

Efectividad y cambios ante el establecimiento de instrumentos de control y transparencia de la deuda pública

Effectiveness and changes on the establishment of instruments of control and transparency of public debt

Everardo Chiapa Aguillón

Investigador Huésped en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Unidad Golfo

Diana Laura León Calixto

Encargada del Departamento de Programas de la Coordinación General de Planeación y Programas del Consejo de la Judicatura del Estado de Hidalgo

(Fecha de recepción: 2 de marzo de 2020, Fecha de aceptación: 17 de noviembre de 2020)

Resumen

La puesta en marcha de una ley que exige mayor control y transparencia a los estados sobre el manejo de sus finanzas y compromisos de pago ha acarreado consecuencias sobre la administración y su margen de endeudamiento. Los patrones que sigue la información proveniente de reportes tras la aplicación de Ley de Disciplina Financiera, impuesta desde 2016, muestran diversidad en la toma de decisiones respecto del financiamiento que adquieren las entidades federativas. Específicamente, las obligaciones generadas en torno a proyectos de Asociaciones Público-Privadas habían reflejado que algunos estados recurren constantemente a endeudamiento y otros cuentan con escenarios insostenibles. Además, la necesidad de transparentar la información sobre la deuda ha provocado el incremento en costos de transacción, en tanto haya solicitudes extraordinarias o complementarias de información. De manera general, la existencia de instrumentos que fomentan el acceso público a la información en torno al nivel de endeudamiento de los estados ha permitido un mayor control de estos; sin embargo, no todos los estados recurren a financiamientos o proyectos público-privados.

Palabras clave: transparencia, deuda pública, asociaciones público-privadas.

Abstract

The implementation of a law that calls states for more control and transparency on the management of their finances and payment commitments has had consequences on the administration and margin of indebtedness. The patterns in the information from reports after the application of the Financial Discipline Law, in force since 2016, shows diversity in the decision-making process regarding the financing acquired by the federal states. Specifically, the obligations generated around Public-Private Partnerships projects had reflected that some states constantly resort to indebtedness and some others have unsustainable scenarios. In addition, the need to make information on debt transparent has led to an increase in transaction costs, as long as there are extraordinary or complementary requests for information. In general, the existence of instruments that promote public access to information around the level of indebtedness of the states has allowed greater control over them; however, not all states resort to financing nor public-private projects.

Keywords: transparency, public debt, public-private partnerships.

Introducción

La falta de control de los gobiernos estatales sobre sus finanzas en el marco de una descentralización del gasto (todo ello ocurrido en los últimos “30 años), ha” derivado en un manejo discrecional de las finanzas locales con consecuencias sobre el desarrollo de proyectos y la dotación de servicios ligados a su infraestructura. La generación de recursos propios por parte de las entidades federativas ha sido escasa, pues más del 80% proviene de las transferencias federales. Entonces “¿por qué han de esforzarse por aumentar sus ingresos propios si sólo representan una parte mínima de sus ingresos totales y además representan un costo político y administrativo alto?” (Velázquez, 2006: 91). Lo anterior ha generado que, a su vez, los estados contraigan deuda pública para obtener recursos adicionales y puedan con ello poner en marcha actividades que son de su competencia, tales como el impulso al desarrollo económico, al social y demás ámbitos (Villegas, 2017). Es decir, mientras que los estados mantienen una necesidad por recursos, sus ingresos propios y los provenientes de la Federación no son suficientes para solventar los servicios, obras y programas públicos, lo que provoca la búsqueda de fuentes adicionales de aquellos.

Por lo anterior, el 27 de abril de 2016, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, con el objetivo de establecer los criterios que regirían a las entidades federativas, a los municipios y a los entes públicos en el manejo y control de sus finanzas. Para tales efectos, se creó el Registro Público Único (RPU), que funciona como un sistema electrónico que permite la recepción, trámite y resolución de solicitudes de inscripción, modificación, cancelación de financiamientos y obligaciones inscritos y reportados por los entes públicos locales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Pero, más allá de que funja como un repositorio de la información sobre las obligaciones adquiridas por los estados, el RPU tiene implícita la consigna de transparentar dicha información.

Paralelamente al RPU, se creó el Sistema de Alertas (SA), cuyo objetivo es medir el nivel de endeudamiento de los entes públicos que tengan

contratados financiamientos y obligaciones (inscritos en el RPU). Básicamente, el SA funciona como un semáforo que, con base en tres indicadores compuestos de distintas variables, determina si el nivel de endeudamiento de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos es a) sostenible, b) se encuentra en observación o c) es elevado. A partir del nivel de endeudamiento que reflejen, se establece un techo de financiamiento: 15% de sus Ingresos de Libre Disposición si el nivel de endeudamiento es sostenible, 5% si el nivel de endeudamiento está en observación y 0% si es elevado.

Así pues, la implementación de dichos mecanismos de control de la deuda tiene la finalidad, en parte, de transparentar la información financiera de los órdenes inferiores de gobierno y sus entes públicos, creando así un panorama general sobre el estado de sus finanzas en proyectos de mediano y largo plazo. De acuerdo con lo anterior y con base en el análisis de los reportes emitidos por el SA, el objetivo de este trabajo es explicar el funcionamiento del RPU y del SA como instrumentos útiles para la transparencia en proyectos de infraestructura. Para ello, primero se expone el contexto de las finanzas públicas estatales y, posteriormente, se abordará el contexto del RPU y del SA, donde se analizan los resultados que presentó el SA para los años 2016, 2017 y 2018. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Finanzas públicas estatales

Hablar de finanzas públicas en México resulta un tema por demás sustantivo, ya que los primeros referentes sobre deuda pública los encontramos en el siglo XIX, específicamente, cuando el país se declaró en moratoria después del préstamo adquirido en 1824 con la firma inglesa B. A. Goldschmidt, esto antes de haberse publicado la primera Ley para la Deuda Pública y la Administración de las Aduanas Marítimas y Fronterizas en 1856 (Franco y Solís, 2010). Posterior a ello y seguido de las intervenciones europeas, las responsabilidades de endeudamiento fueron transferidas de entes privados a gubernamentales, situación ante la cual el gobierno federal mostró incapacidad para atender los embates que dichas intervenciones ocasionarían. Como es bien sabido, acontecimientos como la cri-

sis de la deuda externa, los constantes conflictos bélicos (internos y externos), la crisis petrolera, el déficit de la balanza de pagos y las sucesivas devaluaciones a la moneda nacional permearon fuertemente en las finanzas públicas, de tal manera que los fenómenos ocurridos en el plano local fueron relegados históricamente (Franco y Solís, 2010).

Hasta el año 1995 las entidades debían consultar con la Federación la contratación de deuda, además de requerir su autorización para el uso de recursos federales y así solventar su deuda por conducto de la SHCP. En caso de que las entidades incumplieran su pago, los acreedores podían recurrir ante la SHCP a reclamar el pago de la deuda (Franco y Solís, 2010). De esta forma, la federación se responsabilizaba tanto de la deuda nacional como de la estatal, lo que evidenció la incapacidad del Estado para hacer frente a tal situación, además de que no contaba con mecanismos de transparencia para llevar un control y registro del proceso de endeudamiento de las entidades (Franco y Solís, 2010).

Es por ello que, a partir de 1995 y luego de los desastres económicos y financieros ocurridos en el país, se estableció una serie de cambios en el proceso de contratación de deuda por parte de las entidades: ahora este procedimiento, así como la determinación de garantías y las condiciones de pago, sería responsabilidad directa de los estados y ya no de la Federación. Con este mecanismo se buscó que cada entidad tuviera un ejercicio fiscal responsable, pues los proyectos ordenados bajo el esquema de contratación de deuda ya formaban parte de sus actividades sustantivas.

De tal forma, el federalismo fiscal en México ha evidenciado la escasa capacidad de los gobiernos subnacionales para cubrir las demandas que la sociedad exige. En la actualidad, la composición de los recursos financieros de estados y municipios encuentra su mayor respaldo en las transferencias federales, constituyendo esta partida 80% del gasto estatal, derivando en ineficiencias de este (Velázquez, 2006). Mientras que el espíritu del federalismo se había basado en el respeto a la soberanía y autonomía de los niveles locales, la experiencia mexicana ha puesto en evidencia que no hay tales esfuerzos por depender de recursos propios en tanto que, 1) no existen capacidades administrati-

vas en la administración pública local y 2) persiste la posibilidad de recibir transferencias federales.

En este primer acercamiento es perceptible la alta dependencia financiera de los estados por parte de transferencias federales, situación que obliga a cuestionar su capacidad de acción en cuanto a los recursos otorgados inicialmente y a la adquisición de la deuda pública como mecanismo para la obtención de recursos adicionales que les permitan cumplir con sus objetivos. El conflicto paradójico de la descentralización radica en el hecho de dotar de mayor margen de acción local sobre las finanzas públicas y, a la vez, observar una preferencia por la dependencia de recursos federales y hacer poco en el reforzamiento de capacidades administrativas.

Por su parte, el enfoque actual de las finanzas públicas tiene como base modelos que privilegian la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal con una postura en apariencia neutral en temas relacionados con la distribución de costos y beneficios (Valverde, 2019). Así pues, la importancia de políticas efectivas en la materia protege al país de fenómenos como la inflación, devaluaciones y un incremento exponencial de la deuda pública, por mencionar algunos. En un escenario ideal, la estabilidad financiera permitiría la adecuada distribución de los recursos, así como su optimización, una orientación prioritaria hacia el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos, haciendo frente a posibles crisis internacionales de cualquier índole.

En este sentido, cabe destacar que la lógica que dirige al ámbito público enfatiza la eficiencia y eficacia, elementos propios de la Nueva Gestión Pública (NGP), mismas que promueven la necesidad de ganar más que gastar, convirtiendo al gobierno burocrático en gobierno empresarial y competitivo (Velázquez, 2020). Sin embargo, la conducción que la NGP ha supuesto en el país no ha traído consigo efectos positivos en materia fiscal, pues si bien es cierto que prácticas como la discrecionalidad y la centralización administrativa ya ocurrían en la administración pública, las propuestas de la NGP estaban lejos de corregir los vicios existentes en la burocracia mexicana.

Al respecto, es posible señalar algunos de los problemas actuales de las finanzas públicas en el país, tal como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1.
Problemas actuales de las finanzas públicas en México

Problema	Descripción
Fuerte énfasis en la disciplina fiscal,	Administración centrada en bajos niveles de déficit y deuda, socavando la capacidad del Estado de generar ingresos. Ejemplo de ello es la reducción de impuestos en la zona fronteriza, lo cual, a su vez, limita el espacio fiscal.
Distribución sesgada de costos y beneficios,	Fuerte presencia de clientelas políticas en donde se corrompen los sistemas de compras en colusión con funcionarios y contratistas corruptos, generando proyectos de inversión de capital de baja calidad y sobrevalorados que no otorgan los beneficios esperados.
Espacio limitado para la participación ciudadana.	Existe una exclusión de grupos pobres y marginados en el debate público sobre las opciones políticas y sus implicaciones presupuestarias.
Enfoque muy técnico.	El paradigma actual se mantiene neutral respecto a la asignación de recursos públicos, excepto en lo referente a las partidas presupuestales “a favor de los pobres”.

Fuente: elaboración propia con base en Valverde (2019).

La situación descrita ha ocasionado severas consecuencias en el manejo de las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales, pues en lo que va de las primeras décadas de este siglo, se ha observado un incremento desmedido de la deuda pública. Este comportamiento refleja que, al menos, hasta 2017, cinco entidades concentraban 50.5% del saldo total de la deuda, siendo estas la Ciudad de México, con 77.8 mil mdp; Nuevo León, con 71.2 mil mdp; Chihuahua, con 49.7 mil mdp; Veracruz, con 49.1 mdp, y el Estado de México, con 45 mil 283.2 mil mdp (Velázquez, 2020: 19).

En el trasfondo, el problema combina la desidia administrativa de los gobiernos locales con una aparente facilidad de hacerse de recursos mediante el endeudamiento. La deuda pública, valga la analogía, ha funcionado al estilo de una tarjeta de crédito en manos de alguien que no prevé su utilización con responsabilidad y disciplina.

De esta forma, la adquisición de deuda pública únicamente debería representar una herramienta de política de ingresos indispensable para la integración del presupuesto público, para incrementar el patrimonio público y financiar proyectos de inversión a largo plazo (Villegas, 2017). Sin embargo, se ha observado un fenómeno contrario a lo anterior: al existir la figura del retropago,² los go-

bernantes en turno han vaciado las arcas del erario con el pretexto de la construcción de múltiples obras públicas y han sobrepasado los límites de su presupuesto, lo que los lleva a un sobreendeudamiento y a un ahorcamiento de sus finanzas.

En el mismo tenor, es importante mencionar que dicho endeudamiento, en la práctica, también se ha utilizado para cubrir el gasto corriente. Esto se ve reflejado en el crecimiento de la plantilla de personal de las administraciones públicas o bien, en el pago de acreedores (Cedeño y Ávila, 2020). Esto ha propiciado la adquisición de deuda pública en proporciones desmedidas, pues, como bien se refirió en las primeras líneas, la dependencia de algunas entidades hacia los recursos federales los sitúa en una posición privilegiada al no tener que ocuparse por la generación de sus recursos propios.

Al respecto, observamos los siguientes tipos de deuda en los gobiernos estatales (véase Tabla 2):

A pesar de que los estados y municipios puedan recolectar determinados impuestos y adquirir deuda de manera independiente, las participaciones y la banca de desarrollo son las principales fuentes de ejercicio del gasto estatal (Jiménez y Smith, 2019). Esto, sin embargo, no garantiza que el ejercicio de los recursos se lleve a cabo de manera efi-

Tabla 2.
Tipos de deuda

Banca de desarrollo	Bonos gubernamentales
<ul style="list-style-type: none"> • Forma más antigua de crédito (1933); • préstamos más grandes permitidos (\$10,000 millones en 2010); • las reservas federales funcionan como garantía de los créditos estatales, • criterios propios para determinar la asignación de un crédito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creados en 1997 (reforma a los CETES, creación de CONSAR, CNBV y CNSF en 2000); • las consideraciones estructurales promueven su uso (clasificación del crédito, estructura financiera, AFORES), • operan bajo condiciones de mercado (la oferta y la demanda fijan tasas y precios).
Fideicomiso	Banca comercial
<ul style="list-style-type: none"> • Los pagos se manejan a través de diferentes cuentas terciarias “fideicomisos” respaldado con participaciones o recursos propios, • desde el 2000, los gobiernos subnacionales hacen fideicomisos propios con inversionistas para adquirir más deuda, los estados no incurren en ningún riesgo legal porque paga directamente la federación por la deuda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos de corto plazo (>180 días); • los requerimientos de capitalización de los bancos (dos calificaciones crediticias) los han hecho los préstamos más competitivos, • intereses altos.

Fuente: tomado de Jiménez y Smith (2019: 107).

ciente; es decir, que las decisiones en la adquisición de la deuda sean, al menos, costo-benéficas.

La libertad (pero también la irresponsabilidad) con la que han actuado los gobiernos subnacionales en el proceso de descentralización sólo indica que es un proceso inacabado y que no existen modelos de desarrollo que respondan a la realidad del contexto mexicano. El modelo de eficacia y eficiencia ha incentivado una competencia voraz y la aplicación de estrategias erróneas, pervirtiendo mecanismos útiles como el endeudamiento público, ocasionando y desincentivando la participación de los gobiernos locales en la recaudación de impuestos (Becerra, 2020).

¿Disciplina financiera en México? El Registro Público Único y el Sistema de Alertas

Debido al alto porcentaje en que los gobiernos subnacionales han compuesto sus finanzas a partir de transferencias federales, estos han optado por renunciar a su capacidad de recaudación (Sempere y Sobarzo, 1994) y conformarse, únicamente, con lo

que los impuestos, productos, aprovechamientos, deuda pública, cuenta de terceros y disponibilidades pueden aportar a sus ingresos. Ello representa el agotamiento del sistema de coordinación fiscal (Ibarra, Sandoval y Sotres, 1999), mismo que ha provocado la sujeción de los estados y municipios a las participaciones de ingresos federales, tal como se ha descrito.

Al respecto, es preciso destacar que en México existen tres mecanismos para regular la deuda pública local: las limitaciones de disciplina de mercado (que obligan a las instituciones crediticias a cumplir con ciertos requisitos para el otorgamiento de préstamos), las reglas explícitas de la Constitución sobre el origen de adquisiciones y el destino de los recursos ingresados por endeudamiento, y el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios (hoy, Registro Público Único) (Villegas, 2017).

A propósito de esto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece dos grandes limitantes al endeudamiento de los estados y municipios: la primera, concierne al origen del financiamiento. Este permite “el establecimiento de transacciones con instituciones o particulares que

estén dentro del país, pagaderos en moneda nacional y con la participación de órganos legislativos locales en su aprobación y vigilancia” (Villegas, 2017: 64). La segunda limitación se refiere al destino de la deuda, es decir, que se debe aplicar al financiamiento de inversiones públicas productivas, concepto que ha sido objeto de múltiples interpretaciones por parte de los gobiernos estatales y municipales.

Al no contar con una definición precisa sobre inversiones públicas productivas, las legislaciones de cada entidad la interpretaron según su conveniencia. De acuerdo con la consultora ARegional, en 2013 se concluyó que sólo 14 legislaciones locales establecieron una definición concreta de las erogaciones que podían considerarse como inversión productiva, mientras que el resto presentaba definiciones ambiguas e imprecisas (Villegas, 2017). La circunstancia descrita generó que la contratación de deuda pública se incrementara exponencialmente y que, al menos, para 2011, 17 entidades federativas previeran disposiciones para limitar los montos para las contrataciones por deuda.

Cabe resaltar que tampoco existía una supervisión legislativa de las entidades para el establecimiento de contratos, y que los recursos obtenidos por concepto de inversiones públicas productivas eran destinados para cubrir el gasto corriente. Todo lo precedente se enmarcó en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, instrumento que se encargaba de vigilar las obligaciones adquiridas a través del uso de transferencias federales como garantía de pago.

En este escenario y ante los innumerables casos de corrupción, desvío de recursos e incremento de la deuda pública por parte de los gobiernos subnacionales, se publicó en el *DOF* la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), instrumento que tiene como objetivo establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera para los estados, municipios y sus entes públicos. Dicha ley fue publicada el 27 de abril de 2016 y supone que entre mayor control financiero tengan los estados y municipios sobre la contratación de deuda pública y el ejercicio de los recursos públicos, así como sobre el destino y capacidad de pago de la deuda, más eficiente se volverá su administración.

Algunas de las aportaciones principales de la LDF son:

- Mayor disciplina en el ejercicio de los recursos.
- Sobrepresupuestación de ingresos y egresos.
- Límite establecido para el pago de servicios personales.
- Forma de realización de inversiones públicas.
- Registro y ejercicio condicionado a los adeudos de ejercicios fiscales de años anteriores (ADEFAS).
- Forma de celebrar contratos bajo esquemas de Asociaciones Público-Privadas y por operaciones bursátiles.
- Constitución y porcentaje de aportación al Fondo de Desastres Naturales.
- Se cuenta con más información respecto del ejercicio de recursos garantizados por la Federación.

Con la intención de transparentar los compromisos de deuda por parte de los gobiernos locales y servir de referencia para el establecimiento de sus techos de financiamiento, es necesario destacar que los dos elementos que hacen operativa la LDF para fines del desarrollo y financiamiento de proyectos de infraestructura son el RPU y el SA.

El primero tiene sustento en el artículo 49 de la propia ley y su objeto es inscribir y transparentar los financiamientos y obligaciones a cargo de entes públicos, cuenta con efectos únicamente declarativos e informativos, estando a cargo de la SHCP. Los financiamientos y obligaciones que deberán inscribirse de manera enunciativa son créditos, emisiones bursátiles, contratos de arrendamiento financiero, operaciones de factoraje, garantías e instrumentos derivados que conlleven a una obligación de pago mayor a un año y los contratos de Asociaciones Público-Privadas (APP).

A su vez, se señala que los entes públicos deberán cumplir con las disposiciones para la contratación de obligaciones y financiamientos, y que los estados y municipios son responsables de la validez y exactitud de la información que proporcionen para la evaluación.

El RPU se publica en la página oficial de la SHCP y se actualiza diariamente. Su publicación cuenta con los siguientes datos:

- Deudor u obligado.
- Acreedor.
- Monto contratado.
- Fecha de contratación.
- Tasa de interés.
- Plazo contratado.
- Recurso otorgado en garantía o fuente de pago.
- Fecha de inscripción.
- Fecha última de modificación en el RPU.
- Tasa efectiva. La justificación del SA se encuentra en el artículo 43 de la LDF, en el que se detalla que la SHCP deberá realizar una evaluación de los entes públicos que tengan contratados

financiamientos y obligaciones inscritos en el RPU, esto, según su nivel de endeudamiento.

De acuerdo con la ley, se consideran tres indicadores para la evaluación del nivel de endeudamiento del ente público local (véase Tabla 3).

Respecto a lo anterior, en la Tabla 4 se establecen los rangos de los valores de los indicadores por nivel de endeudamiento en el SA que aplica a entidades federativas.

Conforme a la combinación de los rangos e indicadores presentados en la Tabla 4, se clasifica al ente público de acuerdo con los siguientes niveles de endeudamiento: sostenible, en observación y elevado. Los niveles de endeudamiento permiten identificar con mayor facilidad el estado de las finanzas públicas de cada entidad y municipio, de

Tabla 3.
Indicadores que componen el Sistema de Alertas

Metodología del Sistema de Alertas	
Indicador 1. Deuda Pública y Obligaciones como proporción de sus Ingresos de Libre Disposición (ILD).	Indicador vinculado con la sostenibilidad de la deuda del ente público.
Indicador 2. Servicio de la Deuda y Obligaciones como proporción de sus ILD.	Indicador vinculado con la capacidad de pago.
Indicador 3. Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas como proporción de sus Ingresos Totales (IT).	Indicador vinculado con la capacidad financiera del ente público para hacer frente a sus obligaciones contratadas a plazos menores de 12 meses.

Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados LXIV Legislatura (2019).

Tabla 4.
Valores de los indicadores del Sistema de Alertas

Indicador	Rango		
	Bajo	Medio	Alto
Deuda pública y obligaciones sobre ILD.	<= 100 %	<= 200 %	>200 %
Servicio de la deuda y obligaciones sobre ILD.	<= 7.5 %	<= 15 %	>15 %
Obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre IT.	<= 7.5 %	<= 12.5 %	>12.5 %

Fuente: Cámara de Diputados LXIV Legislatura (2019: 2).

esta forma se cuenta con información que permite determinar el techo de financiamiento neto al que podrían acceder durante el próximo ejercicio fiscal cada entidad.

En síntesis y de acuerdo con lo expuesto, es posible contrastar las principales características del Registro de Obligaciones y del RPU en la Tabla 5.

Con base en el contenido de la Tabla 5, destacan los siguientes puntos. En primer lugar, la transición del Registro de Obligaciones al RPU supuso una mejora en los mecanismos de transparencia en cuanto al endeudamiento de las entidades y municipios, al menos en la teoría, no así en la práctica. Lo anterior se justifica en el hecho de que la información publicada en el SA tiene su base en la información que cada entidad envía a la Secretaría, de forma que cada entidad es libre de omitir y/o presentar las cifras que pudieran convenirle para tales fines. Un segundo aspecto por considerar es que a pesar de las modificaciones en torno a la periodicidad y a la información referente a los contratos que debe ser publicada en el portal electrónico de la Secre-

taría, las entidades pueden contraer obligaciones financieras a través de la emisión de certificados bursátiles y de las Asociaciones Público-Privadas. Esto significa que dichos contratos, en algunos casos y previo a las reformas a la LDF,² no se hallaban sujetos a las disposiciones, lo que, obligan a registrar las obligaciones financieras, lo cual, concretamente, no permite conocer a detalle los esquemas que tienen repercusiones en los presupuestos públicos de hasta por 25 ejercicios fiscales después de su establecimiento (Villegas, 2017).

Se sabe, entonces, que la obligatoriedad de la transparencia de estos mecanismos se encuentra de manera explícita en la normativa, pero que en la práctica se ha prestado a ejercicios de simulación, debido a hechos como la omisión de información sobre sus finanzas o, específicamente, sobre sus compromisos de pago. De ahí que surja otro problema: las persistentes limitaciones sobre el ejercicio de la verificación de los recursos provenientes de dichos financiamientos. En este sentido, se cuestiona la efectividad de los mecanismos de dis-

Tabla 5.
Comparativo entre el Registro de Obligaciones y el Registro Público Único

Características del instrumento de registro	Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios	RPU
Fundamento legal.	Art. 9 de la Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento.	Capítulo VI de la LDF y su Reglamento.
Operaciones que compila.	Obligaciones adquiridas con el uso de transferencias federales como garantía de pago.	Emisiones bursátiles, contratos de arrendamiento financiero, contratos de Asociaciones Público-Privadas, empréstitos garantizados con recursos federales, deuda garantizada con ingresos propios.
Información sobre contratos disponible en el sitio web de la Secretaría.	Acreditado, acreedor, tipo de obligación, fecha de firma, fecha de inscripción, monto original contratado, saldo a la fecha de última actualización, fuente o garantía de pago, destino.	Deudor u obligado, acreedor, monto contratado, fecha de contratación, tasa de interés, plazo contratado, recurso otorgado en garantía o fuente de pago, fecha de inscripción y fecha de última modificación.
Actualización	Trimestral	Diaria

Fuente: Tomado de Villegas (2017: 75).

ciplina financiera y transparencia, pues, en los hechos, el SA y el RPU se remiten a la información que cada entidad proporciona, señalando en la misma LDF que cada una es responsable de la información proporcionada. Dicho de otro modo, cada entidad y municipio decide qué cifras provee, pero, en caso de requerirse información adicional o específica, es posible solicitarla a la administración correspondiente. La consecuencia de esto es la generación de nuevos procesos burocráticos, incrementando los costos de transacción de un sistema poco eficiente y que no garantiza el acceso a la información necesaria para conocer el verdadero estado de las finanzas locales.

Los relativamente nuevos esquemas de seguimiento y transparencia de la deuda pública deberán contar con mecanismos de control lo suficientemente completos para evitar malversaciones de la cuenta pública. El funcionamiento tanto del RPU como del SA pueden generar incentivos perversos entre la función pública, de modo que se evite sacrificar lo más posible el margen de endeudamiento de los gobiernos locales.

Es decir, entre menos se refleje que las entidades se encuentran endeudadas, tendrán mayor posibilidad de hacerlo en el futuro.

Análisis de un sistema de transparencia incipiente

Una vez revisado el contexto en el que se desarrollan el RPU y el SA, es preciso remitirnos al análisis de los datos que arroja el SA. En primer lugar, debe considerarse que únicamente se cuenta con información de cuatro trimestres para 2017 y 2018, no así para 2016.³ En la Tabla 6 se presenta el nivel de endeudamiento (en observación y/o elevado) de las 12 entidades del país que han figurado en al menos uno de los años ya referidos y de acuerdo con la Cuenta Pública (véase Tabla 6).

De acuerdo con la información proporcionada en la Tabla 6, se observa que 12 de 31 entidades han tenido un endeudamiento en observación en los últimos tres años. Los espacios en blanco en la tabla indican que, para ese periodo, la entidad pre-

Tabla 6.
Nivel de endeudamiento de las entidades para los años 2016, 2017 y 2018

Entidad	2016	2017	2018
Baja California	En observación	En observación	En observación
Coahuila	Elevado	En observación	En observación
Chihuahua	En observación	En observación	En observación
Michoacán	En observación	En observación	
Morelos	En observación		
Nayarit			En observación
Nuevo León	En observación	En observación	En observación
Oaxaca	En observación	En observación	En observación
Quintana Roo	En observación	En observación	En observación
Sonora	En observación	En observación	En observación
Veracruz	En observación	En observación	
Zacatecas	En observación		

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP (2019).

sentó un nivel de endeudamiento bajo o sostenible. Destaca el caso de Coahuila que, en 2016, tenía un endeudamiento elevado, pero que en 2017 y 2018 logró posicionarse con un endeudamiento en observación. También se encuentran los casos de Morelos y Zacatecas, que pasaron de tener un endeudamiento medio en 2016 a un endeudamiento bajo en 2017 y 2018.

En términos generales, las finanzas públicas de 31 estados son, en su mayoría, sanas. Un caso contrario a dichas entidades es el estado de Tlaxcala, que no figura en la lista del SA para ninguno de los años especificados con anterioridad, pues había tenido una política de deuda cero. Tlaxcala, a diferencia del resto de los estados, ha mantenido un manejo aparentemente responsable de sus finanzas públicas, mientras que, según registros del SA, en 2018, 19 entidades contrataron deuda (*El Sol de Tlaxcala*, 2018). Un dato trascendente al respecto es que, de acuerdo con la SHCP, del monto total de la deuda pública reportada en el RPU, misma que asciende a 35 mil 160.3 millones de pesos, Tlaxcala registra sólo 0.1%, en comparación con el 20.3% que aportan las entidades más endeudadas (*El Sol de Tlaxcala*, 2018).

Bajo este tenor, se resalta el hecho de que la información vertida por el SA se constituye por los datos que el RPU guarda y por las cifras que cada entidad registra en el sistema, imposibilitando el desglose de cifras por tipo de proyecto, sino en términos generales. En relación con la socialización de la información, la transparencia de la deuda pública a través del RPU y el SA no refleja, de manera absoluta, los compromisos que han adquirido los gobiernos locales. La principal dificultad al respecto ha sido importar las obligaciones de periodos pasados.

Implicaciones en proyectos de Asociaciones Público-Privadas

Los proyectos de infraestructura requieren grandes montos de inversión a veces compartida entre los sectores público y privado. Esta lógica se refleja en la formación de proyectos de APP que, en línea con la tendencia occidental desde finales del siglo pasado, dan soporte a servicios o infraestructura públicos. La relación entre este tipo de proyectos y las herramientas de transparencia y rendición

de cuentas derivadas de la LDF tiene que ver con el hecho de que, desde la promulgación de la LDF en 2016, se estableció la obligación de registrar los proyectos de APP que generen obligaciones de pago.

Con base en la información disponible en la página de la SHCP, correspondiente a los años 2016, 2017 y 2018,⁴ se ha podido observar varios aspectos por resaltar. Primero, que no todas las entidades federativas han adquirido deuda pública u obligaciones sobre ingresos de libre disposición por proyectos de APP; esto es, no han adquirido compromiso de pago con terceros por motivos de préstamos o financiamiento para esos proyectos. En el año 2016 fueron 12 entidades las que registraron deuda u obligaciones sobre proyectos de APP, ocho desde áreas centrales de la administración pública estatal y seis desde entes públicos con respaldo (dos entidades adquirieron compromiso por ambas vías).

Para 2017, suman 13 entidades federativas las que adquirieron este tipo de compromiso, de las cuales ocho lo hicieron desde el sector central y siete desde entes públicos con respaldo. Para el año 2018, siete lo hicieron desde el sector central y siete desde entes públicos con respaldo. Sin embargo, para ese año no existe información disponible sobre los estados de México y Morelos,⁵ tal como se muestra en la Tabla 7.

Aun con el hecho de que la información para los estados de México y Morelos se hubiera omitido del SA para 2018, de haber registrado montos similares como los dos años anteriores, el monto total de la deuda y obligaciones por proyectos de APP entre las entidades federativas tienden a disminuir. Como se observa en la Tabla 7, la suma de los montos totales de ambos conceptos es cada vez menor, por lo que es posible afirmar que los estados cada vez se endeudan menos por emprender proyectos de APP.

Un segundo aspecto por resaltar sobre la información del SA en los últimos tres años (los mismos que lleva operando) es la diversidad de entidades que adquieren deuda pública. De hecho, omitiendo los casos mencionados de los estados de México y Morelos, la única diferencia entre años sería el estado de Tamaulipas. Este estado registró deuda por APP a partir de 2017, mientras que las entidades

Tabla 7.
Deuda y obligaciones sobre proyectos de APP en el Sistema de Alertas (millones de pesos)

Entidad / Año	2016		2017		2018	
	Sector central (sc)	Entes con respaldo (ER)	Sector central	Entes con respaldo	Sector central	Entes con respaldo
Baja California	239.6		234		198.7	567.1
Ciudad de México	3,895.8	10,700.1	2,839	9,622	2,437.8	8,710.2
Durango	1,256.6		1,257		1,256.6	
Guanajuato	3,310		3,310			3,310
México	5,596.2		5,236			
Morelos		98.7		99		
Nuevo León	1,314.3		1,191		1,140	
Oaxaca	645.4		515		369.6	
Puebla	75,06.9		7,176		6,821.3	
Querétaro		1,642.1		1,542		1,434.1
San Luis Potosí		1,785		1,710		1,626.9
Tamaulipas				1,043		994.4
Yucatán	948.8	770.4	770	949	770.4	948.8
TOTAL	21,403.6	18,306.3	19,218	18,275	12,994.4	17,591.5
TOTAL SC + ER	39,709.9		37,493		30,585.9	

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP (2019).

restantes que aparecen con deuda por dicho concepto en el SA lo venían haciendo desde 2016.

La consecuencia de esto es una semaforización del SA con un panorama sumamente optimista. Basta con contrastar los casos en los que el nivel de deuda es sostenible, con los que están en observación o en nivel elevado, para concluir que los gobiernos están asumiendo un riesgo en sus inversiones, lo que se traduce, alegóricamente, en un "como no invierto, tampoco me endeudo". Sin embargo, la lectura de la semaforización en el SA tendría que ser otra: dado que no se han acumulado las deudas pasadas, los estados lucen sin deuda.

El total de entidades (incluyendo la Ciudad de México) que han aparecido en cualquiera de los tres años en el SA representa 40.6% del total de es-

tas. Es decir, tan solo 13 entidades de 32 han adquirido deuda u obligaciones por proyectos de APP que se han reflejado en el SA. Hay que considerar, al respecto, que la LDF establece que todo proyecto de APP que genere obligaciones de pago tendrá que registrarse en el RPU y, forzosamente, aparecer en el SA.

Difícilmente pueden concebirse modelos de APP que no generen este tipo de compromiso, más aún, cuando su naturaleza de financiamiento y de muchos de los pagos involucrados es de largo plazo. Por lo tanto, con base en la información pública del SA, la LDF y la propia Ley de Asociaciones Público-Privadas (que considera como tal todo proyecto de prestación de servicios y las propias APP) tendría que concluirse que 59.4% de las entidades no tiene proyectos de APP, o al menos no tiene proyec-

tos de APP que comprometan los ingresos de libre disposición.

Si acaso el SA pretende evidenciar los compromisos que adquieren los estados como deuda pública y determinar los techos de financiamiento (léase endeudamiento), la semaforización que resulta de aquel no estaría reflejando la realidad en la presión financiera de las entidades. A la vez, la deuda que adquieren los estados y ésta como parámetro en la posibilidad de seguir endeudándose (o indicador de su capacidad de financiamiento) debería seguir una lógica acumulativa, pero la información entre el RPU y el SA luce inconsistente. Empero, de nuevo, el SA considera obligaciones sobre ingresos de libre disposición, básicamente aquellos ingresos propios y no etiquetados de las entidades.

Otro aspecto por considerar en torno a la información del SA es la efectividad que tiene como semáforo en el financiamiento estatal. Más allá de su limitación en el reflejo de endeudamientos por motivo de proyectos de APP (cada vez más recurridos), el estatus que refleja de cada una de las entidades es por demás optimista.

La información contenida en los reportes del SA no refleja necesariamente todos los compromisos que han adquirido los estados. Toda deuda pública derivada de contratos en proyectos de prestación de servicios o APP, anteriores a la fecha en que entró en vigor la LDF, no se reportan en el SA. Esto se debe, en parte, a que la deuda pública que se publica en el RPU es aquella que genera compromisos sobre ingresos de libre disposición y no refleja toda la deuda proveniente de todas las fuentes posibles. Las implicaciones que tiene esta situación con relación al dinero administrado por los gobiernos locales es una ilusión de sustentabilidad financiera.

Conclusiones

La evidencia plasmada en el presente artículo refleja un desequilibrio en el uso de fuentes de financiamiento entre las entidades federativas, concretamente para proyectos de APP. Durante el periodo en el que ha operado la LDF, se observa que únicamente 13 entidades son las que han recurrido a deuda pública para solventar los proyectos de APP que han emprendido. Bajo la asunción

de que las entidades han reportado absolutamente toda su deuda, se deduce que no todos siguen las mismas prácticas de financiamiento (recurren a fuentes diversificadas de recursos), algunas que afectan sus ingresos de libre disposición y otras, por ejemplo, a los recursos etiquetados por la Federación. Esto, en línea con una lógica de disciplina financiera efectiva a nivel local, reflejaría cuán responsables son los gobiernos estatales y de la Ciudad de México en el financiamiento de sus obras y proyectos, si pueden sostener una deuda y si no exceden sus capacidades de pago con base en el volumen de ingresos propios que generan.

Se ha dicho, además, que la migración del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios al Registro Público Único trajo diversas aportaciones que impactan en el manejo transparente, responsable y eficiente de los recursos públicos. Sin embargo, este hecho ha dejado al descubierto varias problemáticas, tales como que las entidades no han logrado, después del cambio de sistema, una disciplina financiera efectiva. Asimismo, que la exigencia en la publicación de información requiere de una mayor prontitud en la generación y registro de ésta por parte de la administración pública local. Es decir, la implementación de medidas informáticas con respaldo en sistemas de información con reportes periódicos rebasa la capacidad de transparentar la deuda pública para conocimiento de la ciudadanía.

En el fondo, la transparencia de la situación financiera de los estados respecto de su nivel de endeudamiento genera competencia entre ellos; no necesariamente una competencia que aluda a qué tan bien funciona para el manejo de su deuda, sino a qué tanto han podido contener el lucir como entidades altamente endeudadas y con recursos comprometidos. De aquí la falacia en la idea de que un gobierno poco endeudado es un gobierno con finanzas sanas. La deuda pública no es nociva *per se*, pero requiere de alto grado de responsabilidad y previsión de la capacidad de pago y su sostenibilidad. Los proyectos con grandes inversiones en infraestructura pueden no ser financiados por los recursos disponibles en un periodo determinado. Si bien los estados y municipios se alejan de un nivel óptimo en la generación de recursos propios, los montos requeridos para financiar grandes proyectos (APP, por ejemplo) pueden representar un

gran porcentaje del presupuesto, por lo que necesariamente exige su amortización.

Por su parte, la alternativa en los últimos años para liberar tensión en las finanzas públicas ha sido recurrir a inversiones privadas o compartidas con el sector privado. Sin embargo, los proyectos público-privados parecen financiarse de recursos distintos a los ingresos de libre disposición. Es decir, además de seguir dependiendo de los recursos federales, los estados no han visto como opción de financiamiento de sus proyectos de APP la deuda que comprometa los ingresos propios. Indirectamente, el SA refleja 1) la incapacidad de pago con base en ingresos propios y 2) la dependencia de la federación para los proyectos más grandes de infraestructura y servicios.

Falta mucho trayecto por recorrer hasta llegar a un escenario en que las finanzas públicas locales logren su autonomía y credibilidad por parte de la ciudadanía. Los intentos por transparentar la deuda pública han llevado tan solo a renombrar instrumentos legales y de gestión que, en todo caso, lucen incompletos ante las exigencias por un manejo de información procesable de manera ágil e inmediata.

Notas

¹ La existencia del retropago significa que las personas que pagarán la deuda existente en el futuro serán las generaciones posteriores a quienes reciben el préstamo inmediato (Ayala, 2005, citado por Villegas, 2017).

² En enero de 2018 se estableció que se entenderían por Asociaciones Público-Privadas aquellas “previstas en la Ley de Asociaciones Público-Privadas o en las leyes de las entidades federativas, incluyendo los proyectos de prestación de servicios o cualquier esquema similar de carácter local, independientemente de la denominación que se utilice”.

³ Para 2016, el SA únicamente registra la información vinculada en la Cuenta Pública 2016, pero no desglosa en el sistema la información por cuatrimestres como en los años 2017 y 2018.

⁴ El sistema de alertas comenzó a operar desde la promulgación de la LDF en 2016.

⁵ La información para los estados de México y Morelos fue omitida de los reportes del Sistema de Alertas, publicados para 2018.

Fuentes bibliográficas

Ibarra, J. I., Sandoval, A. y Sotres, L. (1999), “Ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales”, México: *Comercio exterior*.

Sempere, J. y Sobarzo, H. (1994), *La descentralización fiscal en México: algunas propuestas*, Centro de Estudios Económicos, México: El Colegio de México.

Valverde, I. (2019), *Cambio político en México: retos para la reestructuración de las finanzas públicas*, México: UNAM, Facultad de Economía.

Publicaciones periódicas

Franco, E., y Solís, M. (2010), “Impacto del endeudamiento público estatal sobre la inversión productiva en México, 1993-2006”, en *Trimestre fiscal*, núm. 95, pp. 299-327.

Jiménez, C. y Smith, H. (2019), “Incentivos buenos e incentivos perversos en México. Un Análisis del patrón de endeudamiento subnacional”, en *Pluralidad y Consenso*, vol. 9, núm. 40, pp. 104-112.

Velázquez Guadarrama, C. (2006), “Determinantes del gasto estatal en México”, en *Gestión y política pública*, vol. 15, núm. 1, pp. 83-109.

Velázquez, S. (2020), “La administración de la deuda pública de los gobiernos locales desde la perspectiva del modelo de la nueva gestión pública (Public debt management in local governments from the new public management perspective)”, México: *Innovaciones de Negocios*, vol. 17, núm. 33.

Otras fuentes

Becerra, D. (2020), *Transparencia y coordinación fiscal intergubernamental en México: un breve diagnóstico*, Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/344674292_Transparencia_y_coordinacion_fiscal_intergubernamental_en_Mexico_un_breve_diagnostico

Cámara de Diputados LXIV Legislatura (2019), "Resultados del Sistema de Alertas de las entidades federativas al tercer trimestre de 2018", Disponible en: www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2019/notacefp0012019.pdf

Cedeño Del Olmo, M. y Ávila Cabrera, L. (2020), "El reflejo de las asimetrías en el pacto federal en México: las tendencias al endeudamiento estatal", *El Sol de Tlaxcala*, Redacción, (2018), Tlaxcala, único estado sin deuda pública, Disponible en: <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/tlaxcala-unico-estado-sin-deuda-publica-1646112.html>

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, *Diario Oficial de la Federación de México*, México, 27 de abril de 2016, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2019), "Sistema de Alertas 2016 e Información de las variables de cada indicador", Disponible

en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2016

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2019), "Sistema de Alertas 2017 e Información de las variables de cada indicador", Disponible en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2017

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2019), "Sistema de Alertas 2018 e Información de las variables de cada indicador", Disponible en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2018

Villegas, V. (2017), *Deuda pública de las entidades federativas y municipios en México: hacia un modelo de transparencia y vigilancia de los recursos*. Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/10824>