y el cierre del 2011.

2. INDICADORES FINANCIEROS DE LARGO PLAZO DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL

Como ya se señaló, los indicadores que se ilustran en los cuadros 2 y 3, sólo ilustran el tamaño de la deuda con respecto al tamaño de la economía y la población, pero para determinar los niveles de prudencia en el endeudamiento se requiere elaborar otros indicadores que vinculen el saldo de la deuda pública estatal con el desempeño de sus propias finanzas públicas.

A continuación se presentan algunos indicadores de endeudamiento estatal a corto plazo; el cuadro No. 4 presenta los ingresos comprometido al pago de deuda pública. Este indicador nos muestra el porcentaje de los recursos presupuestales propios que asignan los gobiernos estatales para sufragar los compromisos de deuda estatal; este margen de asignación presupuestal incluye ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales) más las participaciones[1], los cuales son parte de los recursos que no están etiquetados para un destino específico.

1 El monto de las participaciones considera para nuestro estudio el total de participaciones e incentivos pagados por la Federación menos el 20% de éstos, que es el monto mínimo que los estados deben de transferir a sus municipios. Cabe señalar que existen entidades federativas que transfieren un porcentaje mayor al 20%.

Cuadro 4

Ingresos Comprometidos al Pago de Deuda Gasto en Deuda Estatal / Ingresos Propios más Participaciones)			
	2008	2009	2010
TOTAL	**5.5**	**6.7**	**9.4**
Aguascalientes	5.5	5.7	6.0
Baja California	2.8	2.7	2.6
Baja California Sur	7.4	11.9	18.6
Campeche	0.4	0.1	5.3
Coahuila	0.5	3.4	23.4
Colima	25.9	6.9	2.4
Chiapas	1.3	2.1	15.8
Chihuahua	5.4	4.7	5.9
Distrito Federal	4.7	8.5	7.6
Durango	8.0	5.3	8.5
Guanajuato	1.5	1.6	1.9
Guerrero	6.7	4.3	5.7
Hidalgo	2.6	4.4	4.8
Jalisco	2.5	4.5	6.4
México	15.2	18.4	14.9
Michoacán	5.1	7.5	17.2
Morelos	6.2	4.0	0.5
Nayarit	1.4	4.0	5.5
Nuevo León	4.0	12.9	23.8
Oaxaca	0.0	0.0	0.1
Puebla	3.2	1.7	3.6
Querétaro	1.6	1.2	0.9
Quintana Roo	13.6	18.6	52.5
San Luis Potosí	4.3	5.6	3.7
Sinaloa	2.0	1.7	1.2
Sonora	3.9	4.1	13.5
Tabasco	20.7	-	0.9
Tamaulipas	1.9	10.3	4.9
Tlaxcala	-	-	-
Veracruz	-	-	2.4
Yucatán	0.9	2.5	4.2
Zacatecas	0.9	9.6	47.0

FUENTE: Cuadro elaborado por INDETEC con base en cuentas públicas estatales e información de INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

A nivel nacional el grado en que se tienen comprometidos los ingresos propios y las participaciones para el pago de obligaciones derivadas del endeudamiento pasó de un 5.5% en 2008 un 9.4% en 2010.

La carga fiscal (servicio de la deuda respecto al gasto total) también observa un incremento que va del 2.1% al 3.1% entre 2009 y 2010. Los valores para cada entidad federativa se presentan en el cuadro No. 5

Cuadro 5

Carga Fiscal (Pago de Deuda Estatal como Porcentaje del Gasto Total)			
	2008	2009	2010
Total	**2.1**	**1.9**	**3.1**
Aguascalientes	2.0	1.7	2.0
Baja California	1.3	1.0	1.0
Baja California Sur	2.7	4.4	6.6
Campeche	0.2	0.1	2.1
Coahuila	0.2	1.0	6.2
Colima	8.5	2.3	0.9
Chiapas	0.4	0.6	4.7
Chihuahua	2.4	1.9	2.2
Durango	2.7	1.2	2.4
Guanajuato	0.5	0.5	0.7
Guerrero	1.6	0.9	1.3
Hidalgo	0.8	1.1	1.4
Jalisco	1.0	1.4	2.4
México	5.7	5.4	4.8
Michoacán	1.5	1.9	4.6
Morelos	2.1	1.1	0.2
Nayarit	0.5	1.1	1.4
Nuevo León	2.0	5.3	8.3
Oaxaca	0.0	0.0	0.0
Puebla	1.1	0.5	1.1
Querétaro	0.7	0.4	0.3
Quintana Roo	4.7	5.3	15.2
San Luis Potosí	1.3	1.5	1.1
Sinaloa	0.8	0.5	0.4
Sonora	2.0	1.3	4.7
Tabasco	7.9	-	0.4
Tamaulipas	0.8	3.0	1.8
Tlaxcala	1.5	-	-
Veracruz	-	-	0.6
Yucatán	0.4	0.7	1.3
Zacatecas	0.3	2.3	11.4

FUENTE: Cuadro elaborado por INDETEC con base en cuentas públicas estatales e información de INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

La capacidad de endeudamiento de largo plazo pasó de una condición de solidez hasta el año de 2008, donde los ingresos propios y las participaciones del estado sólo estaban comprometidas en un 26.7% al pago de la deuda, situación que permitía un mayor margen en sus niveles de endeudamiento en el largo plazo, lo que ocurrió a partir del 2009; sin embargo, este indicador para 2010 se disparó a 52.6%, lo que lo pone en parámetros críticos, ya que el saldo de la deuda estatal es alto y vulnera la capacidad financiera de algunas entidades federativa en próximos ejercicios.

Cuadro 6

Capacidad de Endeudamiento a Largo Plazo (%)
(Saldo de Deuda del Estado /Ing. Propios más Participaciones)

	2008	2009	2010
TOTAL	**26.7**	**35.4**	**52.6**
Aguascalientes	43.7	22.2	48.0
Baja California	16.6	19.3	18.8
Baja California Sur	20.5	16.8	46.7
Campeche	-	-	3.4
Coahuila	12.8	11.9	69.6
Colima	25.4	29.6	25.3
Chiapas	-	14.7	42.1
Chihuahua	5.9	18.3	75.1
Distrito Federal	51.3	58.3	59.4
Durango	50.1	57.3	50.9
Guanajuato	17.6	39.0	35.5
Guerrero	19.9	32.9	33.3
Hidalgo	30.0	58.2	47.6
Jalisco	24.0	53.7	51.9
México	49.7	62.0	51.3
Michoacán	21.6	28.5	71.9
Morelos	4.0	2.6	1.9
Nayarit	15.5	21.8	59.6
Nuevo León	27.3	37.8	96.5
Oaxaca	12.2	11.8	43.0
Puebla	21.1	24.0	34.4
Querétaro	16.3	18.1	16.1
Quintana Roo	25.1	45.8	115.5
San Luis Potosí	34.6	58.7	52.1
Sinaloa	22.3	24.1	23.5
Sonora	22.9	35.2	109.4
Tabasco	13.2	13.9	12.5
Tamaulipas	1.0	0.0	54.5
Tlaxcala	-	-	-
Veracruz	4.7	-	80.9
Yucatán	5.2	29.8	24.1
Zacatecas	9.6	9.4	11.0

FUENTE: Cuadro elaborado por INDETEC con base en cuentas públicas estatales e información de INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

"Para el periodo de 2010, la carga fiscal es del 18.3%, lo que se traduce que los estados, en promedio, deberán de dedicar relativamente, más recursos al pago de la deuda"

El grado de endeudamiento muestra la proporción que guarda el total de la deuda acumulada con respecto al gasto total de un ejercicio fiscal. El cuadro No. 7 ilustra la capacidad que tienen los estados para mantener ciertos montos de obligaciones de deuda. Para 2008, la proporción de deuda estatal nacional a largo plazo que era del 10.6%, no se considera que represente una carga onerosa para las finanzas públicas estatales, sin embargo, ya para el periodo de 2010, la carga fiscal es del 18.3%, lo que se traduce que los estados, en promedio, deberán de dedicar relativamente, más recursos al pago de la deuda, lo cual reduce la disponibilidad de sus ingresos propios en el futuro.

CONCLUSIONES

Los efectos en la reciente crisis económica ya se han reflejado en incrementos en los niveles de deuda estatal, lo que evidencia un estrecho margen para implementar una apolítica fiscal contra-cíclica. Si bien se registran incrementos nacionales en el endeudamiento estatal, estas variaciones son muy desiguales entre las entidades federativas. Con la información aquí presentada, si bien se observa un crecimiento en el tamaño económico de la deuda (relación deuda estatal – PIB, y deuda per cápita) en casi todas las entidades federativas, cabe señalar que las condiciones financieras para enfrentar sus compromisos financieros son muy dispares. A nivel nacional los requerimientos de ingresos públicos estatales comprometidos futuros para el pago de deuda, al cierre de 2010 se ubicaban en el 18%; no todas la entidades se encuentran en esta situación, ya que diez entidades mantienen niveles de aceptables de endeudamiento, y cuatro ya registraron al cierre del 2010 una calidad de solidez para enfrentar sus compromisos de pago de deuda estatal. Cabe señalar, por otra parte, que este análisis se realizó sobre el endeudamiento estatal, por lo que no se contempló de manera integral el endeudamiento público en la entidad federativa, que también incluye la deuda de organismos descentralizados y la deuda municipal.

Cuadro 7

Grado de Endeudamiento % (Saldo de la Deuda Estatal/ Gasto Estatal Total)			
	2008	2009	2010
Total	**10.6**	**11.6**	**18.3**
Aguascalientes	15.9	6.7	16.5
Baja California	7.7	7.6	7.7
Baja California Sur	7.4	6.1	16.5
Campeche	-	-	1.3
Coahuila	4.1	3.6	18.5
Colima	8.3	10.0	9.1
Chiapas	-	4.1	12.6
Chihuahua	2.6	7.5	28.1
D.F	36.5	37.5	40.3
Durango	16.9	13.3	14.1
Guanajuato	6.0	11.6	13.4
Guerrero	4.8	6.9	7.6
Hidalgo	9.6	14.1	13.8
Jalisco	9.7	17.1	19.0
México	18.8	18.2	16.7
Michoacán	6.5	7.1	19.2
Morelos	1.4	0.7	0.6
Nayarit	5.2	6.1	15.3
Nuevo León	13.5	15.5	33.7
Oaxaca	2.8	2.1	8.8
Puebla	7.1	6.6	10.7
Querétaro	7.1	6.6	6.2
Quintana Roo	8.7	13.0	33.4
San Luis Potosí	10.8	15.5	15.4
Sinaloa	8.5	7.6	8.1
Sonora	11.9	11.0	38.0
Tabasco	5.0	5.1	5.2
Tamaulipas	0.4	0.0	19.6
Tlaxcala	-	-	-
Veracruz	1.5	-	19.6
Yucatán	2.4	8.5	7.6
Zacatecas	2.8	2.3	2.7

FUENTE: Cuadro elaborado por INDETEC con base en cuentas públicas estatales e información de INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Xóchitl Livier De la O Hernández, es Economista; Maestra en Finanzas por la Universidad del Valle de Atemajac; estudió el doctorado en Negocios y Estudios Económicos por la Universidad de Guadalajara; actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el INDETEC. xdelaoh@indetec.gob.mx