

Crisis Financiera y Nivel de Deuda Local

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera 2008-2009 se propagó por todos los países del mundo, aunque en cada caso adoptó sus características propias, dependiendo del grado de desarrollo de los países, de la regulación del sistema financiero y de la dependencia con los polos de desarrollo mundial, particularmente con los Estados Unidos de América.

México no fue ajeno a tales fenómenos internacionales y los efectos de la crisis se manifestaron con mayor fuerza en el año 2009 y en menor medida en 2010. Sin embargo, vale aclarar que en México la crisis internacional no implicó rescate y reordenación de su sistema bancario y financiero, en virtud de que estas tareas ya estaban revisadas y realizadas con anterioridad. En nuestro país la crisis fue más que nada en el aparato productivo, dada nuestra gran dependencia económica con nuestro vecino del norte y principal socio comercial.

Ciertamente se presentaron consecuencias sobre diferentes ámbitos de la economía y las fi-

El presente artículo expone la problemática que se generó en las entidades federativas a raíz de la crisis financiera que inició en las economías desarrolladas –principalmente los Estados Unidos– en el año 2008 y que posteriormente impactó en la mayor parte de los países del mundo, incluido el nuestro.

CÉSAR BOJÓRQUEZ LEÓN

nanzas nacionales. Nos interesa comentar especialmente el ámbito de las entidades federativas.

En el año 2009 cayó la actividad económica en forma importante y por lo tanto, la misma suerte corrieron las participaciones que la Federación entrega a las entidades federativas y los municipios en los términos que marca la Ley de Coordinación Fiscal.

Este es un tema que cobra particular importancia en las entidades federativas y municipios de México, ya que tales recursos representan, con mucho, la principal fuente de ingresos de libre ejercicio de los estados y municipios.

Adicionalmente a la disminución de los ingresos, era menester cubrir gastos que en algunos casos son irreductibles, así como compromisos adquiridos con anterioridad como son: los gastos en infraestructura, recursos comprometidos mediante convenio con la Federación, seguridad pública, entre otros rubros importantes.

Cierto que el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y la bursatilización de estos recursos jugó un papel relevante para compensar la caída en las participaciones federales, pero en numerosos casos se tuvieron que diseñar esquemas adicionales para fortalecer los ingresos locales, como por ejemplo, la contratación de deuda y asociaciones público privadas.

Actualmente se está generando una inquietud muy importante en torno al grado de deterioro de las finanzas públicas de los gobiernos locales debido a la contratación de empréstitos y, en general, a la concertación de diversas obligaciones financieras.

El propósito de este trabajo es sentar las bases para una evaluación del grado de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios de México; así como realizar una exploración de la situación de las finanzas públicas locales en



*C.P. Manuel Francisco Aguilar Bojórquez
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Baja
California, representante del Grupo Zonal 1 de la CPFF*

general; y, finalmente, exponer algunas medidas para ajustar y fortalecer las haciendas de los gobiernos locales.

1.- LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL 2008-2009

La crisis financiera internacional tuvo su origen principalmente en los Estados Unidos, pero de alguna manera otros países desarrollados compartían algunas insuficiencias en el manejo de sus respectivos sistemas financieros. En efecto, tanto en los Estados Unidos, como en Europa y Asia, se presentó un comportamiento poco prudente de banqueros, fondos de inversión y demás agentes financieros. Lo anterior, con la complacencia de las autoridades reguladoras, agencias calificadoras de valores y los despachos de auditoría externa.

En general, se dio rienda suelta a la especulación financiera y se privilegió a ésta sobre la economía real, es decir, sobre el aparato productivo y el empleo. En otras palabras se presentó una es-

“En México las consecuencias y las medidas que se adoptaron para atemperar la crisis no necesariamente fueron iguales a las de otros países”

peculación desenfadada y un comportamiento ajeno a la ética y a las sanas prácticas del mercado, tanto de los agentes financieros como de los propios inversionistas.

En México la turbulencia financiera internacional presentó algunas características particulares, y por las mismas razones, las consecuencias y las medidas que se adoptaron para atemperar la crisis no necesariamente fueron iguales a otros países.

Ante el deterioro de los indicadores económicos y financieros de las principales economías del mundo, los gobiernos de todos los países desplegaron un gran esfuerzo para frenar la depresión económica y posteriormente sentar las bases para un desarrollo más sano de los mercados financieros y la consolidación de la economía y del empleo. Entre las principales acciones antidepresivas podemos mencionar: rescates bancarios, inyección de liquidez por parte de los bancos centrales y adquisición de activos de industrias estratégicas.

En México el proceso fue de la siguiente manera: primero se manifestó la crisis bancaria internacional en 2008; después, en 2009, la contracción del crédito, el consumo, la producción y el empleo. En otras palabras, lo que en el ámbito internacional inició como una turbulencia financiera, después tanto en los países desarrollados como en México tuvo sus efectos negativos en el Producto Interno Bruto de cada país.

2.- EFECTOS DE LA CRISIS INTERNACIONAL EN LA ECONOMÍA MEXICANA

México, al igual que la mayoría de los países del mundo, no ha resultado ajeno a la problemática financiera internacional. Se reconoce que la crisis pasada tuvo en nuestro país efectos importantes sobre la economía y el empleo. En consecuencia, el gobierno federal instrumentó programas y diversas acciones para afrontar la situación económica y social.

En el ámbito del gobierno federal destacan dos programas para enfrentar la recesión:

- Programa de Impulso al Crecimiento y al Empleo (Se dio a conocer el 8 de octubre de 2008)
- Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo (Se dio a conocer el 7 de enero de 2009).

Esta misma inquietud se manifestó en las autoridades de los gobiernos locales, quienes en su gran mayoría se pronunciaron, primero, por emprender políticas públicas para detener la crisis y, en segundo término, sentar las bases para el desarrollo sostenido.

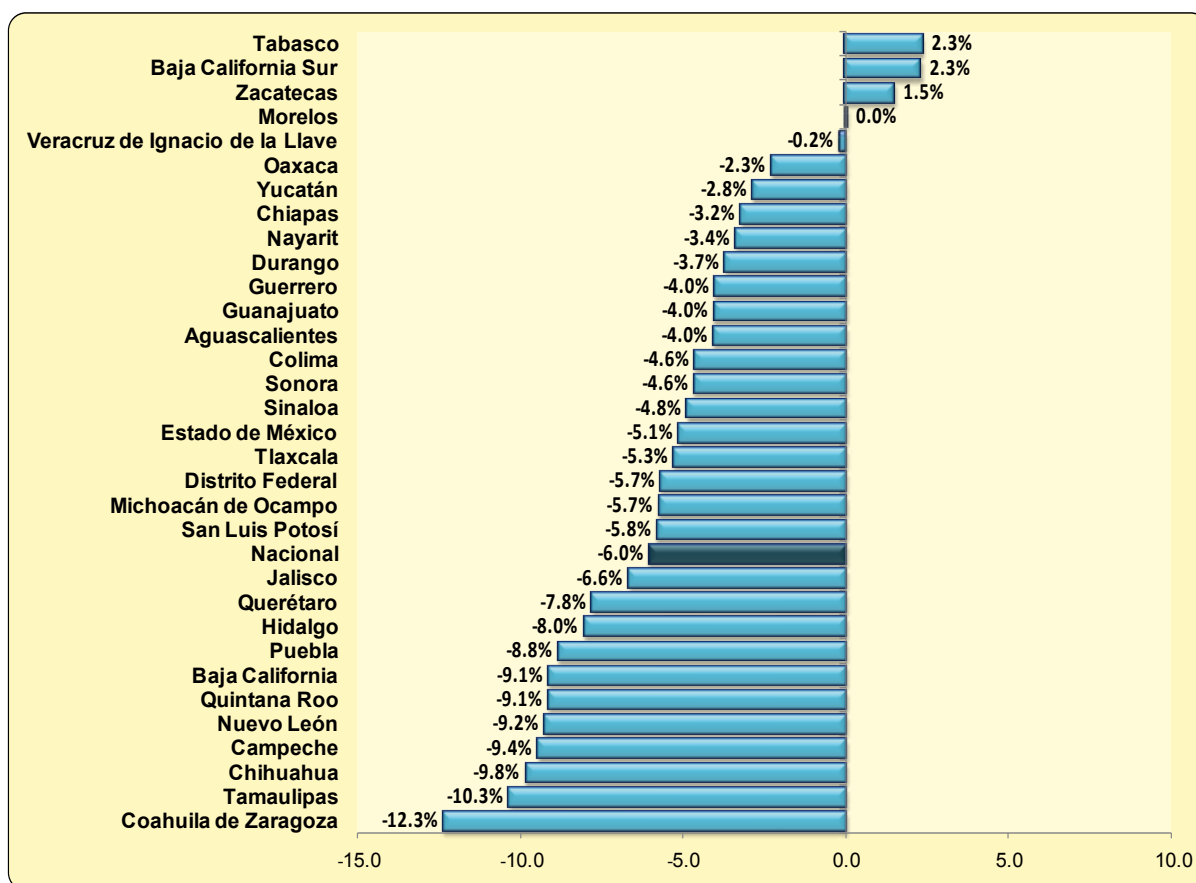
En los distintos programas anti-crisis del gobierno federal y de las entidades federativas, se observaron acciones comunes para atenuar y revertir el efecto adverso de la crisis. Entre las principales acciones que se emprendieron destacan las siguientes:

• Impulso al gasto en infraestructura pública para generar empleos
• Facilitar el ejercicio del gasto público con el propósito de dar mayor oportunidad a los programas y acciones de gobierno
• Apoyo a la planta productiva para preservar los puestos de trabajo
• Asistencia social a grupos vulnerables
• Facilidades y descuentos especiales para el pago de obligaciones fiscales
• Solicitud a los municipios a fin de que faciliten los trámites y la inversión privada
• Austeridad y transparencia en el manejo del gasto público
• Incrementar la competitividad empresarial y la capacitación de la mano de obra

3.- EFECTOS DE LA CRISIS SOBRE LA DEUDA Y LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El año 2009 representó un desplome importante del Producto Interno Bruto del país (-6.0 %), con un efecto en la inmensa mayoría de las entidades federativas, como se aprecia enseguida:

Comportamiento del Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2009
Variación porcentual anual



Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Comunicado Num. 421/10, Aguascalientes, Ags.

Una caída tan severa en la economía nacional y regional, representó a su vez un retroceso para la Recaudación Federal Participable y, por lo tanto, de las participaciones federales, la principal fuente de ingresos para las entidades federativas.

La disminución de las participaciones federales se compensó en parte con el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), que se integra con la recaudación del Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 257 de la Ley Federal de Derechos (LFD), y el 25% de los ingresos excedentes a los que se refiere la fracción IV del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), el resto se reparte entre otros fondos y destinos, como se aprecia enseguida:

3.1 Destino de los Ingresos Excedentes

<ul style="list-style-type: none"> • En un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;
<ul style="list-style-type: none"> • En un 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;
<ul style="list-style-type: none"> • En un 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.
<ul style="list-style-type: none"> • En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Los ingresos excedentes se destinarán a los Fondos hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar una caída de la Recaudación Federal



*Dr. Raúl Sergio González Treviño
Director General Adjunto de Planeación, Financiamiento y
Vinculación con Entidades Federativas de la UCEF, SHCP*

Participable (RFP) o de los ingresos petroleros del Gobierno Federal y de Petróleos Mexicanos.

En el caso del FEIEF los recursos que le corresponden se destinan a un Fideicomiso que se creó para tal fin. En efecto, de conformidad con los artículos 19, fracción IV, quinto párrafo, y 21, fracción II, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) constituyó un fideicomiso público, con el objeto de compensar disminuciones en el monto de la Recaudación Federal Participable (RFP), con respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos de la Federación.

Al igual que los otros Fondos, el FEIEF está sujeto a reglas de operación, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de marzo de 2009 y tienen por objeto regular la administración, inversión, control y aplicación de los recursos de este Fondo. Esta disponibilidad financiera es administrada por el Banco Na-

“Los recursos que las entidades federativas y municipios recibieron por concepto del FEIEF fueron superiores que los que se hubiesen recibido sin el esquema de potenciación”

cional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., (Banobras) en calidad de fiduciario del fideicomiso público, el cual opera sin estructura orgánica establecida para tal efecto.

3.2 Importancia de los Recursos del FEIEF en el Año 2009

Como se ha mencionado anteriormente, la crisis financiera internacional y la desaceleración de las economías de nuestros principales socios comerciales, ocasionó en 2009 una fuerte contracción de la actividad productiva y el empleo en el ámbito nacional. Este evento provocó a su vez una importante disminución de la recaudación tributaria y consecuentemente de la RFP y las participaciones que la Federación distribuye entre las entidades federativas y los municipios, conforme a las disposiciones que establece para tales efectos la Ley de Coordinación Fiscal.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria previene el efecto adverso que tendría sobre las entidades y municipios de México una disminución de la RFP, respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos del año de que se trate. Este fue precisamente el caso del año 2009.

Sin embargo, los cálculos indicaron que los recursos disponibles del FEIEF para el año 2009 no serían suficientes para compensar en su totalidad la caída en la RFP. En consecuencia, se pensó en crear un mecanismo que coadyuvara a contrarres-

tar este fenómeno que amenazaba la solvencia de las finanzas públicas de los gobiernos locales.

El resultado fue una innovadora estructura financiera que sirvió para potenciar los recursos disponibles del FEIEF y de esta forma aliviar en gran parte la caída observada en las participaciones federales. Dicha operación tuvo como objetivo potenciar de manera significativa los recursos remanentes para el 2009 de poco más de 13 mil millones de pesos (mmp) y así contrarrestar sustancialmente la disminución de las transferencias federales anteriormente señaladas.

Los recursos que las entidades federativas y municipios recibieron por concepto del FEIEF fueron superiores que los que se hubiesen recibido sin el esquema de potenciación, como lo resaltó la SHCP en un comunicado: “Como resultado de la operación, las entidades federativas y municipios recibirán recursos adicionales del orden de 32,000 millones de pesos en lo que resta del año (monto superior a los 26,000 millones de pesos que se esperaban). De esta forma, se prevé que, considerando los recursos que el FEIEF distribuyó a las entidades federativas en abril de este año, más los provenientes de esta operación, el impacto derivado de la disminución en las participaciones federales para las haciendas públicas estatales y municipales durante el presente año pasará de un estimado de 65,000 millones de pesos a 21,000 millones de pesos aproximadamente, un 5% debajo de lo programado en la Ley de Ingresos Federal.”¹

1 *Comunicado de Prensa, 14 de septiembre de 2009, SHCP-CONAGO-CPFF.*

4.- EFECTOS DE LA CRISIS SOBRE LA DEUDA PÚBLICA LOCAL

Ante la disminución de los ingresos, por un lado, y la urgencia de superar la crisis con medidas promotoras del empleo y el crecimiento económico, por el otro, las entidades federativas recurrieron a la contratación de empréstitos, razón por la cual las obligaciones registradas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público han crecido en forma importante (ver siguiente cuadro).

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (Millones de Pesos)

Entidad	2005	2006	2007	2008	2009	Sept 2010	(Incremento %) 2008-2010sept.
T O T A L	143,193.8	160,093.5	186,470.0	203,070.2	252,153.5	278,960.5	37.4
Aguascalientes	1,110.0	958.4	2,347.4	2,440.2	2,816.1	2,663.6	9.2
Baja California	3,928.4	4,556.0	5,809.9	6,438.2	8,895.2	9,056.6	40.7
Baja California Sur	637.5	647.9	662.3	731.0	2,015.4	1,633.2	123.4
Campeche	55.7	0.0	56.4	35.0	0.0	116.6	233.1
Coahuila	323.2	420.0	486.9	1,831.9	1,561.6	7,636.7	316.9
Colima	593.1	889.7	901.6	1,068.0	1,270.0	1,363.8	27.7
Chiapas	1,416.0	881.7	6,005.4	7,069.9	9,215.0	8,408.2	18.9
Chihuahua	1,315.8	6,896.7	6,623.3	6,300.6	13,183.0	13,261.3	110.5
Distrito Federal	43,527.4	44,085.9	44,079.5	45,579.6	47,529.5	49,096.1	7.7
Durango	2,710.0	2,680.9	2,692.1	3,153.3	3,643.7	3,731.2	18.3
Guanajuato	1,889.8	1,972.4	3,174.9	3,801.1	6,410.0	6,179.8	62.6
Guerrero	1,999.4	2,309.5	2,236.3	1,773.0	3,140.8	3,011.4	69.8
Hidalgo	2,461.8	2,451.8	2,481.4	2,466.4	3,909.2	4,104.8	66.4
Jalisco	8,160.9	8,830.8	8,480.4	12,309.9	20,163.4	20,931.3	70.0
México	31,790.4	31,975.7	32,316.3	32,838.6	33,017.5	37,356.2	13.8
Michoacán	2,787.8	2,811.4	6,581.1	6,757.8	7,770.9	9,573.8	41.7
Morelos	935.7	737.8	653.3	486.1	346.2	896.2	84.4
Nayarit	363.4	547.9	648.0	1,539.7	2,215.7	2,620.3	70.2
Nuevo León	11,721.7	16,711.1	17,346.2	17,959.9	27,070.7	32,288.2	79.8
Oaxaca	491.7	1,506.2	4,245.3	4,544.6	4,483.8	4,403.6	(-) 3.1
Puebla	3,012.6	3,360.3	6,250.0	6,327.4	6,501.8	8,914.8	40.9
Querétaro	1,717.3	1,717.9	1,891.2	1,975.2	2,355.8	2,314.5	17.2
Quintana Roo	1,927.8	1,880.0	2,427.8	2,756.4	3,743.2	4,861.7	76.4
San Luis Potosí	2,146.0	2,712.8	2,771.5	2,865.4	4,580.1	4,529.7	58.1
Sinaloa	4,182.0	4,226.1	4,579.2	4,514.7	4,476.5	4,687.2	3.8
Sonora	5,744.7	6,248.8	6,922.5	11,390.7	11,258.2	12,243.6	7.5
Tabasco	690.4	639.4	4,561.7	2,068.0	1,962.7	2,037.0	(-) 1.5
Tamaulipas	1,008.5	782.9	1,344.0	1,507.4	6,637.4	9,134.0	505.9
Tlaxcala	180.0	180.0	210.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Veracruz	3,464.2	5,514.3	7,074.4	9,169.7	9,331.2	9,288.9	1.3
Yucatán	607.1	743.1	476.0	730.9	2,076.1	1,898.0	159.7
Zacatecas	293.5	216.1	133.7	639.6	572.8	718.2	12.3

Fuente: Elaborado con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.



*C.P. Mirella Guzmán Rosas
Secretaria de Finanzas y Administración del Estado de
Michoacán, Representante del Grupo Zonal 5 e Integrante del
Grupo de Deuda y Empréstitos de la CPFF.*

En conjunto, la deuda pública de las entidades federativas y los municipios creció 37.4%, si comparamos septiembre de 2010 con respecto al cierre del año 2008, como lo muestra la tabla anterior.

¿Se encuentran sobreendeudadas las entidades federativas? La pregunta sólo podría responderse analizando caso por caso y teniendo en cuenta varios factores. En ocasiones no es tan relevante el monto absoluto de la deuda pública, ni tampoco la tasa de crecimiento de cierto período con respecto a otro, sino la capacidad de pago del ente público para hacer frente a sus obligaciones financieras.

La agencia calificadora internacional Fitch Ratings informó que a raíz de la crisis financiera nacional e internacional (2008-2009), la empresa ha puesto mayor énfasis en algunos aspectos prudenciales para calificar a estados y municipios.²

Los principales rubros que se toman en cuenta para emitir una calificación son: Deuda y otras

obligaciones financieras de largo plazo, Economía, Finanzas, Administración y Gestión.

Entre todo lo anterior, un factor muy importante es analizar el desempeño financiero y presupuestal, el cual se realiza de la siguiente manera:

Ingresos Disponibles= Ingresos locales o propios + Participaciones federales + Otros ingresos federales disponibles.

Gasto Operacional= Gasto Corriente + Transferencias no etiquetadas + Subsidios.

Ingresos Disponibles (IFOs)- Gasto Operacional= Ahorro Interno (AI)

El Ahorro Interno (AI) es el flujo disponible generado por la entidad para servir deuda y/o realizar inversión. El ahorro interno es básico para determinar la capacidad que un estado o municipio tiene para el servicio de la deuda, según se aprecia en la siguiente fórmula:

$$\text{Indicador Relevante} = \frac{\text{Servicio de la Deuda (i + K)}}{\text{Ahorro Interno}}$$

² *Presentación de Fitch Ratings, en la Tercera Reunión del Grupo de Deuda y Empréstitos, celebrada en la Ciudad de México, D.F., el 2 de septiembre de 2010.*

“Para concluir en que una o varias entidades federativas están sobreendeudadas será necesario tomar en cuenta una serie de elementos más amplios, los cuales tienen que ver, muy especialmente, con la capacidad de pago”

Se recomienda para este indicador un valor máximo de 33%. Este porcentaje sería una proporción prudente, ya que permitiría servir con el flujo propio una deuda de mediano o largo plazo y continuar realizando inversión, inclusive ante un entorno adverso.

Asimismo, según Fitch Ratings, otros factores de análisis son las obligaciones financieras de largo plazo y las contingencias, en donde destaca el análisis de la deuda indirecta; obligaciones por pensiones y jubilaciones (pasivos no fondeados) y/o servicios de salud; situación de organismos descentralizados relevantes y/o fideicomisos; convenios de pago por adeudos históricos.

Para concluir en que una o varias entidades federativas están sobreendeudadas será necesario además de considerar los montos totales de la deuda pública, tomar en cuenta también una serie de elementos más amplios, los cuales tienen que ver, muy especialmente, con la capacidad de pago.

5.- ACCIONES QUE SE RECOMIENDAN A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, POSTERIORES A LA CRISIS FINANCIERA 2008-2009

Implementar un **Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas de los Gobiernos**

Locales, que en su parte medular considere lo siguiente:

- Moderar el programa de inversión hasta montos en que puedan ser financiados con los ingresos disponibles (propios y transferidos), sin recurrir a montos excesivos de deuda pública.
- Mejorar la posición de liquidez a través de un apropiado equilibrio entre el saldo de las cuentas destinadas a bancos más cuentas de inversiones; y por otra parte, los créditos de corto plazo más las cuentas por pagar.
- La ruta de salida para continuar con niveles moderados de gasto de inversión podrá darse solamente a través de: a) incremento de los ingresos propios o transferidos; b) reducción del gasto operativo; c) ahorros en el servicio de la deuda originados por una reestructuración de pasivos de corto y largo plazo.

Cesar Bojórquez León, autor de este artículo es Maestro en Economía y consultor-investigador de INDETEC en materia de Finanzas Públicas.