

## CAPÍTULO VI

### DEUDA PÚBLICA

VI.1. Restricciones y limitaciones	97
VI.2. Deuda no documentada y pasivos contingentes	99
VI.3. Ámbito y alcances de las reformas	100
<i>Régimen particular para entidades descentralizadas y empresas públicas</i>	
<i>Mejoras al marco normativo general</i>	
<i>Desarrollo de la capacidad administrativa</i>	

## **CAPÍTULO VI**

### **DEUDA PÚBLICA**

La insuficiencia de los recursos tributarios, incluidos en ellos las participaciones en impuestos federales, plantea la conveniencia de obtener financiamiento crediticio que, bajo principios de eficiencia y responsabilidad los complementen para el financiamiento de programas de inversión.

#### **VI.1. Restricciones y limitaciones**

La facultad de los ayuntamientos para la contratación de empréstitos o créditos se encuentra establecida en las Constituciones locales y en las leyes que de ellas derivan, pero está sujeta a limitaciones tanto de orden estatal como federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe de manera expresa a los estados y, por extensión a los ayuntamientos, el contratar directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera fuera del territorio nacional. La concurrencia a esos mercados, particularmente a los fondos de fomento de instituciones que apoyan a los gobiernos locales, como es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo, se requiere de la práctica de una triangulación consistente en que los créditos sean asumidos por

el gobierno federal o por alguno de sus Bancos de Desarrollo, especialmente Banobras, y transferidos después a los estados mediante créditos que les otorga directamente el propio agente financiero utilizado por el gobierno federal.

Al margen de esta restricción, la Constitución restringe la contratación de obligaciones o empréstitos a estados y municipios y sus organismos descentralizados o empresas públicas de participación estatal y municipal, ya que sólo podrán ser celebrados cuando los recursos se destinen a inversiones públicas productivas, conforme lo establezca la legislación local.

La legislación estatal recoge en lo general ese mismo criterio circunscribiendo la posibilidad de endeudamiento a los casos en que los recursos se destinen a inversiones públicas productivas. Entendiendo como tales, la instalación, ampliación o mejoramiento de infraestructura; proyectos de construcción de mercados, rastros u otros en cuyos planes de operación se garantice la recuperación de la inversión; la adquisición de inmuebles destinados a la integración de áreas de reserva urbana, o los que se destinen a la realización de obras públicas efectuadas mediante sistemas como el de contribución de mejoras que permitan su posterior recuperación.

En la mayoría de los casos las legislaturas locales imponen la obligación de someter a sanción legislativa la contratación de los créditos municipales cuando su plazo de amortización rebase el periodo de la administración contratante o cuando rebase los montos de endeudamiento anualmente establecidos en las Leyes de Ingresos Municipales.

El marco normativo vigente en las entidades, reconoce distintas modalidades de endeudamiento. Entre ellas, los contratos de crédito con Bancos o instituciones financieras, la adquisición de bienes o la contratación de servicios cuyo pago se pacte a plazos o los pasivos contingentes derivados de avales otorgados por el gobierno municipal en garantía del cumplimiento de obligaciones financieras de sus organismos o empresas. Disposiciones de carácter federal establecen prohibición expresa o limitaciones a la concurrencia de los gobiernos municipales a procesos de captación de ingresos mediante la emisión de bonos u otros títulos que pudieran ser negociados en los mercados públicos.

En relación al suscriptor, las normativas vigentes, especialmente las de carácter presupuestal no distinguen la contratación directa por los ayuntamientos de la que realizan sus organismos o empresas dotadas de personalidad y patrimonio propios, considerando ambos casos como deuda pública municipal y sujetos a las mismas normas y procedimientos para su autorización, ejercicio, registro y control.

Hasta el pasado reciente el marco normativo permitía a los ayuntamientos garantizar los empréstitos que contrataran con las participaciones en impuestos federales que les correspondían. Modificaciones recientes a la legislación bancaria obligan a los Bancos a asumir riesgos en la operación crediticia con los ayuntamientos, desligándolas de las garantías de afectación a participaciones. Para la evaluación del rango se atiende a la "calificación" que sobre capacidad financiera del deudor emitan agencias autorizadas. Ello ha traído como consecuencia ciertas dificultades para la contratación y un encarecimiento de las operaciones.

Los problemas de incumplimiento de gobiernos municipales a sus obligaciones crediticias, que han ocasionado costosas asunciones de deuda por parte de los gobiernos estatales, o los elementos de prudencia financiera para prevenirlas y evitarlas, parecen justificar la existencia de ese marco restrictivo. Las restricciones sin embargo, por su generalidad, afectan desfavorablemente a aquellos ayuntamientos que teniendo una posición financiera sana o una estructura de descentralización conveniente, encuentran dificultad para operar mecanismos de financiamiento que pudieran resultarles altamente beneficiosos.

## **VI.2. Deuda no documentada y pasivos contingentes**

El régimen normativo vigente, no ha constituido el más eficiente instrumento para el fomento y control de un esquema de financiamiento sano y conveniente, toda vez que no ha controlado dos elementos que inciden en la deuda municipal de manera muy significativa: deuda real no contratada ni documentada como tal y pasivos contingentes.

En el primer caso, deudas no contratadas ni documentadas como tales, se encuentran pasivos reales por obligaciones de pago en la adquisición de bienes y servicios no realizados en sus términos, es decir, deuda con proveedores por incumplimiento de pago. Destacan entre ellas por su cuantía y por su generalidad los adeudos que mantienen los ayuntamientos con organismos como la Comisión Nacional del Agua por el abastecimiento de agua en bloque y los que mantienen con los suministradores del servicio de energía eléctrica por consumos no pagados.

En el segundo grupo, o sea, en los pasivos contingentes, destaca por su importancia cuantitativa el pasivo laboral por obligaciones con los trabajadores o su régimen de seguridad social no satisfechas o las que pudieran derivar de responsabilidades en el ejercicio de ciertas funciones públicas.

### **VI.3. Ámbito y alcances de las reformas**

Para el fortalecimiento de la hacienda municipal debe incidirse de manera importante en mecanismos de fomento que permitan, bajo criterios de prudencia y sana administración financiera, utilizar mecanismos idóneos para el aprovechamiento del financiamiento crediticio en sus distintas modalidades. Para ello sería necesario introducir reformas sustantivas en el marco normativo y desarrollar capacidad administrativa y de negociación para la identificación de proyectos e instancias que faciliten la realización de las operaciones, así mismo asegura el cumplimiento de las responsabilidades en materia presupuestal, incentivando la disciplina en el ejercicio del gasto y la transparencia en la rendición de cuentas.

#### **Régimen particular para entidades descentralizadas y empresas públicas**

Parece conveniente distinguir en la consideración presupuestal y contable de la deuda pública, las obligaciones a cargo de entidades descentralizadas o empresas públicas de aquellas otras que sean a cargo de los propios ayuntamientos. Facilitar las primeras individualizándolas o sustrayéndolas de su inscripción en la deuda pública global, ampliando su aplicación a otras modalidades y facilitando procesalmente su realización. Ello en virtud de los propósitos mismos de la "descentralización" que supone para el organismo descentralizado o empresa pública, independencia patrimonial y su actuación en el mercado en condiciones similares a las de las empresas de derecho privado. Fundamentalmente, porque su operación debe suponer la obtención de ingresos propios consecuentes a la participación en el propio mercado con la oferta de sus servicios, para hacerlas autosuficientes y consecuentemente capaces de generar los recursos necesarios para la amortización de los créditos que contraigan y el pago de su carga financiera.

Algunos organismos descentralizados o empresas públicas de carácter municipal, incluidas en éstas últimas las de capital mixto, están mostrando una presencia que tiende a incrementarse en la administración municipal. Atienden materias como abastecimiento de agua, servicios de tratamiento y guarda de desechos, construcción y operación de mercados públicos, construcción y operación de estacionamientos o en proyectos de desarrollo urbano y vivienda. En todos estos casos es factible operar esquemas que garanticen autosuficiencia financiera y posible, y convenientemente, el financiamiento de inversión con recursos crediticios sustentados en las propias fuentes de operación para su pago.

En muchos países operan para el caso, mecanismos normativos que permiten que la deuda de estos entes públicos no forme parte de la deuda pública y que

quede sujeta a la simple regulación de derecho privado, aplicables a todo tipo de empresas o particulares.<sup>11</sup> Este tipo de entidades descentralizadas podrían, bajo esas condiciones y sujetas desde luego a la regulación precedente, concurrir a los mercados financieros tanto en operaciones de crédito directo cuanto en la colocación de valores en los mercados públicos de conformidad con la naturaleza de sus proyectos específicos.

## **Mejoras al marco normativo general**

La reforma del marco normativo del endeudamiento público debe incorporar los dispositivos para el cabal y oportuno reconocimiento como deuda pública de las obligaciones financieras por pagos no efectuados a proveedores de bienes y servicios y, para impedir o restringir la utilización de otros mecanismos de endeudamiento informal. Debiera regular el tratamiento contable de los pasivos contingentes para reflejar con racionalidad la posición financiera de los ayuntamientos, pero simultáneamente facilitar la realización de operaciones crediticias que bajo criterios de racionalidad financiera y presupuestal, resulten justificadamente convenientes.

Para lograr lo anterior, parece necesario, conformar un marco legal en ordenamientos de carácter estatal para la deuda pública municipal. Este deberá contener entre otras, las reglas generales para establecer anualmente en la Ley de Ingresos Municipales, los montos y condiciones del endeudamiento que los ayuntamientos puedan contratar durante el ejercicio fiscal correspondiente, y sus procedimientos de autorización específica.

La determinación de los montos de deuda en las leyes anuales de ingresos, puede referirse a la proporción que el saldo de la deuda mantenga en relación con los ingresos ordinarios del ejercicio fiscal correspondiente. La consideración del saldo total de la deuda que debiera incluir, como antes se ha señalado, tanto la formalmente contratada y documentada como la existente por obligaciones no cubiertas, y su relación con los ingresos ordinarios como indicador de capacidad de pago, permiten en principio mantener estabilidad y solvencia en la posición financiera.

La prevención presupuestal para el destino del crédito, permite por su parte,

---

<sup>11</sup> La Unión Europea ha recomendado en la normativa SEC695 que distingue como ente privado a unidades económicas propiedad del sector público, descentralizadas del mismo, a las que sí están orientadas en su producción de bienes y servicios al mercado y cuando sus ingresos por ventas cubran cuando menos el 50% de sus gastos de explotación.

garantizar que el financiamiento se destine especialmente a la inversión en una obra pública y no a la cobertura de gasto de operación y como el marco legal lo establece y la prudencia financiera lo aconseja.

### **Desarrollo de la capacidad administrativa**

Un manejo profesional de la hacienda pública, para garantizar una operación sana y eficiente, comprende el tratamiento global debidamente integrado de las variables que la componen: ingreso tributario, deuda, gasto e inversión. Supone definir y armar, también con eficiencia, los proyectos financieros concretos para garantizar su viabilidad y exige mantener una adecuada estructura de la deuda por cuanto hace a plazos, condiciones de amortización, tasas de interés, facilidades de prepago y garantías.

El grado de eficiencia administrativa, particularmente la financiera y la forma real en que incida en todo el proceso hacendario: planeación, ejercicio y control, es un elemento importante en la "calificación" que para efectos de determinación de riesgo financiero, realizan las agencias especializadas y consecuentemente un factor determinante para concurrir a los mercados crediticios y reducir el costo financiero. Los gobiernos estatales y federal pueden brindar a los ayuntamientos apoyo y asistencia técnica para estos propósitos.