

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CREDITO PÚBLICO



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo



Curso sobre la Ley de Disciplina Financiera en
Entidades Federativas y Municipios en México

MÓDULO III

DISPOSICIONES PARA LA CONTRATACIÓN DE DEUDA Y APPS

**SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)**

Curso sobre la Ley de Disciplina Financiera en Entidades Federativas y Municipios en México

Gerente del Sector de Conocimiento y Aprendizaje

Federico Basañes (BID)

Gerente de Instituciones para el Desarrollo

Ana María Rodríguez Ortiz (BID)

Jefe del Instituto Interamericano de Desarrollo Económico y Social (INDES)

Juan Cristóbal Bonnefoy (BID)

Jefe de División de Gestión Fiscal

Vicente Fretes Cibils (BID)

Coordinadores del Programa

Alejandro Rasteletti (BID)

José Ernesto Yitani Ríos (BID)

Coordinadores de contenidos

Alejandro Rasteletti (BID)

Ana Haro González (BID)

José Ernesto Yitani Ríos (BID)

Autores de la unidad

Julio Franco Corzo (IEXE)

Leobardo Rodríguez Juárez (IEXE)

Karen Italia Ruiz López (IEXE)

Revisores de la unidad

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

Corrección de estilo y maquetación

Elizabeth Pérez Camacho (IEXE)

Nallely del Carmen Carrasco Castillo (IEXE)

Copyright©2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando crédito al BID. No se permiten obras derivadas.

Note que el enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

La preparación del presente documento fue financiada por el Fondo de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales (ICSF), gracias a la aportación del gobierno de la República Popular de China.

Las opiniones expresadas en esta publicación se relacionan exclusivamente con la visión de sus autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de su Gerencia Ejecutiva, ni de los países que lo representan.





CONTENIDO

Objetivo general del módulo	5
Objetivos de aprendizaje.....	5
Introducción.....	7
1. Contratación de obligaciones de corto plazo.....	9
1.1 ¿Cuáles son las disposiciones para la contratación de deuda a corto plazo?	9
1.2 ¿Qué debe incluir el informe de las obligaciones de corto plazo?.....	12
2. Contratación de obligaciones a largo plazo.....	13
2.1 ¿Cuáles son las reglas para la contratación de deuda a largo plazo (deuda, APPs)?.....	13
2.2 ¿Cuál es el procedimiento para solicitar un refinanciamiento o reestructuración de los financiamientos a largo plazo?	15
2.3 ¿Cuáles son los requisitos de información que deben contener las autorizaciones emitidas por las legislaturas locales para la contratación de financiamientos y obligaciones, y para los refinanciamientos y reestructuraciones?.....	16
2.4 ¿Cómo funcionan los procesos competitivos para la contratación de financiamientos a largo plazo?.....	18
3. Deuda estatal garantizada.....	29
3.1 ¿Qué requisitos deben cumplir los estados y municipios para acceder de deuda estatal garantizada?.....	29
3.2 ¿Cómo se establece el límite de deuda estatal garantizada para las entidades federativas y los municipios?.....	31
4. La relevancia del sistema de alertas en el proceso de contratación de obligaciones financieras.....	33
4.1 ¿Cuáles son los indicadores del sistema de alertas y cómo funciona cada uno de ellos?.....	33
4.2 ¿Cómo se evalúan los indicadores del sistema de alertas?.....	37
4.3 ¿Cuáles son los efectos de las mediciones del sistema de alertas?....	40
Bibliografía y anexos	42
Bibliografía.....	42
Anexos	45



Nota Aclaratoria:

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) fue modificada el 30 de enero de 2018. Al cierre de esta edición, la normatividad operativa (lineamientos, reglamentos, formatos) emitida por el CONAC o la SHCP se encuentra en fase de revisión y análisis para realizar las correspondientes actualizaciones. Por tal motivo, el presente material fue elaborado con base a la normatividad vigente, la cual puede consultarse en:

http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Normatividad



OBJETIVO GENERAL DEL MÓDULO

El presente módulo tiene dos objetivos. Por un lado, busca explicar los criterios que, de acuerdo con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), los estados y municipios, así como sus entes públicos, deben seguir para contratar obligaciones financieras a corto y largo plazo y para acceder a la Deuda Estatal Garantizada. Por otro lado, el módulo busca explicar el funcionamiento del Sistema de Alertas y las implicancias de sus mediciones.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

1. Diferenciar entre deuda a corto plazo y deuda a largo plazo, de acuerdo con la LDF.
2. Diferenciar entre deuda y obligaciones, de acuerdo con la LDF.
3. Identificar los requisitos que la LDF establece para la contratación de deuda a corto y largo plazo.
4. Identificar los requisitos de la ley con respecto a las APPs, PPS y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS).
5. Identificar los requisitos que la LDF establece para realizar un proceso competitivo para la contratación de deuda a corto y largo plazo.
6. Reconocer el objetivo de la metodología del menor costo financiero e interpretar los resultados de un proceso competitivo para contratar deuda a largo plazo, usando dicha metodología.
7. Identificar los requisitos, límites y procedimientos que la LDF establece para la contratación de Deuda Estatal Garantizada.

- 
8. Identificar los indicadores que determinan el Sistema de Alertas y las consecuencias del mismo.
 9. Describir la relación entre las principales disposiciones de la LDF sobre gestión de la deuda y la sostenibilidad de las finanzas públicas.



INTRODUCCIÓN

Las entidades federativas y los municipios tienen como una de sus funciones centrales la provisión de bienes y servicios que promuevan el desarrollo económico y el bienestar social de sus ciudadanos. Ejemplo de estos bienes y servicios, como se ha señalado en otras ocasiones, son carreteras, escuelas, centrales de electricidad, potabilizadoras, etc. En este proceso de satisfacción de necesidades sociales, los estados y municipios se enfrentan al reto de realizar inversiones y gastos de alto impacto para el desarrollo del territorio. Para financiar dichas inversiones y gastos, los gobiernos suelen acudir a la contratación de financiamientos y obligaciones.

El acceso al financiamiento es útil ya que permite diferir en el tiempo el pago de acciones que ejecuta el gobierno. En relación con lo mencionado en el párrafo anterior, esto permite llevar adelante inversiones o acciones prioritarias y de alto impacto que, de lo contrario, quizá como consecuencia de restricciones presupuestarias, no se podrían realizar. Llevar adelante estas acciones puede resultar beneficioso para el crecimiento económico y el bienestar social si los gastos ejecutados incrementan el capital físico (carreteras, puentes, comisarías, etc.), el capital humano (educación, sanidad, etc.) o la productividad (a través de mejoras tecnológicas, etc.) de la economía. Por el contrario, cuando los recursos de financiamiento son utilizados para otros fines, como es el financiamiento de salarios o compensaciones extraordinarias de los funcionarios públicos de un municipio, el endeudamiento genera un bajo impacto sobre el crecimiento y crea una carga presupuestaria para el estado o municipio, la cual, de ser elevada, puede comprometer la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

En esta línea, en muchas ocasiones se observa que los gobiernos utilizan la deuda como una herramienta para cubrir pagos que se acumulan como consecuencia de déficits presupuestarios, es decir, cuando los ingresos no son suficientes para pagar los gastos. En estos casos, el financiamiento permite resolver de forma inmediata los problemas de liquidez, sin embargo, se aleja del objetivo de creación de desarrollo productivo y bienestar social.



Adicional al problema del uso de los recursos de financiamiento, resulta también fundamental la gestión eficiente del endeudamiento. Gestionar eficientemente el endeudamiento es una tarea compleja y requiere prestar atención a diversos aspectos de los financiamientos contratados y a contratarse. Uno de estos aspectos es el costo del financiamiento. Por ejemplo, si la búsqueda de financiamiento se realiza de forma competitiva, buscando diferentes ofertas y seleccionando aquella que mejor se adapte a las necesidades del financiamiento y ofrezca un precio menor, se evitará pagar más recursos por una misma cantidad de financiamiento.

Para fortalecer la gestión de las finanzas públicas en las entidades federativas y municipios, en mayo de 2015 se aprobó la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), analizada en el módulo 1 de este curso, mediante la cual se facultó al Congreso de la Unión a reglamentar la contratación de endeudamiento de los gobiernos estatales y municipales.

Como parte del desarrollo de esta reforma, la Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios (LDF), y otros lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la efectiva implementación de la Ley, incluyeron diversas reglas fiscales cuantitativas y procedimentales para controlar precisamente el nivel y el costo de los financiamientos contratados y para hacer más transparentes los procesos para la contratación de financiamientos y obligaciones¹. Esto con el fin último de fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas locales.

En los siguientes apartados se presentan y discuten las mencionadas reglas.

¹ Para conocer más sobre reglas fiscales ver módulo 2

1. CONTRATACIÓN DE OBLIGACIONES DE CORTO PLAZO

De acuerdo con la LDF, las obligaciones a corto plazo son aquellas obligaciones contratadas con instituciones financieras por un plazo menor o igual a un año².

La LDF establece que los recursos que provengan de obligaciones a corto plazo se deberán destinar exclusivamente a cubrir necesidades de corto plazo, entendiendo dichas necesidades como insuficiencias de liquidez de carácter temporal. La regulación del proceso de contratación de este tipo de deuda se encuentra consignada en el Título Tercero de la LDF “De la Deuda Pública y las Obligaciones”, Capítulo II “De la Contratación de Obligaciones a Corto Plazo”.

Para comprender el proceso de contratación de deuda a corto plazo se responderán las siguientes preguntas: **¿Cuáles son las disposiciones para la contratación de deuda a corto plazo?** y **¿Qué debe incluir el informe de las obligaciones de corto plazo?**



1.1 ¿CUÁLES SON LAS DISPOSICIONES PARA LA CONTRATACIÓN DE DEUDA A CORTO PLAZO?

La LDF posibilita la contratación de obligaciones a corto plazo para cubrir necesidades de liquidez, siempre y cuando no se rebasen ciertos límites máximos y condiciones establecidas en la misma. Asimismo, por la propia naturaleza del corto plazo, la LDF establece que este tipo de financiamiento no podrá ser objeto de refinanciamiento o reestructura a plazos mayores de un año.

Las principales disposiciones incluidas en la LDF son las siguientes:

- Dado que la contratación de deuda pública a corto plazo busca principalmente resolver problemas de liquidez relacionados con la gestión diaria de las finanzas públicas, la LDF libera a las entidades federativas y los municipios de

² Art. 2 fracción XXX de la LDF.

la autorización de la legislatura local para la contratación de deuda y obligaciones a corto plazo, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones³.

- El saldo insoluto total del monto principal de estas obligaciones no debe exceder el 6% de los ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos (sin incluir el Financiamiento Neto del ejercicio fiscal correspondiente).
- Las obligaciones a corto plazo deben quedar totalmente pagadas a más tardar tres meses antes de que concluya la administración correspondiente (tampoco podrá contratarse otra obligación a corto plazo en los últimos tres meses de gestión). El objetivo de lo anterior es que no se herede deuda a corto plazo a los nuevos gobiernos.
- Las obligaciones a corto plazo deberán ser quirografarias, es decir, no deben tener una fuente de pago específica (participaciones federales futuras, ingresos locales, aportaciones federales).
- Las obligaciones a corto plazo, como se verá en el siguiente módulo, sin excepción, deben ser inscritas en el Registro Público Único (RPU).
- La LDF establece que los recursos de créditos de corto plazo se podrán disponer de manera inmediata, cosa que no sucede con los créditos de largo plazo.
- Los entes públicos deben presentar la solicitud de inscripción de las obligaciones a corto plazo contratadas al Registro Público Único (RPU), máximo en los 30 días hábiles siguientes a su celebración⁴. Si no se registran, los entes públicos no podrán acceder a otra obligación a corto plazo hasta que la misma se haya liquidado. El RPU es un registro único creado por la LDF que tiene como finalidad inscribir y transparentar la totalidad de obligaciones y financiamientos a cargo de los estados, municipios y sus entes públicos. Las características concretas del RPU se verán en el módulo 4.
- Para reducir los costos de los financiamientos a corto plazo, la LDF establece que la contratación de obligaciones de corto plazo, como las de largo plazo, deberá realizarse mediante un proceso competitivo. Realizar este proceso competitivo implica, en el caso de las obligaciones a corto plazo, enviar una solicitud de financiamiento a, por lo menos, dos instituciones financieras, con el fin de obtener al menos una oferta irrevocable que resultará ganadora. En caso de que una entidad bancaria no quiera presentar oferta, el ente público deberá presentar la negativa correspondiente⁵.
- La solicitud del financiamiento que la entidad o el municipio envíe a cada institución financiera deberá ser exactamente igual y deberá precisar el monto, plazo, perfil de amortizaciones, condiciones de disposición, oportunidad de

³ Art. 30 de la LDF.

⁴ Artículo 21, segundo párrafo, del Reglamento del RPU.

⁵ Numeral 9 párrafo tercero de los Lineamientos de la metodología para el cálculo del menor costo financiero y de los procesos competitivos de los financiamientos y obligaciones a contratar por parte de las Entidades Federativas y los Municipios y sus Entes Públicos.

entrega de los recursos. Las ofertas realizadas por las instituciones financieras o prestadores de servicios se considerarán ofertas calificadas o irrevocables⁶ cuando:

- Sean irrevocables y en firme, es decir, cuenten con todos los requerimientos aprobatorios de los órganos internos de la institución financiera o de los prestadores de servicios, entendiéndose que los términos no estarán sujetos a cambios adicionales durante la vigencia de la oferta.
- Cuenten con una vigencia mínima de 60 días naturales, a partir de que sean presentadas al ente público. Es decir, a partir de que las instituciones financieras o prestadoras de servicios presenten sus ofertas al ente público, éstas deberán tener garantizada una vigencia mínima de 60 días naturales.
- Cumplan con las especificaciones de la solicitud.
- El proceso competitivo servirá para identificar la oferta con el menor costo financiero. Para determinar dicha oferta, la SHCP publicó los lineamientos donde se describe la metodología para dicha determinación⁷. La metodología se basa en el cálculo de una tasa efectiva de financiamiento, definida como la tasa de interés que iguala el monto total de la oferta calificada al valor presente de todos los pagos presentes y futuros de la misma. La metodología para el cálculo de la tasa efectiva de financiamiento es relativamente compleja (ver Figura 2), ya que requiere calcular el valor presente de todos los pagos de intereses, comisiones, gastos y cualquier otro accesorio que se estipule en la propuesta de financiamiento presentada. También puede requerir comparar financiamientos a distintos plazos.

Adicionalmente, otra de las complejidades que se presenta en el cálculo de la tasa efectiva es que se requiere que el ente público proyecte el pago a realizar por intereses y amortizaciones de capital, conforme a lo estipulado en la oferta calificada. Para el caso de los financiamientos solicitados a tasa variable, el ente público deberá considerar para el cálculo de los intereses a pagar los valores que tome la tasa de interés de referencia en el futuro. Para esto se requerirán proyecciones de la tasa de referencia y de la sobretasa de intereses presentada dentro de las ofertas calificadas. Los lineamientos de la SHCP establecen que será obligación del ente público obtener la curva de proyecciones de la tasa de referencia con un proveedor de precios autorizado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y que la proyección deberá cubrir, cuando menos, el plazo máximo del financiamiento.

6 Numeral 10, de los Lineamientos de la metodología para el cálculo del menor costo financiero y de los procesos competitivos de los financiamientos y obligaciones a contratar por parte de Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos. Publicados en el DOF el 26 de octubre de 2016.

7 Lineamientos de la metodología para el cálculo del menor costo financiero y de los procesos competitivos de los financiamientos y obligaciones a contratar por parte de Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos. Publicados en el DOF el 26 de octubre de 2016. http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/Normatividad/Lineamientos%20Menor%20Costo%20Financiero.pdf

Dada la complejidad de la fórmula para el cálculo de la tasa efectiva de financiamiento, la SHCP elaboró un motor de cálculo interactivo, el cual se encuentra disponible en su portal⁸, junto con un manual para su uso⁹. Este motor de cálculo puede resultar de gran utilidad, ya que, ingresando los datos necesarios, se obtiene la tasa efectiva de la oferta de financiamiento obtenida. Igualmente, para entender mejor el cálculo del menor coste financiero y de la tasa efectiva, se incluye un autoformativo en la plataforma de esta semana donde se acompaña al participante en la comprensión y uso del motor de cálculo.

A continuación, se muestra, igualmente, la fórmula para el cálculo de la tasa efectiva.

Figura 2. Fórmula para el cálculo de tasa efectiva.

$$VP\ PTO = \sum_{t=0}^T (SD_t + GA_t) * FDE$$

Donde:

VP PTO: Valor Presente del Pago Total de la Oferta Calificada.

T: Número total de periodos en los que se sirve la deuda del Financiamiento, en el entendido de que t=0 es la fecha estimada de disposición del Financiamiento y t=T es el periodo final de pago.

SD_t: Servicio de la Deuda, el cual se integra de las proyecciones de amortización de capital y pago de intereses, correspondiente en el periodo t.

GA_t: Gastos adicionales pagados en el periodo t.

FDE_t: Factor de descuento efectivo en el periodo t, calculado como:

$$\frac{1}{\left(1 + \frac{i^*}{f}\right)^t}$$

Donde **i*** es la Tasa Efectiva para el caso de Financiamiento de tasa fija o tasa variable, según corresponda, y **f** es la frecuencia de pago, que corresponde al número de pagos de intereses dentro de un año calendario.

Fuente: Lineamientos para el Cálculo del Menor Costo de Financiamiento. SHCP¹⁰



1.2 ¿QUÉ DEBE INCLUIR EL INFORME DE LAS OBLIGACIONES DE CORTO PLAZO?

Con el objetivo de transparentar la totalidad de los financiamientos y obligaciones de corto plazo contratados y los costos de los mismos, la LDF establece que las entidades federativas y los municipios deben presentar la información sobre sus financiamientos y obligaciones de corto plazo en los informes periódicos que establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como en su respectiva Cuenta Pública. La información a publicarse, además del monto de la deuda contratada, incluye la tasa, el plazo y las comisiones, así como otros costos relacionados con la contratación de cada uno de los financiamientos ¹¹.

⁸ <https://www.aplicativos-shcp.hacienda.gob.mx/moccfi/faces/capturarOfertas.xhtml> Consultado el 16/07/2017.

⁹ http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/work/models/DISCIPLINA_FINANCIERA/Documentos/MotorCalculo/Manual%20Motor%20de%20Cálculo%20Menor%20Costo.pdf Consultado el 16/07/2017.

¹⁰ ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de la Metodología para el Cálculo del Menor Costo Financiero y de los Procesos Competitivos de los Financiamientos y Obligaciones a contratar por parte de las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos.

¹¹ Art. 31 de la LDF.

2. CONTRATACIÓN DE OBLIGACIONES A LARGO PLAZO

Las obligaciones de largo plazo son aquellos compromisos de pago que han sido contratados a un plazo mayor de un año. Ahora, para entender el funcionamiento de las obligaciones de largo plazo, cabe atender las siguientes preguntas: **¿Cuáles son las reglas para la contratación de financiamientos u obligaciones a largo plazo (deuda, APPs)?, ¿Cuál es el procedimiento para solicitar el refinanciamiento, reestructuración o modificación de las obligaciones?, ¿Cuáles son los requisitos de información que deben contener las autorizaciones emitidas por las legislaturas locales para la contratación de financiamientos y obligaciones?** y por último, **¿Cómo funcionan los Procesos Competitivos para la contratación de financiamientos a largo plazo?**



2.1 ¿CUÁLES SON LAS REGLAS PARA LA CONTRATACIÓN DE DEUDA A LARGO PLAZO (DEUDA, APPS)?

Antes de adentrarnos en la deuda a largo plazo, es necesario clarificar la diferencia entre los conceptos de financiamiento y obligaciones establecidos en la LDF.

La Ley establece que un **financiamiento**¹² es toda aquella operación constitutiva de un pasivo, directo o contingente, de corto, mediano o largo plazo, a cargo de los entes públicos, derivada de un crédito, empréstito o préstamo, incluyendo arrendamientos y factorajes financieros o cadenas productivas, independientemente de la forma mediante la que se instrumente. Por su parte, las **obligaciones**¹³ se definen como los compromisos de pago a cargo de los entes públicos derivados de los financiamientos y de las Asociaciones Público-Privadas (APP). Cabe mencionar que la LDF define como APP no solo las previstas en la Ley de Asociaciones Público-Privadas del Gobierno Federal o en las leyes de APP de las entidades federativas, sino también los proyectos de prestación de servicios o cualquier esquema similar de carácter local, independientemente de la denominación que se utilice.¹⁴

¹² Artículo 2 Fracción XI de la LDF.

¹³ Artículo 2 Fracción XXIX de la LDF.

¹⁴ Artículo 2 Fracción I de la LDF.



Las definiciones anteriores implican que el concepto de obligaciones incluye el concepto de financiamientos y adicionalmente incluye otros compromisos de pagos no originados en financiamientos crediticios, como pueden ser, por ejemplo, las APPs y PPS.

La LDF establece procedimientos similares para la contratación y registro de financiamientos y otras obligaciones, por lo que, se equipara el tratamiento de APPs con el de financiamientos tradicionales. Dicho esto, las disposiciones que establece la LDF sobre los financiamientos y obligaciones de largo plazo son:

- En lo referente a la autorización para contratar financiamientos y obligaciones, la LDF establece que corresponde a las legislaturas locales la facultad de autorizar o no la contratación de obligaciones a largo plazo, así como los correspondientes montos máximos a contratar. La LDF establece además que la obligación debe ser autorizada con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Adicionalmente, también se establece que previo al otorgamiento de dicha autorización, la legislatura local deberá realizar un análisis de la capacidad de pago del ente público, a fin de asegurarse que el ente público pueda hacer frente a los compromisos a adquirirse. Asimismo, la legislatura local también debe analizar el destino del financiamiento u obligación.
- Asimismo, la LDF establece que los recursos obtenidos mediante la contratación de obligaciones o financiamientos a largo plazo solo podrán ser destinados a inversiones públicas productivas y a refinanciamiento o reestructura, incluyendo los gastos y costos relacionados con la contratación de dichas obligaciones y financiamientos, así como las reservas que deban constituirse en relación con las mismas. De esta forma, y a diferencia de las obligaciones a corto plazo, las obligaciones y financiamientos a largo plazo solo podrán ser destinadas a inversión pública productiva, su refinanciamiento o reestructuración.
- Cabe señalar que, cuando las obligaciones se deriven de esquemas de Asociaciones Público-Privadas (APPs)¹⁵, el destino podrá ser la contratación de servicios, siempre y cuando su componente de pago incluya la inversión pública productiva realizada¹⁶, es decir, que la APP tenga como objetivo central, el incremento del patrimonio público.

¹⁵ Recordemos que, de acuerdo con el artículo 22 de la LDF, los proyectos de APPs son aquellos que se realizan con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.

¹⁶ Art. 22 de la LDF



2.2 ¿CUÁL ES EL PROCEDIMIENTO PARA SOLICITAR UN REFINANCIAMIENTO O REESTRUCTURACIÓN DE LOS FINANCIAMIENTOS A LARGO PLAZO?

Por **refinanciamiento**¹⁷ nos referimos a la contratación de uno o varios financiamientos cuyos recursos se destinen a liquidar total o parcialmente uno o más financiamientos previamente contratados. Por ejemplo, si se encontrara una combinación de dos nuevos financiamientos que pudieran destinarse a la liquidación de una deuda previa y que significaran beneficios financieros para el ente público, se puede considerar la contratación de éstos como refinanciamiento.

Los entes públicos únicamente podrán adquirir deuda en territorio mexicano y con pagos en moneda nacional.

Por su parte, por **reestructuración**¹⁸ nos referimos a la celebración de actos jurídicos que tengan por objeto modificar las condiciones originalmente pactadas para un financiamiento. Por ejemplo, si se puede pactar la mejora de las condiciones de pago sin ampliar el plazo de liquidación de una deuda, se puede proceder a una reestructuración.

De acuerdo con la LDF, el refinanciamiento y la reestructuración están permitidos para los financiamientos de largo plazo, excluyendo a las APPs¹⁹ y, una vez más, hay dos posibilidades, una donde se requiere la autorización de la legislatura local y otra donde no se requiere esta autorización.

El ente público no requerirá autorización de la legislatura local cuando se cumplan las siguientes condiciones:

1. Exista una mejora en la tasa de interés, incluyendo los costos asociados con el refinanciamiento o reestructura, lo cual deberá estar fundamentado en el cálculo de la tasa efectiva que se realice de acuerdo con lo dispuesto por la Ley, o tratándose de reestructuraciones, exista una mejora en las condiciones contractuales; es decir, siempre y cuando las condiciones originales del financiamiento sean susceptibles de mejora y no existan costos ocultos en detrimento de las finanzas públicas.
2. No se incremente el saldo insoluto, es decir, que no se incremente la cantidad total que resta para liquidar la deuda.
3. No se amplíe el plazo de vencimiento original de los financiamientos respectivos, el plazo o periodo de gracia, ni se modifique el perfil de amortizaciones del monto principal del financiamiento durante el período de la administración en curso, ni durante la totalidad del financiamiento.

¹⁷ Art. 2 Fracción XXXV de la LDF.

¹⁸ Art. 2 Fracción XXXIV de la LDF.

¹⁹ Las obligaciones de corto plazo no podrán ser objeto de refinanciamiento o reestructura a plazos mayores a un año.

En estos casos, dentro de los 15 días naturales siguientes a la celebración del refinanciamiento o reestructuración, el ente público deberá informar a la legislatura local sobre la celebración de este tipo de operaciones y, como se verá en el siguiente módulo, presentar la solicitud de inscripción de dicho refinanciamiento o reestructuración ante el Registro Público Único.

Por su parte, la reestructuración o refinanciamiento sí necesitará la autorización de la legislatura local cuando no cumpla alguna de las tres condiciones mencionadas. Para que la legislatura local pueda realizar la autorización de la reestructuración o refinanciamiento existen unos requisitos de información. Estos requisitos se presentan en el punto 2.3.

En el siguiente cuadro se exponen dos ejemplos, uno en el que sí es necesaria la autorización de la legislatura local, y otro en el que no es necesaria.

Cuadro 1. Ejemplos de casos.

	CASO 1 NO se necesitará autorización de la Legislatura local	CASO 2 Sí se necesitará autorización de la Legislatura local
Mejora en la tasa de interés	La tasa de interés del refinanciamiento pasa de un 7.8% a un 7.2%. Esto logra verificarse con el cálculo de la tasa efectiva, que evidencia un mejoramiento.	La tasa de interés, aunque permanece igual, en el cálculo de la tasa efectiva muestra un incremento por cambios en las comisiones.
Saldo insoluto	El saldo insoluto se mantiene en el mismo monto.	El saldo insoluto se incrementa en un 2%.
Plazo de vencimiento, plazo de duración, período de gracia, perfil de amortizaciones del principal.	Los plazos de pago y vencimiento son reducidos y los intereses se mantienen constantes. Asimismo, con la reestructuración o refinanciamiento no se otorga período de gracia, ya que éste podría afectar el perfil de amortizaciones y los propios plazos de vencimiento.	El plazo de vencimiento se mantiene en 3 años. Por su parte, el plazo de pago se modificó de pagos semestrales durante los tres años, a dos pagos: uno a los 18 meses y otro a la fecha de vencimiento. Adicionalmente, se otorga un período de gracia que incide en el incremento del plazo de vencimiento original.

Fuente: Elaboración propia.

2.3 ¿CUÁLES SON LOS REQUISITOS DE INFORMACIÓN QUE DEBEN CONTENER LAS AUTORIZACIONES EMITIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA LA CONTRATACIÓN DE FINANCIAMIENTOS Y OBLIGACIONES, Y PARA LOS REFINANCIAMIENTOS Y REESTRUCTURACIONES?

La correspondiente autorización de los financiamientos y obligaciones, así como de los refinanciamientos y reestructuraciones, por parte de las legislaturas locales deberá especificar por lo menos lo siguiente²⁰:

²⁰ Art. 24 de la LDF.

- Monto autorizado de la deuda pública u obligación a incurrir y especificar si la suma está fraccionada;
- Plazo máximo autorizado para el pago a de la deuda u obligación a contratar;
- Destino de los recursos; es decir, para qué fines se utilizarán los recursos adquiridos mediante el endeudamiento. En caso de refinanciamiento o reestructuración se deben especificar los financiamientos a refinanciar o reestructurar y que en el caso de modificaciones a obligaciones relacionadas con APPs se debe especificar cuáles serán dichas obligaciones relacionadas con APPs y las modificaciones a realizar.
- En su caso, la fuente de pago o la contratación de una garantía de pago de la deuda pública u obligación.
- En caso de autorizaciones específicas, establecer la vigencia de la autorización, en cuyo caso no podrá exceder el ejercicio fiscal siguiente. En caso de no establecer una vigencia, se entenderá que la autorización sólo se podrá ejercer en el ejercicio fiscal en que fue aprobada.
- La autorización de la legislatura deberá indicar textualmente que fue aprobada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, y previo análisis del destino y capacidad de pago.

Figura 6. Resumen de los requisitos mínimos que debe contener la autorización por parte de la Legislatura.



Fuente: Elaboración Propia con base en los Arts. 23 y 24 de la LDF.

Estos requisitos deben ser considerados por la legislatura local para la autorización y publicación del proceso. Asimismo, todos estos requisitos deberán cumplirse para que la misma legislatura autorice el otorgamiento de avales o garantías que pretendan otorgar los estados o municipios²¹.

Los entes públicos están **OBLIGADOS** a contratar los financiamientos y obligaciones a su cargo bajo las mejores condiciones de mercado.

²¹ Art, 24 Fracc. V Segundo párrafo de la LDF.

Toda la información correspondiente a dicha contratación debe ser publicada en el sitio de internet del contratante en un plazo máximo de diez días posterior a su incorporación en el RPU, el contrato firmado también debe ser de orden público.

Sin excepción, una vez concluido el proceso de contratación de financiamientos u obligaciones, como ocurre con los cortos plazos, el ente público está obligado a presentar los informes trimestrales que mandata la Ley General de Contabilidad Gubernamental y a detallar en la cuenta pública²², toda la información referente a cada financiamiento u obligación contraída. La información que detallará en la cuenta pública deberá contener como mínimo los siguientes elementos²³:

- El importe contratado;
- La tasa efectiva de interés;
- El plazo de duración del contrato;
- Comisiones que pagarán por la contratación del financiamiento u obligación.
- Todos los accesorios pactados como parte de la contratación del financiamiento u obligación.



2.4 ¿CÓMO FUNCIONAN LOS PROCESOS COMPETITIVOS PARA LA CONTRATACIÓN DE FINANCIAMIENTOS A LARGO PLAZO²⁴?

Para la contratación de deuda a largo plazo, como en el caso de los cortos plazos, la LDF establece que se deberán llevar adelante procesos competitivos a fin de garantizar que los financiamientos y obligaciones se contraten bajo las mejores condiciones de mercado. El procedimiento a realizarse dependerá del monto de deuda a contratar, siendo el Secretario de Finanzas, el Tesorero Municipal o su equivalente en cada uno de los entes públicos el funcionario público responsable de garantizar que el procedimiento establecido se cumpla. En el siguiente cuadro se exponen algunos requisitos del proceso competitivo, dependiendo si se trata de entidades federativas o municipios y de acuerdo con los montos a contratar.

²² Las entidades federativas y los municipios observando lo establecido en el artículo 56 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicarán e incluirán en los informes trimestrales a que se refieren los artículos 48 de la Ley de Coordinación Fiscal y 46 y 47 de esta Ley, la información relativa a las características de las obligaciones a que se refieren los artículos 37, 47, fracción II, y 50 de la Ley de Coordinación Fiscal.

²³ Art. 25 de la LDF

²⁴ Art. 26 de la LDF

Cuadro 2. Proceso Competitivo de acuerdo a montos y tipo de ente público.

Nivel de Gobierno	Monto Solicitado	Número de ofertas
Entidades Federativas y sus entes públicos	40 millones de Unidades de Inversión (UDIS) o más	Invitación a al menos 5 diferentes instituciones financieras, de las que se obtengan como mínimo dos ofertas irrevocables de financiamiento
	Menos de 40 millones de Unidades de Inversión (UDIS)	Invitación a al menos 2 diferentes instituciones financieras y obtener cuando menos una oferta irrevocable.
Municipios y sus entes públicos	10 millones de Unidades de Inversión (UDIS) o más	Invitación a al menos 5 diferentes instituciones financieras, de las que se obtengan como mínimo dos ofertas irrevocables de financiamiento.
	Menos de 10 millones de Unidades de Inversión (UDIS)	Invitación a al menos 2 diferentes instituciones financieras y obtener cuando menos una oferta irrevocable.

Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos de la Metodología para el Cálculo del Menor Costo Financiero y de los Procesos Competitivos de los Financiamientos y Obligaciones a contratar por parte de las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos.

En cuanto a las solicitudes de financiamiento que realice el ente público a las entidades financieras, como sucediera con los cortos plazos, la LDF establece que la solicitud deberá precisar y ser igual en cuanto a: monto, plazo, perfil de amortizaciones, condiciones de disposición, oportunidad de entrega de los recursos y, en su caso, la especificación del recurso a otorgar como fuente de pago del financiamiento o garantía a contratar, de acuerdo con la aprobación de la legislatura local. En ningún caso la solicitud podrá exceder de los términos y condiciones autorizados por la legislatura local.

A continuación, presentamos un ejemplo de llenado de algunos de los conceptos que se incluyen en las convocatorias de procesos competitivos para la contratación de deuda a largo plazo. Este ejemplo también aplica a la deuda a corto plazo:

Tabla 1. Ejemplos de llenado de conceptos para la contratación de deuda.

Concepto	Ejemplo
Monto	Hasta 200,000,000.00 (doscientos millones de pesos 00/100 M.N.)
Plazo	120 meses (3,640 días)
Perfil de Amortización de Capital	Creciente
Tasa de interés solicitada	Tasa base: TIE 28 Sobretasa: 1.8%
Periodicidad de pago de intereses	Mensual
Oportunidad en entrega de recursos	A partir de la formalización del financiamiento la institución deberá obligarse a poner a disposición del solicitante, en uno o varios actos, hasta por el monto de su oferta, los recursos del crédito, previo aviso de disposición con 2 días hábiles de anticipación.
Fuente de Pago	Participaciones Federales.

Fuente. Elaboración propia con información de la SHCP.

Las ofertas recibidas dentro del proceso competitivo deben cumplir con los siguientes requisitos²⁵:

- Entre las propuestas no deben existir más de 30 días de diferencia; y la vigencia de las mismas tendrá que ser de al menos 60 días naturales. En el caso de propuestas relativas a instrumentos derivados, no será aplicable la vigencia mínima de 60 días naturales.
- La solicitud de financiamiento que se requiera a cada institución financiera deberá precisar y ser igual en los siguientes aspectos:
 1. Monto²⁶.
 2. Plazo.
 3. Perfil de amortizaciones.
 4. Condiciones de disposición.
 5. Oportunidad de entrega de los recursos.
 6. Especificación del recurso a otorgar como fuente de pago del financiamiento o la garantía a contratar de acuerdo a lo autorizado por la legislatura local.
- Las ofertas irrevocables que presenten las instituciones financieras deberán precisar los términos y condiciones financieras aplicables al financiamiento, así como la fuente o garantía de pago que solicite.²⁷ El ente público deberá presentar la respuesta de las instituciones financieras que decidieron no presentar oferta.
- En caso de no obtener el número mínimo de ofertas irrevocables, el proceso competitivo será declarado desierto por única ocasión, por lo que el ente público, deberá realizar un nuevo proceso competitivo. En caso de que en la segunda invitación para el proceso competitivo, tampoco existiera el número mínimo de ofertas irrevocables y bajo el supuesto de que se cuente con una propuesta presentada en tiempo y forma (hora y lugar indicados en la invitación) cumpliendo con las condiciones establecidas por el convocante, ésta será declarada como la oferta ganadora.
- Se contratará la oferta que represente las mejores condiciones de mercado. Es decir, aquellas que garantizan el menor costo financiero, incluyendo todas las comisiones, gastos y cualquier otro accesorio que estipule la propuesta.
- Si una oferta no cubre el monto a contratar, se considerarán en orden preferente las propuestas que representen las mejores condiciones de mercado para el ente público, hasta cubrir el monto requerido.

²⁵ Art. 26 de la LDF

²⁶ En ningún caso la solicitud podrá exceder de los términos y condiciones autorizados por la legislatura local.

²⁷ En el caso de que las instituciones financieras invitadas hayan decidido no participar, éstas deberán presentar su negativa por escrito.

Como se mencionó previamente para el caso de los financiamientos a corto plazo, para elaborar un comparativo que permita determinar cuál es el costo financiero más bajo se debe calcular la tasa efectiva, la cual toma en cuenta no solo la tasa de interés, sino también todos los costos relacionados con el financiamiento. Como fuera mencionado en la sección precedente, para el cálculo del valor presente de una Oferta Calificada, el ente público deberá proyectar la totalidad de los flujos de pago a favor de la institución financiera²⁸. Dichos flujos serán descontados, utilizando la curva de proyecciones de la Tasa de interés Interbancaria de Equilibrio a 28 días anualizada. Se deberá utilizar la misma curva de proyecciones para descontar el costo de cada una de las Ofertas Calificadas, especificando en el documento la fecha en que ésta fue calculada²⁹. El costo en valor presente de la Oferta Calificada deberá ser dividido entre el monto ofertado por la institución financiera correspondiente.

Como mencionado, la metodología que establece cómo realizar la comparación de propuestas ha sido desarrollada por la SHCP en los Lineamientos de la metodología para el cálculo del menor costo financiero y de los procesos competitivos de los financiamientos y obligaciones a contratar por parte de entidades federativas, municipios y entes públicos. Como también mencionado, esta metodología se puede analizar en mayor detalle en el ejercicio autoformativo incluido en la plataforma de este curso. Asimismo, se sugiere consultar el motor de cálculo³⁰ ilustrativo que la propia SHCP ha desarrollado.

Vale señalar que las entidades y municipios cuentan con la capacidad de fraccionar la contratación del monto de financiamiento autorizado por parte de la legislatura local, a fin de que los financiamientos contratados puedan ajustarse al perfil de financiamiento y de pago deseado por el ente público. De realizarse dicho fraccionamiento, el ente público deberá considerar en todo momento el monto total de deuda solicitada para contratación.

En caso de que el monto que se esté pensando contratar para financiamiento o refinanciamiento sea igual o superior a 500 millones de UDIS, se podrán implementar **procesos competitivos flexibles**, conforme lo marcan los Lineamientos en los numerales 25 al 29. En dicho supuesto, el ente público podrá especificar rangos o límites máximos para cada uno de los siguientes componentes:

- Plazo
- Perfil de amortizaciones de capital incluyendo, en su caso, periodo de gracia;
- Periodicidad de pago de los intereses;

28 Para el cálculo del costo en valor presente de la Oferta Calificada, el Ente Público deberá proyectar la totalidad de flujos de pago a realizar a favor de la Institución Financiera conforme al numeral 14, inciso a), de los Lineamientos

29 De acuerdo con el numeral 28 de los lineamientos: "Será obligación del Ente Público obtener la curva de proyecciones de la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio a 28 días anualizada con un proveedor de precios autorizado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. La proyección deberá cubrir, al menos, el plazo máximo del Financiamiento."

30 http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Motor_Calculo

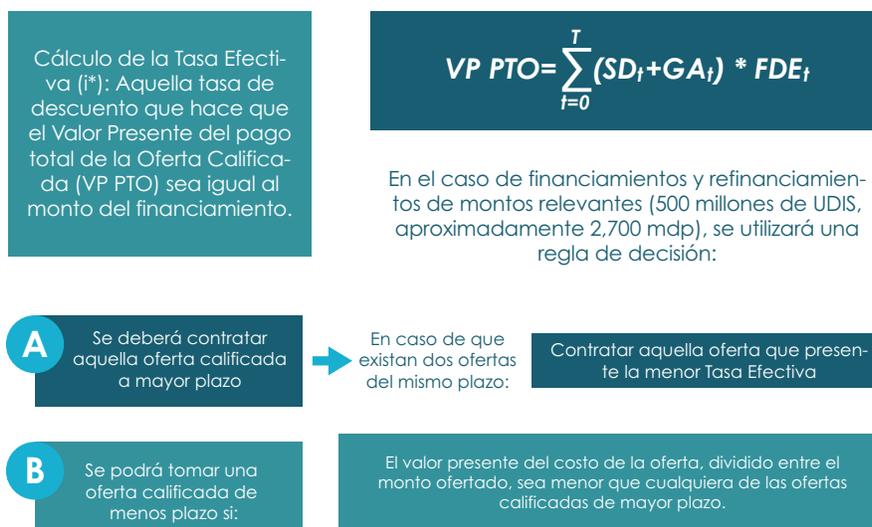
- Recurso a otorgar como Fuente de Pago del Financiamiento a contratar, el cual deberá indicarse como un porcentaje de dicho recurso. En este caso, el recurso a otorgar no deberá diferir entre ofertas.

En los procesos competitivos flexibles, el ente público deberá observar los siguientes criterios de decisión:

- Contratar aquella oferta calificada de mayor plazo.
- No obstante, a lo anterior, el ente público podrá tomar una oferta calificada de menor plazo, siempre que el costo de ésta, en valor presente dividido entre el monto ofertado, sea menor que el costo en valor presente entre el monto ofertado de cualquiera de las ofertas calificadas de mayor plazo disponibles, es decir, que aún no hayan sido seleccionadas.
- En caso de existir dos o más ofertas calificadas con el mismo plazo, deberá contratar aquella con la menor tasa efectiva.
- En caso de que una sola oferta calificada no cubra el total del monto de financiamiento, se deberá repetir el proceso de decisión descrito hasta cubrir el monto total de la convocatoria.

La tasa efectiva es indicativa para el caso de contratación de las APPs y arrendamientos. En todos los demás instrumentos, la tasa efectiva es el criterio de determinación entre las ofertas calificadas.

Figura 7. Procesos Competitivos Flexibles.



Fuente: Elaboración propia con base en la LDF y lineamientos.

En el caso de los créditos simples³¹, es decir, créditos de largo plazo para obtener liquidez en la realización de inversiones público-productivas, el costo financiero será reflejado a través de la tasa efectiva, es decir, la tasa anual que representa el servicio de la deuda o pago por servicio y los gastos adicionales, sin contemplar los gastos adicionales contingentes.

Una vez concluido el proceso competitivo, el análisis comparativo de las propuestas recibidas deberá ser publicado en la página de internet del ente público, o en su caso, de la entidad federativa o municipio, según se trate.

A continuación, se presenta un ejemplo de la manera de presentar la información de dos ofertas calificadas:

Figura 8. Ejemplo de información de dos Ofertas Calificadas.

Características del Crédito	Oferta Banca 1	Oferta Banca 2
Monto ofertado	50,000,000 MXN	50,000,000 MXN
Plazo	120 meses (3,640 días)	120 meses (3,640 días)
Perfil de Amortización	Creciente	Creciente
Tasa de interés ofertada (TIIE 28+Sobretasa)	Sobretasa 1.5% (TIIE 28+1.5%)	Sobretasa 2.0% (TIIE 28+2.0%)
Comisión por Apertura	1% del Monto Contratado + IVA	Sin comisión de apertura
Comisión por Anualidad	0.5% sobre el saldo insoluto + IVA	Sin comisión de anualidad

Fuente: SHCP.

Asociaciones Público-Privadas y arrendamientos financieros³²

Previo a la promulgación de la LDF, no existía la obligación de garantizar las mejores condiciones de contratación de arrendamientos financieros y obligaciones derivadas de APPs. Tras la aprobación de la LDF, la contratación que derive de arrendamientos financieros o de esquemas de APPs deberá cumplir con todos los requisitos descritos previamente para la contratación de financiamientos de largo plazo, los cuales deberán garantizar las mejores condiciones de mercado. Asimismo, la contratación de arrendamientos financieros y obligaciones derivadas de APPs deberá contar con la autorización de la legislatura local.

Adicionalmente, la convocatoria para la contratación de obligaciones derivadas de APPs deberá especificar, por lo menos, los siguientes elementos³³:

31 De acuerdo con diversas instituciones financieras, un crédito simple es un instrumento de crédito a largo plazo que apoya el cumplimiento en tiempo de las metas preestablecidas en fomento del desarrollo regional, dirigido a Gobiernos Estatales y Municipales, así como Dependencias y Entidades de Administración Pública. Financia proyectos de infraestructura y equipamiento, así como de servicios recibidos, entre otros, de acuerdo con facultades dentro del marco legal específico.

32 Art. 27 de la LDF.

33 Numeral 7 de los Lineamientos de la Metodología para el Cálculo del Menor Costo Financiero y de los Procesos Competitivos de los Financiamientos y Obligaciones a contratar por parte de las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos.

- **Descripción general del proyecto** a contratar, especificando los servicios e inversión pública productiva a contratar;
- **Monto de inversión** estimado por la autoridad contratante;
- **Plazo de prestación del servicio**, especificando fechas de inicio y fin de las etapas de construcción y operación;
- **Mecanismo de pago**, desagregando la forma y periodicidad con la cual se pagarán las contraprestaciones por los servicios a contratar;
- **Recursos a otorgar** como **fuentes de pago**, directa o alterna, de la obligación a contratar;
- **Características y especificaciones técnicas**, así como los niveles mínimos de desempeño de los servicios a prestar;
- **Relación de documentos** que los prestadores de servicios deberán presentar en sus ofertas, conforme a lo previsto por la legislatura local;
- Precisar en la oferta, en relación con el pago del servicio a contratar, el pago correspondiente a la inversión pública productiva a realizar;
- Indicar que la oferta deberá precisar todos los gastos adicionales y los gastos adicionales contingentes asociados al pago de la contraprestación;
- **Especificar los conceptos**, tales como, financiamiento, capital de riesgo, provisión de servicios unitarios y gastos fijos de operación y mantenimiento, penalizaciones y deducciones a dicha contraprestación por problemas en la calidad, cantidad, oportunidad del servicio recibido por la autoridad contratante, entre otras;
- **La fecha o periodo de recepción de las ofertas** de obligaciones. En el caso en que se establezca un periodo, las ofertas no deberán diferir en más de 30 días naturales;
- **Contrato marco**, en el cual se deberá insertar en una cláusula específica los riesgos que se trasladarán al sector privado y aquéllos que serán retenidos por el ente público en el proyecto de que se trate, y
- Adicionalmente, el ente público podrá solicitar el **cálculo de la tasa efectiva** presentada por el prestador de servicios, para lo cual deberá señalar una misma fecha de cálculo para todos los oferentes.

Los elementos de la convocatoria deberán coincidir con lo dispuesto en la correspondiente autorización emitida por la legislatura local, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley, respecto al monto, el plazo máximo de pago del servicio y, en su caso, la Fuente de Pago o la contratación de una Garantía de Pago de la obligación.

Adicionalmente, las propuestas deberán ajustarse a las particularidades de la obligación a contratar, siendo obligatorio hacer público todos los conceptos que representen un costo para el ente público.

Mercado Bursátil³⁴

En el caso de la contratación de financiamientos u obligaciones a través del mercado bursátil, el ente público deberá fundamentar en el propio documento de colocación las razones por las cuales el mercado bursátil es una opción más adecuada que el bancario. En este caso, se exceptúa la obligatoriedad de contratar bajo los criterios de mejores condiciones de mercado, pero se obliga al ente público a precisar todos los costos derivados de la emisión y colocación de valores.

Por su parte, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores definirá mediante disposiciones de carácter general, los requisitos de revelación en contraste a los gastos relacionados con la oferta de los valores a emitir que deben cumplir los entes públicos (incluyendo un comparativo de los costos incurridos en emisiones similares durante los últimos 36 meses por parte de otros entes públicos, así como en otras opciones que contemple el ente). Los entes públicos deberán entregar a su respectiva legislatura local una copia de los documentos de divulgación de la oferta el día hábil siguiente de su presentación a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, preliminar como definitiva.

Disposiciones de la CNBV

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores emitió una resolución que modifica las Disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado de valores, la cual se publicó en el DOF el miércoles 19 de octubre de 2016. La referida modificación se hizo con la intención de dar cumplimiento a la LDF, emitiendo disposiciones de carácter general en las que se establecieran los requisitos de revelación respecto del gasto relacionados con la oferta de valores a emitir que deberán cumplir los entes públicos.

Se realizaron modificaciones a la información que debe contener el prospecto de colocación correspondiente, a fin de que los inversionistas cuenten con la información necesaria que les permita tomar decisiones adecuadas en proyección de sus intereses y en concordancia con el principio de revelación al mercado de información relevante.

Para tales efectos, en el anexo L de dicho ordenamiento, se estableció el “Instructivo para la elaboración de prospectos de colocación de inscripción de valores emitidos por entidades federativas y municipios”³⁵. Se solicita información puntual sobre la oferta y los gastos relacionados con la oferta, realizando las siguientes descripciones:

- Se deberán describir las razones por las cuales el financiamiento a través del mercado bursátil es más adecuado que el financiamiento bancario, incluyen-

³⁴ Art. 28 de la LDF.

³⁵ RESOLUCIÓN que modifica las Disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado de valores. Consultado el 17/07/2017 en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5457307&fecha=19/10/2016

do una perspectiva general de las condiciones económicas y de mercado al momento de la evaluación de ambas fuentes de financiamiento, así como los principales supuestos económicos definidos para su elaboración.

- Se deberán incluir cifras estimadas de los recursos efectivos de la colocación y de todos los gastos relacionados con la oferta en el prospecto preliminar, desglosando cada uno de los conceptos y entidades participantes conforme a la tabla siguiente, así como los recursos netos efectivos de la colocación y los gastos efectivamente erogados en el prospecto definitivo;
- Se deberá incluir un comparativo respecto de los costos incurridos por otras entidades federativas o municipios en emisiones similares en los últimos 36 meses a la fecha de solicitud. Por emisiones similares deberá entenderse aquellas que compartan con la emisión respectiva al menos dos de las siguientes características: tipo de valor, tipo de garantía o grado de riesgo.
- Se deberá incluir el análisis comparativo con los resultados del proceso competitivo de otras opciones de financiamiento.

A continuación, se presenta una tabla de referencia para enlistar los gastos relacionados con la oferta. Se trata del formato emitido por la CNBV para los efectos:

Tabla 2. Tabla de gastos relacionados con la oferta.

Concepto	Monto	% sobre monto colocado
Recursos efectivos de la colocación (a)		
Gastos: <ul style="list-style-type: none"> • Estudio y trámite (CNBV). • Inscripción en el RNV (CNBV). • Listado en alguna bolsa. • Representante común. • Instituciones calificadoras de valores. • Comisiones por intermediación y colocación. • Asesores legales. • Auditores externos. • Impresión y publicación del prospecto o suplemento. • Promoción (eventos bursátiles, viáticos, etcétera). • Otros (desglosar, en su caso). 		
Total de Gastos (b)		
Recursos netos efectivos de la colocación (a-b)		

Fuente: Elaboración propia con base en la CNBV.

Asimismo, se enlistan los elementos que deben precisarse sobre el financiamiento bursátil de otras entidades federativas o municipios:

1. Denominación del emisor.
2. En su caso, denominación del garante, descripción de la garantía o la mención de ser quirografarios.
3. Grado de riesgo indicado en las tablas de correspondencia de calificaciones y grados de riesgo, a largo plazo y a corto plazo según corresponda, para la escala México, comprendidos en el Anexo 1-B de las “Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito” publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2005 y sus respectivas modificaciones. Indicar el mayor grado de riesgo en el caso de contar con dos o más calificaciones con distinto grado de riesgo.
4. Plazo de la emisión en días.
5. Tasa de interés pactada (ej. 7% o TIIE + 200 pb)
6. Total de gastos relacionados con la oferta, revelados en el prospecto o suplemento definitivos.
7. Total de gastos relacionados con la oferta / monto colocado.

Contratación por Licitación Pública

De acuerdo con el artículo 29 de la LDF, exceptuando los financiamientos contratados por mercado bursátil, cuando la autorización exceda de 100 millones de Unidades de Inversión, el proceso de contratación se realizará mediante licitación pública, en los siguientes términos:

1. El proceso competitivo deberá realizarse pública y simultáneamente. Las propuestas presentadas deberán entregarse en una fecha, hora y lugar previamente especificados y se darán a conocer en el momento en que se presenten, pudiendo emplear mecanismos electrónicos. El ente público no estará obligado a presentar las negativas de participación presentadas por las instituciones financieras o prestador de servicios.
 - En caso de no obtener el mínimo de ofertas irrevocables, la licitación pública será declarada desierta por única ocasión, por lo que, el ente público deberá realizar una nueva licitación pública. En caso de no obtener dos ofertas irrevocables, la oferta ganadora será aquella que se hubiera presentado en el día y la hora indicada en la convocatoria, misma que deberá cumplir con los términos establecidos en la propia convocatoria. Es importante resaltar que la convocatoria mediante la cual se convoque a este concurso podrá incluir supuestos adicionales bajo los cuales podrá declararse desierto el proceso.

- 
2. Se dará a conocer en máximo dos días hábiles a la institución financiera participante que resulte ganadora del proceso. Esto se expondrá por medios públicos, incluyendo la página oficial de Internet del propio ente público, publicando el documento en que conste la comparación de las propuestas presentadas.



3. DEUDA ESTATAL GARANTIZADA

La reforma constitucional de 2015 ya mencionada permitió que el Gobierno Federal garantice la deuda contratada por entidades federativas y municipios. Las garantías del gobierno federal a la deuda subnacional son deseables para los gobiernos locales, ya que las mismas pueden reducir el costo del financiamiento contratado. Esto principalmente debido a que una garantía reduce el riesgo de incumplimiento del pago enfrentado por el acreedor.

Para asegurar que las garantías se otorguen de manera eficiente, la LDF reglamenta los procesos para el otorgamiento de las mismas. Para analizar el funcionamiento de la deuda estatal garantizada (DEG), en esta sección se responderán las siguientes preguntas: **¿Qué requisitos deben cumplir los estados y municipios para acceder a la deuda estatal garantizada?, y ¿Cómo se establece el límite de Deuda Estatal Garantizada para las entidades federativas y los municipios?**



3.1 ¿QUÉ REQUISITOS DEBEN CUMPLIR LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS PARA ACCEDER DE DEUDA ESTATAL GARANTIZADA?

El primer requisito que un estado debe satisfacer para acceder a la DEG es celebrar un convenio con la SHCP. Los convenios a celebrarse deberán contener metas de finanzas públicas, tales como disminución gradual del balance presupuestario de recursos disponibles negativo y, en su caso, reducción del gasto corriente y aumento de los ingresos locales. Todos los convenios a celebrarse deberán contener metas relacionadas a los límites de endeudamiento.

Además de la celebración de un convenio, para acceder a la DEG la entidad federativa debe afectar participaciones federales suficientes, bajo un vehículo específico de pago y en los términos que se convengan con la SHCP.

Para poder celebrar los mencionados convenios con la SHCP y afectar las participaciones, las entidades federativas y los municipios deberán contar con la autorización debida por parte de las legislaturas locales y, en su caso, por los cabildos. Sin dicha autorización los convenios no podrán ser celebrados³⁶.

Vale señalar que los convenios negociados entre la SHCP y los gobiernos locales serán revisados por el Congreso de la Unión. La LDF establece que si un estado se ubica en un nivel de endeudamiento elevado de acuerdo con el Sistema de Alertas, el Congreso de la Unión, a través de una comisión legislativa bicameral, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas y podrá emitir las observaciones que considere pertinentes en un plazo de máximo 15 días hábiles, contados desde la recepción del proyecto de convenio.

La comisión legislativa bicameral está integrada de la siguiente forma:

Figura 9. Comisión legislativa bicameral.



Fuente: Elaboración propia.

El monitoreo de los convenios formalizados se realizará mediante la evaluación periódica del cumplimiento de las obligaciones específicas establecida en dichos convenios. La SHCP monitoreará los compromisos contraídos por las entidades federativas y éstas, a su vez, monitorearán los compromisos contraídos por los municipios. Con el fin de facilitar este monitoreo, los estados y municipios deberán enviar, trimestralmente, la información especificada en el convenio. Asimismo, el estado enviará la evaluación de su municipio a la SHCP, a través de su secretaría de finanzas o su equivalente. Por tanto, la validez y exactitud de la información brindada es responsabilidad de los estados y municipios.

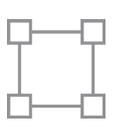
La SHCP y los estados deberán publicar, mediante su respectiva página oficial de internet, el resultado de las evaluaciones que realicen. Aunado a ello, los estados y municipios incluirán en un apartado de su cuenta pública y en los informes que periódicamente entreguen a la legislatura local, la información relativa al cumplimiento de los convenios.

³⁶ Los convenios celebrados serán publicados en el Diario Oficial de la Federación, así como en el medio oficial de difusión del estado correspondiente. En el caso de que un estado quiera incluir a municipios en el mecanismo de coordinación con el gobierno federal, éstos deberán contar con el aval de la entidad y suscribir un convenio adicional y único vale señalar la Federación respecto a sus municipios.

El incumplimiento del convenio por parte de un estado o municipio implicará su imposibilidad para contratar Deuda Estatal Garantizada adicional, y según el grado de incumplimiento, deberán pagar a la Federación el costo asociado o acelerar los pagos del financiamiento respectivo, o realizar ambas acciones, según las condiciones que se establezcan en el propio convenio.

Además, si se presenta incumplimiento, en todo momento la Secretaría podrá terminar el convenio. La SHCP deberá realizar la declaratoria correspondiente, notificar al estado y de ser el caso, al municipio, ordenando su publicación en el DOF. La terminación por cumplimiento del objeto o acuerdo entre las partes también requiere declaratoria y su consiguiente publicación en el DOF. Se debe aclarar que la terminación anticipada no afectará los derechos adquiridos por terceros en lo respectivo al financiamiento.

Finalmente, el Ejecutivo federal deberá informar al Congreso de la Unión sobre la Deuda Estatal Garantizada otorgada o finiquitada mediante los informes trimestrales que requisita la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. De igual forma, la SHCP enviará un reporte a la comisión legislativa bicameral sobre el resultado de las evaluaciones que realicen de los convenios de los estados y de los municipios que reporte cada estado; además de un reporte sobre el Registro Público Único.



3.2 ¿CÓMO SE ESTABLECE EL LÍMITE DE DEUDA ESTATAL GARANTIZADA PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS?

Existen dos tipos de límites establecidos en la LDF en relación con el monto de la DEG. El primer límite es de carácter global y establece el saldo total máximo de la Deuda Estatal Garantizada. La LDF establece que este saldo no podrá exceder el 3.5% del PIB nominal nacional del ejercicio fiscal anterior, estimado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Con este límite se busca limitar el riesgo contraído por el Gobierno Federal por el otorgamiento de garantías a la deuda de gobiernos locales.

El segundo tipo de límite sobre la Deuda Estatal Garantizada restringe el monto máximo de DEG que puede contratar un estado o un municipio dado. La LDF establece que el monto máximo de DEG que un gobierno local puede contratar no puede superar el 100% de la suma de sus ingresos de libre disposición, de acuerdo con lo establecido en su Ley de Ingresos del ejercicio correspondiente, esto a fin de evitar un elevado nivel de concentración en estados o municipios con elevados niveles de endeudamiento.

Adicionalmente, la LDF establece que las garantías se irán otorgando de forma gradual a lo largo del periodo de vigencia del convenio firmado con la SHCP, tal como la figura siguiente lo indica.

Figura 10. Proceso gradual de establecimiento de límite de Deuda estatal garantizada.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a lo establecido en la LDF.

4. LA RELEVANCIA DEL SISTEMA DE ALERTAS EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE OBLIGACIONES FINANCIERAS

La LDF tiene como uno de sus componentes fundamentales el Sistema de Alertas. Este sistema no es otra cosa que una publicación, hecha por la SHCP, conteniendo la medición de ciertos indicadores de endeudamiento de los entes públicos. El Sistema de Alertas se publica en la página oficial de Internet de la SHCP, actualizando su información sobre las entidades cada tres meses en los 60 días naturales posteriores al término del trimestre³⁷. La información sobre los municipios se actualiza semestralmente y la de los restantes entes públicos, anualmente.

La publicación de estas mediciones es de suma importancia para el objetivo de disciplina financiera, ya que los resultados de dichas mediciones controlan el nivel de endeudamiento adicional de los entes públicos. El Sistema de Alertas también abre nuevas posibilidades para que los ciudadanos participen en el proceso de rendición de cuentas, al transparentar el nivel de endeudamiento de los entes públicos.

Por lo tanto, es importante entender cómo funciona el Sistema de Alertas y cuál es su papel en el proceso de contratación de obligaciones financieras. Para facilitar la comprensión de este tema, responderemos las siguientes preguntas: **¿Cuáles son los indicadores del Sistema de Alertas y cómo funciona cada uno de ellos?**, **¿Cómo se evalúan los indicadores del Sistema de Alertas?**, y por último, **¿Cuáles son los efectos del Sistema de Alertas?**



4.1 ¿CUÁLES SON LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE ALERTAS Y CÓMO FUNCIONA CADA UNO DE ELLOS?

El Sistema de Alertas toma en consideración tres indicadores a la hora de evaluar el nivel de endeudamiento de un ente público. Estos indicadores son:

³⁷ Artículo 48 de la LDF.

- 
1. Monto de la deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición.
 2. Monto del servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición.
 3. Monto de obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas, menos los montos de efectivo, bancos e inversiones temporales, sobre ingresos totales.

Los conceptos y variables que deben ser contabilizados dentro de cada uno de estos tres indicadores se encuentran definidos detalladamente en el Reglamento del Sistema de Alertas, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 31 de marzo de 2017.

La información requerida para realizar la medición de los indicadores del Sistema de Alertas, para el caso de las entidades federativas, será actualizada y entregada electrónicamente a la SHCP, a través del Sistema del Registro Público Único, conforme a los formatos establecidos en los criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley. La información correspondiente a municipios y entes públicos distintos de la administración pública centralizada de las entidades federativas y municipios, será remitida por la entidad federativa³⁸.

Monto de la deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición (ILDs)

El primer indicador del Sistema de Alertas *Monto de la deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición*, es de vital importancia, ya que mide el nivel de apalancamiento de un ente público, concepto fuertemente ligado a la sostenibilidad de las finanzas públicas. De acuerdo al reglamento del Sistema de Alertas, los endeudamientos y obligaciones que deben ser considerados para el cálculo de este indicador son, entre otros:

- El saldo insoluto por concepto de créditos simples;
- El saldo insoluto por concepto de emisiones bursátiles;
- El saldo no cubierto del principal por concepto de créditos respaldados con bonos cupón cero, es decir, la diferencia entre el financiamiento dispuesto y el valor del bono;
- El saldo insoluto por concepto de arrendamientos financieros;

³⁸ Los entes públicos que no entreguen oportunamente la información para llevar a cabo la medición del Sistema de Alertas, no serán evaluados, por lo que no se actualizará la medición vigente en el Sistema de Alertas. La Secretaría informará la falta de medición en el Sistema de Alertas. De presentarse esta situación por más de dos evaluaciones consecutivas, no se realizará la medición del nivel de endeudamiento del Ente Público y, por tanto, el Techo de Financiamiento Neto para el siguiente ejercicio fiscal corresponderá al de un nivel de endeudamiento elevado. Lo anterior, sin perjuicio de los procedimientos que resulten aplicables en términos de las disposiciones jurídicas aplicables en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos.

- El saldo dispuesto no pagado por concepto de líneas de crédito contingentes o revolventes.
- El saldo insoluto de la deuda pública y obligaciones contratada por cualquiera de sus entes públicos y que cuente con una Garantía o Fuente de Pago de Ingresos de Libre Disposición de la entidad federativa o del municipio;
- El saldo dispuesto no pagado de las Garantías de Pago;
- El saldo insoluto de la Deuda Contingente;
- El saldo pendiente de pago del servicio de inversión en infraestructura, relacionado con obligaciones de Asociaciones Público-Privadas, y
- El saldo insoluto derivado de cualquier otra obligación de pago que implique pagos financieros programados.

Para la actualización de este indicador, ésta se realizará con base en el saldo de la deuda pública y obligaciones al cierre del trimestre correspondiente, el cual se calculará tomando el saldo del trimestre anterior menos las amortizaciones del trimestre, más las disposiciones del periodo y cualquier otro monto por el cual el saldo de la deuda pública y obligaciones se haya modificado en su importe. Para efectos de la medición del nivel de endeudamiento que determina el Techo de Financiamiento Neto, el cálculo de este indicador deberá realizarse con base en el monto correspondiente de deuda pública y obligaciones de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal anterior.

Monto del servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición

Por su parte, el indicador de monto del servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición es importante para determinar la sostenibilidad financiera de un ente público, ya que capta la capacidad de pago del ente, al relacionar el costo de la deuda con los recursos con los que se cuentan para hacerle frente.

Para el cálculo del denominador del indicador se debe considerar, de acuerdo con el reglamento del Sistema de Alertas, el monto resultante de la suma de las amortizaciones, intereses, anualidades y demás costos financieros vinculados a cada financiamiento que el ente público tenga contratado y que se ubiquen como deuda pública, sin considerar las amortizaciones de financiamientos y obligaciones que hayan sido pagadas con antelación a la fecha programada de pago. También se contabilizan los montos que corresponden a los pagos de inversión por infraestructura y costos financieros asociados a esquemas de APPs que se tengan contratados, así como cualquier otra obligación que implique pagos financieros programados y cualquier otra obligación inscrita en el RPU. Los prepagos de deuda no serán tomados en cuenta, ya que estos favorecen la disminución de la deuda.



La actualización de la información de este indicador, considerará los montos devengados de los cuatro trimestres previos a la fecha del cálculo y para el caso de la determinación del Techo de Financiamiento Neto del ejercicio siguiente, considerará la suma de los montos reportados como devengados por los entes públicos en la Cuenta Pública del ejercicio fiscal anterior.

Monto de obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas, sobre ingresos totales

Finalmente, el tercer indicador -monto de obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas, menos los montos de efectivo, bancos e inversiones temporales, sobre ingresos totales-, busca reflejar la disponibilidad financiera del ente público para hacer frente a sus obligaciones contratadas a plazos menores de 12 meses en relación con los ingresos totales. Para calcular este indicador se verificará el monto de las obligaciones a corto plazo, así como el monto de los pasivos que se tengan con proveedores y contratistas cuyo vencimiento sea menor a un año y que se encuentren contabilizados de conformidad con el plan de cuentas emitido por el CONAC, bajo los siguientes conceptos de pasivo:

1. De la partida Efectivo y Equivalentes

- **Efectivo**, representa el monto en dinero propiedad del ente público recibido en caja y aquél que está a su cuidado y administración.
- **Bancos/Tesorería**, representa el monto de efectivo disponible propiedad del ente público, en instituciones bancarias.
- **Inversiones temporales**, representa el monto excedente de efectivo invertido por el ente público, cuya recuperación se efectuará en un plazo inferior a tres meses.

2. De la partida cuentas por pagar a corto plazo.

- **Proveedores por pagar a corto plazo**, representa los adeudos con proveedores con vencimiento menor o igual a doce meses.
- **Contratistas por obra pública por pagar a corto plazo**, representa los adeudos con contratistas de obras, proyectos productivos y acciones de fomento, en un plazo menor o igual a doce meses.
- **Otras cuentas por pagar a corto plazo**, las obligaciones de pago que no se incluyen en las cuentas genéricas del plan pero que tendrán que ser liquidadas en un período no mayor a doce meses.

3. De la partida documentos por pagar a corto plazo.

- **Documentos comerciales por pagar a corto plazo**, son los adeudos documentados con vencimiento menor a doce meses.

- **Documentos con contratistas por obras públicas por pagar a corto plazo**, adeudos documentados con contratistas por obras públicas, con vencimiento menor a doce meses.
- **Otros documentos por pagar a corto plazo.**

4. De la partida títulos y valores por pagar a corto plazo.

- **Títulos y valores de la deuda pública interna a corto plazo**, representa los adeudos contraídos por la colocación de bonos y otros títulos de valores de la deuda pública interna, con vencimiento en un plazo menor o igual a doce meses.

5. De la partida otros pasivos a corto plazo:

- **Otros pasivos circulantes**, representan los adeudos con terceros, no incluidos en las cuentas genéricas de pasivos a corto plazo.

Por su parte, la actualización de este indicador se realizará con base en el saldo de los conceptos señalados anteriormente, reportados al cierre del trimestre correspondiente. Para efectos de la medición del nivel de endeudamiento que determina el Techo de Financiamiento Neto, el cálculo de este indicador deberá realizarse con base en el monto correspondiente a los conceptos antes referidos en la Cuenta Pública del ejercicio fiscal anterior.



4.2 ¿CÓMO SE EVALÚAN LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE ALERTAS³⁹?

Una vez recibida la información requerida, la SHCP procederá a calcular el valor de cada uno de los tres indicadores del Sistema de Alertas. Para cada indicador del Sistema, la SHCP determinó tres rangos posibles de valores: bajo, medio y alto⁴⁰. Los rangos para los diferentes indicadores del Sistema de Alertas para municipios y entidades federativas vienen resumidos en el siguiente cuadro:

Cuadro 3: Rangos para indicadores del Sistema de Alertas

	Bajo		Medio		Alto	
	Municipios	Entidades federativas	Municipios	Entidades federativas	Municipios	Entidades federativas
Deuda pública y obligaciones / ILDs	≤ 60%	≤ 100%	>60% y ≤ 120%	>100% y ≤ 200%	> 120%	> 200%

39 Arts. 13 y 14 del Reglamento del Sistema de Alertas emitido por la SHCP.

40 Ver Acuerdo por el que se dan a conocer los valores que determinan los límites de los rangos bajo, medio y alto, publicados en el DOF el 30 de junio de 2017 y Acuerdo por el que se dan a conocer los valores que determinan los límites de los rangos bajo, medio y alto de los municipios, publicado en el DOF el 31 de octubre de 2017.

Servicio de la deuda y de obligaciones / ILDs	≤ 5%	≤ 7.5%	>5% y ≤ 10%	>7.5% y ≤ 15%	> 10%	> 15%
Obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas, menos los montos de efectivo, bancos e inversiones temporales / ingresos totales	≤ 15%	≤ 7.5%	>15% y ≤ 25%	>7.5% y ≤ 12%	> 25%	> 12.5%

Fuente: Acuerdos de la SHCP publicado en DOF.

Tomando como base los rangos en que se encuentran los tres indicadores, se califica el nivel de endeudamiento de cada entidad y municipio, también en tres valores. Estas tres posibles calificaciones son:

- **Endeudamiento sostenible.**
- **Endeudamiento en observación.**
- **Endeudamiento elevado.**

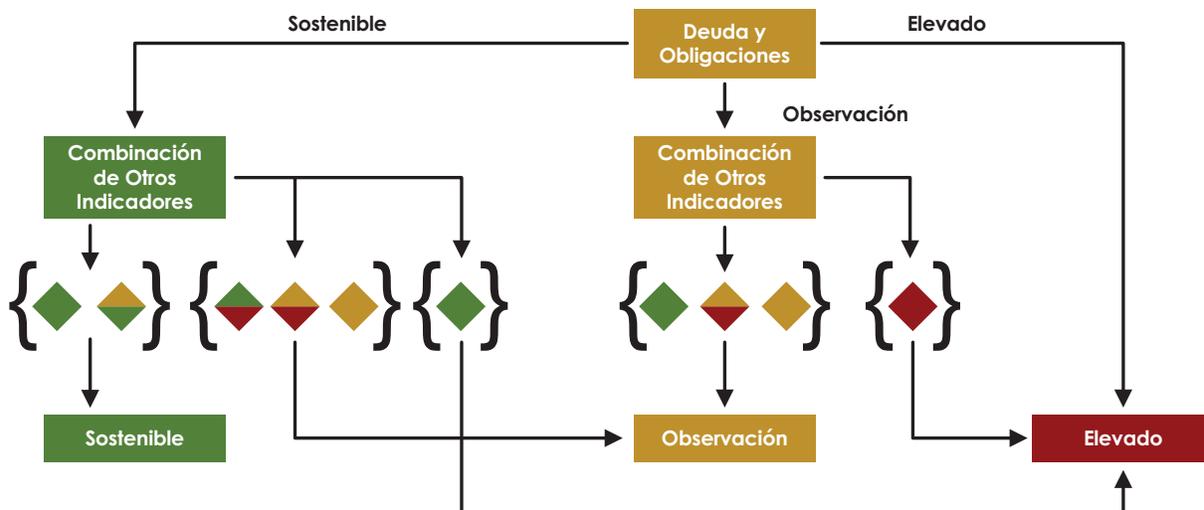
De acuerdo con la metodología de medición detallada en el Reglamento del Sistema de Alertas, la calificación final del nivel de endeudamiento vendrá determinada principalmente por el indicador de deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición. Es decir, la calificación de endeudamiento sostenible se obtiene cuando el indicador de deuda y obligaciones es bajo, la calificación de endeudamiento en observación cuando del mismo indicador es medio y la calificación de endeudamiento elevado cuando el indicador mencionado es alto.

Existen sin embargo dos excepciones a la regla recién descrita. El primer caso de excepción refiere a la posibilidad de que los otros dos indicadores tengan la misma clasificación y ésta es peor que la del primer indicador. En este caso, la calificación vendrá dada por los otros dos indicadores. Por ejemplo, el nivel de endeudamiento es elevado si el indicador de Deuda Pública y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición se ubica en rango bajo o medio y los dos indicadores restantes se ubican en el rango alto.

La segunda excepción se refiere a que uno de los dos indicadores se clasifica como elevado (rojo), y el saldo de la deuda se clasifica como sostenible (verde). En esta circunstancia, el endeudamiento se clasifica en observación.

La figura 11 a continuación resume la metodología para el cálculo de la calificación final del nivel de endeudamiento. El color verde significa un valor de un indicador se encuentra en el rango bajo, el color amarillo implica valor del indicador en el rango medio y el color rojo en el rango elevado. La figura 12 resume la misma información en texto.

Figura 11. Clasificación del nivel de endeudamiento de acuerdo con el Reglamento del Sistema de Alertas



Fuente: SHCP.

Figura 12. Resumen sobre los Niveles de endeudamiento del Sistema de Alertas.

Nivel de endeudamiento sostenible
<p>Esto se dará cuando el indicador de Deuda Pública y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición se ubique en el rango bajo y se presente alguna de las situaciones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> -a) Los indicadores restantes se ubiquen en el rango bajo, o -b) Los indicadores restantes se ubiquen, uno en el rango medio y el otro en el rango bajo.
Nivel de endeudamiento en observación
<p>Cuando el indicador de Deuda Pública y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición se ubique en el rango bajo y se presente alguna de las situaciones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> -a) Los indicadores restantes se ubiquen en el rango medio, o -b) Los indicadores restantes se ubiquen, uno en el rango alto, y el otro en un rango medio o bajo. <p>O cuando el indicador de Deuda Pública y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición se ubique en el rango medio y los dos indicadores restantes se ubiquen en un rango medio o bajo.</p>
Nivel de endeudamiento elevado
<p>Cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> -a) El indicador de Deuda Pública y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición se ubique en el rango alto, o -b) El indicador de Deuda Pública y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición se ubique en rango bajo o medio y los dos indicadores restantes se ubiquen en el rango alto.

Fuente: Elaboración propia con información del Reglamento del Sistema de Alertas SHCP.

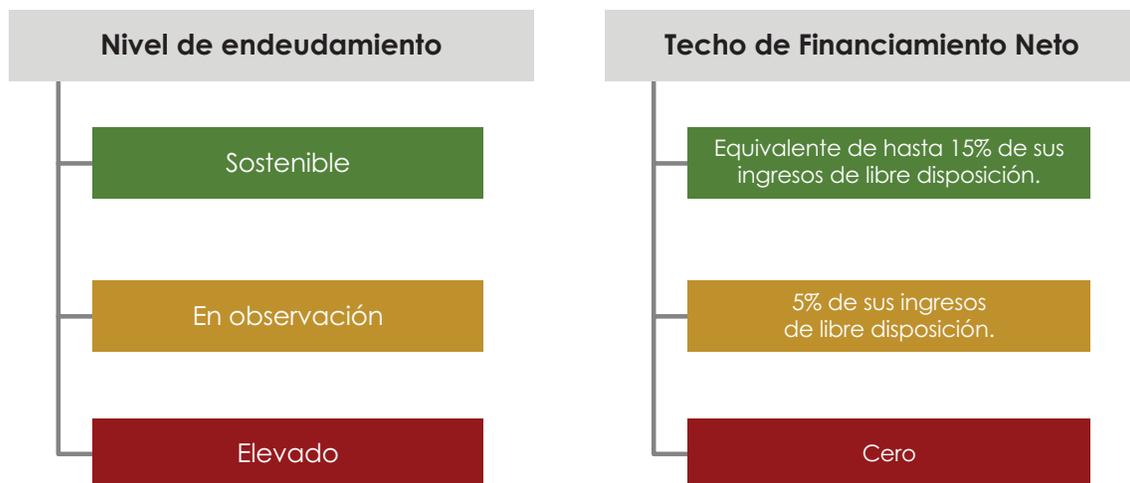


4.3 ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS DE LAS MEDICIONES DEL SISTEMA DE ALERTAS⁴¹?

El principal efecto de la calificación que un ente público obtiene de su nivel de endeudamiento, es que ésta establece un límite para la contratación de nuevos financiamientos que tengan a los ingresos de libre disposición como fuente de pago. En otras palabras, de la medición del Sistema de Alertas se desprende una regla fiscal cuantitativa que establece un límite al crecimiento de la deuda y obligaciones⁴². Dependiendo de la calificación obtenida, la LDF establece techos de financiamiento neto, entendiendo por financiamiento neto la diferencia entre las disposiciones realizadas de un financiamiento, y las disponibilidades, menos las amortizaciones efectuadas de la deuda pública. Los techos de financiamiento neto que la LDF establece son los siguientes:

- A un endeudamiento sostenible corresponderá un Techo de Financiamiento Neto de hasta el equivalente al 15% de sus ingresos de libre disposición (la suma de los ingresos propios, más las participaciones, más el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), más los recursos que no están previamente etiquetados).
- Un endeudamiento en observación tendrá como Techo de Financiamiento Neto el equivalente al 5% de sus Ingresos de libre disposición.
- A un nivel de endeudamiento elevado le toca un Techo de Financiamiento Neto igual a cero⁴³.

Figura 13. Correspondencia entre nivel de endeudamiento y Techo de Financiamiento Neto



Fuente: Elaboración propia con base en LDF y Reglamento del Sistema de Alertas.

41 Arts. 23,24,25 y 26 del Reglamento del Sistema de Alertas emitido por la SHCP.

42 Artículo 46 de la LDF.

43 Un TFN igual a cero significa que solo pueden contraer endeudamiento por un monto igual a las amortizaciones de la deuda que realicen durante dicho periodo.

En caso de que un ente público, con excepción del Poder Ejecutivo de la entidad federativa y de los municipios, se ubique en un nivel de endeudamiento elevado, deberá firmar un convenio con el Poder Ejecutivo que corresponda, para establecer obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria. El seguimiento de las obligaciones de responsabilidad hacendaria establecidas en dicho convenio, estará a cargo del Poder Ejecutivo, ya sea de la entidad federativa o del municipio según corresponda, el cual deberá realizarse con periodicidad trimestral y se publicará a través de las páginas oficiales de internet de los actores involucrados en el proceso.

Es importante mencionar que el resultado de la evaluación del Sistema de Alertas también presenta implicaciones en cuanto al uso de los ingresos excedentes. Como se vio en el módulo dos, los ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición de las entidades federativas podrán destinarse a los rubros mencionados en el artículo 14 de la LDF, sin limitación alguna, siempre y cuando la entidad federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible. Adicionalmente, se estableció que a partir del año 2019, cuando los entes públicos estén clasificados en un nivel de endeudamiento sostenible, podrán utilizar el 5% de los ingresos mencionados en rubros de gasto corriente.

De esta forma, el Sistema de Alertas se vuelve un pilar fundamental para garantizar la sostenibilidad financiera de los entes públicos. La LDF permite que los estados, municipios y entes públicos tengan un balance fiscal negativo siempre y cuando el nivel de endeudamiento de los mismos no sea clasificado como elevado. Una vez que el nivel de endeudamiento alcanza dicha calificación, el balance debe ser equilibrado o superavitario, y la contratación de nuevos financiamientos y obligaciones no puede superar el monto de amortizaciones realizadas en dicho periodo. De esta forma, el límite impuesto garantiza que, en el peor de los escenarios, el saldo de la deuda total se mantenga constante. Esta contención del crecimiento de la deuda pública implica un importante fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal, ya que impide que la deuda crezca.



BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS



BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, A. A. (2014). Lecciones de derecho fiscal. México: Oxford University Press México.

Amieva-Huerta, J. (2010). Finanzas Públicas en México. Ciudad de México: Editorial Porrúa.

ASF, A. S. (2011). Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000- Marzo 2011. México: ASF. Recuperado el 11 de Febrero de 2017, de http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf

ASF, A. S. (2012). Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios. México: ASF. Recuperado el 11 de Febrero de 2017, de http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1._Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf

Ayala, J. E. (2005). Economía del Sector Público. México, D.F.: Esfinge.

Canuto, O., & Lili, L. (2010). Sostenibilidad Financiera del Financiamiento Subnacional a través de la deuda. Obtenido de http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/C13TDAT_219-238.pdf

CEFP . (2016). Las Asociaciones Público Privadas como Alternativa de Financiamiento para las Entidades Federativas. México: Centro de Estudios de Finanzas Públicas.

CEFP. (2007). Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario. México, D.F.: H. Cámara de Diputados .

CEFP. (2016). Diagnóstico de la Deuda Pública de Entidades Federativas. Ciudad de México: Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

CEFP. (2016). Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México, al Tercer Trimestre de 2016. México: Cámara de Diputados.

- CEFP, C. d. (2016). Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México, al Tercer Trimestre de 2016. H. Cámara de Diputados.
- CEFP, C. d. (2016). Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México, al Tercer Trimestre de 2016. México: H. Cámara de Diputados .
- Chapoy Bonifaz, D. B. (2013). Gasto y Financiamiento del Estado. México, D.F.: UNAM.
- Chapoy, D. B. (2006). Finanzas nacionales y finanzas estatales. México: Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.
- Corbacho, A. (2012). Las Instituciones Fiscales del Mañana. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- DOF. (06/01/2017). RESOLUCIÓN que modifica las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito. (Continúa en la Tercera Sección). Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468723&fecha=06/01/2017
- Hernández Trillo, F. (2003). La Economía de la Deuda. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, T. F. (2003). La economía de la deuda. Lecciones desde México. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica .
- Hurtado, C., & Zamarripa, G. (2013). Deuda Subnacional: Un análisis del caso mexicano. México, D.F.: FUNDEF A.C.
- IMCO, I. M. (2016). Reporte de Deuda Subnacional. Ciudad de México: IMCO. Recuperado el 11 de Febrero de 2016, de http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/reporte-deuda-subnacional-segundo-trimestre-de-2016/
- IMCO, I. M. (2016). Reporte de Deuda Subnacional.
- Kopits, G. (2001). Reglas Fiscales: ¿Un marco político útil o un adorno innecesario? Fondo Monetario Internacional (FMI).
- OCDE. (2012). México: Mejores políticas para un desarrollo incluyente. México: Serie “Mejores Políticas”.
- Pérez, T. J., & González, H. I. (2011). La descentralización fiscal en México. México: Comisión Económica para América Latina, CEPAL.
- Pliego, I. H. (2010). El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP.
- Rasteletti, A., & Deza, M. C. (14 de Octubre de 2016). Lecciones de la economía familiar para el control del endeudamiento subnacional. Recuperado el 11 de Febrero de 2016, de <http://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/2016/10/14/476/#>
- SHCP. (2016). Informe Semanal del Vocero 25-29 de abril 2016. México: SHCP.
- 



SHCP. (12 de Febrero de 2017). Obtenido de <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/pdf/2.1.pdf>

SHCP, & CNBV. (s.f.). Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito. Obtenido de <http://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Disposiciones%20de%20car%C3%A1cter%20general%20aplicables%20a%20las%20instituciones%20de%20cr%C3%A9dito.pdf>



Anexo 1: Formato 2, Informe Analítico de la Deuda Pública y Otros Pasivos – LDF.

NOMBRE DEL ENTE PÚBLICO							
Informe Analítico de la Deuda Pública y Otros Pasivos - LDF							
Del 1 de enero al XX de XXXX de 20XX (b)							
(PESOS)							
Denominación de la Deuda Pública y Otros Pasivos (c)	Saldo al 31 de diciembre de 20XX - 1 (d)	Disposiciones del Periodo (e)	Amortizaciones del periodo (f)	Revaluaciones, reclasificaciones y otros ajustes (g)	Saldo final del periodo (h) h=d+e+f+g	Pago de Intereses del Periodo (i)	Pago de comisiones y demás costos asociados durante el periodo (j)
1. Deuda Pública (1=A+B) A. Corto plazo (A=a1+a2+a3) a1) Instituciones de crédito a2) Títulos y Valores a3) Arrendamientos financieros B. Largo plazo (B=b1 +b2+b3) b1) Instituciones de crédito b2) Títulos y valores b3) Arrendamientos financieros 2. Otros pasivos 3. Total de la deuda pública y otros pasivos (3=1+2) 4. Deuda contingente¹ (Informativo) A. Deuda contingente 1 B. Deuda contingente 2 C. Deuda contingente XX 5. Valor de instrumentos bono cupón cero² (Informativo) A. Instrumento bono cupón 1 B. Instrumento bono cupón 2 C. Instrumento bono cupon cero XX							

1. Se refiere a cualquier Financiamiento sin fuente o garantía de pago definida, que sea asumida de manera solidaria o subsidiaria por las Entidades Federativas con sus Municipios, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, locales o municipales, y por los Municipios con sus respectivos organismos descentralizados y empresas de participación municipal mayoritaria.
2. Se refiere al valor del Bono Cupón Cero que respalda el pago de los créditos asociados al mismo (Activo).



Obligaciones a Corto Plazo (k)	Monto Contratado (l)	Plazo Pactado (m)	Tasa de Interés (n)	Comisiones y Costos Relacionados (o)	Tasa Efectiva (p)
6. Obligaciones a Corto Plazo (Informativo)					
A. Crédito 1					
B. Crédito 2					
C. Crédito XX					

