
Análisis de la Normatividad en Materia de Deuda Pública Local

Enrique Núñez Barba



2005

Primera Edición, _Febrero de 2005.
Tiraje: 700 ejemplares
ISBN 970-674-067-8
Diseño: Arte y Comunicación,
Priv. Andrés Terán No. 8, Col. Americana.
C.P. 44600. Guadalajara, Jal. México.

Impreso en México - Printed in Mexico

Contenido

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
 CAPÍTULO I	
LAS REFORMAS EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO LOCAL, NORMATIVIDAD VIGENTE Y SU DIAGNÓSTICO	11
1.1. ANTECEDENTES, PROBLEMÁTICA Y PROPÓSITOS DE LAS REFORMAS EN MATERIA DE NORMATIVIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA LOCAL	11
1.2. ARTÍCULO 9º DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL (LCF)	13
1.2.1 Descripción, Implicaciones y Objetivos de las Reformas al artículo 9º de la LCF	13
1.3. REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 9º DE LA LCF Y PRINCIPALES DIFERENCIAS CON EL REGLAMENTO ANTERIOR	15
1.4. MODIFICACIONES A LAS REGLAS DE INVERSIÓN QUE DEBEN OBSERVAR LAS SOCIEDADES DE INVERSIÓN ESPECIALIZADAS EN FONDOS PARA EL RETIRO (SIEFORES), LAS CUALES HACEN FACTIBLE LA ADQUISICIÓN DE TÍTULOS DE DEUDA EMITIDOS POR PARTE DE GOBIERNOS LOCALES	17
1.5. MODIFICACIONES A LAS REGLAS PARA LOS REQUERIMIENTOS DE CAPITALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE Y DE DESARROLLO	18
1.6. DIAGNÓSTICO DEL MARCO LEGAL DE LA DEUDA PÚBLICA EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS	22
 CAPÍTULO 2	
ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS LEYES DE DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y SUS MUNICIPIOS, CON ÉNFASIS EN LOS ORDENAMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS	41
2.1 DIVISIÓN DE LAS LEYES EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, ANTERIORES Y POSTERIORES A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 9º DE LA LCF	42
2.2. CONSTITUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA LOCAL.	44
2.2.1 Constitución de la Deuda.	44

2.2.2	Definiciones de las obligaciones de pasivos que constituyen las deudas públicas locales	46
2.2.3	Definición de Financiamiento, Crédito Público y Empréstitos	46
2.3.	DEFINICIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS	49
2.3.1	Artículo 117 Constitucional y el concepto de Inversiones Públicas productivas en el Reglamento del artículo 9º de la LCF de 1999	49
2.3.2	Análisis comparado del concepto, en la normatividad vigente de las Entidades Federativas	50
2.3.2.1	Entidades que definen el concepto de inversiones Públicas Productivas como lo define el Reglamento del artículo 9º de la LCF de 1999	50
2.3.2.2	Entidades que resaltan en su concepto de Inversiones Públicas Productivas el ser: Autorecuperables	51
2.3.2.3	Entidades que definen el concepto de Inversiones Públicas Productivas de otra forma	52
2.4.	EL REGISTRO DE DEUDA PÚBLICA POR PARTE DE LAS ENTIDADES LOCALES	52
2.5.	LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO ANUAL	56
2.5.1	Problemas y necesidades actuales	56
2.5.2	Hasta por el monto neto de un 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados	58
2.5.3	Hasta por un monto neto como porcentaje del total de sus ingresos propios y participaciones para el ejercicio fiscal en que se contrate el crédito	59
2.5.4	Hasta por un monto del 3% del presupuesto de egresos	59
2.5.5	Hasta por un monto del 20% de los ingresos autorizados en su presupuesto anual	59
2.5.6	Hasta 15% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados	59
2.5.7	Hasta por un 30% del monto anual de las participaciones que correspondan a municipios contratantes	59
2.5.8	Hasta por un monto de pago de servicio de la deuda de 2.5% del presupuesto anual de Egresos	60
2.5.9	Criterios de BANOBRAS para determinar la capacidad de endeudamiento y de pago de los Gobiernos Locales	60
2.6.	GARANTÍAS Y MECANISMOS DE PAGO DE LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS POR LAS HACIENDAS LOCALES	61
2.6.1	Tipos de garantías	62
2.6.2	Requisitos que debe cumplir cualquier tipo de garantía	62
2.6.3	Marco Legal y Concepto del Fideicomiso	63
2.6.4	Fideicomiso Maestro de Administración y Pago	64

2.6.5	Procesos de los Esquemas del Fideicomiso Maestro de Administración y Pago para el caso de Entidades Federativas y Municipios	65
2.6.6	Cuentas del Fideicomiso	68
2.6.7	Registro de Financiamientos en el Fideicomiso de Administración y Pago	69
2.6.8	Fideicomiso de Garantía	70
2.7.	PERIODICIDAD PARA INFORMAR Y PUBLICAR LA SITUACIÓN QUE GUARDA LA DEUDA PÚBLICA LOCAL	73
2.8.	REESTRUCTURACIÓN, CONVERSIÓN, CONSOLIDACIÓN, RENOVACIÓN, NOVACIÓN Y/O SUBROGACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL O MUNICIPAL	76
2.9.	ENTIDADES FEDERATIVAS QUE CUENTAN CON UN ÓRGANO AUXILIAR DE CONSULTA DEL EJECUTIVO ESTATAL EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA DENOMINADO EN GENERAL, “COMITÉ TÉCNICO DE FINANCIAMIENTO”	81
2.10.	FACULTAD PARA EMITIR TÍTULOS DE CRÉDITO, VALORES Y BONOS DE DEUDA PÚBLICA POR PARTE DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	82
2.10.1	Certificados de Participación Ordinaria (CPO’S)	83
2.10.2	Definición de Pagaré	84
2.10.3	Definición de Certificado Bursátil (CB)	84
2.10.4	Títulos de crédito	85
2.10.5	Títulos de deuda	86
2.10.6	Valores	86
2.10.7	Bonos (u Obligaciones)	86
2.11.	OBLIGACIONES DIRECTAS DE CORTO PLAZO	89
2.12.	HOMOLOGACIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTABLE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS LOCALES.	92
 CAPÍTULO 3		
COMENTARIOS Y CONCLUSIONES		97
3.1.	COMENTARIOS.	97
3.2.	CONCLUSIONES.	100
 ANEXO		103
 Manual de Mejores Prácticas para la Administración de la Deuda en las Entidades Subnacionales (Propuesta Ejecutiva de la Primera Convención Nacional Hacendaria).		
 BIBLIOGRAFÍA		115



Presentación

Los gobiernos Estatales y Municipales se encuentran, por una parte, ante una gran escasez de recursos monetarios y, por otra, ante la necesidad creciente de cubrir la demanda de servicios públicos.

En virtud del escenario anterior, se requiere entre otros aspectos:

- Analizar las diversas fuentes de financiamiento público local para lograr las mejores condiciones financieras al realizar su contratación.
- Se requiere realizar un análisis pertinente en la reestructuración de las deudas públicas.
- Profesionalizar el manejo de la administración financiera local, con el fin de ser más eficientes y lograr mejores condiciones financieras en las fuentes de financiamiento.
- Realizar una planeación financiera estratégica de largo plazo y una evaluación de la capacidad de endeudamiento de las Haciendas Locales.
- Proponer nuevas alternativas en los mecanismos de pago y de garantía de las obligaciones financieras de los Gobiernos Locales.
- Cuando se solicite financiamiento para realizar Inversiones Públicas Productivas que impliquen ejecutar un proyecto, es imprescindible realizar la Evaluación Socio-Económica considerando el riesgo proyecto.

- Realizar un estricto control y registro de las deudas locales, además de cumplir con el requisito de su transparencia, y
- Revisar y adecuar la normatividad en materia de Deuda Pública Local, a las nuevas condiciones políticas, económicas y financieras del país.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), organismo público del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tiene entre otras funciones, la de contribuir al desarrollo técnico de los Gobiernos Estatales y Municipales.

Producto de lo antes señalado, consideramos pertinente el presente análisis con el fin de apoyar las actividades que en materia de Deuda Pública Estatal y Municipal desempeñan los organismos rectores del Sistema (la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales), al ser uno de los temas de su agenda de trabajo.

En los últimos años ha tomado relevancia el estudio y análisis de las finanzas públicas locales y dentro de la materia, el análisis de los nuevos mecanismos de contratación, garantía, calificación, registro, información y pago de los financiamientos públicos estatales y municipales. Entre los factores que han contribuido a tal situación, destacan: la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en vigencia desde el 1º de enero de 1996; la reforma a la Ley del Mercado de Valores, del mes de junio de 2001; la expedición del nuevo Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, publicado el 15 de octubre de 2001; y las modificaciones a las reglas para los requerimientos de capitalización de las instituciones de banca múltiple y de desarrollo que se han venido dando desde 1999 hasta el presente año 2004, entre otros factores sobresalientes.

El presente análisis de la normatividad en materia de Deuda Pública Estatal y Municipal, está realizado poniendo énfasis en los principales asuntos administrativos y financieros en la materia.

Este trabajo estuvo a cargo de los Lics. Enrique Núñez Barba y César Bojórquez León y fue supervisado por los Lics. Ramón Castañeda Ortega y Carlos García Lepe.

Lic. Javier Pérez Torres
Director General



Introducción

Las reformas al marco normativo que regula la contratación de deuda pública de las Entidades Federativas y los Municipios han estado enfocadas a considerar un manejo más eficiente de la misma, con una mayor autonomía financiera y a la vez responsabilidad de los contratantes, además de buscar una mayor transparencia de la información y nuevas alternativas de financiamiento, con base en una contratación regida por el mercado dadas las diferenciadas capacidades de endeudamiento y riesgo de las entidades y sus proyectos de inversión pública.

Como consecuencia de la reforma al artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995; de la edición del nuevo reglamento del mismo artículo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 2001, la reforma a la Ley del Mercado de Valores, del mes de junio de 2001; y las modificaciones a las reglas para los requerimientos de capitalización de las instituciones de banca múltiple y de desarrollo, se realiza en el capítulo I un análisis que incluye los antecedentes que las propiciaron, sus propósitos y las implicaciones de las mismas, y se hace una revisión de los elementos principales de la normatividad vigente en Materia de Deuda Pública Estatal y Municipal.

Además, se presenta el Diagnóstico del Marco Legal de la deuda pública en los Estados y Municipios, basado en los trabajos derivados de la Primera Convención Nacional Hacendaria, destacando los siguientes apartados del mismo: Objetivos del Endeudamiento Local; Ventajas y Desventajas del Endeudamiento Subnacional; Estructura de la Legislación Local; Cambio en los esquemas de endeudamiento de los Gobiernos Locales; El Fideicomiso Maestro de Adminis-

tración y Pago; Las Agencias Calificadoras; y las limitaciones en materia de información.

En el capítulo II se realiza un estudio comparativo de las leyes de deuda pública de las Entidades Federativas y sus Municipios, con énfasis en los ordenamientos administrativos y financieros, destacando entre otros los siguientes apartados del mismo: División de las leyes en Materia de Deuda Pública Estatal y Municipal, anteriores y posteriores a la reforma del artículo 9º de la LCF de 1996; la Definición de Inversiones Públicas Productivas; el Registro de Deuda Pública por parte de las Entidades Federativas y Municipios; los Límites prudenciales de Endeudamiento Anual de las Entidades Federativas y Municipios determinados en su Normatividad de Deuda Local; el desarrollo de los mecanismos y alternativas de Pago y Garantías de las Obligaciones Contraídas por las Haciendas Locales y sus elementos y características principales; y la Reestructuración y/o Conversión de la Deuda Pública Estatal o Municipal, sus conceptos y propuesta de la Convención Nacional Hacendaria en la Materia.

En el Capítulo III se desarrollan y desprenden una serie de Comentarios y Conclusiones derivadas del presente estudio.

Finalmente, se consideró importante incluir como Anexo, el Manual de mejores prácticas para la administración de la deuda en las Entidades Subnacionales, el cual surgió como una de las Propuesta Ejecutivas de la Mesa de Deuda de la Convención Nacional Hacendaria.

CAPÍTULO I

Las Reformas en Materia de Endeudamiento Público Local, Normatividad Vigente y su Diagnóstico

En nuestro país, la deuda pública estatal y municipal tienen sus bases legales en nuestra Carta Magna en su artículo 117 y se regula por: fracción VIII, de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en su artículo 9º; el Reglamento de dicho artículo, en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos; las Constituciones de las entidades federativas; sus Leyes de Deuda Pública Estatal y Municipal; y en algunos casos por códigos Financieros y de Hacienda o una Ley de Administración Financiera; la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; la Ley del Mercado de Valores y las Reglas para los requerimientos de Capitalización de la Banca Comercial y Desarrollo.

A continuación se examinan los antecedentes, problemática y propósitos de las reformas del marco legal de la deuda pública estatal y municipal a partir de diciembre de 1995.

1.1. ANTECEDENTES, PROBLEMÁTICA Y PROPÓSITOS DE LAS REFORMAS EN MATERIA DE NORMATIVIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA LOCAL.

El antecedente jurídico de la deuda pública lo encontramos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 117, fracción VIII, donde se establecen los lineamientos respecto a la opción que tienen los Gobiernos Locales para contraer obligaciones y empréstitos.

Las reformas a diversas disposiciones normativas de carácter federal en materia de deuda pública Estatal y Municipal, tales como las efectuadas al artículo 9º de la Ley

de Coordinación Fiscal (LCF), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995; la edición del nuevo reglamento del mismo artículo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 2001; y la reforma a la Ley del Mercado de Valores, del mes de junio de 2001, tuvieron como antecedentes una serie de hechos y factores que ocasionaron problemas financieros en nuestro país y, particularmente, en las haciendas locales, mismos que a continuación se enuncian:

- I. En el año 1995, algunas Haciendas Locales pasaron por problemas de sobreendeudamiento, producto de la crisis financiera nacional de 1994-1995.
- II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), efectuaba directamente el pago de las obligaciones garantizadas con afectación de las participaciones federales.
- III. Las instituciones de crédito comerciales otorgaban los empréstitos a las Haciendas Locales, basados exclusivamente en la seguridad de las garantías (participaciones federales).
- IV. Ausencia de límites al endeudamiento público de las haciendas locales.
- V. Mínima evaluación de las finanzas públicas locales y de los proyectos de inversión.
- VI. En ciertos casos, el Gobierno Federal rescataba financieramente a las entidades sobreendeudadas.

Entre otros propósitos, las reformas citadas consideraron en general los siguientes:

1. Se buscaba una mayor autonomía de las entidades locales en relación a la contratación, garantía, calificación y pago de sus obligaciones.
2. Resultaba impostergable poner mayor énfasis en la consideración del riesgo estado y del riesgo proyecto en el proceso del otorgamiento de los créditos, por la banca comercial y la banca de desarrollo.
3. Era necesario un cambio legal para que las entidades y municipios efectuaran directamente los pagos de sus obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones federales.
4. Era conveniente realizar reformas normativas en las entidades locales para adoptar nuevos esquemas de garantía de sus obligaciones crediticias.

5. La necesidad de crear un registro único de obligaciones y empréstitos en las entidades locales, y
6. La publicación periódica de la información de los registros de la deuda local.

I.2. ARTÍCULO 9º. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL FEDERAL (LCF).

Este artículo fue reformado por el Congreso de la Unión; su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 15 de diciembre de 1995, y su entrada en vigor el 1º de enero de 1996. A continuación se hace una descripción de las modificaciones realizadas a dicho artículo, sus implicaciones para los gobiernos locales y los objetivos que se pretendían con dicha reforma.

I.2.1 Descripción, implicaciones y objetivos de las Reformas al artículo 9º. de la LCF.

a). Descripción de las modificaciones al tercer párrafo del artículo 9º de la LCF.

- I. Las entidades y municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de sus participaciones.
- II. Las entidades y municipios establecerán los mecanismos para efectuar los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones.
- III. Las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos con los procedimientos de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda.
- IV. Publicar en forma periódica la información de los registros de su deuda.

b) Implicaciones de las reformas al artículo 9º de la LCF.

- I. Diseñar mecanismos para realizar los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones federales.
- II. Analizar otros mecanismos para garantizar las obligaciones contraídas, distintos a las participaciones federales.
- III. Crear, operar y fortalecer los Registros Estatales de Deuda Pública.

- IV. Publicar en forma periódica información de los registros de la deuda pública Estatal y Municipal.
- V. Fortalecimiento de los Sistemas de Información Financiera de las Entidades y Municipios y publicación de la información de las Finanzas Públicas y el estado que guarda la Deuda Pública Local.
- VI. Establecer límites prudenciales al endeudamiento público local.
- VII. Calificar la deuda pública local y los proyectos de inversión más importantes, con al menos dos empresas calificadoras reconocidas por la SHCP.
- VIII. Emitir o actualizar, en su caso, las leyes Estatales de Deuda, acordes a las nuevas disposiciones y problemática actual.

Cn relación a este último punto, antes de la reforma al Artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal, solamente 16 entidades disponían de Leyes de Deuda Pública, (de las cuales, 11 ya realizaron una reforma posterior). Por fortuna, a partir de los cambios a dicha ley y artículo, 26 de las Entidades Federativas han promulgado o reformado sus Leyes de Deuda Pública atendiendo a los ordenamientos de dicha reforma.

c) Los principales objetivos que se buscaron con la reforma al artículo 9º de la LCF, fueron los siguientes:

- Que los gobiernos locales tengan un nivel de endeudamiento acorde con sus fuentes de ingresos.
- Que la contratación de empréstitos se realice de acuerdo con la disciplina que el mercado financiero requiere.
- Que se establezcan nuevos mecanismos para garantizar el pago de los créditos.
- Que se realicen informes relativos a la deuda de la entidades federativas y de los municipios.

En relación a lo anterior, el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), establece que:

“Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los

mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso, las Entidades Federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda

Las participaciones correspondientes a las Entidades Federativas y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades Federativas que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.

En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones contraídas por los Estados y los Municipios”.

I.3. REGLAMENTO AL ARTÍCULO 9º. DE LA LCF Y PRINCIPALES DIFERENCIAS CON EL REGLAMENTO ANTERIOR.

Es pertinente señalar que a partir del 15 de octubre de 2001, fecha en que entró en vigor el actual Reglamento, quedó abrogado el anterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1982 y sus modificaciones publicadas en el mismo diario el día 29 de enero de 2000.

Los motivos que fundamentaron la publicación del nuevo Reglamento fueron:

- Que mediante la reforma al artículo 9º de la ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 se esta-

bleció que corresponde a las entidades federativas y municipios efectuar los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones federales, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda.

- Que resulta conveniente integrar un marco jurídico que complemente la citada reforma, a efecto de establecer que si bien la inscripción de las obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipios, es un requisito establecido por el artículo 9º de la LCF, la misma se realiza para efectos informativos, en virtud de la existencia de registros y pagos estatales, y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya no tiene a su cargo la ejecución de las participaciones afectadas.

Finalmente, mencionamos las principales diferencias entre el Reglamento anterior y el actual:

1. De conformidad con las nuevas disposiciones, el registro actual tendrá el carácter informativo y no constitutivo de derechos, ya que en el Reglamento anterior se asentaba que “La inscripción de las obligaciones directas o contingentes a cargo de las Entidades Federativas o Municipales confiere a los acreditantes el derecho a que sus créditos, en caso de incumplimiento, se cubran con cargo a las participaciones afectadas, deduciendo su importe de las que correspondan a aquellos en los ingresos federales.” Este derecho no se señala en el Reglamento actual.
2. En razón de que el Reglamento en vigor no contiene una definición del concepto de “inversiones productivas” sería importante que las leyes de Deuda Pública de las Entidades Federativas incluyeran dicha definición, con el propósito de darle una mayor precisión y sustento legal a las inversiones que son factibles de llevar a cabo utilizando recursos provenientes de la contratación de obligaciones y empréstitos de las entidades federativas y municipios.
3. Con base en las disposiciones del artículo 9º del Reglamento en vigor, se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dar información agregada de las obligaciones y empréstitos de las Entidades Federativas, sus Municipios y del Distrito Federal.
4. En el Reglamento actual se establece un tratamiento más explícito para las obligaciones contraídas por los Municipios que no cuentan con la garantía solidaria de la Entidad. Acerca de este punto, cabe mencionar que el segundo párrafo del artículo 9º de la LCF establece que: “Las obligaciones de los Muni-

cipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos”.

5. Todos los puntos anteriores harán necesaria una gran coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal, ya que cada entidad federativa tendrá que diseñar el papel que jugarán los municipios en los diferentes esquemas para la calificación, garantía y pago de la deuda pública.

I.4. MODIFICACIONES A LAS REGLAS DE INVERSIÓN QUE DEBEN OBSERVAR LAS SOCIEDADES DE INVERSIÓN ESPECIALIZADAS EN FONDOS PARA EL RETIRO (SIEFORES), LAS CUALES, HACEN FACTIBLE LA ADQUISICIÓN DE TÍTULOS DE DEUDA EMITIDOS POR PARTE DE GOBIERNOS LOCALES.

Con motivo de la visión por parte de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), del incremento sustancial de la acumulación del ahorro para el retiro derivado de las cuentas individuales en las SIEFORES y la necesidad que se deriva de invertirlo en emisores confiables (con grado de inversión alto) y a largo plazo y en virtud de que existía la restricción legal a los gobiernos locales para invertir en dichos recursos en títulos de deuda en denominaciones distintas a las Unidades de Inversión (UDIS), se emitió el siguiente Boletín.

En el Boletín No. 01/03, con fecha de 28 de enero de 2003, la CONSAR, publicó las modificaciones al régimen de inversión al que deberán sujetarse las SIEFORES. Por su importancia para las autoridades locales, en el señalado Boletín destaca el acuerdo que se expone a continuación:

En concordancia con las recientes reformas aprobadas por el H. Congreso de la Unión a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), fueron acordadas modificaciones a las reglas de inversión que deben observar las SIEFORES, abriendo la posibilidad para que adquieran títulos de deuda que sean emitidos en denominaciones distintas a las Unidades de Inversión (UDIS) por parte de los gobiernos estatales, municipales, del Distrito Federal y las entidades paraestatales.

Esto abrió el camino de los gobiernos subnacionales a la posibilidad de una nueva fuente de financiamiento a través del mercado de valores con la emisión de certificados bursátiles.

I.5. MODIFICACIONES A LAS REGLAS PARA LOS REQUERIMIENTOS DE CAPITALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE Y DE DESARROLLO.

Antes de la reforma del artículo 9º de la LCF de diciembre de 1995, el requerimiento de capital correspondiente a los créditos garantizados con las participaciones federales de las entidades y municipios era de 1.6 por ciento de la cuantía del crédito, independientemente de la situación financiera que guardaban los gobiernos locales.

Con motivo de la reforma al artículo 9º de la LCF a finales de 1995 y cumplido el proceso de transición del esquema de mandato donde la SHCP venía aplicando el papel de ejecutor de garantías ante casos de incumplimiento, la SHCP y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNVB), previeron modificar las reglas para los requerimientos de capitalización de la banca de desarrollo y la múltiple, con el fin de evaluar el riesgo de mercado de los gobiernos subnacionales; con ello se pretendía cubrir los siguientes propósitos:

- Evaluar las probabilidades de incumplimiento de los gobiernos locales, con motivo de la desaparición de la garantía implícita del gobierno federal respecto de la contratación de deuda.
- Reconocer que la condición financiera de los estados y municipios depende de factores de riesgo específicos.
- Incluir la experiencia de las agencias calificadoras autorizadas en la evaluación del nivel de riesgo de este tipo de acreditados.
- Hacer compatible el esquema de calificación de los gobiernos en cuestión, con el utilizado en otro tipo de cartera comercial, al tomar como base probabilidades de incumplimiento y severidad de pérdida.
- Alinear el enfoque de calificación con las mejores prácticas internacionales, al actualizar el marco conceptual y eliminar elementos subjetivos de evaluación.

Para lograr lo anterior, a finales de 1999 la SHCP emitió una serie de disposiciones relativas a los requerimientos de capitalización bancaria, para los financiamientos otorgados por la Banca Múltiple y la Banca de Desarrollo, y en mayo de 2002 y junio de 2003 emitió otras resoluciones que modificaron las anteriores disposiciones; dichas resoluciones definían los requerimientos de capitalización, las cuales dependerían de las Calificaciones de Riesgo Crediticio de los Gobiernos Locales.

A continuación se muestra un cuadro con los requerimientos de capital para los bancos que otorgan créditos a los gobiernos locales con la garantía de las Participaciones Federales.

Cuadro 1

Requerimientos de capital para los bancos que otorgan créditos con la garantía de las Participaciones Federales

Calificación	Calidad Crediticia	Nivel de Riesgo	Ponderación de Riesgo	Capital requerido como % del monto del crédito
AAA	La más alta	Gobierno Soberano (GS)	0%	
AA	Muy alta	1er niv. Inferior al GS	20%	1.6%
A	Alta	2o niv. Inferior al GS	20%	1.6%
BBB	Adecuada	3er niv. Inferior al GS	50%	4.0%
BB	Especulativa	4o niv. Inferior al GS	50%	4.0%
B	Especulativa	Categoría por debajo del 4o niv. al del GS	115%	9.2%
CCC	Altamente Especulativa	Categoría por debajo del 4o niv. al del GS	115%	9.2%
CC	Altamente Especulativa	Categoría por debajo del 4o niv. al del GS	115%	9.2%
Sin calificación		No determinado	150%	12.0%

FUENTE: Información de S&P y Banamex.

Por su parte, la CNBV emitió las Reglas para la Calificación de la Cartera Crediticia de las Sociedades Nacionales de Crédito e Instituciones de Banca de Desarrollo el 24 de octubre de 2000 y en abril del año 2002 realizó cambios a través de la Circular Núm. 1514; y el 23 de julio de 2004 emitió otra circular, sin número (publicada el 20 de agosto de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, DOF.), donde deroga la anterior circular y definen los criterios de calificación de créditos a entidades subnacionales para la creación de reservas preventivas que deberán aplicar la Banca Comercial y de Desarrollo. Lo anterior, tuvo entre otros propósitos los siguientes:

- Fomentar la calificación específica de financiamientos bancarios, la cual está en función de la calificación de la entidad, así como de las fortalezas jurídico-financieras de la estructura utilizada por cada financiamiento,
- Desalentar la autorización de créditos que no cuenten con un mecanismo estructurado de respaldo; y
- Actualizar, homologar y compilar las distintas metodologías que la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha emitido a fin de que las instituciones de crédito lleven a cabo la calificación de la cartera crediticia.

A continuación se presentan dos cuadros que muestran el nivel de riesgo de los gobiernos locales de acuerdo a las calificaciones emitidas por las agencias calificadoras y las reservas preventivas a constituir por los bancos al otorgar créditos a dichos gobiernos.

Cuadro 2
Nivel de riesgo de entidades federativas, municipios y sus organismos descentralizados

AGENCIAS CALIFICADORAS (Calificaciones equivalentes)			PUNTOS DE DISTANCIA	GRADOS DE RIESGO
FITCH	MOODY'S	S & P		
AAA	Aaa	AAA	0	A1
AA+	Aa1	AA+	1	
AA	Aa2	AA	2	
AA-	Aa3	AA-	3	A2
A+	A1	A+	4	
A	A2	A	5	B1
A-	A3	A-	6	
BBB+	Baa1	BBB+	7	B2
BBB	Baa2	BBB	8	
BBB-	Baa3	BBB-	9	B3
BB+	Ba1	BB+	10	
BB	Ba2	BB	11	C1
BB-	Ba3	BB-	12	
B+	B1	B+	13	C2
B	B2	B	14	
B-	B3	B-	15	
CCC	Caa	CCC	16	D
CC	Ca	CC	17	
C	C	C	18	E
D / E		D	19 o más	

FUENTE: Anexo 4 de la circular, sin número, emitida por la CNBV, publicada el 20 de agosto de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, DOF.

Cuadro 3
Reservas preventivas a constituir por los bancos al otorgar créditos a los gobiernos locales y sus organismos descentralizados.

TABLA DE RESERVAS PREVENTIVAS (Porcentajes)		
PUNTOS DE DISTANCIA	GRADOS DE RIESGO	% DE RESERVAS
0	A1	0.5%
1		
2		
3	A2	0.99%
4		
5	B1	2.5%
6		
7	B2	5%
8		
9	B3	10%
10		
11	C1	20%
12		
13	C2	50%
14		
15		
16	D	75%
17		
18	E	100%
19 o más		

FUENTE: Anexo 4 de la circular, sin número, emitida por la CNBV, publicada el 20 de agosto de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, DOF.

Este cambio en la regulación obligará a los bancos a crear provisiones respecto de los créditos que otorgan a gobiernos locales; dicha medida, que entró en vigor el 1º de diciembre de 2004, podría elevar las tasas de interés bancarias para estos clientes de los bancos. Como alternativa y medida preventiva ante esta situación, varios de los bancos comerciales dadas las nuevas reglas y las actuales condiciones de los mercados financieros exploran en forma conjunta con sus mayores deudores la

posibilidad de reestructurar sus deudas, las cuales cuentan como mecanismo de garantía sus participaciones federales y cuya afectación se pretende dar a través de un fideicomiso de administración y pago. Sonora, el Estado de México y el Gobierno del Distrito Federal ya dieron este paso, pero se estima que se irán sumando más casos.

Todo lo anterior ha tenido como propósito fundamental coadyuvar a que los gobiernos locales y sus organismos debieran tener por lo menos dos calificaciones de las reconocidas empresas internacionales en la materia, calificaciones que de acuerdo a la circular no podrán tener una antigüedad mayor a 24 meses; de lo contrario se considerará a la entidad federativa, municipio y a sus organismos descentralizados, como no calificados. Además, en el caso de los gobiernos municipales y sus organismos descentralizados, para efectos de la calificación y provisionamiento de créditos por parte de las instituciones acreedoras, podrán utilizar hasta por seis meses a partir de la entrada en vigor de las presentes disposiciones, la calificación asignada al gobierno estatal correspondiente, cuando dichos gobiernos u organismos no cuenten con alguna calificación. Sin embargo, a partir del primero de marzo de 2005, deberán utilizar las calificaciones asignadas al municipio u organismo correspondiente o, en su caso, aplicar los lineamientos considerados para acreditados no calificados. Además deberán procurar finanzas sanas; mantenerse al corriente del pago con todos sus acreedores, lo que refleja una buena experiencia de pago ante las instituciones bancarias y el buró de crédito; demostrar la viabilidad financiera de los proyectos y la transparencia y rendición de cuentas.

El fin último de estos propósitos es que los gobiernos locales y sus organismos descentralizados mejoren su perfil de riesgo y con ello tengan acceso a mejores condiciones crediticias, además de diferenciar el riesgo crediticio entre dichas entidades y crear las reservas necesarias de la banca múltiple y de desarrollo ante probables incumplimientos, lo que de alguna forma se vería reflejado en las condiciones del perfil de la deuda contratada por los gobiernos locales.

I.6. DIAGNÓSTICO DEL MARCO LEGAL DE LA DEUDA PÚBLICA EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

El presente diagnóstico está basado en los elementos esenciales que se revisaron y derivaron tanto de los trabajos preparatorios de la Convención Nacional Hacendaria correspondientes en la materia como en el complemento de los mismos que se desarrollaron en el transcurso de dicha Convención. Este diagnóstico inicia con el papel y los objetivos del endeudamiento local.

El papel de la deuda para los gobiernos subnacionales es distinto al de la Federación.

En primer lugar, cabe señalar que las funciones propias de un gobierno local son diferentes a las funciones que por mandato constitucional están asignadas al Gobierno Federal. La función del gobierno local es proporcionar niveles de servicios públicos de acuerdo con las necesidades de las comunidades locales; y es en la realización de este objetivo donde la deuda pública local puede ser muy valiosa.

Objetivos del Endeudamiento Local

El principio general de las finanzas públicas es que el gobierno local debería emitir deuda pública para una finalidad básica: financiar sus inversiones públicas productivas.

La contratación y el manejo de la deuda pública de estados y municipios se determina por la regulación que se encuentra plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 117 y en la Ley de Coordinación Fiscal.

Esta última como ya vimos, fue modificada el 15 de diciembre de 1995 y el 15 de octubre de 2001, tanto en su Artículo 9° como en su Reglamento, para incluir algunos elementos de mercado que han permitido mejorar el perfil y el vencimiento de las obligaciones financieras de los gobiernos locales en los últimos años.

Es preciso resaltar que las operaciones que involucran el endeudamiento de los gobiernos locales representan actos de soberanía que solamente competen a éstos, las cuales los fijan en sus respectivas leyes de ingresos aprobadas para el ejercicio anual, por lo que la deuda pública es considerada como deuda directa de las entidades federativas y de ninguna manera representa deuda contingente para el gobierno federal, aunque sus montos son manejables. Sin embargo, dado el monto relativamente bajo de ingresos propios de algunas entidades, y dadas las presiones de gasto que representan, se perciben riesgos de carácter individual.

Ventajas y Desventajas del Endeudamiento Subnacional

El endeudamiento a nivel subnacional debe estar dirigido únicamente al financiamiento de inversión pública productiva o a enfrentar contingencias presupuestarias temporales. De esta forma, el endeudamiento bien utilizado permite ampliar la capacidad productiva de un país o una entidad, así como las posibilidades de gasto de las mismas.

Sin embargo, un sobreendeudamiento tiene como consecuencia un ajuste fuerte en la capacidad de gasto público en otros servicios distintos al servicio de la deuda, y

muchas veces puede ocasionar episodios de inestabilidad financiera y macroeconómica.

En relación a las condiciones que debe seguir manteniendo la deuda subnacional destacan:

- El endeudamiento a nivel subnacional debe continuar siendo exclusivamente denominado en moneda local y contratado con residentes nacionales para garantizar la estabilidad financiera del país.
- El endeudamiento debe utilizarse prudente y únicamente para cubrir el gasto de inversión, toda vez que el abuso en el uso de recursos provenientes de la contratación de deuda puede traducirse en presiones en las principales variables financieras del país y en situaciones de insolvencia generalizadas.

Es relevante mencionar que el problema del endeudamiento subnacional excesivo puede surgir cuando la estructura de incentivos institucionales permite que los gobiernos subnacionales puedan pasar el costo de ese endeudamiento al gobierno nacional.

Estructura de la Legislación Local

La legislación de la deuda pública local está contenida en distintos ordenamientos normativos.

En primer lugar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 117 fracción VIII los principios en materia de deuda de los estados y municipios. Adicionalmente, existen otros ordenamientos legales del orden común que rigen las facultades y obligaciones de las autoridades locales en materia de deuda pública; en particular, las constituciones estatales, códigos financieros y hacendarios y las leyes estatales de deuda pública. Asimismo, a nivel federal existen mecanismos jurídicos que contribuyen a la contratación e instrumentación de la deuda de estados y municipios, como lo son los mencionados artículo 9º de la LCF y su Reglamento.

Legislación de Deuda Pública en la Constitución Federal

La Carta Magna en su artículo 117 fracción VIII establece que “Los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislatu-

ras en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos”.

Como se puede apreciar, el Artículo 117 no señala la posibilidad de que las entidades federativas contraigan deuda con propósitos de canje o refinanciamiento, como se contempla en el orden Federal en términos del artículo 73 fracción VIII constitucional.

Esta indefinición no coadyuva a la administración de pasivos de los estados y municipios, limita la solución de problemas de liquidez y la obtención de costos de financiamiento más bajos.

Por otra parte, la restricción que dicho artículo establece en el sentido de usar los recursos de deuda sólo para financiar inversión pública productiva, resulta ambiguo, ya que no se define lo que es este último término. Por ello, las haciendas de los estados y municipios pueden interpretar dicho término en forma distinta y usar los recursos de deuda en muy diversas formas.

Legislación de Deuda Pública en las Constituciones Estatales y ordenamientos locales

Una evaluación integral de la legislación en materia de endeudamiento público debe incluir una revisión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley General de Deuda Pública, a las Constituciones de las entidades federativas, y las Leyes Estatales de Deuda, para analizar en principio, su relación, vinculación y armonización de este tema, y debe incluir al menos, las reglas preventivas necesarias para evitar un problema de sobreendeudamiento público.

Como complemento a lo establecido en la Carta Magna, las facultades y obligaciones de las autoridades locales en materia de deuda pública se establecen en las constituciones de las Entidades y en leyes que de ellas emanan, entre las que se encuentran las leyes estatales de deuda pública, los códigos financieros y las leyes de administración financiera, entre otras. Un problema sobresaliente radica en la gran heterogeneidad que existe entre los distintos ordenamientos jurídicos de la deuda pública a nivel estatal.

Las constituciones estatales norman fundamentalmente tres aspectos básicos:

- 1) Las facultades con que cuentan los congresos locales en materia de contratación de la deuda pública;

- 2) Normas prudenciales;
- 3) La rendición de cuentas.

En estos tres aspectos es factible encontrar marcadas diferencias entre los estados.

Mientras que la mayoría de las constituciones locales incorporan ordenamientos en materia prudencial igual o más estrictos que los incluidos en la Carta Magna, existen otras que cuentan con criterios más laxos o bien que no establecen norma prudencial alguna. Asimismo, son contadas las constituciones estatales que incorporan ordenamientos de rendición de cuentas de los administradores de la deuda. Finalmente, existen constituciones estatales que no otorgan al congreso local la facultad explícita para legislar en materia de deuda.

En general las entidades federativas, en sus Leyes Estatales de Deuda, se guían por los parámetros establecidos en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para contraer deuda pública.

En el siguiente cuadro se detalla la referencia de cada Ley Estatal de Deuda con el Artículo 117 de la Constitución Política Mexicana.

Cuadro 4
Entidades Federativas que remiten al Artículo 117 Constitucional
en sus Leyes Estatales de Deuda

Entidad Federativa	Remiten al Artículo 117° Constitucional
Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, y Zacatecas	II
Aguascalientes	Hace referencia en su artículo 8°
Colima	Hace referencia en su artículo 16°
Distrito Federal	No remite
Durango	Hace referencia en su artículo 19°
Michoacán	Hace referencia en sus artículos 2°, 4° y 19°
Nayarit	Hace referencia en su artículo 9°
Nuevo León	No remite
Sinaloa	Hace referencia en su artículo 6°
Tlaxcala	No remite
Veracruz	Hace referencia en su artículo 333°
Yucatán	No remite

FUENTE: SHCP, UCEF, elaborado con base en las Leyes de Deuda Pública de las Entidades Federativas vigentes para 2003.

Asimismo, todas las entidades federativas deberán solicitar autorización a sus respectivos Congresos Locales para contraer obligaciones y empréstitos, por lo que en materia de rendición de cuentas se presenta el siguiente cuadro donde se relacionan los artículos que señalan la rendición de cuentas en materia de endeudamiento ante sus respectivos Congresos Estatales:

Cuadro 5
Entidades federativas que presentan rendición de cuentas
ante sus Congresos Estatales

Entidad	Artículos de sus Leyes Estatales donde se señala la rendición de cuentas
Aguascalientes	Art. 14° III
Baja California	Art. 8° IV
Baja California Sur	Art. 11° y Art. 16° I
Campeche	Art. 13° X
Coahuila	Art. 11° Inciso A-I
Colima	Art. 10° V
Chiapas	Art. 435° XV
Chihuahua	Art. 16° I
Distrito Federal	Artículos 9° y 12°
Durango	Art. 8° III
Estado de México	Art. 13° II
Guanajuato	Art. 54° I
Guerrero	Art. 10°
Hidalgo	Art. 12° I a)
Jalisco	Art. 263° II
Michoacán	Art. 7°
Morelos	Art. 11° IV
Nayarit	Art. 13° II
Nuevo León	Art. 128° I
Oaxaca	Art. 19° II
Puebla	Art. 5°
Querétaro	Art. 11° III
Quintana Roo	Art. 11° III
San Luis Potosí	Art. 9° XII
Sinaloa	Artículos 14° y 31°
Sonora	Art. 8° IV
Tabasco	Art. 11° II
Tamaulipas	Art. 11° II
Tlaxcala	Art. 73°
Veracruz	Art. 320°
Yucatán	Art. 18°
Zacatecas	Art. 15° II

FUENTE: SHCP, UCEF, elaborado con base en las Leyes de Deuda Pública de las Entidades Federativas vigentes para 2003.

En el cuadro siguiente se exponen los artículos de las Constituciones Estatales que aprueban la contratación de empréstitos, aunque en ciertas entidades se faculta además al C. Gobernador para que realice dicha función.

Cuadro 6
Entidades federativas que tienen la facultad de contratar empréstitos de acuerdo con sus Constituciones Estatales

Entidad	Artículos de sus Constituciones Estatales donde se señala la facultad de contratar empréstitos	Artículos de sus Constituciones Estatales donde se autoriza al Gobernador a contratar empréstitos
Agua calientes	Art. 27° IV	Art. 46° VIII
Baja California	Art. 27° VI	
Baja California Sur	Art. 64° XXV I y XXX III	Art. 79° XV III
Campeche	Art. 54° V	
Coahuila	Art. 67° XIV	
Colima	Art. 33° XXX VIII	
Chiapas	Art. 29° XIII	
Chihuahua	Art. 64° Fracción 9-B	
Durango	Art. 55° V	
Estado de México	Art. 61° XXX VII	
Guajuato	Art. 63° XIV	
Guanajuato	Art. 47° XXX III	
Hidalgo	Art. 71° XXX VI	
Jalisco	Art. 35° VI	
Michoacán	Art. 44° XII	
Morelos	Art. 73° VIII	
Nayarit	Art. 47° XIV	
Nuevo León	Art. 63° XXX II	
Oaxaca	Art. 59° XXV	Art. 79° XV III
Puebla	Art. 57° VIII	
Querétaro	Art. 41° XXV I	Art. 57° X
Quintana Roo	Art. 75° XXV	Art. 90° XV I
San Luis Potosí	Art. 57° XIV	Art. 80° XX
Sinaloa	Art. 43° XX III	Art. 65° XX I
Sonora	Art. 64° XXV II	
Tabasco	Art. 36° XII	
Tamaulipas	Art. 58° VII, VIII y X	
Tlaxcala	Art. 54° XV I	
Veracruz	Art. 33° Fracción 16-C	
Yucatán	Art. 30° VIII	
Zacatecas	Art. 65° XIV	

FUENTE: SHCP, UCEF, elaborado con base en las Leyes de Deuda Pública de las Entidades Federativas vigentes para 2003.

Con el fin de evitar que haya un nivel de endeudamiento superior al que puedan cubrir y solventar, algunas entidades especifican en sus leyes Estatales de Deuda los límites al endeudamiento, por lo que sería necesario que las demás entidades federativas hicieran propuestas en sus Constituciones Estatales de acuerdo con su capacidad de endeudamiento. Por ello, el siguiente cuadro expone estas condiciones:

Cuadro 7
Entidades federativas que cuentan con normas prudenciales para la contratación de deuda en sus Leyes Estatales

Entidad Federativa	Artículo	Norma Preventiva
Campeche	7°	Hasta 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
Chiapas	445°	Que no rebase el 15% de la suma del importe de sus participaciones federales e ingresos propios
Guanajuato	6°	Hasta 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
Hidalgo	26°	Hasta 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
Jalisco	5°	Hasta 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
México	271°	Hasta el 30% del monto anual de sus ingresos por participaciones derivadas de la coordinación fiscal
Michoacán	8°	El monto correspondiente al pago del servicio de la deuda, en ningún caso podrá ser mayor del 2.5% del presupuesto anual de egresos
Nayarit	17°	Hasta 15% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados
San Luis Potosí	11°	El monto total de capital contratado no podrá ser mayor al 20% de los ingresos autorizados en sus presupuestos anuales
Tlaxcala	71°	El monto total que se puede contratar durante un ejercicio fiscal será de hasta 3% del presupuesto de egresos inicialmente autorizado
Yucatán	17°	En ningún caso se aprobarán deducciones superiores al 30% del monto de las participaciones que correspondan a los municipios contratantes
Zacatecas	6°	Hasta 15% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados

FUENTE: SHCP, UCEF, elaborado con base en las Leyes de Deuda Pública de las Entidades Federativas vigentes para 2003.

Finalmente, en ciertas entidades federativas se cuenta con Comités de Deuda, que ejercen las funciones de un órgano auxiliar de consulta del Ejecutivo del Estado en materia de deuda pública.

Estos comités coadyuvan a tomar las decisiones sobre los empréstitos que se contratan, por lo que su labor es importante para ejercer dichos financiamientos. El cuadro siguiente detalla los artículos de las leyes Estatales de Deuda donde se crean estos comités:

Cuadro 8
Entidades federativas que cuentan con Comités de Deuda

Entidad Federativa	Artículo	Nombre del Comité
Baja California	12°	Comité Técnico de Financiamiento
Baja California Sur	23°	Comité Técnico de Financiamiento
Campeche	24°	Comité Técnico de Financiamiento
Coahuila	9°	Comisión Técnica de Financiamiento
Chiapas	439°	Comité Técnico de Financiamiento
Distrito Federal	30°	Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público
Durango	13°	Comité Técnico de Financiamiento
Guerrero	59°	Comité Técnico de Financiamiento
Hidalgo	15°	Comité Técnico de Financiamiento
Michoacán	14°	Comité de Deuda Pública
Nayarit	15°	Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento
Puebla	13°	Comisión Asesora de Financiamiento
Quintana Roo	15°	Comité Técnico de Financiamiento Estatal
San Luis Potosí	9°	Comisión Gasto Financiamiento
Sonora	14°	Comité Técnico de Financiamiento
Tabasco	13°	Comité Técnico de Financiamiento
Tamaulipas	14°	Comité Técnico de Financiamiento
Tlaxcala	4°	Comisión de Gasto Financiamiento
Zacatecas	18°	Comité Técnico de Financiamiento

FUENTE: SHCP, UCEF, elaborado con base en las Leyes de Deuda Pública de las Entidades Federativas vigentes para 2003.

Cambio en los esquemas de endeudamiento de los gobiernos locales.

En los últimos años se ha observado un proceso de transición en materia de esquemas de endeudamiento. Este proceso de transición se da a partir de 1996, como se expondrá a continuación.

El marco legal en materia de deuda pública local tuvo varios cambios que fue necesario aplicar ante el esquema de financiamiento que se presentaba para las entidades federativas y los municipios hasta antes del 1° de enero de 1996, fecha en que entró en vigor la reforma al Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal.

Este esquema se manejaba de la siguiente forma:

- El gobierno federal tenía injerencia en todas las etapas de la contratación del crédito.
- Había discrecionalidad en la contratación de empréstitos.
- Limitación en la capacidad de decisión de los estados.
- Escaso desarrollo de la cultura del crédito.
- Existía sobreendeudamiento de las entidades federativas.
- Falta de transparencia.
- Limitación al acceso del financiamiento distinto al bancario.

Por otra parte, las diversas reformas al marco normativo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios han permitido entre otras cuestiones:

- Que la SHCP ya no aplique la garantía de afectación en participaciones, salvo para los créditos anteriores a la reforma y/o que continúan vigentes;
- Que el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios sea eminentemente declarativo y para fines estadísticos;
- Que la deuda soberana de estados y municipios deba estar debidamente calificada;
- Que las normas de capitalización sean más estrictas e incluyentes;

- Se permitió la creación de la figura de Fideicomiso Maestro como un mecanismo de pago de las obligaciones financieras, en sustitución del esquema de garantía de pago efectuado por la SHCP;
- Se integró una sola ventanilla en la SHCP de atención a los gobiernos locales, que incluye la función de Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas.

Estas reformas a la normatividad obedecen a lo que establece el Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, que señala: “Las participaciones que corresponden a las entidades y los municipios son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los estados o municipios con autorización de las legislaturas locales, e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios”.

Dicha inscripción de las obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no es obligatoria, pero se realiza para fines meramente estadísticos en virtud de la existencia de registros estatales y de que esta Secretaría ya no realiza más la ejecución de las participaciones afectadas en garantía, salvo para registros vigentes previos a las modificaciones mencionadas.

Por tal motivo, a continuación se presentan las etapas de las reformas que se fueron implementando al marco normativo de la deuda pública:

- El 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, que faculta a los estados y municipios a garantizar sus obligaciones con la afectación en participaciones, de acuerdo con sus Leyes Estatales de Deuda.
- El 13 de diciembre de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las resoluciones que cambiaron las reglas de capitalización de la banca comercial y de desarrollo: 1.6% si la calificación es menor hasta en dos niveles, 9.2% si es todavía menor, y 12% si el crédito no es registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o no cuenta con las dos calificaciones.
- Como ninguna Ley Estatal de Deuda se actualizó inmediatamente, se instrumentó un mecanismo transitorio a través de la figura del mandato, que se aplicó de enero de 1996 al 31 de marzo del año 2000.

- A partir del 1° de abril del 2000, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no ha establecido contratos de mandato y no ha realizado descuentos en participaciones a estados y municipios que hayan incumplido en el pago de sus obligaciones.
- El 15 de octubre del 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento del Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, en materia del Registro de Obligaciones y Empréstitos de las entidades federativas.
- La Asociación de Banqueros de México, en coordinación con las autoridades financieras federales y estatales, propusieron la creación de un Fideicomiso Maestro como mecanismo de fuente de pago para que las participaciones federales siguieran siendo utilizadas para cubrir el servicio de la deuda pública.
- Finalmente, el 24 de diciembre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde se faculta a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas a servir como ventanilla única de la Federación ante las entidades federativas, y por lo tanto se transfiere la función del Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipios.

Por lo tanto, el objeto del Reglamento es el establecer los requisitos para la inscripción en el registro de las obligaciones contraídas por las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, con garantía en sus participaciones federales.

El Fideicomiso Maestro de Administración y Pago

Producto de las reformas vertidas y como se señala arriba, la Asociación de Banqueros de México, en coordinación con las autoridades financieras federales y estatales, propusieron la creación de un Fideicomiso Maestro de Administración y Pago como mecanismo para que las participaciones federales siguieran siendo utilizadas para cubrir el servicio de la deuda pública local. A continuación se sintetiza su esquema funcional.

El Fideicomiso Maestro de Administración y Pago funciona de la siguiente forma:

- El estado solicita de manera irrevocable a la Tesorería de la Federación (TESOFE), que afecte un porcentaje de sus participaciones al Fideicomiso de Administración y Pago, que la propia entidad federativa constituye con la finalidad de servir los financiamientos contratados.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a los estados el remanente de sus participaciones federales.
- El Fideicomiso sirve a la deuda anterior (opcional).
- El Fideicomiso deposita las cantidades asignadas a los distintos financiamientos.
- El excedente de las participaciones fluye a las tesorerías estatales.

Otro producto importante de estas reformas fue la necesidad de que los gobiernos locales se calificaran por lo menos con dos agencias autorizadas, con el fin de que dada la autonomía en materia de contratación de financiamientos y su responsabilidad directa del pago de las obligaciones contraídas, éstos reflejaran de acuerdo al mercado de deuda sus riesgos crediticios para los inversores y con ello se determinaran y reflejaran las condiciones de la contratación de la deuda y a su vez se generara una mayor transparencia de su información financiera y la necesidad de una administración más profesional.

Las Agencias Calificadoras

Cuando una calificadora cambia la posición de calificación de alguna entidad o municipio, toma en consideración aspectos importantes, como el manejo adecuado de su deuda, sus índices de crecimiento económico, su desempeño financiero, y el adecuado manejo de su administración, entre otros.

A continuación se presentan las entidades federativas y los municipios que hasta 2003 obtuvieron las mejores calificaciones:

Cuadro 9
Entidades Federativas y Municipios Mejor Calificados Durante 2003 *

Entidad / Municipio	Moody's	Standard & Poor's	Fitch Rating's
Promedio Nacional	Aaa	AA+	AAA
Aguascalientes		AA	AA
Baja California	A1	AA-	
Chiapas	A3	BBB	
Coahuila		AA	AA
Guanajuato	Aa1	AA	
Nayarit	Aa3	BBB+	
Oaxaca	A3	BBB-	
Puebla	Aa3	A+	A+
Tabasco	Aa3		A+
Tamaulipas	Aa2	AA-	
Aguascalientes (Municipio)	Aa2	AA+	
Cuernavaca		AA-	A+
Guadalajara		AA	AA-
Ixtlahuaca	Baa1		BBB
León	Aa3	AA	
Mérida	Aa3	AA-	
Metepec	Aa3		A+
Monterrey	Aa3	AA	
Puebla (Municipio)		AA-	AA-
Tlalnepantla	Aa3	AA	
Toluca	Aa3	AA-	
Zapopan	Aa3	AA	

NOTA: Las calificaciones otorgadas corresponden a diversas fechas que se actualizan constantemente debido a que las agencias emiten una calificación cuando evalúan que el estado o el municipio mejora, mantiene o enfrenta otras perspectivas económicas, alternativas financieras y administrativas, y capacidad para generar ingresos propios, principalmente.

FUENTE: SHCP, UCEF, elaborado con base en información de las agencias calificadoras.

Sin embargo, con todo y los avances que se han obtenido en materia financiera, todavía se requiere de un esfuerzo adicional de voluntad de los gobiernos locales para homologar sus cuentas públicas, ya que aunque desde 1996 existe un Subgrupo de Trabajo que ha revisado a profundidad este tema (creado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales e integrado por varias entidades federativas), los avances han sido escasos y se requiere de la homologación contable con el propósito de que la información financiera con la que trabajan las agencias calificadoras sea comparable, para que refleje efectivamente la eficiencia en la administración financiera de algún estado y/o municipio del país.

El presente cuadro muestra la otra opción de financiamiento que recientemente se ha ido explotando por parte de algunas entidades federativas y municipios, que es la colocación de emisiones en el mercado de valores.

Cuadro 10
Emissiones de deuda estatal y municipal en el mercado de valores
2001-2003
(Millones de pesos)

Emisión	Emisor	Fecha	Año	Plazo	Calificación	Monto de la Emisión	Tasa de Referencia	Tasa de Referencia 182,91,28 días	Sobre Tasa
1	Morelos	11 Diciembre	2001	7.0	AA	\$216.0	TIIE 182	5.74%	1.00
1	Aguascalientes	11 Diciembre	2001	5.0	AAA	\$90.0	Cetes 182	5.37%	0.90
1	Estado de México	11 Diciembre	2002	5.0	1 AA	\$334.0	Cetes 91	5.00%	3.00
2	Estado de México	11 Diciembre	2002	5.0		\$185.6	Fija	13.00%	
3	Estado de México	20 Diciembre	2002	5.0	1 AA	\$245.3	Cetes 91	5.0%	3.00
4	Estado de México	20 Diciembre	2002	5.0	1 AA	\$619.4	Fija	12.50%	
1	San Pedro	24 Julio	2002	7.0	2 AAA	\$110.0	Fija	10.99%	
1	Monterrey	30 Agosto	2002	5.0	2 AAA	\$168.0	Cetes 182	5.31%	0.90
1	Zapopan	6 Septiembre	2002	5.0	2 AAA	\$147.0	Cetes 182	5.31%	0.90
1	Guadalajara	5 Diciembre	2002	10.0	2 AAA	\$800.0	Cetes 182 ó 91	5.31%	1.40
1	Nuevo León	21 Agosto	2003	12.0	1 AAA	\$978.0	Cetes 182	5.31%	2.25
5	Estado de México	6 Febrero	2003	5.0	1 AA	\$330.5	Cetes 91	5.00%	3.00
6	Estado de México	12 Marzo	2003	5.0	1 AA	\$284.8	Cetes 91	5.00%	3.00
2	Guerrero	18 Agosto	2003	11.9	3 AA+	\$479.7	Cetes/TIIE 182 ó 91	5.31%	1.00
1	Guerrero	16 Mayo	2003	12.0	3 AA+	\$859.0	Cetes/TIIE 182 ó 91	5.31%	1.00
2	San Pedro	24 Julio	2003	7.0	2 AAA	\$50.0	Fija	9.50%	
1	Tlalnepantla	30 Junio	2003	11.0	2 AAA	\$95.9	Fija	5.50%	
1	Veracruz	30 Septiembre	2003	1.0	AA	\$450.0	TIIE 28	5.50%	3.00
1	Hidalgo	10 Octubre	2003	7.0	AAA	\$700.0	Cetes 182	5.58%	1.50
2	Hidalgo	10 Octubre	2003	7.0	AAA	\$500.0	Cetes 28	5.47%	1.50

Total	\$7,643.2
--------------	------------------

Promedios	1.82
------------------	-------------

Fuente: SHCP-UCEF. Con base en datos de la Bolsa Mexicana de Valores.

Cabe destacar que este mercado ha sido muy bien aceptado, ya que por su naturaleza requiere de las opiniones profesionales de las agencias calificadoras que por lo regular otorgan una calificación elevada que ampara a las emisiones.

Finalmente, se espera que en un futuro esta opción sea analizada por otras entidades federativas e incluso por empresas de asesoría, por lo que es necesario dar a conocer cuáles son sus mecanismos y las mejores opciones de financiamiento.

Limitaciones en materia de información

Se expone a continuación una serie de consideraciones con el propósito de describir la problemática que actualmente existe en materia de información, en el nivel local.

Información en Materia de Deuda Pública en las Entidades Federativas y los Municipios.

En ocasiones, las prácticas contables y su impacto en los estados presupuestarios y financieros, no está homologada a nivel nacional. Asimismo, es necesario llevar a cabo una evaluación de pasivos contingentes significativos, especialmente aquellos relacionados con los fondos de pensiones de los empleados.

En este marco, el análisis y tratamiento de sus pasivos contingentes es un punto que merece especial atención, por lo que el Gobierno Federal trabaja en coordinación con los gobiernos estatales con el propósito de identificar con mayor precisión la problemática que se enfrenta y, en su caso, encontrar alternativas de solución.

Dentro de los pasivos contingentes destacan muy especialmente los llamados—“pasivos ocultos” (como por ejemplo, los déficits actuariales de los sistemas de pensiones), que son aquellos que normalmente no se reflejan en la información financiera tradicional, pero que son de singular importancia en la estructura actual y futura de las finanzas públicas.

Sobre este aspecto vale aclarar que el Registro de Obligaciones y Empréstitos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituye un esfuerzo en materia de información sobre los pasivos de las entidades federativas y municipios.

Esta dependencia tiene la encomienda de anotar la deuda contratada con apego a lo que establece el Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual tiene por objeto establecer los requisitos para la inscripción en el Registro, de las obligaciones contraídas por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, con afectación de sus participaciones en ingresos federales.

Con base en datos de esa dependencia federal, actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publica información sobre los siguientes rubros:

- Saldos de la Deuda de Estados y Municipios (Montos al cierre del año, cifras en millones de pesos)

- Relación de los Saldos de la Deuda de Estados y Municipios con las Participaciones Federales (Relación porcentual al cierre del año)
- Plazo promedio de la Deuda por Entidades Federativas
- Saldos de la Deuda de Estados y Municipios con Respecto al PIB (Relación porcentual al cierre del año).

En el Registro se inscriben, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal y del Reglamento, para efectos declarativos, las obligaciones directas y las contingentes contraídas con apego a las disposiciones aplicables por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, por solicitud de los mismos, cuando las participaciones que a cada uno correspondan en ingresos federales hayan sido afectadas al pago de dichas obligaciones, conforme a lo establecido en sus leyes locales de deuda. La inscripción en el Registro es independiente de aquella que se realice en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de la entidad solicitante.

En consecuencia, no registra el total de los endeudamientos con la banca comercial, banca de desarrollo y mercado de valores. Asimismo, tampoco le es posible registrar adeudos con proveedores, Comisión Federal de Electricidad, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ISR), Comisión Nacional del Agua, entre otros, y pasivos contingentes derivados de los sistemas de pensiones.

Por esta razón, actualmente se dispone de una limitada cobertura de los saldos totales de la deuda directa y contingente de los estados y municipios.

Publicaciones de las Finanzas de los Gobiernos Locales.

Los estados y municipios publican sus presupuestos de ingresos y de egresos y sus cuentas públicas en sus periódicos oficiales. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía, e Informática (INEGI) realiza un esfuerzo para consolidar dicha información. Sin embargo, las publicaciones están disponibles con un significativo rezago. Asimismo, la fuente de esta información no está homologada, razón por la cual la consolidación es cuestionable.

En el país no se publica información agregada sobre los ingresos, egresos y balances fiscales de los gobiernos federal y local con una base consolidada. En este sentido, se han realizado adelantos dentro de los grupos de trabajo creados para tales efectos por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pero hasta la fecha no se dispone de cuentas homologadas para la mayoría de las entidades federativas, aunque se reconoce que se han tenido avances.

En esta carencia de información destaca el tema de pasivos tales como:

- Adeudos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por concepto de las retenciones (u omisiones) que los gobiernos locales han realizado a sus trabajadores por concepto de impuestos.
- Litigios pendientes de resolución en que puede derivarse una obligación deudora de parte de los gobiernos locales.
- Pago pendiente de derechos de agua a la Comisión Nacional del Agua.
- Cuentas por pagar a la Comisión Federal de Electricidad.
- Déficit actuarial de los sistemas de pensiones.

La heterogeneidad de la legislación estatal de deuda se refleja también en los principios contables utilizados por cada orden de gobierno local. En la actualidad, la mayor parte de las entidades federativas reporta su información financiera a través de su cuenta pública, misma que responde a criterios contables de carácter local establecidos por el Congreso estatal. Ello hace que la calidad y profundidad de la información financiera varíe de entidad a entidad. Así, mientras que algunos estados cuentan con un registro preciso y amplio de sus partidas financieras, otros reportan tan sólo conceptos generales. Más aún, existen diferencias significativas en la forma de registro del mismo concepto entre distintas entidades. Esta situación limita la capacidad para hacer comparaciones entre los estados en diversas medidas financieras.

Otro elemento esencial se refiere a la obligación de elaborar planes estatales de desarrollo. Si bien las leyes estatales de planeación tienden a incorporar la obligación de las autoridades locales de elaborar planes estatales de desarrollo, la profundidad y el detalle de los mismos dista mucho de ser homogénea. Sin embargo, el contenido de los planes de desarrollo es fundamental para realizar una evaluación de las perspectivas financieras futuras de la entidad. En particular, pocas son las entidades que especifican las fuentes de los recursos que se utilizarán para instrumentar en la práctica los planes de desarrollo. Sin esta especificación, los planes de desarrollo no proporcionan a los agentes económicos las dimensiones apropiadas sobre la capacidad de desarrollo de la entidad.

En suma, la heterogeneidad a nivel estatal en los ordenamientos jurídicos de la deuda pública ha dificultado la evaluación precisa de riesgos por parte de los actores participantes en los mercados financieros y ha limitado el crecimiento del mercado de deuda estatal y municipal.



CAPÍTULO 2

Estudio Comparativo de las Leyes de Deuda Pública de las Entidades Federativas y sus Municipios, con Énfasis en los Ordenamientos Administrativos y Financieros

En este capítulo se realiza una comparación de las leyes de deuda pública en sus aspectos administrativo y financieros, destacando entre otros la constitución de la deuda, la definición de Inversiones Públicas Productivas, las normas prudenciales del endeudamiento, los mecanismos de pago y las garantías otorgadas ante las deudas contraídas, el registro de la deuda y la periodicidad y el deber de informar públicamente la situación que guarda la deuda local. Esta comparación se realiza con el fin de analizar la normatividad vigente en el marco legal de la deuda local y conocer la heterogenidad que pudiera existir en la misma y por otra parte señalar la puesta en común de ciertas normas, además de revisar los aspectos normativos que pudieran servir como ejemplo de fortalezas y los que representen debilidades a considerar para su corrección.

La normatividad en materia de deuda pública estatal y municipal dispone de manera particular los lineamientos y procedimientos que se deben seguir para que una Entidad Federativa o Municipal pueda de acuerdo a sus necesidades disponer de ingresos extraordinarios derivados del crédito público.

A continuación se analizan aspectos administrativos y financieros de las leyes de deuda pública local, iniciando con un comparativo temporal de las mismas que parte de la fecha de reforma del artículo 9º de la LCF.

2.1. DIVISIÓN DE LAS LEYES EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL ANTERIORES Y POSTERIORES A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 9º. DE LA LCF.

En el presente apartado se realiza una comparación de la evolución de las leyes de deuda pública estatal y municipal, teniendo como base de la misma la fecha en que entró en vigor la reforma del artículo 9º. de la LCF. (1º. de enero de 1996). Se revisan las leyes de deuda pública anteriores y posteriores a dicha fecha, haciendo una distinción en las primeras, en razón de si las mismas realizaron una reforma posterior a la fecha señalada.

Cuadro 11

Entidades con normatividad en materia de Deuda Pública anterior a la reforma de 1996.

ENTIDAD	NOMBRE DE LA LEY	FECHA DE PUBLICACIÓN
Campeche	Ley de Deuda Pública del Estado	28/06/95
Chihuahua	Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios	31/12/94
Guanajuato	Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Deuda Pública del Estado	28/12/88
Morelos	Ley de Deuda Pública para el Estado.	01/02/95
Querétaro	Ley de Deuda Pública del Estado	07/01/88

Fuente: Con base en la información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

Cuadro 12

Entidades con normatividad en materia de Deuda Pública anterior a la reforma de 1996 y con revisión posterior.

ENTIDAD	NOMBRE DE LA LEY	FECHA DE PUBLICACIÓN	REFORMA Sí/No	FECHA DE PUBLICACIÓN
Baja California	Ley de Deuda Pública del Estado	10/02/88	Sí	17/08/01
Durango	Ley de Deuda Pública para el Estado	03/08/80	Sí	16/02/03
Edo. de México.	Código Financiero del Estado de México y sus Municipios	10/02/94	Sí	29/12/00 31/12/01 31/07/02 11/11/02 06/12/02
Michoacán	Ley de Deuda Pública del Estado	11/06/81	Sí	17/01/03
Nayarit	Ley de Deuda Pública del Estado	20/12/95	Sí	26/10/02
Nuevo León	Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León	18/11/94	Sí	27/12/02
Puebla	Ley de Deuda Pública del Estado	15/11/77	Sí	22/11/02 29/10/03
Sonora	Ley de Deuda Pública del Estado	06/07/95	Sí	08/07/04
Tabasco	Ley de Deuda Pública del Estado	27/04/94	Sí	08/08/98
Tamaulipas	Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal del Estado	30/12/95	Sí	25/12/96
Yucatán	Ley de Deuda Pública del Estado	10/03/95	Sí	19/12/96

Fuente: Con base en la información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

Con base en los dos cuadros anteriores (11 y 12), podemos concluir que antes de la reforma, sólo un poco más de la mitad de las Entidades Federativas (16), tenían un ordenamiento específico en la materia y el cual en la mayoría de los casos ya no se ajustaba a las nuevas condiciones legales, socio-económicas y financieras del país, lo que propició que 11 de las 16 Entidades realizaran una revisión del mismo.

A continuación se presenta un cuadro que contiene las Entidades que emitieron su normatividad con fecha posterior a la reforma del artículo 9º de la LCF

Cuadro 13
Entidades con normatividad en materia de Deuda Pública posterior a 1996.

ENTIDAD	NOMBRE DE LA LEY	FECHA DE PUBLICACIÓN	REFORMA Sí/No	FECHA DE PUBLICACIÓN
Aguascalientes	Ley de Deuda Pública del Estado	06/11/96	(Revisión)	26/09/97 14/10/03
Baja California Sur	Ley de Deuda Pública para el Estado y sus municipios	31/01/97	No	
Coahuila	Ley de Deuda Pública para el Estado	06/12/96	Sí	17/04/98
Colima	Ley de Deuda Pública del Edo.	28/04/01	No	
	Fe de erratas	12/05/01		
Chiapas	Código de la Hacienda Pública para el Edo. (Título 3º. Capítulos I al IV)	23/12/99	Sí Sí	22/08/01 31/10/01
Guanajuato	Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios	30/08/96	No	
Hidalgo	Ley de Deuda Pública del Estado	10/12/01	No	
Jalisco	Ley de Deuda Pública del Edo. de Jalisco y sus Municipios	16/01/97	Sí Fe de Erratas	19/09/00 13/03/01
Oaxaca	Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal	31/08/96	No	
Quintana Roo	Ley de Deuda Pública del Estado	18/12/98	No	
San Luis Potosí	Ley de Deuda Pública del Estado	18/03/99	Sí	02/03/02
Sinaloa	Ley que establece las bases de Endeudamiento Público del Edo.	03/04/00	Sí	20/08/03
Tlaxcala*	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala: Artículo 101	18/05/01	No	
Veracruz	Ley de Deuda Pública Municipal del Estado	12/06/97	No	
Zacatecas	Ley de Deuda Pública para el Edo y los Mpios	01/01/98	No.	

*Nota: *El Estado de Tlaxcala, el 11 de septiembre de 2002 envió al Congreso Local una iniciativa de Ley de Deuda Pública que está en etapa prelegislativa y abrogó a través del Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios el 31 de diciembre de 2002 la Ley de Hacienda Pública del Estado que en su Título Sexto determinaba los ordenamientos en la materia, quedando sólo al respecto el artículo 101 de su Carta Magna.*

Fuente: Con base en información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

Como se puede apreciar en el cuadro 13, después de la reforma aplicada a la LCF en su artículo 9º, 15 Entidades Federativas emitieron su ordenamiento normativo en la materia basándose en dicha reforma y en virtud de que posteriores a la misma se han realizado algunos cambios en ordenamientos normativos que están relacionados con la deuda pública de los gobiernos locales; 6 de ellos han realizado alguna reforma posterior al respecto.

También podemos observar de los tres cuadros anteriores (11, 12 y 13), que tenemos 18 leyes denominadas Leyes de Deuda Pública del Estado; 7 leyes que se denominan Leyes de Deuda Pública para el Estado y sus Municipios; 1 ley denominada Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Deuda Pública del Estado; 1 Código Financiero del Estado y sus Municipios; 1 ley cuyo título es Ley de Administración Financiera para el Estado ; 1 Código de la Hacienda Pública para el Estado; 1 ley denominada Ley que establece las bases de Endeudamiento Público del Estado; además de 1 ley denominada Ley de Deuda Pública Municipal del Estado; y el caso especial del Estado de Tlaxcala que el 11 de septiembre de 2002 envió al Congreso Local una iniciativa de Ley de Deuda Pública que está en etapa prelegislativa y abrogó a través del Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios el 31 de diciembre de 2002 la Ley de Hacienda Pública del Estado que en su Título Sexto determinaba los ordenamientos en la materia, quedando sólo al respecto el artículo 101 de su Carta Magna. Todas las anteriores denominaciones de la Normatividad de la Deuda Pública Local, deja ver una heterogeneidad y autonomía en cada Entidad Federativa en relación a la denominación del título de su marco normativo en materia de deuda pública, y contrasta con la necesidad de la denominación de una Ley de Deuda Tipo.

2.2. CONSTITUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA LOCAL

En este apartado se desarrolla primero lo que en la materia señala el artículo 117 Constitucional en su fracción VIII y en seguida la puesta en común que al respecto consideran las leyes de Deuda Pública Estatales; posteriormente se desarrollan algunos conceptos con el fin de coadyuvar a su comprensión y aplicación, y finalmente se hace una comparación de las leyes estatales con relación al tema.

2.2.1. Constitución de la Deuda:

Con motivo de la constitución de la deuda pública de los gobiernos locales, es importante resaltar primero lo que establece al respecto el artículo 117 de la CPEUM:

“Los Estados no pueden, en ningún caso:

VIII. 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, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública”.

Como se puede apreciar, en primera instancia se señalan las restricciones de lo que no puede contraer como obligación o empréstito un gobierno local y en seguida nos dice el destino de lo que sí pueden considerar como deuda pública local; sin embargo, dicho destino no está definido con precisión (inversiones públicas productivas) y finalmente el artículo constitucional nos señala que dicho destino se realice conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales en una ley y por los conceptos que las mismas fijen en sus respectivos presupuestos. Al respecto de dichos conceptos y destino, en el presente apartado y en el siguiente trataremos de definir y aclarar algunos aspectos relacionados con los mismos, con el fin de coadyuvar a su comprensión e interpretación.

A continuación se desglosa la constitución de la Deuda de los Gobiernos Locales, de acuerdo con lo que la mayoría de sus leyes consideran y coinciden al respecto.

La deuda se constituye por:

1. Deuda Directa

2. Deuda Indirecta o

3. Deuda Contingente

Derivadas de
financiamientos, es decir:

Créditos

Empréstitos o Prestamos

2.2.2. Definiciones de las obligaciones de pasivos que constituyen las deudas públicas locales.

Obligaciones directas:

Son las contraídas por el Ejecutivo y sus dependencias, por concepto de un financiamiento público constitutivo de deuda.

Obligaciones indirectas:

Son aquéllas en las que el Estado adquiere responsabilidad de las deudas contratadas por sus organismos paraestatales¹.

Obligaciones contingentes:

Se entenderá por obligaciones contingentes, las asumidas de manera solidaria o subsidiaria por las Entidades Federativas con sus Municipios, organismos descentralizados o empresas públicas locales o municipales y por los propios Municipios con sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas.

2.2.3 Definición de Financiamiento, Crédito Público y Empréstitos

Financiamiento

En términos generales, la Ley General de Deuda Pública señala que financiamiento es la contratación de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.
- II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.
- III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.

¹ Las dos primeras definiciones fueron tomadas del libro "Normatividad en Materia de Deuda Pública Estatal y Municipal", editado por INDETEC, 1994, Autor: Lic. y LAP. José Candelario Uribe Gómez. Y la última definición fue tomada del REGLAMENTO del Artículo 9o. de la LCF en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, artículo 3º., tercer párrafo, publicado en el DOF el 15 de octubre de 2001.

Crédito Público

El crédito público significa “confianza” en el cumplimiento puntual y exacto de las obligaciones que contrae un gobierno con otros gobiernos y con inversionistas particulares. En el caso de los bonos, títulos y valores gubernamentales, el crédito público está representado por la “autorización para emitir estos instrumentos.

Desde el punto de vista teórico, el crédito se encuentra ligado a la capacidad de pago, por lo que normalmente el crédito se concede después de que tanto el acreedor como el deudor, han aceptado a su entera satisfacción las condiciones y características específicas de la operación.

Empréstitos

Es el uso o utilización que el Estado hace de un crédito otorgado, generándose con él una obligación de pago; por tanto, es el acto intermedio entre el crédito y la deuda.

En el caso de los bonos, títulos y valores, el empréstito tiene lugar en el momento de la “colocación” total o parcial de la emisión, operación por medio de la cual el gobierno emisor obtiene “efectivo” contra la entrega de los instrumentos señalados, que representan las “obligaciones” o deuda pública. (posteriormente en otro apartado de este capítulo, explicaremos estos conceptos y haremos una comparación de lo que se menciona al respecto en las leyes estatales de deuda pública).

Muchos doctrinistas consideran que cualquier entidad pública puede denominar indistintamente crédito o empréstito, al dinero que recibe en préstamo para una inversión pública productiva específica; cuyo pago e intereses se pactaran a un determinado plazo.

A continuación presentamos un cuadro donde se puede apreciar al apartado de ley y los conceptos que consideran las Entidades Federativas en la constitución de sus deudas.

Cuadro 14
Apartado de ley de deuda de las entidades federativas,
correspondiente a la constitución de su deuda.

Entidad	Apartado de Ley	Obligaciones directas	Obligaciones indirectas	Obligaciones contingentes
Aguascalientes	Capítulo Primero, Art. 2º.	X		X
Baja California	Capítulo Primero, Arts. 2º y 3º.	X		X
Baja California Sur	Capítulo Primero, Art. 2º.	X		X
Campeche	Capítulo Primero, Art. 2º.	X		X
Chiapas	Título 3º, Capítulo I, Art. 426	X		X
Chihuahua	Capítulo Primero, Art. 2º.	X		X
Coahuila	Capítulo Primero, Art. 2º.	X		X
Colima	Capítulo Primero, Art. 2º.	X	X	
Durango	Capítulo 1º, Art. 2º.	X		X
Guanajuato	Capítulo Primero, Art. 3º.	X		X
Guerrero	Capítulo Sexto, Art. 48.	X		X
Hidalgo	Capítulo Primero, Art. 2º.	X	X	X
Jalisco	Capítulo Primero, Art. 2º.	X		X
Edo. De México.	Título Octavo, Capítulo Primero, Art. 259.	X	X	X
Michoacán	Capítulo Primero, Art. 3º.	X		X
Morelos	Capítulo Primero, Art. 2º.	X		X
Nayarit	Capítulo Primero, Art. 2º.	X		X
Nuevo León	Capítulo X, Secc. 1ª, Art. 124	X		X
Oaxaca	Capítulo Primero, Art. 3.	X	X	X
Puebla	Capítulo Primero, Art. 1º.	X		X
Querétaro	Capítulo Primero, Art. 2º.	X		X
Quintana Roo	Capítulo Primero, Art. 2º.	X		X
San Luis Potosí	Capítulo Primero, Art. 2º.	X		X
Sinaloa	Capítulo Primero, Art. 2º.	X		X
Sonora	Capítulo Primero, Art. 2º.	X		X
Tabasco	Capítulo Primero, Art. 2º.	X		X
Tamaulipas	Capítulo Primero, Art. 2º.	X	X	X
Tlaxcala	Título Sexto, Artículo 101	X	X	
Veracruz	Capítulo Primero, Art. 2º.	X	X	X
Yucatán	Capítulo Primero, Arts. 2 y 3.	X		X
Zacatecas	Capítulo Primero, Art 3º.	X		X

Fuente: Con base a la información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, con excepción de 7 entidades (de las cuales Colima y Tlaxcala sólo consideran en sus obligaciones las derivadas de financiamientos directos e indirectos), que consideran las tres modalidades de obligaciones crediticias, las demás (29), coinciden en el sentido de que la constitución de su deuda se forma por las obligaciones directas y contingentes.

2.3. DEFINICIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS

Iniciaremos este apartado con lo que al respecto señala el artículo 117 constitucional, posteriormente se desarrolla la definición que contenía el reglamento del artículo 9º de la LCF publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1999; y en la parte final haremos un análisis comparativo de dicho concepto en la normatividad vigente de las Entidades Federativas.

2.3.1 Artículo 117 Constitucional y el concepto de Inversiones Públicas Productivas en el Reglamento del artículo 9º de la LCF de 1999.

El artículo 117 de la Constitución, fracción VIII, segundo párrafo, dice al respecto que “Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas,...”. Como se puede apreciar, el destino de la deuda pública local se señala claramente; sin embargo dicho concepto no se define, A continuación se señala la definición que al respecto consideraba el reglamento del artículo 9º. de la LCF, expedido en 1999.

En el artículo 1º, segundo párrafo del Reglamento del Artículo 9º de la LCF en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1999 y que estuvo en vigor hasta el 15 de octubre de 2001, se establecía que: “Se entiende por: Inversiones públicas productivas, las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas”.

Concepto de Inversiones Públicas Productivas (según el Reglamento del artículo 9º de la LCF de 1999).

Destino:

- Ejecución de Obra Pública
- Adquisición o manufactura de Bienes y
- Prestación de Servicios Públicos

Resultado requerido:

Siempre que en forma directa o indirecta produzcan incrementos en los ingresos de:

• Entidades Federativas
• Municipios
• Organismos descentralizados y
• Empresas Públicas

2.3.2 Análisis comparado del concepto, en la normatividad vigente de las Entidades Federativas.

Producto de la revisión a la normatividad relativa a este concepto, a continuación se realiza un desglose en secciones de acuerdo a la definición que muestran las entidades en su apartado de ley o Reglamento de Deuda Pública correspondiente.

2.3.2.1 Entidades que definen el concepto de Inversiones Públicas Productivas como lo define el Reglamento del artículo 9º de la LCF de 1999.

Ejemplo:

Morelos

“INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS.- Las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes destinados a la prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incremento en los ingresos del Estado, de los Municipios de la entidad o sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas.”

ENTIDAD	CAPÍTULO, ARTÍCULO, FRACCIONES
Chiapas	TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO I, ARTÍCULO 427
Coahuila	CAPÍTULO I, ARTÍCULO 3.- Fracción VII.
Chihuahua	CAPÍTULO I, ARTÍCULO 3º.
Michoacán	CAPÍTULO I, ARTÍCULO 5º.
Morelos	REGLAMENTO DEL REGISTRO DE LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS. TÍTULO PRIMERO, CAPÍTULO ÚNICO, ARTÍCULO 2.
Oaxaca	CAPÍTULO I, ARTÍCULO 2. FRACCIÓN V.
Sinaloa	CAPÍTULO I, ARTÍCULO 3. FRACCIÓN XX I
Tamaulipas	CAPÍTULO TERCERO. ARTÍCULO 19, 2DO. PÁRRAFO

Fuente: Con base en información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

**2.3.2.2 Entidades que resaltan en su concepto de Inversiones
Públicas Productivas el ser: Autorecuperables.**

Ejemplo:

Aguascalientes:

Los financiamientos se destinarán invariablemente a inversiones públicas socio-económicamente productivas o recuperables;

Se entiende como inversiones públicas o responsables:

- I. Las que se destinen a la realización de obras públicas mediante el sistema de aportación a los programas de mejoras;
- II. La adquisición de bienes inmuebles destinados a la integración de áreas de reserva urbana a que se refiera la legislación aplicable de la materia, el Código Urbano del Estado y la Ley de Asentamientos Humanos, siempre que existan planes y programas de desarrollo aprobados para la ejecución de proyectos definidos;
- III. Proyectos relacionados con los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abastos, panteones, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, rastros y otros proyectos cuyos planes de operación garanticen su carácter recuperable o eleven el nivel de vida de la población de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8º fracción IV de este ordenamiento;
- IV. Las destinadas a la instalación, ampliación o mejoramiento de los servicios públicos que produzcan un ingreso fiscal rentable, directo o indirecto para las entidades;
- V. La reestructuración o conversión de la Deuda Pública; y
- VI. Los análisis, estudios, adquisición de muebles o inmuebles de proyectos públicos así como las demás obras que sean necesarias para elevar el nivel de vida de la población, mismos que se incluirán en los presupuestos de egresos respectivos, así como en los Catálogos de Cuenta, bajo los rubros de Servicios Generales e Infraestructura y Desarrollo, según sea el caso.
- VII. Las destinadas a realizar proyectos, actividades y empresas de participación estatal mayoritaria que apoyen los planes de desarrollo económico y social, y que generen ingresos directos o indirectos; y

- VIII. Las destinadas a disminuir los gastos de operación del Estado mediante inversiones que posibiliten una mejora tecnológica, administrativa y operativa, que libere recursos aplicables a necesidades sociales.

ENTIDAD	CAPÍTULO, ARTÍCULO, FRACCIONES
Aguascalientes	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULOS 8° Y 9°, FRACCIONES III Y I A VIII, RESPECTIVAMENTE.
Hidalgo	CAPÍTULO PRIMERO, ARTÍCULO 4.
Nuevo León	CAPÍTULO X, SECC SEGUNDA, ART. 128, FRACC. III.
Puebla	CAPÍTULO SEGUNDO, ART. CUARTO, FRACC. III
San Luis Potosí	CAPÍTULO I, ARTÍCULO 7, FRACCIONES I, II, III Y IV.
Veracruz	CAPÍTULO I, ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, II, III Y IV.

Fuente: Con base en información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

2.3.2.3 Entidades que definen el concepto de Inversiones Públicas Productivas de otra forma.

Ejemplo:

Colima

“Los recursos obtenidos mediante obligaciones de deuda pública estarán destinados a inversión pública productiva, entendiéndose por ésta, las erogaciones efectuadas en: obras públicas, adquisición de maquinaria y equipo, proyectos y modernización de la infraestructura operativa de las entidades públicas a que se refiere el artículo 2° de la presente Ley.”

ENTIDAD	CAPÍTULO, ARTÍCULO, FRACCIONES
Colima	CAPÍTULO I, ARTÍCULO 7°
Guanajuato	CAPÍTULO I, ARTÍCULO 2°, FRACCIÓN X I.
Zacatecas	CAPÍTULO I ARTÍCULO 2°

Fuente: Con base en información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

2.4. EL REGISTRO DE DEUDA PÚBLICA POR PARTE DE LAS ENTIDADES LOCALES.

El presente apartado inicia con el desarrollo de algunos elementos básicos que se deben considerar en el registro de la Deuda Pública de los Gobiernos Locales de acuerdo con el reglamento vigente en la materia y posteriormente se señala el articulado correspondiente en las leyes de Deuda Pública Estatal.

En consideración a la reforma del artículo 9º de la LCF, se debe contar con un registro único de obligaciones y empréstitos en la entidad; además dicho registro debe contar con los siguientes requisitos básicos de acuerdo con el reglamento expedido con relación al mismo artículo, como a continuación se menciona:

1. La inscripción de las obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que lleva la SHCP, es un requisito establecido por el artículo 9o. de la LCF, la misma se realizará para efectos informativos, en virtud de la existencia de sistemas de registro y pago estatales.
2. Para efectuar la inscripción en el Registro se deberán cumplir entre otros los siguientes requisitos:
 - I. Que se acredite la publicación en un diario de circulación local y en uno de circulación nacional, de la información fiscal y financiera que la entidad solicitante considere relevante. Para tal efecto, al momento de entregar la solicitud deberá presentarse la publicación de la información del año calendario precedente al de la solicitud de inscripción y, de estar disponible, la del primer semestre del año en curso; y
 - II. Que la entidad solicitante acredite que se encuentra al corriente en el pago de los empréstitos que tenga contratados con las instituciones de banca de desarrollo.
3. La inscripción de obligaciones en el Registro, sólo podrá modificarse previa solicitud del interesado, a la cual se deberá acompañar un ejemplar original del instrumento jurídico en el que se haga constar la modificación de la obligación; un ejemplar de la certificación de que la mencionada modificación se encuentra inscrita en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de la entidad solicitante; a que se refiere el artículo 9o. de la Ley, y la declaratoria, bajo protesta de decir verdad, de que se ha cumplido con los requisitos legales necesarios para realizarla.
4. Artículo 8 del Reglamento del Artículo 9º de la LCF en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios. “Los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberán informar trimestralmente a la Secretaría, la situación que guarden sus obligaciones inscritas en el Registro. Al efectuarse el pago total de la obligación inscrita en el Registro, el Estado, el Distrito Federal o el Municipio de que se trate deberán informarlo a la Secretaría, presentando la documentación respectiva, para que se proceda a cancelar la inscripción.”

5. Artículo 11 del Reglamento arriba citado. “En caso de que se solicite la inscripción de obligaciones de Municipios que no cuenten con la garantía solidaria del Estado, la Secretaría, en términos de lo establecido en el párrafo segundo del artículo 9o. de la Ley, considerará que existen participaciones suficientes para responder a sus compromisos en los dos casos siguientes:
 - I. Cuando las dos calificaciones crediticias de la obligación materia de la solicitud que hayan sido obtenidas para determinar los factores de ponderación por riesgo de crédito a que se refieren las Reglas para los requerimientos de capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple y las Reglas de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo, se clasifiquen como grado de inversión, o
 - II. Cuando el esquema instrumentado para el pago de dichas obligaciones cuente con la opinión favorable, por escrito, de la Secretaría.

En ambos casos, la obligación deberá estar inscrita en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de la Entidad Federativa a que corresponda el Municipio solicitante, a que se refiere el artículo 9o. de la Ley.”

En el siguiente cuadro se señala el articulado correspondiente en materia del Registro Estatal de Deuda Pública en las leyes de Deuda Pública Local.

Cuadro 15
Registro Estatal y Municipal de Deuda Pública

ENTIDAD	CAPÍTULOS Y ARTÍCULOS DEL REGISTRO ESTATAL Y MUNICIPAL DE DEUDA PÚBLICA
Aguascalientes	CAPÍTULO SÉPTIMO
Baja California	CAPÍTULO CUARTO, ARTÍCULO 24.
Baja California Sur	CAPÍTULO CUARTO, ARTÍCULOS 37, 38, 39, 40 Y 41.
Campeche	CAPÍTULO CUARTO, ARTÍCULOS 22 Y 23
Coahuila	CAPÍTULO VII, ARTÍCULO 35 Y 36.
Colima	CAPÍTULO VI, ARTÍCULO 23
Chiapas	CAPÍTULO II ARTÍCULO 435.
Chihuahua	CAPÍTULO IV, ARTÍCULOS 36, 37 Y 38.
Durango	CAPÍTULO CUARTO, ARTÍCULOS 24, 25 Y 26.
Guanajuato	CAPÍTULO IV, ARTÍCULOS 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 Y 44.
Guerrero	CAPÍTULO NOVENO, ARTÍCULOS 67 Y 68.
Hidalgo	CAPÍTULO CUARTO, ARTÍCULOS 35, 36, 37, 38, 39, 40 Y 41.
Jalisco	CAPÍTULO IV, ARTÍCULOS 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 38, 39, 40 Y 41.
Edo. de México.	TÍTULO OCTAVO, CAPÍTULO TERCERO, ARTÍCULO 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282 Y 283.
Michoacán	CAPÍTULO TERCERO, ARTÍCULOS 19 Y 20.
Morelos	CAPÍTULO TERCERO, ARTÍCULO 10. CAPÍTULO CUARTO, ARTÍCULO 11. CAPÍTULO QUINTO, ARTÍCULO 12. TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO PRIMERO, ARTS. 13 Y 14. CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 15. CAPÍTULO TERCERO, ARTÍCULO 16. TÍTULO CUARTO, CAPÍTULO ÚNICO, ARTÍCULO 17.
Nayarit	CAPÍTULO QUINTO, ARTÍCULO 29, ARTÍCULO 30, 31, 32, 33 Y 34.
Nuevo León	SECCIÓN CUARTA, ARTÍCULOS 141, ARTÍCULO 141 BIS, 142 Y 143.
Oaxaca	CAPÍTULO VI, ARTÍCULOS 27, 28, ARTÍCULO 29 30, 31, 32, 33, 34 Y, 35.
Puebla	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO CUARTO, FRACCIÓN VII.
Querétaro	CAPÍTULO III, ARTÍCULOS 23 Y 24.
Quintana Roo	CAPÍTULO SEXTO, ARTÍCULOS 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 Y 41.
San Luis Potosí	CAPÍTULO IV, ARTÍCULOS 16, ARTÍCULO 17, ARTÍCULO 18, 19 Y 20.
Sinaloa	CAPÍTULO NOVENO, ARTÍCULOS DEL 90 AL 98
Sonora	CAPÍTULOS III y V ARTÍCULOS 13 AL 16 Y 23, RESPECTIVAMENTE.
Tabasco	CAPÍTULO CUARTO, ARTÍCULOS 24 Y 25.
Tamaulipas	CAPÍTULO QUINTO, ARTÍCULO 24, 25, 26, 27 Y 28.
Tlaxcala	TÍTULO SEXTO, ARTÍCULO 76.
Veracruz	CAPÍTULO V, ARTÍCULOS 23, 24, 25 Y 26.
Yucatán	CAPÍTULO V, ARTÍCULOS 21, 22, 23, 24 Y 25.
Zacatecas	CAPÍTULO V, ARTÍCULOS 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 Y 55.

Fuente: Con base en información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

Como se observa en el cuadro anterior las 31 entidades analizadas mencionan en sus leyes de deuda pública el hecho de obligar a las entidades y organismos estatales y municipales a registrar su deuda en el registro que para el efecto se lleve en la entidad y su solicitud de inscripción para efectos informativos en la SHCP.

En 3 casos se encuentra expedido un reglamento específico en la materia: estados de Coahuila, Colima y Morelos.

2.5. LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO ANUAL.

En este apartado se hace un análisis de los problemas y necesidades en materia de normas prudenciales de endeudamiento; en seguida se comentan las normas locales existentes al respecto; además se comparan las diversas autorizaciones señaladas en las leyes de deuda pública estatal y, finalmente, se señalan algunos criterios de BANOBRAS para determinar la capacidad de endeudamiento y de pago de los Gobiernos Locales.

La autonomía financiera de las Entidades Estatales se derivó de la eliminación de la ejecución de garantías por parte de SHCP, otorgando mayor responsabilidad a los gobiernos locales; además se modificaron las reglas de capitalización de la banca, lo cual promovió la evaluación de la calidad crediticia de las Entidades Estatales y Municipales por parte de las Calificadoras y se modificaron las reglas de reserva preventivas para la Banca. Las calificaciones crediticias han coadyuvado a la transparencia de la información de las finanzas locales y a los límites de su endeudamiento. A continuación se desarrolla una serie de problemas y necesidades actuales con relación al tema.

2.5.1 Problemas y necesidades actuales

1. La ausencia de una regulación clara y específica en las Leyes de Deuda Pública Estatal y Municipal pudiera provocar en ocasiones endeudamiento excesivo y por consecuencia desequilibrio en las Finanzas Públicas locales.
2. En general es un problema tomar decisiones en materia de endeudamiento que corresponden a administraciones futuras.
3. Persiste la necesidad de una nueva cultura financiera en los Gobiernos Locales que fomente los siguientes aspectos:
 - Transparencia en el proceso de Financiamiento
 - Mayor responsabilidad y seguridad de los Servidores Públicos
 - Finanzas Públicas con coberturas ante entornos económicos adversos
 - Mayor confianza de los inversionistas
4. Las normas prudenciales existentes son insuficientes, muy generales y cambian sustancialmente de un estado a otro o en algunos casos no existen.
5. Se determina el destino de los recursos provenientes del financiamiento; sin embargo, sigue en algunos casos ambiguo, en virtud de la falta de definición del concepto de Inversiones Públicas Productivas.

6. En la mayoría de las leyes de Deuda Pública Estatales no existen límites de endeudamiento, los existentes están relacionados con:

- 10% - 15% de su presupuesto
- 15% - 25% de los ingresos totales
- 30% de las participaciones
- Programar superávit primario

Utilizarlos en forma individual tiene serias limitaciones que pueden conllevar a niveles de sobreendeudamiento o subendeudamiento.

7. Las restricciones para que los gobiernos estatales o municipales puedan fungir como avales son muy generales.

A continuación se desglosa en diferentes secciones y se muestra en varios cuadros, las diversas autorizaciones encontradas en las leyes de Deuda Pública de las Entidades, con respecto a sus límites de endeudamiento anual.

En el siguiente cuadro se determina el límite de endeudamiento anual de conformidad con lo que el Congreso Local establezca en las Leyes de Ingreso y/o Presupuesto de Egresos.

Cuadro 16
De conformidad con lo que el Congreso Local establezca
en las Leyes de Ingreso y/o Presupuesto de Egresos.

ENTIDAD	CAPÍTULO, ARTÍCULOS, SECCIONES Y/O FRACCIONES
Aguascalientes	CAPÍTULO SEGUNDO; ARTÍCULO 8º, FRACCIÓN IV.
Baja California.	CAPÍTULO TERCERO; ARTÍCULO 19.
Baja California Sur	CAPÍTULO PRIMERO; ARTÍCULO 4.-
Coahuila	CAPÍTULO IV; ARTÍCULO 17.
Colima	CAPÍTULO III; ARTÍCULOS 14 Y 15.
Chihuahua	CAPÍTULO PRIMERO; ARTÍCULO 4º.
Durango	CAPÍTULO SEGUNDO; ARTÍCULO 8º, FRACCIÓN I.
Guerrero	CAPÍTULO SÉPTIMO; ARTÍCULO 58.
Edo.de México.	CAPÍTULO SEGUNDO; ARTÍCULO 266.
Michoacán*	CAPÍTULO SEGUNDO; ARTÍCULO 8º.
Morelos	CAPÍTULO TERCERO; ARTÍCULO 16.
Nayarit	CAPÍTULO TERCERO; ARTÍCULO 17.-

Nuevo León	EN EL CAPÍTULO X, SECC. TERCERA, SÓLO SE MENCIONAN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA AUTORIZACIÓN Y CONTRATACIÓN DE CRÉDITOS.
Oaxaca	CAPÍTULO III; ARTÍCULO 13.
Puebla	CAPÍTULO TERCERO; ARTÍCULOS QUINTO, Y SEXTO.
Querétaro**	CAPÍTULO II; ARTÍCULO 18.
Quintana Roo	CAPÍTULO TERCERO; ARTÍCULO 20.
Sinaloa	CAPÍTULO II; ARTÍCULO 5º, FRACCIÓN. I.
Sonora***	CAPÍTULO IV; ARTÍCULO 18.
Tabasco	CAPÍTULO TERCERO; ARTÍCULO 19.
Tamaulipas	CAPÍTULO TERCERO; ARTÍCULO 17.
Veracruz	CAPÍTULO II; ARTÍCULO 9º.
Yucatán****	CAPÍTULO III, ARTÍCULOS 11 Y 12.

Fuente: Con base en la información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

*Notas:** El monto correspondiente al pago de servicio de la deuda, en ningún caso podrá ser mayor del dos y medio por ciento del presupuesto anual de egresos.

****** El artículo 5, fracc. I, dice al respecto “Se observará que las erogaciones necesarias para efectuar los pagos de intereses y amortizaciones de capital no excedan en balance primario, la capacidad de pago para afrontar estas obligaciones;”

******* En el artículo 19, segundo párrafo se señala que un ente público solo podrá contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos cuando tenga estados de ingresos y egresos de los últimos tres ejercicios fiscales, dictaminados por un contador público independiente que cuente con capacidad técnica certificada por algún órgano colegiado de contadores públicos reconocido a nivel nacional y elaborados conforme a los principios de contabilidad aplicables,...

******** El artículo 17 señala que: “la contratación de empréstitos y créditos se sujetará estrictamente a los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso del Estado. Tratándose de créditos autorizados a los Ayuntamientos de la Entidad, en ningún caso se aprobarán deducciones superiores al 30% del monto de las participaciones que correspondan a los municipios contratantes.”

Con respecto a la información anterior, se podría comentar que se autoriza un monto total anual, sin establecer un límite fijo en la proporción de ingresos, egresos u otro concepto, lo que tendría como desventaja y riesgo el que se pudiera autorizar un monto que pudiera presionar las finanzas de la entidad; para evitar lo anterior, habría que hacer un análisis riguroso de su capacidad de endeudamiento

2.5.2 Hasta por el monto neto de un 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados.

ENTIDAD	CAPÍTULO, ARTÍCULO
Campeche	CAPÍTULO PRIMERO; ARTÍCULO 7º.
Guanajuato	CAPÍTULO I; ARTÍCULO 6º.
Hidalgo	CAPÍTULO TERCERO; ARTÍCULO 26.
Jalisco	CAPÍTULO PRIMERO; ARTÍCULO 5º.

Fuente: Con base en la información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

2.5.3 Hasta por un monto neto como porcentaje del total de sus ingresos propios y participaciones para el ejercicio fiscal en que se contrate el crédito.

ENTIDAD	CAPÍTULO, ARTÍCULO	PORCENTAJE
Chiapas	TÍTULO TERCERO; CAPÍTULO III, ARTÍCULO 445.	25%
Zacatecas	CAPÍTULO I; ART. 6°	15%

Fuente: Con base en la información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

2.5.4 Hasta por un monto del 3% del presupuesto de egresos.

ENTIDAD	TÍTULO, ARTÍCULO.
Tlaxcala	TÍTULO SEXTO, ARTÍCULO 71.

Fuente: Con base en la información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

2.5.5 Hasta por un monto del 20% de los Ingresos autorizados en su presupuesto anual.

ENTIDAD	CAPÍTULO, ARTÍCULO
San Luis Potosí	CAPÍTULO III; ARTÍCULO 11.

Fuente: Con base en la información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

2.5.6 Hasta 15% del importe total de sus respectivos presupuestos de Egresos autorizados.

ENTIDAD	CAPÍTULO, ARTÍCULO
Nayarit	CAPÍTULO TERCERO; ARTÍCULO 17.

Fuente: Con base en la información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

Aquí se puede comentar que en los casos en que no mencionan la palabra neto, se refiere al monto contratado sin tomar en consideración las amortizaciones.

2.5.7 Hasta por un 30% del monto anual de las participaciones que correspondan a municipios contratantes.

ENTIDAD	CAPÍTULO, ARTÍCULO
Estado de México	TÍTULO OCTAVO, CAPÍTULO SEGUNDO; ARTÍCULO 271.
Yucatán	CAPÍTULO III; ARTÍCULO 17

Fuente: Con base en la información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

2.5.8 Hasta por un monto de pago de servicio de la deuda de 2.5% del presupuesto anual de egresos

ENTIDAD	CAPÍTULO, ARTÍCULO
Michoacán	CAPÍTULO SEGUNDO; ARTÍCULO 8°.

Fuente: Con base en la información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

En los cuadros del II.5.2 al II.5.8 se hacen explícitos límites de endeudamiento, sin embargo podemos apreciar extremos, donde pudieran existir casos de sobreendeudamiento o subendeudamiento.

Es importante señalar, que no obstante el desglose de las anteriores secciones, en la mayoría de los casos existe un artículo que señala en términos generales lo siguiente: La Legislatura del Estado podrá autorizar a las entidades para contratar deuda pública en montos superiores a lo señalado anteriormente, cuando tenga capacidad financiera para solventar, considerando la naturaleza, características y destinos del crédito.

2.5.9 Criterios de BANOBRAS para determinar la capacidad de endeudamiento y de pago de los Gobiernos Locales.

A continuación se enuncian una serie de criterios del Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS)², para determinar la capacidad de endeudamiento y de pago y con ello fijar límites prudenciales en la contratación de créditos públicos:

- Criterio I. Mantener el saldo de la deuda constante en términos reales.
- Criterio II. Coeficiente de endeudamiento neto sobre inversión igual al 30%.
- Criterio III. Financiamiento Neto igual al balance financiero.
- Criterio IV. 10% de los ingresos totales más el balance financiero.
- Criterio V. Endeudamiento neto tal que el servicio de la deuda sea el 15% de los ingresos totales.

Comentario: La determinación de monto de endeudamiento neto que puede contratar la Hacienda Local, obtenido a través de estos criterios, sólo es parámetro de referencia para que el analista determine el monto más adecuado en función de la situación de las finanzas públicas, su deuda y la evolución o tendencias de las mismas.

² Revista "Federalismo y Desarrollo", Banobras, Número 63, julio-sept. de 1998, p.p.23-26.

2.6. GARANTÍAS Y MECANISMOS DE PAGO DE LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS POR LAS HACIENDAS LOCALES.

En este apartado se desarrolla en primera instancia los tipos de garantías que pueden presentar los gobiernos locales para contraer obligaciones crediticias; enseguida se define el concepto y el marco jurídico del Fideicomiso; después se desarrolla el actual esquema del fideicomiso maestro de administración y pago de las deudas públicas locales; y finalmente se presenta un cuadro comparativo de las Entidades Federativas con sus alternativas de Garantía para la contratación de Deuda Pública y los apartados de ley donde se señalan éstas.

La garantía es un concepto utilizado para cubrir una multitud de instrumentos; entre los más sólidos tenemos las garantías irrevocables e incondicionales que ofrecen una clara promesa de pago oportuno.

La contratación de financiamientos se sujeta siempre a determinadas condiciones, una de ellas es precisamente la garantía que va a subyacer para asegurar el servicio de la deuda. Los créditos públicos deberán quedar garantizados con cualquiera de las siguientes alternativas: a) participaciones federales que reciba el gobierno local; b) los ingresos del propio proyecto público; c) los bienes o derechos, etc.

La tradicional garantía de los gobiernos locales en sus obligaciones crediticias han sido las participaciones federales, ya que por una parte representan un monto significativo de sus ingresos (promedio nacional de 2003 = 34%)³, y por otra parte como señala la LCF en su artículo 9º. "Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana."

A continuación se desglosan las diversas alternativas de garantías con las que en general pueden contar las haciendas locales para la contratación de financiamientos.

3 *Estimado con base en Leyes de Ingresos Estatales para el ejercicio 2003. Información recabada por Indetec para el SIEF.*

2.6.1 Tipos de garantías:

a) Participaciones Federales

De acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus Leyes estatales de Deuda:

b) Otro tipo de garantías:

- Los ingresos locales propios (riesgo Estado o Municipio: Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos)
- Los ingresos propios del proyecto (riesgo proyecto)
- Los bienes patrimoniales (dominio privado)
- Algún otro mecanismo distinto a las participaciones.

En seguida se mencionan los requisitos que debe cumplir cualquier tipo de garantía.

2.6.2 Requisitos que debe cumplir cualquier tipo de garantía.

- Que se apegue a la legislación en materia de endeudamiento público local (Federal y Estatal).
- Que se otorgue seguridad y confianza a las instituciones financieras y a los inversionistas.
- Que sea un mecanismo ágil y funcional.
- Que favorezca el incremento en la calificación de la deuda local y del proyecto.
- Que por su alta seguridad y calificación propicie la reducción de los costos del financiamiento (perfil de la deuda).

Además, según las calificadoras internacionales los criterios que debe reunir una garantía son los siguientes :⁴

1. Incondicional
2. Categoría pari passu con obligaciones de deuda senior del garante
3. Pagaderas en tiempo e
4. Irrevocables

⁴ “¿Cuál es el valor de una garantía en el sector público? Standard and Poor’s, Paulina Campos, 29 de julio de 2004.

También deben reunir los siguientes requisitos: ejecutables, legales, validas y obligatorias.

Como resultado, el análisis estricto del entorno legal que rige a los gobiernos locales y las garantías y la forma de administrar sus obligaciones garantizadas, son factores clave para determinar el valor crediticio de una garantía financiera.

Mientras más cerca esté la garantía de ser una promesa de pago segura, ejecutable, irrevocable e incondicional, mayor será la proximidad de la calificación de las obligaciones garantizadas a la calificación del garante (inclusive puede ser mayor).

Las garantías de las participaciones federales tienen la condición de que no pueden ejecutarse a menos que ocurra primero un incumplimiento por parte del emisor, y el acreedor demuestre que el emisor no realizó el pago. Como consecuencia, la garantía de las participaciones puede funcionar como una fuente última de repago, pero no como garantía del pago incondicional y en tiempo.

2.6.3 Marco Legal y Concepto del Fideicomiso.

Como producto de las reformas vertidas a la normatividad de deuda pública local, la Asociación de Banqueros de México, en coordinación con las autoridades financieras federales y estatales, propusieron la creación de un Fideicomiso Maestro de Administración y Pago como mecanismo para que las participaciones federales siguieran siendo utilizadas para cubrir el servicio de la deuda pública local. A continuación desarrollamos su marco jurídico y esquema operativo.

Marco Jurídico del Fideicomiso

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC), en el Título Segundo, establece las disposiciones relativas a las operaciones de crédito. Dentro de éstas, sobresale la figura del Fideicomiso en el artículo 381, y diversas disposiciones locales y federales, dependiendo del ingreso a ser afectado, por ejemplo, LCF, si se afectan participaciones federales.

Concepto del Fideicomiso

Tomado del Diccionario Jurídico Mexicano, el concepto “fideicomiso” se deriva del latín *fideicommissum*; de *fides*, fe, y *commissus*, confiado. Es un “Contrato mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria, para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señala en el contrato respectivo”.

De lo anterior se deriva que el fideicomiso es un contrato mediante el cual una persona física o moral transmite la titularidad de ciertos bienes o derechos al fiduciario para que éste, como resultado de la obligación que adquiere por el acto constitutivo, disponga de los mismos con el objeto de realizar exclusivamente las finalidades establecidas, en beneficio de la misma persona que transmitió los bienes o de un tercero previamente designado.

El objetivo de un fideicomiso es el de servir como un instrumento jurídico para generar la seguridad y confianza que requieren las partes involucradas en una operación.

De conformidad con lo que establece el artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, “En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.”

Los elementos esenciales de un Fideicomiso son los siguientes:

Elementos esenciales de un Fideicomiso

Fideicomitente:	El que constituye el Fideicomiso
Fideicomisario:	El beneficiario de dicha voluntad y de su ejecución, el cual puede ser indeterminado.
Fiduciario:	Ejecutor y administrador de las acciones tendientes a la consecución de los objetivos del fideicomiso (sólo pueden ser las instituciones autorizadas para ello conforme a la LGOTC: artículo 385)
Patrimonio del Fideicomiso:	Bien o conjunto de bienes o derechos que se destinan a un fin (tradicionalmente participaciones federales e ingresos propios).
Fines del Fideicomiso:	Un fin lícito determinado: administración, inversión, garantía, pago, etc.

2.6.4 Fideicomiso Maestro de Administración y Pago.

Hasta antes de la reforma de 1995 al artículo 9º de la LCF, el mecanismo de pago de los pasivos crediticios de las finanzas públicas locales era el que a continuación se describe:

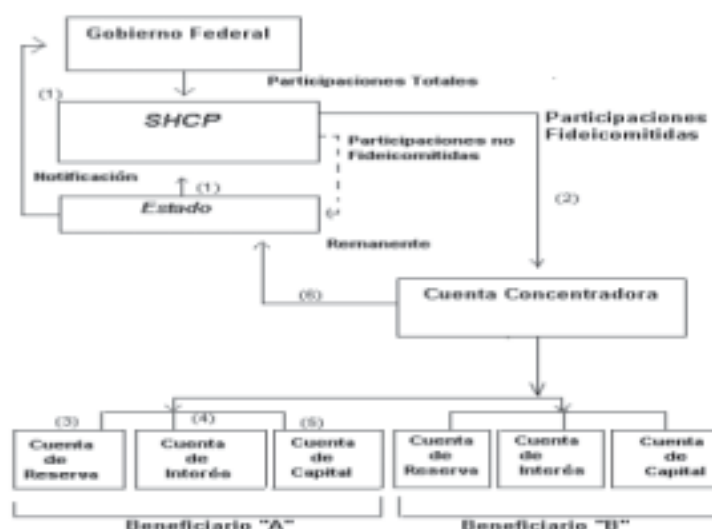
- I. En situaciones normales, es decir, cuando no se otorgaba la garantía de las participaciones federales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizaba las transferencias de éstas a la Entidad Federativa, quien a su vez realizaba los pagos al (los) acreedor(es).

- II. Cuando las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios solicitaban que las participaciones federales que a cada uno correspondían quedaran afectadas en garantía del pago de los empréstitos otorgados, éstos eran registrados en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios y
- III. En caso de incumplimiento de un empréstito inscrito en el Registro, el acreedor acudía a la SHCP y ésta retenía de las participaciones federales el monto necesario y entregaba al Gobierno del Estado el remanente de las participaciones federales.

En la actualidad ha cobrado fuerza la figura del Fideicomiso Maestro de Administración y Pago como mecanismo para cumplir con los pasivos garantizados con las participaciones federales. El nuevo esquema de pago operaría de acuerdo con los siguientes esquemas según sea el caso, Estatal o Municipal, respectivamente.

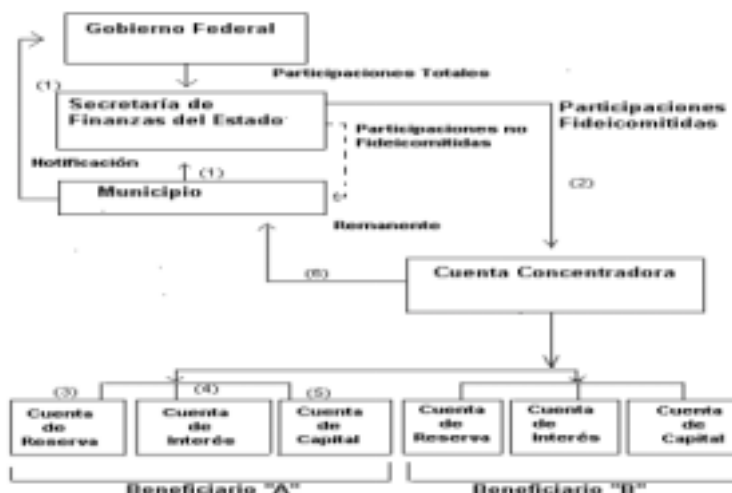
2.6.5 Procesos de los Esquema del Fideicomiso Maestro de Administración y Pago para el caso de Entidades Federativas y Municipios.

Esquema del Fideicomiso Maestro de Administración y Pago para el caso de Entidades Federativas⁵



5 Este esquema y el siguiente fueron tomados de la ponencia denominada "Fideicomiso Maestro de Administración y Pago", Por: Rodrigo Orozco Waters, del Seminario Internacional: Nuevas Fuentes Crediticias para Estados y Municipios, realizado en Zapopan, Jal., del 10 al 11 de abril de 2003.

Esquema del Fideicomiso Maestro de Administración y Pago para el caso de Municipios



A continuación se explica el proceso de los dos esquemas anteriores:

Constitución del Fideicomiso e Instrucción Irrevocable.

El Estado o Municipio constituye un Fideicomiso de Administración y Pago, al cual ha afectado de manera irrevocable los derechos que le corresponden sobre las participaciones federales fideicomitadas (Ramo 28), así como el producto derivado de tales derechos. (número 1 en el diagrama).

Adicionalmente, el Estado o Municipio notifica la afectación de las participaciones federales fideicomitadas a la SHCP y a la Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado, según sea el caso, para que se entreguen al Fiduciario en la Cuenta Concentradora del Fideicomiso Maestro las cantidades que le correspondieran por virtud de las participaciones federales fideicomitadas en términos del párrafo anterior. (número 2 en el diagrama).

Funcionamiento del Fideicomiso de Administración y Pago.

El Fiduciario recibirá las cantidades a que se refiere el primer párrafo del concepto inmediato anterior, en la Cuenta Concentradora. (número 2 en el diagrama).

Para cada Financiamiento (Beneficiario A o Beneficiario B), el Fiduciario separará, oportunamente y conforme a las instrucciones del beneficiario correspondiente, de la Cuenta Concentradora, mediante el abono en los respectivos Fondos de Reserva (3), Fondo de Pago de Capital (4) o Fondo de Pago de Intereses (5), según corresponda, las cantidades que le sean notificadas por el beneficiario mediante la respectiva solicitud. (números en el diagrama, (3), (4), y (5)).

Adicionalmente, para cada Financiamiento, el Fiduciario destinará irrevocablemente las cantidades depositadas en el Fondo de Pago de Capital y en el Fondo de Pago de Intereses, según corresponda, al pago del mencionado Financiamiento, conforme dichos pagos le sean solicitados por el beneficiario correspondiente mediante la respectiva solicitud. (números en el diagrama, (4) y (5)).

En caso de que las cantidades depositadas en los Fondos de Pago de Capital y/o Fondos de Pago de Intereses no sean suficientes para cubrir las cantidades que se notificaron al Fiduciario, entonces, independientemente de los derechos que tengan los beneficiarios conforme a los documentos del Financiamiento respectivo, el Fiduciario debe destinar irrevocablemente al pago del Financiamiento, mediante abono al Fondo de Pago de Capital y al Fondo de Pago de Intereses, en ese orden, las cantidades que se encuentren depositadas en el Fondo de Reserva. (números en el diagrama, (3), (4) y (5)).

Pago de las Cantidades Vencidas.

El pago de intereses de cada Financiamiento se llevará a cabo con los recursos obtenidos del Fondo de Pago de Intereses precisamente en la fecha indicada en la solicitud. (número 4 en el diagrama).

El pago de capital de cada Financiamiento se lleva a cabo con los recursos depositados en el Fondo de Pago de Capital precisamente en la fecha indicada en la solicitud. (número 5 en el diagrama).

Remanentes.

En términos del Fideicomiso de Administración y Pago, el Estado o Municipio comparece también como Fideicomisario, y en tal concepto le corresponden las cantidades remanentes que existan después de que se hayan efectuado los abonos mensuales a los respectivos Fondos de Pago de Capital, Fondos de Pago de Intereses y Fondo de Reserva. (número 6 en el diagrama).

Insuficiencia de las Cantidades en la Cuenta Concentradora.

En caso de que las cantidades que se encuentren en la Cuenta Concentradora no fueran suficientes para cubrir la totalidad de las transferencias solicitadas por todos los beneficiarios en los términos descritos anteriormente dentro de un determinado periodo, las cantidades disponibles en la Cuenta Concentradora se repartirían *a prorrata* entre los distintos Financiamientos conforme a la proporción que resulte de la suma de las cantidades que deban separarse a sus respectivos Fondos de Reserva, Fondos de Pago de Intereses y Fondos de Pago de Capital que representen el total de las cantidades a separar por la totalidad de los Financiamientos en dicho periodo. Entre los Fondos de cada Financiamiento, dichas cantidades se distribuirán conforme a sus respectivos Documentos de Financiamiento y, a falta de disposición expresa, conforme a las reglas supletorias establecidas en el Fideicomiso de Administración y Pago.

A continuación definiremos las cuentas del fideicomiso y cuáles son los requisitos para realizar el registro de los financiamientos.

2.6.6 Cuentas del Fideicomiso.

Como se mencionó anteriormente, el fiduciario del fideicomiso deberá mantener distintas cuentas para la consecución de los fines del fideicomiso; estas cuentas son:

1. *Cuenta Concentradora:* Es la cuenta que mantiene el fiduciario a efecto de recibir la transferencia de: (i) las cantidades que resulten del ejercicio de las participaciones federales fideicomitadas; (ii) las cantidades derivadas de cualquier otra aportación realizada por el fideicomitente; (iii) las cantidades que no estén afectas a Fondos de Reserva y/o Fondos de Pago de Capital y/o Fondos de Pago de Intereses; y (iv) los productos financieros de todos ellos, en tanto no sean aplicados a los fines de este fideicomiso.
2. *Cuenta de Fondos de Pago de Capital.* Es la cuenta mantenida por el fiduciario a la cual destinará irrevocablemente para el pago oportuno de cada Financiamiento, mediante el abono en la misma, las cantidades derivadas de las participaciones federales fideicomitadas o en su defecto, cualquier otra cantidad que se encuentre en la Cuenta Concentradora, que le sean notificadas por el beneficiario que corresponda mediante la solicitud respectiva. Los abonos en el Fondo de Pago de Capital se destinan exclusiva e irrevocablemente al pago del Financiamiento respectivo conforme a las instrucciones del beneficiario establecidas en dicha solicitud.
3. *Cuenta de Fondos de Pago de Intereses.* Es la cuenta mantenida por el fiduciario a la cual destinará irrevocablemente para el pago oportuno de dicho Finan-

ciamiento, mediante el abono en la misma, las cantidades derivadas de las participaciones federales fideicomitidas o en su defecto, cualquier otra cantidad que se encuentre en la Cuenta Concentradora, que le sean notificadas por el beneficiario que corresponda mediante la respectiva solicitud. Los abonos en el Fondo de Pago de Intereses se destinan exclusiva e irrevocablemente al pago de intereses y accesorios del Financiamiento respectivo conforme a las instrucciones del beneficiario respectivo establecidas en una solicitud.

4. *Cuenta de Fondos de Reserva.* Es la cuenta mantenida por el fiduciario, a la que abonará las cantidades derivadas de las participaciones federales fideicomitidas o en su defecto, cualquier otra cantidad que se encuentre en la Cuenta Concentradora, que le sean notificadas por el beneficiario que corresponda mediante la respectiva solicitud. Los abonos que se realicen al Fondo de Reserva se destinan exclusiva e irrevocablemente al pago del Financiamiento respectivo mediante su abono irrevocable al Fondo de Pago de Intereses o en el Fondo de Pago de Capital correspondiente a dicho Financiamiento en caso de que para cualquier periodo la cantidad requerida para, en términos generales, el pago de principal y/ o intereses, no alcanzare a ser cubierta por las cantidades ingresadas por participaciones federales fideicomitidas correspondientes a dicho Financiamiento.

2.6.7 Registro de Financiamientos en el Fideicomiso de Administración y Pago.

- a. *Requisitos para el Registro.* Para que un Financiamiento pueda ser inscrito en el Fideicomiso de Administración y Pago, el beneficiario potencial y el fideicomitente debe cumplir con lo siguiente:
 - (I) Se deberá entregar al fiduciario copia certificada de la documentación necesaria en términos del contrato de fideicomiso respectivo;
 - (II) Que la Cantidad de Aforo⁶ del Financiamiento que se pretenda inscribir en cada uno de los siguientes doce periodos de un mes, al ser sumada con la Cantidad de Aforo Total⁷ conforme a todos los demás Financiamientos sea igual o menor al resultado de multiplicar la totalidad de las

6 *Significa, para cada Financiamiento y para cada periodo mensual, el importe que resulte de multiplicar la Cantidad Requerida (es, para cada Financiamiento y para cada periodo mensual, el importe total que el fiduciario deberá destinar irrevocablemente al pago de dicho Financiamiento) para dicho Financiamiento, por el Factor de Aforo que se determine para cada Financiamiento y que se dará a conocer al fiduciario por el Beneficiario correspondiente.*

7 *Significa para cada periodo mensual, la suma de las Cantidades de Aforo calculadas para todos y cada uno de los Financiamientos.*

cantidades que se anticipa serán recibidas por participaciones federales fideicomitidas en dichos periodos por un factor de “x”; y

- (III) Se presenten al Fiduciario cartas de las Agencias Calificadoras que calificaron los Financiamientos que se encuentren entonces inscritos en el registro, en la cual ratifiquen la conservación de la mencionada calificación para el Fideicomitente y/o cada uno de los Financiamientos que se encuentren entonces inscritos en el registro, tomando en cuenta el Financiamiento cuyo registro se solicita.

Una vez cumplidos los puntos (i) al (iii) anteriores, el Financiamiento quedará registrado sujeto a la condición de que dicho Financiamiento quede debidamente registrado en: 1) el Registro Estatal de Deuda Pública del Estado que corresponda; 2) el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y 3) para el caso de Municipios, el Registro de Deuda Pública Municipal.

- b. *Cancelación de Registro.* Para la cancelación del registro de cualquier Financiamiento, será necesario que el respectivo beneficiario presente al fiduciario notificación al efecto por escrito.

2.6.8 Fideicomiso de Garantía⁸

Su fin es garantizar el cumplimiento de una obligación y la preferencia en el tiempo.

Su patrimonio se ejecuta a favor del Fideicomisario ante el incumplimiento del Fideicomitente.

Ante la notificación del incumplimiento a las obligaciones del Fideicomitente (Estado o Municipio), previo cumplimiento del procedimiento de ejecución previsto en el contrato, el Fiduciario entregará al Fideicomisario (s) en primer lugar, las cantidades que reciba por concepto de participaciones, hasta la liquidación del adeudo. Este pago a Fideicomisarios depende del incumplimiento de un crédito específico, por lo que se ejecuta el porcentaje asignado al Fideicomisario de que se trate.

8 *Estrategia Financiera Profesional, S.C. Ponencia denominada “Financiamiento a Estados y Municipios: Fuentes y Mecanismos de Pago”, Lic. Emilio R. Baéz Magaña, en seminario sobre bursatilización. Moody’s. mayo 12, de 2004.*

Las acciones de los Fideicomisarios prescriben en tres años a partir de la fecha en que se haya vencido la obligación garantizada.

Cualquiera que sea el esquema de pago merece tomar en consideración el siguiente comentario:

Es fundamental dotar a las instituciones acreedoras de un esquema que genere seguridad y confianza, lo que favorecerá disponer de financiamientos con la oportunidad y montos requeridos por las tesorerías locales. Además, al abrirse el mercado de valores de México como una nueva alternativa de financiamiento local, cabe agregar que para operar en este mercado se requiere de un mecanismo de garantía que también genere seguridad y confianza.

A continuación se muestra un cuadro de las Entidades Federativas con sus alternativas de Garantía para la contratación de Deuda Pública y los apartados de ley donde se señalan éstas.

Cuadro 17
Entidades Federativas con sus alternativas de Garantía para la contratación de Deuda
Pública y los apartados de ley donde se señalan éstas.

ENTIDAD	Participaciones Federales	Fideicomisos como medio de pago	Ingresos Estatales	Producto de cobro de sus cuotas; cooperaciones; derechos; aprov.; multas.	Bienes Estatales	Proyectos financiados	Derechos de cobro propiedad del Edo.
Aguascalientes	CAPÍTULO QUINTO ART. 25.-		CAP. V, ART. 25	CAP.V, ART. 25			
Baja California	CAPÍTULO SEGUNDO ART. 80. FRACC. V						
Baja California Sur	CAPÍTULO SEGUNDO ARTS 16Y 17						
Campeche	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTS. 12 Y 13; FRAC. IV.						
Coahuila	CAPÍTULO VI SECCIÓN PRIMERA ART. 26.-I.	CAPÍTULO II ARTS 7 Y 8; FRACCIÓN VIII.-	CAPÍTULO VI SECCIÓN PRIMERA ART 26.-IV		CAPÍTULO VI SECCIÓN PRIMERA ART 26.-II.		
Cotima	CAPÍTULO IV, ARTÍCULO 18.	CAPÍTULO II, ART. FRACCIÓN III.					
Chiapas	CAPÍTULO III, ARTÍCULO 443		CAPÍTULO III, ART. 443				
Chihuahua	CAPÍTULO II, ART. FRACCIÓN V.						
Guanajuato	CAPÍTULO III, ARTÍCULO 24.	CAPÍTULO III, ART. 25.					
Guerrero	CAPÍTULO SÉPTIMO, ART. 55, FRAC. IV.						
Hidalgo	CAPÍTULO TERCERO ART., 30.						
Jalisco	CAPÍTULO III, ART. 22 y ART. 23.	CAPÍTULO III, ART. 23.			CAPÍTULO III, ART. 23.*		
Edo. de México	CAPÍTULO 1º, ARTS 265-A y 271**.						
Michoacán	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULOS 11, 12 Y 13	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULOS 12 Y 13				CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 11	
Morelos	CAPÍTULO SEGUNDO ART.11, FRACS. V Y VI.						
Nayarit	CAPÍTULO SEGUNDO ART.13, FRAC. XI.						
Nuevo León	ARTÍCULO 141-BIS		CAPÍTULO X, SECC. SEGUNDA, ART. 127		CAPÍTULO X, SECC. SEGUNDA, ART. 127		
Oaxaca	CAPÍTULO V, ARTÍCULO 24.				CAPÍTULO V, ART. 24.		
Puebla	CAPÍTULO TERCERO, ART NOVENO BIS						
Quintana Roo	CAPÍTULO QUINTO, ART. 29.		CAPÍTULO QUINTO, ART. 30.		CAPÍTULO QUINTO, ART. 31.		
San Luis Potosi	CAPÍTULO V, ARTÍCULO 21***	CAPÍTULO V, ART. 21. FRAC. II.					

CAPÍTULO 2 ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS LEYES DE DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y SUS MUNICIPIOS

ENTIDAD	Participaciones Federales	Fideicomisos como medio de pago	Ingresos Estatales	Producto de cobro de sus cuotas; cooperaciones; derechos; aprov.; multas.	Bienes Estatales	Proyectos financiados	Derechos de cobro propiedad del Edo.
Sonora	ARTÍCULO 10, FRACC. III.						
Tabasco	CAPÍTULO SEGUNDO ART. 12, FRAC. IV.						
Tamaulipas	CAPÍTULO SEGUNDO ART. 12, FRACC. IV.-				CAPÍTULO SEGUNDO ART. 12, FRACC. IV.		CAPÍTULO SEGUNDO ART. 12, FRACC. IV.
Tlaxcala	TÍTULO SEXTO, ART. 74,****						
Veracruz	CAPÍTULO IV, ART. 19,*****		CAPÍTULO IV, ART. 19.				
Yucatán	CAPÍTULO III, ART. 17,*****						
Zacatecas	CAPÍTULO IV, ART. 39.	CAPÍTULO IV, ART. 42.	CAPÍTULO IV, ART. 43		CAPÍTULO IV, ART. 39 Y ART. 43.	CAPÍTULO IV, ART. 43	

Fuente: Con base en información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

Notas:* En estos esquemas o fideicomisos de carácter estatal, no podrán comprometerse bienes inmuebles del dominio público o privado. Tratándose de los bienes inmuebles de dominio público, los ayuntamientos no podrán comprometerlos. Respecto de los bienes inmuebles del dominio privado municipal, sólo podrán otorgarse como garantía cuando éstos se encuentren en un lugar que cuente con los suficientes inmuebles que garanticen la prestación de servicios públicos y mediante la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de los ayuntamientos.

****** Los Municipios hasta el 30% del monto anual de sus ingresos por participaciones.

******* El mecanismo principal de garantía y fuente de pago es: el contrato de fideicomiso

******** También consideran en su caso los Ingresos de las Entidades Paraestatales.

********* Hasta 30% de sus participaciones e ingresos municipales, siempre y cuando no afecte los programas de gasto corriente y de inversión prioritaria.

********* Hasta 30% de sus participaciones municipales

El Estado de Durango menciona en varios artículos que la autorización y contratación de financiamiento si se tiene el respaldo financiero necesario y suficiente para cumplir con el pago puntual y oportuno de las obligaciones correspondiente.

Como se aprecia en el cuadro anterior, casi todas las Entidades (28) señalan entre otras, como garantía de pago sus participaciones federales; hay 7 estados que manejan como mecanismo de pago el Fideicomiso; 7 Entidades utilizan sus Ingresos Estatales como garantía de pago; el estado de Aguascalientes también garantiza el pago de sus obligaciones a través del cobro de sus cuotas, cooperaciones, derechos, aprovechamientos y multas; tenemos 7 casos que dan en garantía sus bienes estatales; aparecen dos casos (Zacatecas y Michoacán), donde la garantía son los proyectos financiados y el caso del Estado de Tamaulipas que otorga en garantía los derechos de cobro propiedad de la Entidad.

2.7. PERIODICIDAD PARA INFORMAR Y PUBLICAR LA SITUACIÓN QUE GUARDA LA DEUDA PÚBLICA LOCAL.

El presente apartado inicia señalando los requisitos básicos a considerar para el registro de obligaciones y empréstitos de las entidades locales y el deber de infor-

mar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el estado que guardan sus obligaciones inscritas en el registro de acuerdo al nuevo reglamento en la materia y finalmente se compara la periodicidad para informar y publicar la situación que guarda la deuda pública local de acuerdo con las leyes de deuda pública local.

Con relación a la periodicidad para informar la situación que guarda la deuda pública local con la reforma del artículo 9º de la LCF, se señala que se debe contar con un registro único de obligaciones y empréstitos; además dicho registro debe tener entre otros los siguientes elementos básicos de acuerdo con el reglamento expedido en relación al mismo artículo y ley en la materia, como a continuación se menciona:

Para efectuar la inscripción en el Registro se deberán cumplir entre otros, con los siguientes requisitos:

- Que se acredite la publicación, en un diario de circulación local y en uno de circulación nacional, de la información fiscal y financiera que la entidad solicitante considere relevante. Para tal efecto, al momento de entregar la solicitud, deberá presentarse la publicación de la información del año calendario precedente al de la solicitud de inscripción y, de estar disponible, la del primer semestre del año en curso.
- De acuerdo con el Artículo 8 del Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberán informar trimestralmente a la Secretaría, la situación que guarden sus obligaciones inscritas en el Registro.

El siguiente cuadro muestra la periodicidad con que las Entidades Federativas informan la situación que guarda su Deuda Pública.

CAPÍTULO 2 ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS LEYES DE DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y SUS MUNICIPIOS

Cuadro 18

Periodicidad con que las Entidades Federativas informan la situación que guarda su Deuda Pública

ENTIDAD	Capítulo, artículo	Mensual	Bimestral	Trimestral	Semestral	Anual	Otros
Aguascalientes	CAPÍTULO TERCERO Artículo 14.-		X				
Baja California	CAPÍTULO SEGUNDO ARTÍCULO 8o.					X	
Baja California Sur	CAPÍTULO PRIMERO, ARTÍCULO 11.			X			
Campeche	CAPÍTULO SEGUNDO, ART. 13, Fracción X.			X			
Coahuila	CAPÍTULO III ARTÍCULO 14.					X	
Colima	CAPÍTULO II, ART. 10.- Fracción V			X			
Chiapas	CAPÍTULO II, ARTÍCULO 435, fracción XV.-			X			
Chihuahua	CAPÍTULO PRIMERO ARTÍCULO 11º					X*	
Durango	CAPÍTULO CUARTO ARTÍCULO 25.-	X					
Guanajuato	CAPÍTULO IV ARTÍCULO 41.					X*	
Guerrero	CAPÍTULO SÉPTIMO ARTÍCULO 53.						X**
Hidalgo	CAPÍTULO QUINTO, ARTÍCULO 45.					X*	
Jalisco	CAPÍTULO IV ARTÍCULO 37.					X*	
Edo.de México.	CAPÍTULO PRIMERO, ART. 263.			X			
Michoacán	CAPÍTULO TERCERO, ARTÍCULO 21.			X			
Morelos	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 11.- fracción IV					X	
Nayarit	CAPÍTULO SEGUNDO ARTÍCULO 13.- fracción II.			X			
Nuevo León	CAPÍTULO X SECCIÓN CUARTA ARTÍCULO 141 BIS.			X			
Oaxaca	CAPÍTULO IV, ARTÍCULO 19, fracción III.-						X***
Puebla	CAPÍTULO TERCERO, ARTÍCULO QUINTO.-					X	
Querétaro	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 11.-fracción III.-					X	
Quintana Roo	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 11.- fracción VIII.				X		
San Luis Potosí	CAPÍTULO II, ART. 9º fracción VI.			X*			
Sinaloa	CAPÍTULO II, ART. 11.				X		
Sonora	CAPÍTULOS II y IV, ARTÍCULOS 8º y 23 Fracc. II respectivamente.			X			
Tabasco	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 11, fracción II.			X			
Tamaulipas	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 11.- fracción II.			X			

ENTIDAD	Capítulo, artículo	Mensual	Bimestral	Trimestral	Semestral	Anual	Otros
Tlaxcala	TÍTULO SEXTO, ARTÍCULO 76.	X					
Veracruz	Capítulo II, ARTÍCULO 10, fracción V., ARTÍCULO 11. fracción V.III.			X			
Yucatán	CAPÍTULO IV ARTÍCULO 18.			X			
Zacatecas	CAPÍTULO V, AR T. 52.			X			

Fuente: Con base en información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

Notas:* Además de publicarse en el Periódico Oficial de la Entidad, se publica en uno o dos diarios de mayor circulación en la misma.

** Sólo se señala que es competencia del ejecutivo informar al Congreso, y no menciona periodicidad.

*** Dice que se informará mediante publicaciones periódicas en el periódico oficial, sin mencionar periodicidad. Es importante mencionar lo que dice en relación al tema el Artículo 10, fracc. IV "Intercambiar información con la Federación en materia de deuda pública por sí o a través de la Secretaría de Finanzas.

En el cuadro anterior tenemos que dos entidades informan mensualmente; una lo hace cada bimestre; en 15 entidades se informa trimestralmente; en dos estados se informa cada semestre y en 9 casos se hace anualmente; finalmente tenemos los casos del Estado de Guerrero y Oaxaca donde no se señala periodicidad para informar.

2.8. REESTRUCTURACIÓN, CONVERSIÓN, CONSOLIDACIÓN, RENOVACIÓN, NOVACIÓN Y/O SUBROGACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL O MUNICIPAL.

En este apartado se definen los conceptos de reestructuración, conversión, consolidación, renovación, novación y subrogación de la deuda, y se muestran los apartados de las leyes de deuda pública estatal y municipal donde se consideran algunos de los conceptos mencionados.

Las Entidades Locales siempre deben estar atentas a la factible mejoría de las condiciones financieras del mercado con el fin de lograr un mejor perfil de su deuda y con ello mejorar la situación financiera de las Haciendas Locales e incrementar el nivel en la prestación de los servicios públicos. A continuación se transcriben las definiciones de los conceptos relacionados, tomados de algunos diccionarios especializados en la materia o del glosario de términos más usuales en la administración pública federal de la SHCP y que se encuentran enmarcados en algunas leyes de deuda de los gobiernos locales.

- a) **Reestructuración.** Es un mecanismo que se utiliza para redocumentar la deuda en lo que se refiere al tipo y pago de intereses, plazos de vencimiento y la moneda de endeudamiento y pago. En general se refiere a los mecanismos que utilizaron los países en desarrollo altamente endeudados durante los ochenta para cambiar la deuda de corto plazo a mediano y largo plazo, la denomina-

da en dólares a moneda nacional, la disminución de tasas márgenes sobre LIBOR y el cobro de comisiones. El propósito principal de la reestructuración es disminuir la carga de la deuda en una economía.⁹

- b) **Conversión.** Es la práctica de emitir nuevos bonos, acciones y participaciones a cambio de otros. Por ejemplo, cuando ha llegado la fecha de pago el gobierno puede ofrecer a sus dueños cambiar unos títulos de deuda por otros. Ésta es una práctica usual en los programas de reestructuración de la deuda pública.¹⁰

Por este procedimiento el deudor cambia o sustituye las obligaciones de deuda en circulación por nuevas emisiones o activos¹¹. A mayor abundamiento, es el procedimiento que permite al gobierno local sustituir un contrato vigente por otro que cambia las condiciones del anterior, ya sea para variar la tasa de interés, el plazo de amortización, las condiciones de pago, sustitución de garantías, etc.

El Profesor Enrique Fuentes Quintana señala que para que el gobierno local pueda realizar la conversión de la Deuda Pública se hacen indispensables dos elementos, uno de carácter jurídico y otro económico. El primero está definido en la fórmula de contratación, en donde se incluye una cláusula especial, en virtud de la cual, el gobierno local queda autorizado para anticipar el reembolso del capital cuando le convenga, con lo que desaparece la restricción de legalidad para proponer la conversión. El segundo elemento es vital para que pueda darse la conversión; consiste en que el tipo de interés haya descendido por debajo del interés devengado para la deuda pública; de otra forma, es lógico que los acreedores optarán siempre por el reembolso del capital, ya que podrían invertirlo en otras operaciones que les reditarán un interés mayor al que les devenga el gobierno local; pero si el interés ha disminuido, los acreedores no encontrarán una inversión alternativa superior a la que le ofrezca el gobierno local con la conversión.¹²

- c) **Consolidación.** Se utiliza este término para referirse a la operación consistente en convertir la deuda flotante en deuda a largo plazo. Conversión de un conjunto de créditos con distintos vencimientos en uno sólo con una nueva fecha de vencimiento.¹³
- d) **Renovación.** Prórroga de un crédito, contrato, letra, efecto, etc. Reanudar o extender en el tiempo los efectos de los mismos.¹⁴

9 *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*, Autor: José Ayala Espino, Ed. Diana, 1ª. Edición, julio 2000, pp 178.

10 *IDEM*, pp 170.

11 *Glosario de términos más usuales de la administración pública federal*, fuente página web de la SHCP, www.shcp.gob.mx

12 *Normatividad en materia de deuda pública estatal y municipal*, Indetec, 1994, Lic. y LAP. José Candelario Uribe Gómez.

13 *Diccionario de Contabilidad y Finanzas*, Ed. Cultural, 1999, pp. 47

14 *Diccionario de Contabilidad y Finanzas*, Ed. Cultural, 1999, pp. 236

- e) **Novación I** (Del latín novatio-onis, de novare: hacer de nuevo, renovar.) Según el artículo 2213 del Código Civil Federal, “ Hay novación del contrato cuando las partes en él interesadas lo alteran sustancialmente substituyendo una obligación nueva a la antigua”. En forma más amplia, la doctrina sostiene: “Es un contrato celebrado por las partes de una relación obligatoria; tiene la finalidad (y análoga es la causa...) de substituir esa relación por otra que difiera de ella (aliquid novi) en la prestación, en el objeto o en el título (llamada novación objetiva) o bien en uno de los sujetos (llamada novación subjetiva): la primera obligación se extingue en el momento mismo en que, perfeccionándose el contrato novatorio, queda aquélla absorbida por la nueva” (Branca, p. 364).¹⁵
- f) **Subrogación. I.** Institución de una obligación por otra. Se coloca dentro del contrato de modificación de los elementos de la relación obligatoria.

Efectivamente, la obligación tiene elementos físicos relativos a su forma de expresión, elementos de contenidos relativos al objeto y sujetos de la obligación.

La subrogación significa un cambio en el sujeto del crédito. En el primer caso estamos en presencia de una subrogación real y en el segundo de una personal.

- III. La subrogación personal la coloca el legislador dentro del título denominado la transmisión de las obligaciones, cuando después de hablar de la sesión de derechos y de la cesión de deudas tiene un tercer contrato denominado “De la subrogación” porque, efectivamente, ésta es una sucesión en el crédito ligado en el pago o una transferencia del crédito a otras personas con todas las excepciones y garantías que tenía el crédito original. Y decimos con todas las excepciones porque el deudor podrá oponer las mismas que tenía con el acreedor original y añadimos, con todas las garantías, porque precisamente en ellas se encontraría la ventaja que moviera a la intención de subrogación.¹⁶

En la Convención Nacional Hacendaria se señaló la necesidad en la materia de realizar un cambio en la Carta Magna en su artículo 117, fracción VIII generándose la siguiente propuesta: Incluir el concepto de canje o refinanciamiento de pasivos como uno de los propósitos de la deuda pública de los gobiernos locales; esta indefinición entorpece la administración adecuada de los pasivos y limita la obtención de costos de financiamiento más bajos, y dificulta la solución de problemas de liquidez.

15 *Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo III (I-O), 1997, Ed. Porrúa. Pp. 2218*

16 *Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo III (P-Z), 1997, Ed. Porrúa. Pps. 3004 y 3005.*

El siguiente cuadro nos muestra las entidades que consideran en sus respectivas leyes de deuda pública, la factibilidad de reestructurar su deuda, realizar su consolidación, renovación, conversión o subrogación, con el fin de lograr mejores condiciones financieras en la misma.

Cuadro 19
Entidades que consideran en sus respectivas leyes de deuda pública,
la factibilidad de reestructurar su deuda, realizar su consolidación,
renovación, conversión o subrogación

ENTIDAD	CAPÍTULO, ARTÍCULO Y/O FRACCIÓN	REESTRUCTURACIÓN	CONSOLIDACIÓN	RENOVACIÓN	CONVERSIÓN	SUB-ROGACIÓN
Aguascalientes	CAPÍTULO OCTAVO, ARTS. 39 Y 40.	X	X	X	X	
Baja California	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 9º.				X	
Baja California Sur	CAPÍTULO 3º, ARTÍCULO 30.		X		X	
Campeche	CAPÍTULO 2º, ART. 13, FRACCIÓN III.				X	
Colima	CAPÍTULO II, ARTÍCULO 10, FRACCIÓN IV.	X				
Chiapas	CAPÍTULO II, ARTÍCULO 435, FRACCIÓN III.	X				
Chihuahua	CAPÍTULO TERCERO, ARTÍCULO 29.		X		X	
Coahuila	CAPÍTULO II, ARTÍCULO 7, FRACC. V, Y CAPÍTULO VI, SECCIÓN QUINTA, ARTS. 33º Y 34	X				X
Guanajuato	CAPÍTULO II, ARTÍCULO 13, FRACCION. VI Y ARTÍCULO 15, FRACCIÓN IV	X**				
Guerrero	CAPÍTULO SEPTIMO, ARTÍCULO. 55, FRACCIÓN III.	X				
Hidalgo	CAPÍTULO 5º. ARTS. 42 Y 43.	X	X	X	X	
Jalisco	CAPÍTULO II, ART. 12, FRACC. I, INCISO D), Y ART. 13, FRACC. I, INCISO C).	X				
Edo.de México.	CAPÍTULO 1º, ARTÍCULO. 263, FRACCIÓN VI Y ARTÍCULO. 264 FRACCIÓN II.	X				
Morelos	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 12, FRACCIÓN III.				X	

ENTIDAD	CAPÍTULO, ARTÍCULO Y/O FRACCIÓN	REESTRUCTURACIÓN	CONSOLIDACIÓN	RENOVACIÓN	CONVERSIÓN	SUB-ROGACIÓN
Nayarit	CAPÍTULO SEXTO, ARTS. 35 Y 36		X		X	
Nuevo León	SECCIÓN SEGUNDA, ARTÍCULO 127.	X				
Oaxaca	CAPÍTULO II, ARTÍCULO 11, FRACCIÓN IV.	X				
Puebla***	CAPÍTULO TERCERO ART. NOVENO BIS.	X				
Quintana Roo	CAPÍTULO 2º, ART. 12, FRACCIÓN IV.	X				
San Luis Potosí****	CAPÍTULO II, ARTÍCULO 9º, FRACCIÓN IV.	X				
Sonora	CAPÍTULOS II Y IV, ARTÍC. 10, FRACC II, Y 17, RESPECTIVAMENTE	X				
Tabasco	CAPÍTULO SEGUNDO, ART. 12, FRACCIÓN II.	X				
Tamaulipas	CAPÍTULO SEGUNDO, ART. 12, FRACCIÓN III.	X				
Veracruz*****	CAPÍTULO 1º, ARTÍCULO 7, Y CAPÍTULOS 3º, ARTS 13 Y 14, 2º, PÁRRAFO.	X				X
Zacatecas*****	CAPÍTULO II, ART. 15, FRACCIÓN VI.	X				

Fuente: Con base en información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

Notas:* Existe la factibilidad de la Subrogación de la deuda pública contratada para la ejecución de obras, adquisición o manufactura de bienes o prestación de servicios cuyo uso o explotación con posterioridad se enajene o se concesione.

** Siempre que no implique novación Sin embargo, el art. 12, fracc VI, dice que el Congreso puede autorizar a las entidades públicas la novación de empréstitos.

*** Aparte hay autorización para refinanciamientos, modificaciones y novaciones, sobre las diversas operaciones que constituyan deuda pública.

**** En el artículo 15 se señala en relación al tema lo siguiente: "El poder Ejecutivo podrá negociar la substitución de acreedores o deudores , en los empréstitos o financiamientos contratados, en los siguientes situaciones: I. Substitución de acreedores, cuando las condiciones del mercado lo ameriten; II. Substituir su calidad de deudor directo, al transferir total o parcialmente sus obligaciones; y III. Asumir la calidad de deudor directo, cuando los organismos, empresas o fideicomisos de la Administración Pública sean insolventes en el cumplimiento de sus obligaciones.

***** En el artículo 13 se señala la posibilidad de realizar operaciones en virtud de las cuales, los particulares, las Entidades Públicas, concesionarios o usuarios del sector privado o social se subroguen en los adeudos suscritos originalmente por los Ayuntamientos, y en el artículo 14 en el 2º. Párrafo se menciona que, de la misma forma se documentarán las operaciones por las que se substituya como acreditado, cambie su calidad de deudor directo o avalista o subroguen su deuda a terceros.

***** En el art 14, fracc. VI. se autoriza a las entidades públicas la novación de empréstitos.

Del cuadro anterior podemos observar lo siguiente: 19 entidades federativas contemplan el concepto de reestructuración; en 5 casos se autoriza el proceso de la consolidación; en 2 Estados se considera la posibilidad de renovación; en 8 Entidades se considera el proceso de conversión; y en 2 casos el proceso de la subrogación. Como se puede apreciar, es importante considerar estas posibilidades en virtud de que de acuerdo con las condiciones de los mercados de deuda nacional y a la situación económica del país, podría ser oportuno considerar la posibilidad de estos procesos para mejorar el perfil de la deuda y con ella quitar presión a las finanzas públicas o tener mayor holgura de liquidez para dar cobertura a otras necesidades de infraestructura pública de la entidad.

2.9. ENTIDADES FEDERATIVAS QUE CUENTAN CON UN ÓRGANO AUXILIAR DE CONSULTA DEL EJECUTIVO DEL ESTADO EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA, DENOMINADO GENERALMENTE “COMITÉ TÉCNICO DE FINANCIAMIENTO”.

El presente apartado nos señala las funciones principales que se contemplan por parte del Comité Técnico de Financiamiento y nos muestra los apartados de las leyes de deuda pública de las entidades locales donde se contempla dicho órgano auxiliar de consulta.

Este tipo de comités son importantes en virtud de que al tener funciones específicas en la materia y contar con miembros con el perfil profesional adecuado, la contratación de créditos públicos se realizará cumpliendo con los requisitos legales establecidos, y para su aprobación se hará un análisis riguroso en materia de necesidades, riesgo y capacidad de endeudamiento de las entidades públicas, con el fin de considerar la garantía del pago de dichas obligaciones crediticias. En seguida se desglosan las funciones principales de dichos comités.

En general, las funciones principales de dicho Comité Técnico de Financiamiento son las siguientes:

1. Evaluar las necesidades y capacidad de endeudamiento del Estado y Municipios,
2. Opinar respecto de los Programas financieros que presenten las Entidades que son sujetas de crédito de acuerdo a la ley de deuda pública,
3. Evaluar y opinar respecto de los empréstitos o créditos que otorgue el Estado o de aquellos que requieran su garantía y
4. Brindar asesoría en materia financiera a las entidades que lo soliciten.

A continuación se muestra un cuadro que contiene las entidades y los apartados de la ley de Deuda Pública Local que estipulan dicho órgano auxiliar de consulta.

Cuadro 20
Entidades y los apartados de ley que contemplan un órgano auxiliar de consulta en materia de financiamientos públicos.

ENTIDAD	CAPÍTULO, ARTÍCULO
Baja California	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 12
Baja California Sur	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 23.
Campeche	CAPÍTULO QUINTO, ARTÍCULO 24.
Coahuila	CAPÍTULO II, ARTÍCULO 9.
Chiapas	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 438.-
Distrito Federal	ARTÍCULO 30*
Durango	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 13.-
Guerrero	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 59.-
Hidalgo	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 15.-
Michoacán	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULOS 6º, 14, 15 Y 17.**
Nayarit	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 15.***
Puebla	CAPÍTULO CUARTO, ART. DÉCIMO TERCERO.****
Quintana Roo	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 15.-
San Luis Potosí	ARTÍCULO 14*****
Tabasco	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 13.*****
Tamaulipas	CAPÍTULO SEGUNDO, ARTÍCULO 15.-
Tlaxcala	CAPÍTULO II; ARTÍCULO 18.*****
Zacatecas	CAPÍTULO II, ART. 18.

Fuente: Con base en información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

- * SE DENOMINA "COMISIÓN ASESORA DE FINANCIAMIENTOS EXTERNOS DEL SECTOR PÚBLICO"
- ** SE DENOMINA "COMITÉ DE DEUDA PÚBLICA"
- *** SE DENOMINA "COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE GASTO Y FINANCIAMIENTO"
- **** SE DENOMINA "COMISIÓN ASESORA DE FINANCIAMIENTO".
- ***** SE DENOMINA "COMISIÓN GASTO FINANCIAMIENTO".
- ***** SE DENOMINA "COMITÉ TÉCNICO DE FINANCIAMIENTO"
- ***** SE DENOMINA "COMISIÓN DE GASTO FINANCIAMIENTO".

El cuadro anterior muestra que sólo en 18 de las entidades federativas se cuenta con dicho órgano auxiliar de consulta en materia de endeudamiento público local.

2.10 FACULTAD PARA EMITIR TÍTULOS DE CRÉDITO, VALORES Y BONOS DE DEUDA PÚBLICA, POR PARTE DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.

En este apartado se desarrollan los conceptos que generalmente se utilizan como formas de crédito en los mercados de deuda de acuerdo con la Ley del Mercado de Valores y con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y se muestran los apartados de las leyes de deuda pública local donde se especifica la posibilidad de emitir dichos conceptos de deuda.

El mercado de capitales es un lugar donde concurren oferentes y demandantes de recursos financieros con el objeto de intercambiarlos para obtener los primeros un

rendimiento atractivo y los segundos, la alternativa de canalizar dichos recursos a inversiones (públicas) productivas, que les permitan cubrir su costo y obtener una utilidad (social).

En el Diario Oficial de la Federación del 1º de junio de 2001, se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores, las cuales tienen una gran relevancia para los gobiernos locales, ya que se contempla la operación de un nuevo título de crédito, el “Certificado Bursátil”, que puede ser utilizado por las Entidades Federativas y los Municipios como una nueva fuente de financiamiento.

Hasta ahora los instrumentos de mayor uso por parte de los Gobiernos Locales, principalmente, han sido:

1. Los Certificados de Participación Ordinaria,
2. Los Pagarés a Mediano Plazo y
3. Los Certificados Bursátiles.

2.10.1 Certificados de Participación Ordinaria (CPO’S)

En la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito encontramos su definición en el Capítulo V Bis , Artículo 228-A donde dice que: “Los certificados de participación son títulos de crédito que representan:

- a). El derecho a una parte alícuota de los frutos o rendimientos de los valores o bienes de cualquier clase que tenga en fideicomiso irrevocable para ese propósito la sociedad fiduciaria que los emita;
- b). El derecho a una parte alícuota del derecho de propiedad o de titularidad de esos bienes, derechos o valores;
- c). O bien el derecho a una parte alícuota del producto neto que resulte de la venta de dichos bienes, derechos o valores”.

En la misma Ley y capítulo encontramos, en el artículo 2228-D, la siguiente clasificación:

- 1). Los certificados de participación serán designados como ordinarios según que los bienes fideicomitados, materia de la emisión, sean muebles.
- 2). Los certificados de participación serán designados como inmobiliaria según que los bienes fideicomitados, materia de la emisión, sean inmuebles.

Además, se deben considerar los siguientes aspectos al emitir dichos certificados:¹⁷

- Las entidades financieras que funjan como fiduciarias en fideicomisos cuya finalidad sea la emisión de CPO'S, lo harán con base en un patrimonio afecto en fideicomiso irrevocable.
- Sólo las instituciones acreedoras autorizadas en los términos de la ley correspondiente pueden emitir dichos títulos de crédito.
- Cuando la sociedad emisora esté autorizada para realizar operaciones financieras en los términos de la ley correspondiente, podrán garantizar a los tenedores de los certificados que emita, un mínimo de rendimiento; esta garantía será otorgada sin obligar al fiduciario.
- El acta de emisión deberá explicitar el destino de los recursos que se obtengan con motivo de la emisión.

2.10.2 Definición de Pagaré.

Documento que registra la promesa incondicional de pago por parte del emisor o suscriptor, respecto a una determinada suma, con o sin intereses, dentro de un plazo estipulado en el documento, a favor del beneficiario o tenedor.

Legislación Aplicable

Ley de Títulos y Operaciones de Crédito: En lo conducente, son aplicables a los pagarés los artículos 170 al 174.

2.10.3 Definición de Certificado Bursátil (CB).

En la Ley del Mercado de Valores en su artículo 14 Bis 7 encontramos su definición: "Son títulos de crédito que se emiten en serie o en masa, destinados a circular en el mercado de valores."

Legislación Aplicable:

- 1). Ley del Mercado de Valores: Artículos 14-6 Bis, 147 Bis y 148 Bis.
- 2). Ley de Títulos y Operaciones de Crédito: En lo conducente, son aplicables a los certificados bursátiles y, en su caso, a sus cupones, los artículos 81, 130,

17 Lic. Emilio R. Báez Magaña. *Estrategia Financiera Profesional*, S.C. Ponencia denominada "Financiamiento a Estados y Municipios: Fuentes y Mecanismos de Pago".

151 a 162, 164, 166 a 169, 174, segundo párrafo, 216, 217 fracciones VIII, X a XII, 218, salvo por la publicación de las convocatorias, mismas que podrán realizarse en cualquier periódico de amplia circulación nacional, 219 a 221 y 223 a 227.

Los certificados bursátiles representan la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo a cargo de personas morales.

En su emisión se deben contemplar las siguientes consideraciones:

- Deberán contener las causas de vencimiento anticipado, entre las que podrían estar las relativas al incumplimiento de obligaciones de hacer o no hacer a cargo del emisor .
- Las entidades financieras que funjan como fiduciarias en fideicomisos cuya finalidad sea la emisión de CB, lo harán con base en un patrimonio afecto en fideicomiso irrevocable.
- El tipo de interés que en su caso devengarán.
- La especificación del destino que haya de darse a los recursos provenientes de la emisión.

A continuación se definen los conceptos derivados de la facultad que se le otorga a los gobiernos locales para emitir en el mercado bursátil, títulos de crédito (deuda), valores y/o bonos como fuentes de recursos públicos:

2.10.4 Títulos de crédito.

I. Etimología, denominación y concepto. Título (del latín Titulus), según el Diccionario de la lengua: 1) “Origen o fundamento jurídico de un derecho u obligación”. 2) “Demostración auténtica del mismo. Se dice por lo común del documento en el que consta el derecho a una hacienda o predio” (Syngraphum vl apocha iuris). 3) “Cierta documento que representa deuda pública o valor comercial”.

El sistema jurídico italiano, al utilizar la locución titoli de credito, la entiende –stricto sensu- si dichos instrumentos incorporan un derecho de crédito (p.e., títulos cambiarios y obligaciones de sociedad) y títulos de crédito –lato sensu- para aquellos documentos que incorporan un derecho real o un derecho de participación (acciones de sociedad).¹⁸

18 *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, Tomo (P-Z), Décima edición, pp. 3102*

2.10.5 Títulos de deuda.

Instrumento que representa un compromiso por parte del emisor, quien se obliga a restituir el capital en una cierta fecha de vencimiento. El título es emitido a valor nominal; debe especificar los intereses y amortizaciones si los hubiera.¹⁹

2.10.6 Valores.

En la Ley del Mercado de Valores²⁰ en su artículo 3 se definen los valores como “las acciones, obligaciones, bonos, certificados y demás títulos de crédito y documentos que se emitan en serie o en masa en los términos de las leyes que los rijan, destinados a circular en el mercado de valores, incluyendo las letras de cambio, pagarés y títulos opcionales que se emitan en la forma antes citada y, en su caso, al amparo de un acta de emisión, cuando por disposición de la ley o de la naturaleza de los actos que en la misma se contengan, así se requiera.”

2.10.7 Bonos (u Obligaciones).

1. Títulos de deuda emitidos por una empresa o por el Estado. En ellos se especifica el monto a reembolsar en un determinado plazo, las amortizaciones totales o parciales, los intereses periódicos y otras obligaciones del emisor.²¹
2. Título Valor representativo de una parte alícuota de un empréstito emitido a largo plazo por empresas o entidades estatales. El objetivo de su emisión es la obtención de fondos en los mercados de capitales con los que financiar las actividades de la empresa o entidad estatal y pueden representarse por medio de títulos, nominativos o al portador, o de anotaciones en cuenta. A través de estos títulos, el emisor adquiere el compromiso de proceder a la devolución o amortización del principal en un determinado plazo, generalmente más de cinco años, y de efectuar el pago periódico de intereses, generalmente con una frecuencia semestral o anual, como retribución del capital obtenido.²²

- 3.1. Naturaleza jurídica de las obligaciones y del negocio de emisión. La doctrina en forma unánime considera las obligaciones como títulos de crédito, o más

19 *Glosario de términos más usuales de la administración pública federal, fuente página web de la SHCP, www.shcp.gob.mx*

20 *Ley del Mercado de Valores.*

21 *Glosario de la página Web del Mercado de Valores: www.bmv.com.mx*

22 *Diccionario de Contabilidad y Finanzas, Ed. Cultural, 1999, pp. 173*

precisamente, como títulos de valor, aunque éstos tienen la característica de ser seriales o colectivos y causales, es decir, que se emiten varios títulos en correspondencia con una relación única de débito contenida en el acta de emisión de obligaciones y a la cual quedan sometidas con todas sus modificaciones durante el plazo de la operación.

- 3.2.** En materia de sociedades resulta elemental distinguir entre las percepciones de fondos que implican un cambio en la cifra del capital social, de aquellas otras que sólo se traducen en vínculos de crédito a cargo de la sociedad. Dentro de esta segunda categoría se encuentra la emisión de obligaciones cuya finalidad es la de satisfacer necesidades financieras de su emisor cuando son insuficientes las fuentes ordinarias de crédito o pueden resultar demasiado onerosos para el acreditado.

En términos generales se puede describir la emisión de obligaciones como una operación de crédito, que por su elevada cuantía es fraccional y a largo plazo, toda vez que la emisora necesita obtener los medios suficientes para hacer el reembolso mediante beneficios que obtenga el manejo de crédito recibido, lo que sólo es posible lograr a través de varios ejercicios sociales, es decir, después del transcurso de un plazo amplio. En nuestro derecho, la facultad de emitir obligaciones, salvo la otorgada a la federación, organismos descentralizados de ésta y a los estados, solamente se concede a las sociedades anónimas

De acuerdo a lo anterior y tomando en cuenta lo que dispone el artículo 208 de la LGTOC, se puede definir la emisión de obligaciones como una operación que concede a sus tenedores una participación en un crédito colectivo constituido a cargo de una sociedad anónima.²³

Para ilustrar la importancia del financiamiento vía bonos u obligaciones, para los Gobiernos Locales, a grosso modo se destaca que en los Estados Unidos de Norteamérica, el mecanismo tradicional de los gobiernos locales, para financiar sus inversiones públicas productivas, ha sido el emitir bonos a largo plazo, siguiendo el criterio en lo general respecto a la vida útil del activo financiado, la cual está muy vinculada con el plazo de vencimiento de una emisión de bonos.

De los conceptos antes señalados, en seguida se muestra su incorporación en las leyes de deuda pública local, así como los apartados de las mismas en que se encuentran:

23 *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, Décima edición, tomo I-O pp.2248,2249 y2250*

Cuadro 21
Apartados de las Leyes de Deuda Pública Estatal y Municipal donde se señala la emisión de
Títulos de Crédito, Valores y Bonos

Entidad	Apartado de Ley	Títulos de Crédito (de Deuda).	Valores	Bonos (u Obligaciones)
Aguascalientes	Capítulo tercero, art. 14, fracc. XI Y Capítulo cuarto, art. 24.	X	X	X
Baja California	Capítulo 2º, art. 9º, fracc. VII	X		
Baja California Sur	Capítulo 2º, art. 15., fracc. VI, art 17, fracc. IX	X		X
Campeche	Capítulo segundo, art. 13., fracc. VII y art. 18.	X		X
Chiapas	Capítulo II, art. 435., fracc. XI.		X	
Chihuahua	Capítulo segundo, art. 17., fracc. X y XI.	X		X
Coahuila	Capítulo 2º, art. 7, fracc. IV* y art. 8, fracc. IV*, Cap V, Secc 2º, arts. 23** y 24	X	X	X
Colima	Capítulo III, Art 16	X		X
Durango	Capítulo II, Art. 9º, fracc. V y Capítulo III, art. 19	X	X	X
Guanajuato	Capítulo II, Art. 13, fracc. IX*** y Capítulo III, Art. 16	X	X	X
Guerrero	Capítulo 7º, Art. 55, fracc. II	X		
Hidalgo****	Capítulo 2º, Art. 12, fracc. IV y XII, art. 14, fracc. IV y art. 27	X	X	X
Jalisco	Capítulo 2º, Art. 12, fracc. I, incisos: b), e)***** y h)***** y Capítulo III, art. 14	X		
Edo. de México	Capítulo Primero, Art. 265	X	X	X
Michoacán	Capítulo PRIMERO, Art. 2º..	X	X	
Morelos	Capítulo 2º, Art. 12, fracc. VI y Capítulo 3º, Art. 17.	X		
Nayarit	Capítulo 2º, Art. 13, fracc. VI	X		
Nuevo León	Capítulo X, Secc. 2º, Art. 128, Fracc. I y VII.		X	
Oaxaca	Capítulo II, art. 11, fracc. XV y Capítulo III, art. 14	X	X	X
Puebla	Capítulo 1º, art. 2º, fracc. I.	X		
Querétaro	Capítulo II, art. 12, fracc. VIII y art 19.	X	X	X
Quintana Roo	Capítulo 2º, art. 11, fracc. V*****, Art. 12, fracc. VI y Capítulo 3º, art. 21	X	X	X
San Luis Potosí	Capítulo I, Art. 4º, fracc. III y Capítulo II, art. 9º, fracc. I.	X	X	
Sonora	Capítulo II, Art. 10, Fracc. IV	X	X	X
Tabasco	Capítulo Segundo, art. 12, fracc. X y Capítulo Tercero, art. 20	X	X	X
Tamaulipas	Capítulo Segundo, art. 12, fracc. VIII y Capítulo Tercero, art. 19	X	X	X
Veracruz	Capítulo Primero, art 4, fracc. I *****, y Capítulo Tercer, Art. 14.	X		
Yucatán	Capítulo I, art 3, fracc. V, inciso a)	X		
Zacatecas	Capítulo I, art. 4º, fracc. II, Capítulo II, art. 15, fraccs. VIII***** y XII *****.	X	X	X

Fuente: Con base en información obtenida en el Centro de Información de INDETEC.

*Notas : *Mencionan la posibilidad de rescate de títulos de deuda (por rescate se define "La amortización anticipada de la deuda pública que efectúa el Estado", tomada del Diccionario de Contabilidad y Finanzas, Ed. Cultural, 1999, pp.237), Para que esto sea factible, se debe considerar en las condiciones de la emisión.*

*** Además de la emisión de bonos y valores, también se señala la emisión de certificados de participación inmobiliaria.*

**** Se señala la factibilidad de su conversión; para que esto sea factible, se debe prever dicha posibilidad en la emisión.*

***** En el Art. 12, Fracc. XVIII, se señala en relación al tema lo siguiente: "obtener la calificación de la Deuda Pública del estado de Hidalgo, de conformidad con la normatividad aplicable.*

****** También señala la factibilidad de su conversión.*

****** Menciona la posibilidad de rescate de títulos de deuda.*

****** También menciona la posibilidad de rescate de títulos de deuda.*

****** Señala la suscripción o emisión de títulos de crédito, siempre y cuando no se trate de bonos o valores.*

****** También señala la factibilidad de su conversión y de rescate de títulos de deuda.*

Los Estados de Sinaloa y Tlaxcala no mencionan nada en relación con el tema

Del cuadro anterior se puede señalar que en 27 casos se contempla para emisión de deuda el concepto de título de crédito; en 17 casos la emisión de valores y también en los mismos casos la factible emisión de bonos u obligaciones.

2.11. OBLIGACIONES DIRECTAS DE CORTO PLAZO

En este apartado se muestra que cuando se consideran este tipo de obligaciones por parte de los gobiernos locales, el marco legal en la materia son las leyes estatales de deuda pública, donde normalmente se ponen requisitos prudenciales, de temporalidad y destinos específicos para su aprobación. Por otra parte, se da el sustento para no considerarlas como deuda pública y, finalmente se muestran los apartado de las leyes de deuda pública estatal correspondientes y las condiciones normativas que deben cumplir los mismos.

Existen obligaciones que no reúnen los requisitos que dan origen a la deuda pública:

- Adquisición de recursos
- Voluntad de entregar los recursos
- Obtención de intereses y
- Formalidad de un instrumento crediticio

La contratación de deuda pública por parte de las haciendas locales se encuentra regulada constitucionalmente en el artículo 117, segundo párrafo de la fracción VIII. Para efectos de su autorización por parte de las legislaturas estatales, esta normatividad constitucional no opera cuando se trata de empréstitos que son requeridos para cubrir faltantes de liquidez de corto plazo que son solventados dentro del mismo ejercicio presupuestal con base en los presupuestos que para el mismo ejercicio fueron aprobados por parte de los congresos de las entidades federativas. Sin embargo, como se puede apreciar a continuación, normalmente estos pasivos de corto plazo se encuentran normados a través de las leyes de deuda pública estatales, para los cuales se determinan ciertos requisitos, destacando entre otros los siguientes: las restricciones presupuestales, los destinos y su temporalidad dentro del ejercicio presupuestal. Lo anterior, con el fin de evitar que su uso indiscriminado pudiera generar presiones financieras a corto plazo en las haciendas locales.

El no considerar este tipo de empréstitos como deuda pública, se sustenta también en los siguientes principios rectores de la presupuestación pública en materia de gasto:

- 1) El de equilibrio presupuestario, el cual se basa en el supuesto de que el gasto autorizado debe ser igual que el ingreso presupuestado y con ellos se cubre la deuda en el ejercicio correspondiente.

- 2) El de anualidad del presupuesto, es el hecho de que el monto de los egresos que se realicen dentro de un ejercicio presupuestal, deben ser previamente autorizados por los congresos correspondientes.
- 3) El de la universalidad del presupuesto, se refiere al hecho de que todos los egresos deben preverse en un solo presupuesto considerado éste como unidad, y
- 4) El de no afectación de recursos consiste básicamente en señalar que los recursos obtenidos no se destinen a gastos específicos sino que todos los ingresos sea cual fuere su origen, se destinen a un fondo común, a partir del cual se realizarán todos los egresos.

En el cuadro siguiente podremos apreciar las Entidades Federativas que contemplan en sus leyes de Deuda Pública los pasivos de corto plazo y las condiciones normativas que deben cumplir los mismos.

Cuadro 22

Entidad	Apartado de Ley	Condiciones.
Aguascalientes	Capítulo primero, Artículo 4º,	Para solventar necesidades temporales de liquidez que se amorticen en el mismo ejercicio fiscal, de las cuales no será necesario obtener la autorización de la H. Legislatura y deberán incluirse en la Cuenta Pública.
Baja California Sur	Capítulo primero, Artículo 4º, párrafo III	Tratándose de créditos contraídos para cubrir necesidades de flujo de efectivo para hacer erogaciones previstas en el presupuesto, no será necesario la autorización del Congreso del Estado, siempre y cuando se amorticen en el mismo ejercicio fiscal anual en que se contraten.
Chiapas	Título Tercero, Capítulo Tercero, artículo 441.	I. Se trate de financiamiento de corto plazo, para cubrir compromisos de gasto de inversión en el primer trimestre de cada ejercicio fiscal. II. El monto del empréstito no rebase el monto autorizado en el primer trimestre de cada ejercicio fiscal destinado al gasto de inversión, conforme al Presupuesto de Egresos aprobado para el mismo ejercicio por el Congreso del Estado. III. La deuda que se adquiriera sea liquidada con recursos del presupuesto autorizado que corresponda al mismo ejercicio fiscal.
Coahuila	Capítulo V, Secc. Primera, artículo 20, Párrafos 2, 3 y 4	..se podrán celebrar operaciones de financiamiento destinadas a resolver problemas de flujo de corto plazo que puedan pagarse en el mismo ejercicio fiscal en el que se contraten. En este caso, el monto a contratar no podrá exceder del superávit previsto para el resto del ejercicio, descontando de éste el pago de intereses que dicha operación genere. Las operaciones de financiamiento destinadas a resolver problemas de flujo de corto plazo, no formarán parte del monto de endeudamiento neto anual autorizado para el ejercicio.
Guanajuato	Capítulo Primero, artículo 7.	Para solventar necesidades urgentes, producto de circunstancias extraordinarias e imprevisibles, siempre que su vencimiento y liquidación se realicen en el mismo ejercicio anual para el cual fueron contratadas, y que su monto neto no exceda del 5% de sus respectivos presupuestos de egresos; pero quedarán sujetas a los requisitos de información y registro previstos en esta Ley.
Jalisco	Capítulo Primero, artículo 6	Se contraigan para solventar necesidades urgentes, producto de circunstancias extraordinarias e imprevisibles, siempre que su vencimiento y liquidación se realicen en el mismo ejercicio anual para el cual fueron contratadas, y que su monto neto no exceda del 5% de sus respectivos presupuestos de egresos, por el ejercicio fiscal correspondiente; pero quedarán sujetas a los requisitos de información y registro previstos en esta Ley.

CAPÍTULO 2 ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS LEYES DE DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y SUS MUNICIPIOS

Edo. de México	Capítulo Segundo, artículo 268.	I. El saldo total acumulado de estos créditos no exceda al cinco por ciento de los ingresos ordinarios del ejercicio fiscal correspondiente. II. El plazo de su vencimiento no rebase noventa días. III. Su pago se realice dentro del propio ejercicio. IV. No se afecten en garantía los ingresos provenientes de las participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal.
Nayarit	Capítulo Primero, Artículos 5º y 6º.	ARTÍCULO 5º.- créditos que se contraigan como sujeto de derecho privado, ni los de financiamiento que se paguen en el mismo Ejercicio Fiscal. ARTÍCULO 6º.- para solventar necesidades temporales de flujo de caja o cubrir compromisos contraídos por el Poder Ejecutivo del Estado, dicho monto no podrá exceder del 2% del Presupuesto de Egresos vigente, por cada operación; indistintamente con la institución de crédito del sistema financiero con que se contrate, cuyos vencimientos o liquidación se realice en un plazo que no exceda de 180 días a partir de su contratación. Tampoco se considerarán dentro de los montos anuales de endeudamiento autorizado; pero estarán sujetas a las obligaciones de información y registro previstos en la presente ley.
Oaxaca	Capítulo I, art. 5, Capítulo III, artículo 16.	Art. 5.- I.- Cuando (los entes públicos) actúen como sujetos de derecho privado; II. - Cuando las obligaciones a corto plazo se realicen para solventar necesidades temporales de flujo de caja y cuyos vencimientos y liquidación se realicen en el mismo ejercicio fiscal anual; y III.- Cuando no se cubran los requisitos señalados en la presente Ley. Art. 16.- En los casos a que se refiere el artículo 5, Fracción II, de esta Ley, para efectos de contabilidad gubernamental, sus montos no serán computables para fines de deuda pública, siempre y cuando reúnan las siguientes características: I.- Que el plazo de su vencimiento no rebase 90 días naturales; o II. - Que su pago se realice del propio ejercicio fiscal.
Quintana Roo	Capítulo Primero, artículo 6	No requieren autorización de la Legislatura las obligaciones directas, cuyo plazo de vencimiento no rebase los sesenta días naturales, que se contraigan para solventar necesidades urgentes. Estas operaciones estarán sujetas a los requisitos de información y registro a que se refiere la Ley.
San Luis Potosí	Capítulo Primero, artículo 5; Capítulo tercero, artículo 15;	Art. 5.- Para solventar necesidades temporales de flujo de caja, cuyos vencimientos y liquidación se realice en el mismo ejercicio anual. Esas mismas obligaciones tampoco se considerarán dentro de los montos anuales de endeudamiento autorizados, pero sí estarán sujetas a los requisitos de información y registro previstos en esta Ley. ART. 15.-sus montos no serán computables para Deuda Pública Municipal, siempre y cuando reúnan las siguientes características: a).- Que el saldo total acumulado de estos créditos no exceda al cinco por ciento de los ingresos ordinarios del ejercicio fiscal correspondiente. b).- Que el plazo de su vencimiento no rebase los cuarenta y cinco días; y c).- Que su pago se realice dentro del propio ejercicio.
Tamaulipas	Capítulo Segundo, Artículo 12, Fracc. XIII.	a).- Que el saldo total acumulado de estos créditos no exceda de la doceava parte del Presupuesto Anual de Egresos del Ejercicio Fiscal en el que se soliciten. b).- Que el plazo de pago no sea mayor de noventa días. c).- Que no requiera de garantías específicas. d).- Que su pago se realice dentro del propio ejercicio.
Veracruz	Capítulo III, artículo 15	Artículo 15.- I.- Que el saldo total acumulado de estos créditos no exceda al cinco por ciento de los ingresos ordinarios del ejercicio fiscal correspondiente. II.- Que el Plazo de su vencimiento no rebase los cuarenta y cinco días. III.- Que su pago se realice al término del vencimiento y no rebase el período constitucional. VI.- Que la operación no se contrate en el último trimestre de la gestión municipal para la que fueron electos.
Zacatecas	Capítulo I, Artículo 7.	No excede de 90 días, que se contraigan para solventar necesidades urgentes, producto de circunstancias extraordinarias e imprevisibles, siempre que su vencimiento y liquidación se realicen en el mismo ejercicio anual para el cual fueron contratadas, y que su monto neto no exceda del 5% de sus respectivos presupuestos de ingresos propios y participaciones y quedarán sujetas a los requisitos de información y registro previstos en esta Ley.

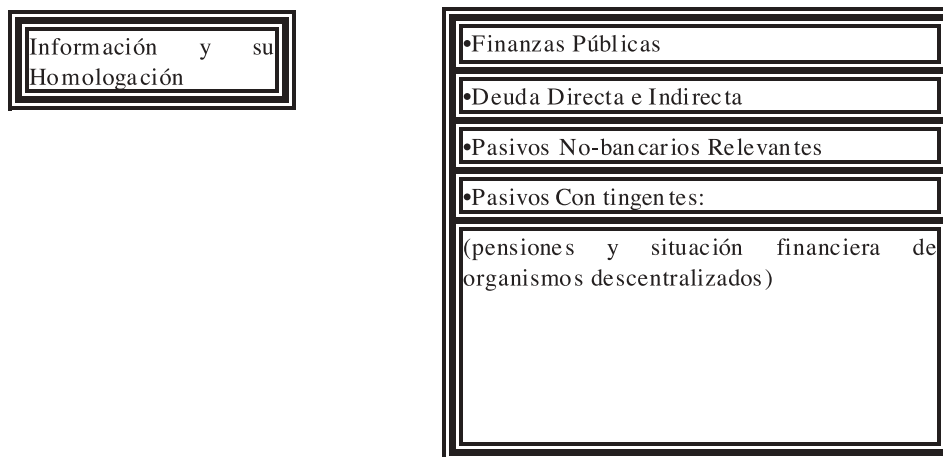
Fuente: Con base en información obtenida en el Centro de información de INDETEC.

Como se puede apreciar en sólo 14 entidades federativas se consideran reguladas en sus leyes de deuda pública estatal este tipo de obligaciones a corto plazo.

2.12. HOMOLOGACIÓN DE LA INFORMACIÓN CONTABLE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS LOCALES²⁴

En este apartado se presenta un esquema que muestra la información homologada que se requiere de las Finanzas Públicas y las ventajas de proporcionar la misma; en seguida se muestra la información que es necesario desagregar, y finalmente se señala lo que a la fecha ha realizado al respecto el Grupo de Trabajo de Sistemas de Información Financiera, Contable y Presupuestal de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF).

Dadas las necesidades de contar con información oportuna, confiable y suficiente por parte de los analistas de las finanzas públicas, a continuación se muestra un esquema que señala la información que se requiere homologar en los gobiernos estatal y municipal con el fin de hacer factible al análisis financiero y actuarial correspondiente para una más confiable y mejor toma de decisiones en materia de deuda pública directa, indirecta y contingente.



²⁴ Este apartado toma aspectos considerados en el primer tema de la ponencia denominada "Gobiernos Estatales y Municipales: I Rendición de Cuentas y su Homologación", de Alfredo Gómez Garza, Director Finanzas Públicas de Fitch. México, de fecha abril 28-2004 y también considera aspectos del Proyecto de Plan de Trabajo del Grupo de Sistemas de Información Financiera, Contable y Presupuestal, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales presentado en el año 2002.

Ventajas de proporcionar la información anterior homologada

- Transparencia en el manejo y uso de los Recursos Públicos
- Evaluación del desempeño de las Finanzas Públicas (a nivel, estatal y municipal)
- Situación de la Deuda Pública (en todos los niveles)
- Análisis Comparativos
- Evaluación del Riesgo Crediticio (en todos los niveles)
- Conocer el Resultado actuarial de los sistemas de pensiones.

Rendición de cuentas a nivel agregada y detallada.

La información aparte de darse a nivel agregada, en algunas cuentas se debe entregar a nivel detallada; lo anterior es de vital importancia para analizar tendencias o patrones de comportamiento de:

- Servicios personales (burocracia y magisterio),
- Transferencias (organismos descentralizados, pensiones, subsidios, etc.),
- Inversión (realizada con recursos etiquetados como el FIES u otros programas federales),
- Deuda pública (intereses y amortizaciones),
- Desglose de contabilidad del Sector Central y Sector Auxiliar,
- Presentación de los Egresos (por programa, ramo, dependencia, por capítulo o presentación económica, etc.)
- Los balances de una entidad (primario, financiero y fiscal), conciliación de dicho resultado con los movimientos efectuados en el Estado de Situación Financiera, y obtención de los cambios en la disponibilidad de efectivo.
- El origen, distribución y destino de los recursos públicos tanto en el Estado de Ingresos y Egresos como en el Balance Financiero (liquidez)
- Los recursos disponibles con los que cuenta una entidad. Distinguir entre los ingresos realmente disponibles y los etiquetados.
- Información trimestral, semestral y anual

En materia de modificaciones al presupuesto

- Plantear metas respecto a los déficits como ocurre a nivel federal.
- Presentación de resultados del presupuesto vs. lo ejercido.

En materia de contingencias

- Pasivos no bancarios o contingentes, especialmente los relacionados con pensiones.
- Reportes actuariales recurrentes en el caso de los Estados y Municipios importantes (con población mayor a 100 mil habitantes).

- En adición al reporte actuarial con despacho de reconocido prestigio, es necesario promover la homologación y presentación de información referente a: número de trabajadores activos y sus características, número de pensionados y jubilados, erogación anual por pensiones y jubilaciones, aportaciones ordinarias y extraordinarias de la entidad hacia el sistema, déficit actuarial y tasa de rendimiento supuesta, reservas existentes, período de suficiencia, etc.

Grupo de trabajo de Sistemas de Información Financiera, Contable y Presupuestal, de la CPFF.

Dentro de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se encuentra el Grupo de Trabajo de Sistemas de Información Financiera, Contable y Presupuestal.

Este Grupo de Trabajo tiene como objetivo general:

Desarrollar un sistema de información, contable, financiera y presupuestal, bajo bases y criterios generales aceptado por todas las entidades federativas y el gobierno federal, atendiendo las necesidades de los miembros del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El modelo se desarrollará en 4 fases: Diseño; Desarrollo del sistema y ejecución de prueba piloto; Implantación y operación del sistema; y Seguimiento y ajustes al sistema.

La 1ª fase denominada: Diseño del modelo del sistema.

Incluye la definición de los objetivos, productos y homologación de información necesaria.

La 2ª fase denominada: Desarrollo del sistema y ejecución de prueba piloto.

Le correspondería el desarrollo de la estructura y de los elementos técnicos del sistema, así como la realización de las pruebas necesarias para tener listo el sistema.

La 3ª fase titulada: Implantación y operación del sistema.

Incluye la formulación de los elementos básicos en materia del marco jurídico y organizacional necesario que den soporte al sistema, asimismo comprendería la operación de los flujos de información, y

La 4ª fase titulada: Seguimiento y ajustes al sistema.

Se enfocaría al seguimiento y realización de los ajustes que se requieran en el sistema derivado de la operación del mismo.

A la fecha, este grupo de trabajo diseñó el modelo del sistema y se consensó en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y en la Convención Nacional Hacendaria y se encuentra en proceso de validación jurídica. En dicho modelo se encuentran participando actualmente 22 Entidades Federativas.

CAPÍTULO 3

Comentarios y Conclusiones

3.1. COMENTARIOS:

En Materia de Normas Prudenciales de Endeudamiento

En Ingresos, hay que evitar el uso de indicadores referenciados a los ingresos totales, ya que una gran parte de éstos están etiquetados (en el caso de Estados) o inclusive en algunas entidades se incorporan los ingresos por financiamiento, y por consecuencia no pueden ser utilizados para servir una deuda

Utilizar indicadores que contemplen el stock de endeudamiento que tiene una entidad, y que no sólo se utilicen para determinar un monto de endeudamiento adicional anual.

Indicadores que alienten a las Entidades a mantener finanzas públicas sanas: (1) balances primarios y financieros equilibrados, (2) límites en los niveles de gasto (operativo y transferencias no etiquetadas) respecto a los ingresos disponibles que permitan generar un flujo libre que pueda ser utilizado para servir una deuda y realizar inversión

Indicadores que limiten el servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) respecto a los ingresos disponibles. Sin embargo, estos indicadores tienen la limitante de no considerar el desempeño de las finanzas públicas.

Indicadores que limiten el servicio de la deuda respecto a la generación de flujo libre, para que ante entornos adversos dicho flujo sea suficiente para servir la deuda y que asimismo la Entidad pueda realizar niveles mínimos de inversión.

Es necesario utilizar una serie de indicadores para evitar el Endeudamiento excesivo. Si se utilizara un solo indicador, el más importante sería limitar el servicio de la deuda (el cual incorpora tanto el pago de intereses como el perfil de vencimientos del stock de deuda), respecto a la generación de flujo libre de una entidad (el cual incorpora el concepto de eficiencia en las finanzas públicas)

Una categoría esencial para analizar un nuevo endeudamiento son las finanzas públicas (que aseguran niveles prudentes de sostenibilidad de la deuda), independientemente de las garantías otorgadas o fortaleza de las estructuras financieras.

Los Criterios prudenciales y de cobertura se deberán establecer en todas las Leyes de Deuda Pública Estatal y Municipal para evitar situaciones de sobre-endeudamiento.

En materia de garantías

Es importante analizar cuidadosamente las garantías que otorga el Estado a sus municipios y organismos públicos descentralizados y realizar un análisis de la capacidad de pago de estas entidades antes de comprometer los recursos.

En materia de Obligaciones de corto plazo

Con el fin de cubrir las obligaciones de corto plazo, es necesario mantener un nivel adecuado de liquidez mediante un monitoreo cuidadoso de las reservas, carteras de inversión y las obligaciones de gasto de corto plazo, incluyendo la deuda con proveedores.

En materia de planeación

Es fundamental preparar un Plan de Desarrollo basado en consulta pública complementado con un programa de inversión en infraestructura.

Establecer una estrecha coordinación con otros estados y municipios cuando los proyectos de infraestructura tengan externalidades que afecten a más de un estado y/o que puedan generar economías de escala.

En materia laboral

Lograr una política laboral claramente definida que tome en cuenta el perfil profesional necesario para lograr una más eficiente administración financiera de la Deuda Pública Local. Esta política deberá incluir continua y actualizada capacitación técnica y humana.

En materia de Administración de riesgos financieros

Es importante considerar una mayor cultura de administración de riesgos financieros gubernamentales, dadas las necesidades generadas por el entorno, el mercado, los organismos reguladores y por los ciudadanos. Habría que considerar para ello un mayor análisis, administración y control de los siguientes riesgos: Riesgo de crédito, riesgo operacional, riesgo de liquidez, riesgo de mercado y riesgo legal, y para lograrlo habría que considerar su administración a través de algunas herramientas, como por ejemplo, la cobertura de riesgos, realizar auditorías externas e internas, utilizar modelos de administración de riesgos, etc.

En materia de Emisión de deuda conjunta en el Mercado de Valores

La posibilidad a futuro de emisiones en forma conjunta por un grupo de Municipios y sus ventajas:

- Diversificación del riesgo
- Mejores términos y condiciones que en forma individual
- Abatimiento de costos de emisión
- Posibilidad de acceso a municipios pequeños
- Necesidad de cambios importantes en el marco jurídico

Sin embargo habría que considerar primero alinear tres componentes: Político, Legal y Financiero. Por la dificultad que implica el coordinar distintas agendas de gobierno, es recomendable que un ámbito superior de gobierno funcione como catalizador y en un inicio para este tipo de esquemas. Por otra parte, es poco común encontrar la figura de obligaciones solidarias, por ejemplo el penúltimo párrafo del Reglamento al artículo 9º de la LCF señala que “Ningún Estado podrá afectar participaciones que correspondan a un Municipio para el pago de obligaciones del propio Estado o de otro Municipio”. El desafío consiste entonces en encontrar estrategias que permitan a los participantes en un financiamiento conjunto garantizar el cumplimiento en suma de sus obligaciones, sin violentar las leyes de deuda y ejercicio del gasto federales y locales. Al respecto, hay que considerar las posibilidades que brinde la normatividad local. Por ejemplo, el Código Financiero del estado de México establece la posibilidad de contratar deuda en forma mancomunada (art. 267). Es recomendable que los municipios participantes en una emisión conjunta sean de la misma Entidad Federativa debido a que se requiere la autorización para el endeudamiento por parte del Congreso local, así como la congruencia de un marco legal homogéneo. Finalmente, una emisión conjunta sólo se realizará cuando cada uno de los participantes pueda demostrar al acreedor que cuenta con la capacidad financiera para hacer frente a sus obligaciones. Por lo que se recomienda que los participantes presenten un

cierto grado de homogeneidad en cuanto a su calidad crediticia (aunque esto se puede soslayar con la participación de un garante especializado).

En materia de las nuevas reglas de capitalización de la Banca Comercial y de Desarrollo.

Las nuevas reglas de capitalización de la banca comercial y de desarrollo que iniciaron a partir del 1º de diciembre de 2004, crearán la necesidad ineludible de tener al menos dos calificaciones de agencias autorizadas por parte de los gobiernos locales, con el fin de ser buenos sujetos de crédito y aspirar a mejores condiciones crediticias. Por otra parte, en virtud de su efecto incremental en las tasas de interés, se generará la necesidad de reestructuración de la deuda, sobre todo en aquellas entidades con una fuerte carga financiera de la misma.

En materia de diversas fuentes de Financiamiento

Aparte de considerar la posibilidad de las emisiones conjuntas en el mercado de valores y seguir profundizando con las emisiones individuales en dicho mercado de deuda y el apoyo de obligaciones con cartas de crédito (garantías parciales) por parte de Banobras, en la actualidad el financiamiento bancario comercial es otra buena alternativa, ante la factibilidad de estructurar la fuente de pago y/o garantía, el bajo costo de su instrumentación y su implementación a corto plazo.

En materia de Gasto Público

Es importante considerar el mantener niveles del gasto (antes de realizar inversión y servicio de la deuda) congruentes con la generación de un flujo de ingresos ;

En materia de Deuda Contingente (estudios actuariales para los sistemas de Pensiones Estatales, Municipales y sus Organismos Descentralizados).

Introducir en la normatividad correspondiente, la obligatoriedad a los gobiernos locales (de más de 100,000 hab.) de realizar estudios actuariales continuos y homogéneos, con el fin de conocer transparentemente los resultados actuariales y la necesidad de reformas pertinentes.

3.2 CONCLUSIONES:

1. Las Instituciones de Crédito y el Mercado de Valores otorgan recursos financieros a los gobiernos locales basados principalmente en la seguridad de las garantías (participaciones federales) y en el análisis del riesgo estado y proyecto (calificaciones de deuda).

2. Los gobiernos estatales efectúan, en la mayoría de los casos, el pago de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones federales y sólo un pequeño número a través de un Fideicomiso Maestro de Administración y Pago.
3. Existe una mayor autonomía de los gobiernos locales en relación a la contratación, garantía, calificación y pago de sus obligaciones, sobre todo derivado de los nuevos esquemas de pago, la contratación de financiamiento a través del mercado de valores y las calificaciones de deuda de las Entidades Federativas, sus proyectos y emisiones.
4. Existe una mayor transparencia en cuanto a la información de la deuda pública local y en relación al cumplimiento de la publicación periódica de la misma, sobre todo de aquellas que contratan financiamiento a través del Mercado de Valores.
5. Se ha logrado crear y fortalecer el Sistema de Información Económica y Financiera de los gobiernos locales, así como el registro único de obligaciones y empréstitos.
6. Existe en la mayoría de los casos un límite al endeudamiento anual; sin embargo, los extremos son muy estrictos o muy laxos, lo que en estos casos podría crear problemas de sobreendeudamiento si no se toma en consideración el nivel de apalancamiento y la carga del servicio de la deuda que registra dicha entidad.
7. Se requiere una actualización y/o promulgación de las leyes o reglamentos de deuda pública local para asegurar su consistencia y correspondencia con las nuevas condiciones políticas, económicas y financieras del país.
6. Se requiere un Sistema Nacional de Información Financiera y de Pasivos Contingentes Homologados, para la planificación estratégica y toma de decisiones de las propias Entidades y para su comparación y evaluación más objetiva por parte de todas las instituciones que requieren analizar dicha información.
7. Las Calificaciones Crediticias constituyen un elemento de “Mercado” que coadyuva a evitar que se presenten situaciones de Endeudamiento excesivo, en virtud de que a mayor apalancamiento financiero de una Entidad Federativa, con una alta carga financiera derivada del mismo, el mercado lo reflejará con reticencia a adquirir más deuda de dicha Entidad o en caso de tomarla lo hará con un perfil de riesgo más alto, que se reflejará en las condiciones financieras de su contratación.

8. Es fundamental desarrollar un marco legal e institucional que permita a los estados controlar y monitorear mejor su deuda y otras obligaciones.
9. Finalmente, en síntesis, tenemos un marco legal para la contratación de deuda de los gobiernos locales más claro y transparente que antes de 1996, debido a la introducción de normas prudenciales, el tener que obtener la autorización de los congresos estatales, la generación de un mecanismo seguro de administración y pago y el deber de la rendición de las cuentas financieras, lo que ha propiciado mejores condiciones de crédito y fuentes alternas de financiamiento, además de generar una mayor competencia entre las diversas instituciones acreedoras, que ha reforzado mejores condiciones crediticias para los gobiernos locales. Aunque por otra parte, todavía falta fortalecer el marco legal y fomentar una cultura profesional de racionalidad y administración del riesgo de la deuda.

Anexo

Manual de Mejores Prácticas para la Administración de la Deuda en las Entidades Subnacionales

(Propuesta Ejecutiva de la Primera Convención
Nacional Hacendaria)²⁵.

A continuación se presenta dicho manual, el cual forma parte de las propuestas ejecutivas emanadas de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

INDICE

Introducción

1. Marco Regulatorio para la Deuda Subnacional
 2. Mejores Prácticas en Materia de Presupuestación
 3. Introducción de Normas Prudenciales
 4. Fortalecimiento del Marco Institucional
 5. Mejores Prácticas para Aumentar la Transparencia y la Rendición de Cuentas
- Conclusiones

²⁵ Este Anexo es una Transcripción del Manual de Mejores Prácticas para la Administración de la Deuda en las Entidades Subnacionales, publicado en el Documento de las Propuestas Ejecutivas de la Mesa III de Deuda Pública de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha llevado a cabo un marcado proceso de descentralización hacendaria en México. Este proceso ha sido especialmente trascendente en el ámbito legislativo y regulatorio que rige la contratación de deuda pública a nivel estatal y municipal.

Previo a 1995, el endeudamiento de estados y municipios se regía por el artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Dicho artículo establecía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) debía fungir como único ejecutor de las garantías ofrecidas por los estados y municipios a sus acreedores, cuando éstas se basaban en las participaciones que en ingresos federales les correspondían. Este mecanismo, sin embargo, generaba incentivos inadecuados, ya que el Gobierno Federal, al ser al mismo tiempo el ejecutor de las garantías y la fuente de ingresos para los Estados y Municipios, se constituía implícitamente como prestamista de última instancia.

Para solucionar esta problemática, el 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 9° de la LCF, la cual modificó el mecanismo mediante el cual los estados y municipios contratan financiamientos, facultándolos para garantizar sus obligaciones con la afectación en participaciones u otros ingresos propios, de acuerdo con sus leyes Estatales de Deuda.

Inicialmente, el nuevo mecanismo de afectación de participaciones se aplicó a través de la figura de mandato. Posteriormente, en 2001 se publicó el Reglamento del Artículo 9° de la LCF, en materia del Registro de Obligaciones y Empréstitos de las entidades federativas. Teniendo como marco jurídico este reglamento, se creó el Fideicomiso Maestro como mecanismo de fuente de pago para que las participaciones federales siguieran siendo utilizadas para cubrir el servicio de la deuda pública. Las modificaciones realizadas al marco legal han permitido que los estados y municipios tengan un mayor acceso a fuentes de financiamiento, el cual se determina con base en criterios de mercado y no por mecanismos discrecionales. No obstante, las ventajas del esquema no han podido ser aprovechadas en su totalidad. La heterogeneidad existente a nivel estatal en los ordenamientos jurídicos de la deuda pública, en los criterios contables y en las normas prudenciales utilizadas, ha dificultado la evaluación precisa de riesgos por parte de los actores participantes en los mercados financieros y ha limitado el crecimiento del mercado de deuda estatal y municipal.

En este contexto, y en el marco de los trabajos de la Mesa III, Deuda Pública, de la Primera Convención Nacional Hacendaria, se avanzó en el desarrollo de un “Manual de Mejores Prácticas” en materia de deuda pública. El objetivo de este Manual

es proporcionar a los estados y municipios una guía de los principales elementos que deben cumplirse para potenciar su acceso a los mercados financieros nacionales en las mejores condiciones de costo y plazo.

Es importante señalar que esta guía se enfoca en principios aplicables a estados y municipios con diferente grado de desarrollo y con diferente estructura institucional en el manejo de la deuda. En este sentido, muchas de las entidades federativas cumplen ya con las prácticas contenidas en el Manual. A pesar de ello, la compilación de prácticas en distintos capítulos, que abarcan desde aspectos legales hasta aspectos institucionales y financieros, permite que dichas entidades se beneficien del contenido del documento. En particular, las directrices así expuestas, representan oportunidades para que las entidades enfoquen sus esfuerzos en aquellos factores en que perciben mayor distancia de las mejores prácticas.

El Manual está estructurado de la siguiente manera. En el primer capítulo se hacen recomendaciones para ajustar el marco regulatorio de la deuda subnacional, estableciendo qué debe incluir este marco.

En el segundo capítulo se establecen directrices para mejorar la elaboración de los presupuestos en los estados y municipios.

En el tercer capítulo se exploran normas prudenciales para ayudar a que la deuda de la entidad sea sostenible.

En el cuarto capítulo se abordan los cambios institucionales para un adecuado manejo de la deuda estatal.

En el capítulo quinto se exploran medidas para aumentar la transparencia en el manejo de la deuda de las entidades y para mejorar el proceso de rendición de cuentas por parte de los administradores de la deuda.

1. MARCO REGULATORIO PARA LA DEUDA SUBNACIONAL

Este capítulo presenta los principales elementos que constituyen mejores prácticas en el diseño de un marco legislativo y regulatorio sobre la deuda pública estatal y municipal:

1. Concentrar la legislación sobre deuda estatal y municipal en un solo ordenamiento jurídico (Ley Estatal de Deuda).

En nuestro país, existe una gran heterogeneidad en la legislación de la deuda pública estatal y municipal. En primera instancia, las normas básicas se especifican a

nivel de las constituciones locales. Posteriormente, la legislación se detalla en ordenamientos estatales. No obstante, existe un número significativo de entidades que puntualizan su marco legislativo en varios ordenamientos jurídicos a nivel estatal, entre los que se incluyen los códigos financieros, las leyes de administración financiera y las leyes estatales de deuda pública. Esto dificulta el entendimiento del marco normativo por parte de los actores económicos e inhibe la participación de inversionistas en el mercado de deuda.

De acuerdo con lo anterior, una buena práctica consiste en concentrar los lineamientos generales sobre la deuda pública estatal en las constituciones locales, y los aspectos a detalle de la misma en las normas secundarias. Ello no sólo facilitará su consulta sino que ayudará a eliminar o clarificar posibles inconsistencias que pueden presentarse al contar con distintos ordenamientos jurídicos en la misma materia.

2. Contar con un marco jurídico claro, sencillo y congruente con la legislación federal.

La claridad y la sencillez del marco jurídico son indispensables para que los inversionistas evalúen los distintos riesgos asociados en una operación crediticia, y para que las autoridades instrumenten con eficacia, eficiencia y transparencia las operaciones de deuda pública. Un marco regulatorio complicado puede generar desconfianza entre los potenciales inversionistas, situación que dificulta el acceso de los estados y municipios a los mercados financieros y eleva el costo del financiamiento.

Así, una buena práctica es contar con un marco jurídico en el que se definan con claridad las metas de políticas y los términos y preceptos utilizados.

3. Establecer con precisión las facultades de las entidades encargadas de la administración de la deuda y sus responsabilidades

La autorización y manejo del endeudamiento subnacional supone la participación de varias instancias gubernamentales, lo cual implica un alto grado de complejidad, a saber: Congresos estatales, Cabildos municipales y dependencias de los estados y municipios. Para permitir un mejor manejo de la deuda subnacional, es imperante que la regulación permita una armonización de las competencias gubernamentales en la materia.

El marco regulatorio de la deuda debe especificar con claridad la entidad facultada para llevar a cabo la administración de la deuda a nivel local y el alcance de su responsabilidad. En particular, resulta fundamental que se detallen las facultades y

el ámbito de competencia de las dependencias encargadas de llevar a cabo las operaciones de autorización, contratación, administración y gestión de deuda.

Adicionalmente, el marco regulatorio debe especificar explícitamente las sanciones correspondientes para actos que contravengan los lineamientos establecidos.

4. Promover la generalidad del marco regulatorio

El marco regulatorio debe ser lo suficientemente universal para abarcar la generalidad de las operaciones de deuda que celebra la entidad local, a través de conceptos claros en cuanto a la definición y alcances de la deuda pública.

En este sentido, es necesario evitar el establecimiento de regímenes especiales para la celebración de operaciones de deuda que, por considerarse de objeto exclusivo o particular, deban contar con autorizaciones especiales, o bien, deban quedar sujetas a ordenamientos distintos a los lineamientos generales previamente establecidos. Es decir, en la medida en que el marco regulatorio no sea modificado consistentemente para albergar diversas operaciones especiales, se fomentará la transparencia y la generalidad del mismo.

5. Complementar el marco legislativo con la elaboración de códigos de ética

Una buena práctica, complementaria al establecimiento de un marco legislativo apropiado, es la elaboración de códigos de ética que motiven un comportamiento honesto de los funcionarios responsables de la administración de la deuda pública.

Algunas consideraciones éticas que deben cumplir estos funcionarios son:

- Actuar en beneficio del interés público;
- Evitar conflictos de interés;
- No solicitar ni aceptar ninguna dádiva o favor que pudiera influenciar su desempeño; y,
- Respetar la confidencialidad de la información en su posesión.

El contenido de este código debe ser difundido ampliamente, con el fin de fomentar su cumplimiento.

2. MEJORES PRÁCTICAS EN MATERIA DE PRESUPUESTACIÓN

La elaboración del presupuesto estatal está sujeta a un número importante de variables que están fuera del control de las autoridades locales. Un componente

fundamental lo constituyen las participaciones por ingresos federales, mismas que se determinan con la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación. De esta forma, la incertidumbre asociada con el proceso de aprobación del presupuesto a nivel federal tiene un efecto negativo multiplicador en la elaboración de los presupuestos estatales. Una condición necesaria para fortalecer el proceso presupuestario a nivel estatal es, sin duda, el establecimiento de un esquema de presupuestación que brinde certidumbre a nivel federal.

Sin menoscabo de lo anterior, existen diversos elementos de los presupuestos estatales que son susceptibles de mejora. En primera instancia, destacan las proyecciones sobre los gastos de nómina. Debido a las características propias de los servicios que ofrecen los estados y municipios, los gastos de personal representan un componente altamente significativo del presupuesto anual. Así, el fortalecimiento del proceso presupuestario debe basarse en un cuidadoso monitoreo y control del gasto de nómina y de los paquetes de prestaciones.

Muchos estados y municipios se han enfrentado a fuertes problemas de liquidez por el pago de primas vacacionales y aguinaldos.

Buenas prácticas en el proceso presupuesto del gasto de personal incluyen:

- Contar con un registro preciso de la nómina estatal que incluya todos los elementos relacionados con el paquete de compensaciones de un empleado;
- Realizar proyecciones conservadoras y realistas sobre el crecimiento de los gastos, en línea con el entorno político y económico de la entidad;
- Crear una reserva mediante aportaciones mensuales para evitar los frecuentes problemas de liquidez que suelen presentarse al cierre del año.

En segunda instancia, es necesario fortalecer los mecanismos de presupuestación para los gastos asociados con el servicio de la deuda pública.

Para ello, una buena práctica es tomar como punto de partida el concepto de que el gasto en el servicio de la deuda es un gasto no programable. Ello implica que este tipo de gasto no es discrecional y, por tanto, que no está sujeto a posibles recortes ante fluctuaciones en las condiciones de los mercados financieros. Por lo tanto, la instrumentación efectiva de esta buena práctica requiere desarrollar proyecciones del servicio de la deuda para cada préstamo vigente y pagadero bajo distintos escenarios, con el fin de contar con elementos para evaluar la sensibilidad de las finanzas públicas ante movimientos adversos en las condiciones financieras y, con esto, valorar de forma más precisa la capacidad de endeudamiento de la entidad.

Finalmente, es importante avanzar hacia la realización de presupuestos multianuales que sean consistentes con lo establecido en el programa estatal de desarrollo.

3. INTRODUCCIÓN DE NORMAS PRUDENCIALES

A continuación se presentan algunas normas prudenciales que ayudan a una adecuada administración de la deuda:

1. Establecer restricciones sobre el uso de los recursos captados por contrataciones de deuda

El uso de recursos proveniente de la contratación de deuda en las entidades está supeditado a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución, que establece que “los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos”.

Sin embargo, debido a que la Constitución no define el concepto de inversión pública productiva, éste ha sido determinado con base en los lineamientos establecidos dentro de las constituciones estatales, generando marcadas diferencias entre los conceptos utilizados por distintas entidades. En este sentido, una práctica deseable es avanzar hacia una definición homogénea de inversión pública productiva que determine con claridad la obligación de que el gasto de inversión en capital sea superior al monto de endeudamiento neto de la entidad, que se asegure que los recursos obtenidos por financiamientos netos no se destinen al gasto corriente, al mismo tiempo que dicha inversión se destine al desarrollo de las regiones y el país.

2. Instituir mecanismos de responsabilidad fiscal que permitan mantener la deuda subnacional en niveles sostenibles

Como se mencionó anteriormente, las mejores prácticas de deuda local deben inscribirse en un marco de responsabilidad fiscal a nivel federal. Sin embargo, se requiere de un compromiso adicional por parte de los gobiernos estatal y municipal para mantener la deuda subnacional en niveles sostenibles.

Actualmente, muchos estados restringen su nivel de endeudamiento mediante la utilización de razones proporcionales a sus gastos o a sus ingresos. Estos indicadores pueden resultar irrelevantes, ya que la definición de gastos e ingresos puede no reflejar la capacidad de repago de la entidad. Por ejemplo, el uso de indicadores

referenciados a ingresos totales puede no reflejar la capacidad de pago de la entidad, ya que muchos de estos ingresos están ya etiquetados para el pago de gastos de nómina y de operación.

En este sentido, es necesario instituir mecanismos adicionales que permitan garantizar que la trayectoria de la postura fiscal de los gobiernos locales es sustentable en el tiempo. En línea con las mejores prácticas a nivel macrofiscal, una directriz apropiada es establecer un compromiso legal de mantener la deuda pública en una trayectoria sostenible tomando como punto de partida el ahorro público de la entidad, definido como ingresos menos gasto corriente.

Es decir, la capacidad de endeudamiento de la entidad debe mantener una correspondencia con los recursos con los que cuenta que no están ya comprometidos para otras actividades.

3. Mantener un estricto control de los avales y garantías

Los avales y garantías representan el compromiso de los gobiernos estatales de canalizar recursos públicos a solventar un evento contingente. A través de ellas el gobierno estatal asume algún riesgo con el fin de coadyuvar a que se instrumenten proyectos prioritarios para el desarrollo local. No obstante, si las garantías y avales otorgados no son monitoreados adecuadamente, éstos pueden constituir un fuerte riesgo para las finanzas públicas locales en el futuro.

En este sentido, buenas prácticas en materia de avales y garantías son:

- Implantar requisitos formales para otorgar garantías;
- Establecer que las garantías otorgadas sean preferentemente subsidiarias;
- Establecer mecanismos rigurosos para constatar la suficiencia de las contragarantías pactadas.
- Crear una Comisión integrada por distintos funcionarios públicos locales, encargada de otorgar las garantías y constatar la suficiencia de las contragarantías.
- Informar periódicamente al Congreso local y al público en general sobre la evolución de las garantías, precisando el objetivo de la misma, su monto, su duración y sus beneficiarios.

La supervisión adecuada del otorgamiento de garantías y avales incrementará la transparencia de las cuentas fiscales y disminuirá la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante perturbaciones económicas adversas.

4. FORTALECIMIENTO DEL MARCO INSTITUCIONAL

A continuación se presentan algunas prácticas para ajustar el marco institucional:

1. Desarrollar un marco institucional que permita administrar y monitorear las obligaciones de deuda contratadas.

Dentro de la estructura de la administración de las finanzas públicas locales es importante contar con una oficina que sea directamente responsable del manejo de la deuda pública. La oficina debe mantener una estructura organizacional que mitigue el riesgo operativo, estableciendo claramente la ejecución de transacciones, evaluación de alternativas para satisfacer las necesidades de financiamiento, registro de las operaciones, elaboración de estadísticas y seguimiento, entre otras. Al establecer esta estructura deben especificarse con claridad los objetivos y las obligaciones de la misma, así como el alcance de sus responsabilidades.

Como complemento de lo anterior, una buena práctica consiste en establecer como lineamientos para la administración de la deuda local lo siguiente:

- Realizar el seguimiento oportuno sobre la evolución del nivel de la deuda.
- Evitar la concentración de amortizaciones en el tiempo con el fin de disminuir el riesgo de refinanciamiento.
- Mantener un nivel adecuado de liquidez, mediante un monitoreo cuidadoso de las reservas, cartera de inversión y las obligaciones de gasto de corto plazo.
- Diversificar las fuentes de financiamiento para mitigar los riesgos de enfrentar restricciones de acceso a recursos financieros frescos.
- Estudiar los efectos que en la deuda pudieran tener escenarios macroeconómicos adversos, con el fin de tomar las provisiones necesarias (análisis de sensibilidad).

Finalmente, es importante que tanto las responsabilidades como los objetivos establecidos por la oficina de administración de deuda estén establecidos en ordenamientos legales y sean difundidos para incentivar un adecuado desempeño.

2. Desarrollar recursos humanos especializados en las entidades

Una oficina de administración de deuda debe contar con los recursos humanos capacitados para el adecuado desempeño de sus actividades. Los administradores profesionales proveen disciplina a los procesos asociados con la contratación de deuda pública y mantienen una visión de mediano y largo plazo sobre su evolución.

Una buena práctica consiste en buscar la profesionalización de los empleados que desempeñan funciones críticas en el proceso de administración financiera.

Para ello, es posible instrumentar las siguientes medidas:

- Brindar continuidad a personal con capacidad técnica o experiencia probada en las actividades desempeñadas.
- Establecer programas de capacitación orientados al fortalecimiento de las habilidades técnicas de los trabajadores locales.
- Institucionalizar el proceso de selección de personal para evitar que dicho proceso esté sujeto a los ciclos electorales de las entidades.

3. Promover una mayor participación de municipios en el sistema de calificaciones crediticias

Las calificaciones crediticias se perciben como evaluaciones independientes del desempeño financiero y económico de una entidad. Por ello, el obtener una calificación puede resultar al menos en las siguientes ventajas:

- La calificación crediticia funciona como un proceso de “certificación voluntaria” que disminuye los problemas de asimetría en la información.
- En otras palabras, los inversionistas o acreedores tenderán a destinar sus recursos a proyectos en entidades calificadas sobre aquellas no calificadas.
- Debido a que en muchas ocasiones el financiamiento municipal se requiere para proyectos de infraestructura, cuya naturaleza es de largo plazo, la obtención de recursos a través del mercado bancario puede no ser apropiada. El contar con una calificación crediticia abre oportunidades para obtener recursos mediante la emisión de instrumentos de deuda en los mercados de valores, facilitando con ello el calce entre los plazos de maduración del proyecto y del pasivo.

5. MEJORES PRÁCTICAS PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Existe consenso sobre la importancia central que desempeña la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de desarrollo económico y social. La transparencia y la rendición de cuentas permiten que aquellos funcionarios con la facultad de diseñar e instrumentar la política económica sean responsables de los resultados obtenidos ante la sociedad en general. En este sentido, el diseño de las políti-

cas tendrá el apoyo de una sociedad bien informada, lo que coadyuvará a que éstas sean puestas en marcha con éxito.

La transparencia redundará en beneficios directos para los gobiernos locales, al reflejarse en costos más bajos para acceder a recursos financieros. Como ejemplo, es pertinente destacar la evidente correlación positiva que existe entre calificaciones elevadas y la promulgación de leyes estatales de transparencia de la información.

A continuación se presenta una lista de buenas prácticas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

1. Definir claramente la estructura y las funciones del gobierno local, los gobiernos municipales y de los organismos auxiliares

La definición del ámbito de competencia del gobierno y sus organismos auxiliares es fundamental para promover la rendición de cuentas. Las funciones del sector público local y municipal están relacionadas con la instrumentación de políticas públicas a través de la provisión de servicios. Por ello, la separación de las funciones facilita la evaluación del desempeño de las distintas entidades del sector público.

1 De acuerdo con la escala de calificaciones de Standard & Poors, todas las entidades estatales con calificación arriba de mxA han promulgado una ley estatal de transparencia de la información.

En este sentido, una buena práctica consiste en hacer del conocimiento de la sociedad en general un cuadro institucional que muestre la estructura tanto del gobierno local como del de los gobiernos municipales y de los organismos auxiliares conforme se establezca en los ordenamientos jurídicos.

2. Promover la divulgación de información sobre todas las actividades realizadas por los gobiernos subnacionales

La divulgación de información es fundamental para que la sociedad cuente con los elementos que le permitan evaluar el desempeño de sus autoridades.

Una buena práctica consiste en divulgar regularmente información sobre la evolución pasada, actual y proyectada de las principales variables financieras de los gobiernos locales y municipales. En materia presupuestal, es necesario hacer del conocimiento del público en general reportes fiscales que contengan todas las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias del gobierno local, así como la po-

sición fiscal consolidada con los organismos auxiliares. Los reportes deben contener también información sobre los pasivos contingentes de las entidades y la deuda avalada a organismos y municipios.

Asimismo, los reportes sobre deuda pública deben incluir información sobre el perfil y la composición de la deuda, así como de los activos financieros, las proyecciones de pago de capital, y el costo explícito por intereses. La deuda debe clasificarse con base en su madurez residual como de corto y largo plazo. La apertura de la información sobre la deuda pública debe contener también los tipos de instrumento utilizados.

Los principios que se deben seguir para dar a conocer información al público son:

Periodicidad: La publicación de la información debe hacerse de forma oportuna, para que ésta sea útil en la toma de decisiones. Es importante que se establezca un calendario de publicación de la información.

Integridad: Es fundamental que la totalidad de la información esté accesible al público en general. Se debe publicar la información de forma simultánea a todos los interesados, con el fin de evitar que se esconda la información o que se hagan modificaciones posteriores a los reportes.

Claridad: Se deben publicar las metodologías para el cálculo de indicadores, así como avisar de cualquier cambio en las mismas. Asimismo, se deben revelar oportunamente las fuentes de información.

3. Realizar auditorías externas

Una característica fundamental del buen gobierno tiene que ver con el uso de auditores independientes. No obstante, sólo una minoría de las entidades fedrativas presenta reportes de auditorías externas al público en general. En este sentido, una buena práctica es promover la realización de auditorías externas a las cuentas fiscales de los gobiernos estatales y municipales. Estas auditorías proporcionarán una visión objetiva de la posición fiscal de la entidad y funcionarán como un instrumento útil para fortalecer la administración y la transparencia de la gestión gubernamental. Por supuesto, los resultados de estas evaluaciones deben hacerse del conocimiento del Congreso local, los cabildos municipales, en su caso, y del público en general.

CONCLUSIONES

La descentralización de las responsabilidades gubernamentales es un proceso que ayudará a que las necesidades de la población se satisfagan de forma más directa y oportuna. Sin embargo, estos beneficios sólo se darán si las administraciones locales asumen cabalmente sus responsabilidades.

Para ello, será necesario que las administraciones locales asuman compromisos de transparencia, eficiencia y de rendición de cuentas en relación a sus finanzas públicas. Asimismo, es fundamental avanzar en el fortalecimiento del marco legislativo para introducir mecanismos que ayuden a mantener una postura fiscal solvente y sostenible en el mediano y largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Andrade Martínez Marcela, Director Finanzas Públicas (Cd. México) Panti Garza Humberto, Director Finanzas Públicas (Monterrey), ponencia denominada "Calificación Crediticia a Gobiernos Subnacionales en México", jun. 28-2004.

Bojórquez León César "Emisión de Deuda Pública en el Mercado de Valores: El Caso del Municipio de Aguascalientes. Indetec, 2002.

Códigos Fiscales y Financieros de las Entidades Federativas (Chiapas y Estado de México, respectivamente).

Conesa Andrés, SHCP (Coordinador). Documento denominado "Marco Legal de la Deuda de Entidades Federativas: Diagnóstico", Marzo 2004.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 117, Fracción VIII.

Diversas Circulares de la CNBV.

Diccionario de Contabilidad y Finanzas, Ed. Cultural, 1999, pp. 47 y 236.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, 1997, Décima edición, tomo I-O pp. 2218, 2248, 2249 y 2250; Tomo III (P-Z), pp. 3102, 3004 y 3005.

Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público, Autor: José Ayala Espino, Ed. Diana, 1ª. Edición, julio 2000, pp 170 y 178.

Estrategia Financiera Profesional, S.C. Ponencia denominada "Financiamiento a Estados y Municipios: Fuentes y Mecanismos de Pago", Baéz Magaña Emilio R Lic., en seminario sobre bursatilización. Moody's. mayo 12, de 2004.

Glosario de términos más usuales de la administración pública federal, fuente página web de la SHCP, www.shcp.gob.mx.

Gómez Garza Alfredo, Director de Finanzas Públicas de Fitch. México, ponencia denominada: “Gobiernos Estatales y Municipales: I Rendición de Cuentas y su Homologación” y Normas Prudenciales, de fecha abril 28-2004.

Ley de Administración Financiera del Estado de Nuevo León.

Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículo 9º, publicado en el DOF el 15 de diciembre de 1995.

Leyes de Deuda Pública Estatales y Municipales.

Ley de General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ley de Instituciones de Crédito.

“Manual de mejores prácticas para la administración de la deuda en las Entidades Subnacionales (Propuesta Ejecutiva de la Convención Nacional Hacendaria)”.

Moody’s y Protego ponencia denominada “Emisión Conjunta de Valores Municipales”, en Seminario sobre Bursatilización. Moodys. mayo 12 de 2004.

Orozco Waters Rodrigo “Fideicomiso Maestro de Administración y Pago”, ponencia del Seminario Internacional: Nuevas Fuentes Crediticias para Estados y Municipios, realizado en Zapopán, Jal. del 10 al 11 de abril de 2003.

Paulina Campos, Standard and Poor’s artículo denominado “¿Cuál es el valor de una garantía en el sector público?”, México, 29 de julio de 2004.

Reglamento del Artículo 9o. de la LCF en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, publicado en el DOF el 15 de octubre de 2001.

Reglamentos del Registro de la Deuda Pública Estatal y Municipal de Coahuila, Colima y Morelos.

Revista “Federalismo y Desarrollo”, de Banobras, Número 63, julio-sept. de 1998, p.p.23-26.

Uribe Gómez José Candelario “Normatividad en Materia de Deuda Pública Estatal y Municipal”, editado por INDETEC, 1994.

Trabajos Preparatorios de la Convención Nacional Hacendaria: Diagnóstico General de los Temas de la Convención “Deuda Pública”.