

La gestión fiscal de los gobiernos estatales y locales en Estados Unidos. El caso de Detroit en perspectiva

Lucía Cuadro-Sáez*

La crisis económica ha supuesto un grave deterioro de la situación fiscal en la mayoría de los países desarrollados y ha puesto de manifiesto la fragilidad de las finanzas públicas en numerosos países, no solo a nivel del Gobierno nacional sino también en las instancias territoriales, como regiones y municipios. La gestión de las finanzas públicas y la resolución de estos problemas fiscales a nivel regional y local, así como sus elementos de prevención, tiene una larga historia en Estados Unidos, por lo que constituye un referente interesante.

Un caso reciente es el de la ciudad de Detroit, que el pasado mes de julio solicitó acogerse a la Ley de Quiebras para gobiernos locales, al declararse incapaz de hacer frente al pago de su deuda, de 18.500 millones de dólares, tras un período de dificultades fiscales y financieras que se remonta varios años atrás. Esta quiebra es la mayor registrada a nivel subfederal en la historia de Estados Unidos, si bien otros condados y ciudades han presentado dificultades financieras desde el inicio de la crisis. La configuración del Estado implica un sistema complejo de relaciones intergubernamentales que opera bilateralmente entre Gobierno federal y gobiernos estatales, por un lado, y Gobierno estatal y gobiernos locales, por otro, tanto para las normas presupuestarias como para los mecanismos previstos ante emergencias financieras. En este artículo se analizan estos aspectos, con especial atención a las estrategias de gestión de situaciones de estrés fiscal a nivel subfederal (Estados, condados, municipios, y agencias locales y regionales con propósito específico), poniendo en perspectiva el reciente caso de Detroit.

Estructura de financiación y reglas fiscales de los gobiernos estatales y locales

La estructura fiscal territorial de Estados Unidos está bastante descentralizada. Con datos de 2013,

el peso de las Administraciones Públicas en el PIB, medido por los gastos, es del 19%, el Gobierno federal supone un 40% del mismo (7,5% del PIB), los gobiernos estatales constituyen otro 33% del total (algo más del 6% del PIB), y los entes locales constituyen el 27% restante, es decir, un 5% del PIB.

* Banco de España. Este artículo recoge las opiniones de su autora, por lo que no necesariamente refleja las del Banco de España. Este documento está basado en un trabajo previo con Rubén Segura. A esta versión ha contribuido Juan Carlos Berganza. La autora agradece los valiosos comentarios de Enrique Alberola, Ángel Estrada, Ignacio Hernando, Pilar L'Hotellerie-Fallois, Pedro del Río y Javier Vallés, así como de los participantes en el seminario interno donde se presentó este documento.

Cuadro 1

Diferencias en la gestión presupuestaria y de las dificultades fiscales entre gobiernos estatales y locales

	Gobiernos estatales	Gobiernos locales
ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS		
Ingresos	Impuestos indirectos y sobre renta personal y corporativa, además de las tasas y las transferencias del Gobierno federal	Impuestos sobre patrimonio y transacciones, tasas y transferencias de los gobiernos estatales
Gastos	Servicios sociales y sanidad, transferencias a gobiernos locales, educación –fundamentalmente– universitaria y contribuciones a fondos de seguro social	Educación –principalmente primaria y secundaria–, gastos de capital y, en menor medida, servicios sociales y sanidad
Fondos de emergencia (<i>Rainy Day Funds</i>)	Previsto en 48 de los 50 Estados	No necesariamente previsto. Algunos gobiernos locales tienen fondos de reserva, pero no todos están obligados a tenerlos. Depende de su propia legislación
GESTIÓN DE DIFICULTADES FISCALES		
Aumentos impositivos	Posible, con muchas restricciones	Posible, con muchas restricciones
Reducción de servicios	Sí	Sí
Posibilidad de intervención por instancia superior si incumplen objetivos fiscales	Potencialmente, sí No se ha utilizado	Sí
MECANISMOS DE REACCIÓN EN EMERGENCIAS FINANCIERAS		
Medidas de apoyo fiscal de carácter general	Posible	Posible
Financiación directa de emergencia de Gobierno de rango superior	Sí, aunque de difícil acceso	Sí, aunque de difícil acceso
Resolución de crisis	Mecanismo asimilado a la quiebra como opción. No se ha utilizado. Suspensión de pagos posible, pero inédita en últimos 80 años	Posible aplicación de la Ley de Quiebras Renegociación de deudas

La estructura de ingresos y gastos de gobiernos locales y estatales muestra diferencias relevantes. Por el lado de los ingresos, las entidades locales dependen más de los impuestos sobre la propiedad y los estatales, de los impuestos sobre rentas (cuadro 1); por el lado de los gastos, los gobiernos locales tienen mayor carga de educación y los estatales, de sanidad y bienestar social. Como se muestra en el cuadro 2, los gobiernos estatales se nutren fundamentalmente de transferencias del Gobierno federal (más de un tercio de sus ingresos en 2011), impuestos indirectos, impuestos sobre renta personal y corporativa y tasas; cada uno de estos tres últimos constituye en torno al 20% de los ingresos. Por su parte, los gobiernos

locales se financian mediante transferencias del Gobierno estatal en una proporción similar, disponiendo además de ingresos por impuestos sobre el patrimonio (29%) y tasas (22%). Los gobiernos estatales emplean sus fondos fundamentalmente en gastos de servicios sociales y de sanidad (27%), educación –universitaria principalmente– (13%), y en contribuciones a fondos de seguro social (16%). Las transferencias a los entes locales representan un cuarto de los gastos de los Estados. Los gobiernos locales asignan la mayoría del gasto a la educación (37%) –principalmente primaria y secundaria–, tienen mayores gastos de capital (13%), y se ocupan en menor medida de servicios sociales y sanidad (11%).

Respecto a las reglas fiscales, tanto los gobiernos estatales como los locales tienen la obligación legal de presentar presupuestos equilibrados –recogida en la propia constitución de 49 de los 50 Estados–. De este modo, las dificultades fiscales experimentadas suelen responder a desequilibrios puntuales derivados, por ejemplo, de recesiones profundas. Respecto a la capacidad de endeudarse, a nivel estatal y local el endeudamiento está limitado a proyectos de inversión en infraestructuras, básicamente, y las ampliaciones de los límites requieren aprobación en referéndum en numerosos casos (véase Bohn e Inman, 1996). Por último, el incumplimiento de los objetivos de déficit o endeudamiento puede llevar a la intervención de la gestión del Gobierno estatal o local por el de rango inmediatamente superior. En conjunto, estas normativas están destinadas a evitar que los déficits acumulados a lo largo del tiempo puedan amenazar la sostenibilidad de la deuda. Aun así, el saldo vivo de la deuda (excluido el crédito comercial) de gobiernos estatales y locales ascendía en el primer trimestre de 2013 a 3 billones de dólares (18,1% del PIB), siendo el 98% de la misma a largo plazo. El mercado de deuda municipal estadounidense está bastante desarrollado, y los entes locales utilizan aseguradoras para garantizar una parte de sus emisiones.

Además de las reglas fiscales, en el caso de los gobiernos estatales –y algunos gobiernos locales, pues no es de obligado cumplimiento para ellos– destaca la existencia de fondos de reserva, conocidos como *Rainy Day Funds*. Estos fondos se dotan con sus ingresos propios y están destinados a compensar desequilibrios fiscales cíclicos y hacer frente a situaciones de emergencia. No se contempla su uso para solventar desequilibrios estructurales, como una caída tendencial de la recaudación debido a factores demográficos, pues no harían más que enmascarar de manera temporal una caída de ingresos permanente. En cuanto a las situaciones de emergencia, pueden abarcar desde desastres naturales hasta la incapacidad para hacer frente al pago de la deuda, y deben utilizarse para el servicio de la deuda si los ingresos corrientes y transferencias de gobiernos de mayor rango no resultaran suficientes para atender

dichos pagos. Cada Estado tiene su propia regulación tanto para la dotación (entre el 2% y el 15% sobre los ingresos o gastos del período), como para las condiciones requeridas para la retirada y restauración de los fondos. En general, su utilización requiere un proceso de aprobación prolijo y el cumplimiento de varias condiciones: la declaración del estado de emergencia en el Estado, la autorización de su utilización por el Gobernador del Estado, la aprobación de su disposición por un mínimo de votos en las cámaras estatales, o el compromiso para reponer los fondos en un plazo determinado, que suele ser relativamente breve. En el caso de los Estados, se estima que al cierre del actual año fiscal las aportaciones a estos fondos alcanzarán los 39.000 millones de dólares (5,7% de sus gastos), aunque en algún momento han llegado a representar cerca del 12% del presupuesto de los gobiernos estatales. Existe en todo caso una notable variabilidad entre Estados: en algunos casos se han agotado y en otros la dotación excede sobradamente los gastos del Estado, como en Alaska, donde alcanza el 214% de los mismos.

Los fondos de reserva, conocidos como Rainy Day Funds se dotan con ingresos propios y están destinados a compensar desequilibrios fiscales cíclicos y hacer frente a situaciones de emergencia. No se contempla su uso para solventar desequilibrios estructurales, pues no harían más que enmascarar de manera temporal una caída de ingresos permanente.

La situación tras la crisis es más comprometida para los gobiernos locales porque la composición de ingresos y gastos les hace más vulnerables a la situación recesiva, mientras que los gobiernos estatales tienen algunas potestades que les dotan de mayor resistencia. Respecto a los ingresos, la recaudación del impuesto sobre patrimonio (fundamental para las entidades locales) ha descendido mientras que la recaudación por renta personal e imposición indirecta (de la que se nutren en mayor medida los Estados) se ha estabilizado.

Cuadro 2

Estructura de ingresos y gastos de gobiernos estatales y locales. FY2011

	Gobiernos estatales		Gobiernos locales	
	miles de millones \$	% total	miles de millones \$	% total
Ingresos totales	2.265		1.669	
Ingresos generales (Transferencias y propios)	1.654	100	1.460	100
Transferencias	593	36	554	38
del Gobierno federal	573	35	73	5
del Gobierno estatal	-	-	482	33
del Gobierno local	20	1	-	-
Ingresos propios	1.061	64	905	62
Impuestos sobre	760	46	578	40
Patrimonio	14	1	429	29
Indirectos	368	22	93	6
Renta personal	259	16	26	2
Beneficios empresariales	41	3	7	0
Otros conceptos	78	5	23	2
Tasas	301	18	327	22
Otros ingresos (incluye tasas por suministros e ingresos de establecimientos de venta de alcohol)	21		136	
Ingresos fondos de seguro social (incluye los resultados de los fondos)	590		74	
Gastos totales	2.004	100	1.664	100
Transferencias intergubernamentales	497	25	14	1
Gastos directos	1.508	75	1.651	99
Educación	262	13	610	37
Servicios sociales y sanidad	548	27	181	11
Infraestructura de transporte	95	5	87	5
Seguridad ciudadana	69	3	157	9
Urbanismo	39	2	163	10
Suministros	24	1	184	11
Otros gastos	5	0	1	0
Gastos generales y de administración	98	5	164	10
Intereses de deuda	47	2	62	4
Contribuciones a fondos de seguridad social	320	16	41	2
Promemoria:				
Gastos de capital	116	6	220	13
Salarios	252	13	596	36

Nota: Las cuantías totales de Gobierno estatal y local se calculan en términos netos, excluyendo las transferencias intergubernamentales. Conviene recordar que el Bureau of the Census publica con retraso, respecto a las Cuentas Nacionales este desglose, que permite observar con detalle la estructura de financiación. No obstante, para el cálculo del déficit de los Gobiernos estatales y locales de las Cuentas Nacionales, han de excluirse partidas como los gastos de inversión, transferencias de capital recibidas y emitidas y consumo de capital fijo, así como la imputación temporal de algunos resultados financieros (especialmente los derivados de los ingresos de los fondos de pensiones públicos), por lo que la diferencia entre ingresos y gastos totales es una mera aproximación al déficit del año fiscal de los Gobiernos subnacionales. *Fuentes:* US Bureau of the Census, 2011 Annual Surveys of State and Local Government Finances. Última información disponible, ejercicio fiscal 2011.

Asimismo, en la vertiente de los gastos, la situación también es algo más delicada para las entidades locales dado que los Estados tienen la capacidad de reducir las transferencias con que financian a los gobiernos locales, al tiempo que pueden trasladarles una parte de sus compromisos. Así, las perspectivas de menor recaudación por patrimonio a corto y medio plazo sugieren que, si hubiera nuevos recortes afectarían con mayor probabilidad al gasto en educación primaria y secundaria, competencia de los gobiernos locales, que a los gastos en bienestar social, competencia en mayor grado de los gobiernos estatales, que previsiblemente mantendrán relativamente estabilizados sus ingresos.

En todo caso, las restricciones al déficit fiscal y al endeudamiento en las instancias subfederales implican que las dificultades fiscales, aunque sean de alcance limitado, pueden derivar rápidamente en problemas de financiación y sostenibilidad. Conviene pues distinguir entre situaciones de crisis puramente fiscal, derivadas de un desequilibrio presupuestario inesperado, y situaciones de crisis financiera, que implican problemas de financiación. En los epígrafes siguientes se describen los mecanismos de actuación para cada una de las dos situaciones.

Control y ajustes en períodos de emergencia fiscal

Las restricciones fiscales implican un intenso control presupuestario en los gobiernos estatales y locales. En términos operativos, si en la valoración de la ejecución presupuestaria realizada a mitad del ejercicio fiscal se revelara un déficit habría de ser enjugado antes del cierre de ese mismo ejercicio mediante tres posibles vías: recorte de gastos, aumento impositivo, y/o uso de los fondos de reserva (*Rainy Day Funds*). Con todo, es frecuente que durante las recesiones los gobiernos subnacionales terminen registrando déficits, si bien por cuantías reducidas. A modo de ejemplo, en la pre-

sente crisis los 50 Estados han mantenido un déficit promedio de 134.000 millones de dólares entre los años fiscales de 2009 y 2012 (equivalente al 1% del PIB aproximadamente), y se prevé que se contraiga hasta 49.000 millones de dólares (0,3%) en este año fiscal¹.

Desde inicios de la pasada década, existe evidencia de un cambio en las preferencias hacia el ajuste basado en una reducción de los gastos.

Desde inicios de la pasada década, existe evidencia de un cambio en las preferencias hacia el ajuste basado en una reducción de los gastos. En efecto, desde los años setenta las administraciones subfederales venían reaccionando a las crisis fiscales mediante combinaciones de aumentos impositivos y recortes de gasto, conocidas como *Cutback Management* (véase Scorsone y Plerhopes, 2010). Sin embargo, desde la recesión del 2001 se ha percibido una tendencia creciente a recortar gastos y servicios, implementando solo incrementos marginales de impuestos. A modo de ejemplo, los incrementos de la recaudación impositiva durante la crisis del 2000 fueron aproximadamente 1/3 del incremento experimentado a inicios de los años noventa. A este cambio podría haber contribuido la mayor disponibilidad de los fondos de reserva, el predominio de gobiernos republicanos sobre gobiernos demócratas, o la polarización política, que está teniendo un impacto relevante en la evolución de las finanzas públicas. Esta estrategia más centrada en la reducción de servicios podría reforzarse en el futuro, cuando a la caída de ingresos –que dependerá en buena parte de las medidas que se adopten en años venideros– se añadirán los gastos crecientes derivados del envejecimiento de la población.

En cuanto a las estrategias de recorte de gastos, desde mediados de los setenta se han realizado en dos fases: en una primera, abarcando todos los niveles de gasto, y en una segunda, si la

¹ Nótese que el año fiscal de los Estados y gobiernos locales se anticipa en un trimestre al del Gobierno federal, pues en el caso de FY2013 ha transcurrido entre el 1 de julio de 2012 y el 30 de junio de 2013, frente al del Gobierno federal, para el que FY2013 tiene lugar de 1 de octubre de 2012 a 30 de septiembre de 2013.

RECUADRO 1

LEY DE QUIEBRAS PARA GOBIERNOS LOCALES

Este mecanismo de quiebra está recogido en el Capítulo 9 de la Ley de Quiebras para la reorganización de deuda de municipalidades, incluidas ciudades, pueblos, villas, condados, distritos fiscales, suministros municipales y distritos escolares. En concreto, define municipalidades como “cualquier subdivisión política, agencia pública o subsidiaria de un Estado”. Su objetivo es dar protección frente a sus acreedores a las municipalidades en dificultades financieras, donde la reorganización de deuda se realiza típicamente mediante la extensión de plazo, reducción de principal e intereses, o refinanciación mediante la obtención de un nuevo préstamo.

Entre las diferencias básicas con el procedimiento de quiebra de entidades privadas, destacan los siguientes aspectos:

1. No se contempla la posibilidad de liquidar activos, pues violaría la Décima Enmienda de la Constitución estadounidense, y tampoco limita la capacidad de los Estados para el control de una municipalidad de su competencia, bien sea mediante legislación o cualquier otro medio, en el ejercicio de sus poderes políticos o gubernamentales, incluidos los gastos que impliquen dicho ejercicio de poder.
2. El juzgado a cargo del caso tiene un papel limitado, pues no puede interferir en las decisiones del Gobierno local, limitándose generalmente a aprobar la petición (si el deudor es elegible), confirmar el plan de ajuste de deuda y asegurar el cumplimiento del plan. En todo caso, el Gobierno local puede decidir incorporar al poder judicial en determinados aspectos de su operativa para facilitar los trámites judiciales.
3. Un Gobierno local puede solicitar acogerse al Capítulo 9 cuando haya sido autorizado por el Estado al que pertenece, sea insolvente, desee reestructurar su deuda y se haya dado una de las siguientes condiciones: haya llegado a un acuerdo con sus acreedores mayoritarios, haya intentando sin éxito dicho acuerdo, que esa negociación sea inviable, o espere que algún acreedor intente obtener trato preferencial al iniciar el caso.
4. La asignación del juez competente se realizará de modo que no se produzcan interferencias políticas, y garantizando que dispondrá de capacidad y tiempo suficientes para una resolución rápida (lo que garantiza mayor celeridad en la resolución frente a casos de quiebras del sector privado). En concreto, el juez no puede interferir en las decisiones de política del Gobierno local, ni tampoco sobre sus poderes gubernamentales, propiedades o ingresos, ni sobre el uso o disfrute de cualquier propiedad generadora de rentas. La solicitud del Gobierno local puede ser rechazada por el juez si no se ha realizado de buena fe o incumple los requerimientos de la Ley de Quiebras.
5. Si se admite a trámite, automáticamente el Gobierno local queda protegido de las acciones legales que pudieran emprender sus acreedores, se paralizan los pagos y se renegocia un plan de deuda que, para su aprobación, debe cumplir con dos principios esenciales: que sea aceptado por los acreedores de cada tipo de activo afectado, a la vez que ha de estar en el mejor interés de los acreedores, principio cuya interpretación determina que la solución para los acreedores ha de ser mejor que si la quiebra se hubiera rechazado.
6. El papel de los acreedores es más limitado bajo el Capítulo 9 que bajo las condiciones para las quiebras privadas, de modo que el deudor mantiene cierto margen de maniobra para continuar con su operativa. De hecho, el deudor mantiene la capacidad de endeudarse aunque esté inmerso en un proceso de quiebra. En todo caso, dada la relevancia e implicaciones de las quiebras de Gobiernos locales, la Ley de Quiebras establece que el Secretario del Tesoro puede intervenir *motu proprio* o requerido por el juzgado, al igual que los representantes del Estado donde se encuentre localizado el Gobierno local, los de la *Securities and Exchange Commission*, así como otras partes interesadas (empleados municipales, residentes locales, y bancos locales, entre otros).
7. El Gobierno local recibe el descargo de la deuda bajo el Capítulo 9 cuando: se confirma el plan de reestructuración, se realiza el depósito requerido de nuevos títulos al agente de desembolso (*disbursing agent*) indicado por el juzgado, y el juzgado determina que los nuevos valores depositados al agente de desembolso constituyen obligaciones legales válidas del deudor y que cualquier provisión realizada para pagar o asegurar el pago de dichas obligaciones es válido.

primera no era suficiente, centrando el objetivo de recorte²: restricciones de contratación, congelaciones salariales, despidos y jubilaciones anticipadas de empleados públicos, así como recortes en educación y gasto sanitario. Por la vía de los ingresos se ha aumentado la recaudación por impuestos y tasas –a través de subida de tipos, ampliación de bases impositivas y eliminación de exenciones–, anticipado el cobro de impuestos y, también, se ha retrasado el pago de transferencias, como las dirigidas a financiar futuros servicios sanitarios o las aportaciones a los planes de pensiones de empleados públicos, lo que constituye un riesgo de sostenibilidad del sistema en el largo plazo. La estrategia adoptada por Estados y gobiernos locales tras la crisis de 2008 se ha centrado en este tipo de medidas, especialmente las orientadas al recorte de gasto público.

A la luz de la experiencia, tras una primera etapa de reducciones de gasto generalizadas, la estrategia de recorte se ha conjugado con objetivos de reducción o eliminación de programas marginales, y externalización de actividades susceptibles de regirse por criterios de mercado. También se ha hecho un esfuerzo de clarificación de las competencias de las organizaciones públicas y de prioridades de gasto (Plant y White, 1982).

Aun con todas estas actuaciones, en ocasiones las crisis fiscales han derivado en situaciones en las que la solvencia financiera de los gobiernos subfederales ha quedado comprometida, por lo que las autoridades han tenido que enfrentar una crisis de financiación, ante la que están disponibles otra serie de medidas.

Gestión de emergencias financieras de gobiernos estatales y locales

En los últimos años, el deterioro de las cuentas públicas ha reactivado la eventualidad de que se produzcan quiebras de algunos gobiernos estatales y locales, aunque la experiencia histórica y la opinión de expertos mitigan de manera importante esta

preocupación. En primer término, porque según la legislación estadounidense el servicio de la deuda tiene prioridad sobre cualquier otro desembolso del Gobierno, lo que dota a sus acreedores de mayor garantía de cobro. En segunda instancia, los gobiernos estatales –y, también algunos locales– tienen obligación –como se ha señalado anteriormente– de generar fondos de reserva, que han de utilizarse para el servicio de la deuda si los ingresos corrientes y transferencias de gobiernos de mayor rango no resultaran suficientes. En tercer lugar, tanto los gobiernos estatales como los locales pueden solicitar financiación de emergencia del Gobierno federal o a su Gobierno estatal, respectivamente. Esta vía de financiación del Gobierno federal puede materializarse por diversas vías, ya sea a través de medidas de apoyo fiscal para el soporte de gobiernos estatales, como en el paquete fiscal de 2009, ya sea como financiación directa, a la que es más difícil acceder. En definitiva, existen mecanismos para evitar las situaciones de emergencia, lo que las hace relativamente infrecuentes. No obstante, cuando se materializan, la resolución suele incluir –además de recortes drásticos de gasto– la renegociación de sus deudas. Por su parte, las quiebras solo están permitidas en el caso de gobiernos locales, existiendo un régimen particular en caso de insolvencia de los gobiernos estatales, como se detalla a continuación.

Existen mecanismos para evitar las situaciones de emergencia, lo que las hace relativamente infrecuentes. No obstante, cuando se materializan, la resolución suele incluir –además de recortes drásticos de gasto– la renegociación de sus deudas.

Los Estados tienen, en algunos aspectos, menos margen de maniobra que los condados, municipios y otros entes locales para reaccionar ante situaciones de estrés fiscal, pues se requieren condiciones muy severas para la aprobación de aumentos impositivos, y existen compromisos de gasto fiscal no negociables (como algunos de financiación a

² Véase Jonas, 2011.

programas de educación y sanidad). Sin embargo, tienen más margen para endeudarse, bien emitiendo deuda a corto plazo dentro de los límites aprobados para financiación de gastos corrientes, y a largo plazo para inversiones de capital, pueden posponer sus contribuciones a planes de pensiones, y también para financiar proyectos sanitarios. En situación de especial gravedad pueden acudir al Gobierno federal para financiarse, aunque la historia reciente prueba que es difícil obtener tal financiación; este fue el caso del Estado de California en 2008, lo que le obligó a recortes presupuestarios más ambiciosos en primera instancia, y más adelante, en 2012, a aumentar impuestos. En caso de especial gravedad, los Estados podrían hacer una suspensión de pagos sobre su deuda, aunque ningún Gobierno estatal ha suspendido el pago de su deuda en Estados Unidos desde que Arkansas lo hiciera en 1933. California se apoyó en la emisión de nueva deuda –como se refleja en el recuadro 2– para hacer frente a los compromisos a corto plazo.

Además, los gobiernos estatales gozan constitucionalmente de inmunidad judicial, por lo que no pueden acogerse al procedimiento de quiebra contemplado en la Ley de Quiebras. Si el Estado no pudiera hacer frente a sus pagos, está previsto que el Gobierno federal pueda imponer un *Receivership*, que supone iniciar un proceso parecido a un concurso de acreedores, en el que un gestor supervinado por un juez podría forzar a los acreedores a renegociar la deuda pendiente. El matiz importante respecto a un proceso de quiebra habitual, es que mientras dure el proceso de *Receivership*, ni el gestor ni el Gobierno federal pueden inmiscuirse en los presupuestos del Gobierno estatal. En cualquier caso, este mecanismo nunca se ha utilizado.

Los gobiernos locales pueden requerir financiación de emergencia de su Gobierno estatal, que suele resultar muy difícil obtener. En todo caso, si no cumplen las condiciones en materia de déficit o endeudamiento, o no pueden hacer frente a sus pagos por problemas de liquidez, pueden ser intervenidos por el Gobierno estatal –perdiendo la independencia de gestión–; en la mayoría de los Estados, pueden acogerse a la vez a la Ley de Quie-

bras, previa autorización del Gobierno estatal, que no siempre se consigue.

La resolución de los episodios de crisis fiscal en los condados, municipalidades y otros entes locales contempla fuertes reducciones del gasto público y la renegociación de los compromisos financieros, que puede realizarse dentro del proceso de quiebra o sin necesidad de recurrir al mismo. Buena parte del ajuste del gasto suele recaer sobre los empleados públicos, tanto por la reducción de las plantillas como por los recortes salariales y los excedentes temporales forzados.

La renegociación de los compromisos financieros incluye a los proveedores de gasto corriente y a los proveedores de los beneficios sociales –tanto en materia de sanidad como de pensiones de empleados públicos–. La renegociación de las contribuciones a planes de pensiones y empresas sanitarias está ligada a la reducción de las pensiones y de los servicios sanitarios aparejados, y el incremento de las contribuciones de los empleados a su fondo de pensiones.

En cuanto a los bonos municipales, suelen respetarse las condiciones para evitar perjudicar futuras emisiones. Además, en general, el monto total de deuda de las entidades suele ser reducido en relación a sus compromisos totales, por lo que su renegociación suele aportar relativamente poco al ajuste necesario. Además, en una proporción significativa estas emisiones están aseguradas por compañías de seguro especializadas –como las conocidas *monolines*–, por lo que en último término, son las aseguradoras quienes afrontan las modificaciones. De este modo, los recortes que afrontan los inversores son muy limitados. Según Moody's, entre 1970 y 2008 la tasa de recuperación fue de 85 centavos por dólar. En el caso de la deuda no asegurada, las garantías para el cobro íntegro de principal e intereses otorgadas por el Estado de Rhode Island a raíz de la crisis de Central Falls contribuyen a la consideración de la deuda municipal estadounidense como activo seguro.

Respecto a la recurrencia de las quiebras de gobiernos locales, 1987 fue el año en el que se produjeron más episodios (18). Más recientemente, se ha observado un incremento entre 2010 (6 casos) y 2011-13 (diez de promedio anual), aunque el número sigue siendo muy limitado, teniendo en cuenta que en 2012 había 51.000 emisores en el mercado de bonos municipales. De hecho, desde que en 1937 se estableciera la posibilidad de acogerse a un proceso de quiebra, solo se han dado 649 casos, frente a las 50.000 quiebras empresariales registradas en promedio en cada uno de los últimos años.

El año en el que se produjeron más quiebras de gobiernos locales (18) fue 1987. Más recientemente, se ha observado un incremento entre 2010 (6 casos) y 2011-13 (diez de promedio anual), aunque el número sigue siendo muy limitado, teniendo en cuenta que en 2012 había 51.000 emisores en el mercado de bonos municipales.

En definitiva, las quiebras de entes locales constituyen un evento relativamente infrecuente. En este sentido, la declarada por la Ciudad de Detroit en julio de 2013 destaca por ser la mayor quiebra municipal, en términos de volumen de deuda –18.500 millones de dólares–, equivalente al 0,1% del PIB de Estados Unidos, muy por encima de la quiebra del Condado de Jefferson (Alabama), a finales de 2011, por un volumen de 4.000 millones de dólares. La delicada situación de Detroit se remonta a varios años atrás, pues desde 2011 el Estado de Michigan se había involucrado en la resolución de los problemas fiscales de la ciudad, y en marzo de 2013 había declarado la situación de emergencia fiscal, tomando el control de sus finanzas y relevando del cargo a su gestor, y dando menores beneficios sociales para los nuevos contratados.

Con la finalidad de encuadrar la actual crisis de Detroit dentro de la diversidad de casos que se ha dado en el pasado, el recuadro 2 describe el caso de Detroit y algunos otros episodios como referen-

cia, señalando tanto los motivos del deterioro de la posición fiscal como las medidas adoptadas para solventarlo. En el caso de los gobiernos estatales, destaca el del Estado de California en 2008, cuyo proceso de resolución sigue en marcha y se basa en un fuerte recorte de gastos, la emisión temporal de pagarés y, más recientemente, el aumento de impuestos. Para los gobiernos locales, se recogen algunos de los episodios más conocidos, que contemplan la intervención por el Gobierno de rango superior (ciudades de Nueva York, 1975, y de Filadelfia, 1991) o la quiebra (Condado de Orange, 1994, y Ciudad de Vallejo, 2008); y los más cercanos, como Central Falls (2010), cuya rápida normalización gracias a la garantía establecida para los tenedores de bonos ha despertado un creciente interés (véase The Pew Charitable Trusts, 2013). Como se detalla en el recuadro, los factores que explican la situación actual de Detroit han estado también presentes en otros episodios de crisis, pues suelen ser una combinación de una caída de ingresos tanto de carácter cíclico como estructural, junto con gastos excesivos, frecuentemente de personal, derivados de la debilidad negociadora de los gobiernos frente a los sindicatos, y de políticas de gestión incorrectas y, en ocasiones, incluso fraudulentas.

Los ejemplos descritos ilustran la variedad de soluciones, y la distinta efectividad para regresar a los mercados para financiarse. Así, por ejemplo, el Condado de Orange consiguió tener acceso a los mercados tan solo dieciocho meses después de concluir el proceso de quiebra en 1995, con una penalización muy reducida –apenas 20 puntos básicos para los nuevos títulos–. En el otro extremo, las inversiones excesivamente arriesgadas y las prácticas de gestión dudosas de Nueva York y Cleveland provocaron un retraso de más de cinco años en poder acceder a financiación de mercado de manera independiente. Central Falls, sin embargo, es un ejemplo de rápida recuperación gracias a las garantías establecidas, como se refleja en el recuadro, aunque esta vía de solución no está exenta de costes.

La reconducción de las finanzas públicas hacia situaciones de estabilidad fiscal suele ser lenta,

RECUADRO 2

EL CASO DE DETROIT Y OTROS EJEMPLOS DE RESOLUCIÓN DE CRISIS DE GOBIERNOS ESTATALES Y LOCALES EN ESTADOS UNIDOS

- **Ciudad de Detroit (Michigan), 2013: intervención estatal, propuesta de quita a bonistas y acogimiento a la Ley de Quiebras.** Es un caso de deterioro gradual de las cuentas públicas en las últimas décadas (la población de la ciudad ha disminuido un 63% desde 1950 y un 26% desde el año 2000), que se vio agudizado en la reciente crisis financiera. La tasa de paro aumentó hasta situarse en 27,8% en abril de 2009 (desde un 6% en abril de 2000) y en abril de 2013 aún se situaba en el 16%. Las caídas en la población y en la actividad económica llevaron a una evolución desfavorable del precio de la vivienda, limitando una de las principales fuentes de ingresos, a lo que se sumó la dificultad para controlar los gastos salariales y de pensiones de los trabajadores públicos, dado el poder de los sindicatos y las pugnas políticas. El Estado de Michigan declaró la emergencia fiscal en la ciudad en marzo de 2013, nombrando un interventor externo. Este gestor verificó en junio la imposibilidad de afrontar el pago de las deudas, de unos 18.000 millones de dólares (sobre un presupuesto anual ligeramente superior a 1.100 millones de dólares), cuyo servicio ya suponía más del 30% de los ingresos). Como suele ocurrir al inicio de los procesos de renegociación, el interventor propuso una fuerte quita a los acreedores de obligaciones no garantizadas, y una reestructuración de los tipos y términos de pago a los acreedores de obligaciones garantizadas. Este es el paso previo (“negociación de buena fe”) para poder solicitar el acogimiento al Capítulo 9 de la Ley de Quiebras, que finalmente se produjo en julio, previa aprobación del Estado de Michigan. Este procedimiento plantea interesantes aspectos legales, pues los procesos de quiebra del Capítulo 9 permiten la renegociación de las pensiones, pero la constitución del Estado de Michigan garantiza las pensiones de los empleados públicos. En cualquier caso, es improbable que se llegue a una solución rápida (la solicitud de quiebra del Condado de Jefferson presentada en 2011 está todavía en curso).
- **Central Falls (Rhode Island), 2010: intervención estatal y acogimiento a la Ley de Quiebras, con garantías para los tenedores de bonos municipales.** En 2010 solicitó la intervención financiera del Estado por los crecientes compromisos en materia de pensiones y otros beneficios sociales de empleados públicos, y en 2011 solicitó acogerse a la Ley de Quiebras ante la imposibilidad de renegociar dichos compromisos. De manera relevante, para preservar el acceso a los mercados, el Estado de Rhode Island legisló que los tenedores de bonos afectados por quiebras municipales tendrán plenamente garantizada su inversión con la recaudación impositiva correspondiente, lo que ha permitido normalizar la situación de Central Falls en poco más de un año. En julio de 2013 la gestión financiera ha retornado a sus representantes electos, por lo que constituye una de las resoluciones más rápidas y eficaces, con la reducción de los compromisos insostenibles, aunque no está exenta de costes: por el incremento de impuestos, el recorte de empleo público y la consecuente reducción de servicios.
- **Estado de California, 2008: recorte de gastos, emisión de pagarés y aumento de impuestos.** En los años previos a la crisis se produjo un fuerte incremento de gastos, fundamentalmente por desorbitados salarios públicos. La situación se hizo insostenible con la fuerte caída de la recaudación impositiva procedente de renta personal y corporativa, que unida a ciertas dificultades para la aprobación de medidas fiscales, situó al Gobierno estatal en una situación financiera muy delicada. A finales de 2008 el Gobernador solicitó financiación de emergencia al Gobierno federal, que le fue denegada. Dicha financiación no se había utilizado desde que en 1975 el Gobierno federal colaborara con el Gobierno del Estado de Nueva York para rescatar a la ciudad de Nueva York. A mediados de 2009, a pesar de los recortes en salarios, las suspensiones obligatorias de empleo sin sueldo, y otros recortes en sanidad, educación y bienestar social, el Estado no pudo hacer frente a sus compromisos a corto plazo. A primeros de julio emitió, por primera vez desde 1992, los pagarés denominados *California Registered Warrants*, comúnmente conocidos como *IOUs* (acrónimo de *I Owe You*), por un importe de 51.000 millones de dólares, que se preveía repagar desde el 2 de octubre. Estas emisiones se vieron limitadas —casi inmediatamente— por las entidades de crédito, que anunciaron una fecha límite a partir de la cual no aceptarían el descuento de estos títulos; el repago pudo realizarse desde septiembre. A finales de 2012 se aprobó un incremento de impuestos. Actualmente la situación fiscal del Estado de California sigue siendo muy delicada.

RECUADRO 2 (continuación)

EL CASO DE DETROIT Y OTROS EJEMPLOS DE RESOLUCIÓN DE CRISIS DE GOBIERNOS ESTATALES Y LOCALES EN ESTADOS UNIDOS

- **Ciudad de Vallejo (California), 2008: acogimiento a la Ley de Quiebras.** De nuevo, la caída de los ingresos, asociada al menor precio de la vivienda, hizo que en 2008, el 74% del presupuesto de la ciudad estuviera comprometido para el pago de salarios y beneficios sociales de empleados públicos, con elevado poder de negociación sindical. La ciudad decidió acogerse al proceso de quiebra para defender su posición financiera ante una situación insostenible. En 2011 finalizó el proceso, por el que ha logrado reducir los salarios y beneficios sociales de sus empleados y modificar el régimen de contratación de nuevos trabajadores públicos.
- **Condado de Orange (California), 1994: acogimiento a la Ley de Quiebras.** La política de inversiones excesivamente apalancadas del Condado en un contexto de bajos tipos de interés le llevó a una situación de crisis de liquidez cuando los tipos subieron en 1994. El Condado solicitó acogerse a la Ley de Quiebras ese mismo año. La diferencia principal con los casos anteriores es que no se hizo ningún intento de reconducir la situación por otra vía. Durante la elaboración del plan de ajuste se suspendieron los pagos y, como medida adicional para solventar la situación, se reestructuraron los vencimientos de deuda a través de la emisión de nuevos títulos.
- **Ciudad de Filadelfia, 1991: intervención estatal.** Tras acumular un déficit sustancial perdió el acceso a la financiación de mercado. El Estado aprobó la creación de una autoridad, *The Pennsylvania Intergovernmental Cooperation Authority*, para gestionar las finanzas de la ciudad y evitar la quiebra, formada por miembros del Gobierno y del Senado, con poder legal de emitir deuda para refinanciar a la ciudad. A cambio, se le dotó de la autoridad de aprobar los presupuestos y planes de ajuste y se prohibía a la ciudad acudir a la Ley de Quiebras.
- **Ciudad de Nueva York, 1975: intervención estatal.** Al revelarse ciertas prácticas contables dudosas para equilibrar su balance, la ciudad fue incapaz de refinanciar su deuda viva y de financiar las necesidades nuevas, y se situó al borde del impago de su deuda y de la quiebra. El Estado de Nueva York y el Gobierno federal la rescataron a través de la emisión de deuda a largo plazo emitida por una entidad específicamente creada con tal fin, la *State Municipal Assistance Corporation*. No fue preciso acudir a la Ley de Quiebras ni reestructurar su deuda. La ciudad de Cleveland en 1978 es un caso muy parecido al de la ciudad de Nueva York.

tanto en el caso de procesos de quiebra (para el que solo hay evidencia en gobiernos locales, pues nunca se ha producido en el caso de los gobiernos estatales) como en el de procedimientos alternativos. La principal ventaja de los procesos de quiebra es que dota a los gobiernos locales de mayor capacidad de acción para realizar ajustes laborales, como ocurrió en los Condados de Orange y Vallejo, en Central Falls, y –posiblemente– también acabe sucediendo en Detroit.

Conclusiones

Estados Unidos dispone de una estructura fiscal federal relativamente descentralizada, con un peso dominante del Gobierno federal –cercano

al 40%–, seguido de los gobiernos estatales y, a poca distancia, los gobiernos locales. Esta posición de dominio del Gobierno federal se refleja también en mayor margen de maniobra en la gestión fiscal, pues las instancias subfederales deben presentar presupuestos equilibrados y tienen importantes restricciones para endeudarse.

Existen diferencias relevantes entre gobiernos estatales y gobiernos locales en su estructura de financiación, que hacen que estos últimos sean más vulnerables financieramente –en particular, porque dependen de las transferencias de los Estados e impuestos sobre la propiedad, que tienden a reducirse en caso de dificultades–. En cualquier caso, ambas instancias actúan de modo similar en la gestión de las situaciones fiscales difíciles.

Las restricciones al endeudamiento para los gobiernos subnacionales suponen que puedan aparecer dificultades fiscales cuando ocasionalmente incurren en déficit –posibilidad más común en períodos de recesión o debilidad económica como el actual–, pero la probabilidad de que desemboquen en problemas financieros es limitada. En todo caso, Estados Unidos dispone de un marco bien determinado de actuación para reconducir situaciones de dificultades fiscales de los gobiernos estatales y locales, a través de recortes de gasto e incrementos de impuestos y, en el caso de los Estados, las dotaciones realizadas a fondos de reserva.

Asimismo, los mecanismos de reacción en caso de emergencia financiera presentan ciertos paralelismos. Los gobiernos locales pueden recurrir a financiación de emergencia de gobiernos estatales o acogerse a la Ley de Quiebras específica para este tipo de entidad, mientras que los gobiernos estatales pueden solicitar financiación de emergencia del Gobierno federal o someterse a un proceso similar al de la quiebra para renegociar su deuda. No obstante, este último nunca se ha utilizado.

En todo caso, la recurrencia de situaciones de emergencia fiscal en Estados Unidos ha sido relativamente reducida, debido, a las reglas de presupuesto equilibrado, los límites al endeudamiento y a los mecanismos de corrección previstos en casos de deterioro de la situación fiscal. Además, aunque en el ámbito local la resolución de las crisis fiscales ha contemplado con cierta asiduidad

reestructuraciones de la deuda, a nivel estatal, los compromisos de deuda han sido respetados en los últimos ochenta años.

Referencias

- BOHN, H, y R. INMAN (1996), "Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the U.S. States", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45, North-Holland, pp. 13-76.
- FEDERAL FUNDS INFORMATION FOR STATES (2012), "How States Address Municipal Bankruptcies", *State Policy Reports*, volumen 30 (14).
- JONAS, J. (2011), "Great Recession and Fiscal Squeeze at US Subnational Government Level", *International Monetary Fund Working Paper* n°, 12/184.
- NATIONAL GOVERNORS ASSOCIATION y NATIONAL ASSOCIATION OF STATE BUDGET OFFICERS (2013), "Fiscal Survey of the States, Spring 2013", National Association of State Budget Officers, Informe semestral.
- THE PEW CHARITABLE TRUSTS (2013), *The State Role in Local Government Financial Distress*, julio.
- PLANT, J.F. y L.G. WHITE (1982), "The Politics of Cutback Budgeting: An Alliance Building Perspective", *Public Budgeting and Finance*, vol. 2, pp. 65-71.
- SCORSONE, ERIC A. y C. PLERHOPES (2010), "Fiscal Stress and Cutback Management Amongst State and Local Governments: What Have We Learned and What Remains to Be Learned?", *State and Local Government Review*, vol. 42(2), pp. 176-187.