

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA



ANALISIS RETROSPECTIVO DE LA DEUDA PUBLICA
DEL ESTADO DE NUEVO LEON

POR

JULIAN HERNANDEZ SANTILLAN

Como requisito para obtener el Grado de
Maestría en Derecho Fiscal

AGOSTO, 2003

ANÁLISIS RETROSPECTIVO DE LA DEUDA PÚBLICA

NEON ESTADO DE NUEVO LEON

1990-2000



1020149191

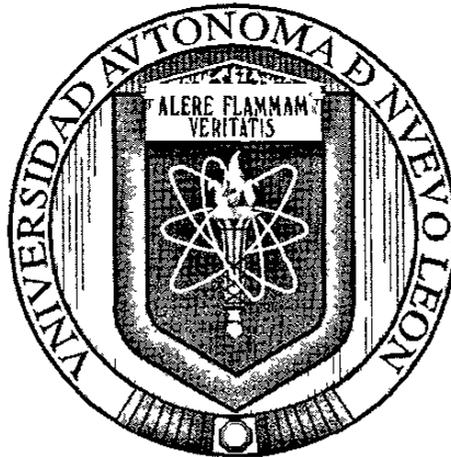
M
K1
T 40
2003
.H477



FONDO
TESIS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA



**ANÁLISIS RETROSPECTIVO DE LA DEUDA PÚBLICA
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

POR

JULIAN HERNÁNDEZ SANTILLÁN

Como requisito para obtener el Grado de Maestría en Derecho Fiscal

Agosto, 2003

AGRADECIMIENTO

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento al MDF Ignacio Bello Morales, asesor de mi tesis, así como al MFJ José de Jesús Hernández García, a la MDF Martina Arroyo Díaz y al Lic. Leopoldo Santos Landois por formar parte del Comité de Tesis, por sus valiosas sugerencias e interés, en la revisión del presente trabajo.

A mi familia por el apoyo moral que siempre me ha brindado y a todas las personas que contribuyeron de una forma u otra en la realización de esta tesis.

TABLA DE CONTENIDO

Capítulo	Página
1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. CAPITULO I PANORÁMICA GENERAL DE LA DEUDA PÚBLICA	5
2.1 Aspectos Generales de la Deuda Pública	5
2.2 Definición de Deuda Pública	7
2.3 Clasificación de la deuda pública	9
2.4 Formas de Financiamiento del Sector Público	12
2.5 Etapas del Proceso de Endeudamiento	18
2.6 Los fines que persigue y el destino de los recursos	21
2.7 El fenómeno de la deuda pública en diversos países.....	23
2.8 Antecedentes y evolución de la deuda pública en México.....	26
2.9 La Deuda Pública en las Entidades Federativas	29
3. CAPÍTULO II NORMATIVIDAD VIGENTE EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA	30
3.1 Marco jurídico en los diversos niveles de gobierno	30
3.2 Normatividad Vigente en el Ámbito Federal	35
3.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	36
3.2.2 Ley General de Deuda Pública	38
3.2.3 Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2003	38
3.2.4 Ley de Coordinación Fiscal.....	39
3.2.5 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	40
3.2.6 Ley Federal de las Entidades Paraestatales	40
3.2.7 Ley de Planeación	41
3.2.8 Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.....	42
3.2.9 Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.....	44
3.2.10 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003... 45	45
3.2.11 Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios . 47	47
3.2.12 Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público	47
3.2.13 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	48
3.2.14 Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento	49
3.3 Normatividad Vigente en el Ámbito Local.....	49
3.3.1 Constituciones Políticas de las Entidades Federativas.....	51
3.3.2 Leyes de Deuda Pública Estatal	52
3.3.3 Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal.....	54
3.3.4 Leyes Estatales de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.....	55
3.3.5 Leyes de Hacienda de las Entidades Federativas.....	56
3.3.6 Leyes de Ingresos de las Entidades Federativas	57
3.3.7 Códigos Fiscales de las Entidades Federativas	58
3.3.8 Presupuestos de Egresos de la Entidades Federativas o Leyes de Egresos	59
3.3.9 Decretos que autorizan a los Ejecutivos de los Estados a Gestionar y Contratar Empréstitos	60
3.4 Normatividad Vigente en el Ámbito Municipal	60

4. CAPÍTULO III LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO	62
4.1 Aspectos Generales.....	62
4.2 Sistemas tradicionales para determinar la capacidad de endeudamiento	67
4.3 Factores que determinan la capacidad de endeudamiento	71
4.3.1 Factores cualitativos	72
4.3.2 Factores cuantitativos	75
4.3.2.1 Comportamiento del ingreso	78
4.3.2.2 Comportamiento del gasto	79
4.4 Determinación de la capacidad de endeudamiento de los gobiernos municipales	80
4.4.1 Ubicación del concepto	81
4.4.2 Determinación del grado de endeudamiento	82
4.4.3 Determinación de la capacidad de endeudamiento	84
4.4.3.1 Determinación de la capacidad de pago.....	85
5. CAPÍTULO IV. LA DEUDA PÚBLICA EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN	88
5.1 Panorámica General.....	88
5.2 Marco constitucional y legal.....	90
5.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	90
5.2.2 Constitución Política del Estado de Nuevo León	92
5.2.3 Ley de Administración Financiera	93
5.2.4 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León.....	95
5.2.5 Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León	95
5.2.6 Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León.....	96
5.2.7 Ley de Egresos del Estado de Nuevo León	96
5.3 Antecedentes y evolución de la deuda pública en el estado 1979-2002	97
5.4 Análisis de información sobre la deuda pública en el estado de Nuevo León ...	101
6. CONCLUSIONES.....	105
7. BIBLIOGRAFÍA.....	106
ANEXO I.....	110
Propuesta de Ley de Deuda Pública para el Estado de Nuevo León	110

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se busca analizar, desde el enfoque de la investigación jurídica, la situación actual de la normatividad del Estado de Nuevo León en materia de Deuda Pública.

La problemática planteada en el anteproyecto de tesis consiste en que la Deuda Pública de la entidad se incrementó de manera significativa por la inadecuada regulación en la legislación vigente, al contemplar precepto alguno que establezca indicadores que permitan determinar con mayor precisión tanto su capacidad de endeudamiento como la de pago.

El Estado de Nuevo León al no contar con una Ley específica en esta materia, y por lo tanto, al no haber regulado adecuadamente la contratación de crédito público presentó un nivel de endeudamiento sin precedente, como se observa a lo largo de este trabajo.

Por lo cual, en este estudio se incluye como propuesta, una Ley de Deuda Pública Estatal que establece con claridad criterios que permitirán determinar adecuadamente tanto la capacidad de endeudamiento como la de pago.

Finalmente, esta propuesta constituye un primer paso en el proceso de discusión sobre las diversas disposiciones orientadas a normar y regular la materia de deuda pública en las entidades federativas.

2. CAPITULO I PANORÁMICA GENERAL DE LA DEUDA PÚBLICA

2.1 Aspectos Generales de la Deuda Pública

Dentro del sistema económico el papel del gobierno es trascendente toda vez que, además de regular la interacción entre personas y empresas, las acciones que emprende el sector público inciden sobre los demás agentes económicos. Por lo tanto la prioridad de la Ley como mecanismo que regula el papel de todos los agentes, incluyendo el gobierno, es evidente.

El caso que nos atañe se sustenta en la argumentación de Stiglitz (1988): “la política de impuestos y de gasto afecta al nivel de paro y crecimiento...”.¹ Como resultado de ello, las políticas públicas en materia económica son instrumentadas por el Estado, desempeñando este un papel activo acorde al ciclo económico.

Además del impacto de dichas políticas en la actividad económica, las acciones que se emprenden en determinado periodo repercuten monetariamente sobre las generaciones futuras, sin embargo estas pueden verse beneficiadas por dichas políticas. Por ello, al tomar “... la decisión de financiar el gasto público por medio de deuda y no de impuestos aumenta el bienestar de la generación

¹ Stiglitz, J. 1988. La economía del Sector Público, Segunda Edición. Antoni Bosch Editor. España.

actual a expensas de las futuras".² Es así que la deuda implica destinar recursos futuros para cubrir las obligaciones contraídas en el presente. Un ejemplo que sustenta esta argumentación es el caso de la deuda externa en México: las proyecciones de pagos de capital para los próximos 30 años consideran recursos del orden de los 70 mil millones de dólares.³

Sin embargo, la deuda pública complementa las fuentes de ingresos para hacer frente a las diversas necesidades del gasto público. Cuando se destinan recursos provenientes de financiamiento para actividades productivas se expande la capacidad de producción en la economía. Es así que grandes proyectos sociales, como obras de transporte, infraestructura, educación, entre otros, solo son viables mediante la contratación de deuda pública.

Por ello, el contratar deuda pública tiene algunas ventajas para la economía de los estados y sus municipios ya que estas instancias de gobierno pueden contratarla sin afectar sus finanzas futuras, en la medida en que programen adecuadamente los pagos de capital e intereses correspondientes, lo que permitirá hacer frente sin contratiempos a sus compromisos financieros. Con ello podrán solventar adecuadamente sus deudas sin afectar los recursos que estiman recaudar en un ejercicio determinado, o afectando solo una parte de éstos.

² Ibid dem.

³ SHCP. Informe de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Abril 2002.

Esta programación debe ser de acuerdo con la capacidad de pago de cada entidad federativa y cada municipio receptor de financiamientos, y supeditada de manera irrestricta al contexto de la normatividad jurídica que regula la contratación de deuda pública.

2.2 Definición de Deuda Pública

En el sector público los responsables de las haciendas locales no utilizan el crédito público, más por desinformación y otras consideraciones de carácter subjetivo, que por criterios sustentados en el conocimiento del verdadero valor que tiene este medio de obtención oportuna de recursos.

Un primer paso para abordar este tema es la asimilación clara de los principales elementos que conforman la definición de deuda pública.

El concepto de *deuda* abarca desde el ámbito particular, de las personas y las empresas, hasta el sector público. La *deuda* es la cantidad de dinero o bienes que una persona, empresa o país debe a otra y que constituyen obligaciones que se deben saldar en un plazo determinado.

Una primera definición establece que “la deuda pública es el conjunto de las obligaciones gubernamentales, principalmente a través de títulos, mediante los

cuales se obtienen recursos para financiar diversas políticas públicas. Para dichos compromisos se establecen términos específicos en la transacción para liquidar el monto al final del periodo acordado así como sus intereses respectivos”.⁴

En la revista “Trimestre Fiscal No. 10”, editada por INDETEC, en su página Núm. 73, se define la Deuda Pública como “El resultado de la acumulación neta de déficit y superávit que han ocurrido en el pasado. La deuda crece en el tiempo cuando los egresos del gobierno superan los ingresos y decrece cuando los ingresos exceden a los egresos. Los presupuestos determinan el equilibrio o desequilibrio entre los ingresos y egresos y, por lo tanto determinan la evolución de la deuda pública en el tiempo”.⁵

Desde el punto de vista jurídico: “Deuda pública es el conjunto de obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo del gobierno federal, estatal o municipal, con las características y limitaciones que establece la Ley”⁶

⁴ *Enciclopedia Britannica, micropaedia*, tomo 9, página 778 y *MIT Dictionary of Economics*, MIT Press.

⁵ Normatividad en Materia de Deuda Pública Estatal y Municipal. INDETEC, pg. 16, 1994

⁶ *Ibid dem.*

Podemos concluir que la deuda pública se conforma por el conjunto de obligaciones gubernamentales que permiten obtener recursos monetarios necesarios para financiar el gasto público.

2.3 Clasificación de la deuda pública

La deuda pública puede ser clasificada atendiendo a criterios muy variados que pueden o no aplicarse por los estados y municipios en las diversas formas de contratación de empréstitos. Algunos expertos en la materia la clasifican siguiendo diversas estrategias metodológicas así como fines muy particulares.

Para los propósitos que se persiguen con el presente estudio, la deuda pública puede clasificarse de acuerdo a la vigencia, a su origen, por sus efectos y por la forma de su emisión.

Con relación a la vigencia de la deuda pública, ésta se clasifica considerando el plazo de amortización por lo que podemos encontrar deuda pública *a corto plazo* o flotante, deuda pública *a largo plazo* o consolidada y deuda pública perpetua. La primera es cuando las obligaciones adquiridas por el Sector Público en un ejercicio fiscal son cubiertas en el mismo periodo, es decir, en un año o menos. Se utiliza cuando se presentan desequilibrios momentáneos en un presupuesto que se ejerce, permitiendo esto cubrir tanto el principal como los intereses en el plazo pactado.

También se considera Deuda Pública Flotante a los compromisos de pago por transacciones económicas ordinarias que no se alcanzaron a liquidar al cierre del ejercicio fiscal También se considera Deuda a liquidar al cierre del ejercicio fiscal correspondiente y que se transfieren al siguiente. Se les llama adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS) ó pasivo circulante presupuestario.

La *deuda pública a largo plazo* se refiere a las obligaciones contraídas en un ejercicio fiscal, cuyo plazo de vencimiento se da en ejercicios posteriores.⁷ Este tipo de deuda, también llamada consolidada, resulta ser la más adecuada para las entidades federativas, no así para los municipios ya que éstos generalmente adquieren deuda para ser liquidada en el mismo periodo de gobierno, y se contrata para financiar proyectos con una vida útil igual o mayor al plazo en que fue concertada la deuda.

La deuda pública perpetua es aquella a largo plazo, que no cuenta con fecha preestablecida de amortización de capital, solo se van cubriendo los intereses y el vencimiento del capital es a muy largo plazo. Diversas referencias internacionales señalan que para considerar la deuda como perpetua se tomará como referencia el plazo de más de 25 años.⁸ Algunas empresas privadas han

⁷ Este concepto es de relevancia pues la crisis económica que se presentó en México a fines de 1994 se agudizó por la presión resultante de la significativa proporción de deuda de corto plazo que se mantuvo. Mayor detalle de estas ideas se encuentran en Gil y Carstens. *Algunas explicaciones sobre la crisis financiera en México*. Gaceta de Economía, Núm. 2. ITAM.

⁸ Manual del Servicio de Liquidación del Banco de España. Comunicación No. 2/2001. Pag.2.

emitido deuda a 100 años reservándose el derecho a rescatarla a partir de los 30 años de la emisión.. Otras empresas emitieron deuda sin fecha de vencimiento, es decir, realmente perpetua revisable cada 10 años.⁹

Por su origen, la deuda se divide en interna y externa. La primera se presenta cuando los recursos obtenidos por el gobierno son generados en la propia economía nacional. La segunda es aquella cuyos títulos emitidos por el gobierno se encuentran en poder de ahorradores extranjeros. Las Entidades Federativas tienen limitación para contratar deuda externa de acuerdo con la fracción VIII del artículo 117 constitucional, que establece que los estados no pueden, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos, sociedades o particulares extranjeros, ni pagarlos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Por sus efectos la deuda se puede dividir en activa, pasiva y lastre; en autoliquidable y no autoliquidable; y en reproductiva y de peso muerto. Se considera activa porque se utiliza para incrementar la productividad de la comunidad; pasiva porque no genera ingresos ni incrementa la productividad del capital; lastre cuando se financian proyectos o desarrollos que no se concluyen o quedan deficientes. Es autoliquidable cuando se prevé un flujo de efectivo para recuperar la inversión, no autoliquidable es aquella cuya inversión no prevé la captación de recursos y que se canaliza buscando principalmente

⁹ Universidad de Navarra, preparada por el profesor Pablo Fernández. Bonos "La Bella Durmiente", Walt Disney Co. Emisión de Bonos a 100 años en julio de 1993. Noviembre de 1994. Pags. 1, 2

rentabilidad social. Es reproductiva cuando los recursos se invierten para generar ingresos que permitan cubrir los intereses y el principal; de peso muerto es aquella cuya inversión no genera ingresos, sin embargo produce estabilidad social.

Respecto a la forma de emisión, la deuda pública titulada es la que se divide en títulos con valores diversos con el objeto de ser colocada en los mercados de valores y para que más ahorradores puedan adquirir dichos títulos. La deuda pública no titulada es la que se forma por documentos que no son divisibles, que representan montos significativos y solo para el alcance de instituciones de crédito.

2.4 Formas de Financiamiento del Sector Público

La fuente tradicional de financiamiento de los gobiernos, han sido los impuestos. En el siglo XX, con la evolución de la sociedad, la estructura financiera ha tenido cambios que permiten fortalecer la capacidad de acción de la administración pública. Es así que, a la par de la recaudación de diversas contribuciones, se cuenta con nuevas formas de financiamiento entre las que destacan los empréstitos, los créditos, los financiamientos y la emisión y colocación de bonos u obligaciones.

La noción de financiamiento público queda comprendida en el término “finanzas públicas” el cual presenta tres grandes componentes: Los ingresos en numerario, que incluyen los recursos provenientes del crédito público, es decir, el financiamiento público; los ingresos patrimoniales propiedad del ente gubernamental y el gasto público.

La decisión de acudir al financiamiento público puede presentarse cuando se busca estimular la economía, al bajar las tasas impositivas e incrementar la inversión pública, o cuando hay ineficiencia gubernamental por causas varias como la evasión fiscal o el derroche de recursos. Queda claro que el financiamiento público se puede presentar por varias razones, por lo que no es pertinente generalizar si es apropiada o no esta práctica.

Sin embargo, puede haber déficit presupuestal que necesariamente deberá ser financiado para mantener el equilibrio en las finanzas públicas con el objeto de preservar la estabilidad y no caer en un estado de insolvencia. Entendiéndose por financiamiento del déficit “la práctica en la que un gobierno gasta más dinero del que obtiene a través de sus ingresos ya sea por nuevos préstamos o por emisión de dinero”.¹⁰

De igual forma, el uso inadecuado y excesivo del financiamiento público puede poner en riesgo la solvencia de la administración gubernamental, dejando de

¹⁰ Enciclopedia Britannica, micropedia, tomo 3, página 958.

cumplir el papel de complementar los recursos con que cuentan las haciendas públicas.

Con la finalidad de regular estas prácticas, el fundamento legal para el endeudamiento público, previsto en el artículo 117 fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece con certeza el destino de los recursos obtenidos mediante el crédito garantizando que éstos sean utilizados como un verdadero instrumento de desarrollo.

La Ley General de Deuda Pública establece que financiamiento es la contratación de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazos, de la adquisición de bienes y contratación de obras o servicios pagaderos a plazos y de los pasivos contingentes relacionados con dichos actos.

Los empréstitos son contratos celebrados por los gobiernos estatales y municipales o por sus organismos públicos descentralizados con instituciones públicas o privadas, mediante las que reciben ciertas sumas de dinero, suscribiendo títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazos. Esta figura se aplica más a las operaciones de endeudamiento que contraten las entidades federativas o los municipios, es decir, el empréstito es más específico ya que es más definido y de carácter especial.

Constituye una genuina fuente de ingresos que anticipa recursos futuros con un impacto favorable y directo en lo concerniente a la prestación de bienes y servicios, ya que entre el periodo de captar los recursos y pagarlos se encuentra la utilización del bien o servicio público que se financia. Esta forma de financiamiento tiene un carácter voluntario y contractual, de ahí que el dinero del empréstito sea reembolsable.

Por otra parte, la palabra crédito es definida en algunos diccionarios como el dinero que se pide prestado a un banco u otra entidad, esto denota *reputación* o un acto de credibilidad. Ahora bien, crédito público “es aquel en que interviene la autoridad gubernamental que entrega instrumentos de pago futuro a inversionistas de todo tipo, tanto institucionales como individuales, por recursos monetarios”¹¹.

El crédito representa un préstamo de dinero, por lo que viene a ser más general que el empréstito y puede en todo caso aplicarse también el término crédito a las operaciones que contraten los organismos públicos descentralizados tanto estatales como municipales.

Un gobierno está en aptitud de contar con créditos en la medida en que mantenga una reputación sólida que dé confianza a los acreedores potenciales

¹¹ Benjamín Retchkiman. Teoría de las Finanzas Públicas. TOMO I, pag. 235.

sobre su capacidad de cumplimiento en términos de su solvencia y de su disposición a cumplir tales compromisos financieros.

Es necesario diferenciar los conceptos “Financiamiento” y “Financiamiento Público”, ya que el primero deriva de las obligaciones que no necesariamente se catalogan como deuda pública. Es común que se denomine financiamiento a las obligaciones contraídas con proveedores mediante las que se obtienen ciertos bienes y servicios necesarios para la operación adecuada de la administración gubernamental, sin embargo, este tipo de obligaciones y otras más, que por su naturaleza misma son claramente identificables, no pueden considerarse como deuda pública y por lo tanto que derivaron del financiamiento público.

Como se mencionó anteriormente, solo constituyen endeudamiento público las obligaciones adquiridas con algún acreedor que tengan por objeto aplicarse a actividades productivas.

Finalmente al hablar de bonos y obligaciones de deuda pública es preciso comentar que la literatura sobre esta materia generalmente aborda de manera conceptual estas figuras. Sin embargo es necesario adentrarse en la naturaleza jurídica de ellos buscando definirlos con claridad.

En principio, basta señalar que los bonos al emitirse quedan asegurados por una fianza directa donde se especifica claramente el activo afectado, mientras que las obligaciones pueden carecer de garantía, quedando respaldadas únicamente por la rentabilidad del préstamo otorgado, y proporcionando a la vez un adeudo flotante al acreedor contra los activos del prestatario, con lo que podrá ejercer una reclamación futura contra cualquier activo de la emisora de la obligación que esté libre de gravamen.

Estas figuras crediticias son consideradas dentro del mercado de capitales como alternativas viables de financiamiento público. A nivel federal y solo a manera de referencia, existen los Certificados de la Tesorería (CETES), los Bonos de Desarrollo a tasa fija (BONDES), y los bonos indexados a la inflación (UDIBONOS), entre otros. A través de estos instrumentos el gobierno federal obtiene recursos líquidos para financiar sus políticas públicas.

Para el caso de los gobiernos estatales y municipales, las disposiciones que regulan estas figuras se basan en la Ley de Deuda Pública y en la normatividad de los estados y municipios correspondientes. La adquisición de deuda en los gobiernos *locales* cuenta con la posibilidad de estar garantizada con las participaciones federales que cada estado o municipio reciba por ingresos federales.

El aspecto competitivo de este esquema de financiamiento descansa en las bajas tasas de interés que pudieran resultar por la garantía que representa el ente gubernamental en contraste con la mayoría de las empresas privadas.

Para los próximos años se prevé un crecimiento en la participación de los gobiernos en estas actividades. “En Estados Unidos la participación de los gobiernos municipales es notable en estos mercados, ya sea como emisores o como inversionistas. En la medida en que la legislación lo permite, hay países que abren amplia participación en el mercado de dinero a empresas, bancos comerciales y otras instituciones financieras como compañías de seguros”¹².

2.5 Etapas del Proceso de Endeudamiento

Los elementos técnicos de la deuda se circunscriben a las condiciones del empréstito y comprende tres fases, que abarcan desde la contratación o emisión hasta la amortización del capital y el pago de intereses. Las operaciones de deuda pública se dividen en dos etapas: la primera agrupa todas las acciones concernientes a la recepción de recursos y la segunda corresponde al pago de capital e intereses.

Es importante considerar otro tipo de elementos que permitan prever el cumplimiento oportuno de las obligaciones contraídas, por ello debemos evaluar

¹² Mansell C. Las Nuevas Finanzas en México. Editorial Milenio. P.142. 1994.

con precisión variables de tipo económico, político, sociológico, geográfico, entre otras.

La primera de estas fases se denomina contratación o emisión de deuda y corresponde al momento en que el ente público recibe los recursos de los acreedores, al realizar la operación ante una institución nacional de crédito, pública o privada, o de los suscriptores cuando se trata de bonos u obligaciones.

La fase intermedia comprende el pago de intereses de la deuda. La *fase de interés* es relevante en lo concerniente a su costo financiero. El *interés* es el precio del dinero en el mercado financiero, es decir, es el resultado del alquiler del dinero al ente gubernamental. Como cualquier otro precio, el valor de la tasa de interés revela el grado de escasez del bien, en este caso del dinero. Al igual que el precio de cualquier producto, cuando hay más dinero la tasa baja y cuando hay escasez sube.

Determinar la tasa o tipo de interés es complicado ya que se requiere conocer y aplicar estrictamente los elementos de la técnica financiera compatible. Con esto queda claro que al establecer dicha tasa, el problema no solo es económico sino también de carácter técnico.

La fase final está constituida por la amortización de la deuda, que consiste en el reembolso del préstamo por la entidad pública que lo emitió, es decir,

representa el pago total de la obligación contraída y con esto se cierra el ciclo de vida que tiene la deuda pública según el plazo de contratación.

La amortización puede ser obligatoria, voluntaria, automática, indirecta por depreciación monetaria y por repudio. Las dos primeras son las más frecuentes. La amortización obligatoria sucede generalmente cuando la deuda se pacta con instituciones crediticias y, como su nombre lo indica, implica que el gobierno deudor se compromete a liquidar el adeudo de conformidad con las fechas previamente estipuladas.

La amortización voluntaria se presenta generalmente al emitir bonos u obligaciones de Deuda Pública y consiste en que el gobierno deudor compre en bolsa sus propios títulos de Deuda Pública y los cancele.

Al igual que los particulares, los gobiernos locales requieren de una garantía que asegure el pago del principal y de los intereses. La garantía de los créditos públicos dependerá de la naturaleza del proyecto o actividad a financiar, por lo que puede quedar garantizado con las participaciones federales que correspondan al Estado o Municipio deudor, con la propia obra o servicio público que se desarrolle o con los bienes y derechos dados en garantía.

En algunas ocasiones, cuando el gobierno emita deuda, puede existir una garantía considerada tácita en virtud de que no necesariamente habrá garantía previamente determinada.

2.6 Los fines que persigue y el destino de los recursos

La decisión de contraer obligaciones vía contratación de deuda pública tiene algunos inconvenientes, sin embargo cuenta también con diversos objetivos que buscan dar validez y viabilidad al endeudamiento público.

Destaca así la complementariedad de la deuda en los ingresos públicos para cubrir la diferencia resultante, cuando los egresos superan los recursos públicos obtenidos. Esto permite lograr un equilibrio presupuestal a la hora de financiar las cargas asumidas y cumplir así con los proyectos programados al inicio de cada ejercicio.

Además, es un mecanismo que proporciona certidumbre en las tasas impositivas ya que ante un cambio inesperado en la necesidades de gasto, el endeudamiento evita cambios bruscos en las tasas y tarifas de las diversas contribuciones, generando estabilidad tributaria.

También facilita el flujo de recursos de personas que no tienen interés en alguna actividad empresarial, orientándolos a usos productivos que generen un *impacto económico y social directo*.

Por último, el contraer obligaciones derivadas de financiamiento permite canalizar y utilizar recursos en actividades productivas, lo que facilita la expansión de la capacidad productiva, en virtud de que las grandes obras que demanda la sociedad difícilmente se lograrían sin la contratación de deuda pública.

Por otra parte, la utilización de recursos provenientes de financiamiento será invariablemente para actividades públicas productivas, como lo señala el artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: "*Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:*

VIII.

*Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública."*¹³

De lo anterior se desprende que los recursos que se utilicen en este tipo de proyectos también deben evaluarse bajo criterios de rentabilidad social como es

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2002.

el caso de la construcción de una carretera que permite la explotación de nuevas zonas y la expansión de la actividad económica, más allá de criterios financieros que solo contemplan la utilidad monetaria y que produzcan ingresos futuros directos.

2.7 El fenómeno de la deuda pública en diversos países

Estadísticas de organismos internacionales indican que los países que tienen grandes problemas por el manejo de su deuda, por lo general, son los países más pobres.

Resulta relevante el caso de Alemania y Japón, quienes después de la Segunda Guerra Mundial enfrentaron elevadas presiones de gasto para reconstruir su capital físico y para indemnizar a las naciones vencedoras. Sin embargo, a pesar de la destrucción de gran parte de sus activos, el capital humano y las instituciones de estos países facilitaron su recuperación de tal manera que en la actualidad son países acreedores¹⁴.

Existe una fuerte relación entre los países que fueron colonias en siglos pasados respecto a su nivel actual de endeudamiento externo: “La deuda externa es uno de los principales elementos que contribuyen a perpetuar una

¹⁴ A partir del periodo de reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial y durante más de tres décadas Japón creció a una tasa del 7% anual.

situación de subordinación y dependencia en que conviven las economías de los países del Tercer Mundo en la estructura económica internacional”¹⁵.

Estadísticas del Banco Mundial señalan que el 41 por ciento de los habitantes en el planeta viven en países pobres, el 44 por ciento en países de ingreso medio y el 15 por ciento restante en países de ingreso alto¹⁶. Sin embargo, el 78 por ciento de la deuda externa se concentra en los países de ingreso medio (considerando México) y los países más pobres participan únicamente con el 22 por ciento.

Los países más pobres, con un ingreso promedio por habitante del orden de 4 mil pesos anuales enfrentan un nivel de deuda externa per cápita de 2 mil pesos; mientras que los países de ingreso medio con un ingreso per cápita de 20 mil pesos tienen un nivel de deuda por habitante de 7 mil pesos.

De acuerdo con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), hay 187 países en desarrollo; el monto de la deuda, para estos países, fue de 214 mil millones de dólares en el año 2001. Al respecto, 41 países son contemplados por organismos internacionales para contar con una condonación del 90 % en el saldo de su *deuda pública externa*. Esta decisión surge por la necesidad de garantizar los flujos de los reembolsos pues los países más pobres no han podido cumplir con sus obligaciones en esta materia.

¹⁵ Toussaint. Eric. Los Falsos Alivios de la Deuda de los Paises Pobres.

Tan solo el 5 por ciento del total de la deuda mundial es de los países del tercer mundo. Sin embargo, los recursos tan escasos con los que cuentan estos países es lo que dificulta el que puedan superar esta carga financiera. Llama la atención que Estados Unidos participe con el 49 % de la deuda pública y privada. Gran parte de esta deuda es resultado del financiamiento de actividades y proyectos rentables a mediano y largo plazo, lo cual nos permite inferir que la deuda, por sí misma no es nociva, siempre que se aproveche como una oportunidad.

Si bien se menciona que muchos países han pagado por concepto de intereses una cifra superior en más de dos veces el monto de los préstamos recibidos, el pago del servicio de la deuda refleja el riesgo de incumplimiento; a mayor debilidad financiera y de estabilidad de un país, éste tendrá niveles de interés superiores.

A partir de 1993 se inició la conformación del Mercado Único de la Unión Europea. Para los 25 países integrantes de la Unión Europea, existe un procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Con esto se busca fijar normas detalladas para organizar la *notificación oportuna*, *regular los déficits* y el nivel de deuda de los diversos países miembros.

¹⁶ Banco Mundial. World Development Report 2002. Washington. EE.UU.

Es así que el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea contempla, desde 1993, un protocolo para aplicar en caso que uno de los miembros incurra en déficit excesivo. Esto exige a todos los Estados proveer de información contable y proyecciones para la evaluación de las finanzas públicas.

De los 188 Estados Miembros de la ONU, cerca de cincuenta naciones tienen deudas con el organismo. Se estima que, al año 2000, esta deuda ascendió a 3,400 millones de dólares. Tan solo el monto de EE.UU. era de 1,600 millones. Estadísticas internacionales para 1999 indican que después de Brasil y la Federación Rusa, México ocupa el tercer lugar en el mundo en cuanto al monto de su deuda externa¹⁷. Esta posición se asimila al conocer la evolución de las finanzas gubernamentales a lo largo de la historia.

2.8 Antecedentes y evolución de la deuda pública en México

El endeudamiento público en México comienza en el año de 1824. Durante los primeros 50 años de existencia independiente de nuestro país se presentaron diversas moratorias e intentos de solución.¹⁸ Los problemas para el pago de la deuda surgieron principalmente por la insuficiente capacidad fiscal del gobierno deudor, la inestabilidad política derivada de la frecuencia en los cambios de

¹⁷ Banco Mundial. Reporte del Desarrollo Mundial. Washington, 2002. pp. 238, 239. Este informe menciona que Brasil tiene una deuda externa del orden de los 240 mil millones de dólares, la Federación Rusa de 170 mil millones de dólares y México 160 mil millones.

¹⁸ Luna de la Vega Héctor. Análisis de la Deuda Pública en México, en las Finanzas del Sistema Federal Mexicano, INAP, 2000, México.

gobierno y por las dificultades para concretar los posibles esquemas de solución con los acreedores.

En el Porfiriato predominó la tranquilidad política y la prosperidad económica, lo cual generó mayores posibilidades de pago del gobierno de México y el fortalecimiento de su capacidad negociadora como sujeto de crédito. A raíz de la revolución mexicana, entre 1910 y 1920, dejó de pagarse la deuda mexicana, provocando mayor endeudamiento externo por razones de acumulación de servicio vencido.

Entre 1942 y 1946 se renegociaron las obligaciones mexicanas básicamente, las obligaciones acumuladas ante los retrasos de 30 años, los bonos ferroviarios y las reclamaciones de la nacionalización petrolera.

En el periodo comprendido entre los años de 1955 y 1972 se presentó un crecimiento permanente de la actividad económica, con bajos niveles de inflación, conocido como el periodo del desarrollo estabilizador. En estos años la deuda externa se incrementó moderadamente.

Entre los años de 1973 a 1982 la deuda creció a tasas mayores. En 1982, ante la devaluación del peso y los aumentos en los niveles inflacionarios, se presentaron altos déficits públicos por el peso creciente en el servicio de la deuda pública. A finales de 1982, la deuda pública externa acumuló alrededor

de 80,000 millones de dólares. En ese año el país enfrentó un grave problema de liquidez, al no contar con recursos para cubrir sus obligaciones en el pago del servicio de la deuda.

En el siguiente sexenio se llevó a cabo una difícil renegociación de la deuda externa, que implicó adquirir créditos puente para pagar el servicio de la misma. Al final de este se acumuló una deuda de aproximadamente 105,000 millones de dólares y se llegó a destinar un 60% del total del presupuesto federal a su servicio.

En 1990 se logró un acuerdo de reestructuración con los acreedores internacionales, para obtener disminuciones en las deudas de corto y largo plazo. Mediante esta negociación se logró reducir la deuda pública externa alrededor de 70,000 millones de dólares.

Durante este periodo presidencial se empezó a utilizar con más frecuencia un nuevo mecanismo de financiamiento: la deuda pública interna. Para 1994, la composición de la deuda interna llegó a ocupar un peso relevante respecto del total.

2.9 La Deuda Pública en las Entidades Federativas

Diversas estadísticas de la SHCP señalan que la situación de la deuda en las Entidades Federativas es muy heterogénea, resultado de las leyes de Deuda Pública estatales y de la capacidad para administrarla.

A la fecha, 22 entidades federativas han disminuido su deuda con respecto a la que presentaron en 1993.

Actualmente, los Estados con mayor deuda per cápita son Sonora, Nuevo León y el Estado de México, cada una presenta tres veces más el promedio nacional per cápita que es de 601 pesos por habitante.

El saldo de la deuda de estados y municipios fue de 15 mil millones de pesos en 1993 y, para marzo de 2002 ascendió a 66 mil millones. Lo anterior representa un incremento nominal de 324% y un incremento real, descontando el efecto de la inflación, de 9.2%.

El estado de Nuevo León presentó el mayor nivel de su deuda pública en 1998, *que ascendió a 7,989.5 millones de pesos en términos nominales, y 12,437 millones de pesos en términos reales.* Dicho monto representó el 15% del total de la deuda de las entidades federativas a nivel nacional.

Para marzo de 2002, la deuda de Nuevo León se redujo, en términos reales en 3,577 millones, lo cual representa 28 % de disminución. En seis años que han transcurrido desde que Sonora presentó su nivel máximo de endeudamiento (1995), ha reducido sus obligaciones en dos terceras partes. El Estado de México tan solo ha disminuido en 11% su deuda con relación a su máximo presentado en 1996.

3. CAPÍTULO II NORMATIVIDAD VIGENTE EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA

3.1 Marco jurídico en los diversos niveles de gobierno

La doctrina jurídica es clara al señalar que los preceptos que forman parte de un sistema jurídico pueden ser o no de un mismo rango, en el primer caso hablamos de una relación de coordinación y en el segundo de supra o subordinación. Al analizar las normas jurídicas desde el punto de vista de su jerarquía encontramos que las relaciones sustentadas en la segunda de éstas hipótesis permite a dichos preceptos su ordenación escalonada y establece a su vez, el fundamento de su validez.

“El orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de los siguientes grados:

1. Normas constitucionales
2. Normas ordinarias

3. Normas reglamentarias
4. Normas individualizadas

Tanto los preceptos constitucionales como los ordinarios y reglamentarios son normas de carácter general; las individualizadas, en cambio, refieren a situaciones jurídicas concretas.”¹⁹

En el derecho mexicano el orden jerárquico normativo tiene su fundamento principal en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: “ Artículo 133. Esta Constitución , las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.”

Este artículo sustenta el principio de la supremacía de la Constitución y señala los dos grados superiores de la jerarquía normativa de nuestro derecho, que son la Constitución Federal, y las leyes federales y los tratados internacionales.

¹⁹ Garcia Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Editorial Porrúa, pg. 85.

Ahora bien, existe una corriente de pensamiento doctrinal y jurisprudencial en la cual define a las “leyes reglamentarias” como aquellas que detallan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la Constitución Federal con el fin de articular los conceptos y medios necesarios para la aplicación del precepto constitucional que regula²⁰. Esta corriente establece que dichas leyes reglamentarias se encuentran por encima de las leyes federales o secundarias.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado lo siguiente

“...EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. SUPREMACIA DE LA LEY DE AMPARO.

El artículo 3007 del Código Civil vigente en el Estado de México hasta mil novecientos cincuenta y seis, correspondiente al 2861 del que rige en la actualidad, establece que los actos o contratos que se otorguen o celebren por personas que en el registro aparezcan con derecho a ello, no se invalidarán en cuanto a tercero de buena fe, una vez inscritos, aunque después se anule o resuelva el derecho del otorgante en virtud de título anterior no inscrito o de causas que resulten claramente del mismo Registro, y que lo dispuesto en este artículo no se aplica a los contratos gratuitos. Este precepto, que protege los derechos de los terceros adquirentes que demuestren haber adquirido de buena

²⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa.

fe algún bien a título oneroso, de persona que según el registro pueda transmitirse y que hayan inscrito el título correspondiente, no puede prevalecer frente al artículo 80 de la Ley de Amparo, el cual previene que la sentencia que concede la protección Federal tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; las leyes tienen un orden jerárquico establecido por la Constitución, de la que derivan su validez normativa. En efecto, el artículo 133 de la Carta Fundamental, previene que dicha Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados legalmente celebrados, serán la Ley Suprema de toda la Unión, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados. En tal virtud, **después de la Constitución deben considerarse como superiores las leyes reglamentarias de preceptos constitucionales, como es la Ley de Amparo, la Ley del Trabajo, y otras. Existen también leyes federales emanadas del Congreso de la Unión, como son el Código Civil y el Código de Comercio, que se consideran como leyes ordinarias del orden común e inferiores a las anteriores.** Y en los Estados de la Unión se encuentran la Constitución y las leyes locales, que por disposición constitucional deben estar subordinadas a las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En tal virtud, en nuestro derecho tiene preponderancia la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 constitucionales, sobre las disposiciones de los Códigos Civiles del Distrito Federal y de los Estados, y por ello debe observarse en el caso del artículo 80

de dicha Ley, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en el Código Civil del Estado de México. Cabe advertir también, que de aceptar la tesis contraria, las ejecutorias de este Alto Tribunal correrían el riesgo de quedar incumplidas, pues para ello, bastaría que el perdidoso enajenara a un tercero registral y éste a otros más, que se ostentarían como propietarios de buena fe, arrojando sobre el que obtuvo la protección Federal, la obligación de probar su mala fe, lo cual sería casi imposible en un número crecido de transmisiones. en consecuencia, las sentencias de amparo dictadas por esta Suprema Corte deben ejecutarse aun contra terceros registrales adquirentes de buena fe.²¹

De lo anterior se desprende que la carta magna es la Ley suprema de la Unión y los demás grados del citado orden jerárquico como son las leyes, reglamentos y otras disposiciones de carácter federal así como las estatales y municipales, se arreglarán a ella, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.

La normatividad en materia de deuda pública de éstos tres niveles de gobierno, no se exceptúa o sustrae de lo anterior, por lo que es menester reseñar los principales ordenamientos jurídicos aplicables a esta materia, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal.

²¹ Queja 37/58. Jorge Muciño M. 26 de octubre de 1959. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Gabriel García Rojas. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Sexta Época. Volumen XXVIII, Cuarta Parte. Tesis: Página: 211. Tesis Aislada...”

3.2 Normatividad Vigente en el Ámbito Federal

Los ordenamientos jurídicos de carácter federal en materia de deuda pública, son los siguientes:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Ley General de deuda Pública;
3. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003;
4. Ley de Coordinación Fiscal;
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
6. Ley Federal de las Entidades Paraestatales;
7. Ley de Planeación;
8. Ley de presupuesto, Contabilidad y Gasto Público;
9. Ley General de Títulos Operaciones de Crédito;
10. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003;
11. Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios;
12. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
13. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

14. Acuerdo que crea la Comisión intersecretarial de Gasto- Financiamiento

La enumeración anterior no es limitativa ya que constituye solo la normatividad básica en esta materia y su contenido es aplicable a la regulación de la deuda pública, no solo a nivel federal sino que algunos de estos ordenamientos contienen normas aplicables también a nivel estatal y municipal.

3.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Es obligado revisar, en primera instancia este ordenamiento legal ya que de la Constitución Federal provienen los fundamentos primordiales que regulan el tema de análisis. El artículo 73 fracción VIII de la misma establece la naturaleza legal de la deuda pública federal al señalar que el Congreso de la Unión tiene facultad “para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito a la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”.²²

Así mismo, la fracción VIII del artículo 117 de la Carta Magna ordena con claridad que: “Los estados no pueden, en ningún caso:... Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción VIII.

sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública”²³

“En síntesis, puede decirse que desde el punto de vista Constitucional, debe diferenciarse entre los empréstitos sobre el crédito de la Nación, los cuales sólo pueden ser contraídos a través del Ejecutivo Federal, y los empréstitos locales, pueden ser contraídos por los Estados de la Federación y por los municipios en los términos que establezcan las leyes locales respectivas, las cuales, en todo caso, deben respetar las limitaciones establecidas en la Constitución General”.²⁴

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117, fracción VIII.

²⁴ Sánchez Gómez, Narciso. Los Impuestos y la Deuda Pública. pag.355.

3.2.2 Ley General de Deuda Pública

Esta Ley es reglamentaria de la fracción VIII del artículo 73 constitucional en materia de contratación de empréstitos y deuda pública.

En dicha Ley se establece, entre otras cosas, la obligación por parte del *Ejecutivo Federal de proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta*²⁵.

Así también, se menciona qué entidades del sector público federal requerirán la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales.²⁶

3.2.3 Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2003

En esta Ley se faculta al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en términos de la Ley General de Deuda Pública y siempre

²⁵ Artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública.

²⁶ Artículo 6 de la Ley General de Deuda Pública.

que no rebase el monto de endeudamiento interno neto autorizado, para este año, que será de hasta por 99 mil millones de pesos.

Así mismo, se permite la contratación de endeudamiento interno adicional al autorizado, siempre que los recursos obtenidos se destinen íntegramente a la disminución de la deuda pública externa.²⁷

3.2.4 Ley de Coordinación Fiscal

Esta Ley establece el carácter inembargable del que gozan las participaciones correspondientes a las Entidades y Municipios así como el hecho de que no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención; también considera el régimen de excepción de dichas participaciones al señalar que solo se afectarán para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que corresponda.²⁸

²⁷ Artículo 2, Ley de Ingresos para el ejercicio Fiscal del 2003.

²⁸ Artículo 9, Ley de Coordinación Fiscal.

3.2.5 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta ley señala las atribuciones de las diversas dependencias y secretarías de Estado. Respecto a las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentra la de proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.

Se establece también, como facultad de esta Secretaría, manejar la deuda pública de la Federación y del Distrito Federal.²⁹

También otorga facultades a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo como la de vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.³⁰

3.2.6 Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Esta Ley es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la organización,

²⁹ Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

³⁰ Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las entidades paraestatales en mención deberán formular sus programas financieros conforme a los lineamientos generales que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los que expresarán los fondos propios, las aportaciones de capital, la contratación de créditos con bancos nacionales o extranjeros, o con cualquier otro intermediario financiero así como el apoyo financiero que pueda obtener de los proveedores de insumos y servicios y de los suministros de los bienes de producción.

Los directores de las entidades paraestatales remitirán, previa autorización de su Órgano de Gobierno respectivo, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la parte correspondiente a la suscripción de créditos externos para su autorización y registro correspondiente.³¹

3.2.7 Ley de Planeación

Esta Ley tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, encauzando, en función de esta, las actividades de la administración pública federal, las bases para la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de

³¹ Artículos 1, 53 y 54 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Planeación Democrática, las bases para la coordinación de actividades de planeación entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Federativas, de acuerdo a la legislación aplicable.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal llevarán a cabo los aspectos de la Planeación mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática del cual forman parte, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal.³²

3.2.8 Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público

Las disposiciones de esta Ley regulan el gasto público federal, que comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación

³² Artículos 1, 12 y 15 de la Ley de Planeación.

estatal mayoritaria, los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal mayoritaria.

La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ahora fusionada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³³

Es importante resaltar que solo se podrán concertar créditos para financiar programas incluidos en los presupuestos de la Presidencia de la República, de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, del Departamento del Distrito Federal, de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritaria, y de los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal mayoritaria, que previamente hayan sido aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto ahora fusionada con la Hacienda y Crédito Público. Estos créditos

³³ El 21 de febrero de 1992, mediante decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dispuso la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público a fin de fortalecer la cohesión de la política económica y con ello contribuir a la consolidación de la recuperación económica, de la estabilización y del financiamiento al desarrollo.

se concertarán y contratarán por conducto o con la autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, esta ley señala que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran, entre otros, a la situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.³⁴

3.2.9 Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

En esta ley se establece lo relativo a los títulos de crédito, pasando desde su definición hasta su modo de aplicación y ejecución. Para el tema que nos ocupa, señala que respecto a los títulos de deuda pública, a los billetes de banco, a las acciones de sociedades y a los demás títulos de crédito regulados por leyes especiales, se aplicará lo prescrito en las disposiciones legales relativas y, en cuanto ellas no prevengan, se aplicará lo dispuesto en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.³⁵

³⁴ Artículos 1,2,4,10 y 19 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

³⁵ Artículo 22 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

3.2.10 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003

Este Decreto establece las definiciones de diversos conceptos, señalando que se entenderá por Gasto No Programable, las erogaciones que el Gobierno Federal realiza para dar cumplimiento a obligaciones que corresponden a los ramos generales 24 Deuda Pública, 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero, entre otras. El citado ramo general 24 engloba los recursos destinados al servicio de la deuda pública, es decir, el monto neto por concepto de intereses que se generan por las disponibilidades del Gobierno Federal.

Así mismo faculta al Ejecutivo Federal para realizar amortizaciones de deuda pública hasta por un monto equivalente al financiamiento derivado de colocaciones de deuda en términos nominales.

Por otra parte señala que para autorizar proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS) se requiere cumplir con lo establecido en la Ley General de Deuda Pública, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su Reglamento y en las disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, permitiendo así que las entidades sujetas a control presupuestario directo, como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Electricidad (CFE), Compañía de Luz y Fuerza del Centro, entre

otras, adquieran en propiedad bienes de infraestructura productivos construidos por el sector privado y financiados por el mismo o por terceros.³⁶

Establece que las dependencias y entidades para poder ejercer recursos en programas y proyectos financiados total o parcialmente con crédito externo, requerirán que la totalidad de los recursos correspondientes estén previstos en sus respectivos presupuestos aprobados, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Obliga a esta Secretaría a presentar informes trimestrales, entre otros, sobre las erogaciones por concepto del costo financiero de la deuda pública del Gobierno Federal y de las entidades sujetas a control presupuestario directo, las erogaciones derivadas de operaciones y programas de saneamiento financiero, y de programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.³⁷

³⁶ Los proyectos de infraestructura de largo plazo fueron creados en diciembre de 1995 al modificar los artículos 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 18 de la Ley General de Deuda Pública, y son aquellos contratos de obras públicas o adquisiciones que rebasan las asignaciones presupuestales aprobadas para el año y que serán cubiertos en los siguientes ejercicios fiscales. Son de dos tipos, de inversión directa, que son aquellos en los que las entidades suscriben contratos por virtud de los cuales al recibir los activos se obligan a liquidar su valor de adquisición, y de inversión condicionada, que son aquellos en los que no implica un compromiso inmediato y firme de compra de los activos por parte de la entidad pública, pero sí la compra de los bienes y servicios producidos con estos activos.

³⁷ Artículos 2,6,47,49,64 y 65 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003.

3.2.11 Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios

Este Reglamento tiene por objeto establecer los requisitos para la inscripción de las obligaciones contraídas por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, con afectación de sus participaciones en ingresos federales en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Considera que se podrán inscribir en el citado registro, a solicitud de los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, solo para efectos declarativos, las obligaciones directas y las contingentes contraídas por ellos, cuando las participaciones que a cada uno correspondan en ingresos federales hayan sido afectadas al pago de dichas obligaciones de conformidad con sus leyes locales de deuda, debiendo informar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la situación que guardan estas obligaciones.³⁸

3.2.12 Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Esta normativa señala que el Secretario de Hacienda y Crédito Público, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará, entre otras, por una

³⁸ Artículos 1,2,3 y 8 del Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

Dirección General Adjunta de Deuda Pública que forma parte y depende de la Dirección General de Crédito Público.

La citada Dirección General Adjunta tiene competencia para el manejo y registro de la deuda pública, y para concentrar la información estadística sobre la misma.³⁹

3.2.13 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Este reglamento tiene como principal objetivo detallar y aclarar lo relativo a la programación-presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal; así como las Cuentas de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal que son materia de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Respecto a las acciones de programación-presupuestación del gasto público federal éstas consideran, entre otras, los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran.⁴⁰

³⁹ Artículo 2, 18, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁴⁰ Artículo 1, 8, Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

3.2.14 Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Gasto- Financiamiento⁴¹

La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento tiene como competencia el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas que sean competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, ahora Secretaría de la Función Pública.⁴²

Dentro de las funciones de la Comisión Intersecretarial se encuentra la de proponer un *calendario de pagos respaldado por el Presupuesto de Egresos*, previa armonización de este último con los recursos provenientes de la Ley de Ingresos de la Federación y del financiamiento del sector público federal.

3.3 Normatividad Vigente en el Ámbito Local

El marco jurídico que soporta la legislación estatal en materia de deuda pública son los artículos 41 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 41 reconoce el papel de los gobiernos de los estados con respecto a su régimen interno, y el artículo 124 establece que son facultades reservadas a los estados todas aquellas que no estén expresamente concedidas a los funcionarios del ámbito federal.

A la letra, ambos artículos señalan:

⁴¹ El Acuerdo de creación de esta Comisión se publicó el 29 de agosto de 1979.

⁴² Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

“Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.”

La legislación estatal es muy heterogénea por las circunstancias particulares que en el tema de deuda pública presenta cada entidad federativa, por lo que la orientación sobre dicho tema en estas resulta también muy diversa.

Los ordenamientos en el ámbito estatal relativos a la materia de Deuda Pública son los siguientes:

1. Constituciones Políticas de las Entidades Federativas
2. Leyes de Deuda Pública Estatal
3. Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal o Leyes Orgánicas de los Poderes Ejecutivos de los Estados
4. Leyes Estatales de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
5. Leyes de Hacienda de las Entidades Federativas

6. Leyes de Ingresos de las Entidades Federativas
7. Códigos Fiscales de las Entidades Federativas
8. Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas o Leyes de Egresos
9. Decretos que Autorizan a los Ejecutivos de los Estados a Gestionar y contratar Empréstitos

3.3.1 Constituciones Políticas de las Entidades Federativas

Las Constituciones de las Entidades Federativas contemplan las disposiciones relativas a la materia de deuda pública a que deben sujetarse tanto los gobiernos estatales como los municipales.

Al revisar las constituciones locales encontramos diversas formas de abordar el tema de la deuda pública estatal, por una parte, desde el marco de las facultades de los congresos locales en las que se establece la de fijar las bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, por ejemplo el Estado de Tamaulipas;⁴³ por la otra, al señalar que los ingresos que se obtengan por la contratación de deuda pública no podrán ser superiores al 3% del equivalente al presupuesto inicialmente autorizado para el Estado durante el año que corresponda, por ejemplo, el Estado de Tlaxcala.⁴⁴

⁴³ Artículos 58, Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

⁴⁴ Artículo 101, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Por el contrario, existen otras constituciones que no hacen referencia a estos criterios u otros alternos.⁴⁵

Otras constituciones estatales establecen en los mismos términos el contenido de la Constitución Federal al establecer que el endeudamiento sólo podrá utilizarse para inversiones públicas productivas.⁴⁶

3.3.2 Leyes de Deuda Pública Estatal

La mayoría de las leyes de Deuda Pública Estatal tienen como objetivo central el fijar las bases para regular las operaciones de financiamiento que constituyan deuda pública, que realicen los Gobiernos Estatales, sus Municipios y sus respectivas entidades públicas, así como el registro y control de dichas operaciones.

Estos ordenamientos establecen las autoridades facultadas para constituir obligaciones ya sean directas o contingentes, siendo éstas en la mayoría de los casos las siguientes:

- El Estado, por conducto del titular del Poder Ejecutivo;
- El Municipio por conducto del Ayuntamiento;
- Los organismos descentralizados de la Administración Pública Estatal y Municipal;

⁴⁵ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

- Las empresas de participación estatal mayoritaria, paraestatal o sus análogos municipales;
- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea alguna de las entidades públicas señaladas en las fracciones anteriores.

Además, se establece la obligación por parte de las entidades publicas arriba enunciadas a destinar el crédito solicitado para gasto de inversión pública productiva. Sin embargo, existen leyes que no mencionan de manera expresa esta obligación, pero remiten a lo dispuesto por el Artículo 117 Fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁷ o consideran que éstas inversiones sean productivas y recuperables.

La mayoría de estos ordenamientos señalan que tanto el Ejecutivo Estatal como los Ayuntamientos deben pedir autorización al Congreso Local para contratar deuda directa o contingente.

⁴⁶ Artículo 73, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz.

⁴⁷ La fracción VIII del artículo 117 constitucional dispone que: "...Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso: ... VIII... Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino **cuando se destinen a inversiones públicas productivas**, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública..."

3.3.3 Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal

El tema de la deuda pública se aborda de diferente manera en dichas leyes orgánicas de las diversas entidades federativas. Unas señalan que es la Dirección de Hacienda, que depende de la Secretaría de Finanzas, la responsable de los aspectos de política tributaria, el manejo de ingresos, de la deuda pública y los aspectos propiamente financieros del Estado. Así mismo considera que esta Secretaría es la responsable de dirigir la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública del Estado; y de vigilar y registrar la de los municipios, informando al Gobernador periódicamente, sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses.⁴⁸

En otros estados encontramos que la Secretaría de Finanzas, además de las atribuciones que le confieren las leyes aplicables, le corresponde el despacho de los asuntos concernientes con administrar la Deuda Pública del Estado, y ejercer las atribuciones que en esta materia le otorguen las disposiciones legales.⁴⁹

Hay entidades en las que se establece como una atribución de la Secretaría de Finanzas en materia de Deuda Pública el registrar y administrar la deuda del Gobierno del Estado de acuerdo con lo que las leyes específicas le señalen. Así

⁴⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

⁴⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública de Tamaulipas.

mismo, que la Contraloría opinará sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores.⁵⁰

Finalmente otras entidades señalan que de los asuntos de la Secretaría de Finanzas y Planeación en materia de finanzas se encuentra el de llevar el control de la deuda pública del Estado y efectuar los pagos correspondientes, de conformidad con el calendario aprobado. Así mismo, a la Contraloría General le corresponde la comprobación del cumplimiento de las disposiciones en materia de deuda y opinar sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda que formule la Secretaría de Finanzas y Planeación.⁵¹

3.3.4 Leyes Estatales de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Estas leyes tienen por objeto normar y regular el Presupuesto, la contabilidad y el gasto público estatal. Este último comprende las erogaciones de gasto corriente, gasto de capital, de deuda pública, transferencias y asignaciones que realizan tanto el Poder Ejecutivo, como los Poderes Legislativo y Judicial.⁵²

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Entidad Federativa que corresponda se integrará con diversos documentos, dentro de los que destaca el relativo a la situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y

⁵⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala.

⁵¹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Veracruz.

⁵² Artículo 1, 2. Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Puebla.

estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.⁵³

Algunas entidades contemplan bajo este ordenamiento la flexibilidad para que el Ejecutivo Estatal pueda realizar ajustes del presupuesto anual sin la autorización del Congreso Local, mismos que deberán justificarse plenamente en la Cuenta Pública. Una de estas situaciones se refiere a los incrementos en los montos del Servicio de la Deuda Pública motivado por el movimiento de los mercados financieros a partir de los términos y condiciones negociados.⁵⁴

Estas normativas no son leyes específicas sobre deuda pública, sin embargo, regulan a las dependencias de las entidades federativas y a sus organismos paraestatales en el ámbito que corresponde a esta materia.

3.3.5 Leyes de Hacienda de las Entidades Federativas

Estos ordenamientos regulan lo concerniente a las actividades que generan, producen o transmiten la riqueza con el objeto de formular los mecanismos de contribución de los diversos agentes económicos a través de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales. Sin embargo, en algunos se contempla a los ingresos extraordinarios como una

⁵³ Artículo 18, Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público Estatal de Baja California Sur.

⁵⁴ Artículo 22, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Aguascalientes.

fuentes de financiamiento del gasto público que se integran, entre otros conceptos, por los empréstitos.

Por otra parte, las leyes de Hacienda de ciertas entidades federativas mencionan: que los ingresos extraordinarios son aquellos cuya percepción se decreta excepcionalmente para proveer el pago de gastos o inversiones eventuales o extraordinarios del Estado, incluyendo los que provengan de empréstitos contratados por el Gobierno del Estado, destinados a la realización de obras públicas.⁵⁵

Es así que consideramos importante incluir a las leyes de hacienda de los estados dentro del marco jurídico de la deuda pública, en virtud de que consideran a los empréstitos como parte de los ingresos extraordinarios y aquellos son el objeto del presente estudio.

3.3.6 Leyes de Ingresos de las Entidades Federativas

En general, estas leyes establecen los rubros y conceptos por virtud de los cuales el Gobierno Estatal se allegará de recursos tendientes a cubrir el gasto público del año fiscal que corresponda. Los apartados que las integran son los relativos a Impuestos; Derechos; Productos; Aprovechamientos, Contribuciones Especiales e Ingresos extraordinarios.

⁵⁵ Artículo 72, Ley de Hacienda del Estado de Durango.

Cabe reiterar que los ingresos extraordinarios comprenden, entre otros rubros, los empréstitos que permiten que las entidades federativas cuenten con la posibilidad de *contraer obligaciones en materia de deuda pública*, razón por la cual se incluyen estos ordenamientos como parte del marco jurídico que sustenta este tema de estudio.

3.3.7 Códigos Fiscales de las Entidades Federativas

Los Códigos Fiscales de las diversas entidades federativas no hacen referencia expresa al concepto de deuda pública como obligación contraída por los gobiernos de los estados, en cambio, algunos incluyen los ingresos extraordinarios dentro de la clasificación de las contribuciones.⁵⁶

Así mismo, establecen con precisión que “son ingresos extraordinarios aquellos cuya percepción se autoriza excepcionalmente para cubrir el pago de gastos o inversiones accidentales o especiales que provengan de empréstitos contratados por el estado”.⁵⁷

Con lo anterior se sustenta que, al igual que en los dos apartados anteriores, estas normativas se consideran dentro del marco jurídico de la materia en virtud de que los ingresos extraordinarios incluyen los empréstitos que son el medio

⁵⁶ Artículo 3, Código Fiscal para el Estado de Coahuila.

para que los estados contraigan obligaciones derivadas del endeudamiento público.

3.3.8 Presupuestos de Egresos de la Entidades Federativas o Leyes de Egresos

De conformidad con las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y las Constituciones estatales, compete a las legislaturas locales discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal que corresponda, mismo que se envía a iniciativa del Ejecutivo.

En el tema de Deuda Pública, hay Estados que la tratan de manera especial, algunos le dan más importancia que otros al autorizar montos elevados al servicio de la deuda que son directamente proporcionales al gasto realizado.

Las haciendas públicas estatales obtienen mediante los ingresos ordinarios y extraordinarios los recursos públicos a ejercer a través del presupuesto de egresos, que prevé el renglón de gasto por servicio y amortización de la deuda pública en su estructura. Es así que, en diversos Presupuestos de Egresos establecen el rubro específico para el Servicio de la Deuda Pública.⁵⁸

⁵⁷ Artículo 11, Código Fiscal para el Estado de Coahuila.

⁵⁸ Artículos 12,13 y 32, Presupuesto de Egresos para el Estado de Aguascalientes 2003.

3.3.9 Decretos que autorizan a los Ejecutivos de los Estados a Gestionar y Contratar Empréstitos

En nuestro país, algunas Entidades Federativas no cuentan con una Ley de Deuda Pública lo que ocasiona problemas no solo para contratar empréstitos sino que el tema es más complejo, ya que, si no existe una claridad normativa en cuanto al monto del endeudamiento, mucho menos lo habrá en lo relativo a la capacidad de pago.

Este conflicto lo resuelven algunos gobiernos locales a través de decretos que autorizan a los Ejecutivos estatales a gestionar y contratar empréstitos sin sustento jurídico específico ya que se basan únicamente en las facultades que les confiere la Constitución Política estatal.

3.4 Normatividad Vigente en el Ámbito Municipal

Sin ser el objeto de este estudio y solo para fines didácticos, se hará referencia a la normatividad vigente en el ámbito municipal respecto a la deuda pública.

Así, el marco jurídico que sustenta el endeudamiento en este nivel de gobierno es amplio, aunque su tratamiento no es el mismo en todas las entidades federativas.

Con el propósito de señalar de manera enunciativa y no limitativa los ordenamientos jurídicos que abordan la deuda pública en el ámbito municipal, a continuación se mencionan aquellas que se refieren en forma íntegra o parcial a este tema:

1. Leyes Orgánicas Municipales
2. Leyes de Deuda Pública Municipal
3. Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal
4. Leyes de Hacienda Municipal
5. Leyes de Ingresos Municipales
6. Códigos Fiscales Municipales
7. Presupuestos de Egresos Municipales

4. CAPÍTULO III LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

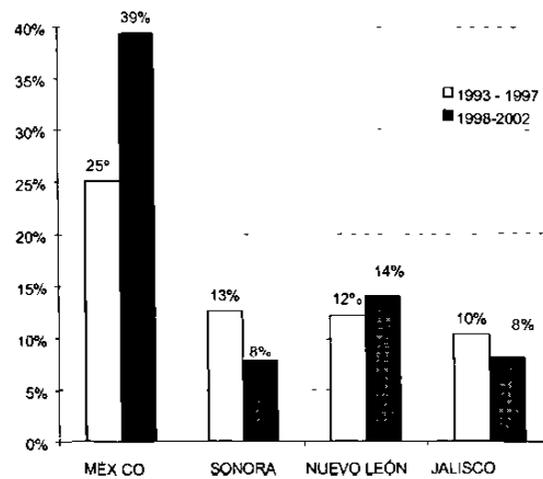
4.1 Aspectos Generales

El fenómeno del endeudamiento público implica diferenciar dos aspectos fundamentales. Por una parte, las acciones de reestructuración y saneamiento financiero que facilitan el cumplimiento de los compromisos adquiridos a través del endeudamiento que, sin embargo, representan una limitación a futuro para la contratación de nuevos créditos y, por otra parte, las medidas para desarrollar criterios que garanticen acceder responsablemente a contratar nueva deuda pública.

Bajo el segundo enfoque es importante destacar la necesidad de contar con un marco normativo que establezca los criterios referidos. Como soporte de lo anterior basta analizar, a través de datos estadísticos, el comportamiento de la deuda pública en diversas entidades federativas, cuyo resultado pudiera variar por el efecto de la población.

Las estadísticas del saldo de la deuda en términos per cápita nos señalan que los estados con un mayor monto de la deuda presentan un peso más que proporcional a su participación respecto a la población total.

Cambio en la participación en el saldo total de la Deuda Pública de Estados y municipios



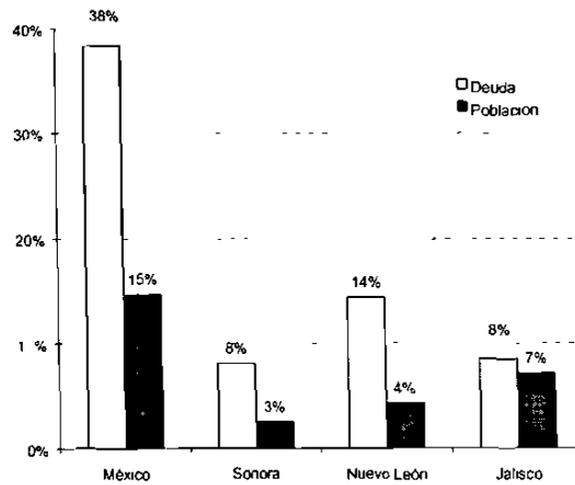
Fuente.- Cálculos propios con datos de SHCP, datos a septiembre de 2002.

Actualmente, cerca del 70% de la deuda de los estados y municipios se concentra en cuatro entidades. Así mismo, observamos que el desempeño a lo largo de la década anterior no ha sido uniforme pues hay estados que con niveles de deuda elevados incrementaron el peso de esta respecto al total de las entidades, mientras que otros se han esforzado por reducirla.

Por otra parte se observa que la deuda per cápita promedio a nivel nacional ascendió, para el año 2000, a 615 pesos por habitante.⁵⁹ Con excepción de Jalisco, los estados de Nuevo León, Sonora y México mantienen los mayores niveles de endeudamiento por habitante, lo cual corresponde a 3 veces el nivel promedio nacional.

⁵⁹ Las estadísticas sobre deuda por entidad federativa que difunde la SHCP excluyen la deuda del Distrito Federal.

Participación en el saldo total de la Deuda y en la Población, 2000



Fuente.- Cálculos propios con datos de SHCP.

Es de destacar que estados con un nivel de desarrollo limitado como Tlaxcala y Zacatecas no presenten deuda por habitante o, si la presentan, esta es mínima; mientras que los de mayor deuda son los que cuentan con mejores niveles de desarrollo en indicadores sobre calidad de vida.

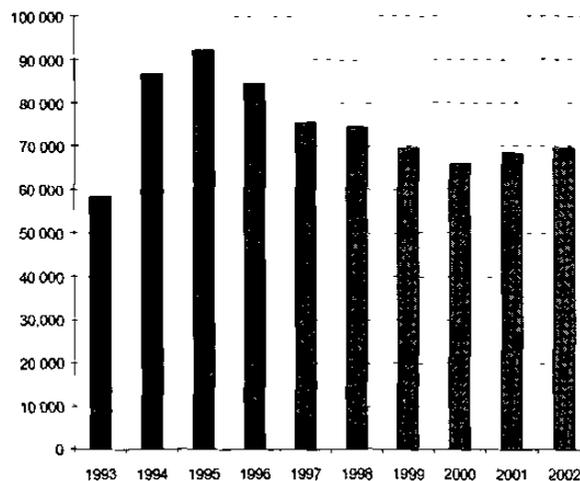
Ahora bien, al analizar el nivel de la deuda pública de las entidades federativas, para el año 2000 resalta que, tanto en términos de su participación respecto al total como a partir de valores per cápita, entidades como Nuevo León y Estado de México⁶⁰ que se encuentran entre los cuatro estados con mayor deuda pública, carecen de un ordenamiento legal específico como lo es la Ley de deuda pública estatal.

⁶⁰ El Estado de Nuevo León no ha tenido Ley de Deuda Pública Estatal, regulando actualmente esta materia con la Ley de Administración Financiera; el Estado de México abrogó la Ley de Deuda Pública del Estado de México el 9 de marzo de 1999, regulando actualmente esta materia con el Código Financiero del Estado de México y Municipios.

En nuestro país, diversas entidades federativas han tenido que enfrentar una “acumulación de deuda que creció a niveles insostenibles desde 1988, lo cual dejó a los gobiernos estatales en una posición vulnerable ante los incrementos en las tasas de interés de 1995...”⁶¹ El incremento en el servicio de la deuda pública⁶² provocó una situación de difícil solución para los gobiernos estatales por lo que el Gobierno Federal se vio precisado a intervenir.

En seguida se presenta la evolución del saldo de la deuda pública en las entidades federativas durante el periodo comprendido entre 1993 y 2002 en términos reales, es decir, sin inflación, observándose un nivel crítico que sin duda se complica con el impacto de la inflación.

Evolución del saldo de la deuda pública de los estados, Pesos de 2002*



Fuente.- Cálculos propios con datos de SHCP.
*Excluye al Distrito Federal

⁶¹ Gamboa, Rafael (1997). “El rescate financiero de los Gobiernos Estatales por el Gobierno Federal: Comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México”. Banco de México.

⁶² El Servicio de la Deuda Pública es definido por la SHCP como el monto o cantidad a pagar en el país o fuera de él en moneda nacional o extranjera por concepto de capital, intereses, comisiones u otros gastos derivados de la contratación y utilización de créditos a cargo del Sector Público Federal. SHCP. Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal. Pag. 311.

Además, en la medida en que aumentó el servicio de la deuda, disminuyó la disponibilidad de recursos públicos destinados a otros fines, como la inversión pública y se incrementó el riesgo para cumplir con los compromisos ya adquiridos.

La crisis en el manejo de la deuda que enfrentaron diversas entidades federativas propició un replanteamiento sobre los criterios para la contratación y administración de créditos. Este enfoque, denominado “nueva cultura del endeudamiento público local, en la cual los recursos crediticios se otorgan en función de la posición financiera de las entidades y municipios y la rentabilidad de los proyectos de inversión”.⁶³

Es por ello que resulta indispensable medir la capacidad de endeudamiento de las entidades federativas a través de diversos métodos. Con esto se busca una asignación eficiente de los recursos públicos para que disminuya el riesgo de sufrir efectos adversos en las finanzas estatales.

“Por lo anterior, debe considerarse que la existencia de una Tesorería financieramente sana desde el punto de vista de endeudamiento, será aquella que a partir de los ahorros esperados calcula su capacidad de endeudamiento,

⁶³ Michel Uribe, Hugo A. Alternativas en la medición de la capacidad de endeudamiento de los gobiernos de las entidades federativas en México” pags. 26, 27.

independientemente del porcentaje que pueda representar respecto a los ingresos u otras variables".⁶⁴

4.2 Sistemas tradicionales para determinar la capacidad de endeudamiento

En el periodo comprendido entre 1994 y 1995, las entidades federativas presentaron severos problemas de sobreendeudamiento. Esta problemática se gestó, principalmente, por las condiciones macroeconómicas que prevalecían en el país en esa época y por los mecanismos tradicionales utilizados por los gobiernos locales para la contratación de créditos y para el otorgamiento de garantías, esto los llevó a enfrentar un servicio de la deuda pública que rebasaba los niveles históricos observados.

Aún cuando existían sistemas tradicionales para adquirir obligaciones no se contaba con "mecanismos para fijar límites apropiados a su capacidad de endeudamiento".⁶⁵ Es importante resaltar que en diversas leyes estatales se mencionan límites para la contratación de créditos, sin embargo, en estos hay insuficiencias al omitir factores relevantes como las finanzas públicas actuales,

⁶⁴ Indetec. "Metodología para estimar la capacidad de endeudamiento de las haciendas públicas locales". Pág.7.

⁶⁵ Bojórquez León, César. "Modalidades para la Determinación de la Capacidad de Endeudamiento de los Gobiernos Locales". Pág. 80.

su proyección para medir el ahorro esperado así como el potencial económico y social, entre otros.

Con el propósito de afrontar la problemática prevaleciente en aquel entonces, el gobierno federal estableció un programa crediticio con el que apoyó el saneamiento de las finanzas públicas de las entidades federativas buscando mitigar los estragos que causó la emergencia financiera.

“La estrategia para implementar este programa comprendió múltiples instrumentos, como son; la consolidación de créditos y su reestructuración a plazos mayores que los inicialmente convenidos, la conversión de la deuda de unidades monetarias corrientes (pesos) en Unidades de Inversión (UDIS), la aplicación de tasas de interés reales menores, la implementación de periodos de gracia, el prepago de una parte de la deuda y el otorgamiento de apoyos especiales aplicados directamente a la reducción del saldo de la deuda vigente”.⁶⁶

De manera conjunta, a la intervención del gobierno federal en el saneamiento de las finanzas públicas locales, las entidades federativas procedieron a establecer o modificar sus leyes de deuda pública fijando en ellas límites a la contratación de empréstitos de conformidad con las circunstancias particulares existentes, generando patrones comunes en algunos ordenamientos en este

sentido, que se pueden clasificar en tres modalidades con el objeto de ilustrar lo existente hasta este momento.

“Modalidad 1.- El Congreso del Estado define anualmente el monto de empréstitos a contratar dentro de sus respectivos Presupuesto de Ingresos. Es decir, se autoriza un monto total anual, considerando la situación financiera de la entidad y los mercados de capital, sin precisar explícitamente un límite en proporción a los ingresos, egresos o algún otro concepto.

Modalidad 2.- La Ley de Deuda Pública Local establece un monto neto de la contratación de créditos como un X% (generalmente varía entre un 10 ó 20%) de su respectivo Presupuesto de Egresos o Ingresos autorizados. La diferencia con respecto a la modalidad anterior, es que al mencionar que el monto es “neto” se refiere a las disposiciones de deuda nueva menos las amortizaciones de deuda contratada con anterioridad. Además, el monto neto está referido a algún componente de las finanzas locales, como el ingreso o el egreso.

Modalidad 3.- En la Ley de Deuda se determina un Monto contratado hasta por el X% del Presupuesto de Egresos o Ingresos, sin mencionar las palabras “monto neto” (por lo tanto, se refiere al monto contratado sin tomar en cuenta a las amortizaciones). A diferencia de la modalidad 1, el porcentaje está estipulado en la Ley de Deuda Pública Local y además esta en relación al

⁶⁶ Michel Uribe, Hugo A. Alternativas en la medición de la capacidad de endeudamiento de los

ingreso o al egreso, pero sin mencionar la palabra “neto” como en la modalidad 2”.⁶⁷

Solo para ejemplificar y sin el objeto de entrar a un análisis a detalle de las leyes de deuda pública, basta señalar que Guanajuato, Puebla y Quintana Roo⁶⁸ son ejemplos claros de la primera modalidad, mientras que Jalisco, Campeche y Nayarit⁶⁹ se apegan a la segunda.

Estas modalidades, sin embargo, presentan una serie de insuficiencias en los límites que establecen sus leyes de deuda pública para la contratación de créditos, como son:

“

- El contexto integral de las finanzas públicas locales (ingreso, gasto, deuda y patrimonio)
- El potencial económico y social, que puede ser un sustento de la fortaleza financiera de una entidad federativa o municipio.
- La propia rentabilidad y autosuficiencia de los proyectos de inversión susceptibles de financiarse con deuda pública.
- Las condiciones financieras a las que fueron contratados los recursos

gobiernos de las entidades federativas en México” pags. 26.

⁶⁷ Bojórquez León, César. “Modalidades para la Determinación de la Capacidad de Endeudamiento de los Gobiernos Locales”. Pág. 80.

⁶⁸ Leyes de Deuda Pública de los Estados de Guanajuato, Puebla y Quintana Roo, Artículos 12, 5 y 10, respectivamente.

⁶⁹ Leyes de Deuda Pública de los Estados de Jalisco, Campeche y Nayarit, Artículos 5, 7 y 17, respectivamente.

- Las disponibilidades de ahorro futuro para liquidar el servicio de la deuda pública.⁷⁰

Estos esquemas tradicionales han sido superados en la actualidad ya que los nuevos tiempos reclaman enfoques más completos que tomen en consideración factores tanto de orden interno como externo, que permitan encauzar la nueva legislación en materia de deuda pública local hacia este marco de referencia.

4.3 Factores que determinan la capacidad de endeudamiento

Determinar la capacidad de endeudamiento de una entidad federativa requiere del concurso de factores cualitativos y cuantitativos, es decir, de aquellos que permitan conocer el potencial económico y social de la entidad y la posición financiera que tiene una hacienda pública local. Por lo que es necesario desarrollar un enfoque integral en el que intervengan factores múltiples, unos de orden interno y otros de orden externo.

“La capacidad de endeudamiento de un gobierno local está determinada por el conjunto de activos tangibles e intangibles que posee su territorio y el propio gobierno local: una infraestructura formada por recursos materiales, humanos y tecnológicos, los cuales, a su vez, están complementados por una

⁷⁰ Bojórquez León, César. “Modalidades para la Determinación de la Capacidad de Endeudamiento de los Gobiernos Locales”. Pág. 80.

superestructura social, cultural, política y jurídica que otorga facilidades para la inversión presente y futura, así como la posición financiera presente y futura de la hacienda pública local”.⁷¹

Es necesario tomar en consideración factores cualitativos y cuantitativos ya que es importante contar con una visión integral dada la multiplicidad de elementos que intervienen en la determinación de la capacidad de endeudamiento de una entidad federativa.

4.3.1 Factores cualitativos

Los análisis cualitativos son aquellos que consideran las habilidades y capacidades de una región y permiten de esta manera, formar un criterio más sólido para evaluar la situación de la hacienda pública y su posibilidad de enfrentar los compromisos derivados de los empréstitos.

Entre los factores de carácter interno que permiten determinar la capacidad de endeudamiento local destaca por su importancia, el potencial económico y social de una entidad federativa, que es el resultado de la participación de los estados en los indicadores macroeconómicos como son el Producto Interno Bruto (PIB), la población, el empleo, las exportaciones, etc., sin embargo no

⁷¹ Bojórquez León, César. “Modalidades para la Determinación de la Capacidad de Endeudamiento de los Gobiernos Locales”. Pág. 81.

solo estos activos avalan dicho potencial, sino también el desarrollo futuro que tenga la región.

El potencial futuro de cualquier entidad federativa cuenta con algunos elementos que permiten inferir sus fortalezas como son la capacidad para generar ingresos propios (tributarios y no tributarios), la promoción para atraer inversiones nacionales y extranjeras, programas de capacitación de mano de obra, atención a la seguridad pública, dotación de servicios públicos básicos, existencia de vías de comunicación, entre otros.

La información a utilizar para desarrollar el potencial económico y social de una entidad federativa en realidad es vasta, no obstante, destacan los siguientes apartados:

4.3.1.1 Información geográfica y demográfica

Cuando se realizan estudios económicos de una entidad federativa siempre incluyen una descripción de la geografía de la región en la que señalan latitud, longitud, altura sobre el nivel del mar, si cuentan con valles, montañas o ríos, etc; Datos que son muy relevantes porque aportan elementos que permiten ponderar las ventajas competitivas de la región así como su impacto ambiental.

4.3.1.2 Información Sociodemográfica

La información sociodemográfica presenta una panorámica general del nivel de desarrollo que tiene una entidad federativa y en ella podemos encontrar elementos como la educación, mano de obra calificada, seguridad pública, servicios de salud, centros de recreación, etc; que son aquellos que indican qué ambiente es más favorable al trabajo, la producción y la productividad, para finalmente traducirse en mayor recaudación, o incremento en la tasa de empleo que impulse el crecimiento de la economía.

4.3.1.3 Información Económica

En cuanto a la información económica es importante resaltar que cada región del país tiene una vocación productiva propia y esto no es más que el resultado de la interacción de diversos elementos como la situación geográfica de la región, la disponibilidad de los recursos naturales, el perfil y características de sus habitantes, entre otros.

“Estos factores en la práctica se materializan en variables económicas claves: producción, empleo, tamaño de la población, monto de las exportaciones, entre otros datos relevantes. A su vez, la preeminencia de ciertos atributos provoca la generación de potencialidades de orden fiscal y financiero para las haciendas locales. Esta es solo una de las razones por las cuales es importante exponer el entorno económico y social, porque a través de ello se puede inferir la

capacidad de los gobiernos locales en el plano de las finanzas públicas y, concretamente, su capacidad en materia de deuda”.⁷²

4.3.2 Factores cuantitativos

Con el propósito de contar con un enfoque integral es necesario complementar los factores de carácter cualitativo con el análisis de información de tipo cuantitativo, es decir, el análisis de las finanzas públicas locales.

Hablar de información de orden cuantitativo implica contar con datos que reflejen la posición financiera en una hacienda pública local. Por lo que el primer paso lo constituye el análisis de los estados financieros de las entidades federativas, que incluyen:

- Estado de posición financiera.- “Es el documento contable que muestra la situación financiera de un ente económico a una fecha determinada, mediante la expresión de los valores de su Activo, Pasivo y Capital o Patrimonio. Por cada uno de estos aspectos se entiende lo siguiente:
Por Activo: El conjunto de bienes y derechos propiedad del ente económico de que se trate.
Por Pasivo: El conjunto de deudas y obligaciones contraídas por dicho ente económico y

⁷² Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 182.

Por Capital o Patrimonio: La diferencia aritmética entre el valor del activo y el pasivo”.⁷³

- Estado de resultados.- “Es el documento mediante el cual se muestra el resultado obtenido en un periodo determinado, como consecuencia del desarrollo de operaciones financieras”.⁷⁴
- Estado analítico de ingresos.- “Es el documento que tiene por objeto presentar a mayor detalle los ingresos percibidos en un periodo determinado. Muestra los montos totales de cada uno de los rubros generales de ingresos que guardan las cuentas de resultado acreedoras, en donde el monto total de cada rubro de ingresos se identifica con el número y nombre de cada cuenta, y su desagregación con los números y nombres de subcuenta y sub subcuenta correspondientes”.⁷⁵
- Estado del ejercicio del presupuesto.- “Tiene como objeto informar sobre el estado que guarda el ejercicio presupuestal, en relación con las autorizaciones, cuya estructura debe ser congruente con el orden que guarde el presupuesto de egresos autorizado”.⁷⁶

⁷³ Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 84.

⁷⁴ Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 85.

⁷⁵ Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 86.

⁷⁶ Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 86 y 87.

- Estado de la deuda pública.- “Este apartado tiene por objeto conocer la situación que guardan los diferentes conceptos que integran la deuda pública. Muestra la evolución de estos rubros durante determinado periodo, partiendo con el saldo de inicio, el cual se modifica por los movimientos de incremento y amortización, realizados durante el lapso referido”.⁷⁷
- Estado de origen y aplicación de recursos.- “Se trata del documento financiero que muestra los ingresos obtenidos en un periodo determinado, clasificados en atención a sus fuentes, así como la aplicación de estos en los distintos conceptos del Gasto, el que, para fines de evaluación y control, puede ser presentado adoptando alguna de las diversas clasificaciones presupuestarias: por objeto del gasto, económica o administrativa”.⁷⁸

Al revisar los estados financieros de uno o varios años se obtienen datos e información muy importante sobre diversos rubros, como los ingresos estatales y federales, las clasificaciones del gasto, el estado y flujo de la deuda pública,

⁷⁷ Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 87 y 88.

⁷⁸ Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 88 y 89.

entre otros, que vienen a constituir la base para realizar el análisis de tipo cuantitativo, por lo que es necesario considerar los siguientes rubros:

4.3.2.1 Comportamiento del ingreso

La cantidad de recursos destinados al ejercicio del gasto y al ahorro público de las entidades federativas depende del monto del ingreso que perciba este ente de gobierno en un ejercicio fiscal.

Los ingresos públicos, de este orden de gobierno, pueden ser tributarios y no tributarios. Los primeros provienen de diversos conceptos como impuestos, derechos, aportaciones, productos, aprovechamientos, entre otros, y los segundos se derivan de ingresos netos por desincorporación y otros ingresos no tributarios. Los diversos rubros contenidos en el capítulo de ingresos públicos pueden ser susceptibles de análisis muy variados, o bien, sumamente específicos.

El comportamiento de los ingresos propios de una hacienda pública local se puede conocer a partir de dos métodos comúnmente utilizados que son la tasa de crecimiento de los ingresos en los últimos periodos y los Ingresos estatales con respecto a los ingresos derivados de las participaciones federales.

Con relación al primer aspecto, si se observa que a través del tiempo los ingresos estatales aumentan, esto obedece a diversos factores que permiten explicar tal mejora como pudieran ser la eficiencia recaudatoria, el dinamismo de la economía de la entidad, la promoción de nuevas fuentes de ingreso, la actualización de tasas y tarifas, entre otras, por lo que una tasa de crecimiento positiva de los ingresos es un reflejo claro de la buena marcha de la hacienda pública local en este rubro.

Al considerar el segundo aspecto encontramos que las transferencias que reciben los gobiernos locales a través de las Participaciones Federales constituyen una fuente de ingresos de especial relevancia, que nos permite determinar el grado de dependencia de una entidad federativa respecto de los recursos federales. De tal manera que en la medida en que los ingresos propios guarden una proporción mayor es un indicador del grado de autonomía financiera de los estados.

4.3.2.2 Comportamiento del gasto

Para entender con claridad el tema de la deuda, es necesario asimilar la noción de gasto público que “es la erogación realizada por las haciendas públicas para la ejecución de sus planes y programas”,⁷⁹ pues existe una correspondencia directa entre ambos aspectos. Ahora bien, es necesario analizar el

⁷⁹ Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 193.

comportamiento del gasto ya que es un parámetro importante para determinar el potencial de las finanzas públicas locales.

Los presupuestos de egresos pueden ser presentados en varias clasificaciones, sin embargo, en el tema que nos ocupa son importantes las clasificaciones económicas y por objeto del gasto "toda vez que permiten identificar cada uno de los renglones que atienden las entidades y los recursos que se destinan a las operaciones corrientes; a la creación de bienes de capital; a transferencias; o al pago de la deuda pública".⁸⁰

4.4 Determinación de la capacidad de endeudamiento de los gobiernos municipales

La capacidad de endeudamiento de una entidad federativa se determina en gran medida por el contexto económico, social y financiero de su entorno, lo cual implica que aprovechar adecuadamente este amplio enfoque facilita el desenvolvimiento de las haciendas públicas locales.

Sin embargo, es necesario desarrollar una metodología clara y consistente que facilite estimar tanto la capacidad de endeudamiento como la capacidad de pago de un gobierno local, que tenga como base el cálculo de dicha capacidad

⁸⁰ Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 194.

en función de ahorros futuros más allá de los valores absolutos o relativos de los ingresos u otras variables.

Es frecuente confundir no solo la capacidad de pago con la de endeudamiento sino de esta última con el grado o nivel de endeudamiento de una hacienda pública local, por lo que es necesario definir cada una de ellas en virtud de que existen diferencias importantes que es preciso aclarar. Para este propósito se revisarán algunos indicadores que permiten determinar con mayor exactitud estos conceptos.

4.4.1 Ubicación del concepto

“En sentido estricto el concepto “Capacidad de Endeudamiento” (C.E.), representa el límite hasta el cual una entidad económica está en condiciones de cumplir con las obligaciones de pasivo, sin descuidar el cumplimiento de su programa de trabajo por falta de fondos”⁸¹ Es así que el término capacidad de endeudamiento señala el umbral permisible para que una entidad económica, sea pública o privada, pueda cumplir con las obligaciones financieras contraídas.

La disponibilidad del ahorro en el tiempo es un elemento que condiciona la capacidad de endeudamiento y la posibilidad de responder a los compromisos

⁸¹ Indetec.. Metodología para estimar la capacidad de endeudamiento de las haciendas públicas locales. Pag. 7.

adquiridos, ya que sin ahorros suficientes puede generarse una crisis de insolvencia que no le permitirá hacer frente al servicio de la deuda adquirida.

4.4.2 Determinación del grado de endeudamiento

Al considerar las cantidades absolutas o relativas de las estadísticas de deuda pública estatal ⁸² estamos haciendo referencia a la determinación del grado o nivel de endeudamiento, ya que al señalar cantidades absolutas, lo único que se pretende es mencionar la deuda acumulada total de una entidad federativa, la deuda directa⁸³, la deuda indirecta⁸⁴, la deuda contingente,⁸⁵ entre otras; y al utilizar cantidades relativas en materia de deuda pública⁸⁶, se habla de la deuda total en relación al PIB, deuda total en relación a la población, es decir, deuda per cápita, la comparación de promedios nacionales, etc.

Con relación a los indicadores relativos que facilitan la medición del nivel o grado de endeudamiento de un gobierno local, éstos pueden ser tan amplios

⁸² Deuda Pública Estatal.- Es la que contrae el estado, sus dependencias y sus organismos paraestatales, a través de la contratación de financiamientos, empréstitos y créditos. Fuente: Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 263.

⁸³ Deuda Directa.- Son las obligaciones contraídas por el ejecutivo y sus dependencias, por concepto de un financiamiento público constitutivo de deuda. Fuente: Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 263.

⁸⁴ Deuda Indirecta.- Son aquellas en que el Estado adquiere responsabilidad den las deudas contratadas por sus organismos paraestatales. Fuente: Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 263.

⁸⁵ Deuda Contingente.- Son aquellas obligaciones asumidas solidaria, sustituiiva o subsidiariamente, por la entidad federativa con sus municipios, organismos descentralizados y empresas públicas estatales y municipales. Fuente: Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 263.

⁸⁶ Deuda Pública.- Es el conjunto de obligaciones de pasivo (directas, indirectas o contingentes derivadas de financiamiento y a cargo del gobierno federal, estatal o municipal, con las características y limitaciones que estable la ley en la materia. . Fuente: Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 262.

como la disponibilidad de combinaciones entre las variables económicos, sociales y financieros, empero, las de mayor relevancia y utilidad para los fines que se persiguen son:

“

- La Deuda Pública Local en Relación a los Ingresos totales
- La Deuda Pública Local en Relación a los Ingresos Estatales o Propios
- La Deuda Pública Local en Relación a los Ingresos por Participaciones
- La Deuda Pública Local en Relación al Presupuesto de Egresos del Estado
- La Deuda Pública Local en Relación al Gasto de Inversión
- La Deuda Pública Local en Relación al Gasto Corriente
- Intereses de la Deuda Pública en Relación a los Ingresos
- Endeudamiento Neto (disposiciones de deuda menos amortizaciones) en relación a Egresos o Ingresos ⁸⁷

El trabajar con estos indicadores relativos permite únicamente comparar los resultados particulares de cada entidad federativa respecto al promedio nacional, o bien, entre ellas; estableciendo rangos o niveles de desempeño, no implicando necesariamente que la ubicación respecto al promedio nacional o entre las entidades federativas determine que cuenten con mayor o menor capacidad de endeudamiento.

⁸⁷ Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 265 y 266..

4.4.3 Determinación de la capacidad de endeudamiento

Determinar la capacidad de endeudamiento es una condición necesaria para aprovechar la posibilidad de financiar proyectos rentables, financiera y socialmente. Es así que, determinar dicha capacidad permite establecer la restricción presupuestal que toda hacienda pública debiera considerar.

De manera conceptual, “la capacidad de endeudamiento de una hacienda local está definida como el monto de recursos que ésta puede captar en el presente, de acuerdo a las posibilidades de pago que tendrá en el futuro”.⁸⁸

El aspecto nodal para medir la capacidad de endeudamiento consiste en tomar en cuenta el ahorro disponible, que es la diferencia entre los ingresos y los egresos, que permitirá cumplir los compromisos del servicio de la deuda.

Además, es importante considerar el valor acumulado de la deuda así como el monto susceptible a contratar y el perfil de la deuda; es decir, el plazo en el cual se cubrirá el servicio de la deuda,⁸⁹ el costo financiero y la estructura de amortización.

⁸⁸ Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 271.

⁸⁹ El servicio de la deuda comprende el pago del capital y de los intereses correspondientes.

Por otro lado, es necesario plantear con precisión la parte angular del proceso de determinación de la capacidad de endeudamiento local, que consiste en calcular lo que se conoce como balance primario o superávit primario, que es el resultado de restar a los ingresos totales el gasto primario. Entendiendo que el gasto primario se obtiene de restar al gasto total el pago de intereses y las amortizaciones de la deuda pública.

La ecuación que resume lo anterior se observa en la siguiente expresión.⁹⁰

Balance Primario=	Ingreso Total – Gasto Primario
	En donde: Gasto Primario =
	Gasto Total menos el pago de intereses
	y las amortizaciones de la deuda pública

Finalmente, el balance primario permite conocer el ahorro disponible de una hacienda local para hacer frente a los compromisos futuros en materia de contratación de empréstitos, es decir, sabrá con precisión la capacidad que tiene para asumir determinado monto y perfil de deuda.

4.4.3.1 Determinación de la capacidad de pago

Definir la capacidad de pago de una hacienda pública local implica considerar tres conceptos relevantes como son el ahorro disponible, los saldos de la deuda

⁹⁰ Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 273.

acumulada y la que se contrate en el presente, así como el plazo y la tasa de interés que se denominan condiciones financieras.

Además de éstas últimas, es necesario considerar la forma de amortización para definir con mayor precisión el perfil de la deuda. Existen diversos esquemas de amortización para pagar tanto el capital obtenido en el préstamo como sus respectivos intereses.

Con relación al plazo es importante resaltar la necesidad de mantener una congruencia entre la capacidad de pago a través del tiempo y el plazo considerado en los contratos celebrados, pues se corre el riesgo de subestimar el compromiso financiero cuando los pagos son aparentemente manejables y el periodo es muy largo.

Así mismo se requiere contar con información oportuna sobre el entorno económico, pues los niveles de tasas de interés y su evolución van a establecer el costo de financiamiento, por lo que la tasa de interés viene a ser el componente esencial de dicho costo.

Es esencial conocer los conceptos anteriores, sin embargo, es fundamental determinar la cantidad de endeudamiento neto que sería posible contratar en el presente tomando en cuenta la capacidad de pago en el año próximo a partir de determinado nivel inicial de endeudamiento.

La ecuación que permite conocer dicha capacidad de pago se observa en la siguiente expresión:⁹¹

Capacidad de Pago =	Balance Primario / Servicio de la Deuda (Pago de Capital + Intereses)
---------------------	---

Para obtener el indicador referente a la capacidad de pago es necesario dividir el monto del Balance Primario entre el importe correspondiente al Servicio de la Deuda, el cual considera tanto el pago de capital como el de los intereses.

Como criterio final de este apartado es necesario establecer que “las disposiciones de deuda para un año determinado deben ser de tal magnitud que el servicio de la deuda contratada en el pasado y por contratarse en el presente sea menor o igual al balance primario en ese año”.⁹²

⁹¹ Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 279.

⁹² Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local. Pág. 279.

5. CAPÍTULO IV. LA DEUDA PÚBLICA EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

5.1 Panorámica General

El cambio institucional que se ha venido consolidando en los últimos años en el sector público federal, se caracteriza, entre otros aspectos, por el desarrollo de procesos que permiten la revisión y adecuación permanente de la legislación vinculada, en lo particular, con las finanzas públicas, y en lo general con el sistema financiero del país. Así mismo, se ha generado una difusión creciente de diversos indicadores económicos y de otra índole en el ámbito nacional. No obstante, esta dinámica del gobierno federal, aún no se refleja en la mayoría de los gobiernos estatales y municipales.

En lo que corresponde al tema que nos ocupa “ es un caso similar en todas las entidades federativas el asunto concerniente a la deuda pública, el que nos refleja su manejo discrecional, reservado y hasta oculto, tanto en su origen, destino, control y evaluación, incluyéndose lo de formas o periodos de amortización de la suerte principal y de los intereses legales, la renegociación y hasta la suspensión de pagos. Se trata de una cuestión que debe cambiar en su manejo, pues se requiere más información detallada para la colectividad, tanto la concerniente al sector centralizado como paraestatal o auxiliar del Estado y municipios, pues en las Leyes de Ingresos que año con año se expiden, solo se limitan a señalar el monto de endeudamiento de ambas esferas de gobierno, sin hacer una explicación de su razón de ser, destino, periodos de amortización,

intereses o renegociaciones, para saber si se están ajustando o no a los alcances de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política Federal, dado que este precepto sienta las bases elementales del crédito público para ambas esferas de competencia ".⁹³

En el Estado de Nuevo León, si bien la apertura y difusión del tema relativo a la deuda pública se ha dado, no ha sido con la amplitud que la colectividad demanda conocer. La información otorgada hasta la fecha es producto de momentos coyunturales, tales como la presentación del paquete económico al Congreso del Estado y como reacción a debates, fundados o no, que se presentan en los medios de comunicación de la entidad, y no como resultado de un programa permanente de apertura a los gobernados donde se informe la evolución del importe de la deuda pública en cada ejercicio fiscal, si esta se ajusta o no a lo preceptuado por la Constitución Federal, a la Constitución Estatal y a los ordenamientos jurídicos que regulan esta materia en la entidad, si ha habido renegociación de la misma, en qué términos, etc.

Cabe destacar que la función que realizan o debieran realizar los Congresos Estatales es fundamental tanto para la adquisición de deuda como para el manejo eficiente de la misma, ya que, los legisladores deben conocer los alcances del precepto constitucional precitado, para determinar si la finalidad de contratar un empréstito tiene por objeto y destino inversiones públicas

⁹³ Sánchez Gómez Narciso. Los Impuestos y la Deuda Pública. p 393.

productivas y para conocer si el Gobierno Estatal tiene capacidad de endeudamiento y de pago, buscando que cumpla oportunamente con los compromisos contraídos y no incurrir en mora y en el futuro en un posible sobreendeudamiento.

Finalmente, cada entidad federativa debe asumir su responsabilidad en cuanto a las obligaciones contraídas, mucho más si presentan rezago importante, tomando las medidas pertinentes. El Estado de Nuevo León asumió oportunamente su responsabilidad al modificar drásticamente el manejo de su deuda como resultado de enfrentar niveles máximos históricos en este renglón en 1995, con los resultados actuales, que si bien no lo libera de la presión si le permite un mejor manejo de sus obligaciones crediticias.

5.2 Marco constitucional y legal

5.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el primer ordenamiento legal que es necesario considerar ya que contiene los principios rectores que regulan la materia de deuda pública tanto en el ámbito federal como en el estatal.

El artículo 117 constitucional señala, en su fracción VIII, lo siguiente: “Los estados no pueden, en ningún caso: ...VIII. Contraer directa o indirectamente

obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública”⁹⁴

De este ordenamiento es importante destacar que por mandato constitucional el gobierno federal puede acceder al crédito nacional y externo, en cambio los estados y municipios solo pueden recurrir al crédito de carácter interno, mismo que debe destinarse rigurosamente a inversiones públicas productivas, teniendo prohibido asumir obligaciones crediticias cuando deban pagarse en moneda extranjera y fuera del territorio nacional.

Así mismo este dispositivo constitucional establece que las bases para contratar empréstitos deben estar contenidas en las leyes que expidan las legislaturas de

⁹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117, fracción VIII.

los estados, tal es el caso de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal, Códigos Financieros, entre otros.

5.2.2 Constitución Política del Estado de Nuevo León

La Constitución Estatal señala que corresponde al Congreso local fijar anualmente a propuesta del Ejecutivo del Estado las contribuciones y demás ingresos públicos que formarán la hacienda pública estatal, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades, así como autorizar la contratación de empréstitos cuando en garantía se afecten los ingresos o bienes del estado.⁹⁵

También establece que corresponde al Ejecutivo Estatal ejercer el Presupuesto de Egresos que apruebe el Congreso del Estado, y contratar los créditos necesarios, con las limitaciones que fija esta constitución, previa expedición de la Ley o decreto por parte del Congreso Local, así mismo, deberá garantizar las obligaciones que contraigan las entidades paraestatales. El Ejecutivo Estatal deberá dar cuenta anualmente a la Legislatura Local los términos en que ejerza estas atribuciones.⁹⁶

⁹⁵ Artículo 63, Constitución Política del Estado de Nuevo León.

⁹⁶ Artículo 85, Constitución Política del Estado de Nuevo León.

5.2.3 Ley de Administración Financiera

Este ordenamiento tiene por objeto regular la administración de las finanzas públicas del Estado de Nuevo León con el propósito de aplicar de manera óptima los recursos públicos.⁹⁷

Cuando estos recursos provengan de la contratación de empréstitos, el gasto se ajustará a los términos previstos en esta Ley, así como a las leyes y decretos que le sean aplicables, debiéndose destinar dichos recursos a los fines para los cuales se obtuvo el crédito.⁹⁸ Así mismo cuando el Ejecutivo del Estado contraiga obligaciones de pago derivadas de crédito público, con cargo al presupuesto de egresos de ejercicios posteriores, estas deberán cumplir con las disposiciones que esta Ley señala.⁹⁹

Por otra parte, al realizar la evaluación financiera esta comprenderá, entre otras cuestiones, el análisis de la situación que guarde la Hacienda Pública, incluyendo lo relativo al crédito público.¹⁰⁰

El crédito público está constituido por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos y a cargo del Gobierno del Estado, de los organismos descentralizados del Estado, y de los fideicomisos en los que

⁹⁷ Artículo 1, Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.

⁹⁸ Artículo 40, Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.

⁹⁹ Artículo 43, Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.

¹⁰⁰ Artículo 62, Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.

el fideicomitente sea alguna de las entidades mencionadas.¹⁰¹ Así mismo se entiende por financiamiento a través del crédito público la contratación de empréstitos y en general cualquier obligación de pago derivada de operaciones celebradas con las instituciones de crédito o de la emisión y colocación de valores bursátiles.¹⁰²

Por su parte, solo cuando se afecten en garantía ingresos o bienes del Estado, se requerirá autorización del Congreso Local para contratar créditos directos o contingentes, en los demás casos, será suficiente la autorización del Ejecutivo, a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.¹⁰³

Así mismo, corresponde al Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, previa autorización del Congreso Local, entre otras, emitir valores y contratar empréstitos, verificar que los recursos obtenidos se destinen a los fines para los cuales fueron contratados, vigilar que la capacidad de pago del Estado y sus entidades paraestatales sea suficiente para cumplir puntualmente con los compromisos adquiridos y llevar el registro de la deuda del sector público estatal.¹⁰⁴

¹⁰¹ Artículo 124, Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.

¹⁰² Artículo 125, Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.

¹⁰³ Artículo 127, Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.

¹⁰⁴ Artículo 128, Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.

Finalmente, el Ejecutivo Estatal deberá informar al Congreso local la situación que guarda el crédito público, al rendir la cuenta pública anual.¹⁰⁵

5.2.4 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León

Esta Ley tiene por objeto organizar y regular el funcionamiento de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, misma que está integrada por la Administración Pública Central y por la Paraestatal. La primera está conformada, entre otras dependencias, por las diversas secretarías de estado entre las que se encuentra la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.¹⁰⁶

A esta Secretaría le corresponde el despacho de diversos asuntos, entre los que destaca el de dirigir la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública del Estado.¹⁰⁷

5.2.5 Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León

Esta Ley establece los impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y aprovechamientos que percibirá el Estado de Nuevo León y que deban recaudarse de acuerdo con la Ley de Ingresos que expida el Congreso Local para el ejercicio fiscal que corresponda.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Artículo 126, Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León.

¹⁰⁶ Artículo 1 y 16, Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

¹⁰⁷ Artículo 18, Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

Este ordenamiento establece que los organismos Paraestatales del Gobierno del Estado, a quienes se les haya otorgado el aval del estado para la contratación de créditos estarán obligados al pago anual del 2% sobre el promedio diario de los pasivos adeudados durante el año, incluyendo intereses y efectuarán pagos provisionales que se obtendrán aplicando la tasa del 2% al resultado que se obtenga de sumar los saldos diarios de los pasivos del mes respecto del cual se calcula, dividiéndolo entre los días del año. Este será enterado a más tardar el día siete del mes siguiente a aquél respecto del cual se calcula el pago.¹⁰⁹

5.2.6 Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León

La presente Ley establece que en el ejercicio fiscal correspondiente al año 2003 la Hacienda Pública del Estado de Nuevo León percibirá, entre otros ingresos, aprovechamientos por la cantidad de \$ 1,001,721,000.00 entre los que se encuentra el rubro de financiamiento por la cantidad de \$ 738,209,000.00.¹¹⁰

5.2.7 Ley de Egresos del Estado de Nuevo León

Esta Ley se integra por una clasificación programática que comprende diez rubros fundamentales los cuales están subclasificados en forma funcional o analítica por diversas partidas entre las que se encuentra el punto 10

¹⁰⁸ Artículo 1 y 2, Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

¹⁰⁹ Artículo 282, Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

¹¹⁰ Artículo 1, Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León.

denominado Servicio de la Deuda, que para el ejercicio correspondiente al año 2003 asciende a la cantidad de \$ 911,370,600.¹¹¹

5.3 Antecedentes y evolución de la deuda pública en el estado 1979-2002

La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado tiene la responsabilidad de contratar servicios externos de auditoría con el fin de evaluar los estados financieros del gobierno estatal para cada ejercicio fiscal. Encontramos en los documentos de auditoría, que la información disponible sobre la deuda pública en el Estado de Nuevo León data del ejercicio fiscal de 1979.

En ese año, la deuda pública contratada ascendió a 324 mil pesos lo cual representó el 5.6% del presupuesto de egresos de aquel año, mismo que fue de 5.8 millones de pesos. Cabe señalar que el 90% de la deuda se debió al financiamiento de obras de infraestructura, entre otras, la Obra Vial Monterrey y la obra de drenaje pluvial de Monterrey.¹¹² El monto de deuda mencionado no considera los intereses pues las políticas contables que utilizaron indican que éstos se registran hasta que sean cubiertos.

¹¹¹ Artículo 2. Ley de Egresos del Estado de Nuevo León.

¹¹² Gobierno del Estado de Nuevo León, Dictamen de Auditoría Externa. Diciembre de 1979 y 1978.

La deuda pública en el Estado de Nuevo León se clasifica en dos grandes apartados, por una parte, los movimientos concernientes a la contratación de su deuda pública, y por el otro, la participación del Estado como avalista de créditos diversos. En 1979 la contratación de créditos de 7 gobiernos municipales se dio con el aval del gobierno estatal además de la obtención de empréstitos por parte de la Universidad Autónoma de Nuevo León y el Patronato del Instituto Mexicano de Cardiología. El monto total de estos créditos fue de 691 mil pesos, lo cual correspondió a 2.13 veces más el monto de endeudamiento directo que contrajo el gobierno del estado.

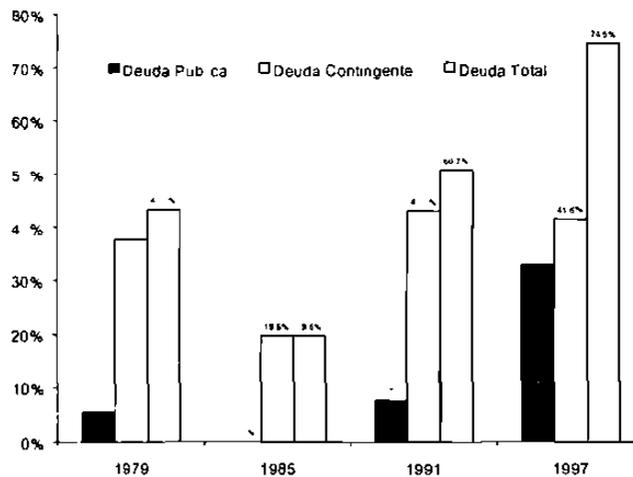
Un hecho que representa un parteaguas en la historia contemporánea de la relación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales es la adhesión de muchos gobiernos estatales, entre los que se encuentra Nuevo León, al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal “ para participar desde el 1 de enero de 1980, conjuntamente con las demás entidades del país, en el Fondo General de Participaciones y en el Fondo Financiero Complementario, en base a las reglas y modalidades que establece la Ley de Coordinación Fiscal”.¹¹³

Formalizar los criterios para transferir recursos federales a los estados representó una mejora en las condiciones de certidumbre para sus gobiernos y, se esperaría que las presiones de endeudamiento presentaran una disminución. La hipótesis anterior parece tener sustento, al menos, para el caso del Estado

¹¹³ Gobierno del Estado de Nuevo León, Dictamen de Auditoria Externa. Diciembre de 1985.

de Nuevo León pues, en 1985 no presentó monto alguno en el saldo de la deuda pública directa.

Participación de la Deuda Pública respecto al Presupuesto



Fuente.- Cálculos propios con datos de Gobierno de Nuevo León

Para fines del año de 1991, el saldo de la deuda pública ascendió a 131.8 millones de pesos lo cual representó 7.8% del monto del ejercicio presupuestal correspondiente mismo que fue del orden de 1.7 millones de pesos.¹¹⁴ En su función de avalista de créditos, el gobierno estatal mantuvo el respaldo en la acreditación de diez Presidencias Municipales así como de nueve instituciones públicas. El monto global de estos empréstitos fue de 602.6 millones de pesos lo cual representó, a diferencia de 12 años atrás, una proporción menor de los montos que respaldó el gobierno respecto a su nivel de deuda pública.

El dictamen de auditoria externa correspondiente al año 1997, señala que, de acuerdo con las facultades de la constitución estatal, plasmadas en el artículo 63, el gobierno del estado solicitó y obtuvo del Congreso Local, la autorización para contratar y avalar deuda pública. Es así que, al 31 de diciembre de 1997, el total de deuda directa, pasivo contingente, garantía hipotecaria y otros pasivos fue de 7,281 millones de pesos lo cual representó el 75% del presupuesto para el mismo año.¹¹⁵

Al desagregar el total de la deuda por sus principales pasivos, encontramos que la deuda pública directa, al 31 de diciembre de 1997, ascendió a 3,220 millones de pesos, lo cual representó una tercera parte del presupuesto total ejercido ese año, cuyo monto fue de 9,769 millones de pesos.

Además para fines de este mismo año, el Gobierno del Estado de Nuevo León fue aval de siete entidades paraestatales cuyo monto global de endeudamiento fue de 3,652 millones de pesos, monto ligeramente superior a la deuda pública directa del mismo año. Cabe señalar que este monto de deuda pública contingente, fue resultado de una reestructuración implementada en 1995.

El Informe de la Deuda Pública Bancaria que realiza la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado da a conocer, para el tercer trimestre de 2002,

¹¹⁴ Gobierno del Estado de Nuevo León, Dictamen de Auditoria Externa. Diciembre de 1991 y 1990.

¹¹⁵ Gobierno del Estado de Nuevo León, Dictamen de Auditoria Externa. Diciembre de 1997.

que el total de la deuda pública ascendió a 8,321 millones de pesos, de los cuales el 48.5% son obligaciones del Gobierno del Estado de Nuevo León y 12 municipios; y el resto son empréstitos celebrados por diversas instituciones públicas donde destaca los Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey con un 29.8% del total de la deuda así como el Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey cuya deuda representa el 14.9% del total.¹¹⁶

5.4 Análisis de información sobre la deuda pública en el estado de Nuevo León

A continuación se presenta un breve desarrollo sobre el análisis de los principales aspectos cuantitativos de las estadísticas de la deuda pública en el Estado de Nuevo León. Lo anterior permitirá redimensionar la relevancia de que esta entidad deberá contar con una Ley de Deuda Pública Estatal.

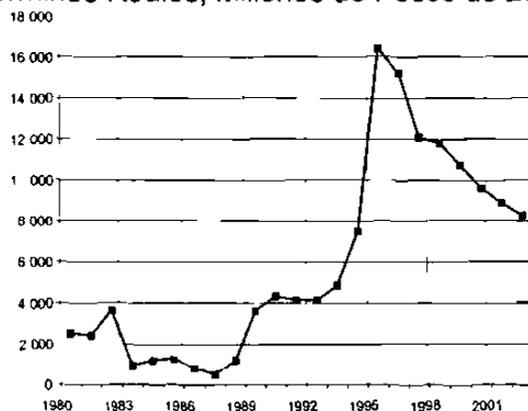
Al observar el comportamiento de la deuda estatal durante el periodo 1980 - 2002 encontramos que los niveles de deuda más bajos se presentaron entre 1983 y 1988 alcanzando en promedio, los 989 millones de pesos por año.¹¹⁷ Sin embargo, para 1995 la deuda de la entidad se incrementó en 8,891 millones lo cual representó un crecimiento del 119% en términos reales.

La importancia de tener una Ley de Deuda Pública Estatal es clara al observar el comportamiento de la deuda pública en la gráfica siguiente, ya que los

¹¹⁶ Gobierno del Estado de Nuevo León, Informe de la Deuda Pública Bancaria, Septiembre 2002.

mayores incrementos en el saldo de la deuda pública se presentaron entre 1995 y 1998 al no contar con una normatividad específica que estableciera criterios y límites en la contratación de deuda pública.

Evolución de la Deuda Pública
(Términos Reales, Millones de Pesos de 2002)



Fuente.- Cálculos propios con datos de la Secretaría de Finanzas del Estado de Nuevo León, INEGI, H Congreso del Estado de Nuevo León.

Nota.- La agrupación de las Legislaturas está en función de la aprobación de sus Presupuestos Anuales.

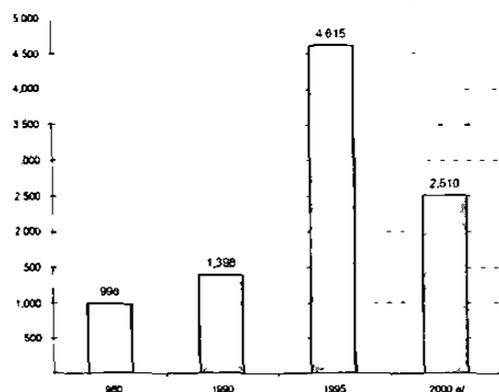
A partir de 1997 el monto acumulado de la deuda ha disminuido y para 2002 se ubica en los 8 mil millones de pesos lo cual representa una recuperación del 50% respecto al máximo histórico, sin embargo, dista aún de los niveles observados a principios de los noventa cuyo valor fue del orden de los 4 mil millones de pesos actuales. Es así que, en los últimos ocho años, la deuda únicamente se ha reducido la mitad de lo que se incrementó en 1995.

En términos per cápita encontramos que el incremento para mediados de los años noventa fue de 230% con respecto a 1990. A partir de 1997 el monto

¹¹⁷ Todos los montos expresados son en términos reales y se refieren a pesos de 2002

acumulado de la deuda per cápita ha disminuido y, para 2000 se observa un monto del 46% menor respecto al nivel observado en 1995, no obstante, aún presenta niveles superiores a los observados antes de la crisis de 1995

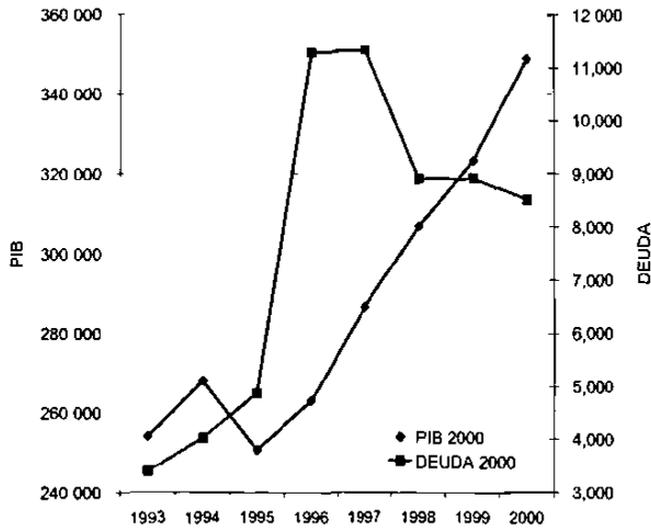
Deuda Pública Per Cápita
(Términos Reales, Pesos de 2002)



Fuente.- Cálculos del autor con datos de la Secretaría de Finanzas del Estado e INEGI.

El incremento explosivo en la deuda se presentó a partir de la caída del PIB, con motivo de la crisis de 1995. La reducción en el nivel de deuda observada a partir de entonces ha sido posible gracias a la recuperación de la actividad económica.

Deuda Pública y PIB (Términos Reales, Millones de Pesos de 2000)



Fuente.- Cálculos propios con datos de la Secretaría de Finanzas del Estado e INEGI.

Finalmente, el periodo comprendido entre 1993 y 2000 observamos que la deuda ha crecido a un ritmo tres veces mayor que la actividad económica, lo anterior se obtiene de comparar la tasa de crecimiento promedio anual de la deuda cuyo valor es de 14% contra 4.6% para el PIB real. El menor endeudamiento en los últimos años también ha sido posible gracias al crecimiento anual limitado de endeudamiento, mismo que para 1998 y 2000 fue negativo.

6. CONCLUSIONES

6.1 Queda claro que la problemática en el manejo de la deuda pública que se presentó en el Estado de Nuevo León se debió, en buena medida, a la falta de un ordenamiento jurídico específico en la materia como lo es la Ley de Deuda Pública Estatal.

6.2 El crecimiento sin precedente que presentó la deuda pública estatal a mediados de los años noventa, tiene su gestación en la falta de una norma que señale con claridad la obligación del gobierno del Estado de Nuevo León de determinar su capacidad de endeudamiento y de pago antes de acceder a cualquier proceso de endeudamiento público.

6.3 Contar con una Ley específica en esta materia permitirá evitar posible dispersión de normatividad sobre deuda pública en otros ordenamientos jurídicos y definir con precisión los criterios para la contratación de la misma, en los que señale cuándo se trata de inversiones públicas productivas, si se pueden emitir bonos o títulos de crédito, de qué tipo, entre otros.

6.4 Revisar y analizar las experiencias de otras entidades federativas que cuentan con una Ley de Deuda Pública para estructurar una propuesta de Ley en esta materia para el Estado de Nuevo León.

6.5 Es necesario desarrollar un proyecto de iniciativa de Ley de Deuda Pública para el Estado de Nuevo León que establezca con precisión los criterios para determinar tanto la capacidad de endeudamiento como la de pago lo que permitirá regular adecuadamente la deuda pública (ver anexo 1).

7. BIBLIOGRAFÍA

1. Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.
2. Banco de España. Manual del Servicio de Liquidación del Banco de España. Comunicación No. 2/2001. Pag.2.
3. Banco Mundial. World Development Report 2002. Washington. EE.UU.
4. Benjamín Retchkiman. Teoría de las Finanzas Públicas. TOMO I.
5. Bojórquez León, César. "Modalidades para la Determinación de la Capacidad de Endeudamiento de los Gobiernos Locales".
6. Bojorquez León, César. Michel Uribe, Hugo Alberto. Determinación de la Capacidad de Endeudamiento Local.
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2002.
8. Constitución Política del Estado de Tamaulipas.
9. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
10. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.
11. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz.
12. Código Fiscal para el Estado de Coahuila.
13. Decretos que autorizan a los Ejecutivos de los Estados a Gestionar y Contratar Empréstitos
14. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa.
15. Eiciclopaedia Britannica, Micropaedia, Tomo 9.
16. Gamboa, Rafael (1997). "El rescate financiero de los Gobiernos Estatales por el Gobierno Federal: Comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México". Banco de México.
17. García Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Editorial Porrúa.

18. Gil Francisco y Carstens Agustín. *Algunas explicaciones sobre la crisis financiera en México*. Gaceta de Economía, Núm. 2. ITAM.
19. Gobierno del Estado de Nuevo León, Dictamen de Auditoria Externa. Diciembre de 1979.
20. Gobierno del Estado de Nuevo León, Dictamen de Auditoria Externa. Diciembre de 1985.
21. Gobierno del Estado de Nuevo León, Dictamen de Auditoria Externa. Diciembre de 1991.
22. Gobierno del Estado de Nuevo León, Dictamen de Auditoria Externa. Diciembre de 1997.
23. Gobierno del Estado de Nuevo León, Informe de la Deuda Pública Bancaria, Septiembre 2002.
24. Indetec. "Metodología para estimar la capacidad de endeudamiento de las haciendas públicas locales".
25. INEGI. Estadísticas Sociodemográficas, 2002.
26. Ley de Ingresos para el ejercicio Fiscal del 2003.
27. Ley de Deuda Pública del Estado de Guanajuato.
28. Ley de Deuda Pública del Estado de Puebla.
29. Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo.
30. Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco.
31. Ley de Deuda Pública del Estado de Campeche.
32. Ley de Deuda Pública del Estado de Nayarit.
33. Ley General de Deuda Pública.
34. Ley de Coordinación Fiscal.
35. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
36. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

37. Ley de Planeación.
38. Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.
39. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
40. Ley Orgánica de la Administración Pública de Tamaulipas.
41. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
42. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala.
43. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Veracruz.
44. Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Puebla.
45. Ley Estatal de Presupuesto y Control del Gasto Público Estatal de Baja California Sur.
46. Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Aguascalientes.
47. Ley de Hacienda del Estado de Durango.
48. Leyes de Ingresos de las Entidades Federativas
49. Luna de la Vega Héctor. Análisis de la Deuda Pública en México, en las Finanzas del Sistema Federal Mexicano, INAP, 2000, México.
50. Mansell C. Las Nuevas Finanzas en México. Editorial Milenio. P.142. 1994.
51. MIT Dictionary of Economics, MIT Press.
52. Normatividad en Materia de Deuda Pública Estatal y Municipal. INDETEC, pg. 16, 1994.
53. Michel Uribe, Hugo A. "Alternativas en la medición de la capacidad de endeudamiento de los gobiernos de las entidades federativas en México"
54. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003.
55. Presupuesto de Egresos para el Estado de Aguascalientes, 2003.

56. Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.
57. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
58. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
59. Sánchez Gómez, Narciso. Los Impuestos y la Deuda Pública.
60. *Semanario Judicial de la Federación*. Época: Sexta, Volumen XXVIII, Cuarta Parte. Tesis: Página: 211. Tesis Aislada, Queja 37/58. Jorge Muciño M. 26 de octubre de 1959. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Gabriel García Rojas. Instancia: Tercera Sala.
61. Secretaría Hacienda y Crédito Pública. Informe de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Abril 2002.
62. Toussaint. Eric. Los Falsos Alivios de la Deuda de los Países Pobres.
63. Universidad de Navarra, preparada por le profesor Pablo Fernández. Bonos "La Bella Durmiente", Walt Disney Co. Emisión de Bonos a 100 años en julio de 1993. Noviembre de 1994.

ANEXO I

Propuesta de Ley de Deuda Pública para el Estado de Nuevo León

Ley de Deuda Pública para el Estado de Nuevo León

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y reglamentaria de lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto fijar las bases para regular las operaciones de financiamiento que constituyan deuda pública, que realice el Gobierno del Estado y sus respectivas entidades públicas, así como el registro y control de dichas operaciones.

Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley se entiende por:

I.- **Financiamiento Público.-** La contratación de empréstitos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito, de cualquier contrato o documento pagadero a plazos y de los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados;

II.- **Deuda Pública del Estado.-** La que contraiga el Ejecutivo del Estado como responsable directo, avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto de sus organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos, o bien, como avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto, de los organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos públicos, o como garante de terceros;

III.- **Deuda Directa del Estado.-** La que contrate el Poder Ejecutivo del Estado como responsable directo;

IV.- **Deuda Contingente del Estado.-** Las operaciones de endeudamiento en las cuales el Estado funja como avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto de sus organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria estatal y de fideicomisos públicos; así como avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto de los organismos descentralizados, empresas; de participación mayoritaria y fideicomisos públicos, o como garante de terceros;

V.- **Empréstito.**- Las operaciones de endeudamiento que contraten el Poder Ejecutivo del Estado, así como las que contraten los organismos descentralizados estatales, empresas de participación mayoritaria estatal y los fideicomisos públicos, con el aval de las entidades indicadas;

VI.- **Servicio de la Deuda.**- Está constituido por la amortización del capital y el pago de intereses, comisiones y otros cargos inherentes a cada operación;

VII.- **Crédito Público.**- La capacidad política, económica, jurídica y moral del Estado para obtener dinero o bienes en préstamo, basado en la confianza de que gozan por su patrimonio y de los recursos de que pueden disponer;

VIII.- **Inversión Pública Productiva.**- Las operaciones de carácter económico y social, destinadas a proyectos técnicos y a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos;

IX.- **Superávit Primario.**- El excedente entre los ingresos totales y la suma de las erogaciones, excluyendo el servicio de la deuda;

XI.- **Conversión de la Deuda Pública.**- La consolidación, renovación y/o reestructuración total o parcial de los financiamientos existentes, con el objeto de lograr mejores condiciones de plazo, tasas de interés, comisiones o reducir los cargos por servicio, en caso contrario requerirá aprobación del Congreso del Estado en los términos de esta Ley.

Artículo 3.- La deuda pública se constituye por las obligaciones directas y contingentes a cargo de las siguientes entidades públicas:

I.- El Estado por conducto del Poder Ejecutivo;

II.- Los organismos descentralizados de la Administración Pública Estatal;

III.- Las empresas de participación mayoritaria estatal; y

IV.- Los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente sea alguna de las entidades públicas señaladas en las fracciones anteriores.

Los titulares de las entidades públicas serán responsables del estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley y de las directrices de contratación señaladas por el Comité Técnico de Financiamiento. Las infracciones se sancionarán de conformidad con las leyes aplicables.

Artículo 4.- Las obligaciones crediticias que contraigan las entidades públicas podrán derivar de:

I.- Actos y contratos en los que se determine el pago a plazos, independientemente de la forma en que se les documente;

II.- La suscripción de títulos de crédito o la emisión de bonos; y

III.- Las garantías que otorguen para el cumplimiento de los actos señalados en las fracciones anteriores.

Artículo 5.- Los recursos obtenidos mediante obligaciones de deuda pública estatal, deberán estar destinados a gasto de inversión pública productiva.

Artículo 6.- El Poder Ejecutivo del Estado, previa autorización del Congreso del Estado, podrán contratar deuda directa en los términos de esta Ley, hasta por el monto neto del 10% del impoene total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados por el ejercicio fiscal en el que se contrate el crédito, sin considerar los recursos obtenidos de los mismos.

El Congreso del Estado podrá autorizar al Ejecutivo del Estado para contratar deuda directa con montos superiores a los señalados en el párrafo anterior, cuando tengan capacidad financiera para solventarlos y considerando la naturaleza, objeto y destino del empréstito.

Las entidades públicas señaladas en las fracciones III, IV y V del artículo 3 de esta Ley, podrán contratar deuda pública por los montos que autorice el Congreso del Estado.

Las entidades públicas deberán programar un superávit primario en sus finanzas públicas y dar suficiencia a sus obligaciones de deuda pública, en su presupuesto anual de egresos.

Todas las entidades públicas que soliciten autorización a la Legislatura para la contratación de deuda, deberán acompañar dicha solicitud de los elementos que la sustenten, así como del dictamen que rinda el Comité Técnico de Financiamiento.

Artículo 7.- No constituirán deuda pública estatal, las obligaciones directas a corto plazo que se contraigan para solventar necesidades urgentes, producto de circunstancias extraordinarias e imprevisibles, siempre que su vencimiento y liquidación se realicen en el mismo ejercicio anual para el cual fueron contratadas, y que su monto neto no exceda del 5% de sus respectivos

presupuestos de egresos; pero quedarán sujetas a los requisitos de información y registro previstos en esta Ley.

Artículo 8.- Los empréstitos que contraigan las entidades públicas serán pagaderos en territorio y moneda nacionales.

Artículo 9.- Queda prohibido en general realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, con excepción de lo previsto en los artículos 7 y 12 fracción II de esta Ley.

Las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las disposiciones previstas en la presente Ley son nulas sin perjuicio de la responsabilidad en que incurran quienes las lleven a cabo.

La desviación de los recursos procedentes de financiamiento o constitutivos de deuda pública será responsabilidad del titular de la entidad contratante y se sancionará de conformidad con las leyes que resulten aplicables.

Artículo 10.- Para efectos administrativos, el Ejecutivo del Estado, por lo que respecta a la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, por conducto de la secretaría que corresponda, podrá emitir acuerdos, criterios y circulares.

Capítulo II

De las Facultades y Obligaciones de las Autoridades en Materia de Deuda Pública

Artículo 11.- Son autoridades en materia de deuda pública dentro de sus respectivas competencias:

I.- El Congreso del Estado;

II.- El Ejecutivo del Estado; y

III.- El Comité Técnico de Financiamiento.

Artículo 12.- El Congreso del Estado tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Autorizar en la Ley de ingresos y en el Presupuesto de ingresos del Estado, las bases, montos y condiciones de los empréstitos que el Ejecutivo del Estado proponga contratar y pagar respectivamente durante el ejercicio fiscal.

Las iniciativas correspondientes, deberán contener los elementos de juicio que las sustenten y la mención expresa de la partida destinada al servicio de la deuda;

II.- Autorizar, previa solicitud del Ejecutivo del Estado debidamente justificada, montos de endeudamiento adicionales a los señalados en la fracción anterior, cuando medien circunstancias que lo ameriten, siempre y cuando no rebase el monto establecido en el artículo 6 de esta Ley. No se requerirá autorización cuando el Ejecutivo del Estado deba hacer frente a una calamidad, pero deberá dar aviso al Congreso del Estado de la deuda contratada y quedará sujeta a las reglas de información y registro, previstas en esta Ley;

III.- Autorizar previo examen, las solicitudes de endeudamiento de las entidades públicas previstas en las fracciones II, III, IV y V del artículo 3 de esta Ley tomando en consideración el dictamen que al respecto rinda el Comité Técnico de Financiamiento; ;

IV.- Solicitar a las entidades públicas la documentación e información que se requiera para el análisis de las solicitudes de autorización para celebrar operaciones de deuda pública directa o contingente;

V.- Autorizar al Poder Ejecutivo del Estado para afectar en garantía de pago de la deuda pública, las participaciones que les correspondan en ingresos federales;

VI.- Autorizar a las entidades públicas La novación de empréstitos;

VII.- Solicitar al Ejecutivo del Estado a través del Comité Técnico de Financiamiento, un informe sobre la capacidad de endeudamiento del Estado y demás entidades públicas, en su caso, en relación a las participaciones federales y la afectación de las mismas;

VIII.- Autorizar al Ejecutivo del Estado a constituirse en garante de terceros, cuando lo justifique el interés social;

IX.- Solicitar a las entidades públicas los informes necesarios para verificar que las operaciones de endeudamiento se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables, formulando las observaciones que de ello se deriven, en su caso, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar; y

X.- Las demás que en materia de deuda pública le correspondan.

Las facultades a que se refieren las fracciones VII y IX podrán ejercerse por la Comisión de Hacienda y de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Artículo 13.- El Ejecutivo del Estado tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- En las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos se deberá incluir un programa financiero anual, con base al cual se manejará la deuda pública del Estado, señalando los montos de endeudamiento neto necesarios para cubrir los requerimientos del ejercicio fiscal correspondiente, debiendo contener los elementos de juicio que los sustenten y la mención expresa de las partidas del presupuesto de egresos destinados al servicio de la deuda;

II.- Informar al Congreso del Estado al rendir la cuenta pública, de la situación que guarda la deuda pública del Estado; a dicho informe se acompañará la documentación soporte y deberá contener:

- a) El origen y condiciones de las operaciones de la deuda, tales como los montos de financiamiento contratados, los organismos que contrataron, los plazos, las tasas de interés, los periodos de gracia y las garantías;
- b) Los servicios, bienes u obras públicas productivas a que se destinó el financiamiento; y
- c) El saldo de la deuda, que comprenderá la forma y plazos del servicio de la deuda;

III.- Solicitar al Congreso del Estado autorización para contratar empréstitos directos adicionales a los montos a que se refiere la fracción I, de este artículo y, en su caso, para afectar en garantía de pago las participaciones del Estado en ingresos federales;

IV.- Celebrar los contratos, convenios y demás actos jurídicos para la obtención de empréstitos y otras operaciones financieras de Deuda Pública del estado, suscribiendo los documentos y títulos de crédito requeridos para tales efectos;

V.- Afectar, previa autorización del Congreso del Estado, en garantía de pago de las obligaciones contraídas por el Estado, directamente o como avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto, las participaciones que en ingresos federales le correspondan, en los términos dispuestos por la Ley de Coordinación Fiscal;

VI.- Autorizar la reestructuración de empréstitos a sus entidades cuando se constituya como garante de éstas últimas, siempre que no implique novación, notificando al Congreso del Estado, con la justificación financiera que avale su decisión en un plazo de treinta días;

VII.- Vigilar que las entidades amorticen su deuda y liquiden los intereses y demás pagos a que haya lugar, que se deriven de empréstitos contratados;

VIII.- Llevar el registro de las obligaciones derivadas de la contratación, de empréstitos celebrados por las entidades públicas;

IX.- Suscribir y emitir bonos, valores y demás instrumentos de deuda, dentro de los montos autorizados por el Congreso del Estado, así como la conversión de los mismos;

X.- Constituirse cuando proceda, en avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto de las entidades públicas, previo dictamen financiero que al efecto emita el Comité Técnico de Financiamiento;

XI.- Constituirse en garante de terceros, previa autorización del Congreso del Estado, cuando lo justifique el interés social;

XII.- Vigilar que la capacidad de pago de las entidades públicas estatales, que contraten financiamientos, sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan;

XIII.- Reglamentar los procedimientos de emisión, colocación, amortización y rescate de títulos de deuda, así como lo relativo al funcionamiento del Registro Estatal de Deuda Pública; y

XIV.- Las demás que en materia de deuda pública le correspondan.

Artículo 14.- Las atribuciones a que se refieren las fracciones VI, VII, VIII y XII del artículo anterior, serán ejercidas por la Secretaría que corresponda.

Artículo 15.- Se crea el Comité Técnico de Financiamiento como órgano auxiliar de consulta del Ejecutivo del Estado en materia de deuda pública. Dicho organismo estará integrado de manera permanente por el Secretario de Planeación y Finanzas, el Secretario General de la Contraloría, el Oficial Mayor del Gobierno del Estado y por los funcionarios que el Ejecutivo considere pertinente. El desempeño de las funciones de este comité será honorífico.

Artículo 16.- Las actividades del Comité Técnico de Financiamiento serán coordinadas por el Secretario de Planeación y Finanzas. El Reglamento Interno del Comité Técnico de Financiamiento determinará la periodicidad de sus reuniones, la forma de convocar y los procedimientos para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 17.- El Comité Técnico de Financiamiento tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Conocer y evaluar la necesidad y capacidad de endeudamiento de las entidades públicas, así como los programas de financiamiento que presenten las mismas;

II.- Evaluar y dictaminar respecto de las solicitudes de crédito de las entidades públicas;

III.- Brindar asesoría en materia de deuda pública a las entidades señaladas en esta ley;

IV.- Recabar y mantener información actualizada sobre la solvencia económica y técnica de contratantes y entidades financieras, y respecto de los programas de ejecución de obras o servicios públicos;

V.- Dictaminar la procedencia de las garantías que se pretende afectar en las solicitudes de financiamiento de las entidades públicas;

VI.- Evaluar los informes periódicos que remitan las entidades públicas, proponiendo a los deudores las medidas necesarias para el cumplimiento oportuno de las obligaciones contraídas;

VII.- Comunicar por escrito, dentro de los siguientes treinta días a la fecha de presentación de la solicitud, su resolución, precisando, en su caso, las características y condiciones en que los créditos puedan ser concertados;

VIII.- Conocer el planteamiento y desahogo de comunicaciones con las autoridades federales competentes, respecto de la actividad crediticia de las entidades públicas, así como la planeación y estrategias de su acceso al crédito público;

IX.- Informar semestralmente al Congreso del Estado o cuando esta lo solicite, acerca de las operaciones relativas a la deuda pública;

X.- Convocar, de ser necesario, a los responsables de las entidades públicas solicitantes para que abunden en la información;

XI.- Consultar, de considerarlo necesario, a los representantes de instituciones privadas y sociales, cuando sus aportaciones de información y técnico-financieras se consideren pertinentes; y

XII.- Las demás que en materia de deuda pública le correspondan.

Capítulo III

De la Programación y Contratación de Empréstitos

Artículo 18.- El Estado en cumplimiento a lo previsto por la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal, únicamente podrán contratar deuda pública cuando se destine a inversiones públicas productivas y sólo podrán emitir bonos y otros títulos de deuda pagaderos en moneda y territorio nacionales, previa autorización del Congreso del Estado; tanto en el acta de emisión como en los títulos, deberán citarse los Decretos de autorización, así como la prohibición de su venta a extranjeros, sean estos Gobiernos, Entidades Gubernamentales, sociedades, particulares u organismos internacionales. Los documentos no tendrán validez si no se consignan dichos datos.

Artículo 19.- Los empréstitos que contrate el Ejecutivo del Estado, deberán estar previstos en un programa financiero anual de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 12 y en la fracción III del artículo 13 de esta Ley.

Artículo 20.- La deuda que contraten las entidades públicas así como las garantías que otorguen, deberán ceñirse a las autorizaciones efectuadas por el Congreso del Estado y aplicarse precisamente al fin establecido en el Decreto expedido para tal efecto. Cualquier modificación al destino del empréstito autorizado así como a las demás especificaciones fijadas por el Congreso del Estado, requerirán la autorización de este, salvo lo dispuesto por el artículo 7 de esta Ley.

Artículo 21.- Para la obtención y contratación de financiamiento, el Ejecutivo del Estado, y demás entidades públicas, deberán ocurrir a instituciones financieras o auxiliares de crédito reconocidas ante las autoridades competentes, especialmente a aquéllas que recomiende el Comité Técnico de Financiamiento, procurando elegir las condiciones más favorables al interés público, salvo lo dispuesto por el artículo 36 de esta Ley.

Artículo 22.- En la contratación de deuda, las entidades públicas deberán mantener el equilibrio financiero y disponer de capacidad presupuestal suficiente para solventar las obligaciones contratadas, sin demérito de las obligaciones económicas normales a su cargo.

Artículo 23.- Los organismos descentralizados, los fideicomisos públicos y las empresas de participación mayoritaria Estatal, sólo podrán contratar empréstitos, previo acuerdo del órgano de gobierno correspondiente, presentando la solicitud a través del Ejecutivo del Estado, al Comité Técnico de Financiamiento para su estudio y al Congreso del Estado para su autorización.

Además, deberán proporcionar al Comité Técnico de Financiamiento, el monto, características y destino de las obligaciones financieras, que se pretende contratar.

Artículo 24.- En la contratación de endeudamiento, el Ejecutivo del Estado podrá afectar como garantía de las obligaciones contraídas, sus participaciones futuras en impuestos federales, en los términos de esta ley.

Artículo 25.- El Ejecutivo del Estado, podrá constituir fideicomisos para el pago de las obligaciones contraídas, notificándose al Congreso del Estado o solicitándole su autorización cuando así proceda.

El Ejecutivo del Estado podrá establecer esquemas de garantía de las entidades públicas, incluyendo fideicomisos, que sean acordes con la Ley de Coordinación Fiscal en los cuales las participaciones federales que se afecten conservarán su naturaleza jurídica, siempre y cuando, representen una alternativa que consolide la seguridad jurídica y financiera, así como el equilibrio económico.

En estos esquemas o fideicomisos no podrán comprometerse bienes inmuebles del dominio público o, privado.

Artículo 26.- Tratándose de las solicitudes de endeudamiento de los organismos descentralizados, fideicomisos públicos y empresas de participación mayoritaria, el Congreso del Estado podrá autorizar al Ejecutivo del Estado a que se constituya en avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto de dichas obligaciones.

Artículo 27.- Cuando alguna de las entidades públicas a que se refieren las fracciones II, III, IV y V del artículo 3 de esta Ley, requieran que el Ejecutivo del Estado se constituya como su garante, deberán formular la solicitud por escrito a través de la Secretaría que corresponda, señalando que el empréstito se prevé en su programa financiero y acompañando la información que permita dictaminar su capacidad de pago y de endeudamiento, la necesidad debidamente razonada del tipo de gasto que se pretende financiar con los recursos del crédito, indicando claramente los recursos que se utilizarán para el pago de los financiamientos y las garantías correspondientes.

La Secretaría que corresponda resolverá en un plazo que no excederá de treinta días siguientes a que se hayan cumplido los requisitos exigidos en el párrafo anterior.

Artículo 28.- Si de la evaluación que realice la Secretaría que corresponda se desprende que la capacidad de pago o de endeudamiento de la entidad de que se trate es insuficiente, se negará la garantía del Ejecutivo del Estado.

Artículo 29.- La solicitud que el ejecutivo del Estado presente al Congreso del Estado para la autorización de un empréstito, deberá contener los siguientes requisitos:

- I.- Acuerdo del Poder Ejecutivo, o del órgano de gobierno, según corresponda;
- II.- El monto, destino y condiciones, en su caso, del empréstito;
- III.- La previsión del empréstito en el programa financiero anual, correspondiente; y
- IV.- El aval, o bien, la garantía solidaria, subsidiaria o sustituta cuando se requiera en los términos de esta Ley, al cual se anexará el dictamen financiero a que se refiere la fracción X del artículo 13 de esta Ley;
- V.- El dictamen emitido por el Comité Técnico de Financiamiento.

Artículo 30.- El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría que corresponda, podrá otorgar empréstitos a las entidades a que se refieren las fracciones II, III, IV y V del artículo 3 de esta Ley, siempre y cuando se restituya su importe y el respectivo costo financiero dentro de un plazo que no exceda de doce meses a partir de su otorgamiento.

Artículo 31.- El Poder Ejecutivo, podrá convenir con los Poderes Legislativo y Judicial la procuración de préstamos o financiamientos, con cargo a los respectivos presupuestos de egresos autorizados, para atender necesidades o eventualidades derivadas de las funciones que les competen.

Artículo 32.- Las entidades públicas podrán convenir para otorgarse financiamientos entre sí, siempre y cuando se restituya su importe y el respectivo costo financiero.

Tratándose de organismos descentralizados, el plazo para que se reintegre no podrá exceder del periodo constitucional de éste.

Capítulo IV *Del Registro Estatal de Deuda Pública*

Artículo 33.- Las entidades públicas tendrán las siguientes obligaciones:

I.- Llevar sus propios registros de los empréstitos que contraten y proporcionar a la Secretaría que corresponda, el monto, características y destino de sus obligaciones financieras derivadas de la contratación, para su inscripción en el Registro Estatal de Deuda Pública;

II.- Informar anualmente a la Secretaría que corresponda, el saldo de su deuda pública dentro de los primeros dos meses siguientes al ejercicio fiscal correspondiente; y

III.- Proporcionar al Congreso del Estado toda la información necesaria para que éste, en el ámbito de su competencia cumpla con la facultad de vigilancia y fiscalización.

Artículo 34.- El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría que corresponda, deberá llevar un Registro Estatal de Deuda Pública; para tal efecto las entidades públicas deberán inscribir sus empréstitos, dentro de los quince días siguientes a su suscripción acompañando la siguiente documentación:

I.- Los datos relacionados con la operación o emisión correspondiente anexando el instrumento jurídico en el que se haga constar la obligación directa o contingente cuya inscripción se solicita;

II.- Aquellos doce consten las obligaciones pagaderas en territorio y moneda nacionales y contraídas con entidades o personas de nacionalidad mexicana; y

III.- El Decreto mediante el cual el Congreso del Estado, hubiese autorizado la contratación de financiamiento; y en su caso, la garantía para el financiamiento. Así como el dictamen del Comité Técnico de Financiamiento.

Artículo 35.- En el Registro Estatal de Deuda Pública se asentarán los siguientes datos:

I.- El número progresivo de inscripción que corresponda y su fecha;

II.- El número que le corresponda, en su caso, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas;

III.- La autorización del Congreso del Estado, o del órgano de gobierno que deba otorgarla;

IV.- El organismo con quien se contrató; los montos, los plazos, las tasas de interés y garantías que se otorgaron;

V.- Destino;

VI.- Garantías otorgadas;

VII.- La amortización del capital y de intereses pactados durante su vigencia y su saldo;

VII.- Las sanciones derivadas del incumplimiento de las condiciones del empréstito;

IX.- La novación de empréstitos ya adquiridos; y

X.- La cancelación de la inscripción y su fecha.

Artículo 36.- Una vez integrada la solicitud de registro, la Secretaría que corresponda resolverá dentro del término de cinco días sobre la procedencia de la inscripción y notificará a las partes interesadas su resolución anotando en los documentos materia del registro la constancia relativa a su inscripción.

Artículo 37.- El número progresivo y la fecha de inscripción en el Registro Estatal de Deuda Pública darán preferencia a los acreditados para los efectos de exigibilidad en el pago de las obligaciones.

Artículo 38.- Las operaciones de endeudamiento público autorizadas y su inscripción en el Registro Estatal de Deuda Pública, sólo podrán modificarse cuando se cumpla con los requisitos y formalidades relativos a su autorización.

Para la modificación del registro efectuado, deberán cumplirse los requisitos de su inscripción y contar con la aceptación de las partes interesadas, se entenderá aceptada la modificación cuando el instrumento esté suscrito por las partes.

Artículo 39.- Para la cancelación del registro efectuado, deberá comprobarse fehacientemente el pago total de las obligaciones que fueron materia de registro, lo cual puede acreditarse entre otros medios, con la notificación que haga el, acreedor en el sentido de que se ha efectuado el pago total correspondiente.

Artículo 40.- El Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría que corresponda, deberá publicar una vez al año, el monto de la deuda pública que refleje el Registro Estatal de Deuda Pública.

La publicación deberá realizarse en el Periódico Oficial, en dos de los periódicos de mayor circulación en el Estado y podrá ser también en medios o redes de comunicación electrónica.

Artículo 41.- La Secretaría que corresponda, proporcionará los informes y certificaciones procedentes a las entidades públicas y sus acreedores que tengan interés jurídico, respecto de las obligaciones inscritas en el Registro Estatal de Deuda Pública.

Artículo 42.- El Congreso del Estado por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, llevará un registro de todas las operaciones de deuda pública estatal; debiéndose asentar en el mismo los datos que para el registro Estatal establece esta Ley.

Las entidades públicas a que se refiere esta Ley, están obligadas a proporcionar los informes a la Contaduría Mayor de Hacienda, dentro de los treinta días s

Ç

Ç

iguientes a la fecha en que se celebró el contrato, para los efectos vigilancia y fiscalización.

Artículo 43.- El Ejecutivo del Estado y el Congreso del Estado, podrán establecer convenios de colaboración administrativa para coordinarse en la integración de sus respectivos registros.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- La presente Ley entrará en vigor a los 30 días siguientes al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Artículo Segundo.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a ésta Ley.

Artículo Tercero.- Se otorga a las entidades públicas un plazo de 90 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto para que integren sus registros y un plazo de 120 días para que inscriban sus obligaciones crediticias en el Registro Estatal de Deuda Pública.

Artículo Cuarto.- Los empréstitos que se tramiten en el año de 2003 no requerirán para su autorización, estar contenidos en el programa financiero a que se refieren los artículos 20 y 21 de esta Ley.

Artículo Quinto.- El Comité Técnico de Financiamiento *deberá* quedar integrado dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo Sexto.- En los 30 días siguientes a su integración, el Comité Técnico de Financiamiento *deberá* contar con su reglamento interno, mismo que *deberá* ser publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

