

Disciplina financiera y endeudamiento municipal ¿incompatibles?

Ady Patricia Carrera Hernández

Presidenta de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C., 2015-2017

Introducción

El objetivo de este trabajo es dar a conocer los elementos básicos de la disciplina fiscal y su relación con la deuda, así como proporcionar ciertas directrices a los ayuntamientos para valorar la adquisición de empréstitos.

Disciplina fiscal, enfoque tradicional

La deuda *per se* no es mala, es como todo en la vida, puede ser buena o mala dependiendo de ciertos factores, como el perfil del funcionario municipal encargado de la toma de decisiones técnicas: el tesorero, el director de ingresos, el director de gastos. De ahí la importancia de que éstos tengan los conocimientos adecuados respecto de la gestión de deuda, para ofrecer información oportuna y pertinente a las autoridades encargadas de la toma de decisiones.

Al hablar de disciplina fiscal, inmediatamente se piensa en algo rígido, inflexible, en el respeto y cumplimiento de reglas. Eso era el enfoque clásico. Aquel en el que se pensaba que los gobiernos en cualquiera de sus niveles no deberían

adquirir deuda. La idea básica consistía en cubrir el gasto exclusivamente con los ingresos recibidos. El déficit, es decir, la diferencia entre el ingreso y el gasto era visto como algo nocivo para los contribuyentes, era una carga impuesta de manera injusta a las siguientes generaciones. Esto en pocas palabras representa la idea tradicional de la disciplina fiscal.

Actualmente este enfoque ya está rebasado por el enfoque contemporáneo de la disciplina fiscal. Y ¿qué es la disciplina fiscal en el enfoque contemporáneo? Es la capacidad que tiene un gobierno para mantener sus finanzas sanas en el largo plazo. Es una estrategia en la que participan los poderes legislativo y ejecutivo para garantizar que el ejercicio de los recursos públicos se realice con base en una adecuada planeación y eficiencia, procurando promover el mayor beneficio social, en el marco de una gestión financiera estable y sana. Es importante resaltar que la disciplina fiscal es responsabilidad de varios actores, no solamente de los gobiernos federal, estatal o municipal. Debe ser resguardada tanto por los ayuntamientos como por el congreso estatal.

La disciplina fiscal sugiere la vigilancia de los dineros públicos, es decir, cómo los gobiernos municipales manejan sus recursos económicos y si lo hacen con base en una planeación adecuada para que el principal ejercicio de estos recursos sea el beneficio social. Y en la adecuada planeación radica el problema al que se enfrentan muchos de los municipios del país. Más del 50% de los 2447 municipios mexicanos no tienen unidades de planeación. Los institutos municipales de planeación son una herramienta esencial para la gestión municipal y existen menos de 50 en todo el país. El Estado de México, es la excepción a nivel nacional, porque es el único estado en el que los municipios cuentan con la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación. Esto es un adelanto, aunque la mayor parte de ellas aún necesita fortalecer sus capacidades para cumplir con sus objetivos de manera eficaz.

El nuevo término, la disciplina fiscal agregada

Ante este estado de cosas, en los últimos años el Fondo Monetario Internacional (FMI) y

el Banco Mundial (BM) han incorporado un nuevo término al que denominan disciplina fiscal agregada. Este concepto se refiere a todos los aspectos de la gestión financiera: el ingreso, la presupuestación, el gasto público y la deuda pública.

La disciplina fiscal agregada plantea una gestión financiera desde la recaudación porque significa el ingreso (necesario para cubrir los gastos y las demandas), un presupuesto adecuado con base en una planeación óptima realizada con un diagnóstico actualizado, veraz y confiable; el ejercicio del gasto público con estricto apego a la ley y transparencia, y por supuesto un elemento muy importante que es la deuda pública. Es decir, la disciplina fiscal agregada no solo se refiere al ejercicio del gasto.

Los componentes de la disciplina fiscal agregada

Los componentes de este nuevo concepto son: 1) La planeación: ex ante, seguimiento y ex post, 2) Máximo esfuerzo fiscal, 3) Aprobación del presupuesto considerando los problemas públicos y las prioridades para el desarrollo, 4) Toma de decisiones entre

el ejecutivo y el legislativo para garantizar un gasto orientado al desarrollo integral de la población, 5) Ejecución del gasto con estricto apego a la ley, 6) Eficiencia en el uso de los recursos, 7) Sistemas de evaluación y seguimiento de los distintos rubros del gasto, y 8) Perspectiva multianual.

La planeación es la evaluación ex ante y consiste en partir de un diagnóstico actual, preciso y confiable que nos permita saber en dónde estamos y establecer una línea base. Por ejemplo, si mi municipio tiene una cobertura del servicio de agua potable del 65%, ese porcentaje representa mi línea base a partir de la que se podrá proyectar el avance anual de la gestión, y para ello es necesario diseñar un conjunto de indicadores para darle seguimiento a la forma en que avanza el cumplimiento de las metas.

El seguimiento sucede conforme se van ejerciendo los recursos, conforme se van realizando las obras o las acciones. Esto permitirá usar los indicadores para evaluar el avance, para determinar cómo lo estamos haciendo. Es preciso resaltar que aunque se haya hecho una buena planeación, una perfecta definición de las líneas base, se hayan establecido los indicadores;

existen eventos como por ejemplo, la caída del precio del petróleo que tendrán alguna repercusión, quizá en la reducción de las participaciones municipales y en consecuencia un efecto en las acciones que cada municipio tenía planeado llevar a cabo. Para estos casos se debe contemplar cierto grado de flexibilidad.

La evaluación ex post es la que se realiza al concluir el ciclo de una política o programa. En México, no es un elemento que haya estado presente en el proceso de política pública. Aunque en algunos países federales la evaluación de política pública ya es obligatoria, en nuestro país es relativamente nueva. Algunos estados están comenzando y también algunos de los municipios más avanzados y progresistas. En sus planes municipales de desarrollo ya empiezan a incorporar elementos para hacer una evaluación más consistente, estableciendo líneas base e indicadores.

Otro elemento fundamental es el máximo esfuerzo fiscal que debe hacer el ente de gobierno para recaudar y explotar de manera eficiente y eficaz sus fuentes de ingreso. Para los ayuntamientos, sus dos principales fuentes de ingreso son el impuesto inmobiliario (predial) y los

derechos (el más importante, el derecho al agua potable), por lo tanto su esfuerzo debería enfocarse en explotar esas fuentes de ingreso. Sin embargo, la realidad es que los gobiernos municipales dependen para obtener la mayor parte de sus ingresos de los fondos federales. Para tener una buena disciplina fiscal es necesario obtener la mayor proporción posible de ingreso propio, ¿eso tiene un costo político alto? Sí. Entre otras cosas porque a los ciudadanos no nos gusta que nos cobren impuestos, quisiéramos que nos dieran servicios públicos gratuitos. Y la mayor parte de los ayuntamientos lo permite, el problema es entonces fomentar ciudadanos irresponsables que no contribuyen al financiamiento de servicios públicos, los exigen, pero no los pagan. Los ciudadanos no pagan, y los ayuntamientos, por el costo político electoral, no cobran a su población lo que debe.

Para la aprobación del presupuesto se debe considerar cuáles son los problemas públicos más importantes y las prioridades para el desarrollo. Por ejemplo, en México se dedica más al pago de deuda que a la ciencia y tecnología, a pesar de que hay estudios que muestran que hay una

relación directa y proporcional con el nivel de crecimiento de la economía. Entre menos se invierta en ciencia y tecnología, menos posibilidad se tiene de crecimiento económico. En el caso de los ayuntamientos corresponde al cabildo decidir cómo se debe ejercer el dinero público tratando siempre de garantizar el desarrollo integral de la población. El gasto se tendría que ejercer con estricto apego a la ley, pero en general todos los niveles de gobierno del país: federal, estatal y municipal tienen fallas por la falta de transparencia y rendición de cuentas.

Respecto del uso eficiente de los recursos la evidencia muestra que no se gasta en lo más importante, los municipios gastan la mayor proporción de sus presupuestos en gasto corriente. Entre más transferencias federales han ido recibiendo, en esa misma proporción han ido elevando el capítulo 1000 de sueldos y salarios. Los altos funcionarios municipales reciben sueldos cada vez más altos, aunque no haya compatibilidad con su nivel de profesionalidad, es decir, pese a no cubrir el perfil idóneo para ejercer sus funciones. Según estudios del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), el perfil

profesional de los funcionarios municipales del Estado de México es más alto que la media de los municipios mexicanos, pero eso no ha significado un mejor ejercicio financiero.

El penúltimo componente de la disciplina fiscal agregada y que muy pocos municipios implementan, se refiere a los sistemas de seguimiento y evaluación. Al respecto, es preciso preguntar ¿por qué evalúan los municipios? y ¿qué es lo que evalúan? Evalúan porque se los pide el gobierno estatal o el gobierno federal y son evaluaciones del ejercicio del Fondo de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 o del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, porque de no entregarlas no les vuelven a otorgar recursos. Más allá de eso, la cultura del seguimiento y evaluación no existe, lo que hace muy difícil mejorar el ejercicio de los recursos y las políticas públicas que se financian con ellos.

Finalmente, es necesario tener una perspectiva multianual de planeación, de presupuestación, de planes de inversión, de largo plazo. Para el caso mexicano ¿cuál ha sido el factor que no ha contribuido a tener esta perspectiva multianual? Que

cada tres años el presidente municipal saliente se lleva a su personal de alto nivel, quedándose únicamente el personal de base. Durante la administración, el capital humano se capacitó por el ensayo y error, y cuando logró ciertos conocimientos, se terminó la administración y tuvieron que retirarse para permitir al presidente municipal entrante cumplir con sus compromisos políticos. Y al respecto, cabe señalar que fue aprobada la posibilidad de reelección para presidentes municipales. El Estado de México tiene una tendencia positiva en la profesionalización de los funcionarios hacendarios porque cuentan con una certificación que los acredita con los conocimientos básicos indispensables para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones. Durante la renovación de gobiernos municipales del Estado de México, en enero de 2016, según el IHAEM, una tercera parte de los funcionarios hacendarios que entraron contaban con su certificación y con experiencia previa como tesoreros en algún otro municipio del estado, lo que abona sin duda alguna a una mejor gestión financiera y a generar mayor posibilidad de tener una disciplina fiscal.

Los pilares de la disciplina fiscal agregada

Los pilares de la disciplina fiscal agregada son: ingreso, gasto y deuda. El ingreso debe provenir en mayor proporción del ingreso propio y guarda estrecha relación con el mayor esfuerzo fiscal a realizarse. El gasto es de dos tipos, el gasto corriente eficiente y el gasto de inversión. El gasto corriente tiene que ser eficiente porque es un gasto necesario, pero no produce desarrollo, por lo que hay que tratar de hacer lo más con lo menos. El gasto de inversión, es el único gasto que incide en el desarrollo de una comunidad, región, estado o país, por lo que se debe buscar que tenga el más alto impacto posible, tanto en lo económico como en lo social. Se dice que el crecimiento económico es indispensable para el desarrollo, pero no basta, se requiere además de políticas redistributivas, que la gente pueda asistir a la escuela, que tenga servicios médicos, porque eso contribuye a la competitividad. Actualmente, las agencias internacionales están haciendo uso de una clasificación de la infraestructura, la dura y la blanda. La infraestructura dura es la que genera un impacto económico: carreteras, puentes, etcétera. La infraestructura blanda está

representada por los hospitales, escuelas, bibliotecas, universidades, entre otras. Ambas son necesarias.

La deuda tendría que darse cuando es necesario, es decir, acorde a la capacidad de pago del ente público (federación, estados o municipios). Es necesario medir, considerar la capacidad de pago para adquirir una deuda, de ahí la importancia de tener la mayor proporción posible de ingreso propio porque eso será su respaldo y les dará mayor certeza para cubrir intereses y capital. La deuda debe ser dedicada exclusivamente a la inversión y ejercida con un alto nivel de transparencia, es decir, todos deben saber en qué condiciones se adquirió la deuda, para qué se usó y cuál fue su impacto.

Reglas de la disciplina fiscal agregada

Como toda disciplina contempla a un conjunto de reglas a seguir que a continuación se enlistan: 1) Las metas señaladas deben reflejar el compromiso de todos los líderes políticos, 2) Las metas deben ser realistas y viables, 3) Marco de mediano plazo para definir y cumplir con los límites de ingreso, gasto, déficit y deuda

total, 4) Las normas generales deben ser desagregadas en reglas más específicas, 5) Los límites deben cubrir todos los componentes de la gestión financiera, no solo el gasto total o el déficit, y 6) Las metas agregadas deben incluir mecanismos para su cumplimiento, evaluaciones anuales.

En la disciplina fiscal agregada las metas establecidas deben manifestar el compromiso de los actores que participan, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Se deben señalar los objetivos y las metas. Por ejemplo, no tener un déficit mayor del 3%, es decir, la diferencia entre el ingreso y el gasto. Se señala este porcentaje porque se ha convertido en una medida internacional establecida por los países que integran la Unión Europea cuando vieron la conveniencia de coordinarse en muchas áreas, entre ellas la fiscal. En el caso de los gobiernos municipales, estos deben decidir cuál es su déficit manejable porque no hay una medida exacta ni recomendable para todos. Esto se explica porque las condiciones son distintas para cada ayuntamiento, no es lo mismo que se endeude Tlalnepantla o que se endeude Zinacantepec o Xalatlaco, todos son municipios con características distintas. Las metas impuestas deben ser realistas

y viables. Si un municipio de manera constante en los últimos 25 años ha tenido déficit, no sería congruente que sus metas se enfocaran a no presentar déficit. Lo más objetivo y realizable sería encaminarlas a planear qué hacer para cubrir el déficit. Es preciso fijar un marco de mediano plazo para cumplir con estas metas, entre más específicas sean éstas mejor. Por ejemplo, si se fija reducir el gasto corriente en un 10% entonces hay que establecer el máximo a gastar en papelería, en servicios generales, en servicios externos, entre otros. Tratando de ser lo más específicos posible para hacer más fácil el control del ejercicio de los recursos. Estas reglas deben aplicar a toda la gestión financiera desde la planeación hasta la evaluación, no nada más al ejercicio de los recursos. Todas las metas establecidas deben tener mecanismos para su seguimiento y evaluación, porque de nada serviría imponerlas si no se evalúa su cumplimiento.

¿De qué depende la disciplina fiscal agregada?

Después de haber analizado los componentes, los pilares y las reglas de la

disciplina fiscal agregada es posible señalar tres aspectos de los que depende este nuevo concepto:

1. Capacidad de gestión financiera: a) Disponibilidad de ingreso propio, b) Eficiencia en la recaudación, c) Marco jurídico actualizado, y d) Nivel de profesionalización de los funcionarios.
2. Controles presupuestales fuertes: a) Formales y explícitos, b) Definición a priori del ingreso, c) Instituciones que los hacen respetar, d) Límites de gasto, y e) Límites de endeudamiento.
3. Gestión de la deuda: a) Respeto por lo establecido en la ley, b) Acorde con capacidad de pago, c) Al menor costo posible, d) El más bajo nivel de riesgo posible, e) Transparencia, f) Sistemas integrales de información financiera, y g) Seguimiento y control permanente.

La capacidad de gestión financiera es necesaria para aumentar la aptitud de los gobiernos para dar solución a las demandas ciudadanas. Es por eso

importante su disponibilidad de ingresos propios: impuestos, derechos, productos aprovechamientos y contribuciones de mejoras. El manejo eficiente de la recaudación representa una potencial fuente de ingreso. Sin embargo, se limita por el temor de perder el apoyo político. La profesionalización de los funcionarios hacendarios debe ser un adiestramiento permanente “para que a pesar de la rotación los responsables de tomar y ejecutar las decisiones financieras cuenten con información y personal capacitado para apoyar sus funciones” (Chapoy, 2001: 423).

Los controles presupuestales fuertes o *hard budget constraints* (su término en inglés) deben ser formales y explícitos, es decir, tienen que estar establecidos en la ley. Por ejemplo, podrían establecerse límites para el gasto corriente, lo que abonaría a corregir situaciones o problemáticas presentes en todos los municipios mexicanos. Como el caso brasileño, en el que sus funcionarios y autoridades municipales se ponían los sueldos que deseaban, hasta que el gobierno federal decidió establecer un límite al gasto corriente, a los sueldos y salarios de las autoridades y funcionarios y hacerlos cumplir.

Es necesario que existan instituciones que hagan respetar los límites establecidos, que exijan el respeto a la ley. Si hablamos de la deuda de México, la cual ha crecido mucho en los últimos años, y hacemos el cálculo para saber si corresponde a la inversión hecha en el país, resulta que no es así. Existen análisis que concluyen que “en promedio, en los estados por cada peso que se contrata de deuda sólo se aumentó el gasto en inversión entre aproximadamente 16 y 24 centavos” (Franco y Solís, 2008: 326). La Auditoría Superior de la Federación (2011) en su análisis de la deuda pública de entidades y municipios 2000-2011, señala que la adquisición de la deuda pública no se realizó mediante la perspectiva que señala la regla constitucional de inversiones públicas productivas, sino que los recursos obtenidos se aplicaron en gasto corriente. Aunque la constitución mexicana en su artículo 117, fracción VIII expresa: “Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, ...”

Para hacer cumplir las leyes se requiere instituciones más fuertes de las que tenemos, porque de qué sirve tener leyes si

no son respetadas y nadie las hace respetar. El gran reto del Estado mexicano es hacer que las instituciones sean lo suficientemente fuertes para acompañar a estados y municipios en la toma de decisiones, para orientarlos y procurar el estricto respeto a la ley. Dentro de estos controles presupuestales fuertes también es preciso fijar límites de gasto y de endeudamiento. Los límites de gasto deben fijarse en diferentes rubros y los límites de endeudamiento, por supuesto, deben ser acordes con nuestra capacidad de pago.

La gestión de la deuda no debe entenderse como la misión de ir a buscarla y conseguir el financiamiento, sino más bien como el proceso de planeación que implica resolver varias incógnitas: ¿con cuánto me puedo endeudar?, ¿en qué términos me conviene más endeudarme?, ¿cuál es, ya no la mejor, sino la opción menos mala que me ofrece el mercado? Posteriormente, ¿cómo voy a administrar la deuda?, ¿cómo la voy a pagar?, ¿cómo voy a pagar los intereses, cómo el capital? Hasta lograr finiquitarla.

En el proceso de la gestión de la deuda se debe tener respeto irrestricto a lo señalado en la ley, pues se tiene que hacer de acuerdo a la capacidad de pago

del ente público. Se debe buscar que sea la deuda más barata posible, con el menor riesgo, aunque resulte muy difícil en estos tiempos. De hecho en 2015, después de muchos años, la Reserva Federal de Estados Unidos, decidió subir las tasas de interés. Ello implica para todo el mundo que en adelante las tasas de interés de los créditos irán hacia arriba; es decir, los tiempos del dinero barato se terminaron.

Por supuesto la gestión de la deuda tendría que ser con transparencia. Para garantizar esa transparencia se hace necesario contar con sistemas integrales de información financiera; es decir, sistemas que sean públicos, abiertos, para que el ciudadano pueda saber a cuánto asciende la deuda, cuánto se está pagando de intereses, en qué tiempo se va a pagar la deuda, en qué se utilizó, etcétera. Por lo tanto, se requiere de un seguimiento y un control permanente.

La deuda pública

Entramos a otro de los aspectos y pilar de la disciplina fiscal agregada, que es la deuda pública. La deuda pública tiene muchas definiciones que hacen referencia a obligaciones contraídas por el sector público

con un fin y a través de agentes financieros. Sin embargo, para este documento se entenderá como “un instrumento de desarrollo en tanto contribuye a la ejecución de las obras y servicios encomendados al gobierno, complementando sus recursos ordinarios” (Chapoy, 2001:427). Esto quiere decir, que un gobierno, de cualquier nivel, no debe vivir de la deuda, no debe depender de la deuda para mantener funcionando su administración, sino debe ser única y exclusivamente para efectuar ciertas obras o proyectos clave que van a denotar procesos sociales y productivos importantes y de largo plazo en su comunidad.

Justificación de la deuda

La decisión de adquirir una deuda, como ya se ha mencionado, depende de muchos aspectos a considerar, de acatar una disciplina fiscal agregada y puede tener su justificación en varios puntos. La deuda es justificable porque los ingresos generalmente no son suficientes. En general los municipios se enfrentan a una situación cada vez más complicada porque actualmente tienen más necesidades, más demandas de servicios públicos y no cuentan

con los ingresos suficientes. Entonces la deuda se convierte en un mecanismo para obtener ese dinero que les falta para cubrir el déficit fiscal.

Un segundo aspecto para justificar la deuda es que es necesario disponer de recursos extraordinarios para la construcción y ampliación de infraestructura y esto guarda mucha relación con las necesidades y demandas de la población. La adquisición de la deuda permite al gobierno repartir sus costos en el tiempo, es decir, le permite repartir los costos de infraestructura dura y blanda durante mucho tiempo, considerando que la deuda puede ser de diverso plazo: corto, mediano y largo. La deuda genera equidad intergeneracional si logra el beneficio con obras (escuelas, hospitales, carreteras, infraestructura de riego, etcétera) a todas las generaciones que van a estar aportando para su pago. “Por lo que se insiste en que los recursos obtenidos mediante endeudamiento sean utilizados para incrementar el patrimonio público y financiar proyectos de inversión a largo plazo que permitan que en el futuro la comunidad se beneficie de las obligaciones financieras de las que se encuentran pagando” (Villegas, 2017: 62).

Finalmente, la deuda promueve el desarrollo económico y social de la población siempre y cuando sea utilizada adecuadamente. Así pues, podemos darnos cuenta de que la deuda no es mala necesariamente y la toma de decisiones en relación con el endeudamiento debe contemplar el contexto del entorno económico tanto nacional como internacional. En México, como a nivel internacional nos enfrentamos a tiempos muy difíciles. Acontecimientos representativos de estas dificultades son la crisis económica de 2008, la caída de los precios del petróleo, la reducción de transferencias federales, el inexorable proceso de urbanización, la inestabilidad económica global, la tendencia hacia la alza en las tasas de interés.

Por eso endeudarse en el presente implica que en el futuro se tendrá que reducir el gasto o aumentar los ingresos (vía impuestos). En el caso de los municipios al ver reducidas sus transferencias federales, la alternativa que tienen es aumentar sus ingresos propios. En el ámbito internacional la devaluación del Yuan y la caída de los precios del petróleo afectan a nuestra economía y hace cada vez más complicada

e inestable la toma de decisiones. A esto se suma la alza permanente de las tasas de interés, en 2014 el pago de intereses y comisiones de la deuda representó 6% de los ingresos presupuestarios del sector público general, lo que significa mucho dinero y dinero mal invertido por los gobiernos federal, estatal y municipal.

En relación a todo lo analizado es necesario precisar que el problema no es la deuda en sí misma, sino el uso y justificación que se da antes, durante y después de su contratación. En la mayoría de los casos es necesaria la deuda, pero debe ser bien manejada, bien administrada y bien usada.

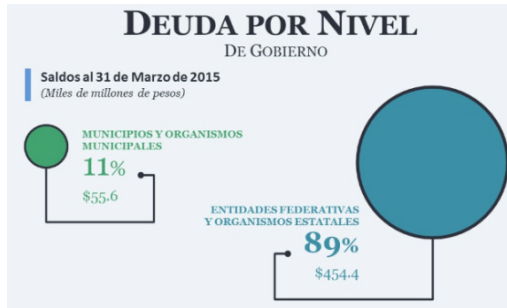
Perfil de la deuda en México

En general la deuda en nuestro país ha aumentado mucho, de 2005 al primer trimestre de 2015 aumentó del 18 al 41% del PIB, es decir aumentó en un 152%. El PIB representa toda la riqueza que se produce en este país, quiere decir entonces que nuestra deuda es grande. Sin embargo, en términos económicos todavía es una deuda manejable, es sostenible en el mediano plazo. El mayor riesgo es que el 50% de nuestra deuda se encuentra en manos de

acreedores extranjeros, esto quiere decir que cada vez que se devalúa el peso, nuestra deuda aumenta, este sí es un problema, sobre todo si se siguen elevando las tasas de interés como lo demuestra la tendencia.

En el panorama de la deuda subnacional, en el caso mexicano de los gobiernos estatales y municipales, entre 2006 y 2015 la deuda creció de 196.4 a 438.7 miles de millones de pesos constantes, lo que significa un crecimiento real de 123%, es decir, pasó a ser de 1.7% del PIB en 2008, a 3% en 2016. Si nos preguntáramos respecto de la deuda de estados y municipios ¿quién es el que debe más? Muchos pensarían que los municipios, sin embargo la deuda de este nivel corresponde a un 11% y el 89% pertenece a los gobiernos estatales.

Tabla 1. Deuda por nivel de gobierno



Fuente: SHCP. Indicadores de deuda subnacional y afectación de participaciones en IMCO, 2015

Ahora bien, la deuda por entidad según el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la entidad más endeudada es el Distrito Federal, seguido por Nuevo León, Chihuahua, Veracruz y Coahuila. Diez entidades concentran 75% del total de la deuda estatal.

Tabla 2. Deuda por entidad



Fuente: SHCP. Indicadores de deuda subnacional y afectación de participaciones. Al 31 de marzo 2015 en IMCO, 2015

A nivel municipal la deuda también ha crecido, representó 10% de la deuda subnacional en 2015. Sin embargo solamente una tercera parte de los municipios mexicanos tiene deuda, de los 825 ayuntamientos con deuda, 50% tienen saldos menores a 6.5 millones de pesos. El 50% de la deuda la concentran 25 municipios. Entonces sí es cierto que los municipios se han endeudado mucho en los últimos años, pero es una deuda concentrada en ciertos municipios con un alto nivel de endeudamiento. Una buena noticia es que al contrario de la tendencia de crecimiento en la deuda estatal, la deuda municipal tuvo una tendencia de decrecimiento a finales de 2015 porque se redujo 6.3% en comparación con 2014.

El 96% de la deuda municipal está respaldado por las participaciones y aportaciones, y solamente el 4% está respaldado por ingresos propios. Es decir, la mayor parte de los municipios no tienen otra cosa que ofrecer más que sus participaciones, que finalmente es dinero que recauda la federación y un muy bajo porcentaje está respaldado por la recaudación propia. Según el Instituto Mexicano para la Competitividad son 20 municipios de México que se encuentran en la lista de los más endeudados encabezados por Tijuana, Baja California; Guadalajara, Jalisco; Monterrey, Nuevo León; Hermosillo, Sonora y León, Guanajuato.

36

Tabla 3. Municipios más endeudados

Municipios más endeudados			
Saldos al 31 de Marzo de 2015 por Municipio (Millones de pesos)			
Tijuana/ BC	2,547.9	San Nicolás de los Garza/ NL	923.8
Guadalajara/ JAL	2,387.9	Culliacán/ SIN	806.3
Monterrey/ NL	2,028.7	Solidaridad/ OROO	778.4
León/ GTO	1,401.6	Ecatepec de Morelos/ MEX	687.5
Hermosillo/ SON	1,401.3	San Pedro Tlaquepaque/ JAL	659.4
Benito Juárez/ OROO	1,274.9	Guadalupe/ NL	596.5
Mexicali/ BC	1,151.0	Puebla/Puebla	563.9
Zapopan/ JAL	1,125.0	San Luis Potosí/ SLP	563.0
Nuevo Laredo/ TAMPS	1,050.8	Coahuila/ VER	554.1
Tonalá/ JAL	966.4	Cuernavaca/ MOR	549.0

Fuente: SHCP. Indicadores de deuda subnacional y afectación de participaciones en IMCO, 2015

Del Estado de México, en esta lista de los más endeudados solamente aparece el municipio de Ecatepec de Morelos. Ahora si analizamos los estados con mayor deuda municipal, es decir, entidades federativas cuyos municipios aglutinan mayor deuda encontramos que son Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Baja California, Sonora, Veracruz, Quintana Roo, Guanajuato y Tamaulipas. El Estado de México aparece en segundo lugar, esto quiere decir que tiene varios municipios endeudados, lo cual no es necesariamente malo porque es un estado que tiene municipios grandes, que pueden tener buena recaudación propia, lo que les posibilitaría pagar una deuda. Pero es necesario analizar con detenimiento el perfil de la deuda municipal mexicana para evaluar cómo ha sido gestionada.

La lista de los municipios más endeudados nos muestra que los que más se endeudan son los municipios más ricos y más grandes del país. Son municipios metropolitanos, con mayores ingresos propios, con mayores ingresos de transferencia federal, que tienen una gestión financiera mucho más desarrollada, que son capitales económicas y/o políticas de cada estado.

La realidad de los municipios mexicanos es que el 49% de la deuda está contratado con la banca comercial, el 44% está contratado con la banca de desarrollo, es decir, con la del gobierno federal, en la mayor parte Banobras. Solamente 7% de esa deuda está respaldado con inversiones bursátiles u otros instrumentos, como los llamados bonos de deuda municipal. Son escasísimos los municipios que pueden cotizar en la bolsa porque deben tener ciertas características de gestión financiera para ser aceptados. La mayor parte de los municipios mexicanos no tiene deuda, y no la tienen no porque no la necesiten, sino porque no son sujetos de crédito. El problema es que no tienen acceso a los mercados de capital. A estos municipios nadie les presta porque es como si un estudiante que vive del apoyo de sus padres fuera a pedirle un préstamo a un banco para comprarse un departamento de interés social, nadie le va a dar crédito porque no tiene un ingreso fijo y el riesgo es altísimo.

Reflexiones finales

Esta realidad nos muestra que tenemos dos Méxicos, por una parte están los municipios

más endeudados que probablemente si puedan pagar esa deuda si la gestionan bien, y por otra parte, tenemos a la mayor parte de los municipios que no están endeudados, que carecen de acceso a los mercado de capital, que no tienen lo suficiente para cubrir su gasto y satisfacer las demandas de su población, y eso significa básicamente que están limitando su desarrollo. Los municipios deben buscar otras estrategias para obra y servicio público. Por ejemplo, un mecanismo poco utilizado es la intermunicipalidad para el financiamiento de obra pública y servicios, pero hay que promoverla. Los pocos casos de intermunicipalidad que se han dado han sido en torno a la disposición de residuos sólidos.

Finalmente, es posible hacer unas recomendaciones a los municipios, las cuales deben considerarse como directrices básicas antes de tomar la decisión de endeudarse:

- Diseñar e implementar una política de deuda municipal con base en la disciplina fiscal agregada (ingresos, gasto, financiamiento y administración patrimonial).

- Aprovechar integralmente los recursos propios.
- Buscar mecanismos alternativos de financiamiento.
- Fortalecer incentivos a la recaudación propia de los municipios.
- Mejorar el marco jurídico de la deuda en México.
- Respetar el marco jurídico de deuda.
- Transparentar la adquisición y uso de la deuda contraída.
- Lo más importante, invertir en obras y acciones que promuevan el desarrollo de la población.

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación (2011), “Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000-Marzo 2011”, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), *Artículo*

117, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10928>

Chapoy, Dolores (2001), “La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIV, número 101, mayo-agosto de 2001, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 421-452.

Franco, Edgar y M. Solís, (2009), “Impacto del Endeudamiento Público Estatal sobre la Inversión Productiva en México, 1993-2006” en *Revista Finanzas Públicas*, volumen 1, número 2, segundo semestre 2009, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, pp. 31-56.

Instituto Mexicano para la Competitividad (2015), “Deuda pública en los estados”, disponible en: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/deuda-publica-en-los-estados/

Villegas, Víctor (2017), “Deuda pública de las entidades federativas y municipios en

México: hacia un modelo de transparencia y vigilancia de los recursos” en *Estudios en Derecho a la información*, número 3, enero-junio de 2017, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 57-81.

ADY PATRICIA CARRERA

HERNÁNDEZ. Doctora en Política Pública y Maestra en Gestión Económica Pública por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. En la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), estudió su licenciatura en Administración Pública y realizó un Diplomado en Administración Municipal. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). En la actualidad se desempeña como Profesora Investigadora del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y es miembro del Claustro del Colegio de Estudios Hacendarios del Instituto Hacendario del Estado de México. Es presidenta del Consejo Académico de Asesoramiento de la Red de Universidades de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (Red UNI-IUM).

Fue presidenta de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C. (IGLOM); jefa del Departamento de Estudios de Administración Estatal y Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); investigadora asociada y por proyecto en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); asesora del director fundador del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED); Coordinadora del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México e investigadora de El Colegio Mexiquense, A.C.

Ha sido consultora del Instituto Holandés de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS), del Banco Mundial, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Unión Europea y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Sus áreas de investigación y consultoría son: finanzas municipales, federalismo y descentralización fiscal,

capacidades institucionales de gobiernos subnacionales, gestión municipal y desarrollo, instituciones y desarrollo y evaluación de política pública. Cuenta con más de 70 publicaciones en libros, capítulos de libros, artículos y reportes técnicos. Entre sus libros coordinados destacan *Instituciones y desarrollo*, editado por El Colegio Mexiquense, A.C. e *Innovación local en América Latina*, editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Junto con otros autores escribió el libro *Hacia un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales: Caso de Estudio “Valle de Santiago”* editado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social y la Universidad Autónoma del Estado de México.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 26 de abril de 2016, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.