



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

“Problemas de financiamiento público en la administración pública de Chihuahua”

Armando Pizarro Morales.



2020



Contenido

I.- Introducción	3
II.- Justificación de la realización de la investigación.	7
III.- Planteamiento y delimitación del problema	11
IV.- Objetivo	14
V.- Marco teórico	15
VI.- Formulación de la hipótesis	20
VII.- Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis: Desarrollo de la investigación:.....	21
VIII.- Conclusiones.....	27
IX.- Bibliografía	29



I.- Introducción

La importancia del estudio de la deuda pública (externa e interna), y de analizar su evolución, radica en que por un lado su buen manejo puede constituir un instrumento de política económica eficaz para minimizar fluctuaciones en el presupuesto, esta menor fluctuación en teoría puede disminuir los cambios en las tasas impositivas. Por otro lado, el gobierno trata de minimizar el incremento sostenido del nivel de precios, así como también minimizar el costo financiero de la deuda (Figueroa, E., et. al., 2017).

Su relevancia es tal que, ha sido abordado desde hace tiempo, no sólo por economistas y especialistas financieros, sino por el conjunto de la clase política. Hoy en día, los gobiernos de los países en desarrollo requieren información relevante acerca de los niveles de deuda pública con el fin de administrarla de manera responsable y así preservar la estabilidad macroeconómica en el mediano y largo plazo (Fauzi, 1989).

En México, el interés por el estudio de este tema es tal que existen evidencias provenientes de la época colonial. Fauzi (1989) señala que en el tiempo colonial era muy común que el gobierno recurriera a las instancias religiosas, mercaderes, el tribunal de minería o cualquier particular para la solicitud de préstamos con el objetivo de hacer frente al déficit presupuestal. Más tarde, y al consumarse la independencia, la deuda pública comenzó a constituir un problema relevante que obligó al gobierno a aumentar los impuestos.

México ha avanzado en la consolidación de organismos financieros encargados de prevenir la recurrencia de crisis financieras. Por ejemplo, instituciones como el Banco de México han logrado que el país avance en términos del manejo y gestión de la deuda disminuyendo los montos totales de deuda y su sustitución de moneda extranjera por deuda nacional, además de aplazar su vencimiento (Banxico, 2006). En este sentido, la



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

deuda es una herramienta del gobierno para diferir sus gastos en el tiempo y así poder cumplir el conjunto de funciones que le son encomendadas.

En este contexto, según la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, la deuda pública es:

“...deuda pública estatal la que contraiga el Gobierno del Estado, como responsable directo o deudor solidario de las entidades previstas (...). La deuda pública municipal se forma por los créditos, empréstitos y obligaciones que contraigan los municipios, como responsables directos o deudores solidarios de los organismos descentralizados municipales, las empresas de participación municipal mayoritaria y sus respectivos fideicomisos (...).”

Asimismo, es importante mencionar que las operaciones de financiamiento son aquellas mediante las cuales se contrae deuda pública, las que deriven de: la suscripción o emisión de títulos de crédito; la adquisición de bienes, ejecución de obras o prestación de servicios, cuyo pago se pacte a plazos y todas las operaciones de endeudamiento que comprendan obligaciones a plazos, así como obligaciones de exigibilidad contingente derivadas de actos jurídicos (Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, 2019).

Desde el inicio de la presente administración, se estableció que el desarrollo del Estado no se financiaría con el incremento de la Deuda Pública. En ese sentido, la política de la hacienda estatal se basa en la directriz de la disciplina fiscal, cuyo objetivo ha permitido sanear las finanzas públicas y dirigir su esfuerzo a la atención de obras y acciones prioritarias para la sociedad chihuahuense. De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, en materia presupuestal, es prioritario dedicar recursos a obras públicas que contribuyan al desarrollo económico o al desarrollo social, el Estado debe destinar parte



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

del presupuesto a subsanar la deuda pública. En este sentido, a principios de 2017, el Gobierno del Estado publicó el acuerdo por el que se implementarán las medidas de austeridad y racionalidad del gasto público en el Estado de Chihuahua.

En este contexto, el Tercer Informe de Gobierno de Javier Corral, menciona que, entre las mejoras existentes en la nueva administración, se encuentra en la conclusión de la primera etapa del refinanciamiento de la deuda bancaria de largo plazo del Estado, lo cual alivió las condiciones contractuales estipuladas en los financiamientos bancarios de largo plazo. Destaca que el proceso de refinanciamiento logró una disminución de 73 puntos base en la sobretasa de interés, con un saldo de 48 mil 591 millones de pesos de deuda de largo plazo.

Las agencias calificadoras que dan seguimiento a las finanzas del Estado son: HR Ratings, Moody's de México y Fitch Ratings que otorgaron al Estado las calificaciones de A-, Ba3/A3 mx y BBB+ respectivamente, bajo reportes emitidos por las agencias calificadoras. En los reportes establecen el esfuerzo de la administración para la reducción del gasto por llevar a cabo las medidas de austeridad decretadas y la gestión financiera como es la reestructura y refinanciamiento de la deuda. HR Ratings ratificó las calificaciones en escala nacional de AAA(mex) a las emisiones CHIHCB 13, CHIHCB 13-2 y CHIHCB 13U; con Perspectiva Estable siendo este el tercer año consecutivo con la más alta calificación para los certificados bursátiles fiduciarios (Tercer informe de gobierno, 2016-2021).



Problemática abordada

La situación de la deuda al inicio de la presente Administración posicionaba a la Entidad como la séptima con la más alta tasa de interés nominal anual, la tercera en monto entre todas las entidades, con un saldo de 49 mil 47 millones de pesos, y la primera con relación al PIB estatal con 9.6%. Mediante la implementación de medidas de austeridad en el gasto público, una eficiente operación recaudatoria y la reestructuración de la deuda pública, Chihuahua avanza hacia el saneamiento de sus finanzas públicas.

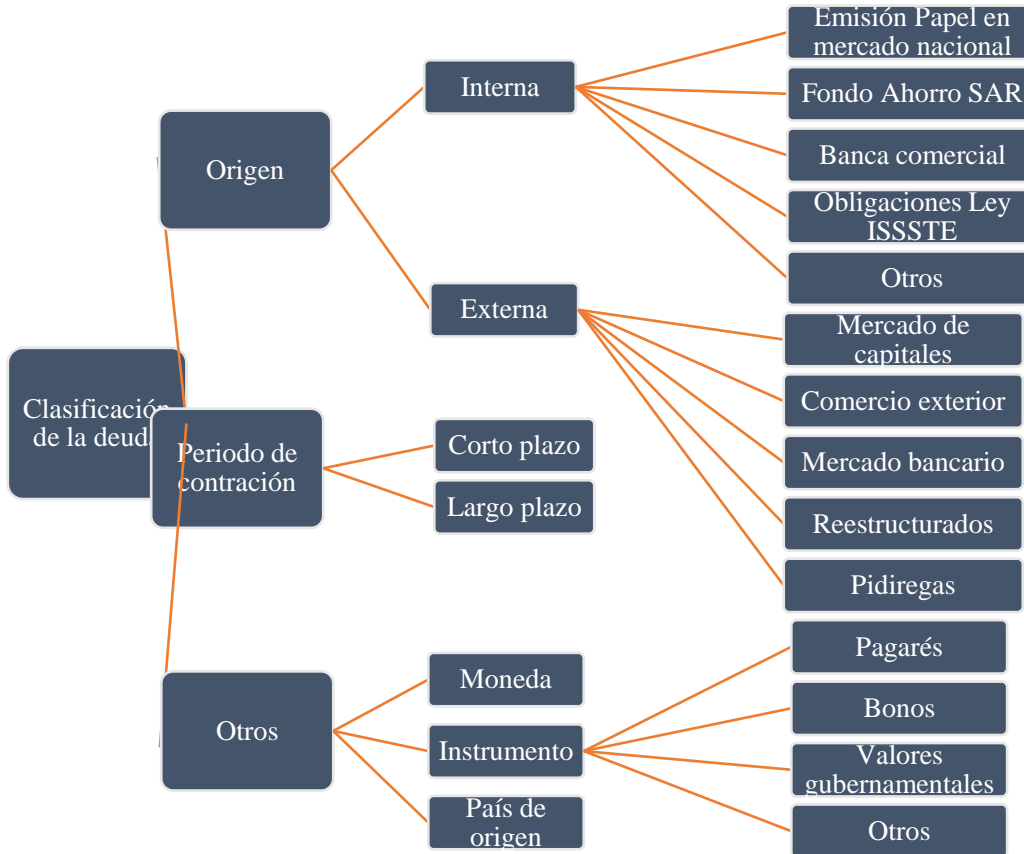


II.- Justificación de la realización de la investigación.

Existe una diferencia contable entre financiamiento y deuda. En primera instancia, el financiamiento hace referencia a los flujos de ingresos que las entidades federativas obtienen por solicitar empréstitos en el sistema financiero local y financiar el déficit gubernamental, se registra en las leyes de ingreso estatales. La deuda son asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno por concepto de contratación de empréstitos en años anteriores, incluye la amortización, los intereses, los gastos y las comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS). Como es una salida de recursos para las haciendas públicas, se registra en los presupuestos de egresos estatales (Cámara de Diputados, 2019).

La deuda pública se puede clasificar dependiendo de su origen, su periodo de contratación, el tipo de acreedor financiero, por moneda, país de origen y por instrumento ver Esquema 1.

Esquema 1. Clasificación de la deuda pública en México



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Deuda pública. Metodología tradicional.

Según el Esquema 1 se define:

- a) Por su origen. La deuda se clasifica en interna y externa, tomando en cuenta el criterio de la residencia del poseedor de la deuda, el cual está en función de la ubicación y no de la nacionalidad del acreedor. El criterio de clasificación de la deuda interna y externa es consistente con la definición de residencia del Manual de Balanza de Pagos del FMI. La deuda interna bruta se obtiene a través de agentes financieros, en el mercado doméstico



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

mediante la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones, cuyas características principales son el ser pagaderos dentro del país y en pesos mexicanos y por deuda externa bruta se considera a los créditos contratados por el sector público en forma directa o a través de sus agentes financieros con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero en moneda diferente a la moneda nacional.

- b) Por periodo de contratación. Se clasifican de acuerdo con su plazo original de contratación en corto y largo plazo: el primero se refiere a los préstamos que se obtienen a plazo menor de un año, mientras que el segundo se refiere a los préstamos que se contratan a un plazo de un año o más.
- c) Por moneda de contratación. Corresponde a la moneda de origen o divisa en la cual se contrató el crédito.
- d) Por país de origen. Se refiere al país de origen de la institución financiera acreedora.
- e) Por instrumento. Se refiere a las características jurídicas de los instrumentos que describen la relación que existe entre el acreedor y el deudor. Los instrumentos que actualmente están vigentes son los pagarés, bonos, valores gubernamentales y los contratos o líneas de crédito.

En este sentido, resulta interesante analizar algunas cifras a nivel nacional de la situación de las finanzas públicas. El Gobierno de México refrenda su compromiso con un manejo responsable y prudente de los pasivos públicos, que permita cubrir las necesidades de financiamiento optimizando costos y riesgos, así como facilitar el acceso al financiamiento de otros agentes públicos y privados. Al cierre de mayo de 2020, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) ascendió a 11 billones 769.5 mil millones de pesos.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

El componente interno del SHRFSP se ubicó en 7 billones 144.4 mil millones de pesos, mientras que el externo fue de 206.8 mil millones de dólares (equivalente a 4 billones 625.2 mil millones de pesos). La deuda neta del sector público federal (Gobierno Federal, Empresas Productivas del Estado y la banca de desarrollo) al finalizar mayo de 2020 se ubicó en 12 billones 48.1 mil millones de pesos.

La deuda interna neta del sector público federal fue de 7 billones 333.8 mil millones de pesos, mientras que la deuda externa neta del sector público federal se ubicó en 210.8 mil millones de dólares (equivalente a 4 billones 714.3 mil millones de pesos). Finalmente, el saldo de la deuda neta del Gobierno Federal se situó en 9 billones 47.8 mil millones de pesos en mayo de 2020.

En cuanto a su composición, la deuda interna neta del Gobierno Federal fue de 6 billones 776.8 mil millones de pesos, mientras que la deuda externa neta del Gobierno Federal se ubicó en 101.5 mil millones de dólares (equivalente a 2 billones 271 mil millones de pesos).



III.- Planteamiento y delimitación del problema

La situación financiera que enfrenta esta nueva administración es bastante compleja por varios factores. Por un lado, la debilidad estructural de las finanzas públicas reflejada en los déficits fiscales que ha presentado de manera recurrente en los últimos años, derivada de los gastos efectuados en el magisterio, seguridad pública y procuración de justicia, y pensiones civiles. Por otro lado, el incremento en la deuda pública y, por ende, los costos financieros asociados a ella, generan presiones adicionales en la hacienda pública que disminuyen el margen de maniobra a mediano plazo (PED, 2017-2021).

Si bien la deuda puede ser utilizada para ejercer la política fiscal, así como financiar inversiones necesarias para mejorar la provisión de bienes públicos, y con ello fomentar el desarrollo económico, si se emite sin medida puede dañar al crecimiento económico. Esto genera un dilema para algunos gobiernos que tienen que decidir entre invertir en infraestructura (a costa de una mayor deuda) o mantener un bajo nivel de endeudamiento (Ostry, Ghosh, y Espinoza 2014).

Un alto nivel de deuda puede traer consecuencias adversas para la economía porque aumenta el riesgo potencial de una crisis soberana, y porque existe una relación inversa entre nivel de deuda y crecimiento económico (Ostry, Ghosh, y Espinoza 2014). De hecho, existe evidencia empírica de que un alto nivel de deuda pública afecta la acumulación de capital y la productividad (Kumar y Woo 2010).

Los canales específicos por los que un alto nivel de deuda puede impactar el crecimiento son:



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Un alto nivel de deuda tiende a afectar la acumulación de capital por medio de un aumento en las tasas de interés que, a su vez desincentiva la inversión y, por tanto, reduce el crecimiento (Gale y Orszag, 2003).

Una deuda demasiado alta tiende a disminuir el ahorro público y, por lo tanto, la inversión pública en capital. Si la inversión privada no compensa la caída en la inversión pública, el crecimiento se reduce, ejerce presión sobre las tasas de interés y reduce la productividad de los trabajadores (Elmendorf y Mankiw, 1998).

Endeudarse en el presente implica que en el futuro se tendrá que reducir el gasto o aumentar los ingresos (vía impuestos). Tanto una reducción en el gasto como mayores impuestos distorsionantes afectan el crecimiento (Barro, 1979; Kumar y Woo, 2010).

En tiempos turbulentos, la deuda soberana ofrece mayores retornos a compradores domésticos que extranjeros (existe menos probabilidad que el gobierno incumpla a acreedores residentes), provocando que proyectos productivos de inversión doméstica sean sustituidos por compra de deuda (Broner, Erce, Martin, y Ventura, 2013).

Un nivel alto de deuda restringe la capacidad del gobierno para utilizar políticas contracíclicas (contracción en tiempo de bonanza y expansión en tiempos de recesión) lo que podría afectar el crecimiento en el corto plazo (Aghion, Kharroubi, y de France, 2007; Kumar y Woo, 2010).

Cuando el nivel de deuda externa excede la capacidad de pago de un país, el pago futuro de los intereses de la deuda a los prestamistas extranjeros se vuelve dependiente del nivel de producción del país (es decir, entre más produzca el país mayor será su



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

capacidad de pago). Esto resulta en un impuesto a la inversión, ya que el retorno de las inversiones domésticas es usado para pagar la deuda. (Krugman, 1988; Clements, Bhattacharya, y Nguyen, 2003). De hecho, existe evidencia de que cuando se paga mucho por concepto de deudas anteriores, la inversión pública disminuye. Así, un incremento de un punto porcentual del PIB en el servicio de la deuda, reduce la inversión pública en 0.2 por ciento del PIB (Clements, Bhattacharya, y Nguyen, 2003).

En general, un desarrollo exitoso no se financia a través de deuda, sino que está asociado con cumplimiento de deuda y acumulación neta de activos extranjeros (Aguiar & Amador, 2013). Sin embargo, una deuda moderada y utilizada en proyectos productivos puede ser positiva si logra estimular la demanda agregada y el crecimiento económico en el corto plazo (International Monetary Fund, 2014).

Una condición necesaria para que la inversión productiva contrarreste los efectos negativos del aumento en el endeudamiento es una eficiente selección y ejecución de proyectos (International Monetary Fund, 2014). Incluso, si la deuda se utiliza para crear infraestructura que aumente la productividad, incurrir en mayor deuda puede tener por efecto una reducción en la deuda en el mediano plazo como porcentaje del PIB (ello si se genera suficiente crecimiento económico a partir de los incrementos en productividad) (International Monetary Fund, 2014). De hecho, se ha argumentado que la emisión de deuda sólo debe usarse para proyectos con tasa de retorno social mayor a la tasa de interés del mercado. Así, se asegura que se compense el efecto negativo que ocasionarán los impuestos distorsionantes al trabajo y capital que serán necesarios para pagar la deuda (Ostry, Ghosh, y Espinoza, 2015).¹

¹ Es una modificación a la llamada “regla de oro”, la cual apunta a que endeudamiento utilizado en inversión pública aumenta la producción que a su vez que incrementa la recaudación, es decir, genera su propia fuente de pago (Hurtado y Zamarripa, 2013).



IV.- Objetivo

Revisar el comportamiento del saldo de financiamiento público del Estado de Chihuahua en términos de observar el riesgo que posee ya que dicha deuda y obligaciones pueden absorber gran parte de sus ingresos locales y de las participaciones federales que recibe.



V.- Marco teórico

Algunos rasgos característicos del financiamiento están relacionados con la necesidad que tiene el Estado para contraerla con el objeto de solucionar problemas de liquidez (hacer frente a sus necesidades de gasto corriente) o para financiar proyectos productivos de mediano o largo plazo. Puede ser contratada por la administración nacional, estatal o municipal. En su contratación, el Estado promete un pago futuro con intereses, según los plazos estipulados. La emisión de deuda pública, al igual que la creación de dinero e impuestos, son medios que tiene el Estado para financiar sus actividades (Cámara de Diputados, 2019).

Desde la óptica jurídica, el financiamiento de los Estados, la Ciudad de México (CDMX) y los municipios del país está regulada en dos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

El artículo 73, fracción VIII, numerales 2o, 3o y 4o, establece:

El Congreso de la Unión tiene facultad para:

1o...

2o. Aprobar anualmente los montos el financiamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno de la Ciudad de México y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente...

3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, la Ciudad de México y los Municipios puedan incurrir en financiamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo del financiamiento; ...

4o. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los períodos de receso del Congreso de la Unión. Lo anterior aplicará en el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los Municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los Estados que no tengan un nivel elevado de deuda.

Por su parte, el artículo 117, fracción VIII de la CPEUM, establece que los Estados no pueden, en ningún caso:

Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. 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, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al financiamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, los 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.

Con la reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las entidades federativas quedó establecida que los Gobiernos estatales tienen que contratar financiamiento bajo las mejores condiciones de mercado, las cuales se deberán destinar a inversiones públicas productivas, prohibiendo implícitamente destinarla para el financiamiento del gasto corriente, también se pueden orientar para el refinanciamiento o reestructura (Cámara de Diputados, 2019).

La autorización del financiamiento público es responsabilidad de los respectivos Congresos Locales, quiénes en uso de sus facultades aprueban los programas financieros de los Gobiernos estatales con una mayoría calificada (dos terceras partes de sus miembros presentes), fijando restricciones al financiamiento en función de variables de tipo fiscal y financiero (Cámara de Diputados, 2019).



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Según su clasificación, el financiamiento público de los estados puede ser directa, que es la contratada por el Gobierno del Estado o el Municipio, y la indirecta que es contraída por los organismos y empresas estatales y municipales. Sin embargo, en algunos casos éste último financiamiento es considerado como contingente cuando el Estado o el Municipio funge como aval (Cámara de Diputados, 2019).

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2011: 25), con base en la revisión del marco jurídico estatal, definió el financiamiento público de las entidades federativas como las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas del financiamientos a cargo del Gobierno del Estado, de los Municipios, de los organismos públicos estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea alguna de las entidades públicas antes señaladas.

En la Tabla 1, se definen algunos rasgos conceptuales que diferencian el financiamiento del Gobierno Central y la que contratan las Entidades Federativas.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Tabla 1. Características del Financiamiento del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas

Concepto	Gobierno Central	Entidades Federativas
Origen de los acreedores	Interno o externo	Interno
Moneda autorizada para contratar	Nacional y extranjera	Nacional
Poder responsable de aprobar la contratación	Congreso de la Unión, y excepcionalmente para la Ciudad de México	Congresos locales con excepción de la Ciudad de México
Destino de los recursos	Inversión pública productiva	Inversión pública productiva

Fuente: Tomado de la Subdirección de Análisis Económico de los Servicios de Investigación y Análisis de la Dirección General de los Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información de los marcos jurídicos federal y locales de deuda pública.



VI.- Formulación de la hipótesis

La hacienda pública del Estado de Chihuahua enfrenta una dependencia financiera del flujo de transferencias provenientes del gobierno central debido a que evitan hacer frente a los costos políticos incrementando la recaudación de sus propios recursos.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

VII.- Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis: Desarrollo de la investigación:

La deuda de las entidades federativas cerró el último año de Gobierno del ex Presidente Enrique Peña Nieto (2013-2018) con un balance conjunto de 601 mil 218.3 millones de pesos.

Por otra parte, de acuerdo al último informe del Estado Analítico de la Deuda Pública y Otros Pasivos de la SHCP, al 30 de septiembre la actual administración del Estado de Chihuahua acumulaba un monto de 58 mil 210 millones 556 mil 64 pesos, cuando al cierre de 2016 el informe reportaba un saldo de 49 mil 685 millones 835 mil 974 pesos. Es decir, hay una diferencia de 8 mil 524 millones 720 mil 90 pesos más.

Del saldo actual de la deuda pública, 2 mil 916 millones 666 mil 674 pesos son deuda de corto plazo, 32 mil 864 millones 535 mil 227 son de largo plazo, mientras que 7 mil 393 millones 549 506 pesos corresponde a otros pasivos, que significan la deuda con proveedores, además de otros 15 mil 35 millones 804 mil 657 pesos son de deuda contingente y bonos cupón cero.

Así también, en el mismo trimestre los Estados de Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Quintana Roo alcanzaron el grado de endeudamiento más preocupante de las 32 entidades federativas a nivel nacional como lo ha determinado el Sistema de Alertas² de la SHCP (Flores, 2020).

² Mide el nivel de endeudamiento de los entes públicos que tengan contratados financiamientos y obligaciones, y éstos se encuentren inscritos en el Registro Público Único, cuya fuente o garantía de pago sea de Ingresos de Libre Disposición (incluyen los ingresos locales más las participaciones federales; especificando que, en el caso de las Entidades Federativas, se restarán aquellas participaciones federales otorgadas a los Municipios). La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios establece tres indicadores de corto y largo plazo para realizar la medición del Sistema de Alertas: (1) Deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición, (2) Servicio de la deuda y de obligaciones sobre Ingresos de libre disposición y (3) Obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas, menos los montos de efectivo, bancos e inversiones



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Analizando a Chihuahua se observa que tiene niveles medios en deuda pública y obligaciones como proporción de sus ingresos de libre disposición (ILD); y, del servicio de la deuda y obligaciones como proporción de sus ILD (muy cercano al nivel alto), mientras que en obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales tuvo nivel bajo ver Tabla 2.

Sin embargo, la cifra de 6.9% del indicador 3 según se observa en la Tabla es un aumento de casi dos puntos porcentuales con respecto a junio (5%) y coloca al Estado a un paso de cambiar de color verde a amarillo en el semáforo de endeudamiento para este indicador, o de un grado sostenible a uno en observación³.

Ahora bien, el acercamiento presentado este septiembre al grado de observación, o amarillo, coincide con un aumento en la contratación de créditos con vigencias menores a 12 meses que se han pedido cada año con mayor frecuencia. Este tipo de créditos⁴, según ha comentado el Gobierno del Estado, ha sido utilizado para enfrentar pagos a proveedores, nóminas o aguinaldos, o lo que la Ley de Disciplina Financiera denomina insuficiencias de liquidez de carácter temporal (Rodríguez, 2020).

temporales, sobre ingresos totales. Las cifras utilizadas para el cálculo tomaron en consideración la información y documentación proporcionada por las Entidades Federativas, la información contable publicada por las propias Entidades conforme a los formatos a que hace referencia la Ley; así como, la información disponible en el Registro Público Único a cargo de la Secretaría. La validez, veracidad y exactitud de la misma, es responsabilidad de cada una de las Entidades Federativas (SHCP, 2017).

³ Dicha medición es relevante, toda vez que tiene efectos vinculantes para cada Ente Público, al determinar el Techo de Financiamiento Neto al cual podría acceder el próximo ejercicio fiscal. Si el Ente Público se ubica en un Endeudamiento Sostenible, como máximo podrá incurrir en un endeudamiento adicional equivalente al 15% de sus Ingresos de Libre Disposición. Si se clasifica con un Endeudamiento en Observación, el límite de endeudamiento será de 5% sobre dichos ingresos. Finalmente, si el Ente Público cuenta con un Endeudamiento Elevado no podrá contratar financiamiento adicional en ausencia de un convenio de ajuste en sus finanzas públicas. En cualquier caso, el nivel final de financiamiento deberá ser el aprobado por el Congreso local, sujeto a las restricciones mencionadas (SHCP, 2017).

⁴ Analistas y legisladores de oposición, comentan que la recurrencia a los créditos de corto plazo por parte de la administración pública estatal se debe, en parte, al déficit presentado en los paquetes económicos anuales. También para cubrir el alto gasto de operación que tiene la presente administración y no se cuenta con recursos para inversión y obra pública, ni para la real atención de la emergencia sanitaria en lo correspondiente a la economía y a la salud; esta última con grandes carencias como la falta de medicamentos, falta de equipo de protección, falta de insumos y equipamiento de los hospitales y lo más grave la desatención y retraso de los bonos y sueldos a los médicos que luchan día a día en la primera línea en los hospitales y centros de salud.






PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Por tal motivo, el actual gobierno del Estado de Chihuahua pretende un nuevo crédito de largo plazo, por \$ 1,633,847,0005, para pagarlo en 20 años, con el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas.

Cabe señalar, que la SHCP establece que el Estado de Chihuahua para el tercer trimestre de 2020 se encuentra en el techo de financiamiento neto en observación⁶ de acuerdo al nivel de endeudamiento del Sistema de Alertas lo que significa que el límite de endeudamiento será del 5% sobre dichos ingresos.

Es importante resaltar, que bajo esta situación la sostenibilidad del pago de créditos, emisiones bursátiles, deudas, obligaciones derivadas de asociaciones público-privadas y otros deberes financieros programados está en riesgo porque absorbe gran parte de los ingresos locales y de las participaciones federales que recibe el gobierno de Chihuahua y también está en juego su capacidad de pago de las amortizaciones, intereses, comisiones y demás costos derivados de los adeudos financieros⁷ (Flores, 2020).

⁵ Se pretende utilizar para la rehabilitación de infraestructura dañada por desastres naturales 62 millones de pesos, para infraestructura y equipamiento estatal, 177 millones de pesos; mientras que para infraestructura y equipamiento policíaco 288 millones de pesos; infraestructura hidráulica 124 millones de pesos y para la construcción y acondicionamiento de espacios culturales arriba de 56 millones. Además, para infraestructura para movilidad urbana 322 millones de pesos; para infraestructura para el desarrollo urbano 42, así como infraestructura para el sector salud más de 347 millones de pesos. Otros 115 millones para infraestructura deportiva, 21 para el mejoramiento de la infraestructura pública administrativa, así como 75 millones de pesos para infraestructura vial urbana (Olmos, 2020).

⁶ La medición del Sistema de Alertas se realiza tanto con información de Cuenta Pública la cual es vinculante; así como con las actualizaciones trimestrales las cuales sólo tienen fines informativos y de seguimiento. De acuerdo al resultado obtenido del Sistema de Alertas, el nivel de endeudamiento de la Entidad Federativa se clasifica en tres niveles:  Endeudamiento Sostenible;  Endeudamiento en Observación; y  Endeudamiento Elevado (SHCP, 2017).

⁷ La deuda pública del Estado de Chihuahua se colocó como la más cara per cápita en todo el país en 2020 3T, pues para terminar con lo que adeuda su entidad, cada habitante tendría que pagar 14 mil 976 pesos.

Tabla 2.
Evaluación del nivel de endeudamiento de las Entidades Federativas, 3T-2020
Resultado del Sistema de Alertas
(Porcentajes y rangos)

Entidad Federativa	Resultado del Sistema de Alertas	Indicador 1: Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición (DyO/ILD)		Indicador 2: Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición (SDyPI/ILD)		Indicador 3: Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totales (OCPyPC/IT)	
Aguascalientes	●	27.5%	●	3.1%	●	-11.8%	●
Baja California	●	56.0%	●	6.7%	●	4.0%	●
Baja California Sur	●	29.4%	●	3.4%	●	-2.9%	●
Campeche	●	30.2%	●	2.9%	●	-10.5%	●
Coahuila	●	162.9%	●	13.9%	●	-0.3%	●
Colima	●	53.6%	●	6.4%	●	10.1%	●
Chiapas	●	63.4%	●	5.8%	●	-8.2%	●
Chihuahua	●	135.7%	●	13.8%	●	6.9%	●
Ciudad de México	●	50.3%	●	6.8%	●	-4.4%	●
Durango	●	84.5%	●	9.3%	●	7.3%	●
Guanajuato	●	22.9%	●	3.2%	●	-10.7%	●
Guerrero	●	14.3%	●	3.1%	●	4.7%	●
Hidalgo	●	28.2%	●	4.3%	●	-4.2%	●
Jalisco	●	43.8%	●	3.9%	●	-10.8%	●
México	●	44.4%	●	4.1%	●	-3.9%	●
Michoacán	●	65.6%	●	7.1%	●	-3.5%	●
Morelos	●	63.2%	●	7.8%	●	-1.7%	●
Nayarit	●	80.6%	●	7.2%	●	6.0%	●
Nuevo León	●	125.3%	●	10.9%	●	-1.6%	●
Oaxaca	●	60.4%	●	7.2%	●	0.9%	●
Puebla	●	35.4%	●	5.9%	●	-11.1%	●
Querétaro	●	1.1%	●	0.5%	●	-19.6%	●
Quintana Roo	●	149.2%	●	16.2%	●	0.9%	●
San Luis Potosí	●	27.8%	●	4.8%	●	3.0%	●
Sinaloa	●	22.7%	●	2.7%	●	-2.7%	●
Sonora	●	89.2%	●	7.9%	●	2.8%	●
Tabasco	●	24.3%	●	3.6%	●	-2.0%	●
Tamaulipas	●	64.5%	●	6.1%	●	-2.2%	●
Veracruz	●	82.1%	●	7.4%	●	-5.7%	●
Yucatán	●	36.2%	●	4.2%	●	-1.0%	●
Zacatecas	●	78.0%	●	7.3%	●	4.2%	●

Nota:

1. Tlaxcala no es objeto de la medición del Sistema de Alarmas, toda vez que no cuenta con financiamientos y obligaciones inscritos en el Registro Público Único.
2. Las cifras utilizadas para el cálculo tomaron en consideración la información y documentación proporcionada por las Entidades Federativas, la información contable publicada por las propias entidades federativas con conforme a los formatos a los que hace referencia la Ley; así como la información disponible en el Registro Público Único a cargo de la Secretaría. La validez, veracidad y exactitud de la misma, es responsabilidad de cada una de las Entidades Federativas.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sistemas de Alertas.



Habrá que recordar que, por única ocasión y para empatarse con los calendarios electorales federales, el actual gobierno en el Estado de Chihuahua tendrá una duración de cinco años, por lo que esta administración se encuentra prácticamente en lo que será su recta final.

Con el estatus en las arcas públicas, la capacidad de maniobra del próximo gobierno será limitada, por lo que la más viable respuesta a los problemas financieros es precisamente incrementar lo que el Estado de Chihuahua recibe anualmente de la Federación. Sin embargo, va a suceder todo lo contrario ya que se dieron importantes recortes al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021 a las Entidades Federativas y en particular a Chihuahua⁸.

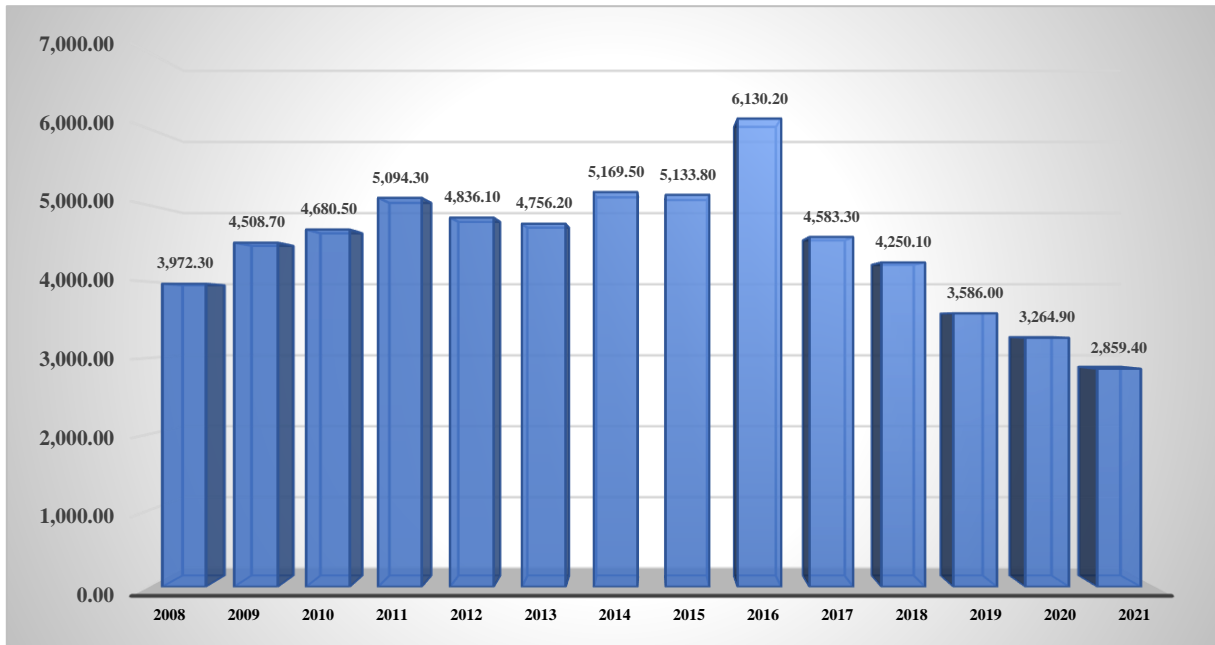
Haciendo la comparación desde 2016, año que inició el actual gobernador, se ha visto una notable disminución, alcanzando una baja en el presupuesto del 53.35% hasta la fecha ver Figura 1.

⁸ El Estado forma parte de la Alianza Federalista grupo de los gobernadores (Colima, Nuevo León, Coahuila, Aguascalientes, Chihuahua, Tamaulipas, Durango, Guanajuato, Michoacán y Jalisco) que decidieron salirse de la CONAGO y que denunciaron sobre los recortes millonarios a sus estados. Se dio una disminución de 5.5%, equivalente a 108 mil 521.4 millones de pesos en el gasto federalizado en el PEF 2021. Asimismo, argumentaron que no tendrán dinero suficiente para temas de infraestructura, salud y seguridad pública debido al gasto ejercido por la emergencia sanitaria de Covid-19.



Figura 1.

Presupuesto de Egresos de la Federación para Chihuahua (mdp)



Fuente: Secretaría de Hacienda del Estado de Chihuahua.



VIII.- Conclusiones

El Fondo Monetario Internacional (FMI) entre sus diversas actividades, hace recomendaciones generales para los diferentes países afiliados, entre las que destaca el endeudamiento nacional y subnacional. En esta materia, el FMI, través de una investigación que se publicó en abril del 2014, “Revised Guidelines for Public Debt Management”, propone algunas recomendaciones que se deben analizar y escuchar por los diferentes entes públicos con la finalidad de buscar un endeudamiento que no comprometa la sostenibilidad de las finanzas públicas.

- Es indispensable la implementación de manera eficiente de la nueva legislación en materia hacendaria para gobiernos subnacionales porque promueve un costo menor del financiamiento y limita la capacidad de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios cuyas finanzas públicas puedan estar en riesgo de presentar inestabilidad.
- El servicio de la deuda que pagan las entidades federativas y los municipios, anualmente, representa un costo muy alto y es dispar entre los diferentes gobiernos subnacionales. Al momento de contratar deuda se debe hacer un ejercicio de escenarios en el que se estipule la proyección de deuda con las diferentes tasas, plazos y montos que se contemplan en el financiamiento.
- Se deberá enfatizar para que los gobiernos de entidades federativas y municipios tengan un mayor enfoque en las principales obligaciones financieras correspondientes.
- Previo análisis a la solicitud de endeudamiento, el objetivo del endeudamiento debe estar claramente definido y explicado en términos cualitativos y cuantitativos, también se debe buscar que los indicadores de costo y riesgo se expliquen y se justifiquen ante la opinión pública.

El análisis entre financiamiento y deuda permite concluir que el primero no está siendo un instrumento para el desarrollo de la Entidad, puesto que en términos agregados estas



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

fuentes de ingreso se destinan para cubrir las obligaciones de endeudamiento, sin incidir en la creación de proyectos productivos que generen los ingresos necesarios para cubrir el principal y su servicio, tal como se establece en el marco constitucional. Tampoco detonan la actividad económica y la generación de empleos locales.

Posibles soluciones

A pesar del enorme potencial que representan los catastros en la generación de ingresos propios, esta sigue siendo una vertiente poco atendida por las autoridades locales fomentando la perniciosa dependencia de los ingresos federales. Por lo que es necesario seguir mejorando en la obtención de ingresos propios⁹ principalmente con eficiencia recaudatoria y acciones de fiscalización efectuadas por el Gobierno del Estado¹⁰.

Es necesaria una reforma fiscal que facilite una mayor recaudación en los gobiernos locales, además de aumentar la recaudación tributaria con énfasis en los impuestos al capital (incluyen impuestos a la propiedad inmobiliaria, a la riqueza, a regalos y herencias).

Es indispensable actualizar y homogenizar las cifras que manejan el financiamiento público y la deuda del Estado de Chihuahua.

⁹ Por ejemplo, los impuestos sobre el patrimonio que recauda el municipio a través del predial, enajenación de bienes muebles, traslado de dominio de bienes inmuebles, adquisición de bienes inmuebles, anuncios publicitarios y otros.

¹⁰ En México, solo 1.6% del total de los ingresos por impuestos es recaudado por los Gobiernos Municipales, mientras que el Gobierno Federal recauda 94.3% del total (OCDE, 2020).



IX.- Bibliografía

Aghion, P., Kharroubi, E., y de France, B. (2007). Cyclical Macro Policy and Industry Growth: The Effect of Counter-Cyclical Fiscal Policy. Fondo Monetario Internacional.

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2011), Análisis del financiamiento público de las entidades federativas y municipios, 2000 a marzo 2011. México, DF. Disponible en:
http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf

Banxico (Banco de México) (2006), "Consideraciones sobre la deuda pública en México", disponible en:
http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/financiamiento_deuda/content/reu/docs/15agosto07_presentacion

Barro, R. J. (1979). On the Determination of the Public Debt. The Journal of Political Economy

Broner, F., Erce, A., Martin, A., & Ventura, J. (2013). Sovereign Debt Markets in Turbulent Times: Creditor Discrimination and Crowding-out Effects. Cambridge: National Bureau of Economic Research.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf

Cámara de Diputados (2019), *Financiamiento y Deuda Pública del Estado de Chihuahua, 1993-2019*.

Clements, B., Bhattacharya, R., y Nguyen, T. (2003). *External Debt, Public Investment, and Growth in Low-Income Countries*. International Monetary Fund.

Elmendorf, D. W., y Mankiw, N. (1998). *Government Debt*. Handbook of macroeconomics.

Fauzi, H. (1989), "Aspectos jurídicos de la deuda pública: Teoría y práctica", conferencia presentada el 12 de junio de 1989 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Figuroa, E., et. al., (2017). *La deuda pública en la economía de México*. Centro de Investigación en Economía y Matemáticas Aplicadas (CIEMA), Universidad Autónoma Chapingo. Texcoco de Mora, México.

Flores Efrén (2020), *La deuda de estados toca récord en 2019. La SHCP ve más riesgos en Coahuila, Chihuahua, NL y QRoo, sin embargo, 05 de enero*.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Fondo Monetario Internacional, FMI (2014). “Revised Guidelines for Public Debt Management”. (Consultado el 7 de marzo del 2016). Disponible en:

<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/040114.pdf>

Gale, W. G., & Orszag, P. (2003). The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline. Washington: The Urban-Brookings Tax Policy Center.

Gobierno del Estado de Chihuahua, Transparencia fiscal

<http://ihacienda.chihuahua.gob.mx/tfiscal/>

Hurtado, C., y Zamarripa , G. (2013). Deuda subnacional: Un análisis del caso mexicano. D. F.: Fundación de Estudios Financieros-FUNDEF.

Informe de actividades-Gobierno del Estado de Chihuahua (2020).

International Monetary Fund. (2014). World Economic Outlook 2014.

International Monetary Fund.

Krugman, P. (1988). Financing vs. Forgiving A Debt Overhang. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Kumar, M. S., y Woo, J. (2010). Public Debt and Growth. Fondo Monetario Internacional.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, (2019).
Gobierno del Estado de Chihuahua

OCDE (2020), Fiscal Decentralization Database. Datos de 2017.

Olmos Javier (2020), El Diario de Juárez, 10 de diciembre.

Ostry, J. D., Ghosh, A., & Espinoza, R. (2015). When Should Public Debt Be Reduced? International Monetary Fund.

Rodríguez Nieto Sandra (2020), Presenta estado récord de deuda a corto plazo, El Diario de Juárez, 01 de diciembre.

Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP),
[https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIE
RA/Entidades_Federativas_2020](https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIE_RA/Entidades_Federativas_2020)

SHCP, Informe Analítico de la Deuda Pública y otros Pasivos.

SHCP (2017), Sistema de Alertas, 30 de junio.