

LLEVAN A CHIHUAHUA AL BAILE CON LA DEUDA PÚBLICA

*Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza¹,
Narce Dalía Reyes Pérez²*

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es revisar el estado que guarda el actual endeudamiento del estado de Chihuahua, específicamente su monto, destino de los créditos, garantías otorgadas, así como su evolución. Para ello, se tomaron cifras del periodo 2009-2017 del Registro Público único de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la evaluación del Sistema de Alertas (SA). Esta última es una metodología derivada de la emisión de la Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios (LDFEFYM, 2016). El problema es ¿por qué se incurrió en un alto endeudamiento mediante el cual tuvieron que darse cómo garantías tanto los ingresos por participaciones federales como por las aportaciones? Los resultados muestran que estas decisiones, de política de deuda, generaron insuficiencia de liquidez, manifestándose en que los ingresos que se destinaban para educación y salud, hoy tienen que reorientarse a la amortización de los empréstitos. La evidencia se manifiesta por la solicitud de préstamos a corto plazo, obtenidos en los ejercicios fiscales de 2018 y 2019, para despresurizar los compromisos del gasto local.

Palabras clave: Deuda Pública, déficit, gobiernos subnacionales

¹ Dr. en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Sinaloa, nicozu1@uas.edu.mx

² Doctorante en Gestión de las Organizaciones, Universidad Autónoma de Sinaloa, narda213174@hotmail.com

Introducción

Este avance de investigación muestra evidencias sobre la deuda pública de una entidad federativa del norte de México: Chihuahua. Los empréstitos, bien aplicados, resultan ser una buena herramienta para respaldar el gasto público; desde luego, también se tienen ingresos por la recaudación de impuestos, pero en Chihuahua se ha experimentado un mayor uso de la primera y, por esa práctica recurrente, es uno de los gobiernos subnacionales más endeudados de esta nación. Con tal propósito se buscaron datos de los empréstitos, consulta de marco referencial mediante el cual pueda debatirse sobre este fenómeno que se presenta en el campo de las finanzas públicas locales. Bajo esa perspectiva, se obtuvieron los montos de los créditos vigentes, extraídos de la página oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); además, se obtuvieron datos cualitativos de publicaciones de prensa sobre esta problemática presentada por los empréstitos.

De esta forma, el presente capítulo de libro se divide en seis apartados. En el primero se hace una breve revisión de marco referencial; el segundo trata de los instrumentos metodológicos y la normatividad básica que rige la deuda en México; en el tercero se resalta cual fue el origen de los controles a la deuda en naciones de Europa y Canadá; después se atiende el marco contextual de la deuda pública nacional y subnacional; en quinto lugar se presenta la evidencia empírica mediante datos consultados en dependencias públicas responsables de registrar y llevar los controles del endeudamiento subnacional; en la sexta parte se ofrecen las conclusiones; y por último se hace una serie de propuestas para mejorar la política de deuda públicas.

1. Literatura

El endeudamiento Subnacional (ES) de los estados mexicanos, como Chihuahua, es una problemática a debatir por la administración desaseada de los recursos públicos por parte de los gobernantes y sus secretarios de finanzas. La gestión de este instrumento es importante para financiar el gasto público en los diferentes niveles de gobierno en cualquier país. El asunto es que cuando se administra pesimamente, se comprometen los presupuestos de años venideros, afectando la oferta de bienes públicos para la ciudadanía. Por ello, se percibe, se siente que algo de ello está practicándose mal en Chihuahua. Eso generó interés para explorar este fenómeno en la hacienda pública local, es decir, los recursos que vía deuda pública se aplican en el espacio territorial estudiado.

Diferentes investigadores han estudiado este fenómeno de la deuda pública, por lo que a continuación se citan algunas definiciones sobre este concepto. La deuda, en un momento determinado del tiempo, es la suma de todos los déficits presupuestarios anteriores, es decir, el exceso de todos los gastos acumulados sobre los ingresos Rosen (2008:458). Este instrumento ha sido utilizado para financiar conflictos bélicos, como es el caso de Gran Bretaña, que al término de la Segunda Guerra Mundial su deuda llegó al doble de su renta nacional (Piketty,2014:524).

Por su parte el endeudamiento es la cantidad total de deuda entre el ingreso total de un estado durante un periodo determinado Bahl y Duncombe (1993); mientras que la definición de Stiglitz (2000: 697) menciona que cuando el estado gasta más de los que recibe de impuestos y otros ingresos tiene un déficit presupuestario que hace crecer, en cada ejercicio fiscal, la deuda pública. La deuda a corto plazo constituye una forma común de empréstito, ya que el estado acude a este tipo de crédito debido a que le permite cumplir con ciertas formalidades legales o constitucionales en materia de gastos públicos, Faya (2008: 155)

Aunado a lo anterior, respecto a la variación de la deuda a lo largo del tiempo, Ellis y Schansberg (1999) encontraron que un mayor porcentaje de personas jóvenes en la población ejerce una influencia positiva

en el nivel de deuda y la gente adulta tiene un efecto adverso. En tanto que el incremento del gasto gubernamental tiene un efecto negativo y el ingreso per cápita impacta favorablemente. Para Clingermayer y Wood (1995) la deuda responde a factores de tipo económico, político e institucional.

Al revisar en América Latina, en el caso de Chile, (Letelier, 2018), sostiene que el oportunismo político que se genera cuando hay afinidad política con el gobierno central desemboca en un menor escrutinio administrativo, incrementando la posibilidad de endeudamiento. En el mismo sentido, evidenció que los años electorales y la concentración del poder en un solo partido político son incentivos para una mayor predisposición para incurrir en deuda.

En evidencia para nuestro país, Carpizo (2012) encontró que la configuración política de las entidades federativas tiene un peso relevante en los niveles de endeudamiento, de tal suerte que los gobiernos de mayoría calificada pueden aspirar a más deuda que puede ser causado por una mayor presión por financiar obra pública en comparación con gobiernos que tienen que realizar acuerdos parlamentarios con otros partidos para alcanzar dicha mayoría.

Lo señalado por Letelier (2011) y Carpizo (2012) resulta convergente con lo planteado por Mitchell, Hughes, y Campbell (2014) respecto de que la configuración política de las legislaturas, es determinante en los tamaños de los presupuestos, y en la medida que un partido en el gobierno, como ocurre en México, obtenga una mayoría en el congreso, puede beneficiarse al solicitar más créditos dando como garantía ingresos estables a los acreedores.

2. Instrumentos y normatividad básica

La selección del objeto de estudio, deuda pública del estado de Chihuahua, fue por muestra no probabilística, dado que su elección se hizo por el interés de datos e información que estaba disponible. Se aplicó metodología descriptiva, consistente en revisión de estadísticas de los principales créditos de largo plazo, calificaciones de Fitch, garantías otorgadas, consulta del Registro Público Único e información periodística sobre los empréstitos. La consulta del sistema de alertas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2018), antes no existía, pero a raíz del nacimiento de la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios (LDFEFM, 2016), fue posible obtener datos relevantes para efectuar el presente trabajo.

Desde luego que el marco legal sobre el ES de las entidades federativas mexicanas parte de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2018) que a la letra dice:

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... En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente...Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para...contratar dichos empréstitos y obligaciones...Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses. (p.120)

El párrafo anterior es el principal precepto jurídico del cual parten las leyes de deuda pública de las entidades federativas, así como la LDFEFM (2016). Esta última establece que la deuda pública es cualquier financiamiento contratado por los entes públicos, entendiéndose por estos los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los organismos autónomos de las entidades federativas, los municipios,

los organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos de las entidades federativas y los municipios.

Reforzando lo anterior, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2016), menciona que hay deuda de corto plazo y largo plazo, donde la primera son aquellos préstamos que se contratan a un plazo menor de un año, mientras que los superiores a un año es considerada deuda a largo plazo. En tanto que la LDFEFM (2016) asume una clasificación adicional de deuda, conceptualizándola como deuda contingente, refiriéndose a esta como cualquier financiamiento sin fuente o garantía de pago definida asumida de manera solidaria o subsidiaria por las entidades federativas con sus municipios o por los propios municipios con sus respectivos organismos descentralizados.

3. Controles a la deuda

En referencia a los controles de la deuda, en la década de los sesentas, Alemania fue el pionero en establecerlos (Jimenez y Ruelas, 2016). Estos fiscalistas sostienen la hipótesis de que Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido tienen fuertes controles sobre el ES con leyes que exigen compromisos por parte de los gobiernos locales, como el supervisar las estrategias de política fiscal y su obligatoriedad de publicarlos para que los contribuyentes conozcan el avance o retroceso de la gestión fiscal.

Los mismos autores definen la Regla Dorada (RD) como el mecanismo que indica que los gobiernos deben endeudarse solo para destinar este financiamiento al gasto de capital. Aunado a lo anterior, la RD tiene como corolario que haya equilibrio o superávit en los balances fiscales corrientes. En los hechos, muchas naciones han instrumentado variantes de esta RD, con distinto grado de éxito (Jimenez y Ruelas, 2016).

El caso contrario, cuando la deuda se usa para financiar gasto corriente, según Stiglitz (2000), la producción disminuye como consecuencia de caída de la inversión, trasladando la carga no solo de la deuda sino del gasto actual a las futuras generaciones. En Canadá y Estados Unidos, históricamente, los gobiernos centrales han tenido que enfrentar presiones políticas para otorgar préstamos a gobiernos sub-nacionales que han enfrentado situaciones financieras graves (Ter Minassian, 1997; Ter Minassian, 2007). Al respecto, Finot (2005, p. 30) argumenta que se han instaurado controles al gasto y límites al endeudamiento subnacional en Brasil con la Ley de responsabilidad fiscal (2000) y en Colombia con la Ley de Control al endeudamiento (1997) y la Ley de racionalización del gasto territorial (2000). En México la instrumentación de la disciplina fiscal para gasto y deuda va muy rezagado, pues tuvieron que pasar 19 años para que naciera la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios (LDFEM, 2016) para que ambos niveles de gobiernos locales se les presione por un manejo más responsable de sus finanzas públicas.

4. Contexto

Antes de explicar la evolución de la deuda subnacional para México, resulta útil citar algunos datos sobre el comportamiento general de este indicador macroeconómico para la región de América Latina. En ese tenor, de acuerdo a Panorama Fiscal (2018), el Brasil sigue siendo el país que tiene el mayor nivel de deuda pública, con un 74 por ciento del PIB, seguido por la Argentina, con un 53.7 por ciento, y Costa Rica, con un 48.8 por ciento. En el otro extremo se encuentra el Perú, con un 21.5 por ciento del PIB (el menor nivel de endeudamiento público de la región), seguido del Paraguay, con un 21.9 por ciento, y de Guatemala, con un 23.5 por ciento (Panorama Fiscal, 2018:15)

De acuerdo al informe de Panorama Fiscal (2018:16) México tuvo una deuda del 36 por ciento del PIB durante el bienio 2016-2017; en tanto que el pago de intereses fue del 2.4 por ciento del PIB. En México, por ejemplo, en el Paquete Económico (2017) se propusieron grandes objetivos, entre los que se

encuentran el disminuir el gasto en servicios personales y de operación; fortalecer los programas que van enfocados combatir el problema de la pobreza y, desde luego, incrementar la inversión productiva y bajar gasto corriente (SHCP, 2018).

Resaltar que gran parte de la deuda pública de los gobiernos subnacionales se mantiene dentro de la frontera institucional del mismo sector público. Esto a excepción de México y el Brasil, países que muestran un nivel importante de endeudamiento con la banca comercial que supera el 1% del PIB y equivale a más del 60% de la deuda total de las entidades federativas mexicanas y al 17% de la deuda estadual del Brasil. En el caso de la Argentina, sobresale la emisión de bonos subnacionales con 3,4% del PIB (Panorama Fiscal, 2018: 36).

5. Evidencia empírica

En México, ante la concentración de la mayor parte de los impuestos por el gobierno federal, las haciendas públicas subnacionales recurren al financiamiento a través de la deuda. Sin embargo, no tienen capacidad de solo otorgar como garantía los ingresos generados por sus impuestos locales. Por ello, sin que sea una regla, el primer aval que otorgan es el dinero proveniente de las Transferencias No Condicionadas (TNC), denominadas en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2018) como participaciones federales. Dentro de estas últimas, los recursos que juegan el papel de garante son el Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

Destacar que las asimetrías regionales del país se deben a la concentración de actividades económicas en el centro y norte del territorio (Delgadillo, 2012: 197). Por ello, el sistema de transferencias fiscales busca reducir dicha desigualdad. Ante la insuficiencia de ingresos para “tal propósito”, surge el mecanismo de endeudamiento subnacional. Los gobiernos locales para ello dan como garantía, principalmente, el FGP, que al año 2016 fue por el orden de los 350 mil millones de pesos (INEGI, 2018). En México ha crecido la población y la deuda de entidades federativas, pero no la recaudación, este puede ser un problema que en los próximos años genere mayor presión fiscal sobre las finanzas públicas locales.

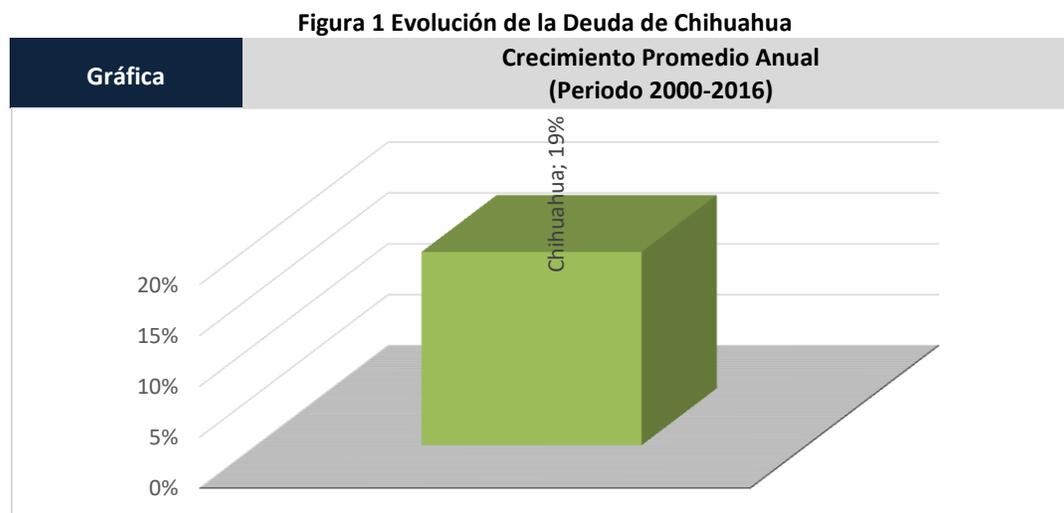
Como puede apreciarse en la tabla 1, durante el periodo 2000-2016, el crecimiento promedio anual de la deuda pública de Chihuahua fue de 19 por ciento, mientras que durante el ejercicio fiscal de 2016, el monto del endeudamiento representaba el 9.9 por ciento de la deuda subnacional de todas las entidades federativas de México.

Tabla 1. Deuda de Chihuahua

Crecimiento Promedio de la Deuda y su Participación Nacional Periodo 2000-2016		
Entidad Federativa	Crecimiento Promedio de la Deuda Pública (periodo 2000-2016)	Participación Respecto al Total Nacional* (al año 2016)
Chihuahua	19%	9.99%

FUENTE: Elaboración propia con datos de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (información recuperada de

<https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>, en septiembre 4 de 2018)



FUENTE: Elaboración propia con datos de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (información recuperada de <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>, en septiembre 4 de 2018)

Conforme a información obtenida en periódicos nacionales y calificadoras internacionales, “el saldo de los financiamientos de la entidad, municipios y entes públicos fue de 49 mil 785 millones de pesos al cierre del año pasado, que significó ostentar el nivel más alto registrado en la dependencia federal.” (El Economista, 8 marzo, 2018). Chihuahua tiene una calificación estable de ‘BBB+ (mex)’; recauda altos ingresos estatales, pues estos fueron 21 por ciento respecto a ingresos totales durante el periodo 2016-2018. Lo anterior se debe a que tiene una fuerte base de contribuyentes, así como los ingresos generados por peaje de vehículos tanto en carreteras estatales como federal. Su economía local está muy ligada a Estados Unidos. Sin embargo, la tendencia es a registrar déficit fiscal, dado que el gasto operativo es fuerte en los rubros de pensiones y educación. (Fitch ratings, 3 de septiembre de 2019)

5.1. Evaluación a través de Sistemas de Alerta

En el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de acuerdo a la LCF (2018), los gobiernos estatales participan de una parte del total de los impuestos federales y otros ingresos que distribuye mediante fondos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La fuente de recursos de donde se crean el FGP y el FFM se le denomina como *recaudación federal participable (RFP)*, la cual será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones³ (LCF, artículo 2).

Ahora corresponde hacer una revisión al SA de la deuda subnacional, al cual da seguimiento la SHCP. La Ley establece que se deben de considerar tres indicadores para la evaluación del nivel de endeudamiento del Ente Público local:

Indicador 1: Deuda pública y obligaciones como proporción de sus ingresos de libre disposición, vinculado con la sostenibilidad de la deuda del Ente Público. Dentro de la medición del saldo de deuda pública y Obligaciones se contabiliza el saldo de aquellos créditos contratados por el Ente Público, emisiones bursátiles, deuda en la cual el Ente Público otorga su respaldo mediante una fuente de pago propia, obligaciones derivadas de Asociaciones Público-Privadas (contabilizando únicamente la parte de inversión), y cualquier otra obligación que implique pagos financieros programados. Por su parte, los ingresos de libre disposición incluyen los Ingresos locales más las

³ Para conocer cómo se integra la RFP se recomienda leer artículo 2 y sus fracciones de la citada ley

participaciones federales; especificando que en el caso de las entidades federativas, se restarán aquellas participaciones federales otorgadas a los Municipios

Indicador 2: Servicio de la deuda y obligaciones como proporción de sus ingresos de libre disposición, vinculado con la capacidad de pago. En la medición del servicio se contabilizan las amortizaciones, intereses, comisiones y demás costos financieros derivados de los financiamientos y obligaciones incluidos en el indicador anterior, exceptuando aquellas amortizaciones realizadas de manera anticipada; y

Indicador 3: obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas como proporción de sus ingresos totales, indicador vinculado con la capacidad financiera del Ente Público para hacer frente a sus obligaciones contratadas a plazos menores de 12 meses. En este indicador se contabilizan los adeudos que tiene el Ente Público con proveedores de bienes y servicios, contratistas por obras públicas y Financiamientos que deben ser liquidados en un plazo menor a 12 meses. Los ingresos totales se definen como los ingresos de libre disposición más las transferencias federales etiquetadas. (Sistema de Alertas, consultado en SHCP, 2018)

5.2. Alertas para Chihuahua

Los déficits fiscales que ha tenido Chihuahua han generado un desajuste de sus finanzas públicas. Para cualquier entidad federativa, también para los municipios, antes de que naciera la Ley de Disciplina Fiscal en México, la solicitud y aprobación de los empréstitos no era complicado, máximo cuando la mayoría de los miembros del poder legislativo eran del mismo partido político del gobernador en turno. La nueva disciplina fiscal a la que ahora se someten a los gobiernos locales ha intensificado las restricciones sobre el gasto y la deuda pública para dar un mejor uso a las fuentes de financiamiento. Este recién creado SA de la SHCP, puede ser, a largo plazo, un buen instrumento que disminuya la desconfianza pública que hay hacia la administración de las finanzas gubernamentales. Creo que debe establecerse un contrato social donde los ciudadanos puedan revisar el origen y destino de los diferentes créditos que conforman la deuda pública de la entidad donde viven.

Así, la exploración de este trabajo inicia con el más reciente informe del sistema de alertas (SHCP, 2018), el indicador 1, que mide el porcentaje de la deuda pública y obligaciones respecto a los ingresos de libre disposición, Chihuahua aparece con 171 por ciento, considerado como elevado. Este indicador fue determinante para elegirlo como objeto de estudio. Esta cifra indica que en el pasado no se tomaron las mejores decisiones de endeudamiento por parte de los administradores públicos con facultades para gestionar este instrumento de financiación local en Chihuahua.

Respecto al indicador 2, referente al servicio de la deuda y obligaciones como porcentaje de sus ingresos de libre disposición, Chihuahua registra un rango nivel de endeudamiento elevado, equivalente al 18.4 por ciento. En otras palabras, de acuerdo a esta metodología, está rebasando el límite máximo del 15 por ciento que establece dicho sistema de alertas, lo cual es preocupante y los administradores de las finanzas públicas del Estado Grande (así llamado Chihuahua por tener la mayor superficie territorial de todas las entidades federativas) deben tomar las medidas disciplinarias pertinentes.

Dando continuidad al análisis, al tomar el promedio de los tres indicadores, la evaluación realizada (SHCP, 2018), indica que esta entidad aparece entre las cinco que tienen un nivel de endeudamiento bajo observación, es decir, a Chihuahua se le han puesto restricciones para que no incurran en un mayor endeudamiento que comprometa el presupuesto más allá del periodo electoral para el cual fueron electos por los ciudadanos. Como una evidencia se tomaron datos del Sistema de Alertas de la SHCP,

entre ellos, cifras de los primeros diez créditos a largo plazo de la hacienda pública local de Chihuahua (véase tabla 2).

El monto de los citados créditos a largo plazo, que tienen como garantía de pago no solo las participaciones (transferencias no condicionadas) sino también aportaciones (transferencias condicionadas), suman una cifra acumulada de 20 mil 275 millones de pesos, de la cual solo se adeuda el 82 por ciento, es decir, 16 mil 637 millones de pesos. El asunto es que, prácticamente, dieron también en garantía las transferencias condicionadas, las cuales su espíritu es que se apliquen directamente en programas de obra pública y servicios que benefician a los ciudadanos.

La indisciplina fiscal en el excesivo gasto público y la posible relajación del esfuerzo fiscal local han generado déficit fiscal cada año, por lo cual acuden a financiarse mediante deuda pública, pero a la vez este comportamiento de gastos por encima de ingresos hace crecer el endeudamiento. Como puede observarse en el caso de esta entidad federativa, se incurrió en excesivo uso de este instrumento de financiamiento del gasto público local, comprometiendo una mayor parte del presupuesto para la amortización y pago del servicio de la deuda pública. Aunado a lo anterior, representa una pesada carga financiera para las generaciones futuras.

Tabla 2. Créditos a Largo Plazo del Estado de Chihuahua

Algunos créditos a largo plazo del Estado de Chihuahua				
Acreeedor	Registro ante la SHCP	Fuente de pago	Monto contratado (pesos)	Saldo al primer trimestre de 2017
BBVA Bancomer	074/2009	Participaciones/Aportaciones	2,350,000,000.00	1,661,349,321.00
BBVA Bancomer	105/2010	Participaciones/Aportaciones	2,130,000,000.00	1,963,749,189.00
BBVA Bancomer	P08/1213156	Participaciones/Aportaciones	1,380,000,000.00	1,335,961,007.00
Multiva	P08-1213157	Participaciones/Aportaciones	3,000,000,000.00	1,326,830,729.00
Interacciones	P08-12113158	Participaciones/Aportaciones	4,500,000,000.00	4,356,394,589.00
Banorte	P08-1114195	Participaciones/Aportaciones	1,995,143,736.00	1,954,131,016.00
Santander	P08-1114196	Participaciones/Aportaciones	1,000,000,000.00	979,443,727.00
Banorte	P08-1215141	Participaciones/Aportaciones	1,320,276,000.00	1,305,976,438.00
Banobras	723/2011	Participaciones/Aportaciones	1,400,000,000.00	938,263,200.00
Banobras	P08-0412047	Participaciones/Aportaciones	1,200,000,000.00	815,254,800.00
Total			20,275,419,736.00	16,637,354,016.00

Fuente: http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2018, consultado el 3 de septiembre de 2018

5.3. Deuda subnacional respecto a transferencias

Del año 1997 hacia atrás los gobiernos estatales y municipales solo daban como garantía de pago las TNC. Ello debido a que las Transferencias Condicionadas (TC) nacieron en enero de 1998, con la adición del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, denominado de los Fondos de Aportaciones. Por ello, en el tabla 3 se muestra un escenario tomando en cuenta el año 2017. Aquí, la deuda subnacional de las 32 entidades federativas respecto a las TNC, representó un 45 por ciento. Sin embargo, para el caso de Chihuahua la deuda fue de un 71 por ciento de las citadas transferencias, es decir, 26 puntos arriba del endeudamiento subnacional total.

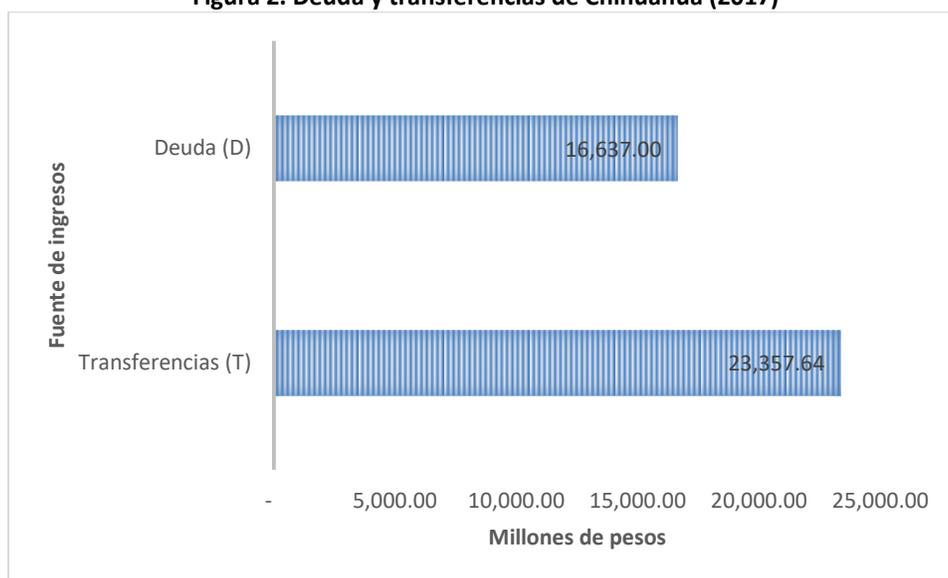
Tabla 3. Deuda respecto a transferencias no condicionadas

Deuda respecto a Transferencias no condicionadas del estado de Chihuahua, Enero-Diciembre (2017), millones de pesos					
Concepto	Transferencias (T)	Deuda (D)	D/T	PIB estatal (PIBE)	D/PIBE
Nacional	772,417.56	350,000.00	45%		
Chihuahua	23,357.64	16,637.00	71%	558,601.00	3%

Fuente: elaboración propia en base a consulta en <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>, e INEGI, PIB por entidad federativa, en <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/default.html#Tabulados>, fecha de consulta: agosto 28 de 2019

Respecto a la magnitud de la deuda con el PIB estatal, representó un 3 por ciento. Dicho en otras palabras, fue necesario desembolsar 3 centavos de cada peso producido para liquidar la deuda. Parece una cifra insignificante, pero es necesario ser previsor en la práctica recurrente de elevar el nivel de endeudamiento de este gobierno local. Claro, está por debajo de la frontera institucional del 1 por ciento del PIB. Hay casos de deuda subnacional de emisión de bonos en gobiernos locales de Argentina que fue de 3.4 por ciento del PIB (Panorama Fiscal, 2018).

Figura 2. Deuda y transferencias de Chihuahua (2017)



Fuente: elaboración propia en base a datos de tabla 3

En ese tenor, las garantías otorgadas por Chihuahua, para respaldar los empréstitos, participaciones federales y aportaciones, han sido insuficiente, por lo cual el gobierno estatal ha tenido que estar reestructurando dichos créditos a un periodo de tiempo más alto y con tasas preferenciales. Sin embargo, ello no libera la pesada carga del empréstito sobre los chihuahuenses.

Con el propósito de ahondar más en los datos del objeto de estudio, se obtuvieron registros recientes de los créditos de solicitados en los años 2018 y 2019, cifras obtenidas del Registro Público Único de financiamiento y obligaciones de entidades federativas y municipios. Los administradores de las finanzas públicas locales, como se observa en la tabla 4, contrató 8 créditos por un monto de 3 mil 370 millones de pesos, los cuales deberán liquidarse en el corto plazo, es decir, solo se les otorgó por un periodo de un año. Los registros indican que el destino de todos los créditos fue para atender la insuficiencia de liquidez. Todos los créditos son de tipo quirografario, es decir, no cuentan con una garantía que los respalde, dado que es un instrumento diseñado para cubrir necesidades urgentes de liquidez para el estado de Chihuahua.

Tabla 4. Créditos inscritos en Registro Público único (2018-2019)

Financiamiento y obligaciones de Chihuahua								
Entidad	Acreedor	Tipo de obligación	Fecha de contratación	Monto contratado	Fecha de vencimiento	Fuente	Porcentaje afectado	Destino
Chihuahua	BANORTE	Corto Plazo	30/04/2019	\$500,000,000.00	28/04/2020	Quirografario	No aplica	Insuficiencia de liquidez
Chihuahua	BANORTE	Corto Plazo	30/04/2019	\$500,000,000.00	28/04/2020	Quirografario	No aplica	Insuficiencia de liquidez
Chihuahua	HSBC	Factoraje	22/02/2019	\$500,000,000.00	31/10/2019	Quirografario	No aplica	Insuficiencia de liquidez
Chihuahua	BANSI	Corto Plazo	18/12/2018	\$300,000,000.00	30/11/2019	Quirografario	No aplica	Insuficiencia de liquidez
Chihuahua	BANSI	Corto Plazo	18/12/2018	\$200,000,000.00	30/11/2019	Quirografario	No aplica	Insuficiencia de liquidez
Chihuahua	BANORTE	Corto Plazo	11/12/2018	\$500,000,000.00	10/12/2019	Quirografario	No aplica	Insuficiencia de liquidez
Chihuahua	HSBC	Corto Plazo	06/11/2018	\$300,000,000.00	05/11/2019	Quirografario	No aplica	Insuficiencia de liquidez
Chihuahua	BANORTE	Corto Plazo	05/11/2018	\$570,000,000.00	04/11/2019	Quirografario	No aplica	Insuficiencia de liquidez

Fuente: elaboración propia en base a datos de deuda del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios, consultado el 28 de agosto de 2019

El asunto es que la flexibilidad que se tuvo para adquirir préstamos, ahora está manifestándose en problemas de liquidez para solventar el gasto corriente de la hacienda pública del gobierno de Chihuahua. Como puede verse, ninguno de esos créditos tiene como destino el gasto de inversión, el cual es el que verdaderamente impacta en mejora de infraestructura y servicios públicos en beneficio de la población.

En cambio, se observa que todos los créditos fueron necesarios para enfrentar problemas de flujo de efectivo que demanda el gasto público local. La necesidad de contratar 8 créditos simples por un monto de 3 mil 370 millones de pesos, indica la presión que traen las finanzas públicas de esta entidad federativa.

Los ganadores de esta desordenada gestión de la deuda pública de Chihuahua ha sido el sector financiero nacional, porque ahora, en 2019, el gobierno del estado tuvo que acudir a solicitar créditos, no para gasto de inversión sino para refinanciar los créditos con plazos más largas y tasas de interés más bajas que les permita tener un flujo de ingresos para el gasto corriente.

Aquí se ha desarrollado este trabajo bajo un enfoque de análisis sobre literatura de la deuda pública. Sin embargo, no puede dejarse de lado para futuros trabajos, la variable política. Y es que hay una gran influencia de la configuración del poder legislativo local que se da para gestionar créditos, sobre todo cuando el más alto nivel de gobierno es del mismo partido que gobierna en un estado, facilita este trámite. (Letelier, 2018; Carpizo, 2012) En México, Si no existiera ahora la LDFEFYM, continuarían realizándose esas prácticas recurrentes de endeudamiento. Por ejemplo, si esas prácticas, entonces pudiera ocurrir este fenómeno en gobiernos locales que, en julio de 2018, lograron ganar por un solo partido político la mayoría de diputaciones locales. Esto les avalaría el trámite de deuda por contar con los votos necesarios. Entre ellos estarían Baja California Sur, Oaxaca, Morelos y Sonora.

6. Conclusiones

A pesar de los serios problemas de ES que trae Chihuahua, creo que debe reconocerse uno de los principales instrumentos, creados a la luz de la LDFEFYM, es el SA, el cual es abierto al público, fortalece la transparencia y, desde luego, permite que los prestadores de servicios o acreedores tengan datos reales sobre la salud de las finanzas públicas estatales y, en base a ello, decidan si otorgan bienes o servicios a crédito a las administraciones públicas en funciones, dado el riesgo que pueden correr para

recuperar la cartera crediticia. Esto, desde luego, tendrá efectos sobre la gestión responsable de quienes las leyes hacendarias los facultan como los administradores de las finanzas públicas locales.

En el pasado, de marzo de 2016 hacia atrás, la normatividad laxa, en materia de ES, generó las condiciones para incrementar montos de endeudamiento muy elevados, conveniendo plazos más allá del periodo constitucional de los gobernantes en turno. En Chihuahua se comprometieron como garantías de pago todo tipo de ingresos públicos. Esto, seguramente en el futuro, generará presión para incrementar impuestos locales que generen solvencia financiera, pero con cargo a los bolsillos de los ciudadanos. Por lo pronto, en las actuales circunstancias, uno de los síntomas es el incremento de la deuda contingente, es decir, pasivos sin garantía de pago.

Los efectos del baile en Chihuahua se están sintiendo ahora, porque tuvieron que refinanciar todos los créditos para tener liquidez. En el pasado, el aumento de las transferencias fiscales para los gobiernos locales facilitó la danza para el otorgamiento de los empréstitos. Pero en el pasado había la expectativa de que la deuda podría ser rescatada por el gobierno central, bajo un esquema donde aún no existía la Ley de Disciplina Financiera en México. Esto no fue así, ahora la deuda está danzando en Chihuahua, presionando al gasto público, mientras los impuestos locales están a la expectativa para entrar al baile fiscal.

Propuestas

En lo sucesivo, las entidades federativas, al gestionar recursos mediante deuda pública, no deben dar como garantía de pago las transferencias condicionadas dado que su espíritu es que se apliquen directamente en programas de obra pública y servicios que beneficien a los ciudadanos. Pueden continuar garantizando el pago con los recursos del FGP, que forma parte de las TNC. Para ello tendrían que reformarse las leyes fiscales que hoy están vigentes en el país.

La indisciplina fiscal en el excesivo gasto público y la posible relajación del esfuerzo fiscal local han generado déficit fiscal cada año. Por ello se propone mejorar la calidad del gasto público y ser fiscalmente responsables en la administración de los impuestos locales.

Como futuros trabajos de investigación se propone abordar el ES de los municipios de México. Asimismo, el caso del Estado de Tlaxcala puede ser un caso interesante para explorarlo, dado que no cuenta con deuda pública, por lo que habría que determinar los efectos que tiene sobre las economías locales el no usar este tipo de financiamiento.

REFERENCIAS

- Bahl, Roy, and William Duncombe.** "State and Local Debt Burdens in the 1980s: A Study in Contrast." *Public Administration Review* 1993, 53 (1), 31–40.
- Carpizo R. C. I.** Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2012
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.** 21 de junio de 2016. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/>. Obtenido de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/junio/notacefp0122016.pdf>
- Clingermayer, James C., and B. Dan Wood.** "Disentangling Patterns of State Debt Financing." *American Political Science Review*, 1995, 89 (1), 108–120.
- Delgadillo Macías Javier y Felipe Toores Torres** (2012) Nueva Encrucijada del Desarrollo Regional en México. En Calva Jose Luis, Desarrollo Regional y Urbano, Juan Pablos Editor
- Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios** (27 abril 2016) Ciudad de México. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** 2018. Disponible en <file:///C:/Users/Usuario/Documents/LEYES%20DE%20DEUDA%20PUBLICA%20ESTATAL%20EN%20MEXICO/CONSTITUCION%20MEXICANA%202018.pdf>
- Ellis, Michael A., and D. Eric Schansberg.** "The Determinants of State Government Debt Financing." *Public Finance Review*. 1999, 27 (6), 571–587.
- Faya Viesca J.** Finanzas Públicas México, Editorial Porrúa, 2008
- Finot, I.** (2005) Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local, [En línea]Revista de la Cepal No.86, p. 29-46. [Consultado el 10 de mayo de 2016]
- Jimenez J.P.,** Ruelas Ignacio El Endeudamiento de los Gobiernos Subnacionales en América Latina, serie macroeconomía del desarrollo. 2016, No. 186, CEPAL, Santiago, Chile.
- Letelier S.L.S.** Theory and evidence of municipal borrowing in Chile. *Public Choice*. 2011, 146(3), 395-411
- Ley de Coordinación Fiscal (2018)
- Mitchell, D. T., Hughes, D. R., y Campbell, N. D.** Are powerful majorities inefficient for parties and efficient for taxpayers? An analysis of budget maximization in the United States. *Public Finance Review*.2014. 117-138
- Piketty T.** Capital en el Siglo XXI. Londres, Inglaterra. Harvard College. 2014
- Rosen Harvey** (2008) Hacienda Pública Séptima Edición
- Stiglitz J.E.** La Economía del Sector Público (3ª Edición) Barcelona, España . Antonio Bosch Editor. S.A. 2000
- Ter Minassian, T.** (1997). Fiscal Federalism in Theory and Practice. IMF, Washington DC.

_____(2007). Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline? OECD Journal on Budgeting, Vol. 6, No. 3, OECD.

Sitios de Internet

Disciplina Financiera para Estados y Municipios,
https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/ENTIDADES_Federatias_2018, consultado 3 de septiembre de 2018

El Economista <<https://www.economista.com.mx/estados/Deuda-de-Chihuahua-causa-polemica-20180308-0027.html>>, fecha de consulta: marzo 8 de 2018).

Panorama Fiscal <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43405/7/S1800082_es.pdf>, fecha de consulta: julio 20 de 2018

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Paquete Económico para México. <http://www.diputados.gob.mx/PEF_2017/2017/es/PPEF2017.html. 2017>, fecha de consulta: enero 2 de 2018

Sistema de Alertas Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
<[file:///C:/Users/Usuario/Documents/LEYES%20DE%20EUDEA%20PUBLICA%20ESTATAL%20EN%20MEXICO/SHCP%20\(SISTEMA%20DE%20ALERTAS\)%20Metodología%20de%20medición%20del%20SdeA.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Documents/LEYES%20DE%20EUDEA%20PUBLICA%20ESTATAL%20EN%20MEXICO/SHCP%20(SISTEMA%20DE%20ALERTAS)%20Metodología%20de%20medición%20del%20SdeA.pdf)>, fecha de consulta: septiembre 3 de 2018

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Finanzas Públicas Estatales y Municipales <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>, fecha de consulta: septiembre 4 de 2018