

# Acciones para Fortalecer la Capacidad Crediticia de los Gobiernos Locales

**Enrique Núñez Barba**

*La mejora de la capacidad de pago de un gobierno local se ve reflejada en el incremento de su calificación y por ende en mejores condiciones financieras al contratar un financiamiento. Para lograr lo anterior es importante definir un plan y una política financiera que considere el mejorar sus fortalezas y atenuar sus debilidades económicas-administrativas y financieras. El propósito del presente artículo radica en conocer los principales factores con base en los cuales las calificadoras crediticias determinan la calificación de los gobiernos locales y proponer una serie de acciones para fortalecer su solvencia crediticia.*

## INTRODUCCIÓN

Primero la crisis financiera global y ahora la crisis fiscal europea siguen restringiendo la liquidez en los mercados de deuda y de capitales, donde los acreedores financieros están siendo más críticos a la solvencia de los potenciales prestatarios. Además en nuestro país la calificación crediticia es una obligación legal para la contratación de deuda pública a largo plazo, por lo cual, una mejora en la calificación crediticia puede coadyuvar a que los gobiernos locales puedan tener acceso a mejores condiciones financieras en la obtención de empréstitos para la inversión público-productiva.

La actual crisis europea se ha manifestado primordialmente como una crisis fiscal. Su origen fue el creciente endeudamiento público y entre las causas de dicho crecimiento destacan:

- Las medidas procíclicas y contracíclicas
- El debilitamiento fiscal por la recesión mundial
- El rescate de instituciones financieras y apoyos

La situación fiscal de los países con problemas muestra algunas lecciones:

- ✓ Los déficits fiscales generan obligaciones futuras de pago que no pueden soslayarse.
- ✓ Las presiones de deuda pueden surgir de expansiones de gasto insostenibles y de una estructura fiscal frágil.

La anterior pone de manifiesto los límites de las políticas contracíclicas.

A diferencia de otros países, en el caso de México los indicadores referentes a las finanzas públicas han mejorado recientemente, lo anterior, como consecuencia de las reformas aprobadas en materia impositiva y las medidas para ajustar los precios públicos.

Si bien lo antes señalado pone al país en una mejor posición relativa, es importante para los gobiernos locales estar prevenidos ante eventuales contagios, externos dada la incertidumbre sobre la plena recuperación económica de Estados Unidos (nuestro principal socio comercial) y el temor provocado por la crisis fiscal europea, para ello es importante contar con planes financieros de mediano y largo plazo y a corto plazo tener preparado un plan contingente.

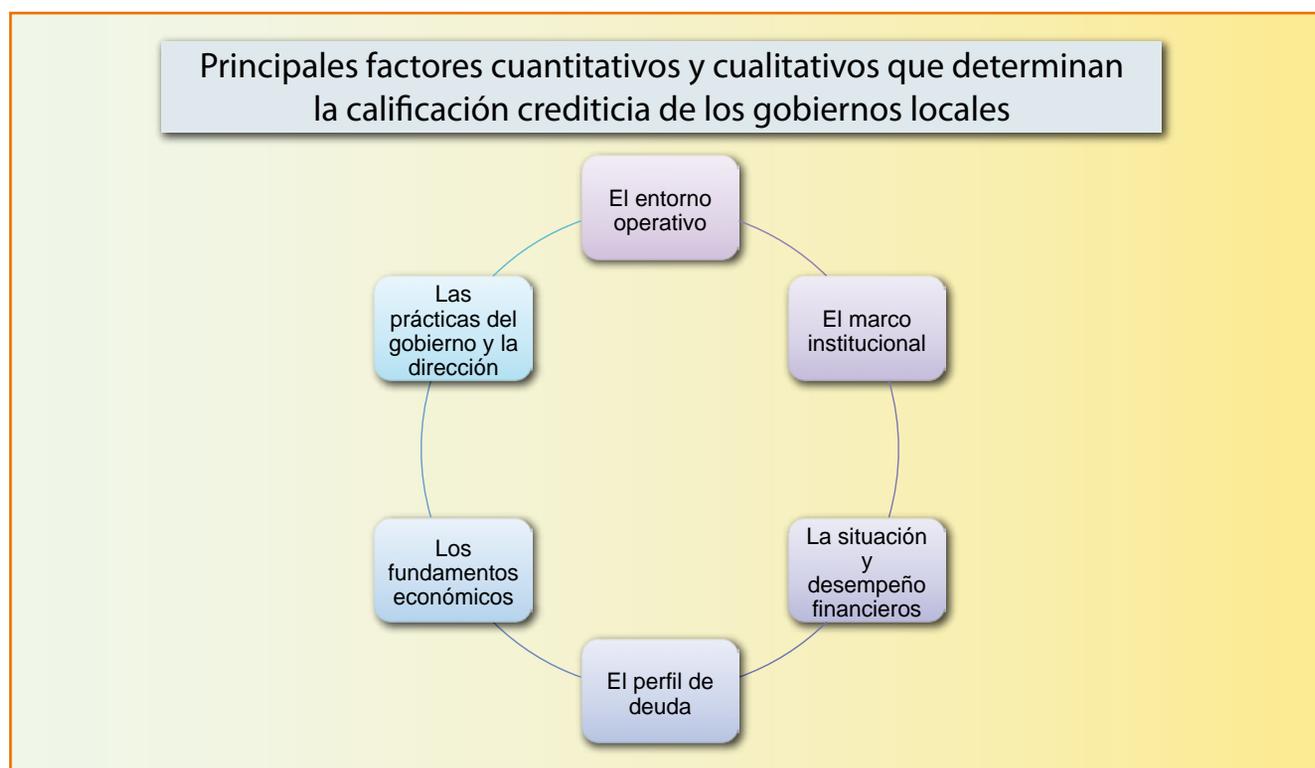
Las diversas acciones que aquí se proponen tienen como fin hacerle frente a la actual astringencia credi-

ticia de los mercados financieros e implantar algunas estrategias para mejorar la solvencia crediticia.

## 1. PRINCIPALES FACTORES QUE DETERMINAN LA CALIFICACIÓN CREDITICIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES.

El Concepto de Calificación está relacionado con la siguiente cuestión ¿Cómo probar la voluntad y capacidad de pago? La voluntad y capacidad de pago de un deudor generalmente se manifiesta con el análisis de su historial en el manejo de su deuda, de sus antecedentes en los actos de gobierno y en la transparencia de su información. Producto de dicho análisis el concepto de calificación comúnmente se define, como una opinión sobre la probabilidad de pago oportuno por parte del deudor para solventar sus obligaciones financieras.

La metodología para determinar la calificación crediticia de los gobiernos locales que utilizan las calificadoras se aplica a través del análisis de factores cuantitativos y cualitativos, entre los cuales destacan los siguientes:<sup>1</sup>



<sup>1</sup> El presente apartado está basado en la metodología de la calificación de los gobiernos locales y regionales fuera de Estados Unidos, de la Calificadora Moody's, julio de 2008.



L.C. Nuvia Magdalena Mayorga Delgado  
Secretaria de Finanzas del Estado de Hidalgo  
y Coordinadora del Grupo de Deuda y Empréstitos de la CPFF

Dos de los seis factores (el entorno operativo y el marco institucional) se basan en circunstancias de todo el sistema, mientras que las otras cuatro categorías son específicas para el gobierno local.

En mercados emergentes (como es el caso de México), es decir, con baja producción económica per cápita, episodios periódicos de inestabilidad económica, los riesgos generales tienen mucha más ponderación. En estos países, los riesgos generales pueden ser más severos y es posible que a muchos gobiernos les resulte prácticamente imposible evitar las consecuencias crediticias negativas de una fuerte recesión o de otro tipo de shock económico.

#### Factores Generales:

- **El Entorno Operativo**, es decir, las circunstancias nacionales que afectan el riesgo de que se produzca una crisis económica, política o de los mercados financieros.

Lo anterior limita el desempeño financiero del gobierno local y es uno de los factores que han

estado más vinculados con el incumplimiento de pago de los gobiernos locales en los últimos años. Por lo tanto, el entorno operativo tiene una ponderación importante en la determinación de la evaluación del riesgo crediticio.

- **El Marco Institucional** determina las facultades y responsabilidades del gobierno local.

Aquí se evalúa a los gobiernos locales en relación a su flexibilidad y grado de respuesta a las necesidades cambiantes y al procedimiento para efectuar cambios que les permita una transición ordenada a las nuevas circunstancias. Dicha evaluación incluye la medición de la suficiencia fiscal evaluando la flexibilidad de los ingresos tributarios propios, la flexibilidad del gasto, y la suficiencia de los ingresos para satisfacer las necesidades de gasto, ante la dificultad de poder financiarse con crédito.

#### Factores Específicos:

- **Situación y Desempeño Financieros.** Se evalúa la ejecución fiscal reciente y, por medio

*“La metodología para determinar la calificación crediticia de los gobiernos locales que utilizan las calificadoras se aplica a través del análisis de factores cuantitativos y cualitativos”*

de supuestos económicos, se estima dicha ejecución a medio plazo. El objetivo es determinar si los ingresos recurrentes serán suficientes para cubrir los compromisos de gasto, dadas las políticas existentes y las tendencias demográficas esperadas.

- También se analizan los antecedentes para determinar si el gobierno tiene suficiente flexibilidad, y si la ejerce para ajustar los impuestos y el gasto cuando sea necesario para reestablecer el equilibrio fiscal.
- **Perfil de Deuda.** Incluye el volumen de deuda, la carga que representa, su estructura y composición, así como las tendencias históricas y las futuras necesidades de endeudamiento. Además se analiza el marco jurídico para la emisión y el pago de la deuda, así como los límites de endeudamiento que establece la ley. También se revisan los riesgos inherentes a los pasivos contingentes. Finalmente se asocia el nivel de deuda con medidas relativas a la capacidad de pago.
- **Prácticas de Gobierno y Dirección.** La evaluación de la solvencia crediticia de un gobierno

local incluye analizar la estructura del gobierno, sus prácticas en materia de gestión fiscal, la transparencia de sus divulgaciones financieras y los acuerdos políticos y administrativos bajo los que opera.

Se evalúa al gobierno local en términos de las prácticas de gestión fiscal, es decir, la medida en que aplican supuestos económicos prudentes a la hora de estimar los ingresos, elaboran sus proyecciones de gasto con cautela, y pueden cumplir o superar las metas fiscales.

Se evalúa al gobierno local en términos de su transparencia y de las prácticas de divulgación.

Se evalúa cada gobierno local en términos de su capacidad para tramitar un programa fiscal y las iniciativas de formular políticas importantes a través de la legislatura de un modo oportuno, evitando estancamientos y el ejercicio arbitrario del poder.

Finalmente se evalúa al gobierno local en términos de sus políticas de inversión y de gestión de deuda, y el grado en que estas políticas evitan la exposición a una serie de riesgos.

- **Fundamentos Económicos.** La capacidad de un gobierno local para hacer frente al servicio de la deuda depende, entre otros factores, de la suficiencia y confiabilidad de sus futuros ingresos. Estos factores están relacionados, en parte, con la capacidad de la economía local para generar los ingresos necesarios. En aquellos niveles de gobierno que dependen en gran medida de transferencias fiscales de un nivel de gobierno superior, este enfoque económico, debe abarcar a dicha entidad.

Al evaluar el impacto que tienen los fundamentos económicos sobre la capacidad de pago de la deuda, se analiza el perfil económico local, se compara con el de otras regiones en lo que respecta a medidas de producción, diversidad económica y desempeño del mercado laboral, y determina las expectativas respecto a la futura evolución. Bajo el supuesto de que todos los demás factores permanezcan constantes, se espera que una economía diversificada soporte mejor, a largo plazo, los shocks económicos que otra que está extremadamente concentrada.

## **2. ACCIONES PARA MEJORAR LA SOLVENCIA CREDITICIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES.**

Para iniciar con el presente apartado nos haremos la siguiente cuestión ¿Qué significa ser sujeto de crédito? Para ser sujeto de crédito se analiza el perfil crediticio del potencial deudor, mismo que se cuantifica a través del análisis de tendencias y proyecciones de sus finanzas y obligaciones financieras, además de comparar el tamaño de las mismas y su visión, es decir, su plan de trabajo. Lo anterior, con el fin de definir su solvencia para hacerle frente tanto a sus obligaciones presentes como a las nuevas.

Ante un escenario de estrechez en la capacidad de pago de las obligaciones financieras es importante hacernos la siguiente pregunta ¿Cómo se puede mejorar la solvencia crediticia? Para responder a la anterior cuestión se recomiendan a continuación algunas acciones, mismas que son operadas en su mayoría por los gobiernos locales que tienen una alta calificación crediticia.

### **Las mejores prácticas de los gobiernos locales se centran en los siguientes aspectos:**

#### **A. El Entorno Operativo y el Marco Institucional**

- El establecimiento de normas, políticas y procedimientos, así como sistemas que permiten un grado de respuesta rápido, ante un entorno cambiante.

#### **B. Situación y Desempeño Financiero de las Finanzas Públicas**

##### **B.1 Ingresos propios**

- En relación a los ingresos propios sería deseable que crecieran más que sus ingresos provenientes de la Federación; y que sus gastos de operación crecieran menos que sus Ingresos propios.
- Los gobiernos locales deben aplicar todas las potestades tributarias.
- En el caso de los Municipios se deben actualizar los valores catastrales, regularizar los predios, actualizar los registros y hacer planes para facilitar el pago.
- Fortalecer los métodos de recaudación de los impuestos facilitando el pago mediante medios electrónicos y la banca local.

##### **B.2 Las buenas prácticas en el proceso presupuestal del gasto de personal incluyen:**

- Contar con un registro preciso de la nómina estatal que incluya todos los elementos relacionados con el paquete de compensaciones de un empleado;
- Realizar proyecciones conservadoras y realistas sobre el crecimiento de los gastos, en línea con el entorno político y económico de la entidad;
- Crear una reserva mediante aportaciones mensuales para evitar los frecuentes problemas de

C.P. Carlos Emilio Contreras Galindo  
 Secretario de Finanzas y de Administración del Estado de  
 Durango e integrante del Grupo de Deuda y Empréstitos  
 de la CPPF



liquidez que suelen presentarse al cierre del año.

### **B.3 Control estricto del gasto de operación.**

- Como ya se mencionó, lo ideal es que dichos gastos no crezcan más que los ingresos propios.

### **B.4 Política de liquidez y de tesorería**

- Formalizar la política de liquidez y de tesorería
- Los pagos a proveedores regulares están programados y tienen incorporadas cadenas productivas a sus políticas de liquidez; dicha política se puede llevar a cabo a través de un programa ofrecido por Nacional Financiera.
- Se deben proyectar las necesidades de flujo de efectivo de forma tal que los ingresos disponibles puedan invertirse en instrumentos de tesorería que generen el mayor rendimiento dentro de pa-

rámetros de riesgo mínimos definidos en una política prudencial.

- Se crean reservas para financiar los gastos de fin de año.

### **B.5. Variaciones entre los ingresos y egresos presupuestados y los reales.**

- Que los sistemas presupuestarios permitan realizar un monitoreo continuo de los ingresos y egresos programados en relación a los reales y que cada trimestre y al final del año se lleve a cabo un análisis de las variaciones y se expliquen las causas de las mismas. También se debe llevar a cabo un análisis comparativo con respecto al año previo. Lo anterior, con el fin de tomar medidas preventivas en caso de una caída fiscal o económica.

### **C. Administración y Perfil de la Deuda**

Desarrollar un marco institucional y operativo que permita administrar y monitorear las obliga-

ciones de deuda contratadas; una buena práctica de lo anterior consiste en:

- Realizar el seguimiento oportuno sobre la evolución del nivel de la deuda.
- Evitar la concentración de amortizaciones en el tiempo con el fin de disminuir el riesgo de refinanciamiento.
- Diversificar las fuentes de financiamiento para mitigar los riesgos de enfrentar restricciones de acceso a recursos financieros frescos.
- Estudiar los efectos que en la deuda pudieran tener escenarios macroeconómicos adversos, con el fin de tomar las previsiones necesarias (análisis de sensibilidad), sobre todo es pertinente incorporar en los planes financieros de corto y largo plazos las proyecciones del servicio de la deuda (pago de capital e intereses), para cada préstamo vigente.
- Planear las necesidades de inversión y de sus fuentes de financiamiento. Crear un banco de proyectos y un sistema de análisis de costeo de las diversas fuentes de financiamiento.
- Mantener un estricto control de los avales y garantías. Aparte de desarrollar un sistema de monitoreo es fundamental realizar un análisis de la solvencia crediticia de las Entidades a las que se les va a otorgar el aval.
- Traspaso de la deuda con proveedores de un año fiscal a otro, pero acompañado de las reservas suficientes de efectivo para cubrir ese adeudo. Dichas reservas de efectivo son de recursos provenientes del mismo año fiscal en que se incurrió el adeudo.
- Para una mejor administración y toma de decisiones en materia de deuda pública es importante contar con personal experto en el tema y un departamento especializado.
- Es fundamental analizar la capacidad y sostenibilidad de endeudamiento de las entidades públicas. Para ello se contrastan los ingresos disponibles contra el gasto de operación con el fin de definir si hay solvencia para hacerle frente a la deuda actual y futura.
- **Ante la posibilidad de acceso al financiamiento crediticio es indispensable una política responsable, para lo cual se deberán considerar los siguientes puntos:**

1. Mantener un saldo de endeudamiento sostenible.
2. Manejar perfiles de plazo de los empréstitos en función de la naturaleza de los proyectos a desarrollar, así como de la situación de las finanzas del gobierno local.
3. Que los recursos provenientes de la deuda sean destinados exclusivamente a inversión pública productiva, y no a financiar el gasto de operación.



C.P. Manuel Francisco Aguilar Bojórquez  
 Secretario de Planeación y Finanzas  
 del Estado de Baja California, e integrante del Grupo de  
 Deuda y Empréstitos de las CPFF

**D. Prácticas de Gobierno y de Dirección.**

- Institucionalización de las políticas fiscales y financieras y de los procesos administrativos.
- Sistemas contables y de auditoría modernos y automatizados.
- Profesionalización del personal y evaluación con base en resultados.
- Consistencia en la transparencia y en la rendición oportuna de cuentas.
- Publicación de su información en medios locales y en su página web.
- Calidad y oportunidad en la información financiera.
- Realizar auditorías externas a las finanzas públicas.

**E. Acciones para Mejorar los Fundamentos Económicos.**

- Una base económica diversificada.
- Abrir los sectores económicos a la competencia.
- Elaborar un plan de inversiones público productivas de largo plazo.

Ante un escenario externo o interno de crisis económico-financiera es importante contar con un plan contingente que permita un grado de respuesta rápido, con el fin de restablecer los equilibrios fiscales y mejorar la solvencia.

**Plan Contingente**

En dicho plan es importante contar con algunas estrategias de solución tanto a corto, mediano como a largo plazos, las cuales podrían ser las siguientes:

*“Ante un escenario externo o interno de crisis económico-financiera es importante contar con un plan contingente que permita un grado de respuesta rápido, con el fin de restablecer los equilibrios fiscales y mejorar la solvencia”*



## CONCLUSIONES

Ante un escenario de crisis económico-financiera mundial reflejada en altos niveles de astringencia crediticia es importante considerar los siguientes aspectos:

- Tener un plan contingente a corto, mediano y a largo plazos tanto para restablecer los equilibrios fiscales como para mejorar la solvencia.

- Definir bajo qué condiciones sería prudente usar el crédito.
- También es importante contar con reservas y fondos de contingencia para solventar las obligaciones financieras.

---

Enrique Núñez Barba es Licenciado en Economía y Maestro en Administración por la U. de G., Catedrático Universitario y Consultor e Investigador de INDETEC en la materia.