

LA DEUDA PÚBLICA, OPCIÓN DE FINANCIAMIENTO A NIVEL LOCAL

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ*

RESUMEN: En el presente ensayo se estudia el financiamiento por endeudamiento como un medio para que los gobiernos locales se alleguen fondos para cumplir sus programas de trabajo. Se señalan las ventajas y desventajas del endeudamiento, así como las condiciones en que debe darse para que sea empleado con éxito. Se concluye con una referencia al marco jurídico-constitucional del endeudamiento en las entidades federativas de la república mexicana, mismas que muestran un panorama diferenciado, a pesar de que la mayoría comparte los mismos principios básicos.

ABSTRACT: This essay discusses public financing through indebtedness, as a means that can be employed by local governments to get the funds required to fulfill their programmes. The advantages and disadvantages of indebtedness are examined, as well as the conditions required to make of a policy of indebtedness a successful one. The article concludes with a reference to the constitutional and legal framework of indebtedness of the Mexican states, which shows a diverse panorama, in spite of which most of those states share the same basic principles.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SUMARIO: I. *Finanzas locales*. II. *Condiciones jurídicas para el endeudamiento a nivel estatal y municipal*. III. *Condiciones económicas para el endeudamiento local*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

La obligación fundamental de cualquier administración sin importar el nivel de gobierno es satisfacer las necesidades de su población; pero la necesidad de mantener su hacienda pública saneada le impide contar con más de lo que está planeado que va a percibir, emprender acciones no programadas, o gastar más de lo presupuestado.

Los estados y sus municipios deben recurrir para su financiamiento en primer lugar a sus fuentes ordinarias de ingresos: impuestos recaudados por sus propias autoridades o percibidos como participaciones en impuestos cobrados a nivel federal, derechos, productos y aprovechamientos; así como a las transferencias de otros niveles de gobierno consistentes en apoyos otorgados por la Federación para el desarrollo de los gobiernos subnacionales, o en ayuda otorgada por los estados para el desarrollo de sus municipios. Si estos recursos resultan insuficientes para financiar los programas previstos en sus planes de trabajo, pueden entonces acudir a los ingresos extraordinarios¹ provenientes del crédito.

I. FINANZAS LOCALES

Las deficiencias administrativas a nivel local —sobre todo municipal— disminuyen notablemente la aptitud de sus gobiernos para dar solución a las necesidades que en forma cada vez más apremiante plantean los ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones, porque su recaudación está muy por debajo del rendimiento potencial de sus fuentes de ingresos.

¹ Uribe Gómez, José Candelario, "La deuda pública como alternativa de financiamiento de los servicios públicos", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 90, 31 de octubre de 1994, pp. 73 y 74.

Los gravámenes a la propiedad raíz —base de la imposición municipal— pueden producir copiosa recaudación si están bien administrados; pero por temor a perder apoyo político prevalecen el compadrazgo, los compromisos políticos y las posturas populistas,² lo que impide el manejo eficiente de la recaudación, que en los municipios más alejados de la capital, en algunos estados, llega a ser nula.

Sea porque los impuestos federales y estatales están mejor administrados, o porque en el ámbito municipal exista por parte de la ciudadanía mayor conciencia tributaria respecto a su cumplimiento, el caso es que la resistencia al pago es mayor tratándose de gravámenes municipales, en ocasiones son los organismos descentralizados los que más se resisten a pagar tributos a los ayuntamientos.

Para remediar esta situación, amén de impulsar la educación tributaria de los contribuyentes, es indispensable terminar con el caciquismo y mantener un adiestramiento permanente del personal de las haciendas públicas locales, para que a pesar de la rotación los responsables de tomar y ejecutar las decisiones financieras cuenten con información y personal capacitado para apoyar sus funciones. Asimismo las autoridades locales deben impedir que los créditos fiscales prescriban, iniciando oportunamente el procedimiento de ejecución y llevándolo hasta sus últimas consecuencias.

1. *Financiamiento por ingresos propios*

La forma más sana de financiamiento son los ingresos propios, de modo que el primer paso que debería tomarse es el perfeccionamiento de la administración tributaria para hacer descansar el gasto, tanto como sea posible, en la tributación, ya se atienda al principio de la capacidad contributiva por medio de impuestos —contribuciones obligatorias fijadas unilateralmente por el gobierno a quienes caben en la situación señalada en la ley como ge-

² Santana Loza, Salvador, "El bajo rendimiento de los ingresos propios municipales ¿problema sin solución?", *Trimestre Fiscal*, núm. 65, Guadalajara, Jalisco, Indetec, 1999, pp. 243 a 247.

neradora del crédito fiscal—; o se siga el principio del beneficio a través de derechos —contribuciones derivadas del uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, o de la prestación de servicios en cumplimiento de las funciones de derecho público del gobierno—; así como de contribuciones especiales por mejoras, por obras públicas y por plusvalía, a cargo de los individuos que resulten especialmente beneficiados por obras públicas realizadas por el gobierno.³

Otro modo de financiamiento son los ingresos no tributarios: los aprovechamientos y los productos. Aquéllos son percepciones distintas de las contribuciones antes señaladas que derivan de las funciones de derecho público de los gobiernos locales, así como del uso, aprovechamiento y explotación de sus bienes de dominio público, entre las que se cuentan: los recursos transferidos por otro nivel de gobierno como participaciones, entrega de obras públicas ya realizadas o fondos para ejecutarlas;⁴ los recursos provenientes de la colaboración ciudadana⁵ obtenida por consenso, consistente en aportaciones para obras públicas por cooperación para la creación de infraestructura para prestación de servicios públicos;⁶ los rendimientos de las empresas públicas estatales y municipales prestadoras de servicios o productoras de bienes; y la expropiación por causa de utilidad pública —que los municipios deben solicitar al correspondiente Congreso estatal—. También corresponden a esta categoría los recursos derivados de la aplicación de sanciones —multas, recargos e indemnizaciones—; y la percepción de donativos, herencias y legados.

Los productos son recursos derivados de acciones gubernamentales que no corresponden a funciones de derecho público, sino a

3 Ibarria González, Josemaría, “Estructura jurídica de los ingresos públicos derivados del principio del beneficio”, *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, 1994, p. 16.

4 Zarzosa Escobedo, José Antonio, “El financiamiento de los municipios”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 47, junio de 1994, pp. 9 y 16.

5 Bojórquez León, César, “La participación ciudadana y el financiamiento de los servicios públicos”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 46, marzo de 1994, pp. 4 a 13.

6 Uribe Gómez, José Candelario, “¿Cuándo es conveniente que los municipios recurran a la deuda pública?”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 46, marzo de 1994, pp. 38, 41 y 48.

la enajenación, arrendamiento y uso de sus bienes patrimoniales muebles e inmuebles; así como a rendimientos de valores —intereses y dividendos— obtenidos de operaciones financieras realizadas por los gobiernos locales.

2. *Financiamiento con ingresos provenientes de programas para el desarrollo*

Si los ingresos anteriores no bastan a las distintas jurisdicciones para cubrir sus gastos, pueden acudir a los programas que la Federación ha emprendido para fortalecer a los gobiernos subnacionales y a los que los estados han creado para apoyar a sus municipios.

Dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se establecen aportaciones federales como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y en su caso a las de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la Ley de Coordinación Fiscal⁷ dispone para otorgar apoyos a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, del Fondo para los Servicios de Salud, del Fondo para Infraestructura Social, del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios, del Fondo para la Educación Tecnológica y de Adultos, del Fondo para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y del Fondo de Aportaciones Múltiples.

Además, de acuerdo con el Convenio de Desarrollo Social que anualmente suscribe el presidente de la república con el mandatario década entidad, el gobierno federal transfiere fondos a programas de coordinación intergubernamental —principalmente para fortalecer a los municipios— a través de asignación de recursos financieros para proyectos productivos:⁸ fomento a la producción agrícola, pecuaria y pesquera; obras encaminadas al desarrollo social: construcción o ampliación de centros de prevención social, clínicas, hospitales, centros de salud; equipamiento urbano; construcción, ampliación o rehabilitación de sistemas de agua potable

⁷ Artículos 25 a 46.

⁸ Uribe Gómez, José Candelario, *op. cit.*, nota 6, pp. 48 a 50.

y alcantarillado; aulas y laboratorios; regulación y tenencia de la tierra; obras de infraestructura básica: carreteras y caminos, redes de telefonía, mercados, almacenes y bodegas rurales; construcción, modernización y conservación de caminos rurales, puentes colgantes, vados y puentes vehiculares.

Por su parte, los gobiernos estatales⁹ también tienen programas en apoyo al proceso de planeación del desarrollo de sus municipios, conforme con los cuales el Ejecutivo estatal y los ayuntamientos convienen en realizar programas relacionados con proyectos productivos que abarcan acciones y recursos para la inversión que son transferidos a los municipios, que comprenden acciones que necesitan de la coordinación y conjunción de esfuerzos, incluyendo la participación de los sectores social y privado.

3. *Necesidad de recurrir al crédito*

Si existe un desfase en la relación ingreso-egreso, después de haber agotado las posibilidades de obtener recursos sin recurrir al crédito, y sólo entonces, pueden buscarse ingresos para satisfacer las necesidades sociales recurriendo a la deuda pública, sea mediante empréstitos, o bien a través de la emisión y colocación de bonos y obligaciones de deuda pública.¹⁰

Si las obras no son urgentes, para equilibrar la relación ingreso-egreso debe reconsiderarse su construcción; pero si son imprescindibles deben contratarse préstamos, planeándolos con todo cuidado, porque el endeudamiento es una forma de financiamiento a la que debe acudirse con muchas precauciones, porque así como ayuda a fomentar el desarrollo y a aumentar la prosperidad económica y social, haciendo posible que proyectos que con los ingresos ordinarios son irrealizables, fuera de control por una mala planeación o una mala administración y puede producir consecuencias muy lesivas en la economía de la entidad endeudada.

9 *Idem*, pp. 49 a 52.

10 Uribe Gómez, José Candelario, "Aspectos generales de la deuda pública municipal y sus inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios", *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 47, junio de 1994, pp. 48 a 52.

En el aspecto positivo, este método de financiamiento amplía la capacidad del gobierno para construir obras públicas y prestar servicios oportunamente sin recurrir a la imposición de nuevos gravámenes o aumentar las tasas de los ya existentes; sin embargo, debe acudirse al endeudamiento con cautela, ya que la recuperación de lo invertido es lenta si la administración es ineficiente o si existe falta de conciencia tributaria por parte de los contribuyentes que deben colaborar para cubrir la inversión, como en el caso de las obras por cooperación; y, por otra parte, afecta el equilibrio del gasto público porque durante largo tiempo cada año habrá que dar cabida en el presupuesto al pago de la amortización del principal y de los intereses correspondientes.

Pero ya en situación de satisfacer los requisitos para hacer uso de él y no emplearlo por desconocimiento de los procedimientos o de las instituciones a las que se puede recurrir, se traduce en deficiencias de infraestructura y agudización de las carencias de servicios públicos.¹¹

A. *Financiamiento por empréstitos*

El financiamiento crediticio constituye un instrumento de desarrollo en tanto contribuye a la ejecución de las obras y servicios encomendadas al gobierno complementando sus recursos ordinarios. Es un medio de utilizar en el presente recursos futuros, de movilizar al momento sumas que de otro modo se reunirían sólo a los largo de varios años; a través de él se reciben anticipadamente recursos para satisfacer de forma inmediata necesidades cuya solución de otra forma tendría que ser aplazada en espera de fondos.¹² Es una fuente sana de recursos siempre y cuando no se caiga en el círculo vicioso del endeudamiento.

Debe recurrirse en primer lugar al apoyo ofrecido por otros niveles de gobierno, después a aquéllas fuentes de financiamiento

¹¹ Santana Loza, Salvador, "La hacienda pública municipal", *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 47, junio de 1994, pp. 40 y 41.

¹² Zarzosa Escobedo, José Antonio, *op. cit.*, nota 4, pp. 12, 19 y 20.

cuyos intereses son menos agresivos:¹³ los proporcionados por la banca de fomento y desarrollo, que establece intereses moderados porque cuenta con fideicomisos creados *ex profeso* para apoyar a los municipios en sus actividades de desarrollo social.

Asimismo, los estados cuentan con organismos públicos descentralizados, creados para otorgar créditos a los ayuntamientos para la realización de obras públicas de inversión recuperable y rentable, así como para la prestación de servicios de beneficio social igualmente recuperables, y también para otorgar garantías suficientes para convertir a los ayuntamientos en sujetos de financiamiento de la banca nacional.

Cuando por la naturaleza de la necesidad que ha de satisfacerse no se tenga acceso a esos fondos, la misma banca de desarrollo puede otorgar créditos normales; si esto no es posible, no queda más remedio que recurrir a instituciones bancarias comerciales, a instituciones y empresas privadas, a ahorradores individuales, o a emitir y colocar bonos u obligaciones de deuda pública municipal.

B. *Financiamiento por emisión de bonos*

Cuando las fuentes ordinarias de recaudación son insuficientes, otro medio para allegarse recursos es la emisión y colocación de obligaciones de deuda pública;¹⁴ estos títulos valor transferibles y negociables, son instrumentos crediticios que permiten la obtención de recursos en forma más ágil y barata que la que ofrece el sistema financiero.

Su adquisición concede a sus tenedores una participación en un crédito colectivo constituido a cargo del gobierno emisor, ya que se colocan entre el público inversionista a cambio de un cierto precio, asumiendo como contraprestación la obligación de rembolsar su importe, más una prima o sobreprecio en un plazo deter-

13 Uribe Gómez, José Candelario, *op. cit.*, nota 6, pp 52 y 53.

14 *Id.*, "Emisión de bonos u obligaciones municipales: otra alternativa financiera", *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 43, junio de 1993, pp. 4 a 8.

minado, garantizando la emisión con el rendimiento futuro de sus fuentes ordinarias de financiamiento.

El compromiso de reembolsar el monto invertido por los obligacionistas, y el pago de la prima o sobreprecio, se convierten en deuda pública, un pasivo a plazo que afecta las disponibilidades del erario público del gobierno emisor, por lo que en el respectivo presupuesto deben hacerse las provisiones necesarias para redimir puntualmente los bonos en la fecha de maduración.¹⁵

4. *Deuda pública*

La deuda pública local —estatal o municipal— es el conjunto de obligaciones contraídas por un estado o una de sus subdivisiones políticas, cada una de las cuales es el resultado de una operación de crédito.¹⁶

La deuda pública local permite ampliar los ingresos presentes para hacer frente en forma inmediata a las exigencias de la comunidad; pero debe contraerse de modo que sea una deuda activa,¹⁷ destinada a la inversión en obras públicas productivas y al mejoramiento en la prestación de los servicios públicos.

Los fondos provistos por el endeudamiento deben utilizarse para costear proyectos de inversión que produzcan ingresos monetarios, obras por cuya utilización se cubran derechos, tarifas y o cuotas de recuperación suficientes para cubrir la inversión, así como los gastos de administración, operación y mantenimiento de las obras construidas con los fondos del empréstito, sea que deriven directamente de la obra realizada o indirectamente del desarrollo económico producido por aquélla en la jurisdicción, esto es, que se trate de una deuda autoliquidable. Los gobiernos locales deben abstenerse de incurrir en adeudos no autoliquidables, lo que sucede cuando los recursos obtenidos del empréstito se emplean para

15 Zúñiga, Roger A., "Bonos municipales: nueva alternativa de financiamiento", *Hacienda Municipal* Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 58, marzo de 1997, pp. 92 a 94.

16 Santana Loza, Salvador, *op. cit.*, nota 11, p. 39.

17 Spinoso Heded, Jorge R., "La hacienda municipal", *Hacienda Municipal*, núm. 55, junio de 1996, Guadalajara, Jalisco, Indetec, pp. 42 y 43.

realizar obras o servicios que no generan recursos públicos directa ni indirectamente.

Además de incrementar directa o indirectamente el poder productivo de la comunidad, las inversiones deben ser recuperables, es decir que generen por sí mismas los ingresos necesarios para cubrir el pago del capital invertido en ellas y los intereses correspondientes. De este modo se evita que la población futura soporte cargas excesivas para cubrir el servicio de la deuda; así empleada, ésta vigoriza a los gobiernos locales y a sus comunidades, lo que no ocurre cuando se trata de una deuda pasiva, empleada en proporcionar servicios que aún siendo útiles no aumentan la eficacia ni la productividad del trabajo ni del capital.¹⁸

Si la política de endeudamiento excede las capacidades reales de la jurisdicción para cubrir el servicio de la deuda, sea porque indiscriminadamente recurre al crédito, o porque lo destina a inversiones no recuperables —a gasto corriente o pago de la deuda—, se comprometen en exceso los ingresos futuros, se establece una creciente carga para las generaciones futuras, y se cae en un círculo vicioso de la deuda lastre que desequilibra indefinidamente la situación financiera de la entidad endeudada.

Porque el endeudamiento debe asumirse de acuerdo con una sana planeación financiera que tome en cuenta las características de la jurisdicción que recurre al empréstito, y porque debe ejercerse un efectivo control sobre la adquisición y utilización del financiamiento, en la normatividad específica se establecen limitaciones a la facultad de endeudamiento, así como los requisitos que deben cumplirse tanto para contratar los créditos, como para su manejo responsable.

II. CONDICIONES JURÍDICAS PARA EL ENDEUDAMIENTO A NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL

Como se ha visto, los gobiernos locales tienen acceso al crédito; pero para que pueda ser utilizada con éxito, la deuda pública

¹⁸ Santana Loza, Salvador, *op. cit.*, nota 11, pp. 39 a 41.

exige una buena planeación y un control estricto.¹⁹ *Sólo 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; de serles posible establecer relaciones crediticias internacionales, la multiplicidad de este tipo de operaciones sin control pondría en peligro la estabilidad económica del país.*²⁰ *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.*²¹ Esto les impone a los estados cortapisas en cuanto a la procedencia y el destino del crédito, y a la exigencia de legislar sobre la materia.

1. Restricción en cuanto a la procedencia del crédito

Las entidades federativas, sus subdivisiones políticas y los organismos descentralizados estatales y municipales pueden hacerse de recursos crediticios únicamente en el ámbito nacional, y sin contraer compromisos que impliquen asumir riesgos cambiarios, por lo que no pueden aceptar cubrir sus adeudos a una paridad distinta de la que tenía la moneda mexicana en relación con divisas extranjeras en el momento de celebrarse la operación.²² Esta limitación obedece a que por disposición constitucional el control del financiamiento externo es prerrogativa federal para impedir que de ser un instrumento de desarrollo que directa o indirectamente produzca un incremento en los ingresos locales, ese medio de captación de fondos se convierta en un endeudamiento anár-

19 Uribe Gómez, José Candelario, *op. cit.*, nota 6, p. 53.

20 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.

21 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117, fracción VIII.

22 Sedas Ortega, Cecilia, "Algunos comentarios en relación a la inscripción de las participaciones como garantía de las obligaciones contraídas por los municipios en el Registro Estatal de Deuda Pública", *Revista Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, núm. 66, marzo de 1999, p. 76.

quico que inhiba el crecimiento económico del país, lo desestabilice políticamente y menoscabe su soberanía.

2. Restricción en cuanto al destino del crédito

Los fondos allegados del endeudamiento deben canalizarse únicamente a inversiones productivas.

Por obras de inversión se entienden en principio todas aquéllas que generen ingresos suficientes para satisfacer el servicio de la deuda y para sufragar los gastos de operación y de mantenimiento de las mismas; pero independientemente de las cuotas de recuperación que aporten los contribuyentes o los usuarios, las obras que mejoren la salud de la población, las que activen la economía al agilizar los procesos de desarrollo regional y las que faciliten el crecimiento ordenado de las localidades se consideran como inversiones productivas indirectas, porque el incremento que producen en la actividad económica repercute en un aumento de la recaudación fiscal.

En el caso de las obras de infraestructura urbana —pavimentación, banquetas, calles, centrales de vehículos de carga y foráneos, centrales de abasto— al dar fluidez al tráfico vehicular disminuyen la contaminación ambiental; como también la reducen la adquisición de maquinaria y equipo para la limpieza de las calles y la construcción de obras para el tratamiento y disposición final de los residuos sólidos industriales y hospitalarios, estas obras al mejorar la salubridad del entorno mejoran aspectos básicos de la salud de la población. Esto también se consigue construyendo o mejorando las instalaciones de alcantarillado, de bombeo de agua potable y de potabilización de aguas residuales, así como construyendo mercados, parques y rastos.

Por otra parte, la introducción del alumbrado público, su adecuado mantenimiento y la adquisición de tecnología para elevar la calidad del servicio mejoran la seguridad de la población y aumentan la comercialización.

Por su parte, la adquisición o habilitación del suelo para nuevos desarrollos urbanos integrales, así como la creación de reservas

territoriales —reservas ecológicas, centros turísticos ecológicos, parques, jardines, miradores— facilitan el crecimiento ordenado de las localidades mediante una adecuada planeación urbana; y la construcción de caminos entre distintas localidades moderniza las comunicaciones y acerca los centros de producción a los de consumo.

Todas las acciones mencionadas elevan los niveles de bienestar social, promueven el desarrollo armónico de las localidades e indirectamente producen ingresos para las haciendas públicas, porque al incrementar la producción y la comercialización aumenta también la imposición, lo que como ya se dijo les da el carácter de inversiones públicas productivas a estas obras, que por disposición constitucional están a cargo de los municipios.²³

En cuanto a su amortización y pago de intereses, la deuda pública puede carecer de garantía específica; puede consistir ésta en la afectación de activos no prioritarios o en la del producto de la recaudación y de los rendimientos provenientes de la obra o servicio financiado con el endeudamiento —caución que en estos casos queda sujeta únicamente a la normatividad local—; o estribar en la afectación de las participaciones que a las localidades les corresponde en los impuestos federales.²⁴

Para que proceda la designación de las participaciones como prenda del cumplimiento de las obligaciones directas o contingentes contratados por los estados, el Distrito Federal o los municipios, las garantías respectivas deben quedar asentadas 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. Las participaciones que en los ingresos federales les corresponden a las mencionadas jurisdicciones son inembargables,²⁵ excepto cuando 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

23 Uribe Gómez, José Candelario, *op. cit.*, nota 6, pp. 83 a 86.

24 Indetec, "Obtiene Quintana Roo alta calificación respecto a la deuda pública directa", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 114, 28 de febrero de 1999, p. 115.

25 Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9o.

de nacionalidad mexicana que les hubieran facilitado fondos, a condición de que se encuentren asentadas en el mencionado registro.

Para dar curso a la inscripción de las obligaciones deben estar relacionadas con empréstitos contraídos con mexicanos, ser pagaderas en moneda nacional y estar los fondos obtenidos de ellas destinados a inversiones productivas, entendiéndose por tales *las destinadas a la ejecución de obras públicas, a la adquisición o manufactura de bienes, o a la prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incrementos en los ingresos de las entidades federativas, de los municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas.*²⁶

3. *Exigencia constitucional de que en los estados se legisle sobre deuda pública*

Las atribuciones en materia de endeudamiento del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y de las autoridades municipales están establecidas en las constituciones locales.²⁷ en ellas se dan mayores facultades al Poder Legislativo, ya que son los congresos locales los que determinan las bases conforme a las cuales el Ejecutivo puede contraer empréstitos, lo autorizan para que los acuerde y aprueban los contratos; pueden también reconocer y mandar pagar la deuda, señalar recursos para cubrirla, autorizar o decretar la forma de satisfacerla, y otorgar aval para garantizar su pago. También les compete establecer las bases para que los ayuntamientos puedan financiarse recurriendo al crédito. En poco más de la mitad de las Constituciones no se conceden al Ejecutivo atribuciones expresas en materia de deuda pública, y en las que sí lo hacen sus facultades son muy limitadas: concertar empréstitos con autorización del Congreso, determinar el destino del crédito, y avalar los créditos de los municipios y de las entidades de la administración pública.

²⁶ Reglamento del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, artículo 1o.

²⁷ Uribe Gómez, José Candelario, "Normatividad en materia de deuda pública estatal y municipal", *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, 1994, pp. 93 a 96.

En cuanto al destino del crédito, la mayor parte de las Constituciones facultan al Congreso para determinar en qué se invertirá el importe de la deuda, aclarando que debe canalizarse a inversiones públicas productivas, u obras que produzcan un incremento en los ingresos; pero en tres de ellas la redacción es ambigua pues la de Durango se limita a señalar que los fondos provenientes del crédito se destinaran a obras que lo justifiquen, y las de Guanajuato y San Luis Potosí mencionan únicamente que debe destinarse a proyectos de utilidad pública.²⁸ Más grave es el caso de los estados cuyas Constituciones son abiertamente contrarias a la Constitución federal en materia de endeudamiento, pues considera la de Durango que su propósito es satisfacer necesidades administrativas, y las de San Luis Potosí y Veracruz que su finalidad es cubrir fluctuaciones presupuestales.²⁹

Para 1994 sólo once entidades federativas: Baja California, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Veracruz habían entendido el precepto de la carta magna en el sentido de que los congresos locales debían emitir cuerpos jurídicos exclusivos que reglamentaran íntegramente los empréstitos u obligaciones contraídos por las entidades federativas y sus subdivisiones políticas.

Paulatinamente han seguido estableciéndose leyes específicas sobre deuda pública, y actualmente sólo Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa y Tlaxcala carecen de ellas. En ausencia de dichas normas, cada vez que ha de contratarse un empréstito el Ejecutivo debe solicitar a la legislatura correspondiente la expedición de un decreto en el que se señalen las condiciones y se fijen los montos autorizados.

A. Preceptos aplicables a nivel estatal

Aunque no todas las entidades cuentan con leyes específicas sobre deuda pública, esto no implica que carezcan de bases jurídicas

²⁸ Respectivamente artículo 65, fracción V, y artículos 63, fracción XIV, y 34, fracción IX.

²⁹ Respectivamente artículo 70, fracción XVII, y artículos 85, fracción V, y 117.

para recurrir al empréstito, porque existan o no los ordenamientos de que se trata, preceptos referentes al endeudamiento se hayan dispersos en numerosos textos jurídicos: en las leyes orgánicas de la administración pública; en las de presupuesto, contabilidad y gasto público; en las de hacienda, y en las de ingresos; también en los códigos fiscales y en los presupuestos de egresos. En dichos ordenamientos se reconoce la facultad del Congreso estatal para autorizar la contratación de préstamos, y los montos de endeudamiento del estado, de sus municipios y de las entidades paraestatales y paramunicipales; así como las de aprobar los contratos en que se consigne el adeudamiento, y de reconocer y ordenar el pago del pasivo. También se señalan las atribuciones del Ejecutivo sea que las ejerza directamente o por conducto de la Secretaría de Finanzas: presentar al Congreso el programa financiero que incluye el monto de las obligaciones a su cargo, remitirle los programas financieros de los municipios e informarle el estado que guarda la deuda pública.

a. Leyes de deuda pública

Leyes específicas sobre deuda pública sólo existen como ya se dijo en once entidades, en nueve de las cuales se engloba el endeudamiento estatal y municipal en un mismo ordenamiento, y en las del Estado de México y San Luis Potosí se regula por separado el del estado y el de los municipios. Como objeto de ellas se señala la regulación y el control de la deuda —mencionando algunas, específicamente la del sector paraestatal—, o la determinación de las bases para la contratación de los empréstitos, o la estipulación de los requisitos para su registro.

Estos ordenamientos —excepto los de las entidades que cuentan con leyes distintas para el estado y sus subdivisiones políticas—³⁰ mencionan como sujetos al estado y sus municipios, a los organismos descentralizados estatales y municipales y a las empresas de participación estatal y municipal; se refieren también a otros

30 Uribe Gómez, José Candelario, *op. cit.*, nota 6, pp. 144 a 153.

organismos cuyas obligaciones de pasivo afecten el patrimonio de esas instituciones.

Conforme a dichas leyes son autoridades en materia de deuda pública el Congreso del estado, la Secretaría de Finanzas y los ayuntamientos, y en algunas también el Comité Técnico de Financiamiento —o el organismo que cumpla sus funciones independientemente del nombre con el que se le conozca—; y los requisitos para contratar los créditos son que los montos del endeudamiento estén autorizados por el Congreso del estado, y que lo estén por la Secretaría de Finanzas estatal los empréstitos avalados por el estado a favor de los municipios y de sus organismos paramunicipales.

Compete al Congreso estatal consentir los montos de endeudamiento para los estados, para los municipios y para sus entidades; en la mayoría de los estados el Congreso tiene prerrogativas para facultar al Ejecutivo local y a los ayuntamientos para contraer créditos, para autorizarles montos adicionales de endeudamiento, para aprobar los financiamientos que celebren, y para reconocer y ordenar el pago de la deuda pública.

Por su parte, el Ejecutivo tiene atribuciones para intervenir en asuntos de deuda pública, sea que las ejerza directamente o por conducto de la Secretaría de Finanzas: es el que presenta al Congreso el programa financiero del estado que incluye el monto del endeudamiento, le remite los programas financieros de los municipios, y le informa sobre el estado de la deuda pública.

A la Secretaría de Finanzas le corresponde gestionar la autorización para la contratación de empréstitos —las otras dependencias del Ejecutivo no pueden acordar financiamientos por ellas mismas—, autorizar a las entidades paraestatales y paramunicipales a contraer créditos; autorizar, contratar o garantizar los empréstitos incluidos en el programa financiero; y llevar el registro de la deuda pública de la entidad. En ocho leyes se confiere al Comité Técnico de Financiamiento el asesoramiento en materia de deuda al estado, sus municipios y organismos paraestatales y paramunicipales; la evaluación de las necesidades de crédito y de la capacidad de endeudamiento del estado y los municipios; y la

presentación de recomendaciones para mantener la deuda pública dentro de la capacidad de pago de las distintas entidades gubernamentales.

En cuanto a la Constitución de la carga y al registro de la misma, la mayor parte de los ordenamientos que se estudian establecen que los débitos se forman por obligaciones de pasivo directas y contingentes derivadas de los empréstitos; y en todas se obliga a las entidades y organismos estatales y municipales a llevar un registro de su deuda pública, y a inscribir en la Secretaría de Finanzas los compromisos asumidos por el Ejecutivo estatal, sus dependencias, y demás entidades estatales y municipales.

b. Leyes orgánicas de la administración pública

En materia de endeudamiento, las leyes orgánicas de la administración pública estatal³¹ confieren a la dependencia a cargo de las finanzas atribuciones para dirigir la negociación y la administración de la deuda pública estatal; intervenir en las operaciones en las que el Ejecutivo haga uso del crédito público; llevar el registro y control del débito público; informar periódicamente al gobernador sobre el estado de las amortizaciones de capital y el pago de intereses, y coadyuvar en la formulación, aprobación y contratación del adeudo. Sendas leyes incluyen además la facultad de la Secretaría de Finanzas para proponer al titular del Ejecutivo las asignaciones en materia de empréstito, la de expedir las normas relativas a la deuda pública, y la de intervenir en las operaciones en que los ayuntamientos hagan uso del crédito público.

Comprobar que las dependencias del Ejecutivo y las entidades descentralizadas cumplan con las obligaciones relacionadas con la normatividad en materia de financiamiento y adeudamiento queda a cargo de la Secretaría de la Contraloría, la que en algunas entidades tiene además facultades para coadyuvar en la formulación y aprobación de la contratación del préstamo.

³¹ *Ibidem*, pp. 154 a 157.

c. Leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público

Sea que se refieran a las erogaciones del estado, o a las de éste y sus municipios, todas las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público³² consideran que los pagos de la deuda pública son parte de las expensas públicas. Entre las disposiciones previstas en las leyes de las distintas entidades, se encuentra la estipulación de que el presupuesto de egresos debe contener la situación de la deuda pública al término del ejercicio fiscal; la de que sólo podrán concertarse empréstitos para financiar programas incluidos en el presupuesto de la entidad de que se trate, o la de que los desembolsos relativos a los préstamos deben sujetarse a lo dispuesto en el presupuesto de egresos; y la de que las entidades gubernamentales deben informar a la Secretaría de Finanzas y a la de la Contraloría General el monto y las características de su deuda.

Hay disposiciones que aparecen consignadas, cada una de ellas, en una sola ley estatal: la que autoriza que los ahorros en asignaciones previstas en el presupuesto de egresos puedan destinarse a satisfacer las obligaciones derivadas de empréstitos; la que ordena que la Secretaría de Finanzas incluya en su presupuesto las provisiones para el servicio de la deuda; y la que faculta al Ejecutivo para otorgar garantía solidaria y para avalar los créditos que requieren los municipios.

d. Leyes de ingresos

Algunas leyes de ingresos³³ simplemente hacen referencia a que la hacienda pública percibirá durante el ejercicio entre otras percepciones ingresos extraordinarios, otras explican que estos provienen de empréstitos, financiamientos o de créditos otorgados al estado. Las hay que autorizan al Ejecutivo para contratar créditos y empréstitos, y las que lo facultan para afectar en garantía de pago las participaciones en ingresos federales.

32 *Ibidem*, pp. 155 a 157.

33 *Ibidem*, pp. 157 a 158.

Hay leyes que prescriben que los ingresos extraordinarios se percibirán en los términos que decreta el Congreso, o que facultan a éste para aprobar la contratación de créditos públicos del estado, de los municipios y de las entidades paraestatales y paramunicipales; otras que establecen que los ingresos extraordinarios serán los que autorice el Ejecutivo del estado; y una que faculta a éste a avalar los empréstitos de los municipios, organismos auxiliares, y fideicomisos.

e. Leyes de hacienda

No hay uniformidad en cuanto a la clasificación de los recursos provenientes del endeudamiento: algunos ordenamientos señalan que los ingresos extraordinarios incluyen los provenientes de empréstitos; pero uno los engloba en los aprovechamientos, y varios al definir los ingresos extraordinarios señalan que son los que percibe la hacienda pública para efectuar erogaciones no presupuestadas (*sic*) y que son decretados excepcionalmente. En una ley se faculta al Ejecutivo para tramitar y obtener financiamientos con el propósito de cubrir el presupuesto de egresos.

f. Códigos fiscales

Una tercera parte de los códigos fiscales³⁴ decreta que los ingresos extraordinarios se aprueban excepcionalmente para cubrir gastos especiales; algunos simplemente señalan que aquéllos provienen entre otras fuentes de empréstitos; uno define éstos como los créditos con garantía del patrimonio estatal para satisfacer necesidades públicas; otro prescribe que dichos ingresos se regulan por las disposiciones que establezca el ordenamiento que los legaliza y los convenios que conforme a él se celebren; y uno más autoriza que los créditos y deudas entre los estados, municipios y sus respectivos organismos se compensen previo acuerdo.

³⁴ *Ibidem*, pp. 158 a 159.

g. Presupuestos de egresos

En cuanto a la clasificación presupuestal en la que es incluida la deuda pública existe una gran discrepancia: unos estados la consideran en la económica, otros en el objeto del gasto, no faltan los que lo hacen en la clasificación por dependencias, o la ubican en la clasificación funcional, y algunos la integran dentro de su resumen. La mayoría de los estados señalan una cantidad determinada para el servicio de la deuda; pero algunos facultan al Ejecutivo para autorizar erogaciones adicionales con cargo a los ingresos extraordinarios que obtenga el estado por concepto de financiamientos o empréstitos.³⁵

h. Decretos de los congresos estatales para facultar al Ejecutivo a gestionar y contratar empréstitos

En los decretos que permiten a los ejecutivos estatales tramitar el empréstito particular al que se refieren, se les autoriza para pactar todas las modalidades del crédito, se determina el destino de éste y se fija el límite en que puede contratarse. En dichos decretos³⁶ se otorga a los ejecutivos la posibilidad de garantizar los créditos asumidos con las participaciones que en ingresos federales le correspondan al estado, y se ordena inscribir las obligaciones en el registro estatal de deuda pública así como en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

Pueden indicar el nombre de la institución con la que ha de contratarse el empréstito, o dejar la posibilidad de que se haga con cualquier institución; y también fijar plazos para la contratación de la deuda o su pago. Otras prescripciones que pueden encontrarse en ellos son la obligación del Ejecutivo de informar al congreso sobre la aplicación y recuperación del crédito, la de enviar al Congreso copia de los contratos, y la fijación de una

³⁵ *Ibidem*, pp. 159 a 160.

³⁶ *Ibidem*, pp. 160 a 161.

cifra tope de endeudamiento, que en ningún caso puede superar el monto de las participaciones en ingresos federales.

B. *Preceptos aplicables a nivel municipal*

La deuda pública municipal puede desempeñar un papel importante en el desarrollo local al evitar alteraciones bruscas en la economía de las subdivisiones políticas estatales al permitirles compensar los aumentos discontinuos y extraordinarios del gasto público repartiendo el costo de su financiamiento a lo largo del tiempo. De ella se ocupan varios ordenamientos normativos.

a. *Leyes de deuda pública municipal*

En la mayor parte de los estados que han legislado sobre deuda pública en una misma ley se prevé el endeudamiento del estado y el de sus subdivisiones políticas, sólo en el Estado de México y en el de San Luis Potosí los municipios cuentan con una ley especial en la materia. En cualquier caso los lineamientos conforme a los cuales han de contratarse créditos de los municipios, las garantías que pueden extenderse, la regulación del manejo de las operaciones financieras relativas a ellos, los órganos responsables del endeudamiento, y la forma de registrar y controlar éste,³⁷ están establecidos en leyes específicas sólo en once entidades federativas.

Como sucede a nivel estatal, independientemente de que existan o no leyes específicas sobre deuda pública, preceptos que la regulan se encuentran dispersos en varios ordenamientos municipales: leyes orgánicas; de presupuesto, contabilidad y gasto público; de hacienda, y de ingresos; así como en los códigos fiscales y en los presupuestos de egresos. Raras son las entidades en las que cada una de sus subdivisiones políticas cuenten con una ley propia en cada una de estas materias, por lo general una sola ley rige la vida jurídica de los municipios que integran el estado.

³⁷ *Ibidem*, p. 128.

b. Leyes orgánicas municipales

Las leyes orgánicas municipales³⁸ otorgan facultades a los ayuntamientos, o a los presidentes municipales con aprobación de ellos, para que con consentimiento del Congreso del estado se alleguen fondos a través del crédito público para destinarlo a inversiones públicas productivas. Algunas exigen esta autorización sólo cuando el plazo para el pago de la deuda va a extenderse más allá del periodo de gobierno para el que fue electa la autoridad que contrata el crédito. Asimismo ordenan que los tesoreros lleven el registro y control de la deuda, sometan a la aprobación del ayuntamiento el programa de administración de la misma y le informen la situación que guarda. En algunos municipios se señalan también atribuciones a otros servidores públicos: al síndico; a la contraloría municipal; a la comisión de hacienda, financiamiento y presupuesto del ayuntamiento para respectivamente autorizar la suscripción de créditos, emitir opinión sobre la contratación de la deuda, y proponer los proyectos para sufragar las obligaciones que han de cubrirse dentro del ejercicio.

c. Leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público

Los ordenamientos en la materia establecen que para la elaboración del presupuesto³⁹ se considere el endeudamiento que los municipios tengan o vayan a tener al término del ejercicio en curso, la situación de la deuda pública al finalizar el último ejercicio presupuestal, y la que se prevé que se tendrá en el inmediato siguiente.

d. Leyes de hacienda

En las leyes de hacienda municipales⁴⁰ se hace mención a las entradas obtenidas por créditos, empréstitos, financiamientos o

³⁸ *Ibidem*, p. 125.

³⁹ *Ibidem*, pp. 136 y 137.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 137 a 139.

préstamos. Unas los incluyen en los ingresos extraordinarios —definiéndolos algunas de ellas como las percepciones decretadas excepcionalmente por el Congreso del estado para el pago de gastos eventuales— y otras los asimilan a los aprovechamientos. Facultan para suscribir la deuda al presidente municipal y al tesorero, y establecen los casos en que debe autorizarla el ayuntamiento.

e. Leyes de ingresos

Entre las percepciones a favor de los municipios incluyen estos ordenamientos los ingresos extraordinarios, que pueden derivar de empréstitos, financiamientos, préstamos y créditos en general; en algunas se faculta al ayuntamiento para gestionarlos y para asumir obligaciones contingentes hasta por determinado monto; otras facultan a la Secretaría de Finanzas estatal para señalar los montos de endeudamiento de cada ayuntamiento.⁴¹

f. Presupuestos de egresos

Son escasos los municipios en los que no se prevé una cantidad concreta para el servicio de la deuda, que existe en casi todos los presupuestos de egresos;⁴² pero su ubicación varía, en algunos se encuentra clasificada en el objeto del gasto, en otros por servicios, unidades presupuestales o en la partida económica. En pocos se contempla la ampliación automática de la partida para amortización de la deuda.

g. Códigos fiscales

La mayoría de los códigos fiscales municipales⁴³ coinciden en que los ingresos extraordinarios se integran entre otros conceptos

⁴¹ *Ibidem*, p. 139.

⁴² *Ibidem*, pp. 142 y 145.

⁴³ *Ibidem*, pp. 139 a 143, y 170.

por créditos o empréstitos que son decretados excepcionalmente por el Congreso del estado. En uno de ellos se faculta al ayuntamiento para celebrarlos, en otro se hace referencia a que el Congreso del estado dictará disposiciones de carácter general para ese efecto. Otros más disponen que se regulan por sus leyes respectivas, o por lo que se acuerde en los correspondientes contratos; y un código ordena que las obligaciones cuyo vencimiento sea posterior al periodo de gobierno para el que fue electo el ayuntamiento que las acuerde requieren autorización del Congreso del estado.

III. CONDICIONES ECONÓMICAS PARA EL ENDEUDAMIENTO LOCAL

Las administraciones locales pueden obtener financiamiento de los programas que el gobierno federal ha establecido para fortalecer a las entidades federativas, y de los que uno y otras han emprendido para reforzar a los municipios y por consiguiente a los estados mismos.⁴⁴ Agotados los recursos de esos apoyos queda acudir a los organismos públicos descentralizados —federales o estatales, según el caso—, creados para facilitar tanto créditos para la realización de obras de inversión, como para garantizar hasta por varias veces el monto del patrimonio de los gobiernos locales para convertirlos en sujetos de crédito para el sistema bancario nacional; y de éste la primera opción ha de ser la banca de desarrollo, que opera con intereses moderados porque en su área fiduciaria cuenta con fondos creados *ex profeso* para otorgar créditos con tasas preferenciales con el fin de promover y financiar obras y servicios públicos de interés social.

Por último pueden acudir a la banca comercial o a particulares, y a la emisión de títulos valores sujetándose a la regulación federal sobre la materia.

El uso prudente del crédito público lo constituye en un elemento positivo para vigorizar las finanzas públicas y fomentar el pro-

44 Uribe Gómez, José Candelario, *op. cit.*, nota 1, pp 78 a 86.

greso económico y social; pero no es un instrumento de desarrollo que pueda tomarse a la ligera y debe mantenerse bajo control, porque si no se respetan los límites de la capacidad de endeudamiento puede ocasionar problemas de sobreendeudamiento que inhiben entonces el crecimiento económico.⁴⁵

Para evitar este riesgo en las leyes de deuda pública se establecen límites para la contratación de empréstitos, sea que el Congreso estatal los señale y defina anualmente como una *cantidad* hasta la que puede llegar el endeudamiento sin relacionarla con ningún indicador, o que el tope se exprese como un *porcentaje* del presupuesto de egresos o de ingresos, lo que puede hacerse sin tomar en cuenta las obligaciones ya existentes, o considerando en dicho tanto por ciento la deuda en que va a incurrirse menos la amortización del préstamo contratado con anterioridad.

1. *Necesidad de estudios económicos previos a la decisión sobre el monto y condiciones del endeudamiento*

La capacidad de endeudamiento es la cuantía del compromiso que puede contraerse en un momento dado, tomando en cuenta las posibilidades de pago que se tendrán posteriormente, las cuales responden a la pujanza económica y social de la entidad federativa o municipio en cuestión, a la reciedumbre de sus finanzas, y a su posibilidad de generar ahorro en el futuro.⁴⁶

Con el fin de valorar la aptitud de endeudamiento y la oportunidad para la contratación de los empréstitos, previamente deben efectuarse análisis sea por los comités técnicos de financiamiento o por instituciones especializadas. En uno y otro caso es imprescindible que se tomen en consideración el potencial económico y social de la entidad en cuestión y sus perspectivas de crecimiento, estimando tanto la rentabilidad de los proyectos de inversión, y la disponibilidad de ahorro futuro para liquidar el servicio de la deuda, como el contexto integral de las finanzas públicas: ingreso, gasto, deuda y patrimonio.

⁴⁵ Indetec, *op. cit.*, nota 24, p. 115.

⁴⁶ Uribe Gómez, José Candelario, *op. cit.*, nota 1, p. 84.

El examen económico se enfoca al crecimiento de la economía en años anteriores —captación de divisas, generación de empleos en forma sostenida, capacidad de absorber satisfactoriamente corrientes migratorias— y a las expectativas futuras de progreso atendiendo al grado de equilibrio del desarrollo regional; a la diversificación económica o el grado de dependencia de una sola actividad, y a si ésta está supeditada a circunstancias controladas desde el extranjero.⁴⁷

La magnitud del compromiso que puede contraerse está determinada por el conjunto de activos tangibles e intangibles situados en la jurisdicción del gobierno que busca financiamiento; por la infraestructura dada por sus recursos materiales, humanos y tecnológicos; y por su superestructura social, cultural y jurídica, que en combinación pueden actuar como un estímulo o un freno para la inversión actual y ulterior en la zona.⁴⁸

Por esa razón la evaluación de la aptitud para endeudarse debe basarse en la observación sistemática y coherente de los elementos cualitativos y cuantitativos que hacen patente la idoneidad de la hacienda en cuestión para hacer frente a las obligaciones relacionadas con el crédito que se planea solicitar. Dicho estudio se enfoca al entorno socioeconómico de la circunscripción, y al examen de las razones y proyecciones financieras vinculadas con el manejo de la deuda.

A. *Análisis cualitativo*

El análisis cualitativo toma en consideración las posibilidades y capacidades de la entidad de acuerdo con su participación en variables claves de la economía nacional —producto interno bruto, densidad de población, empleo, exportaciones—, y otros factores más difíciles de cuantificar: la aptitud para generar ingresos propios —tributarios y no tributarios—, la viabilidad de atraer inversionistas nacionales y extranjeros, la existencia de mano de obra calificada —o la posibilidad de capacitarla—, el grado de seguri-

⁴⁷ Indetec, *op. cit.*, nota 24, pp. 115 a 120.

⁴⁸ Bojórquez León, César, *op. cit.*, nota 5, p. 87.

dad y salubridad pública, el nivel de prestación de los servicios básicos, el estado de la red de comunicaciones, y la extensión del bienestar social, que son índices de la pujanza de las entidades y de sus municipios. Los elementos mencionados permiten formarse una opinión acerca de la vitalidad presente y futura de la hacienda estudiada, porque del entorno económico y social puede inferirse su aptitud financiera y su idoneidad en materia de adeudamiento.⁴⁹

B. *Análisis cuantitativo*

El análisis cuantitativo se basa en el estudio de documentos contables que reflejan la situación financiera de la hacienda en cuestión: los estados de posición financiera, de origen y aplicación de recursos, de resultados, de ejercicio del presupuesto y de deuda pública, así como el estado analítico de ingresos. De la investigación comparativa de estos estados financieros referidos a varios años anteriores, se extrae información clave para comprender el comportamiento de los ingresos, egresos y del flujo de la deuda. El aumento consistente de los ingresos denota dinamismo en la economía local por que es indicio de la apertura de nuevas fuentes de ingresos, de la adecuación de tasas y tarifas, o de mayor eficiencia recaudatoria —o de una combinación de los factores mencionados—, y es un dato muy favorable porque de él depende el monto del egreso y del ahorro público.⁵⁰

a. Incremento de los ingresos fiscales

La posibilidad de incrementar los ingresos fiscales de la jurisdicción de que se trata es también objeto de investigación:⁵¹ a nivel municipal una causa de dificultades económicas es el deficiente manejo del impuesto predial, que por el rezago en la ca-

⁴⁹ *Ibidem*, p. 81.

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ Indetec, "Deuda pública local", *Finanzas Públicas Locales*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, 1994, p. 128.

tastración y el incumplimiento de los contribuyentes produce una baja recaudación, siendo que los impuestos a la propiedad raíz —fuente principal de los ingresos propios de los municipios— pueden producir un alto rendimiento si son bien administrados. A nivel estatal la escasa capacidad para acrecer sustancialmente las respectivas haciendas afecta las bases financieras de todas las entidades federativas, porque al derivar la mayor parte de sus entradas ordinarias de las participaciones en impuestos federales, cualquier impacto negativo en la recaudación federal participable como consecuencia de las fluctuaciones en el precio de los productos de exportación, abate sus recursos fiscales. Ese es el motivo por el que el endeudamiento local no debe exceder del total más un cuarto del importe de las participaciones de la entidad, siempre el ahorro interno —porción del ingreso disponible no gastada— alcance para satisfacer totalmente el servicio de la deuda.

b. Ahorro interno

El aumento del ahorro interno refleja una adecuada administración del erario —excepto cuando la disminución del gasto corriente se logra a base de recortes en los programas a cargo del estado o reduciendo la calidad de su ejecución—, y mientras menor proporción de dicho ahorro se destine a cubrir el servicio de la deuda —intereses más amortizaciones— y mayor porcentaje de él se canalice a financiar el gasto de inversión, más vigor exhiben las finanzas de la entidad.

c. Indicadores relacionados con el manejo de la deuda

El examen de las razones vinculadas con el manejo de la deuda pública⁵² es parte medular de la determinación de la capacidad de endeudamiento, por lo que es necesario relacionar el empréstito con diversos factores: con los ingresos totales, los ingresos propios, y los provenientes de participaciones en ingresos federales; así

52 Bojórquez León, César, *op. cit.*, nota 5, p. 83.

como con el presupuesto de egresos, el gasto de inversión, y el gasto corriente. También se correlaciona el monto de los intereses de la deuda pública con los ingresos y el gasto total; y el endeudamiento neto —disposiciones de deuda menos amortizaciones— con los egresos y los ingresos.

Por otra parte, el nivel de endeudamiento relativo medido en términos de deuda directa respecto a ahorro interno y a ingresos fiscales ordinarios es muy importante, porque la relación entre el servicio de la deuda y el ahorro interno indica la capacidad de pago y su sostenibilidad. Mientras menor sea el porcentaje que el adeudo representa del ahorro interno, con más facilidad puede ser amortizado en un plazo reducido, y de una adecuada generación de recursos internos depende la posibilidad de financiar el gasto de inversión y de cubrir el servicio de la deuda.

IV. CONCLUSIONES

Todas las Constituciones políticas locales contienen disposiciones relativas al adeudo público a las que deben sujetarse el propio estado y sus subdivisiones políticas, y aunque la mayoría comparte los mismos principios, algunas difieren hasta el grado de contravenir expresamente lo previsto en la carta magna.

Dispersas en distintos textos jurídicos: leyes orgánicas de la administración; de presupuesto, contabilidad y gasto público; de hacienda y códigos fiscales, se encuentran normas aplicables al empréstito que proporcionan una base legal para la expedición de decretos de los respectivos congresos autorizando la contratación de préstamos cada vez que se hace necesario; pero la existencia de principios en materia de endeudamiento en cuerpos legales que no son los específicos para reglamentarlo, da lugar a una sistematización incompleta de él y a la multiplicación de lagunas legales.

Lo ideal es que obedeciendo a lo enunciado en la Constitución respectiva, en cada una de las entidades federativas el fundamento legal del endeudamiento esté apoyado básicamente en la ley de deuda pública, en la ley de ingresos respecto a los conceptos por los que se prevé obtener percepciones en el ejercicio correspon-

diente, y en el presupuesto de egresos por lo que se refiere al servicio de la deuda en dicho ejercicio.

No obstante la ausencia de leyes de deuda pública en algunas entidades, no les ha impedido el empleo del crédito público como medio de financiamiento; pero sí ha dificultado el desarrollo de una política crediticia sana, que requiere una estructura legal que garantice la certeza jurídica y fije límites al endeudamiento de acuerdo con las condiciones existentes en el momento de contraer el préstamo, y las previsibles para el periodo en el que habrá de pagarse.

V. BIBLIOGRAFÍA

BOJÓRQUEZ LEÓN, César, “Modalidades para la determinación de la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales”, *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 115, marzo-abril de 1999, pp. 79-87.

——— “La participación ciudadana y el financiamiento de los servicios públicos”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, *Indetec*, núm. 46, marzo de 1994, pp. 4 a 13.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Comentario al artículo 117 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II, pp. 1569.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IBARRIA GONZÁLEZ, Josemaría, “Estructura jurídica de los ingresos públicos derivados del principio del beneficio”, *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, 1994, p. 16.

INDETEC, “Obtiene Quintana Roo alta calificación respecto a la deuda pública directa”, *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 114, 28 de febrero de 1999, pp. 115-120.

———, “Deuda pública local”, *Finanzas Públicas Locales*, Guadalajara, Jalisco, *Indetec*, 1994, pp. 127-134.

Ley de Coordinación Fiscal.

Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

- SANTANA LOZA, Salvador, “El bajo rendimiento de los ingresos propios municipales ¿problema sin solución?”, *Trimestre Fiscal*, núm. 65, Guadalajara, Jalisco, Indetec, pp. 243 a 247.
- “La hacienda pública municipal”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 47, junio de 1994, pp. 40 y 41.
- SEDAS ORTEGA, Cecilia, “Algunos comentarios en relación a la inscripción de las participaciones como garantía de las obligaciones contraídas por los municipios en el Registro Estatal de Deuda Pública”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, núm. 66, marzo de 1999, pp. 75-80.
- URIBE GÓMEZ, José Candelario, “Normatividad en materia de deuda pública estatal y municipal”, *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, 1994, 336 pp.
- “La deuda pública como alternativa de financiamiento de los servicios públicos”, *Indetec*, Guadalajara, Jalisco, núm. 90, 31 de octubre de 1994, pp. 73-86.
- “¿Cuándo es conveniente que los municipios recurran a la deuda pública?”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 46, marzo de 1994, pp. 38, 41, y 48.
- “Aspectos generales de la deuda pública municipal y su inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 47, junio de 1994, pp. 40 y 41.
- ZARZOSA ESCOBEDO, José Antonio, “El financiamiento de los municipios”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 46, marzo de 1994, pp. 4 a 13.
- ZÚÑIGA, Roger A., “Bonos municipales: nueva alternativa de financiamiento”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 58, marzo de 1997, pp. 92 a 94.