

## CAPÍTULO SEXTO

### FINANCIAMIENTO POR ENDEUDAMIENTO

Para cualquier nivel de gobierno la forma más sana de financiamiento son los ingresos propios, de modo que el gasto público se sustente en los ingresos ordinarios —tributarios y no tributarios— recaudados por sus propias autoridades. A nivel local, dichas fuentes de ingreso pueden complementarse con transferencias recibidas de una jurisdicción ajena con el carácter de participaciones en impuestos, o de subsidios.

El crédito es una fuente sana de recursos solo cuando se recurre a él para complementar dichos recursos ordinarios, en este caso amplía la capacidad del gobierno para construir obras públicas sin acudir —suponiendo que en el sistema tributario se esté haciendo un uso eficiente de las fuentes de recaudación— a la imposición de nuevos gravámenes o a elevar las tasas de los ya existentes, pero es una fuente extraordinaria de financiamiento a la que debe acudir con muchas precauciones, porque así como ayuda a fomentar el desarrollo y a aumentar la prosperidad económica y social al hacer posible emprender proyectos que con los ingresos ordinarios son irrealizables, puede salirse fuera de control, ya sea por una mala planeación, o por una administración ineficaz o irresponsable —o la conjunción de ambas circunstancias—, en donde puede llegar a producir consecuencias lesivas en la economía.

Atendiendo a su aspecto positivo, el endeudamiento es un medio para utilizar en el presente recursos futuros que se sabe fundadamente que se obtendrán a través de los medios ordinarios de financiamiento —lo que ocurre solo si la estructura fiscal opera correctamente—. Así entendido, permite movilizar al momento sumas que de otro modo se reunirían solo a lo largo de varios años, anticipando recursos para satisfacer de forma inmediata necesida-

des cuya solución de otra forma tendría que ser aplazada en espera de fondos.<sup>421</sup>

Sin embargo, por una parte, si la administración pública renuncia a ejercer su atribución de autofinanciarse, y por la otra, por falta de conciencia cívica la ciudadanía se niega a sufragar los servicios públicos que demanda, la recuperación de lo invertido se demora o es nula, y se cae en el círculo vicioso del endeudamiento, que afecta entonces el equilibrio de las finanzas públicas, porque implica que se condena a un número indeterminado de generaciones futuras a pagar por él indefinidamente —dando cabida cada año en el presupuesto al pago de la amortización del principal y de los intereses correspondientes—, desviando al servicio de la deuda recursos que de otro modo podrían emplearse para satisfacer las necesidades de la población. Por estas razones debe acudir-se con cautela al empréstito, y solo después de haber agotado las posibilidades de obtener recursos de las fuentes de financiamiento ordinarias, de las cuales el crédito es un complemento, y no un sucedáneo.

## I. ENDEUDAMIENTO FEDERAL

La Constitución prohíbe a las entidades federadas costear sus desembolsos por creación de dinero, y al efecto las priva de la facultad de acuñar moneda y de emitir papel moneda.<sup>422</sup> Es el Congreso de la Unión el que tiene facultad para establecer el banco de emisión único, crear casas de moneda, fijar las condiciones que esta debe tener, y dictar las reglas para determinar su valor relativo.<sup>423</sup> Por lo que hace al financiamiento por endeudamiento,<sup>424</sup> el Congreso de la Unión tiene facultad para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal puede celebrar empréstitos, así como para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

<sup>421</sup> Zarzosa Escobedo, José Antonio, “El financiamiento de los municipios”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, núm. 47, junio de 1994, pp. 12, 19 y 20.

<sup>422</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117, fracción III.

<sup>423</sup> *Ibidem*, artículo 73, fracciones X y XVIII.

<sup>424</sup> *Ibidem*, artículo 73, fracción VIII.

Conforme a la Constitución, el gobierno federal no puede contraer ningún préstamo, sino solamente para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo que los débitos se negocien durante alguna emergencia declarada por el presidente, se incurra en ellos con propósitos de regulación monetaria —utilizándolos como dispositivo de estabilización—, o se adquieran por operaciones de conversión —sustituyendo mediante convenios emisiones de deuda pública por otras nuevas con características más favorables en cuanto a plazos en intereses, para adaptar la deuda a las necesidades coyunturales de la economía—. <sup>425</sup>

La deuda pública federal está constituida por las obligaciones de pasivo —directas o contingentes— derivadas de financiamientos a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias; del Distrito Federal; de los organismos descentralizados; de las empresas de participación estatal mayoritaria; de las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito; de las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; de las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y de los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, o alguna de las entidades aquí mencionadas. <sup>426</sup>

### 1. *Atribuciones del Ejecutivo*

Siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión, o a la de actividades productivas acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo Federal, y que los mismos generen los recursos suficientes para el pago del crédito y cuenten con las garantías adecuadas, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dicho Ejecutivo Federal contrata y maneja la deuda pública del gobierno federal, y otorga la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales

<sup>425</sup> Instituto Superior de Técnicas y Prácticas Bancarias, *Diccionario Enciclopédico Profesional de Finanzas y Banca*, Madrid, 1992, t. I, pp. 559-560; *Economía*, *Diccionario Enciclopédico*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 92.

<sup>426</sup> Ley General de Deuda Pública, artículo 1o.

de los cuales México sea miembro, o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros.<sup>427</sup>

Asimismo, el Ejecutivo vigila tanto que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos contraídos, como que los pagos de capital e intereses de los créditos por ellas contratados se hagan oportunamente; cuida que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública generen ingresos bastantes para su pago, y de que se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, o bien que los mismos sean utilizados para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

También el Ejecutivo Federal elabora —incluyendo la previsión de divisas requeridas para la gestión de la deuda externa— el programa financiero del sector público con base en el cual se maneja la deuda pública; fija los requisitos que en cada eventualidad deben observar las entidades paraestatales al gestionar y contratar financiamientos externos (y las autoriza a hacerlo), y para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del erario federal, o con propósitos de regulación monetaria, emite valores y contrata empréstitos.<sup>428</sup>

Igualmente, al Ejecutivo le corresponde tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, y gastos financieros de los empréstitos contratados, así como las relativas tanto a los requisitos y formalidades de las actas de emisión de los valores y de los respectivos documentos contractuales que se deriven de los empréstitos concertados, como a la reposición de los valores que documenten obligaciones en moneda nacional y extranjera, y a su cotización en las bolsas de valores extranjeras y nacionales.

<sup>427</sup> A pesar de todos los requisitos y controles que a continuación se verán, la deuda pública pasó de dos punto treinta y tres billones de pesos en septiembre de 2006, a cinco punto cinco billones al final del sexenio 2006-2012 —así que habrán crecido 136% en seis años—, mientras el PIB apenas ha crecido 33.06%, lo que se explica por un exceso de gasto y una escasa inversión productiva.

<sup>428</sup> *Ibidem*, artículo 4o.

Además, el Ejecutivo Federal puede convenir con los acreditantes en la constitución de fondos de amortización para el pago de los valores que se rediman, así como autorizar a las entidades paraestatales para la contratación de financiamientos externos, y llevar el registro de la deuda del sector público federal.<sup>429</sup>

Las entidades del sector público federal requieren la autorización previa del Ejecutivo para efectuar tanto negociaciones oficiales, como gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales.<sup>430</sup>

## 2. Programación de la deuda pública

Al someter al Congreso de la Unión las iniciativas de ley de ingresos y de presupuesto de egresos, el Ejecutivo Federal —proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su planteamiento— propone los montos del endeudamiento neto tanto interno como externo, necesarios para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio correspondiente.<sup>431</sup> Al aprobar la ley de ingresos, el Congreso de la Unión puede autorizar que cuando a juicio del Ejecutivo Federal se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan, pueda este ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento; cuando haga uso de esta autorización, debe informar de inmediato al Congreso. Asimismo, el Ejecutivo Federal hace las proposiciones que correspondan en las iniciativas de ley de ingresos y de presupuesto de egresos del Distrito Federal, quedando dichos financiamientos sujetos en lo conducente a las disposiciones de la ley que se estudia.<sup>432</sup>

El Congreso de la Unión autoriza los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sean necesarios para el finan-

<sup>429</sup> *Ibidem*, artículo 5o., fracciones III, IV y V.

<sup>430</sup> *Ibidem*, artículo 6o., párrafo primero.

<sup>431</sup> De acuerdo con el artículo 1o.C, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011, el monto del endeudamiento neto del gobierno federal habría de ser de *trescientos cuarenta y siete mil billones* de pesos, todo proveniente de endeudamiento interno.

<sup>432</sup> *Ibidem*, artículo 10.

ciamiento del gobierno federal, de las entidades del sector público federal incluidas en la ley de ingresos y en el presupuesto de egresos de la federación, y del Distrito Federal. Anualmente, al rendir la cuenta pública y remitir el proyecto de la ley de ingresos, el Ejecutivo Federal informa al Congreso de la Unión del estado de la deuda, de cuyos movimientos rinde informe dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento de cada trimestre. No se computan dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.<sup>433</sup>

Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión son la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los presupuestos de la federación y del Distrito Federal. El endeudamiento neto de las entidades incluidas en dichos presupuestos invariablemente debe corresponder a la calendarización y demás previsiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de gasto y financiamiento. En ningún caso, la Secretaría de Hacienda puede autorizar financiamientos que generen obligaciones que, a su juicio, excedan la capacidad de pago de las entidades que los promueven.<sup>434</sup>

### *3. Contratación de financiamientos a cargo del gobierno federal*

Los proyectos a cargo de las dependencias del gobierno federal que requieran financiamiento para su realización, deben producir los recursos suficientes tanto para la amortización de este, como para el cumplimiento de las obligaciones que en relación con él se asuman, en razón de que dichos financiamientos no deben ser superiores a la capacidad de pago de las entidades del sector público que las promuevan, que se establece en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes.

Tratándose de obligaciones derivadas de financiamientos de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo relativos a

<sup>433</sup> *Ibidem*, artículo 9o.

<sup>434</sup> *Ibidem*, artículos 12 y 15.

actividades prioritarias, para los que se cuente con la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,<sup>435</sup> y en relación con los cuales —bajo cualquier modalidad— las entidades adquieran bienes o servicios cuya fuente de pago sea el suficiente flujo de recursos que el mismo proyecto genere, para los efectos de la ley que se estudia solamente se consideran como pasivo directo los montos del financiamiento por pagar durante los ejercicios en curso y siguiente, en tanto que el resto del financiamiento se considera como pasivo contingente hasta el pago total del mismo.<sup>436</sup>

#### *4. Contratación de financiamiento para entidades distintas del gobierno federal*

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, alguna de las entidades mencionadas, o el Distrito Federal, que no estén comprendidas dentro de los presupuestos de egresos de la federación y del Distrito Federal, requieren autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda solo para la contratación de financiamientos externos, autorización que puede comprender aquellos financiamientos incluidos dentro del programa de deuda, salvo el caso de los que se obtengan para fines de regulación monetaria. En cambio, para los financiamientos internos basta con la aprobación de sus órganos de gobierno.

Cuando se trate de financiamientos originados en el ejercicio del servicio propio de las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito requieren la autorización de la que viene tratándose solamente cuando deriven de créditos directos a plazo mayor

<sup>435</sup> Artículo 30.

<sup>436</sup> Ley General de Deuda Pública, artículo 18.

de un año; de créditos sindicados; de emisiones de títulos en serie o en masa, colocados y pagaderos entre el público inversionista, y de operaciones que originen pasivos contingentes y aceptaciones bancarias, de conformidad con las disposiciones de carácter general que expida la Secretaría de Hacienda, acompañando la información que esta determine.<sup>437</sup>

Al solicitar la autorización, las mencionadas entidades deben manifestar —de forma debidamente razonada— la necesidad del tipo de gasto que pretenden financiar con los recursos del crédito, así como el uso de las disponibilidades de cada línea de crédito y sus amortizaciones. Asimismo —y en la forma que dicha secretaría lo requiera— para determinar su capacidad de pago deben presentarle mensualmente sus estados financieros, datos sobre sus pasivos, y la información adicional que les solicite. La mencionada secretaría puede complementar la citada información mediante el examen de los registros y documentos de las mismas entidades.

Cuando las entidades a las que se viene haciendo referencia soliciten financiamientos para apoyar total o parcialmente programas de actividades que no estén comprendidos en los planes y presupuestos aprobados, la Secretaría de Hacienda debe abstenerse de autorizarlos.<sup>438</sup>

##### 5. *Vigilancia de las operaciones de endeudamiento*

Sean del gobierno federal o del sector paraestatal, las entidades acreditadas deben llevar, conforme a las reglas que señale la Secretaría de Hacienda, un registro de los financiamientos en los que participen, y proporcionar a esta —con la periodicidad y en la forma que la misma determine— toda la información necesaria para que lleve a cabo la vigilancia que le compete respecto a la aplicación de los recursos provenientes de los financiamientos autorizados. En el desempeño de sus funciones, las secretarías de estado y los departamentos administrativos encargados de la coordinación

<sup>437</sup> *Ibidem*, artículos 17 y 19.

<sup>438</sup> *Ibidem*, artículos 20 y 21.

de los sectores correspondientes vigilan la utilización que de los recursos provenientes de los financiamientos autorizados hacen las entidades de su sector.<sup>439</sup>

#### 6. *Registro de las obligaciones financieras*

Los titulares de las entidades están obligados a comunicar a la Secretaría de Hacienda los datos de todos los financiamientos contratados, así como de los movimientos que en estos efectúen; dicha secretaría mantiene el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asumen las entidades, consignando (en forma particular y global) el monto, las características y el destino de los recursos captados, y periódicamente publica los datos del endeudamiento público que resulten significativos para su mejor comprensión. Las operaciones de crédito autorizadas, así como su registro, pueden ser modificadas solo cumpliendo con los mismos requisitos y formalidades relativos a su autorización.<sup>440</sup>

#### 7. *Comisión Asesora de Financiamientos Externos*

Integrada por el Banco de México; Nacional Financiera S. A.; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. A.; Banco Nacional de Crédito Rural S. A.; Banco de Comercio Exterior S. A.; Sociedad Mexicana de Crédito Industrial S. A.; Financiera Nacional Azucarera S. A., y por las entidades del sector público que la Secretaría de Hacienda considere —y presidida por esta—, dentro de estas entidades encontramos a la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, órgano auxiliar de consulta de dicha secretaría en materia de crédito externo. Sus labores de esta comisión son coordinadas por un secretariado técnico a cargo del director general de crédito de la Secretaría de Hacienda.<sup>441</sup>

<sup>439</sup> *Ibidem*, artículos 23 y 26.

<sup>440</sup> *Ibidem*, artículos 27 y 29.

<sup>441</sup> *Ibidem*, artículos 30 y 31.

La mencionada comisión evalúa las necesidades de financiamiento del sector público federal; estudia —con criterios de oportunidad y prelación— los programas de financiamiento externo para las entidades que lo integran; conoce y opina sobre los estudios que se refieren a la deuda externa del mismo, y recomienda políticas para mantener dicha deuda dentro de la capacidad de pago de dicho sector y del país. Además, la comisión asesora a la secretaría sobre el monto del financiamiento externo que las entidades del multicitado sector contratan anualmente; considerando lineamientos de negociación sobre las condiciones generales de los créditos externos que pretenden contratar, propone las medidas de coordinación de las entidades del sector público federal en todo lo que se refiere a la captación de recursos externos para las mismas, y de acuerdo con las medidas que para alcanzar los objetivos de la política económica nacional dicte el Ejecutivo Federal en materia financiera; da su opinión sobre los planes anuales en los que se precisa la estrategia de captación de recursos externos, los montos que deben obtenerse de estos, la fuente de procedencia, y la aplicación de los mismos; asimismo, la comisión asesora en el diseño de la política que en materia de endeudamiento externo o en moneda extranjera, debe adoptarse para el sector público federal.<sup>442</sup>

## II. ENDEUDAMIENTO LOCAL

Estados y municipios solo pueden contraer deuda interna, por tanto no pueden contratar empréstitos en el mercado exterior de capitales, ni contraer directa o indirectamente obligaciones o contratar empréstitos con gobiernos de otras naciones; tampoco pueden convenir adeudos con sociedades o particulares extranjeros, ni pactar deudas que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.<sup>443</sup> De serles posible a los estados y municipios poder entablar relaciones crediticias internacionales, pondría en

<sup>442</sup> *Ibidem*, artículo 32.

<sup>443</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117, fracción VIII.

peligro la estabilidad económica del país.<sup>444</sup> Los fondos provenientes del endeudamiento deben destinarse únicamente a inversiones públicas productivas, y contratar dichos financiamientos de acuerdo con las bases establecidas por las respectivas legislaturas.

### 1. *Requisitos para la contratación de empréstitos*

Las bases y los requisitos para la contratación de empréstitos, créditos y obligaciones a cargo de los estados y los municipios, así como de sus respectivas entidades gubernamentales (organismos descentralizados, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, y fideicomisos de los que alguna de las instituciones señaladas tenga el carácter de fideicomitente) están establecidas en sus leyes de deuda pública, en las que asimismo se regula el manejo de sus operaciones, y se establece lo relativo a su registro y control.<sup>445</sup>

Por deuda pública estatal se entiende la contraída por el gobierno del estado como responsable directo, o como deudor solidario de sus municipios, organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos de los que alguna de esas instituciones sea fideicomitente; en cambio, por deuda municipal se entiende la constituida por los créditos, empréstitos y obligaciones contraídos por los municipios como responsables directos, o como deudores solidarios de sus organismos descentralizados municipales, empresas de participación municipal mayoritaria y fideicomisos de los que sea fideicomitente alguna de esas instituciones.<sup>446</sup>

Las operaciones de endeudamiento contraídas con el carácter de acreditados por el estado, los municipios, los organismos descentralizados estatales y municipales, y las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, tienen el carácter de créditos directos, y son créditos contingentes los derivados de operaciones

<sup>444</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentario al artículo 117 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, t. II, p. 1194.

<sup>445</sup> Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, artículo 1o.

<sup>446</sup> *Ibidem*, artículos 2o., 6o. y 7o.

del estado o de los municipios como avales o responsables solidarios de sus respectivas entidades gubernamentales, incluidos los fideicomisos.<sup>447</sup>

La deuda está constituida por las operaciones de financiamiento que derivan de la suscripción o emisión de títulos de crédito; de la adquisición de bienes, de la ejecución de obras, o de la prestación de servicios cuyo pago se pacte a plazos, *una vez que hayan sido entregados los bienes, ejecutadas las obras, o prestados los servicios*; por los pasivos contingentes relacionados con los actos antes mencionados, y por todas las operaciones de endeudamiento que comprenden obligaciones a plazos, así como por las obligaciones de exigibilidad contingentes derivadas de actos jurídicos, independientemente de la forma en que se les documente, contraídas a través o a cargo de las multitudes entidades gubernamentales.<sup>448</sup> El servicio de la deuda está constituido por la amortización del capital y por el pago de los intereses, las comisiones y los otros cargos que se hubieran convenido en las operaciones de crédito.<sup>449</sup>

Los recursos provenientes de créditos, empréstitos y obligaciones directas y contingentes contraídos en los términos de la Constitución federal y de la respectiva Constitución estatal, solamente pueden destinarse a inversiones públicas productivas, debiendo considerarse como tales tanto las de carácter económico como las de carácter social, siempre que de manera directa o indirecta produzcan un incremento en sus ingresos, quedando comprendidas con este carácter las relativas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes, y prestación de servicios públicos.

También se consideran como inversión pública productiva —conforme a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—,<sup>450</sup> las operaciones financieras o bursátiles que entre otros fines (directa o indirectamente) conduzcan al saneamiento financiero, al mejoramiento del perfil de la deuda, o al incremento de la capacidad financiera de las entidades públicas

<sup>447</sup> *Ibidem*, artículo 8o.

<sup>448</sup> *Ibidem*, artículo 9o.

<sup>449</sup> *Ibidem*, artículo 5o.

<sup>450</sup> Artículo 117, fracción VIII.

ya mencionadas, las cuales se lleven a cabo mediante reestructuración, conversión, consolidación, renovación o subrogación, a través de los instrumentos jurídicos permitidos por la propia ley.<sup>451</sup>

#### A. *Condiciones para el endeudamiento*

Siempre que el estado y los municipios soliciten autorización del congreso para la contratación de operaciones crediticias, deben acompañarla de elementos de juicio o criterios que la sustenten.

Los créditos pretendidos por el estado deben destinarse prioritariamente a la ejecución de las acciones comprendidas en el plan estatal de desarrollo, en los programas a mediano plazo, en los programas operativos anuales de él derivados, y en el presupuesto de egresos del estado, así como a la realización de las acciones incluidas en el convenio estatal de desarrollo, en los convenios de coordinación con el sector público, y en los convenios de concertación con los sectores social y privado derivados de dicho plan. Por lo que respecta a los créditos solicitados por los municipios, estos deben destinarse a la ejecución de las acciones contenidas en los planes municipales de desarrollo, en los programas operativos anuales de él derivados y en el presupuesto de egresos municipal, así como a la realización de las acciones incluidas en los convenios de coordinación con el sector público, y en los convenios de concertación con los sectores social y privado comprendidos en dichos planes. Incluso tratándose del estado o de sus subdivisiones políticas, al cumplimiento de las obligaciones conexas o relacionadas con las mencionadas operaciones.<sup>452</sup>

#### B. *Restricciones al endeudamiento*

Prevía autorización del correspondiente congreso, los estados y los municipios pueden emitir bonos u otros títulos de deuda paga-

<sup>451</sup> Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, artículo 3o.

<sup>452</sup> *Ibidem*, artículo 10.

deros solo en moneda nacional, y dentro del territorio de la República Mexicana; además, tales bonos o títulos pueden ser colocados en los mercados nacionales de capitales, ya sea directamente, o a través de fideicomisos u otros mecanismos permitidos por las respectivas leyes.<sup>453</sup> Tanto en el acta de emisión como en los títulos deben citarse los datos fundamentales de la autorización, así como la prohibición de su venta a extranjeros, sean estos gobiernos, particulares u organismos internacionales, y la advertencia de que dichos documentos no tienen validez si no se consignan estos datos.<sup>454</sup> El crédito público contratado y las garantías otorgadas deben ceñirse a las autorizaciones efectuadas por sus respectivos congresos, y aplicarse precisamente al fin establecido en el decreto expedido para tal efecto; en caso de cualquier modificación requiere la anuencia del congreso.<sup>455</sup>

Salvo que el pago adelantado presente ventajas notorias a sus finanzas, ni el estado ni los municipios pueden realizar operación de conversión de deuda pública. La consolidación de la deuda, o cualquier otra modalidad de conversión distinta de la establecida en la propia ley, puede efectuarse solo con autorización del congreso.<sup>456</sup>

Queda prohibido realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, excepto para cubrir necesidades de flujo de efectivo para hacer erogaciones previstas en el presupuesto, siempre que los adeudos se amorticen en el mismo ejercicio fiscal en el que se contraten. En este caso no es necesaria la autorización del congreso.<sup>457</sup>

### C. *Atribuciones del Ejecutivo*

Para contratar créditos o empréstitos directos o contingentes, y en su caso, para afectar en garantía de pago las participaciones del

<sup>453</sup> *Ibidem*, artículos 24 y 25.

<sup>454</sup> *Ibidem*, artículo 28.

<sup>455</sup> *Ibidem*, artículo 24.

<sup>456</sup> *Ibidem*, artículo 29.

<sup>457</sup> *Ibidem*, artículos 34 y 4o., párrafo tercero.

estado en ingresos federales —siempre que sean suficientes para garantizar el pago total en el plazo estipulado—, el Ejecutivo estatal debe solicitar la autorización del congreso. Independientemente de esto, en la iniciativa de ley de ingresos que el Ejecutivo estatal presente al Poder Legislativo debe estar previsto el monto del empréstito anual, ya que las operaciones adicionales de endeudamiento solo pueden celebrarse previa autorización del congreso, y para cumplir compromisos de inversión de carácter extraordinario surgidos con posterioridad a la aprobación de dicha ley. Y concomitantemente en el proyecto de presupuesto de egresos deben establecerse las previsiones correspondientes a amortizaciones de capital, pago de intereses, y demás accesorios derivados de las operaciones de endeudamiento contraídas por el gobierno.<sup>458</sup>

Acompañando la iniciativa de ley de ingresos debe presentarse un informe del estado que guarda la deuda pública, especificando el origen y las condiciones de su operación: los montos de financiamiento contratados, los organismos que los contrataron, los plazos, las tasas de interés, los periodos de gracia y las garantías; los servicios, bienes y obras públicas productivas a los que se destinó el financiamiento, y el saldo de la deuda, que comprende la forma y plazos de amortización del capital, y el pago de intereses y demás conceptos relacionados.<sup>459</sup>

El Ejecutivo tiene todas las facultades para formalizar, administrar y controlar la deuda pública del estado, las cuales se pueden traducir en las siguientes: le compete elaborar los proyectos de decreto que se presentan al congreso en relación con las solicitudes de autorización para la contratación de créditos; celebrar los contratos y convenios para la obtención de créditos y demás operaciones financieras, ya sea que las contrate como deudor directo, como aval, o como responsable solidario de las operaciones de endeudamiento que contraigan las entidades gubernamentales —incluidos los municipios—, y suscribir los documentos y títulos de crédito

<sup>458</sup> *Ibidem*, artículos 4o., párrafo primero, 16, fracción II, y 17, fracciones V y VII.

<sup>459</sup> *Ibidem*, artículos 4o., párrafo segundo, y 16, fracción I.

que para tales efectos sean necesarios, así como los que requieran las operaciones de reestructuración de los créditos contraídos por el gobierno estatal en esas mismas circunstancias.<sup>460</sup>

Le corresponde al Ejecutivo —a través de su dependencia encargada de las finanzas— evaluar las necesidades y la capacidad de endeudamiento del estado y de las entidades gubernamentales, así como asesorarlas en materia de deuda pública —tratándose de los municipios, solo si así lo solicitan— y autorizar a los organismos descentralizados del estado, a las empresas de participación estatal mayoritaria y a los fideicomisos, para gestionar y contratar financiamientos ajustándose a sus presupuestos y a las disposiciones legales.<sup>461</sup>

Además, sujetándose a los montos y plazos fijados por el congreso en el decreto respectivo, el Ejecutivo puede celebrar los contratos y convenios para la obtención de créditos; reglamentar los procedimientos de emisión, colocación y rescate de títulos de deuda y su amortización; emitir bonos y demás obligaciones de deuda pública, así como contratar y administrar la deuda pública del gobierno del estado; llevar un registro de los créditos directos o contingentes contraídos por el estado, estableciendo el monto, plazos de pago, destino de los recursos, entidad acreditada, garantías otorgadas, y las demás características que las identifiquen, y vigilar —excepto si los créditos fueron contratados por entidades municipales— que los recursos obtenidos en la contratación de los créditos sean destinados precisamente a los fines para los cuales fueron otorgados.<sup>462</sup>

Igualmente —excepto cuando la entidad avalada pertenezca a un municipio—, el Ejecutivo estatal debe velar porque se realicen oportunamente los pagos por concepto de amortizaciones de capital, intereses y demás accesorios derivados de los créditos contratados por el estado, ya sea en forma directa o con su aval.<sup>463</sup>

El estado —por conducto de su organismo a cargo de las finanzas— puede otorgar créditos a las entidades gubernamentales,

<sup>460</sup> *Ibidem*, artículo 17, fracciones XIV, II, III y IV.

<sup>461</sup> *Ibidem*, artículo 17, fracción I.

<sup>462</sup> *Ibidem*, artículo 17, fracciones IX, X, XI y XIII.

<sup>463</sup> *Ibidem*, artículo 17, fracción VIII.

siempre que el importe y el respectivo costo financiero se restituya dentro de un plazo que no exceda de doce meses a partir de su otorgamiento, y tratándose de sus municipios, dentro del periodo de la administración a la que se otorguen.<sup>464</sup>

#### D. *Atribuciones del congreso*

Al congreso le compete examinar y aprobar los montos del endeudamiento neto anual contenidos en las iniciativas de leyes de ingresos presentadas por el Ejecutivo estatal y los ayuntamientos, así como los endeudamientos adicionales para cumplir compromisos de inversión de carácter extraordinario surgidos con posterioridad a la aprobación de dicha ley, para lo cual puede solicitar a las mencionadas entidades la documentación e información que considere pertinentes. También al congreso le corresponde reconocer la deuda pública del estado y de los municipios, y decretar la manera de hacer su pago.<sup>465</sup>

Asimismo, al congreso le concierne examinar y, en su caso, aprobar las solicitudes de endeudamiento de las entidades públicas; autorizar al estado para afectar, en garantía del pago de los créditos que contraiga como deudor directo o indirecto, las participaciones que le corresponden en ingresos federales, y autorizar a los municipios la afectación de sus participaciones en ingresos federales y estatales con el mismo propósito, así como dar su anuencia a uno y otros para la ampliación o prórroga de la fecha de pago de los créditos contratados. También al congreso le atañe verificar que las operaciones de deuda de las entidades mencionadas se realicen conforme a la venia que hubiera otorgado, y a las disposiciones la Ley de Deuda Pública.<sup>466</sup>

El congreso puede dar su consentimiento al Ejecutivo para que se constituya en aval o responsable solidario de los municipios, sus

<sup>464</sup> *Ibidem*, artículos 33 y 23.

<sup>465</sup> *Ibidem*, artículos 15, fracciones I, II, III y VII, y 4o.

<sup>466</sup> *Ibidem*, artículos 15, fracciones IV, V y VI, y 17, fracción III.

organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria, y fideicomisos en los que alguna de las entidades señaladas sea fideicomitente, siempre y cuando los municipios afecten las participaciones que les correspondan en ingresos federales y estatales.

Cuando alguna de las entidades cuyo endeudamiento constituye deuda pública requiera el aval o la garantía solidaria del estado, debe formular su solicitud por escrito al órgano encargado de las finanzas en su jurisdicción, acompañando la información necesaria para determinar su capacidad de pago y de endeudamiento, así como exponer la necesidad debidamente razonada del tipo de gasto que pretende financiar con los recursos del crédito, y el plan de amortización correspondiente, indicando claramente los recursos que planea utilizar para el pago de los financiamientos y las garantías correspondientes, que de preferencia deben derivar de las obras que se realicen o de los servicios que se presten. Si el solicitante es alguno de los organismos descentralizados pertenecientes al sector municipal, la solicitud al órgano encargado de las finanzas estatales debe ser presentada por conducto del municipio correspondiente.

Efectuado lo anterior, los municipios deben acompañar a la iniciativa de decreto correspondiente el acuerdo aprobatorio emitido por la citada dependencia del Ejecutivo estatal respecto al otorgamiento del aval, o a la constitución de responsabilidad solidaria con garantía de las participaciones federales del estado.<sup>467</sup>

Si de la evaluación que realice el organismo estatal encargado de las finanzas se desprende que la capacidad de pago de alguna de las entidades públicas de que se trate —incluidos los municipios— es insuficiente, o que el proyecto que se pretende financiar no corresponde a una inversión pública productiva, no procede el aval o la garantía solidaria del estado, salvo que los recursos del adeudo vayan a ser utilizados para reparar daños causados por desastres naturales.<sup>468</sup>

<sup>467</sup> *Ibidem*, artículo 31.

<sup>468</sup> *Ibidem*, artículos 30 y 32.

E. *Atribuciones de los municipios*

En el ámbito de su competencia, el presidente municipal, el tesorero y los demás funcionarios señalados en las leyes y reglamentos aplicables, están facultados para ejercer las mismas funciones y atribuciones que los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado. El registro de los créditos directos y contingentes contratados por los municipios es llevado por la tesorería municipal. Para contratar empréstitos y suscribir los títulos y documentos necesarios para formalizar las operaciones que celebren, así como para constituirse en avales o responsables solidarios de sus organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos, los municipios requieren la autorización de sus ayuntamientos.<sup>469</sup>

Con la autorización de la mayoría de sus integrantes, los ayuntamientos pueden contratar los créditos o empréstitos que puedan pagarse dentro del periodo administrativo en el que sean otorgados. Pero con la autorización de por lo menos dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento, pueden comprometer al municipio por un plazo que no exceda del período de las siguientes dos administraciones municipales, siempre y cuando los recursos así obtenidos se destinen a mejorar o incrementar la infraestructura del municipio, y el monto pendiente a cargo de las subsecuentes administraciones municipales no exceda del 10% del presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel en el que se celebren los contratos.

Durante los últimos seis meses de la administración municipal en funciones no pueden celebrarse los actos jurídicos a que se ha hecho referencia, ni puede otorgarse autorización para que con dichos recursos se cubran adeudos pendientes o se sufrague gastos corrientes. Los integrantes de los ayuntamientos son responsables personal y pecuniariamente de la contravención de este precepto.<sup>470</sup>

<sup>469</sup> *Ibidem*, artículos 18 y 19.

<sup>470</sup> *Ibidem*, artículo 23.

### F. *Control, fiscalización y publicidad*

Cada una de las entidades gubernamentales —incluidos los municipios, sus órganos descentralizados, sus empresas de participación mayoritaria, y sus fideicomisos— debe contar con un registro para llevar el control interno de sus operaciones, independientemente de que la dependencia encargada de las finanzas del estado lleve un registro central de la deuda pública estatal. Por su parte, por conducto de su órgano superior de fiscalización, el congreso estatal hace lo mismo respecto a todas las operaciones de deuda pública estatal y municipal. A fin de facilitarle el cumplimiento de sus atribuciones, el Ejecutivo estatal y los funcionarios municipales deben enviar al congreso los contratos de endeudamiento que celebren al amparo de las autorizaciones que les hubiera concedido, y brindarle toda la información que les solicite.<sup>471</sup>

Los mencionados registros deben contener al menos los datos relativos al número progresivo que corresponda; la autorización del congreso del estado, del organismo encargado de las finanzas y del ayuntamiento de que se trate, o de la institución pública que deba darla; el organismo u organismos con los que se contrató; los plazos, las tasas de interés y las garantías que se otorgaron; el destino de los recursos obtenidos; la amortización del capital y el pago de intereses realizados durante el año, así como su saldo, o en su caso, el incumplimiento de lo pactado; las cancelaciones de las inscripciones, y los que determinen otras disposiciones.<sup>472</sup>

Dentro de los treinta días siguientes al término de cada ejercicio fiscal, todas las entidades gubernamentales deben publicar en el periódico oficial del estado, y en el diario de mayor circulación de la región —y si para los municipios esto no es posible, en los tableros de avisos de las presidencias municipales— el saldo y los movimientos de su deuda pública en el ejercicio de que se trate, y consignar la información y datos necesarios para su comprensión. La omisión de este requisito es causa grave de responsabilidad.<sup>473</sup>

<sup>471</sup> *Ibidem*, artículos 36, 12 y 37.

<sup>472</sup> *Ibidem*, artículo 38.

<sup>473</sup> *Ibidem*, artículo 11.

## 2. *Preceptos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal*

Dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha permanecido inalterable el principio de que las participaciones que en los ingresos federales les corresponden a los estados, a los municipios y al Distrito Federal son inembargables e inafectables a fines específicos, y no están sujetas a retención,<sup>474</sup> excepto para el pago de deudas contraídas por las entidades a favor de la federación, de las instituciones de crédito que operen en el territorio nacional, y de las instituciones nacionales de crédito.

Dicha excepción procede solo si las participaciones se destinan al pago de obligaciones autorizadas por las legislaturas correspondientes a favor de la federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, o de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre y cuando estén asentadas —previa solicitud de las entidades— en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, dependiente de la Dirección de Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Procede la inscripción de las obligaciones de los municipios siempre que cuenten con la garantía solidaria del estado del cual forman parte, o la mencionada secretaría estime que sus participaciones bastan para responder a sus compromisos.

Las entidades y los municipios efectúan los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus respectivas leyes de deuda. En todo caso, las entidades federativas deben contar con un registro único de obligaciones y em-

<sup>474</sup> No están sujetas a esta condición las compensaciones que deban efectuarse a las entidades como consecuencia de ajustes en sus participaciones, o de descuentos por el incumplimiento de las metas pactadas con la federación respecto a la administración de contribuciones. También proceden las compensaciones entre las participaciones federales y los incentivos para las entidades y para los municipios, y las obligaciones que tengan con la federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas, o la propia ley lo autorice. Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., último párrafo.

préstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de deuda.<sup>475</sup>

#### *A. Registro de las obligaciones relativas a la deuda pública local*

Cuando las participaciones en ingresos federales de los estados, de sus municipios y del Distrito Federal han quedado afectas en garantía del pago de sus obligaciones directas y contingentes contraídas con apego a las disposiciones aplicables de sus respectivas leyes de deuda, a solicitud de esas jurisdicciones pueden inscribirse en el multicitado registro para efectos meramente declarativos. El asiento en este es independiente del que debe hacerse en el registro único de obligaciones y empréstitos de cada entidad.<sup>476</sup> En ningún caso, las participaciones que correspondan a un municipio pueden ser empleadas como garantía del pago de obligaciones del estado al que pertenece, o como prenda de las de otros municipios.<sup>477</sup>

La petición de registro —que debe contener los principales datos de la obligación cuya inscripción se gestiona— tiene que estar acompañada de la certificación de que la obligación materia del trámite se encuentra inscrita en el registro único de obligaciones y empréstitos de la entidad solicitante, así como de un ejemplar del instrumento jurídico original en el que conste la obligación directa o contingente de que se trata, y si está documentada en títulos de crédito, de la copia certificada de los mismos.<sup>478</sup>

Para que proceda la inscripción en el registro que lleva la Secretaría de Hacienda, la entidad interesada está obligada a manifestar, bajo protesta de decir verdad, que cuenta con la autorización previa del congreso local para afectar sus participaciones en garantía del pago de sus obligaciones; a presentar la publicación hecha en

<sup>475</sup> Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o.

<sup>476</sup> Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, artículo 3o., párrafo segundo.

<sup>477</sup> *Ibidem*, artículo 4o., penúltimo párrafo.

<sup>478</sup> *Ibidem*, artículo 6o.

un diario de circulación local y en uno de circulación nacional de la información fiscal y financiera relevante del año de calendario precedente al de la solicitud de inscripción —y si está disponible, la del primer semestre del año de que se trate—, y a acreditar que la entidad se encuentra al corriente en el pago de los empréstitos contratados con las instituciones de banca de desarrollo.

Asimismo, la entidad solicitante tiene que declarar, bajo protesta de decir verdad, que se trata de obligaciones pagaderas en México y en moneda nacional —contraídas con la federación, con entidades de crédito que operan en territorio nacional, o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana—; adquiridas por los conceptos fijados en su respectivo presupuesto, dentro de los límites en él señalados, conforme a las bases establecidas por su respectiva legislatura y cumpliendo con la obligación de no acudir a mercados externos de capital. Tratándose de títulos de crédito, debe afirmar —sujetándose a la misma condición— que en estos está indicado que solo pueden ser negociados dentro del territorio nacional con instituciones de crédito que operen en él, o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.<sup>479</sup> Además de acatar los requisitos anteriores, el Distrito Federal está sujeto a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.<sup>480</sup>

Tratándose de obligaciones de un municipio que no cuente con la garantía solidaria del estado que integra, la Secretaría de Hacienda puede considerar que tiene participaciones suficientes para responder a sus compromisos en los dos casos siguientes: cuando el esquema establecido para el pago de dichas obligaciones merezca la opinión favorable —otorgada por escrito— de la propia secretaría, y cuando las dos calificaciones crediticias para determinar los factores de ponderación de riesgo de crédito de la obligación para la que se solicita el registro —a las que se refieren las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple, así como las Reglas de las Sociedades Nacionales

<sup>479</sup> *Ibidem*, artículo 4o.

<sup>480</sup> *Ibidem*, artículo 5o.

de Crédito e Instituciones de Banca de Desarrollo— la hayan calificado como grado de inversión. En ambos casos, las obligaciones deben estar inscritas en el registro único de obligaciones y empréstitos de la entidad federativa a la que corresponde el municipio solicitante.<sup>481</sup>

Si las solicitudes presentadas por las entidades y los municipios no cumplen todos los requisitos señalados, no procede su inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades y Municipios, la cual una vez efectuada —anotando el número y fecha de la inscripción, y las principales características y condiciones de la obligación— solo puede modificarse previa solicitud en la que se declare, bajo protesta de decir verdad, que se han cumplido los requisitos legales para hacer la rectificación; a esta solicitud se debe anexar, por un lado, un ejemplar original del instrumento jurídico en el que consta dicho cambio, y por el otro, la certificación de que se encuentra inscrita en el registro único de obligaciones y empréstitos de la entidad solicitante.<sup>482</sup>

Los estados, los municipios y el Distrito Federal deben informar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda la situación que guardan sus obligaciones asentadas en dicho registro, y cuando el adeudo haya sido totalmente pagado, deben presentarle la documentación respectiva para que proceda a la cancelación de la inscripción.<sup>483</sup>

### *B. Obligación de informar sobre el manejo de la deuda pública local*

Las entidades están obligadas a divulgar en un diario de circulación local, y en uno de circulación nacional, la información fiscal y financiera que consideren relevante.

<sup>481</sup> *Ibidem*, artículo 11; Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o., párrafo segundo.

<sup>482</sup> Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, artículo 7o.

<sup>483</sup> *Ibidem*, artículo 8o.

La publicación de la información del año de calendario precedente, o la del primer semestre del año de calendario en curso, según corresponda, debe ser acreditada al presentar la solicitud de inscripción en el registro que lleva la Secretaría de Hacienda.<sup>484</sup>

### 3. *Problemas surgidos a nivel local en materia de endeudamiento*

A pesar de que las disposiciones a que se ha hecho referencia parecían garantizar la gestión ordenada de la deuda pública local, desde hace decenios el manejo de la deuda subnacional es causa de zozobra, pues tras el rescate financiero de 1995 —a raíz de la crisis de 1994—, la presión en las finanzas públicas locales por la contratación desmedida de deuda pública subnacional, se ha visto agravada por las afectaciones que en 2008 se produjeron en los mercados a raíz de la crisis financiera global, a lo que se añadió la contracción económica que se sufrió en 2009, por lo que para 2010 el incremento de los pasivos había alcanzado casi el 1,000%.<sup>485</sup>

La ausencia de controles estrictos en materia de deuda pública da libertad a las autoridades locales para recurrir al endeudamiento para financiar su gasto público —incluso el gasto corriente—, antes que generar ingresos propios y disgustar a los posibles votantes, pues esto pondría en riesgo su capacidad personal de avanzar en la política. Igualmente, si no hay control en cuanto al destino de los fondos provenientes del crédito público, estos pueden desviarse a cubrir compromisos políticos en vez de ser empleados en obras que beneficien a la población en su conjunto.<sup>486</sup>

A corregir estos desvíos se encamina la iniciativa de reforma<sup>487</sup> al artículo 117 constitucional.

<sup>484</sup> *Ibidem*, artículo 4o., fracción II.

<sup>485</sup> Gabriel Fernández Espejel, “Deuda subnacional en México”, marzo 2011, p. 15.

<sup>486</sup> Ramírez Cedillo, Eduardo, “Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México”, *Economía*, UNAM, núm. 22, enero-abril de 2011, p. 35.

<sup>487</sup> A cargo de Mario Alberto Becerra Pacoroba, y suscrita por Josefina Vázquez Mota, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3226, anexo VI, del 23 de marzo de 2011, pp. 54-62.

En la exposición de motivos de la última reforma efectuada al precepto constitucional relativo al endeudamiento local,<sup>488</sup> se menciona que los recursos de estos financiamientos no podrían destinarse al gasto corriente, pero en el texto del artículo en cuestión no se hizo referencia expresa a esta restricción. Esta omisión ha dado pie a que en diversas leyes estatales de deuda pública se permita la contratación de recursos destinados exclusivamente a cubrir compromisos de gasto corriente —lo que flagrantemente contraviene la intención del constituyente—, creando un régimen de excepción para los pasivos a corto plazo, en donde aquellos cuya contratación, disposición y vencimiento ocurre en el mismo ejercicio fiscal, o bien cuyo vencimiento ocurre antes de que concluya la administración que lo contrató, no constituyen deuda pública.

Asimismo, argumentando de que no existe una obligación de pago como tal de la entidad que transmite la propiedad de los activos, no se considera constitutiva de deuda pública la práctica de formalizar operaciones o esquemas de monetización de recursos propiedad de estados y municipios, conocidas como bursatilizaciones, mediante la transmisión, afectación o gravamen de la propiedad de un ingreso propio —ya sea presente o futuro—, o bien de un derecho, con objeto de que se constituyan como fuente de pago o garantía exclusiva de los financiamientos que contraten, ya sea directamente, o por medio fideicomisos. Con todo esto, el legislativo estatal pierde el control presupuestario de este tipo de operaciones, a pesar de que se compromete a un activo público como fuente de pago o garantía.

En estas circunstancias, las cifras oficiales de deuda local no exponen los verdaderos niveles de endeudamiento público, pues estados y municipios crecientemente contratan pasivos contingentes o implícitos a través de organismos descentralizados estatales y municipales, de empresas locales con participación mayoritaria del estado o municipio, o bien de fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales. Esto genera una asimetría de información en

<sup>488</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117, fracción VIII, *DOF*, del 21 de abril de 1881.

donde el nivel de endeudamiento es poco transparente para las instituciones crediticias y los acreedores, y consecuentemente produce una asignación de crédito alejada de la óptima. Por otra parte, el desconocimiento de los verdaderos valores de los coeficientes de endeudamiento público puede generar un incremento de las pasivos locales más allá del nivel sustentable.

Si bien este crecimiento descontrolado de la deuda subnacional es preocupante, hasta 2011 en términos macroeconómicos no lo es para el país, porque su proporción como parte del producto interno bruto y de los ingresos totales de las entidades es baja, pero debe considerarse que en esto interviene la absorción por parte del gobierno federal de deuda estatal mediante rescates implícitos y explícitos, a través de transferencias posteriores, extraordinarias y discrecionales.<sup>489</sup>

Si se analiza el porcentaje que representa la deuda pública con respecto a los ingresos totales de los estados, resulta que para muchos es una alta proporción de los ingresos locales: 63.4% en Nuevo León, 38.8% en el Distrito Federal, 37.2% en Chihuahua, y 35.4% en Sonora.<sup>490</sup>

En septiembre de 2010, la deuda representó en promedio el 63.2% de las participaciones federales en todo el país, pero en Nuevo León representó el 152%, en Chihuahua el 101%, en Sonora el 92.5%, y en el Distrito Federal el 91.9%. En esa misma fecha, el 40.6 % de la deuda de las entidades federativas estaba garantizada con participaciones, pero varias de ellas tienen comprometido para el pago de la deuda el 100% de ellas: Baja California, Coahuila, el Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.<sup>491</sup>

En septiembre de 2010, la deuda estatal en México era de 2.2% del PIB,<sup>492</sup> a pesar de que este porcentaje no es alarmante com-

<sup>489</sup> Fernández Espejel, Gabriel, “Deuda subnacional en México”, marzo de 2011, p. 8.

<sup>490</sup> *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3226-VI, del 23 de marzo de 2011, p. 55.

<sup>491</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>492</sup> *Ibidem*, p. 57.

parado con el de otros países —al menos como proporción de su PIB—, existen problemas que requieren atención inmediata para impedir que se llegue a caer en dinámicas crediticias insostenibles a largo plazo, lo que sucederá si las entidades continúan financiando con endeudamiento su gasto corriente o sus déficit operativos.

Actualmente, los estados determinan su nivel de deuda pública a través del mercado con la autorización de las legislaturas locales. Por su parte, las agencias calificadoras de riesgo a nivel internacional dan seguimiento periódico al endeudamiento subnacional, para eventualmente señalar al mercado el riesgo de que un estado o municipio pudiera estar incapacitado para cumplir con sus compromisos financieros; sin embargo, al no existir simetría y transparencia plena en los datos que proporcionan los estados y los municipios, ocultando parte de la deuda pública, se crea el problema de un informe ficticio de ella, lo que dificulta la eficiencia del mercado crediticio a nivel subnacional, ya que el mercado de capitales subnacional asigna a las entidades riesgos y retornos que no reflejan la realidad de las variables fundamentales de las finanzas públicas locales.

Este incremento no reconocido de la deuda pone en entredicho la sustentabilidad de las finanzas públicas del nivel subnacional de gobierno, porque de continuar esta tendencia a la alza del nivel de endeudamiento, en un futuro no lejano la proporción de la deuda en relación con el PIB estatal impondrá costos impagables a las generaciones futuras.

Por eso resulta insoslayable la exigencia de introducir en la Constitución definiciones claramente establecidas que aseguren, por una parte, que el mercado pueda contar con la totalidad de la información necesaria para una eficiente asignación de recursos a nivel local, y por la otra, impidan fallas en los mercados crediticios, con ello permitiendo que el mercado esté en condiciones de evitar niveles de endeudamiento que sean insostenibles para las entidades federativas y los municipios, y que pudieran conducir, a mediano y largo plazo, a una situación de insolvencia financiera y de crisis fiscal.

Con base a lo que se ha expuesto en los párrafos anteriores sobre la desvirtuación del concepto de deuda pública por parte de las legislaturas locales, se ha presentado una iniciativa de reforma al artículo 117 constitucional,<sup>493</sup> con el propósito de aclarar que las obligaciones de pago derivadas de financiamientos, empréstitos, créditos o préstamos constituyen deuda pública sin importar su plazo o fecha de vencimiento, y asimismo que las operaciones de financiamiento asumidas por entidades de la administración pública paraestatal y paramunicipal sí constituyen deuda pública, excluyendo de esta a las obligaciones de pago multianuales derivadas de la contratación de obras públicas, prestación de servicios, o adquisiciones que asuman los estados, los municipios, y sus respectivas entidades de administración pública paraestatal o paramunicipal, pues la naturaleza de estas operaciones es distinta a la contratación de financiamiento. Constituirían una operación de deuda pública solo si el pago de las mismas se garantizara mediante la transmisión, gravamen o afectación de un ingreso o derecho del estado o municipio, o de sus respectivas entidades de administración pública paraestatal o paramunicipal.

Con el objeto de garantizar la transparencia en el uso de los recursos crediticios, es necesario que cada estado cuente con un registro de las operaciones de deuda pública. En las leyes locales está ya prevista su existencia, pero se propone elevar esta obligación a rango constitucional, para sujetarla a requisitos más estrictos en cuanto al empleo en ellos de criterios comunes y homologados con los estándares internacionales vigentes, y además que se registren todas las operaciones relativas al endeudamiento público a cargo de los estados, los municipios y las entidades de la administración pública paraestatal y paramunicipal, incluyendo el uso de los recursos del financiamiento respectivo, así como lo relativo a la afectación de ingresos o derechos que sirva como fuente de pago o garantía.

Se plantea incluir dentro del concepto de inversiones públicas productivas a la reestructura, entendida como la modificación del plazo, la tasa de interés, u otras condiciones de un pasivo ya exis-

<sup>493</sup> *Ibidem*, pp. 54-62.

tente, y al refinanciamiento, es decir, la contratación de un financiamiento para amortizar un pasivo previamente contratado, pues si este fue destinado a cubrir inversiones públicas productivas, de igual manera se genera un beneficio al obtenerse —mediante la renegociación de sus términos, o bien a través de la contratación de un financiamiento en mejores condiciones financieras— mejores condiciones que las obtenidas para el pasivo original.

Conforme a la iniciativa de reformas y adiciones a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su sentido sería el siguiente:

En ningún caso, los estados podrán contraer directa o indirectamente obligaciones o deuda pública 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 deuda pública, sino cuando se destine a inversiones públicas productivas, *incluyendo operaciones de refinanciamiento y reestructura, y excluyendo cualquier destino a gasto corriente, inclusive los que contraigan organismos descentralizados estatales o municipales, empresas de participación estatal o municipal mayoritarias, y fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales,*<sup>494</sup> 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.

A esa reforma se añadiría la siguiente adición:

Por deuda pública se entiende toda operación constitutiva de un pasivo, *sea directo, indirecto o contingente, y de corto, mediano o largo plazo, que contraigan los estados y los municipios —inclusive los organismos descentralizados estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritarias, y los fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales— derivada de un financiamiento, crédito, empréstito o préstamo, independientemente de la forma en que sean contratados, excluyendo las obligaciones de pago multianuales que se deriven de contratos de obra pública, prestación de servicios, arrendamientos o adquisiciones.*

<sup>494</sup> Las cursivas corresponden a la reforma propuesta en la iniciativa.

Los estados y los municipios —*inclusive los organismos descentralizados estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritarias, y los fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales*— requieren, para afectar como fuente de pago o garantía cualesquiera de sus ingresos y derechos presentes o futuros, de la aprobación por mayoría calificada de las respectivas legislaturas y ayuntamientos,<sup>495</sup> en el entendido de que no podrán enajenar, gravar o afectar dichos ingresos o derechos en operaciones financieras, sin que medie una operación constitutiva de deuda pública.

Los estados constituirán un registro público con criterios homologados y comunes de acuerdo con los estándares internacionales vigentes, en el cual se registrarán todas las operaciones de deuda pública que contraigan los estados y los municipios —*inclusive las que contraten los organismos descentralizados estatales y municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritarias, y los fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales*—, el destino de los recursos provenientes de dichas operaciones, así como la transmisión, gravamen o afectación de los ingresos y derechos que sirvan como fuente de pago o garantía del adeudo.

Asimismo, es necesario modificar la definición de inversiones productivas que establece el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativa y Municipios,<sup>496</sup> y restringirla a lo que es propiamente una inversión: la adquisición de propiedad que directamente produzca ingresos o servicios.

<sup>495</sup> De dos tercios de los diputados, o de los regidores y síndicos presentes, respectivamente.

<sup>496</sup> Artículo 3o., párrafo segundo.