




## Módulo 6. La deuda como palanca para el desarrollo

### Presentación

La deuda pública constituye una herramienta para complementar los recursos financieros de una administración pública local. En este módulo se pretende presentar un marco general sobre:





-  ¿Qué es la **deuda pública**?
-  ¿Para qué se **debe utilizar** la deuda pública?
-  ¿Cómo afecta la deuda pública a las **finanzas municipales**?

Cada vez que el gobierno decide llevar a cabo una obra pública tiene que tomar una decisión de financiamiento. Una obra se puede pagar con: a) recursos derivados de los ingresos tradicionales o b) con alguna variación que involucre a la deuda ya sea en parte o en su totalidad, e incluso la participación del sector privado.

Los proyectos que son candidatos a ser financiados con crédito son típicamente los de obra pública e infraestructura. La deuda pública es una palanca que permite que proyectos, que de otra forma no se desarrollarían, se lleven a cabo. Una vez mencionado esto, es importante que mientras lee este módulo piense en la deuda como una herramienta para aumentar el alcance de algún proyecto de obras públicas, para anticipar su realización y no como la forma de hacer frente a la escasez de recursos. Siempre que se pide un crédito se adquiere un compromiso que debe solventarse y es importante ver de dónde van a salir esos recursos.

El objetivo de este módulo es entender para qué sirve la deuda, cómo se puede contratar y cómo impacta en las finanzas municipales.

Al final del módulo será capaz de:



-  Conocer de manera general, los aspectos jurídicos y financieros de la deuda.
-  Identificar las principales fuentes de financiamiento.
-  Conocer los procesos de emisión y contratación de la deuda.
-  Entender el impacto de la deuda en la hacienda pública local.

### Tema 1. Objetivos del endeudamiento local

#### 1.1 Objetivos del endeudamiento local

Hasta este momento ya conocimos los procesos de ingresos, gasto e inversión; ahora entraremos al **proceso de deuda**. Como se imaginará, este proceso es un complemento de los anteriores y especialmente del proceso de **inversión**.

El presente módulo pretende presentar un panorama amplio de las **alternativas de financiamiento** que existen. Adicionalmente se presentan algunas otras formas en las que se pueden financiar los proyectos.

 <b>PUNTOS DE REFLEXIÓN</b>	 ¿Qué <b>necesidades de obra pública</b> existen en su localidad y qué posibilidad hay de que una parte de esas necesidades sea cubierta a través de algún esquema de financiamiento?
--	--

Para empezar a hablar sobre el tema de la **deuda**, debe quedar muy claro qué es la deuda pública y cuál es el objetivo del endeudamiento local.

### Concepto de deuda pública local

Se entenderá como deuda pública local el conjunto de obligaciones de pasivo (directas, indirectas o contingentes) derivadas de financiamientos a cargo del gobierno estatal o municipal, con las características y limitaciones que establece la ley en la materia.

### ¿Para qué sirve la deuda pública?

<b>Gobiernos nacionales</b>	<p>En el caso de los gobiernos nacionales, la deuda pública sirve para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Financiar el déficit público, es decir para cubrir los gastos que van más allá de los ingresos que recibe el gobierno.</li> <li>2. Manejar el tipo de cambio.</li> <li>3. Cubrir gastos en emergencias.</li> </ol> <p>En la mayoría de los países, las legislaturas son responsables de autorizar el nivel de deuda que se podrá contratar.</p>
<b>Gobiernos locales y estatales</b>	
<b>Gobiernos nacionales</b>	<p>Para los gobiernos locales y estatales la deuda pública juega un papel diferente.</p> <p>La principal responsabilidad de los gobiernos locales, en general, es la de <b>proporcionar los servicios públicos que sus ciudadanos demandan</b>. Desde esta perspectiva, en el caso de los gobiernos locales, la deuda serviría para financiar proyectos que permitan aumentar los servicios ofrecidos, su cobertura o calidad. Dicho de otra manera, el principal objetivo de la deuda pública es el de <b>financiar proyectos de capital</b>, también llamados <b>inversiones públicas productivas</b>.</p>
<b>Gobiernos locales y estatales</b>	

En este sentido, el endeudamiento se debe utilizar:

Vaya a la página del curso

✓	a) para inversión productiva	✗	para financiar <u>gasto corriente</u>
	b) para enfrentar contingencias presupuestales temporales		

## Tema 2. Marco legal

### 2.1 Marco legal

Existen dos modelos que determinan el marco legal para los gobiernos estatales y municipales, dependiendo del país, para una mejor comprensión del tema, decidimos nombrarlos Modelo A y Modelo B. Veamos cuáles son sus diferencias.

Modelo A	Modelo B
En algunos países la regulación permite que cada estado o municipio contraiga créditos bajo las condiciones que considere más atractivas y con quien más convenga.	En otros países, la regulación es más estricta y no permite a los gobiernos locales la contratación de deuda más que en la moneda del país y con acreedores nacionales.

Es claro que entre estos dos extremos la regulación puede tener variantes.

Los dos sistemas tienen ventajas y desventajas:

Vaya a la página del curso

	Modelo A	Modelo B
	Permitir contratar deuda en moneda extranjera	No permitir contratar deuda en moneda extranjera
Ventajas		
Desventajas		

En México, el **Artículo 117** de la Constitución prohíbe a los gobiernos estatales y municipales obtener financiamiento del exterior y establece que el destino de los recursos debe ser sólo para inversiones públicas productivas.

Adicionalmente, existen entidades en México en las que los Congresos Locales han impuesto restricciones al límite de endeudamiento.

Y... ¿cuáles son las mejores prácticas?

Vaya a la página del curso

- Respecto al uso de fondos de organismos internacionales
- Respecto al uso de fondos para inversiones públicas productivas
- Respecto a la autoridad de las legislaturas locales
- Respecto a la legislación de cada entidad federativa

Entre los aspectos fundamentales que establecen las leyes de deuda pública de los estados destacan los siguientes:

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.



En el caso de las leyes, en algunos de los estados mexicanos también se pueden contemplar cuatro elementos adicionales:



Si bien se han hecho grandes avances en materia de regulación en México. En general, “la pluralidad de leyes que regulan la deuda pública de las entidades federativas, propician un marco legal débil en cuanto al manejo de la deuda, topes de endeudamiento y rendición de cuentas en cada entidad.”

### Tema 3. Fuentes de financiamiento

Es importante recordar que no todas las contrataciones de empréstitos o financiamientos dan lugar a la constitución de deuda pública.\*

\*Se entenderá como deuda pública local el conjunto de obligaciones de pasivo (directas, indirectas o contingentes) derivadas de financiamientos a cargo del gobierno estatal o municipal, con las características y limitaciones que establece la ley en la materia.

En este apartado abordaremos dos posibilidades de financiamiento: **el crédito y las emisiones bursátiles**.

Adicionalmente analizaremos las asociaciones público privadas (APPs) así como otras formas de endeudamiento que se conocen con el nombre genérico de “deuda fuera de balance”.

Ahora procederemos a analizar cada una de estas fuentes de financiamiento a través del siguiente esquema.



### 3.1 Crédito de las instituciones bancarias

Es común que las diferentes instituciones bancarias destinen un departamento administrativo (comúnmente llamado “banca de gobierno”) a la atención de las necesidades de los gobiernos locales, dadas las características particulares de los gobiernos estatales y municipales, así como las de las dependencias y entidades de administración pública.

#### ¿Qué ofrecen este tipo de instituciones?

Normalmente las instituciones bancarias ofrecen una amplia gama de servicios entre los que están los esquemas de financiamiento, a través de programas de crédito flexibles que proporcionan la liquidez que se requiere para llevar a cabo proyectos de infraestructura y para cubrir necesidades temporales y urgentes.

Algunos de los servicios más comunes son los siguientes:

#### **Créditos para obras públicas y acciones (inversiones productivas):**

- Productos que ayudan al municipio a cumplir sus metas de inversión.
- Productos que permiten realizar proyectos de infraestructura y equipamiento.

#### **Apoyo a la operación:**

- Productos que ayudan al control del gasto, especialmente pagos al personal.
- Productos que simplifican el pago a proveedores.
- Productos que permiten que el municipio dé financiamiento a proveedores.

#### **Apoyo de tesorería:**

- Productos que ayudan a manejar las cuentas municipales, las salidas de

dinero, operaciones en tránsito y en general buscan evitar que el municipio se sobregire.

### 3.2 Crédito de instituciones de banca de desarrollo

En México, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (**BANOBRAS**) es el banco del federalismo y otorga financiamiento a las administraciones estatales y municipales, para que sus localidades y centros de población puedan desarrollar su infraestructura y servicios públicos orientados a elevar el nivel de bienestar de sus pobladores, así como a generar mejores condiciones que impulsen el desarrollo económico sostenible. Es común encontrar que muchos países cuenten con un banco de desarrollo.

Los productos de BANOBRAS están diseñados para atender las necesidades de los gobiernos locales fundamentalmente en tres áreas:



Si desea ver los servicios donde BANOBRAS puede brindarle asistencia técnica y financiamiento consulte el siguiente documento:

Vaya a la página del curso



Listado de servicios de  
BANOBRAS

Para información detallada sobre las áreas en las que BANOBRAS puede apoyar a las administraciones locales le recomendamos visitar su sitio de Internet (<http://www.banobras.gob.mx>) o contactarlos directamente.

### 3.3 Emisiones bursátiles en el mercado de valores

Los mercados de valores en muchos países han diseñado mecanismos mediante los cuales los gobiernos locales pueden acceder a recursos de manera más económica. La obtención de financiamiento en el mercado de valores es un esquema que los gobiernos locales han estado utilizando crecientemente. Ofrecen grandes ventajas en cuanto a la tasa de interés de los recursos, aunque cabe señalar que presentan algunos gastos adicionales que es necesario considerar.



D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

	<p>✚ ¿Es posible obtener condiciones financieras atractivas en el mercado bursátil?</p> <p>Sí, en el mercado bursátil es posible obtener condiciones financieras atractivas. Sin embargo, se deben cuidar con atención los gastos o costos adicionales inherentes al financiamiento, así como el tiempo necesario para tener acceso a esta fuente de financiamiento.</p>
--	--

Existen ciertos factores que generan el incremento en el tiempo de tramitación así como gastos adicionales, los cuales se deben a los siguientes factores:

Vaya a la página del curso

### 3.3 Emisiones bursátiles en el mercado de valores

Al hablar del **mercado de valores**, es importante tomar en cuenta la siguiente información:

En cuanto a...

Vaya a la página del curso

Si desea conocer los montos de endeudamiento de los gobiernos estatales y municipales de México a Marzo de 2007, consulte el siguiente documento:


 [Endeudamiento de gobiernos estatales y municipales](#)

### 3.4 Modalidades de la asociación entre el sector público y el privado

Hoy en día es cada vez más común ver que el gobierno trabaja en conjunto con el sector privado para proveer los servicios y la infraestructura que necesitamos. Estas asociaciones le brindan al sector público la oportunidad de dar mejores servicios a un menor costo.

Los mecanismos que existen son diversos y varían según el grado de participación de cada sector. A continuación veremos brevemente tres de estos mecanismos.

Vaya a la página del curso




 <p>PUNTOS DE REFLEXIÓN</p>	<p>✚ En todos los casos anteriores es importante investigar que la legislación local permita la asociación con el sector privado y, sobre todo, prestar atención a los detalles en los contratos para asegurar los intereses del gobierno.</p>
--	--

### 3.5 Arrendamiento

El arrendamiento es una herramienta novedosa que han empezado a utilizar los gobiernos locales con buenos

resultados. El arrendamiento puro se origina mediante un **contrato** en el que se otorga el **uso o goce temporal de un bien a un tercero por un plazo determinado** sin que exista obligación de compra al final.

Revise el siguiente ejemplo para aclarar cómo funciona esta herramienta.




<b>Ejemplo de arrendamiento de automóviles</b>	
Cuando se tiene un automóvil bajo este esquema. la propiedad nunca será del gobierno. Sin embargo, esté lo podrá usar por un tiempo previamente establecido y deberá devolverlo al finalizar el contrato.	<b>Ventaja:</b> Esta forma de hacerse de activos es que no se reconocen como deuda sino como gasto.
	<b>Desventaja:</b> Hay quienes afirman que el arrendamiento no es conveniente porque al final del contrato el gobierno no se queda con el activo, en este caso el automóvil.
La desventaja no es necesariamente mala por dos razones:	
 VAYA A LA PÁGINA	 



### 3.6 Pasivos contingentes

Un pasivo contingente es una obligación que se tendría dependiendo de que algún evento ocurra en el futuro. Para aclarar esta obligación revise el siguiente ejemplo.

<b>Ejemplo: los pasivos que pueden resultar de litigios pendientes.</b>	
Si el gobierno gana el caso no se genera obligación alguna.	Si el gobierno pierde se puede generar una obligación de pago.
Como el pasivo todavía no existe, generalmente no se reconoce en el balance general y no se incluye en los presupuestos de egresos.	

Otros ejemplos de pasivos contingentes comunes en los gobiernos locales son:

-  Adeudos con el gobierno central por impuestos pendientes de pago.
-  Pago pendiente de derechos de agua.
-  Electricidad.

 <b>PUNTOS DE REFLEXIÓN</b>	 Los pasivos contingentes no son reconocidos por la mayoría de los gobiernos del mundo, lo que puede conducir a una situación complicada en el futuro.
--	---

### 3.7 Adeudos por pensiones

Quienes han laborado para el gobierno durante un tiempo prolongado esperan recibir, al finalizar su actividad productiva, un ingreso que les permita mantener un nivel de consumo al momento de su retiro. Viéndolo desde una perspectiva gráfica:



El retiro puede darse por:

1. Invalidez
2. Vejez
3. Cesantía en edad avanzada

Los planes, generalmente, también protegen a los dependientes económicos del trabajador en caso de deceso.

### 3.7 Adeudos por pensiones

Como se imaginará, ésta no es una obligación menor y por ello hay que cuantificarla. Hay quienes agrupan a los **adeudos de pensiones dentro del pasivo contingente** porque, al igual que el pasivo contingente, no está registrado contablemente. Pero, **los adeudos de pensiones no son un pasivo contingente porque la obligación de pagar la pensión ya se incurrió** y no depende de eventos futuros.

Cuantificar el tamaño de la obligación pensionaria de los estados no es sencillo y depende de los supuestos que se escojan; sobretodo en cuanto al crecimiento de los salarios mínimos y al rendimiento de las reservas de los sistemas pensionarios. A pesar de esto y aunque no se registre en los estados financieros del estado o del municipio es importante cuantificar esta obligación.

A continuación le presentamos los resultados obtenidos en México durante la Convención Nacional Hacendaria en el 2003 que se realizó como un esfuerzo por cuantificar esta obligación (pensionaria) en los gobiernos estatales. Desafortunadamente la información disponible no se encuentra actualizada, por lo que se trabajó con datos de 1998.



#### Déficit anual por entidad federativa

Como se puede observar en el documento, los adeudos por pensiones son bastante grandes y no se deben de desatender. La siguiente gráfica muestra la magnitud de esta deuda actuarial, una vez más basado en datos de 1998.






#### Deuda actuarial

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

Existen dos formas básicas de financiar la deuda, sin embargo hay muchas variantes que se pueden presentar. La deuda pública garantizada está respaldada por la confianza y credibilidad plenas de quien la emite.

La garantía genérica son los ingresos y el patrimonio totales del gobierno local. Se pueden pactar de esta manera:

-  Certificados bursátiles o bonos municipales
-  Certificados de participación ordinaria
-  Créditos con la banca comercial




En este caso los gobiernos locales emiten títulos a plazo que generan interés de manera periódica y que deberán ser liquidados al final. En muchos casos la deuda está respaldada con el 100% del patrimonio e ingresos del gobierno local emisor.

Una variante muy interesante que ha surgido en México es la de garantizar la deuda con transferencias federales. A este mecanismo se le conoce en México como el **fideicomiso maestro**.

#### Tema 4. Formas de financiamiento

Existen dos formas básicas de financiar la deuda, sin embargo hay muchas variantes que se pueden presentar. La deuda pública garantizada está respaldada por la confianza y credibilidad plenas de quien la emite.

La garantía genérica son los ingresos y el patrimonio totales del gobierno local. Se pueden pactar de esta manera:

-  Certificados bursátiles o bonos municipales
-  Certificados de participación ordinaria
-  Créditos con la banca comercial

En este caso los gobiernos locales emiten títulos a plazo que generan interés de manera periódica y que deberán ser liquidados al final. En muchos casos la deuda está respaldada con el 100% del patrimonio e ingresos del gobierno local emisor.

Una variante muy interesante que ha surgido en México es la de garantizar la deuda con transferencias federales. A este mecanismo se le conoce en México como el **fideicomiso maestro**.

#### Fideicomiso maestro

El fideicomiso maestro es un mecanismo de fuente de pago de la deuda en el que las transferencias federales se

destinan primero al pago de la deuda antes de repartirse a los estados o municipios. Es decir, las participaciones o transferencias se usan para garantizar el servicio de la deuda.

Vaya a la página del curso





Otra forma de ver el fideicomiso maestro es la siguiente:



El municipio instruye al gobierno del estado para que las participaciones las haga llegar mediante un fideicomiso que se encargue de realizar los pagos a los inversionistas y luego devuelva al gobierno municipal los remanentes.

La deuda pública no garantizada es aquella en la que el patrimonio del gobierno no está dado en garantía.

Veamos cuál ha sido la experiencia del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, respecto a los esquemas de financiamiento a la inversión que se pueden implementar en las administraciones municipales.

<b>Testimonio Alcalde de San Pedro Garza García, Administración 2003-2006 /Alcalde de Santa Catarina, Administración 1997-2000, Nuevo León</b>		<b>Testimonio del Tesorero Municipal de San Pedro Garza García, NL Administración 2003-2006</b>	
 <b>Texto</b>	 <b>Video</b>	 <b>Texto</b>	 <b>Video</b>

#### 4.1 Deuda pública no garantizada

Este tipo de deuda es común en proyectos de infraestructura en los que el proyecto constituye la garantía.

Por ejemplo:



Como se imaginará, una planta tratadora de agua no es un activo que sirva a mucha gente como garantía. Por eso es difícil conseguir este tipo de créditos y, en ocasiones, se consiguen en condiciones no muy atractivas. Por esta razón, en general es bueno dar alguna garantía más atractiva a los inversionistas. El crédito no garantizado es común en la

banca de desarrollo.

## Tema 5. Proceso y requisitos para la contratación de la deuda

El proceso y los requisitos para la contratación de la deuda varían en cada país. Para el caso de México, además de tener que cumplir con lo dispuesto en la Constitución, se tiene que satisfacer lo siguiente:



### 5.1 Análisis de factibilidad

Para que la inversión pública productiva de un gobierno local pueda llevarse a cabo en condiciones apropiadas y se garantice la recuperación de los créditos aplicados, es necesario que se cuente el análisis de factibilidad que consiste en elaborar:


Vea el interactivo en la página Web

<b>Proyecto técnico</b>	<p><b>El proyecto técnico:</b></p> <p>Es el conjunto de estudios especializados (descripción de la obra o servicio; dimensiones del proyecto; estudios de localización e impactos ecológicos; planos y cálculos; descripción de procesos y tecnologías a utilizar; requerimientos de mano de obra, materiales, maquinaria y equipo, e insumos en general; etapas y calendarios de ejecución, etc.) que son indispensables para realizar una obra o poner en marcha un servicio, y con base en el cual es posible presupuestar los costos totales del proyecto.</p>
<b>Estudio socioeconómico</b>	
<b>Estudio financiero</b>	

Si bien esta parte del procedimiento descrito hasta este punto es igualmente válido tanto para los estados como para los municipios, la naturaleza de estos últimos obliga a hacer alguna consideración especial.

Ya se ha comentado que en las **operaciones crediticias** llevadas a cabo por los

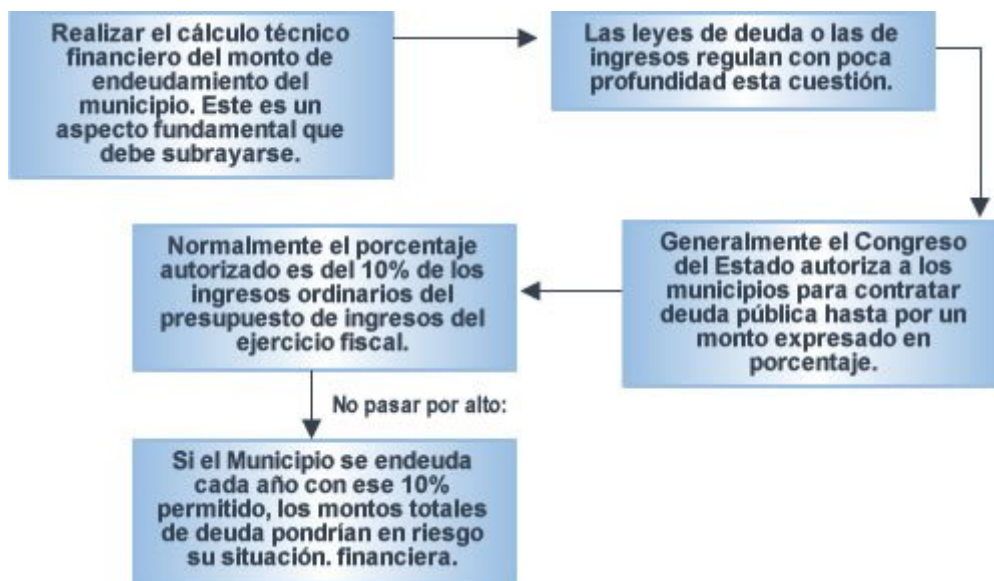
ayuntamientos, el **gobierno del estado puede fungir como avalista o deudor solidario**, por lo que se convertirá en el principal obligado, en el caso de que el municipio no cumpla oportunamente con sus obligaciones.

 <b>PUNTOS DE REFLEXIÓN</b>	<p>✚ Es importante comentar que la estructura orgánica del municipio, de acuerdo con la Constitución General de la República y las leyes municipales de cada estado, identifica al Ayuntamiento como el órgano máximo de gobierno de los municipios, el cual se constituye en el único facultado para tomar, de manera colegiada, las decisiones más trascendentes para la vida municipal, entre ellas, la de llevar a cabo la contratación de créditos para financiar inversiones públicas productivas.</p>
--	--

Para llevar a cabo la contratación de créditos para financiar inversiones públicas productivas es importante realizar lo siguiente:

Vaya a la página del curso

Cuando se lleva a cabo la contratación de créditos para financiar las inversiones públicas productivas en los municipios, es importante estar concientes de las siguientes pautas que ya están preestablecidas:



Además es importante analizar:

- ✚ La tendencia del crecimiento de los ingresos propios.
- ✚ El pronóstico del crecimiento de los ingresos propios.
- ✚ Las participaciones de ahorro en el gasto.
- ✚ La capacidad de ahorro en el gasto para solventar el pago de la deuda pública.

## 5.2 Autorización del Congreso del Estado para tramitar el crédito

Las legislaturas de los estados tienen la facultad de:

- ✚ Autorizar los conceptos y montos del endeudamiento de los estados y los municipios.
- ✚ Asegurarse que los recursos así obtenidos cumplan con la normatividad vigente.
- ✚ Asegurarse que los recursos se destinen a inversiones productivas y su pago posterior sea acorde con la capacidad de pago de los gobiernos locales.

El Congreso del Estado debe autorizar la contratación de los créditos antes de que la autoridad ejecutiva inicie su trámite ante las instituciones financieras; dicha autorización debe permitir, en cada caso, la realización de las operaciones necesarias para proceder al endeudamiento y a la celebración de los contratos respectivos.

Y... ¿Cómo sucede esta aprobación?

Vaya a la página del curso

## 5.3 Solicitud del crédito ante el organismo de financiamiento

Para llevar a cabo el trámite ante la institución financiera elegida, debe formularse la solicitud del crédito. Esta solicitud permite a la institución financiera evaluar la capacidad de pago del municipio, el riesgo del proyecto y la legalidad de éste. Veamos qué debe incluir.

- ✚ Especificación de la obra a realizar y su ubicación
- ✚ Monto que se solicita
- ✚ Situación de los servicios públicos de la localidad
- ✚ Ingresos y egresos del gobierno municipal de años recientes
- ✚ Autorización del Congreso Local

## 5.4 Obtención de la aprobación del crédito

Cuando la institución financiera cuenta con la solicitud del crédito y los resultados del análisis de factibilidad, procede a su evaluación. Si la solicitud está completa y la institución financiera concluye que el proyecto es rentable y legal, se aprobará el crédito.

En este momento se establecerán las condiciones del mismo:

- ✚ Monto máximo autorizado

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

- ✚ Tasa de interés
- ✚ Plazo
- ✚ Tabla de pagos
- ✚ Las fuentes de pago
- ✚ Las garantías
- ✚ Comisiones y demás gastos

### 5.5 Formalización del crédito

La formalización del crédito se hace mediante la suscripción del contrato de apertura y la constitución de las garantías correspondientes, para lo cual debe contarse con la intervención de los representantes legales del gobierno acreditado, del gobierno avalista, en su caso, y de la institución otorgante del crédito.

Para que pueda llevarse a cabo la formalización del crédito, generalmente es necesario cumplir con las siguientes condiciones previas:

- ✚ Que exista el decreto del Congreso Local debidamente publicado, donde se autorice a contratar el crédito, a afectar las participaciones en ingresos federales como garantía y, tratándose de los municipios, se otorgue el aval del gobierno del Estado, en su caso.
- ✚ Que los representantes del estado o municipio contratante acrediten debidamente su personería.
- ✚ Que, tratándose de entidades paraestatales o paramunicipales, el órgano de gobierno del acreditado autorice expresamente la contratación del crédito.

### 5.6 Emisión de certificados bursátiles (sólo para emisiones bursátiles)

Para acudir a esta fuente de financiamiento, los gobiernos locales deben asesorarse por un intermediario bursátil (casa de bolsa), abogados especialistas en la materia y auditores externos. Asimismo, deberán:



- ✚ Solicitar simultáneamente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y a la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) la inscripción al listado.
- ✚ Definir las características de la emisión y oferta pública.
- ✚ Depositar los valores que amparan la emisión.
- ✚ Realizar la oferta pública.

En términos generales, la emisión de certificados bursátiles debiera ofrecer la ventaja, respecto del crédito bancario, de

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008




Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

tasas de interés más bajas, así como una mayor aceptación por parte del público en general. Esto, sin embargo, dependerá de diversos factores y las ventajas generalmente son superiores a los costos sólo cuando se hacen emisiones grandes.





 <b>PUNTOS DE REFLEXIÓN</b>	 Las emisiones bursátiles para financiar proyectos de gobiernos locales se han convertido en una práctica común exitosa en otros países, especialmente en los desarrollados.
--	---

### 5.7 Registro de la deuda

El último paso es registrar la deuda ante las autoridades. En el caso de México se registra ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los requisitos para registrar la deuda son:

-  Que las obligaciones sean pagaderas en México y en moneda nacional, que sólo se puedan negociar en México y que hayan sido aprobadas por las legislaturas locales.
-  Que la deuda e información financiera se publique en un diario de circulación local y en uno de circulación nacional.
-  Que la entidad solicitante esté al corriente en los pagos con la banca de desarrollo.

¿Existen niveles de endeudamiento? ¿Existe algún parámetro que sea recomendable? Veamos las experiencias que nos comparten.

<b>Testimonio Alcalde de San Pedro Garza García, Administración 2003-2006 /Alcalde de Santa Catarina, Administración 1997-2000, Nuevo León</b>		<b>Testimonio del Tesorero Municipal de San Pedro Garza García, NL Administración 2003-2006</b>	
 <u>Texto</u>	 <u>Video</u>	 <u>Texto</u>	 <u>Video</u>

## Tema 6. La calificación crediticia

La calificación crediticia es un instrumento que muestra la capacidad y probabilidad de pago de una organización, en este caso de un municipio. La calificación trata de considerar todos los riesgos económicos y crediticios, es decir, intenta medir la capacidad de pago dadas las condiciones particulares del municipio.

Actualmente en México las 31 entidades federativas y el Distrito Federal cuentan al menos con dos calificaciones y más

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008




Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

de 69 municipios cuentan con dos calificaciones. En esta sección pretendemos explicar qué son las agencias calificadoras, las calificaciones y su significado.



### 6.1 ¿Qué es una agencia calificadora?

Una agencia calificadora es una organización privada que evalúa la capacidad y voluntad de pago de un emisor o de un instrumento de deuda en particular.

En México la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha autorizado a tres agencias calificadoras para operar en el país:

-  Fitch Ratings
-  Moody's
-  Standard and Poor's

Cada una de estas agencias cuenta con su propia metodología y escalas, pero todas miden lo mismo, y tienen como objetivo el de informar al público inversionista de la situación financiera, así como aspectos económicos de una entidad, dando a los usuarios un elemento adicional para la toma de decisiones.

 <b>PUNTOS DE REFLEXIÓN</b>	 Todas las agencias calificadoras cobran por su servicio y los municipios deben de considerar cuál(es) agencia(s) le conviene(n).
---	---

### 6.2 ¿Qué son las calificaciones crediticias?

Como se mencionó en la introducción de esta sección, una calificación crediticia es una opinión fundamentada sobre la capacidad y voluntad de pago de una entidad o de una obligación en particular. A continuación se presentan las escalas de calificaciones de las diferentes agencias:

Escalas de calificaciones otorgadas por las Agencias

	Moody's	Standard and Poor's	Fitch Ratings	Significado
<b>Grado de inversión</b>	Aaa	AAA	AAA	La más alta calidad crediticia
	Aa	AA	AA	Muy alta calidad crediticia
	A	A	A	Alta calidad crediticia
	Baa	BBB	BBB	Adecuada calidad crediticia
	Ba	BB	BB	Especulativa
<b>Grado especulativo</b>	B	B	B	Altamente Especulativa
	Caa	CCC	CCC	Riesgo de incumplimiento
	Ca	CC	CC	Alto riesgo de incumplimiento
	C	SD	D	En incumplimiento

Lineamientos:

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

- ✚ Estas calificaciones adicionalmente se pueden ajustar un poco agregándoles un signo de más (+) o de menos (-) o un número.
- ✚ Adicionalmente, las escalas anteriores se ajustan a una escala nacional cuando se están evaluando obligaciones en moneda local.
- ✚ Cuando a la calificación se le agrega (Mex) al final se entiende que se está hablando de una escala nacional.

Como hemos dicho, se puede calificar al emisor o sólo a una obligación en particular.

Veamos las dos situaciones:

<b>Calificar al emisor</b>	La agencia calificadoradora tratará de determinar si el emisor cuenta con la capacidad para cumplir con sus obligaciones de forma oportuna y total, y no considera ninguna garantía específica o subordinación alguna. Es decir, en el caso de los municipios se evaluaría la capacidad de pago del municipio en su conjunto, considerando sólo las condiciones del municipio y no sus relaciones con otros órdenes de gobierno o garantías específicas para garantizar los créditos.
<b>Calificar una obligación o instrumento en particular</b>	La agencia calificadoradora sí puede tomar en cuenta las garantías que se ofrezcan para garantizar un pago.

Quizá un ejemplo nos pueda ilustrar la diferencia que hay entre estas dos situaciones..



### ¿Qué diferencia hace una calificación?

Se podrá preguntar, para qué sirve una calificación. Una calificación sirve para determinar las condiciones en que se puede acceder a un crédito. La calificación impacta principalmente:

- ✚ La tasa de interés.
- ✚ El plazo que se ofrece.
- ✚ Si se ofrece el crédito en primer lugar.

A continuación se puede ver las relaciones de los resultados de acuerdo a las calificaciones obtenidas:

Calificación baja	Calificación alta
<b>Entidad poco atractiva para una institución financiera, banca mercantil o de desarrollo.</b>	<b>Entidad en la cual los bancos tienen que tener menores reservas para el crédito y mejores condiciones para el municipio.</b>

### ¿Y la calificación sirve para algo más?

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

Sí, la calificación puede servir incluso si el municipio no está considerando contratar la deuda.

Algunos de los beneficios de contar con una calificación son:

Vaya a la página del curso

Constituye una herramienta  
de referencia

Da mayor transparencia a  
las finanzas públicas

Facilita el otorgamiento de  
avales

Reduce las tasas de interés

Fomenta la competitividad

Funge como elemento de  
promoción



### 6.3 Proceso de calificación

El proceso de calificación de un municipio típicamente lleva entre cuatro y seis semanas. Este plazo generalmente se cumple si se presenta la información necesaria en tiempo y forma.

El proceso involucra los siguientes pasos:

- ✚ Análisis histórico de cifras
- ✚ Visita al municipio (entre uno y tres días)
- ✚ Análisis de proyecciones (expectativas futuras de las finanzas municipales)
- ✚ Reunión entre el municipio y la agencia calificadora para aclaraciones
- ✚ Sesión de comité en la agencia calificadora
- ✚ Aprobación de calificación
- ✚ Comunicado de prensa
- ✚ Vigilancia y seguimiento

Si en un municipio se decide solicitar una calificación es importante tener presente, cuál es el objetivo de ésta.

Si es para acceder a mejores condiciones crediticias con la banca comercial o si es para mejorar la comunicación con la sociedad, una calificación puede ser suficiente pero si es para realizar una emisión de deuda en el mercado de valores se necesitan por lo menos dos calificaciones.

Es importante aclarar que una calificación:

- ✚ **No constituye una opinión sobre la administración en turno o el nivel de desarrollo económico del municipio.** Puede haber municipios con altas calificaciones cuyas

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

administraciones provengan de partidos distintos. Puede haber municipios con alto nivel de desarrollo mal calificados y municipios modestos bien calificados.

- ✚ **No es una auditoría de las finanzas municipales.** Las agencias calificadoras verifican la validez de la información que se les proporciona, pero no son fiscalizadoras y su objetivo no es verificar ni la calidad, ni la eficiencia, ni la eficacia, ni la transparencia.
- ✚ **No es una recomendación de inversión.** Una alta calificación no representa una opinión en torno a la conveniencia de invertir en el municipio o en instrumentos del municipio.

## Tema 7. Refinanciamiento

### 7.1 Refinanciamiento

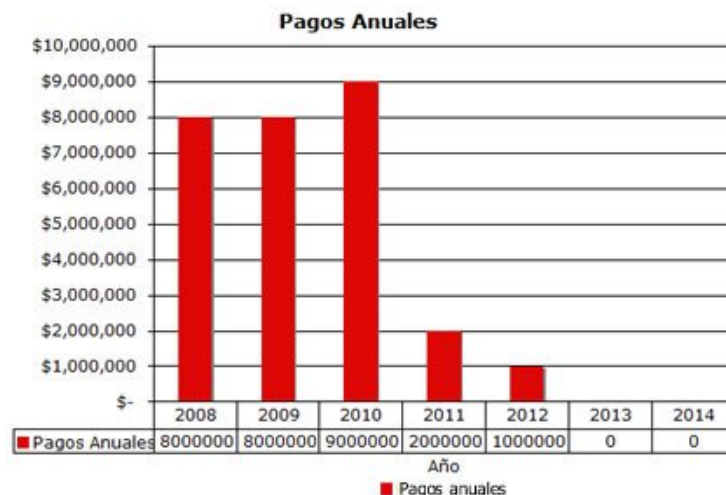
En ocasiones la deuda, pero sobretudo el servicio de la deuda, compromete muchos recursos del municipio y le obliga a destinar un porcentaje grande de sus recursos para este fin.. Lo anterior puede ser el resultado de que alguna administración anterior no planeó un calendario de pago de la deuda equilibrado, o a cambios en el mercado que lleven a mayores tasas de interés, y por ello peores condiciones de crédito.

Una vez más utilizaremos un ejemplo para ilustrar el caso del Municipio La Esperanza.

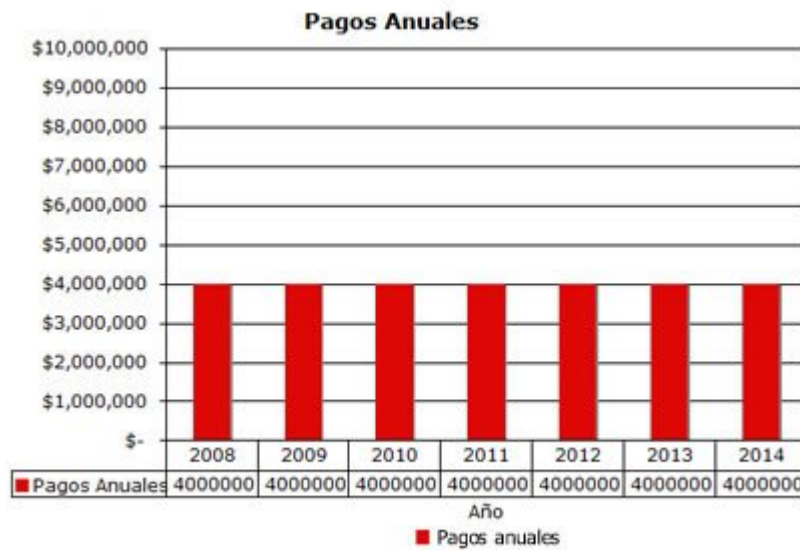
Para realizar el análisis del caso presentaremos dos formas de mitigar la carga financiera:

#### Ampliar el plazo bajando el pago anual

Como se observa en la gráfica, los primeros tres años, de 2008 a 2010 cuentan con los pagos más elevados y luego se reducen significativamente.



#### Buscar pagos iguales (o amortizaciones iguales)



Para ampliar el plazo de pago o cambiar la tabla de pagos hay que acercarse con quienes dieron el crédito inicialmente y buscar cambiar las condiciones u obtener otro crédito con el cual se puedan pagar las obligaciones actuales. Para esto es importante verificar los términos y condiciones de los créditos actuales.

En cualquier caso lo que el municipio estará buscando es distribuir la carga financiera a través de los años para que los pagos sean más manejables por las administraciones, tanto actual como futuras.

#### ¿Qué diferencia hay entre los dos escenarios?

Como verá, ahora los pagos son iguales en todos los años, además se amplió el período de pago a siete años.

Lo que nos permite es liberar recursos en el periodo comprendido del año 2008 al 2010. Veamos las diferencias:


<b>Pagos ante diferentes Escenarios</b>			
	Escenario sin refinanciamiento	Escenario con refinanciamiento	Diferencia
2008	8000000	4000000	-4000000
2009	8000000	4000000	-4000000
2010	9000000	4000000	-5000000
2011	2000000	4000000	+2000000
2012	1000000	4000000	+3000000
2013	0	4000000	+4000000
2014	0	4000000	+4000000

Si observa, la deuda sigue siendo la misma y si bien los pagos son menores en los primeros años, son mayores en los últimos. El ampliar el plazo y reducir el monto a pagar cada año no significa que el municipio tenga menor deuda. Sin embargo, a pesar de todo resulta más atractivo el escenario con refinanciamiento, porque como dijimos antes, es más equilibrado entre administraciones, libera recursos en los primeros años y es financieramente más sano.

En muchas ocasiones cuando se refinancia la deuda se aprovecha para contraer más deuda. Esto se puede hacer porque quienes dan el crédito tendrán intenciones de prestarnos más y además ayuda a que estén dispuestos a aceptar una renegociación.

Los pagos de deuda actuales en el escenario con refinanciamiento son de \$4,000,000 pesos. Con el nuevo perfil de la deuda se podrían pedir otros \$5,000,000 pesos y el pago sólo aumentaría en \$1,000,000 anualmente asumiendo (por siete años) una tasa de interés de 10% anual.

Veamos cómo quedaría la gráfica de pagos para el municipio La Esperanza:

 Haga clic en la liga para ver más información.

### [Pagos para el municipio la Esperanza](#)

En síntesis, el municipio La Esperanza logró reducir el pago de la deuda en los próximos años, liberó recursos y además tuvo oportunidad de pedir más dinero que puede ser destinado a gasto productivo.

## Tema 8. ¿Qué hacer ante una crisis de liquidez?

### 8.1 ¿Qué hacer ante una crisis de liquidez?

La principal crisis que puede tener un municipio es cuando enfrenta problemas para realizar los pagos del diario, como lo serían el pago de nómina, el pago de servicios generales, el pago de aguinaldos o servicio de la deuda entre otros. A esto se le conoce como crisis de liquidez.

Cuando un municipio enfrenta esta circunstancia no tiene muchas alternativas para solucionarlo. En esta sección le presentamos una serie de medidas que si bien son difíciles para la administración, pueden ayudar a superar esta crisis. Dichas medidas pueden ser a corto o mediano plazo y se desglosan a continuación:

Vaya a la página del curso

Medidas de corto plazo	Medidas de mediano plazo
1. Medidas internas	1. Reingeniería de procesos
a. Eficientizar la recaudación	
b. Cuidar los gastos	2. Explorar otras formas de presentación de servicios
2. Buscar convenios con otros órdenes de gobierno	
3. Utilizar líneas de crédito existentes	3. Contratar deuda
4. Venta de activos	

Lo invitamos a realizar la siguiente actividad para aplicar los conocimientos de refinanciamiento adquiridos a lo largo de este tema.

#### Caso: Refinanciamiento de la deuda del Municipio de San Pedro Garza García, N.L.

A inicios del año 2007 el municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León decidió llevar a cabo una reestructuración (refinanciamiento) de su deuda que ascendía a casi \$290 millones de pesos. El municipio recibió una propuesta por parte de sus acreedores y que se presenta a continuación.



#### Refinanciamiento de la deuda del Municipio de San Pedro Garza García, N.L.

#### Diagnóstico Estratégico Financiero

Hasta este momento, en el diplomado se han cubierto los cuatro procesos básicos de las finanzas públicas municipales. En los módulos anteriores se revisaron los procesos de ingresos, egresos e inversión y en este módulo se presentó la deuda.

Con estos cuatro procesos ya se está en la posibilidad de hacer un análisis más completo del estado que guardan las finanzas de un municipio a través del análisis de los indicadores de cada uno de estos procesos básicos.

Por lo que procederemos a realizar este análisis utilizando la aplicación DEF a través de una actividad donde se retoma el análisis de los primeros indicadores y se agregan otros indicadores para cada uno de los procesos antes mencionados. El enfoque de esta actividad es principalmente cuantitativo.

El objetivo es realizar un diagnóstico cuantitativo de las finanzas de un municipio caso de estudio, tomando en cuenta el comportamiento de los ingresos, egresos, inversión y deuda en un periodo determinado.

Se le pide prestar mucha atención al comportamiento de los indicadores y a sus tendencias. En algunos casos se incluyen preguntas cualitativas que le invitan a reflexionar sobre qué se puede hacer para mejorar el desempeño.

A continuación se presenta la Actividad 9: Diagnóstico Estratégico Financiero 3. ¡Éxito!



**Actividad 9. Diagnóstico Estratégico Financiero 3**  
**(DEF)**