

MENSAJE DEL AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN SU INTERVENCIÓN EN EL FORO “DEUDA PÚBLICA EN LOS ESTADOS”, EN LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Agradezco la invitación de la Cámara de Diputados, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y del Instituto Mexicano para la Competitividad, para participar en este Foro dedicado al análisis de la deuda pública de los estados y municipios del país, en la que deseo ofrecerles la perspectiva que, respecto a este tema, tiene la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

En el actual contexto económico y financiero, y a resultas de los hallazgos del proceso de fiscalización de la Cuenta Pública llevado a cabo por la ASF, el problema del endeudamiento estatal se ha convertido en una preocupación de los legisladores, dado que representa un factor potencial de desequilibrio en la finanzas públicas a nivel estatal.

Existen diversos factores que influyen en la decisión de los estados de incurrir en endeudamiento para hacer frente a sus necesidades, algunas de carácter coyuntural, otras como parte de la práctica administrativa normal y otras más que revelan la existencia de deficiencias de carácter estructural en la planeación del gasto o en la asignación de los recursos económicos a disposición de las entidades federativas.

Es importante señalar, desde ahora, que la adquisición de deuda no representa, *per se*, un elemento negativo; es un recurso que, debidamente utilizado, ofrece alternativas viables para el manejo financiero, siempre y cuando esté sujeto a una serie de disciplinas y controles de carácter interno, pueda ser evaluado en su desarrollo a través del uso de indicadores y sea debidamente reportado a la opinión pública, con el fin de que la transparencia favorezca la rendición de cuentas respecto a los compromisos asumidos.

Debido a que, en la fiscalización de la deuda estatal, deben participar las Entidades Fiscalizadoras Superiores de las entidades federativas y las propias contralorías estatales, se requiere de una acción concertada para poder observar en su totalidad este fenómeno. Precisamente, la creación de un Sistema Nacional de Fiscalización permitirá cumplir este objetivo, a través de la coordinación de los esfuerzos de los distintos órganos de control y ofrecer así una cobertura más amplia y a mayor profundidad.

Con el fin de proporcionar un contexto a nuestra exposición, cabe mencionar que la contratación de deuda pública es autorizada por el Poder Legislativo federal o local, con base en la motivación y fundamentación que le presenta el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda respectiva, en el marco de la Ley de Ingresos para cada ejercicio fiscal.

Además de la deuda contratada, se deben evaluar ciertos pasivos y contingencias financieras, para una regulación ordenada de los requerimientos financieros del sector público y su saldo histórico.

La evaluación del endeudamiento, así como del destino y ejercicio de los recursos obtenidos, coadyuva a que los pasivos asumidos se mantengan dentro de la capacidad de pago y la estabilidad macroeconómica nacional y local, además de asegurar que los recursos se destinen a inversión con alto rendimiento económico y social.

La reciente crisis financiera internacional demostró la importancia de contar con una regulación adecuada y de transparentar la información relevante para detectar posibles riesgos, priorizar los que pueden representar perturbaciones significativas e implementar con oportunidad las medidas adecuadas para mitigar sus efectos en caso de que se lleguen a materializar.

En el caso del endeudamiento de las entidades federativas y municipios, es determinante disponer de información completa, oportuna y confiable, para evaluar los riesgos crediticios, medir la voluntad de pago, así como la solvencia o capacidad de cumplir con las obligaciones y compromisos durante la vigencia que se contrate.

Estas condiciones afectan al conjunto del sistema financiero y de los gobiernos locales en su acceso al financiamiento, que bien administrado representa un instrumento para impulsar el crecimiento económico y el bienestar de la población.

El análisis llevado a cabo por la ASF a la Cuenta Pública 2009 comprendió la deuda registrada por los estados y municipios en el sistema de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La fiscalización otorga al Poder Legislativo, los inversionistas y la sociedad en general mayor confianza respecto a la responsabilidad en el endeudamiento y la capacidad de pago de los gobiernos contratantes, lo que ayuda a aquéllos que muestran disciplina en su contratación mayores y mejores oportunidades de financiamiento.

La deuda de las 32 entidades federativas en 2009, de acuerdo con el registro de la SHCP, se incrementó en 19.1 por ciento real comparado con el saldo de 2008 y representa más del 60 por ciento de sus participaciones fiscales promedio en ese año.

Esta deuda en 2009 aumentó 49,083 mdp respecto a la de 2008, para compensar la disminución en 54,892 mdp del gasto federalizado.

En 2009 fueron 7 estados (Nuevo León, Jalisco, Chihuahua, Tamaulipas, Guanajuato, Baja California y Chiapas) los que concentraron el 73.7 por ciento del incremento de la deuda estatal, con tasas de crecimiento real anual que van desde 25 por ciento a más de 300 por ciento.

Partiendo del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, se hizo la constatación de cifras del periodo 2005-2009. Los datos revelan un incremento global de la deuda, como se ve con estos casos:

- Estado de México, 3.9 por ciento.
- Distrito Federal, 9.2 por ciento.
- Nuevo León, 130.9 por ciento.
- Jalisco, 147.1 por ciento.
- Chihuahua, 901.9 por ciento.

La ASF planteó las siguientes recomendaciones sobre la problemática de la deuda pública de las entidades federativas y los municipios:

- Fijar parámetros de endeudamiento que guarden proporción con la capacidad de pago de los gobiernos locales y, complementariamente, apoyar la reestructuración de la deuda y el saneamiento financiero de las entidades y municipios que así lo requieran.
- Fortalecer las medidas que permitan regular el endeudamiento de las entidades federativas y municipios, a fin de que se cumpla con el marco legal en la materia, sea congruente con su capacidad de pago y represente una proporción del PIB local que no genere riesgos económicos a nivel nacional.

Cabe mencionar que en el más reciente Informe anual del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, instancia creada en julio de 2010 a iniciativa del Ejecutivo Federal y conformada por Banxico, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, y el Instituto para Protección del Ahorro Bancario, se llegan a conclusiones similares a la ASF, ya que se considera necesario establecer medidas prudenciales en la política fiscal, lo que implicaría fijar límites al endeudamiento de las entidades federativas y municipios, lo que se puede vincular con algunos indicadores, como puede ser:

La equivalencia o proporción que representa el endeudamiento respecto del PIB, de las participaciones en ingresos federales, de los ingresos propios o del gasto destinado a inversión física en un intervalo razonable de tiempo, y

Estipular un aumento de las reservas de las instituciones bancarias que proporcionen financiamiento a los gobiernos locales con incierta capacidad de pago, a fin de fortalecer la evaluación crediticia y aminorar los riesgos de insolvencia, como ya lo propuso la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El Consejo considera que por ahora este endeudamiento no representa un problema importante para el sistema financiero, pero se deben establecer incentivos adecuados para mejorar la transparencia y propiciar políticas fiscales prudentes por parte de los estados y municipios.

En este orden de ideas, sería prudente establecer un marco institucional con las siguientes características:

- Definir en las disposiciones legales todas las posibles opciones de endeudamiento como créditos, empréstitos y préstamos, así como las operaciones de reestructura y refinanciamiento;
- Precisar los compromisos y obligaciones que implica el tipo de endeudamiento, ya sea directo, indirecto o contingente;
- Incluir los diferentes plazos de financiamiento: corto, mediano y largo, y
 - Regular los financiamientos en donde se vinculen los ingresos propios y de activos como garantía y fuente de pago, la bursatilización y los proyectos de inversión en los que participe el sector privado.

Adicionalmente a las revisiones practicadas a la información registrada por la SHCP, la ASF llevó a cabo auditorías al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) y el Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

Las participaciones fiscales y el citado FORTAMUN-DF, son un medio de ingreso significativo para los gobiernos municipales. Se destinan fundamentalmente a financiar el gasto operativo de las administraciones municipales y a cubrir también obligaciones financieras.

En 2009, los municipios y demarcaciones auditadas (en forma directa por la ASF y solicitadas a las EFSL) destinaron el 14.6 por ciento de los recursos ejercidos del FORTAMUN-DF al pago de sus obligaciones financieras, mientras que el 52.5 por ciento a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, el 1.0 por ciento al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, y a la atención de sus requerimientos el 31.9 por ciento.

Como consecuencia de la fiscalización, la ASF ha recomendado que se definan límites para el pago de pasivos corrientes con el FORTAMUN-DF y que eventualmente se elimine esta posibilidad.

La propuesta es considerar solamente a la deuda pública como la obligación financiera susceptible de ser cubierta con el fondo, ya que una parte del FORTAMUN-DF se destina al pago de pasivos corrientes, los cuales se originaron en su mayor proporción por deficientes procesos de planeación.

Otro instrumento de orden federal con un papel importante en materia de deuda pública local es el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

En los Presupuestos de Egresos de 2001 y 2002, en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, se incluyó el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, antecedente del Fondo en referencia, para hacer frente a las presiones financieras en los gobiernos de los estados, por lo que se adicionaron como posibles destinos de los recursos del fondo, además de la infraestructura, el saneamiento financiero, y principalmente para el pago de deuda pública, y las reservas actuariales de los sistemas de pensiones.

Esto bajo el supuesto de que permitiría el fortalecimiento de sus finanzas públicas, y que dichos recursos no podrían destinarse para erogaciones de gasto corriente y de operación, salvo en el caso de los sistemas de pensiones.

Con motivo de la fiscalización del FAFEF en los últimos años, se emiten las siguientes recomendaciones para modificar la Ley de Coordinación Fiscal, las disposiciones normativas aplicables y, en su caso, para ser considerados en nuevos ordenamientos:

Evaluar la conveniencia de establecer en los instrumentos legales o normativos la subdivisión del FAFEF en los cuatro grupos siguientes: i) obras de infraestructura y su equipamiento; ii) medidas de fortalecimiento y saneamiento financiero; iii) educación, ciencia y tecnología; y iv) sistemas de protección civil.

Precisar los conceptos de gasto en los que se pueden aplicar los recursos.

Establecer indicadores para acreditar el fortalecimiento de las finanzas públicas cuando los recursos del fondo se utilicen con propósitos de saneamiento financiero o para el pago de pensiones y jubilaciones.

Puesto que los montos y los propósitos del endeudamiento de los gobiernos descansan en criterios de política económica y consideraciones de carácter financiero, nuestra labor de fiscalización debe establecer que las decisiones adoptadas cuentan con bases documentales completas y confiables de los empréstitos contraídos.

Desde la perspectiva de la práctica internacional, la fiscalización debe, asimismo, incluir una valoración de los pasivos y compromisos que correspondan, indicar las bases de medición que se utilicen, las modificaciones efectuadas con posterioridad al informe que afecten la comparabilidad de los datos, los supuestos importantes de que se haya partido para estimar rubros específicos, sobre todo los que estén sujetos a variación, incertidumbre o contingencia, además de toda la información que se requiera para interpretar correctamente las cifras.

Adicionalmente está el problema de la claridad y la transparencia; uno de los mayores retos en cuanto a la información sobre deuda pública es que ésta sea comprensible y resulte significativa.

La falta de transparencia que han señalado instituciones financieras y agencias calificadoras, demanda establecer ordenamientos legales y normativos para que las entidades federativas y municipios tengan la obligación de llevar un registro pormenorizado de su deuda, incluyendo todos sus tipos y plazos.

En este mismo sentido, sería adecuado que la SHCP administre un nuevo y más completo registro nacional y reporte trimestralmente al H. Congreso de la Unión la situación del endeudamiento local, además de llevar a cabo evaluaciones periódicas sobre los riesgos que representa y proponer las medidas para mitigarlos y controlar sus posibles efectos en la economía y en las finanzas públicas locales y nacionales.

En el ya referido informe anual del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, se reconoce la necesidad de mejorar la información financiera sobre el nivel y características del endeudamiento de los gobiernos locales, con el propósito de identificar posibles situaciones de falta de liquidez o insolvencia y dar seguimiento a los fenómenos que pueden provocar alteraciones significativas en el sistema financiero.

Señoras y señores asistentes a este Foro:

El problema de la deuda de las entidades federativas refleja la disparidad de los criterios adoptados a nivel federal y estatal; un mayor endeudamiento a este nivel, sin ser perjudicial por sí mismo, debe verse acompañado por una rendición de cuentas mucho más estricta, un análisis en cuanto a la sostenibilidad de estos compromisos sustancialmente más riguroso y un nivel de transparencia mucho más acusado en cuanto a la información sobre los créditos contratados.

Hemos venido insistiendo, a lo largo de los meses pasados, en la imperiosa necesidad de hacer un frente común para coordinar los trabajos de revisión del desempeño gubernamental en los tres niveles de gobierno.

La deuda pública de los estados es un ejemplo clásico de esta necesidad y podría ser una muestra de los beneficios que acarreará implementar una estrategia sistemática en su revisión.

La realización de auditorías coordinadas entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales y la ASF representa una oportunidad valiosa para atacar de frente a un problema que puede adquirir una dimensión mayor.

Muchas gracias por su atención.