

Deuda estatal, con su disminución pronunciada desde el 2001

Efectos positivos en la primera mitad del año

Los gobiernos subnacionales modifican su estrategia en la contratación de obligaciones financieras. De refinanciamiento e inversión productiva, pasaron a créditos de corto plazo por insuficiencia de liquidez.



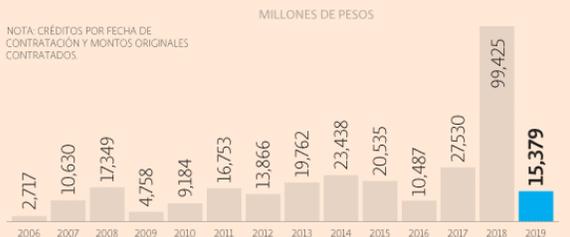
Rodrigo A. Rosales; 14 de agosto de 2019



A LA BAJA

La deuda adquirida entre enero y la primera quincena de julio de este año ascendió a 15,379 millones de pesos, 84.5% menos que en igual periodo del 2018; esta caída es la más pronunciada, en igual lapso de comparación, desde el 2001, y además, se dio tras dos incrementos de triple dígito.

FINANCIAMIENTOS Y OBLIGACIONES INSCRITOS EN EL REGISTRO PÚBLICO ÚNICO ACUMULADO DE ENERO A LA PRIMERA QUINCENA DE JULIO DE CADA AÑO



PREFERENCIA POR EL CORTO PLAZO

De los 15,379 millones de pesos contratados por estados y municipios en la primera mitad del año, 65.0% se destinó a cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal, 22.7% a inversión pública productiva y el resto a refinanciamiento.

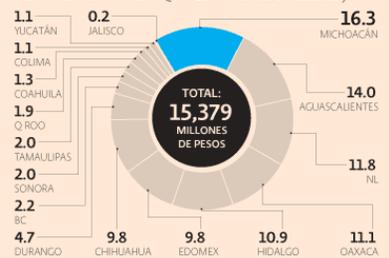
ADQUISICIÓN DE FINANCIAMIENTOS Y OBLIGACIONES POR DESTINO



LOS MÁS

Las entidades que adquirieron los mayores montos de obligaciones financieras en el periodo de análisis fueron Michoacán, Aguascalientes, Nuevo León, Oaxaca, Hidalgo, el Estado de México y Chihuahua.

ADQUISICIÓN DE FINANCIAMIENTOS Y OBLIGACIONES POR ENTIDAD*



MICHOACÁN, EN LA PARTE ALTA

A la primera quincena de julio, los mayores montos de deuda contratada fueron para los gobiernos estatales de Michoacán (1,700 millones de pesos), de Hidalgo (1,677 millones) y del Estado de México (1,500 millones).

MAYORES MONTOS CONTRATADOS | ACUMULADO DE ENERO A LA PRIMERA QUINCENA DE JULIO DEL 2019)

ENTIDAD	DEUDOR U OBLIGADO	MONTO ORIGINAL CONTRATADO (MDP)	PLAZO PACTADO EN MESES	DESTINO
MICHOACÁN	GOBIERNO DEL ESTADO	1,700	12	CUBRIR INSUFICIENCIAS DE LIQUIDEZ DE CARÁCTER TEMPORAL
HIDALGO	GOBIERNO DEL ESTADO	1,677	186	REFINANCIAMIENTO SIN AUTORIZACIÓN
EDOMEX	GOBIERNO DEL ESTADO	1,500	12	CUBRIR INSUFICIENCIAS DE LIQUIDEZ DE CARÁCTER TEMPORAL
NUevo León	GOBIERNO DEL ESTADO	1,250	240	INVERSIÓN PÚBLICA PRODUCTIVA
AGUASCALIENTES	GOBIERNO DEL ESTADO	1,200	240	INVERSIÓN PÚBLICA PRODUCTIVA
AGUASCALIENTES	AGUASCALIENTES	949	360	INVERSIÓN PÚBLICA PRODUCTIVA
MICHOACÁN	GOBIERNO DEL ESTADO	800	12	CUBRIR INSUFICIENCIAS DE LIQUIDEZ DE CARÁCTER TEMPORAL
CHIHUAHUA	GOBIERNO DEL ESTADO	500	12	CUBRIR INSUFICIENCIAS DE LIQUIDEZ DE CARÁCTER TEMPORAL
CHIHUAHUA	GOBIERNO DEL ESTADO	500	12	CUBRIR INSUFICIENCIAS DE LIQUIDEZ DE CARÁCTER TEMPORAL
OAXACA	GOBIERNO DEL ESTADO	500	12	CUBRIR INSUFICIENCIAS DE LIQUIDEZ DE CARÁCTER TEMPORAL
CHIHUAHUA	GOBIERNO DEL ESTADO	500	8	CUBRIR INSUFICIENCIAS DE LIQUIDEZ DE CARÁCTER TEMPORAL

FUENTE: SHCP. GRÁFICO EE: STAFF.

En la primera mitad del año, la deuda contratada por estados y municipios registró su disminución más pronunciada en 18 años, situación que derivó de los efectos positivos de la Ley de Disciplina Financiera.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el monto adquirido de financiamientos y obligaciones inscritos en el Registro Público Único entre enero y la primera quincena de julio de este año ascendió a 15,379 millones de pesos, 84.5% menos que en igual periodo del 2018.

Este descenso es el más pronunciado, en igual lapso de comparación, desde el 2001, cuando los gobiernos estatales y municipales no contrajeron créditos (desplome de 100 por ciento).

Además, la variación de -84.5% se dio en un contexto de dos incrementos al hilo de triple dígito, 162.5% en el 2017 y 261.2% en el 2018, producto de la entrada de los candados de la Ley de Disciplina Financiera, creada en el 2016 con el objetivo de establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios, con sus respectivos organismos públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas, es decir, evitar que el nivel de endeudamiento aumente, frenando las prácticas que los gobiernos locales tenían anteriormente de contratar deuda sin control.

De hecho, la entrada en vigor de este marco se dio en el actual ejercicio fiscal con todas sus normativas, aunque algunas de sus aplicaciones comenzaron en el 2017, provocando que los dos años anteriores se alcanzaran máximos históricos en contratación de financiamientos.

A lo anterior se suma que estados y municipios aprovecharon las reformas a la Ley de Disciplina Financiera, publicadas el 30 de enero del 2018, cuya aplicación total en los presupuestos locales, en relación al acceso del techo de endeudamiento y prevista para el año pasado, comenzó este 2019.

Esta ley, en la que especialistas coinciden en que se tiene que revisar y, si es posible, mejorar —en especial las garantías de pago y las formas para adquirir financiamientos—, tiene al Sistema de Alertas para clasificar el endeudamiento de todos los entes públicos locales que ostentan financiamientos y obligaciones inscritos en el Registro Público Único (sostenible, en observación y elevado), a través de tres indicadores: largo plazo, costo financiero y corto plazo.

La clasificación determina el techo de financiamiento neto al que podrían acceder los estados: en endeudamiento sostenible, a un adicional máximo equivalente a 15% de sus ingresos de libre disposición; en observación, a 5%, y en elevado, no podrá contratar obligaciones. Al cierre del primer trimestre del 2019, ninguna entidad se ubicó en elevado y sólo siete en observación: Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Sonora.

En términos generales, la Ley de Disciplina Financiera ya dio sus primeros efectos positivos en las finanzas estatales.

Cambio de apuesta

No obstante, los gobiernos subnacionales cambiaron su apuesta de destino en las contrataciones de obligaciones financieras. De refinanciamiento e inversión productiva, pasaron a obligaciones de corto plazo por insuficiencia de liquidez (se usa para pagar sueldos, nóminas, a proveedores, compromisos contractuales y costo financiero, principalmente).

De los 15,379 millones de pesos contratados por estados y municipios entre enero y la primera quincena de julio del 2019, 65.0% se destinó a cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal, 22.7% a inversión pública productiva, y el resto a refinanciamiento. Esto significa que por cada 10 pesos adquiridos, 6.5 pesos fueron a deuda de corto plazo.

Por ejemplo, en el mismo lapso del 2018, 67.0% de los créditos se dirigió a refinanciamiento, 12.7% a cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal, 10.3% a inversión pública productiva/refinanciamiento y 10.1% a inversión pública productiva.

En el 2017, 64.5% de las obligaciones fue a refinanciamiento, 21.9% a inversión pública productiva, 12.9% a cubrir necesidades de corto plazo, y 0.7% al binomio inversión pública productiva/refinanciamiento. Y en el 2016 destaca que 76.1% llegó a inversión pública productiva.

Las administraciones locales dejaron de lado la inversión pública productiva, la cual genera beneficios sociales y económicos.

Es importante mencionar que entidades y municipios pueden contratar obligaciones a corto plazo sin autorización de la legislatura local, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones.

Curva de aprendizaje

El cambio de tendencia en el destino de los financiamientos se debe, en parte, a la llegada del nuevo gobierno federal, cuya curva de aprendizaje retrasó el proceso presupuestal. Además, el recorte al Ramo 23 y otros fondos, de acuerdo con voces estatales, desconfiguró el manejo de recursos.

Durante los primeros seis meses del 2019, el gasto federalizado, que es la transferencia de dinero a las administraciones locales por parte de la Federación, ascendió a 966,973 millones de pesos, monto que significó una caída de 4.1% a tasa anual real.

Por rubro, este descenso derivó de las variaciones negativas en el Ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas y Otros Subsidios), de 73.0% anual real; en Convenios de Reasignación, de 63.5%; en Convenios de Descentralización, de 23.1%, y en Recursos para Protección Social en Salud, de 1.9 por ciento. Los incrementos se dieron en participaciones (4.9%) y aportaciones (1.3%), los elementos más importantes al contribuir con 87.7% de los recursos totales.

Así, el principal factor de la merma del gasto federalizado emanó del recorte al Ramo 23, considerado discrecional —caja negra del presupuesto—, debido a que algunos de sus fondos carecían de reglas de operación, por lo que bajar recursos del Poder Legislativo se le facilitaba a las administraciones subnacionales.

Sin embargo, algunos subramos eran utilizados por estados y municipios para enfrentar necesidades de liquidez y dedicar parte de estos recursos al gasto corriente. Además, se utilizaba en algunos casos para proyectos de infraestructura.

Arriba en la tabla

Por entidad, los mayores montos de deuda contratada a la primera quincena de julio del 2019 se observaron en Michoacán (2,500 millones de pesos), Aguascalientes (2,149 millones), Nuevo León (1,817 millones), Oaxaca (1,700 millones), Hidalgo (1,677 millones), el Estado de México (1,510 millones) y Chihuahua (1,500 millones).

El crédito más elevado pertenece al gobierno estatal de Michoacán, por 1,700 millones de pesos, pactado a 12 meses para cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal.

Ley de Disciplina Financiera resulta pertinente y adecuada: especialista

La caída anual de 84.5% de los financiamientos y obligaciones inscritos en el Registro Público Único, que significó el descenso más pronunciado desde el 2001, se dio en gran medida por la Ley

de Disciplina Financiera, explicó Eufemia Basilio Morales, investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

“Es bueno que haya vigilancia respecto a la deuda pública, que en algún momento puede volverse un problema si no se usa adecuadamente, la Ley de Disciplina Financiera resulta pertinente y adecuada”, indicó.

No obstante, la especialista manifestó que el fin de este marco normativo no es sólo evitar que las obligaciones financieras aumenten, sino vigilar el destino de las mismas.

“Es decir, que la deuda se destine a fines productivos y no únicamente a refinanciamiento a sí misma o por motivos de falta de liquidez”, ahondó.

Calificó como positivo que los financiamientos de estados y municipios disminuyeran, aunque precisó que será mejor para las locales estatales cuando sea más exhaustivo por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal el análisis del destino de la deuda y no tanto el tamaño de la misma.

En este contexto, de los 15,379 millones de pesos contratados en la primera mitad del año, 65.0% se destinó a cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal, 22.7% a inversión pública productiva y el resto a refinanciamiento.

En otras palabras, por cada 10 pesos de deuda adquiridos, 6.5 se consignaron a cubrir obligaciones a corto plazo.

Al respecto, Basilio Morales puntualizó que resulta un problema que los estados y municipios tengan insuficiencia de liquidez y por tanto, tengan que recurrir a financiamientos.

Añadió que este comportamiento se originó por el recorte que realizó el gobierno federal al Ramo 23.

“El recorte a este ramo sí ha afectado a las finanzas estatales, ya que ha tenido un gran impacto en los estados más endeudados y con menores recursos propios, es decir, más dependientes de la Federación, lo que ocasiona falta de liquidez, y entonces que el destino de la deuda de estas entidades sea por falta de liquidez”, refirió.

“De nada sirve que haya disminuido la deuda si el destino de la misma se va en mayor parte, en el caso de los estados más endeudados, a carencia de liquidez, no es importante el tamaño de la deuda sino el fin de la misma”, concluyó la investigadora de la UNAM. (Redacción)