

## Módulo 6 La deuda como palanca para el desarrollo

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.

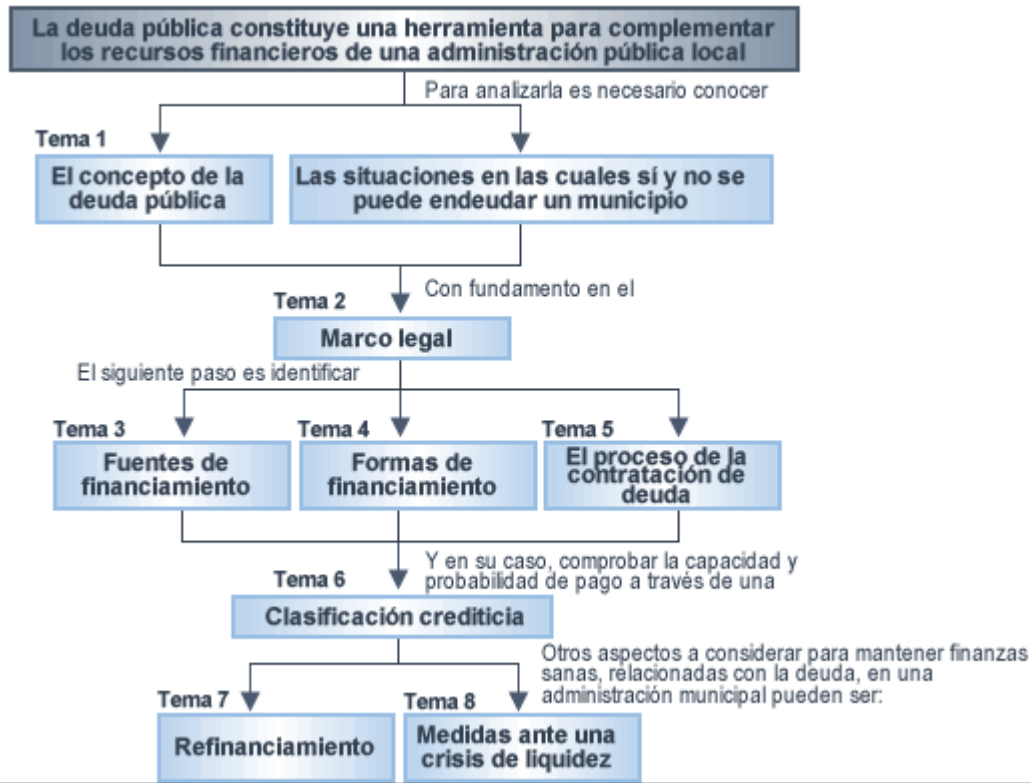
Los proyectos que son candidatos a ser financiados con crédito son típicamente los de obra pública e infraestructura. La deuda pública es una palanca que permite que proyectos, que de otra forma no se desarrollarían, se lleven a cabo. Una vez mencionado esto, es importante que mientras lee este módulo 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, el alumno 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.

## Mapa conceptual




### 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.

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

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>	<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>

En este sentido, el endeudamiento se debe utilizar:

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

**Gasto corriente**

Erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

**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:

	Modelo A	Modelo B
	Permitir contratar deuda en moneda extranjera	No permitir contratar deuda en moneda extranjera
<b>Ventajas</b>	La principal ventaja de permitir la contratación de deuda en moneda extranjera, y con quien más convenga al momento de adquirir el compromiso, es que se accede a mejores tasas de interés.	Se elimina el riesgo de tipo de cambio, por lo que la posibilidad de una contingencia fiscal es menor. Dado que la deuda es nacional, hay menos presión para que el gobierno central rescate a la entidad o provincia en problemas.
<b>Desventajas</b>	Posibilidad de contingencia fiscal en épocas de crisis nacional o debilidad monetaria. El gobierno central por lo general tiene que rescatar a entidades o provincias en dificultades.	Al momento de contratar la deuda no se accederá a la menor tasa de interés posible.

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.

#### Artículo 117

Art. 117. Los Estados no pueden, en ningún caso...

... fracción 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.

Y... ¿cuáles son las mejores prácticas?

#### Respecto al uso de fondos de organismos internacionales

En virtud de lo dispuesto en el primer párrafo de la fracción VIII del Artículo 117 Constitucional, conviene considerar que, cuando exista la posibilidad de utilizar fondos provenientes de organismos internacionales, resulta necesario que alguna institución nacional realice la intermediación financiera conforme a lo dispuesto por las leyes en la materia.

#### Respecto al uso de fondos para inversiones públicas productivas

En cuanto al segundo párrafo de la misma fracción VIII, debe subrayarse que a los estados y municipios sólo les está permitido contraer obligaciones o empréstitos cuando éstos se destinen a inversiones públicas productivas, concepto que, sin embargo, la Constitución no define. A este respecto, la Constitución Política particular de cada estado, así como las leyes locales en materia de deuda pública, pueden contener disposiciones expresas que delimiten el alcance de la inversión pública que puede ser objeto de financiamiento.

### **Respecto a la autoridad de las legislaturas locales**

Finalmente, es conveniente destacar el mandato constitucional de que sean las legislaturas locales las que autoricen la contratación de obligaciones y empréstitos tanto para estados y municipios como para sus organismos descentralizados y empresas públicas.

### **Respecto a la legislación de cada entidad federativa**

Además de los principios constitucionales, otros requisitos para la contratación de deuda se encuentran en la legislación de cada entidad federativa, en las disposiciones que cada Ayuntamiento dé al regular este aspecto de la hacienda pública y en los términos contractuales que fijen las instituciones de crédito. Asimismo, para el caso de emisiones bursátiles colocadas en la Bolsa Mexicana de Valores, debe considerarse la legislación específica aplicable.

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

#### **1. Autorización:**

En todos los casos, las entidades federativas deben solicitar autorización a su respectivo congreso Local para contraer obligaciones y empréstitos.

#### **2. Nivel de endeudamiento:**

Se procura evitar que haya un nivel de endeudamiento superior al que puedan solventar; algunas entidades incluso especifican en sus leyes estatales de deuda los límites de endeudamiento.

#### **3. Mecanismos de pago:**

A partir de 1996, se han promovido reformas a las leyes locales de deuda pública con el fin de facultar a los ejecutivos de los estados para que puedan crear mecanismos de pago de empréstitos con la afectación de las participaciones federales o de algún ingreso propio, a través de la constitución de fideicomisos de administración y pago o fideicomisos de garantía (que veremos más adelante).

#### **4. Comité de Deuda:**

En algunas entidades federativas se ha instituido un Comité de Deuda, integrado por funcionarios del gobierno local, que ejerce las funciones de órgano auxiliar de consulta del Ejecutivo del Estado en materia de deuda pública.

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

#### **5. Normas de prudencia:**

Se refiere a reglas que limitan el uso de los recursos provenientes de la deuda y que promueven el uso moderado de las fuentes de financiamiento a fin de que se pueda cubrir puntualmente los compromisos financieros que se lleguen a contraer.

#### **6. Rendición de cuentas:**

Este elemento dota a la sociedad en general y a los inversionistas de mecanismos para vigilar la actuación de la autoridad en este aspecto.

#### **7. Instituciones:**

Algunos estados han desarrollado instituciones que apoyan al proceso de deuda y que buscan que el mismo cumpla con sus responsabilidades. El Comité de Deuda es un ejemplo de este tipo de instituciones.

#### **8. Facultades de los municipios:**

Las legislaturas estatales han establecido normas que regulan la relación entre el estado y sus municipios en materia de deuda.

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**.

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.

#### 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.

Crédito	Emisiones bursátiles	APP	Deuda fuera de balance
<b>1</b> Instituciones bancarias	<b>3</b> Emisiones bursátiles	<b>4</b> Asociación entre el Sector Público y Privado	<b>5</b> Arrendamiento
<b>2</b> Banca de desarrollo			<b>6</b> Pasivos contingentes
			<b>7</b> Adeudos por pensiones

#### 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):**

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

**Apoyo de tesorería:**

- a) 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.

**Apoyo a la operación:**

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

**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:

Lo invitamos a descargar el documento desde la página del diplomado.




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.

 <p>PUNTOS DE REFLEXIÓN</p>	<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:

1. Estudios, solicitudes, compromisos documentados.
2. Inscripción en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y adicionalmente en el Registro Nacional de Valores.
3. Inscripción de los títulos en la Institución para el Depósito de Valores, INDEVAL, S.A. de C.V.
4. Creación del Fideicomiso de Administración y Pago si se emiten Certificados Bursátiles, y además, crear un fideicomiso emisor en caso de que se emitan Certificados de Participación Ordinaria.
5. Calificación de la emisión.
6. Asesorías financiera y legal
7. Definición y contratación de la empresa intermediaria, de la colocadora, que pudiera ser la misma pero no necesariamente; del representante común, tanto del emisor como de los tenedores del papel, etc.
8. Elaboración del prospecto de colocación (documento con información para inversionistas).
9. Mercadeo de la emisión.
10. Cierre de la emisión, cruce en Bolsa y liquidación.

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

Certificado bursátil	Plazo	Gastos asociados	Tasa de interés	Fuentes de pago

#### **Certificado bursátil:**

El título-valor más utilizado hasta la fecha por las entidades federativas y los municipios es el Certificado Bursátil, por encima de los Certificados de Participación Ordinarios.

#### **Plazo:**

El plazo al cual se obtienen los recursos en el mercado bursátil en los últimos años se ha incrementado considerablemente llegando hasta los 30 años.

### Gastos asociados:

Es conveniente vigilar los gastos asociados a la emisión; cabe señalar que mientras más alto es el monto de recursos emitidos o más bajos son los gastos adicionales, es menor la proporción de gastos en relación con el monto emitido. Esta es una de las razones por las cuales el mercado de valores no es apto para estados o municipios que deseen emitir montos reducidos de recursos.

### Tasa de interés:

La tasa de interés que se obtenga en el mercado de valores será baja en la medida de que:

- La calificación crediticia sea alta (más adelante veremos el tema de las calificaciones crediticias).
- Se disponga de un fideicomiso de administración y pago.
- Se cuente con una sólida fuente de pago (como las participaciones federales).

### Fuentes de pago:

Hoy en día existen nuevas fuentes de pago para ser utilizadas, como son: participaciones, cuota y derechos de agua. En el futuro las fuentes de pago podrán ampliarse a otros rubros de ingreso, como por ejemplo: impuesto predial.

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

Puede consultar el documento desde la página del diplomado.



[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.



#### I. Asociaciones público-privadas:

Son proyectos de inversión públicos que se realizan con recursos privados y que posteriormente son concesionados por un tiempo determinado al sector privado. Una vez terminada la concesión, pasan a formar parte del patrimonio de la entidad.

Ejemplo:

Un buen ejemplo es la construcción de carreteras. Muchas veces la carretera es construida por particulares que cobrarán cuotas o peaje a los usuarios por un período de tiempo. Al final del plazo, la carretera pasa a ser parte del patrimonio del gobierno.

## II. Concesiones:

Es el acto mediante el que la administración pública otorga a los particulares el derecho para explotar un bien propiedad del estado o un servicio público.

Ejemplo:


Los servicios que más comúnmente se sujetan a concesión son la recolección de basura y el agua potable. Sin embargo, la concesión funciona para casi cualquier servicio público; desde parques y jardines hasta bomberos. El único servicio público que no se puede concesionar es el de seguridad pública.

## III. Prestación de Servicios:

Esquema mediante el que el sector público contrata los servicios de empresas privadas para diseñar, financiar, construir y/u operar infraestructura pública a cambio de una contraprestación monetaria. Este esquema es similar a la concesión, sólo que en este caso la infraestructura sí es propiedad del gobierno y sólo se recurre al sector privado para atender una necesidad específica, como puede ser el diseño, la construcción o la operación diaria.

Ejemplo:

Un ejemplo común es la prestación de servicios de mantenimiento a parques y jardines. En este caso, el gobierno paga a un particular por mantener el parque en condiciones óptimas por un plazo determinado.

 <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.

Ejemplo de arrendamiento de automóviles	
<p>Cuando se tiene un automóvil bajo este esquema, la propiedad nunca será del gobierno. Sin embargo, esté lo</p>	<p><b>Ventaja:</b> Esta forma de hacerse de activos es que no se reconocen como deuda sino como gasto.</p> <p><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.</p>

<p>podrá usar por un tiempo previamente establecido y deberá devolverlo al finalizar el contrato.</p>	
<p>La desventaja no es necesariamente mala por dos razones:</p>	
	<p><b>1. Arrendamiento</b></p>
	<p>1. El arrendamiento tiende a ser más económico que adquirir el bien porque generalmente la arrendadora tiene economías de escala y un costo de capital menor, es decir, tiene un tamaño muy grande y su tasa de interés es menor a la del municipio y en muchos casos transfiere parte de estos ahorros al cliente.</p>
	<p><b>2. Valor residual del auto</b></p>
	<p>2. Lo único que el gobierno está perdiendo es el valor residual del auto, es decir, el dinero que podría ingresarse al vender el automóvil cuando ya no sirva. Pero recuerde que esa venta está en el futuro, y dado el valor del dinero en el tiempo, no es realmente tan grande como pensaríamos.</p>




### 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.

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

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.

 <p><b>PUNTOS DE REFLEXIÓN</b></p>	<p> 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.</p>
---	--

### 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:



Laborando un tiempo  
prolongado en el gobierno



Buen ingreso económico  
en el retiro

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.

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.

Lo invitamos a consultar el documento desde la página del diplomado.



[Déficit anual por entidad  
federativa](#)

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

Lo invitamos a consultar el documento desde la página del diplomado.






[Deuda actuarial](#)

#### 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.

#### ¿Cómo funciona el fideicomiso maestro en México?

- 1 2 3 4 5 Esquema



1. 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.
2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entrega a los estados el remanente de sus Participaciones Federales.
3. El Fideicomiso sirve a la deuda anterior (opcional).
4. El Fideicomiso deposita las cantidades asignadas a los distintos financiamientos.
5. El excedente de las Participaciones fluye a las Tesorerías Estatales.







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.

Lo invitamos a consultar los videos desde la página del diplomado.

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

**Testimonio Alcalde de San Pedro Garza García, Administración 2003-2006 / Alcalde de Santa Catarina, Administración 1997-2000, Nuevo León**

Entrevista con Ing. Alejandro Páez

**Pregunta: ¿Qué esquemas de financiamiento a la inversión se pueden implementar en las administraciones municipales, por ejemplo, asociaciones público-privadas, concesiones, algún otro esquema?**

Las asociaciones público-privadas en México tienen todavía mucho por recorrer, nosotros tratamos de hacer eso ahí en San Pedro, la concesión de un estacionamiento, si recuerdo correctamente eran 15 años, o sea trascendía 5 administraciones y desgraciadamente esa fue una de las cosas que ahuyentó, que le inspiró miedo a la compañía que finalmente ganó, dijo: “es que en 5 administraciones no sabemos qué va a pasar”, no debería de pasar nada, pero finalmente se desistió.

También en Santa Catarina tuve la experiencia de invitar a empresas o vecinos a que hicieran aportaciones extraordinarias o adicionales y así pavimentamos varias calles, de hecho en San Pedro también hubo una calle que la pavimentamos, en donde la iniciativa privada fundamentalmente aportó como el 80%; la clave está en la confianza que tengan en la administración y que vean que se establezca un comité integrado por las partes que están financiando, por las partes que están aportando el dinero, y que estén convencidos de que todas las cosas se están haciendo como deben de ser y con toda la transparencia, toda la apertura, eso les inspira confianza; pero entonces ahí se conjugan dos cosas, por un lado, es la capacidad de convocatoria de un gobierno, en este caso el gobierno municipal, de traer a todos los vecinos o todas las partes involucradas, con el recurso económico que es el que aportan ellos.

**Testimonio del Tesorero Municipal de San Pedro Garza García, N.L.  
Administración 2003-2006**

Entrevista con C.P. César González

**Pregunta: ¿Qué esquemas de financiamiento a la inversión se pueden implementar en las administraciones municipales, por ejemplo, asociaciones público-privadas, concesiones, algún otro esquema?**

Cuenta mucho la confianza que se tenga en las administraciones municipales, una forma que nosotros le dimos impulso ahí en San Pedro fue que cuando entramos nosotros, nos dimos cuenta que ya la administración anterior lo había manejado, pero lo había manejado con muchas restricciones, entonces nosotros lo estudiamos y le dimos más amplitud para hacerlo más participativo y consistía, por ejemplo, en que si el municipio tenía que sacar una avenida pública, una calle y sobre esa calle tenía que hacer expropiaciones o pagar indemnizaciones de propiedades, para no destinar recursos a ellos lo que les proponíamos era darles un certificado fiscal, en el sentido de decir, dame tu terreno y yo te lo voy a pagar, entonces la iniciativa fiscal era que el municipio lo iba a hacer válido para todos los impuestos municipales que el usuario tenía que pagar, o la familia, o empresas y lo fijábamos en una base de deudores, pero que se convirtiera en pesos, no pagamos intereses, pero se interesaban, porque en parte también era una obra que les iba a beneficiar, entonces en la administración nuestra ahí le dimos bastante impulso a esta situación.

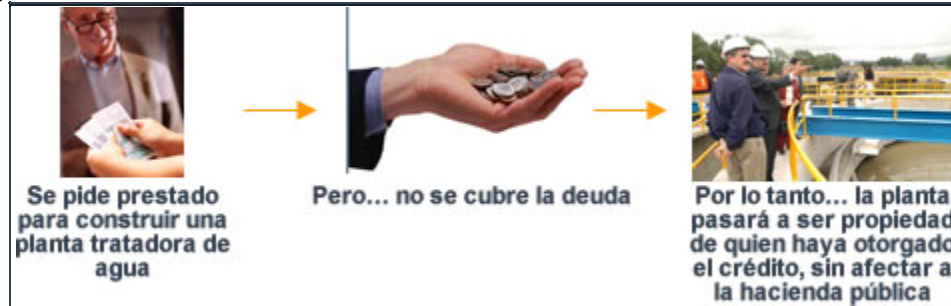
Otro de los financiamientos que requieren los municipios, que es el más conveniente y económico para los municipios, sobre todo los pequeños o los que tienen pocos recursos, es el financiamiento del estado, o sea que el estado les pueda aportar mediante préstamos o una parte del préstamo para hacer obras y con plazos moderados y casi un interés también moderado, entonces ahí los financiamientos estatales, los financiamientos de la iniciativa privada, los financiamientos de la banca de desarrollo y la emisión de deuda, que también lo han hecho los municipios y lo mismo las concesiones que es una forma también de financiarse. Por ejemplo, fácilmente ahí en Santa Catarina lo vimos cuando entró el Ingeniero Páez a la administración, los sistemas de recolección de basura, los camiones estaban ya

desechos, entonces no se tenían los recursos para poder hacer la inversión de equipo nuevo para seguir dando el servicio y mediante la concesión pues se da el servicio, con el equipo nuevo y no se invierte en eso.

#### 4.1 Deuda pública no garantizada

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

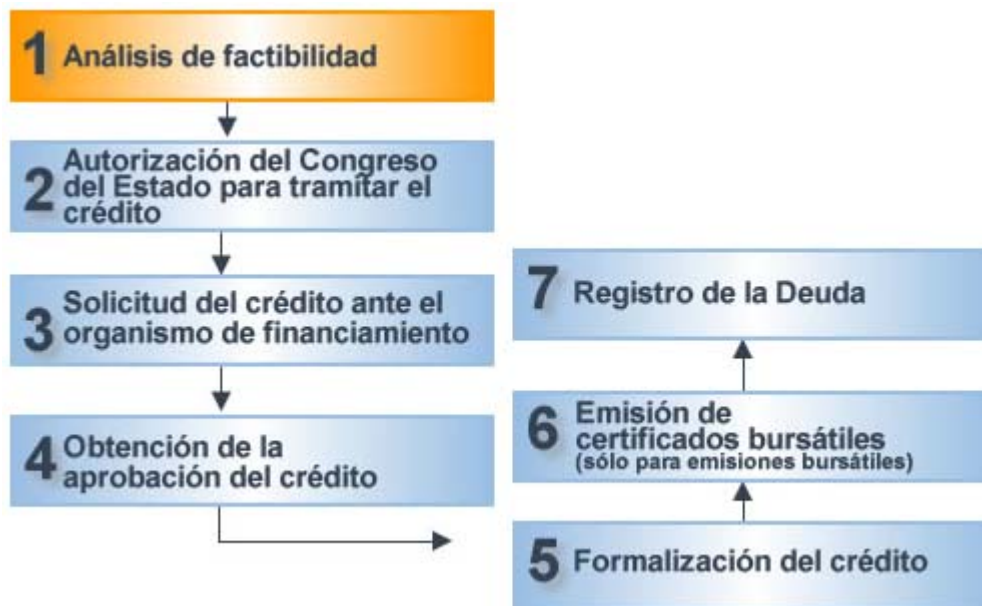
Por ejemplo:



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 realice el análisis de factibilidad que consiste en elaborar:

### El proyecto técnico

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.

### El estudio socioeconómico


Que permita conocer el grado de aceptación de la comunidad hacia la obra pública proyectada.

### El estudio financiero

Que precise los costos totales del proyecto, así como las fuentes de ingreso que el propio proyecto, una vez realizado, generará para financiarse. Algunos aspectos en los que podríamos abundar son los que se relacionan con el estudio financiero. En este sentido, para cubrir el costo neto del proyecto, es necesario determinar los ingresos adicionales que el gobierno local habrá de percibir para recuperar las inversiones realizadas y los créditos contratados.

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.

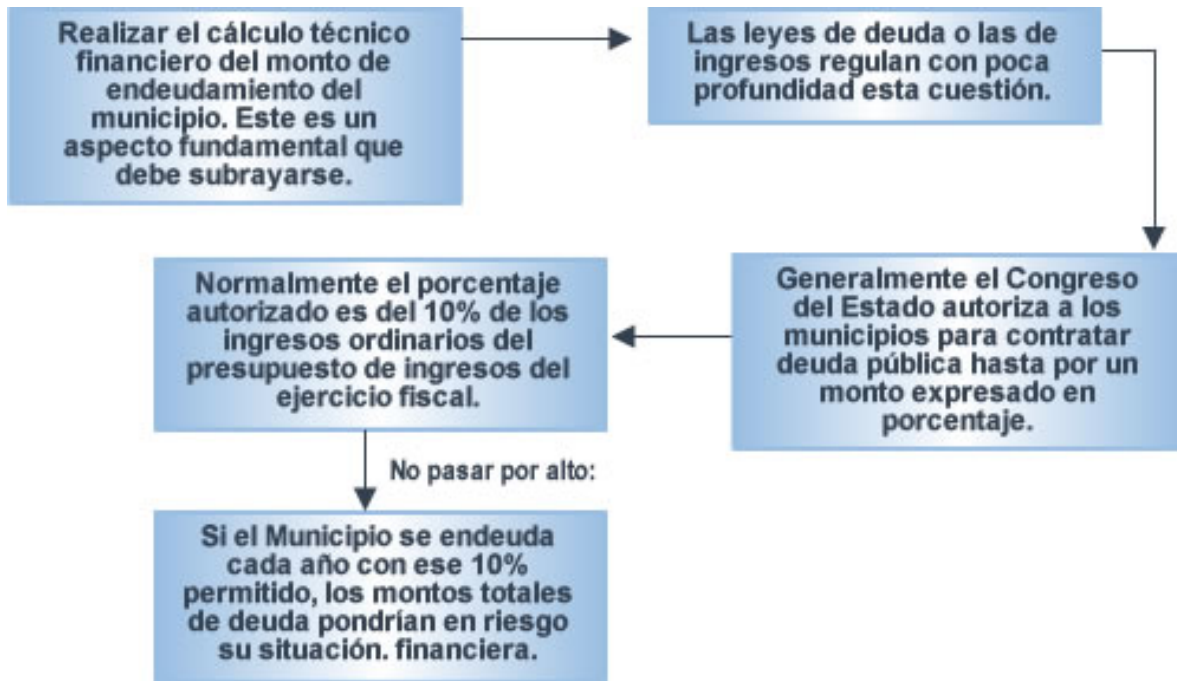
Ya se ha comentado que en las **operaciones crediticias** llevadas a cabo por los ayuntamientos, el **gobierno del estado puede fungir como avalista o deudor solidario**, por lo que se convertirá en el principal obligado, en el caso de que el municipio no cumpla oportunamente con sus obligaciones.

 <p><b>PUNTOS DE REFLEXIÓN</b></p>	<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:

1. Es necesario que se celebre una sesión del Ayuntamiento para discutir y, en su caso, aprobar el trámite del crédito.	2. Como resultado de esta sesión, debe emitirse un Acta de Cabildo en la que se autorice a algún funcionario municipal (Presidente, Síndico, Tesorero, etc.) a gestionar el crédito.
3. Esta acta constituye un elemento esencial para la tramitación y obtención del crédito y debe acompañar a los demás documentos (tales como los resultados del análisis de factibilidad o el Decreto del Congreso del Estado) que son la base para la solicitud del crédito ante el organismo de financiamiento.	4. Llevar a cabo los trámites ante el Congreso del Estado.

Cuando se lleva a cabo la contratación de créditos para financiar las inversiones públicas productivas en los municipios, es importante estar conscientes 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?

1

2

3

4

5

6



1. La aprobación legislativa debe otorgarse en función de la capacidad financiera del gobierno local y de la factibilidad del proyecto a financiar a través del crédito.

2. Asimismo, debe tomar en consideración la opinión o dictamen técnico de la Comisión Técnica de Financiamiento, Comité de Deuda Pública o Comité Técnico de Financiamiento, según sea el caso y denominación en el estado de que se trate.

3. Los funcionarios de la hacienda pública local deben asegurarse de proveer al Congreso de Estado toda la información técnica y financiera que éste pueda requerir para soportar su análisis y fundamentar su decisión.

4. En ocasiones, tratándose de las obligaciones adquiridas por los ayuntamientos, el Poder Legislativo Estatal deberá igualmente autorizar el aval del gobierno del Estado en los créditos solicitados para que éste funja como deudor solidario de los municipios. En este caso, normalmente se requiere que el Ayuntamiento previamente solicite al Gobierno del Estado, por conducto del Secretario de Finanzas o del Secretario de Gobierno, según sea el conducto que la ley prevea, la constitución del aval solidario y, por ende, que afecte las participaciones que le correspondan al Estado en garantía de cumplimiento.

5. En atención a tal solicitud, el Ejecutivo del Estado se pronunciará en acuerdo específico sobre el aval solicitado, previo estudio financiero y legal que lo sustente.

#### Aval solicitado

Cuando el estado se constituye en aval de obligaciones contraídas por un municipio, es de la mayor importancia que se asegure de la capacidad de pago del municipio avalado. Además es común que el estado establezca un mecanismo de pago que salvaguarde la afectación de sus participaciones en caso de incumplimiento por parte del municipio, toda vez que, de ocurrir dicha afectación, las consecuencias en el gasto público afectarían programas y servicios del gobierno estatal destinados a otros municipios. En particular, el estado avalista debiera optar preferentemente por que la legislatura local autorice que la obligación que contraiga el municipio afecte las participaciones en ingresos federales que correspondan a este último.

De ser el caso, en el proceso legislativo se autoriza la afectación de las participaciones del estado para que se otorguen como garantía de pago, al igual que para el caso de los municipios, aun cuando para estos últimos se requiere que previamente se cuente con la aprobación del Ayuntamiento.



Para saber más...

Cabe subrayar que, en cuanto al uso de las garantías de crédito, hasta ahora se han concentrado predominantemente sobre la afectación de las participaciones federales que corresponden a los gobiernos locales, aun cuando ello no necesariamente debe ser así. Conviene que los gobiernos locales, de acuerdo a los proyectos específicos a financiar y en coordinación con la institución acreedora, exploren y promuevan otras garantías de crédito.

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



### 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.

Lo invitamos a consultar los videos desde la página del diplomado.

<b>Comentario del Alcalde de San Pedro Garza García, Administración 2003-2006 /Alcalde de Santa Catarina, Administración 1997-2000, Nuevo León</b>		<b>Comentario 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>

**Testimonio Alcalde de San Pedro Garza García, Administración 2003-2006 /  
Alcalde de Santa Catarina, Administración 1997-2000, Nuevo León**

Entrevista con Ing. Alejandro Páez

**Pregunta: ¿Cuál es el nivel de endeudamiento que se considera adecuado para una administración municipal? ¿Hay algún parámetro que pudieran recomendar?**

Bajo ninguna circunstancia se debe sobrepasar el servicio de la deuda y que afecte a los servicios básicos que se tienen que dar, como alumbrado, seguridad, recolección de basura, eso sí es sagrado, eso sí no se puede poner en el peligro, pero tal vez ese sea un límite muy alto, debe estar en función de cuáles son los ingresos propios, yo diría inclusive que son los ingresos esencialmente propios los que se recaudan a través del predial.

Hay otros limitantes, sobre todo para la iniciativa privada, la banca de desarrollo; todos toman muy en cuenta la opinión de las calificadoras de deuda en la emisión de bonos y en la iniciativa privada con mayor razón; entonces el gasto de las calificadoras no se los quita el municipio en lo que quieren recurrir al asunto de la deuda, y las mismas calificadoras le embarcan a uno en diferentes términos, lo que le llaman ellos "covenant"; son como cinco factores de relación: que la deuda no debe ser tantas veces el ingreso; que el flujo del pago no debe ser tanto; varias cosas que cumplen, y además uno lo tiene que hacer en la tesorería de parte del tiempo en que se va a pagar la deuda, de tal manera que uno tiene que prever si en determinado año puede haber una variable que se salga de esos límites, empezar a hacer prohibiciones para corregirla; sin embargo una emisión de deuda solamente es recomendable con cantidades mayores, yo creo que ahora de 150 millones de pesos, o más bien cuando hay un sindicato de municipios que pueden juntarse, de otra manera dada la competencia es mucho más conveniente la iniciativa privada.

La banca de desarrollo sí es también muy buena para plazos más largos, inversión más fuerte y que tiene que reunir más características de beneficio social y de apoyo a la comunidad para que te puedan apoyar, pero lo fundamental ya dentro de la estructura es cuidar el flujo. No sé si vieron la noticia ustedes, salió en la prensa que Santa Catarina iba a pedir 20 millones para luminarias, para empezar es un concepto que no se acepta para la deuda, no te autorizan deuda pública para gasto corriente que se puede considerar y es totalmente ilógico pensar que desde el punto de vista razonable, como es posible que yo piense endrogarme 20 años para gastar en luminarias, que a los tres o cinco años ya no están ¿verdad?, entonces, como que son cuestiones de lógica de que yo debo invertir o contratar deuda para un bien que va a durar más años del que me va permitir a mi pagar la deuda, y por otro lado que el flujo sea razonable, porque aquí en Santa Catarina si podían con ese flujo, pero si iban tantos años y entonces iban a pagar millones por esos 20 millones de pesos, hay que buscar la lógica.

**Testimonio del Tesorero Municipal de San Pedro Garza García, N.L.  
Administración 2003-2006**

Entrevista con C.P. César González

**Pregunta: ¿Cuál es el nivel de endeudamiento que se considera adecuado para una administración municipal? ¿Hay algún parámetro que pudieran recomendar?**

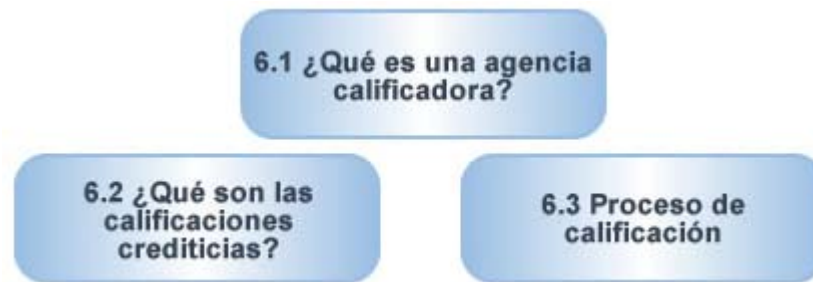
En San Pedro, como cuando ya entramos ya estaba una emisión de deuda y estaba también con unos intereses altos y con unas condiciones bastante estrictas (porque fueron de las primeras emisiones de deuda hechas aquí en México), entonces se le pusieron muchos candados y muchas restricciones. Los analizamos y precisamente tratando ver cómo quitarnos esa camisa de fuerza; les hago una consulta a las

calificadoras de deuda que teníamos ahí en San Pedro para preguntar, cuál era el nivel de porcentaje conveniente del ingreso que consideraban ellos adecuada, para seguirnos dando una calificación aceptable, y me sorprendieron, porque me dieron un porcentaje muy elevado del 25%; hablaban ellos que no le llegábamos, 25% de deudas sobre el ingreso, pero realmente es un elemento muy difícil de calcular. El servicio a la deuda debe ser bastante manejable y lo único que se puede hacer es extenderlo en el tiempo que actualmente se permite, lógicamente se sabe que el interés puede crecer bastante, entonces, tiene que ser moderado el endeudamiento, de tal manera que no debe rebasar el término de la administración, pero cosa que es difícil.

## 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 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.



 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:

- ✚ 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.

### ¿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:

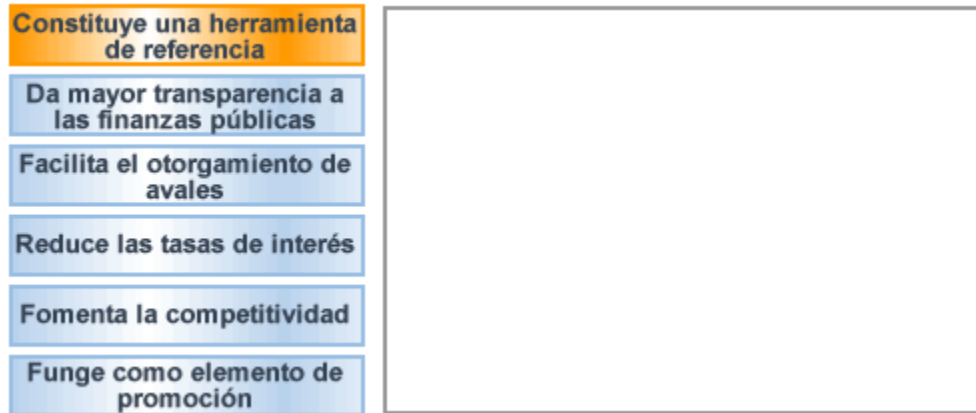
- ✚ La tasa de interés.
- ✚ El plazo que se ofrece.
- ✚ Si se ofrece el crédito en primer lugar.

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

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

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

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:



#### **Constituye una herramienta de referencia para el municipio.**

Se asienta un precedente para medir el estado de las finanzas de las administraciones futuras.

#### **Mayor transparencia en las finanzas públicas.**

El contar con una calificación asegura que se cuenta con un nivel adecuado de transparencia y además informa a los inversionistas y a la comunidad en general de la situación que guardan las finanzas municipales.

#### **Facilita el otorgamiento de avales**

Facilita el otorgamiento de avales a organismos descentralizados de la administración municipal.

#### **Reduce las tasas de interés**

Puede reducir las tasas de interés que cobran los acreedores del municipio.

#### **Fomenta la competitividad**

Fomenta la competitividad en el otorgamiento de créditos futuros. Si el municipio está bien calificado, la banca comercial y la banca de desarrollo buscarán atender sus necesidades cuando surjan.

#### **Funge como elemento de promoción**

Sirven como elemento de promoción del municipio ante inversionistas nacionales y extranjeros.

### 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 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 sobre todo 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 equilibrado de pago de la deuda, 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:

 Haga clic en cada botón para ver más información.

**1. Ampliar el plazo  
bajando el pago anual**

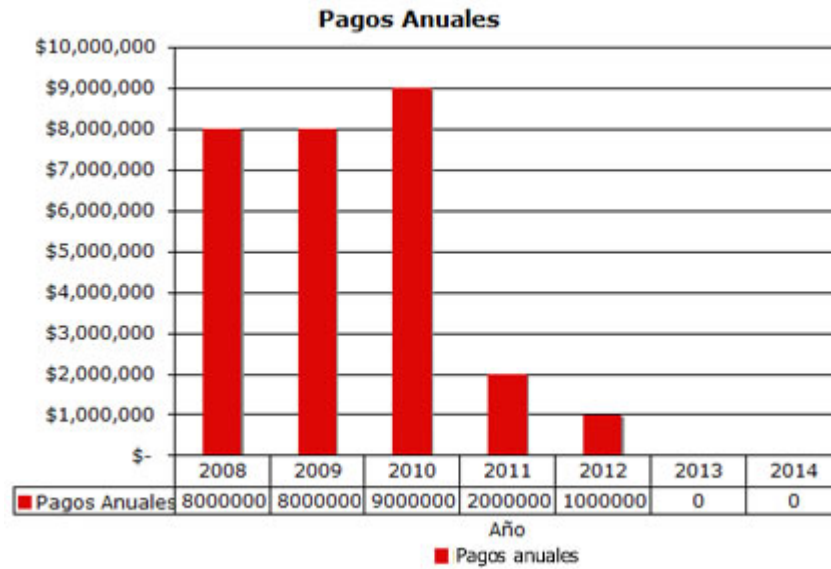
**2. Buscar pagos iguales  
(o amortizaciones iguales)**

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.

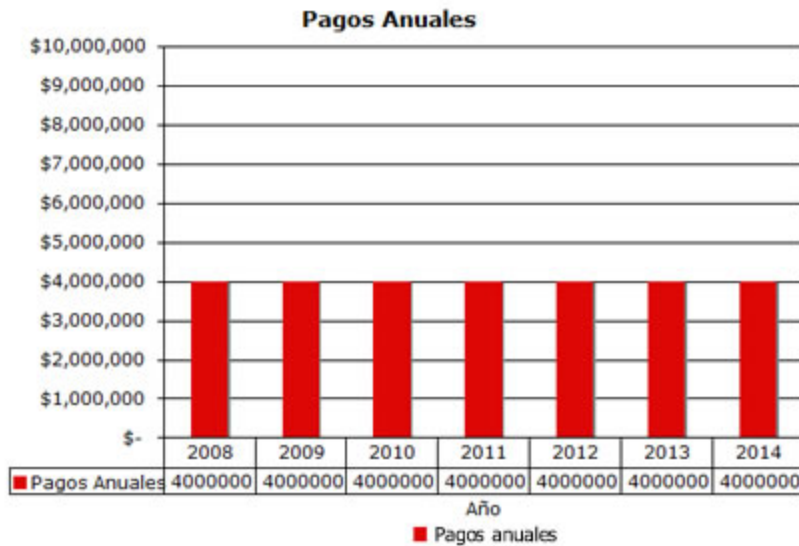
En cualquier caso, lo que el municipio estará buscando es distribuir la carga financiera a través de los años para que los pagos sean más manejables por las administraciones, tanto actual como futuras.

#### 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)**



**7.1 Refinanciamiento**

¿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:

Pagos ante diferentes Escenarios			
	Escenario sin	Escenario con	Diferencia

	refinanciamiento	refinanciamiento	
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

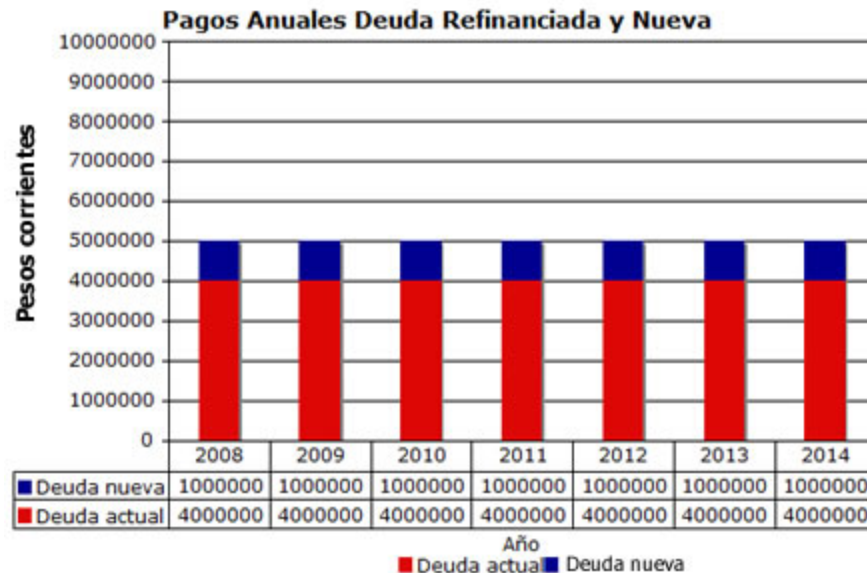
Si observa, la deuda sigue siendo la misma, y si bien los pagos son menores en los primeros años, son mayores en los últimos. El ampliar el plazo y reducir el monto a pagar cada año no significa que el municipio tenga menor deuda. Sin embargo y a pesar de todo, resulta más atractivo el escenario con 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:

### 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:

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	

#### Medidas de corto plazo:

En el corto plazo las opciones existentes son limitadas, pero la clave está en buscar eficiencia en todo aquello que el municipio puede controlar y después pedir apoyo a otros órdenes de gobierno o utilizar líneas de crédito.

#### 1. Medidas internas:

**a) Eficientizar la recaudación.** Lo primero que se puede hacer ante una crisis de liquidez es explorar formas de efficientizar la recaudación de impuestos y otros ingresos propios. En el largo plazo, nada brinda mayor estabilidad a las finanzas públicas municipales como una base de ingresos propios alta.

**b) Cuidar los gastos.** Lo segundo que debe hacer un municipio ante esta circunstancia es cuidar los gastos; no hacer gastos innecesarios y recortar todo lo que no sea esencial para la operación municipal: se deben recortar los gastos de representación y viajes, se pueden posponer algunos gastos de mantenimiento (sólo por unos meses, pues si se hiciera permanentemente, el resultado final sería peor), se deben de postergar algunos proyectos de inversión o detener los que estén en marcha si no hay capacidad para pagar por ellos.

#### 2. Buscar convenios con otros órdenes de gobierno.

Si las medidas internas de racionalización del gasto no son suficientes se puede recurrir ante otro orden de gobierno para buscar un apoyo para la crisis. Cabe mencionar que los órdenes de gobierno superiores no están obligados a rescatar a los municipios, pero en la mayoría de los casos sí están dispuestos a brindar apoyo si es evidente que ya se tomaron medidas internas y que estas no fueron suficientes. Por lo

general los convenios toman la forma de un préstamo y tienen una tasa de interés, por lo que esta solución tampoco es gratuita. De ser necesario recurrir a esta opción, es importante haber hecho primero la tarea interna.

### 3. Utilizar líneas de crédito existentes.

El gobierno municipal puede contar con líneas de crédito previamente autorizadas, de ser así, se debe de explorar la posibilidad de utilizarlas. Si no hubiera una línea de crédito previamente autorizada, intentar obtener una en una situación de crisis puede ser difícil y bajo condiciones poco ventajosas.

### 4. Venta de activos.

Una última medida que se puede tomar es la venta de activos no esenciales para el municipio. Se pueden vender terrenos o empresas municipales que no sean prioritarias. Si se opta por hacer esto hay que tener cuidado de no vender el activo por debajo de su costo sólo para salir de una crisis.

### Medidas de mediano plazo:

En el mediano plazo el municipio cuenta con más alternativas para lidiar con una crisis fiscal. Las medidas de mediano plazo se deben tomar tan pronto se pronostique una crisis, es decir, tan pronto se vea la posibilidad de problemas de liquidez.

### 1. Reingeniería de procesos.

La reingeniería de procesos busca cambiar las formas en las que opera el municipio para buscar ahorros. Típicamente, una reingeniería de procesos involucra despedir personal. Sin duda que esta es una de las medidas más difíciles que puede tomar una administración, pero en ocasiones, la nómina del gobierno municipal se engrosa de tal manera que se convierte en insostenible. Cabe destacar que despedir gente cuesta porque hay que solventar los gastos de las liquidaciones, pero en el mediano plazo puede ser muy sano.

### 2. Explorar otras formas de prestación de servicios.

En ocasiones el gobierno no es la organización más eficiente para prestar algunos servicios. Si cree que alguno de los servicios que presta el gobierno podría ser prestado de mejor manera en concesión o en colaboración con alguna organización privada, definitivamente que se debe explorar.

### 3. Contratar deuda.

Como recordará, la deuda no se puede utilizar para otra cosa que no sea gasto productivo, es decir, no se puede pedir deuda para pagar nómina o servicios generales. Lo que sí se puede hacer es buscar utilizar más deuda para los proyectos de inversión en infraestructura, en vez de utilizar recursos municipales para ello. La deuda puede tomar cualquiera de las formas que acabamos de explorar en este módulo: desde un crédito con BANOBRAS hasta la bursatilización de algún ingreso. Nuevamente es importante considerar que las condiciones para pedir deuda no son las óptimas cuando se enfrenta una crisis. Lo que se puede hacer es pedir deuda para salir del problema y luego buscar refinanciar cuando las condiciones sean más favorables.

## Tema 9. Diagnóstico Estratégico Financiero (DEF)

### 9.1 Diagnóstico Estratégico Financiero (DEF)

#### ¡Bienvenido al DEF!

A lo largo de este módulo ha podido ver que existen problemas en nuestras comunidades y que los recursos que disponemos para atender estos problemas se encuentran en la Hacienda Pública. En este apartado damos inicio al Diagnóstico Estratégico Financiero (DEF), que servirá para obtener un análisis amplio de la situación que guarda nuestra hacienda pública en particular y las finanzas públicas municipales en general.

El DEF ha sido diseñado con base en mejores prácticas internacionales y con base en criterios

utilizados por expertos de este campo. Ahora, por primera vez, se comparte esta herramienta que estamos seguros será muy valiosa.

El DEF es una herramienta de análisis que permite desarrollar un reporte completo sobre la situación que guardan las finanzas municipales y la posición estratégica en la que se encuentra la administración. El DEF será desarrollado en tres etapas, la primera se enfocará al análisis cuantitativo de los indicadores. La segunda etapa se enfocará a los indicadores cualitativos y al término del diplomado se podrá interpretar y analizar el diagnóstico completo.

### 9.1 Diagnóstico Estratégico Financiero (DEF)

El DEF es una metodología basada en mejores prácticas internacionales, pero aplicado a la realidad de los gobiernos locales de México. El DEF sirve para:

- ✚ Examinar la condición financiera local
- ✚ Identificar posibles problemas y áreas de oportunidad
- ✚ Examinar la operación de la administración

¿Cuál es el objetivo de este diagnóstico estratégico financiero?

La idea del DEF es que sea una actividad integradora que se realice a lo largo del proceso de análisis utilizando la propia información del gobierno local al que pertenece o que sea de su interés. Es deseable que utilice como base al gobierno al que pertenece o al que tiene acceso; si por alguna razón no cuenta con la información necesaria podrá utilizar información que se proporcionará.

Sin embargo, como se había mencionado antes, si lo hace de su propio gobierno, al final del ejercicio contará con un reporte completo y el producto de su trabajo será más atractivo.

El DEF en este diplomado es únicamente un ejercicio académico. Solamente requiere de información pública que apoya enormemente para ver las tendencias.

Expertos de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey han trabajado para desarrollar la metodología empleada en esta plataforma. Confiamos que encontrará que el DEF es práctico, útil y valioso. De igual manera le exhortamos a que comparta los hallazgos del DEF con sus colegas en su administración y con los demás participantes del diplomado.

En el Tecnológico de Monterrey nos da mucho gusto poder compartir esta moderna herramienta con los participantes del Diplomado en Gestión Estratégica de las Finanzas Públicas.

### ¿Qué información se necesita para realizar el DEF?

Para realizar el DEF a lo largo de los diez módulos requerirá de:

- ✚ Acceso a información financiera agregada (Estado de Ingresos y Egresos) de los cuatro años más recientes;
- ✚ Información sobre población total;
- ✚ Indicadores de inflación y;
- ✚ Acceso a datos generales sobre el gobierno municipal que haya seleccionado.

### 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.

A continuación, 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 7: Diagnóstico Estratégico Financiero Cuantitativo (DEF).

**Lo invitamos a revisar las instrucciones de la actividad en la página del diplomado.**



**ACTIVIDAD**

**Actividad 7. Diagnóstico Estratégico Financiero  
(DEF)**

**Con esto hemos terminado el módulo 6 de este curso.  
Lo invitamos a continuar consultando el material de apoyo y a realizar las actividades de este módulo  
en la página del diplomado.**