

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 0188-7408

Adria Velia González Beltrones (2004),
Bonos de desarrollo estatal,
Hermosillo,
Instituto Sonorense de
Administración Pública, A. C.,
231 pp.

¿Bonos para el desarrollo local en México?

Las elecciones que se llevaron a cabo en Tucson, Arizona, el 2 de noviembre de 2004, incluyeron, entre otras cosas, la votación para una emisión de bonos por 235 mil dólares para que el Distrito Escolar número 1, del Condado Pima construyera y rehabilitara escuelas, comprara autobuses escolares e invirtiera en la educación básica. Los bonos tendrían un periodo de maduración de veinte años, y una tasa de interés que no excedería 10 por ciento anual pagadero el 1 de enero y el 1 de julio de cada año. La denominación de los bonos sería de cinco mil dólares o múltiplos de esta cantidad. Dicha forma de recabar fondos tiene varias ventajas: no sobrecarga al fisco, permite financiar obras públicas con fondos pagaderos a largo plazo y sobre todo es una forma de que los ciudadanos y beneficiarios participen directamente.

¿Podrá en México ponerse en práctica esta forma de financiamiento para los gobiernos locales? El libro de Adria Velia González Beltrones trata precisamente de responder esta pregunta, y lo hace con suficiencia.

Ciertamente, el tema de la emisión de bonos y de la deuda pública de los gobiernos locales no es nuevo en la literatura internacional de las finanzas gubernamentales, pero es novedoso y casi desconocido en México.

La obra fue publicada por el Instituto Sonorense de Administración Pública en Hermosillo, Sonora, en julio de 2004. Contiene 231 páginas, está estructurado en nueve capítulos, recomendaciones, seis anexos y una bibliografía general. Además del texto, el libro contiene una buena cantidad de cuadros, gráficas e ilustraciones. Los capítulos tienen una secuencia lógica que parte de las finanzas estatales en México, continúa con el financiamiento del desarrollo con deuda pública, la emisión de bonos en Estados Unidos y la Unión Europea, los antecedentes en México, la normatividad vigente en esta materia, experiencias previas en este rubro en Guanajuato, Sonora y Nuevo León y concluye con una propuesta de modelo de emisión de bonos.

En vista del centralismo político y fiscal que prevaleció en las finanzas públicas durante el siglo xx, las opciones de ingresos para los gobiernos locales se redujeron cada vez más, al mismo tiempo que la recaudación y el manejo financiero se concentraron en las autoridades hacendarias de la federación, en la medida en que los gobiernos de los estados redujeron su propia recaudación y se volvieron dependientes de las transferencias y participaciones del gobierno federal y, por consiguiente, menos autónomos.

La democratización de México ha traído consigo un nuevo aliento a la descentralización política, y ha reavivado demandas de autonomía añejas en los gobiernos locales. Ante el advenimiento del pluralismo político y la creciente restricción de las transferencias federales, los gobiernos locales se han visto en la necesidad de buscar fuentes alternativas de financiamiento y ser más creativos e innovadores. Así surge el tema de los bonos de deuda pública para los gobiernos locales, como una nueva opción de financiamiento de infraestructura y obra pública.

Como es conocido, los bonos constituyen una convocatoria a los inversionistas, instituciones financieras y ahorradores para que

contribuyan al financiamiento de una obra o proyecto con la promesa de que se les restituirá con creces en un futuro determinado. Este instrumento abre perspectivas que antes no tenían los gobiernos locales. Primeramente está obligado a emprender proyectos productivos y rentables, que sean capaces de obtener el apoyo de los dueños del capital; esto elimina muchas propuestas que pueden ser consideradas ajenas al crecimiento económico, y que anteriormente tenían propósitos de lucimiento para los gobernantes. En segundo término, a través de este tipo de instrumentos financieros se establece una relación contractual con los inversionistas, que en el mejor de los casos pudieran ser gente de la localidad, pero que más frecuentemente son personas de otras entidades o incluso del extranjero. Los bonos de deuda pública tienen entonces el potencial de ser un poderoso instrumento para el fomento económico local sólo si se plantean proyectos de desarrollo atractivos que convenzan a los inversionistas.

Uno de los principales riesgos y limitantes estructurales para que las administraciones locales puedan recurrir a la emisión de bonos es la rotación de los gobiernos y la no reelección de las autoridades locales en México. El riesgo político es que, por cualquier circunstancia, un gobierno desconozca los compromisos contraídos por el anterior. O bien, visto desde el ángulo del endeudamiento, puede verse como injusto que un gobierno herede deuda y compromisos de pago que pueden ser gravosos para los subsecuentes.

Estos riesgos son reales en gobiernos altamente personalizados y patrimonialistas, donde un cambio de mandatario significa una mudanza completa en el aparato y en los planes de gobierno. Un entorno de este tipo no permite la utilización de instrumentos financieros que implican compromisos de mediano y largo plazo, y que deben de operar más estrechamente con la dinámica del mercado, que para la conservación o ampliación del poder de los gobernantes.

Sin embargo, los riesgos antes mencionados se atenúan a medida que los gobiernos se institucionalizan y dependen más de

reglas y procedimientos que de los criterios personales del dirigente en turno. En la medida en que los gobiernos responden a leyes y criterios claramente establecidos y son capaces de establecer compromisos para el futuro, en esa misma medida es posible recurrir con éxito a instrumentos financieros como los bonos de los gobiernos locales.

Puede verse entonces claramente que los bonos son al mismo tiempo un resultado y un acicate para el auge financiero y político. En la medida en que avancen las instituciones y mecanismos capaces de evitar que se cometan excesos, como endeudarse más allá de los márgenes de cierta rentabilidad y en que las administraciones sucesivas se comporten como parte de una institución, en esa misma medida se da la viabilidad del financiamiento de los gobiernos locales por medio de bonos.

Este libro es valioso porque indaga los antecedentes y las experiencias en la emisión de bonos, tanto en otros países como en México. Sobre todo rescata información aislada sobre los gobiernos de los estados que han emitido bonos. Apunta, asimismo, a las lagunas legales y a las posibilidades de reforma en diversas áreas, que permitirían recurrir a los bonos con mayores probabilidades de éxito.

Viene al caso subrayar que este trabajo no surge en la capital del país, sino que está pensado y escrito desde las entidades federativas mexicanas, que tradicionalmente se consideraban antes pasivos de las políticas e iniciativas propuestas por las autoridades federales. Pensar desde la periferia y desde el diálogo horizontal entre los gobiernos locales, sin ser dirigidos por las autoridades centrales, es por sí mismo un síntoma de una vida local más activa y propositiva en los nuevos tiempos que se viven en México.

Sin embargo, el hecho de que esta investigación se efectuara en una entidad federativa no es una limitante para que este estudio tenga validez nacional. La autora rastreó exhaustivamente las experiencias previas en emisión de bonos y rescata información valiosa recabada tanto en otras entidades federativas como en el Distrito Federal. Se trata de una obra bien documentada y con un sólido sustento teórico.

Este estudio coloca en la mesa de debate la puesta en práctica del financiamiento de los gobiernos estatales por medio de la emisión de bonos, y abre pautas para que trabajos posteriores profundicen en la materia.

Nicolás Pineda Pablos*

* Profesor-Investigador del Programa de Estudios Políticos y de Gestión Pública de El Colegio de Sonora. Se le puede enviar correspondencia a Av. Obregón 54, colonia Centro, C. P. 83000, Hermosillo, Sonora, México. Correo electrónico: npineda@colson.edu.mx