

“MANUAL DE MEJORES PRÁCTICAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA EN ENTIDADES SUBNACIONALES”

Introducción

La propuesta número 6 de la Mesa III de Deuda Pública de la Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH) consistió en: “Elaborar un manual de mejores prácticas para la administración de la deuda de estados y municipios y evaluar periódicamente, a través de INDETEC, el avance en su aplicación.”

El diagnóstico que elaboró la CNH en materia de deuda, entre otros aspectos, estableció que:

“La heterogeneidad existente a nivel estatal en los ordenamientos jurídicos de la deuda pública, en las normas prudenciales utilizadas y en los criterios contables, de transparencia y rendición de cuentas, ha dificultado la evaluación precisa de riesgos por parte de los actores participantes en los mercados financieros y ha limitado el crecimiento del mercado de deuda estatal y municipal.”

En este contexto, y en el marco de los trabajos de la Mesa III, Deuda Pública, de la Primera Convención Nacional Hacendaria, se propone desarrollar un “Manual de Mejores Prácticas” en materia de deuda pública, así como evaluar su cumplimiento.

Esta encomienda da lugar a la elaboración de un proyecto de trabajo para resolver la problemática anterior y dar pleno cumplimiento a los requerimientos que en materia de deuda pública planteó la Convención Nacional Hacendaria, a través de la Propuesta No. 6 de la Mesa III, Deuda Pública:

NOMBRE DEL PROYECTO
Elaborar un manual de mejores prácticas para la administración de la deuda de estados y municipios y evaluar periódicamente, a través de INDETEC, el avance en su aplicación

Objetivos del Proyecto:

- Proporcionar a los estados y municipios, a través de este Manual, una guía de los principales elementos que deben cumplirse para potenciar su acceso

a los mercados financieros nacionales en las mejores condiciones de costo y plazo.

- Facilitar la evaluación precisa de riesgos por parte de los actores participantes en los mercados financieros y, de esa manera, promover el crecimiento del mercado de deuda estatal y municipal.
- Generar los indicadores y la metodología necesaria para evaluar el cumplimiento del Manual de Mejores Prácticas entre los estados y municipios de México.

Etapas del Proyecto

Cabe realizar la observación de que el proyecto contiene dos vertientes:

1. Elaborar el Manual de Mejores Prácticas para la Administración de la Deuda de Estados y Municipios
2. Evaluar periódicamente, a través de INDETEC, el avance en su aplicación

Por tales motivos, el programa de trabajo que implica este proyecto, habrá de constar de varias etapas:

Etapa 1.- Elaborar un Manual de Mejores Prácticas para la Administración de la deuda de estados y municipios.

Cabe subrayar que esta etapa ya fue cubierta durante los trabajos de la Mesa III, Deuda Pública, de la Convención Nacional Hacendaria, es decir, el Manual ya fue elaborado en el marco de los trabajos de la Comisión Técnica del Marco Legal de la Deuda Pública.

Etapa 2.- Generar la metodología necesaria para evaluar el cumplimiento del Manual de Mejores Prácticas entre los estados y municipios de México.

En esta segunda etapa del proyecto inició el trabajo de INDETEC, ya que actualmente el Instituto está elaborando una metodología que permita dar cumplimiento al segundo mandato que contiene la Propuesta No. 6 de la Mesa de Deuda Pública: “Evaluar periódicamente, a través de INDETEC, el avance en la aplicación del Manual de Mejores Prácticas.” La metodología habrá de diseñar, en su caso, los indicadores, criterios, mecanismos, procesos, escalas y, en general, todo el instrumental necesario para evaluar el cumplimiento del Manual. Asimismo, algunos aspectos que deberá aclarar la metodología es qué procedimiento se utilizará para validar los indicadores, escalas y demás mecanismos que establezca la propia metodología, entre otros rubros.

La materia de evaluación serán los temas que contiene el Manual, los cuales aparecen a continuación:

2.1 Mejores prácticas en el diseño de un marco legislativo y regulatorio sobre la deuda pública estatal y municipal

- Concentrar la legislación sobre deuda estatal y municipal en un solo ordenamiento jurídico (Ley Estatal de Deuda).
- Contar con un marco jurídico claro, sencillo y congruente con la legislación federal.
- Establecer con precisión las facultades de las entidades encargadas de la administración de la deuda y sus responsabilidades.
- Promover la generalidad del marco regulatorio.
- Complementar el marco legislativo con la elaboración de códigos de ética

2.2 Mejores prácticas en materia de presupuestación

- Proyecciones en materia de pagos de la nómina
- Fortalecer los mecanismos de presupuestación para los gastos asociados con el servicio de la deuda pública.
- Avanzar en el establecimiento de presupuestos multinacionales

2.3 Normas prudenciales para ayudar a que la deuda de la entidad sea sostenible.

- Establecer restricciones sobre el uso de los recursos captados por contrataciones de deuda
- Instituir mecanismos de responsabilidad fiscal que permitan mantener la deuda subnacional en niveles sostenibles
- Mantener un estricto control de los avales y garantías

2.4 Cambios institucionales para un adecuado manejo de la deuda estatal.

- Desarrollar un marco institucional que permita administrar y monitorear las obligaciones de deuda contratadas
- Desarrollar recursos humanos especializados en las entidades
- Promover una mayor participación de municipios en el sistema de calificaciones crediticias

2.5 Medidas para aumentar la transparencia en el manejo de la deuda de las entidades y para mejorar el proceso de rendición de cuentas por parte de los administradores de la deuda.

- Definir claramente la estructura y las funciones del gobierno local, los gobiernos municipales y de los organismos auxiliares

- Promover la divulgación de información sobre todas las actividades realizadas por los gobiernos subnacionales
- Realizar auditorías externas

Etapa 3.- Difusión del Manual y la metodología de evaluación entre las autoridades hacendarias correspondientes de las Entidades Federativas y Municipios.

Esta tarea es imprescindible, toda vez que, en primer lugar, las autoridades hacendarias estatales y municipales deben conocer el Manual y la metodología para evaluar su cumplimiento, y para ello será necesario establecer una estrategia de comunicación, conjuntamente con el apoyo de las entidades federativas y municipios.

Como parte de la etapa de difusión del Manual, a continuación INDETEC publica el texto íntegro del Manual de Mejores Prácticas para la Administración de la Deuda en Entidades Subnacionales, elaborado por la Mesa III, Deuda Pública, de la Convención Nacional Hacendaria.

PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA

Mesa III

Deuda Pública

MANUAL DE MEJORES PRÁCTICAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA EN ENTIDADES SUBNACIONALES

Mayo de 2004

INDICE

Introducción

- 1. Marco Regulatorio para la Deuda Subnacional**
- 2. Mejores Prácticas en Materia de Presupuestación**
- 3. Introducción de Normas Prudenciales**
- 4. Fortalecimiento del Marco Institucional**
- 5. Mejores Prácticas para Aumentar la Transparencia y la Rendición de**
- 6. Cuentas**

Conclusiones

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha llevado a cabo un marcado proceso de descentralización hacendaria en México. Este proceso ha sido especialmente trascendente en el ámbito legislativo y regulatorio que rige la contratación de deuda pública a nivel estatal y municipal.

Previo a 1995, el endeudamiento de estados y municipios se regía por el artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Dicho artículo establecía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) debía fungir como único ejecutor de las garantías ofrecidas por los estados y municipios a sus acreedores, cuando éstas se basaban en las participaciones que en ingresos federales les correspondían. Este mecanismo, sin embargo, generaba incentivos inadecuados, ya que el Gobierno Federal, al ser al mismo tiempo el ejecutor de las garantías y la fuente de ingresos para los Estados y Municipios, se constituía implícitamente como prestamista de última instancia.

Para solucionar esta problemática, el 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 9° de la LCF, la cual modificó el mecanismo mediante el cual los estados y municipios contratan financiamientos, facultándolos para garantizar sus obligaciones con la afectación en participaciones u otros ingresos propios, de acuerdo con sus Leyes Estatales de Deuda.

Inicialmente, el nuevo mecanismo de afectación de participaciones se aplicó a través de la figura de mandato. Posteriormente, en 2001, se publicó el Reglamento del Artículo 9° de la LCF, en materia del Registro de Obligaciones y Empréstitos de las entidades federativas. Teniendo como marco jurídico este reglamento, se creó el Fideicomiso Maestro como mecanismo de fuente de pago para que las participaciones federales siguieran siendo utilizadas para cubrir el servicio de la deuda pública.

Las modificaciones realizadas al marco legal han permitido que los estados y municipios tengan un mayor acceso a fuentes de financiamiento, el cual se determina con base en criterios de mercado y no por mecanismos discrecionales. No obstante, las ventajas del esquema no han podido ser aprovechadas en su totalidad. La heterogeneidad existente a nivel estatal en los ordenamientos jurídicos de la deuda pública, en los criterios contables y en las normas prudenciales utilizadas, ha dificultado la evaluación precisa de riesgos por parte de los actores participantes en los mercados financieros y ha limitado el crecimiento del mercado de deuda estatal y municipal.

En este contexto, y en el marco de los trabajos de la Mesa III, Deuda Pública, de la Primera Convención Nacional Hacendaria, se avanzó en el desarrollo de un “Manual de Mejores Prácticas” en materia de deuda pública. El objetivo de este Manual es proporcionar a los estados y municipios una guía de los principales

elementos que deben cumplirse para potenciar su acceso a los mercados financieros nacionales en las mejores condiciones de costo y plazo.

Es importante señalar que esta guía se enfoca en principios aplicables a estados y municipios con diferente grado de desarrollo y con diferente estructura institucional en el manejo de la deuda. En este sentido, muchas de las entidades federativas cumplen ya con las prácticas contenidas en el Manual. A pesar de ello, la compilación de prácticas en distintos capítulos, que abarcan desde aspectos legales hasta aspectos institucionales y financieros, permite que dichas entidades se beneficien del contenido del documento. En particular, las directrices, así expuestas, representan oportunidades para que las entidades enfoquen sus esfuerzos en aquellos factores en que perciben mayor distancia de las mejores prácticas.

El Manual está estructurado de la siguiente manera. El primer capítulo se hacen recomendaciones para ajustar el marco regulatorio de la deuda subnacional, estableciendo qué debe incluir este marco.

En el segundo capítulo se establecen directrices para mejorar la elaboración de los presupuestos en los estados y municipios.

En el tercer capítulo se exploran normas prudenciales para ayudar a que la deuda de la entidad sea sostenible.

En el cuarto capítulo se abordan los cambios institucionales para un adecuado manejo de la deuda estatal.

En el capítulo quinto se exploran medidas para aumentar la transparencia en el manejo de la deuda de las entidades y para mejorar el proceso de rendición de cuenta por parte de los administradores de la deuda.

1.- MARCO REGULATORIO PARA LA DEUDA SUBNACIONAL

Este capítulo presenta los principales elementos que constituyen mejores prácticas en el diseño de un marco legislativo y regulatorio sobre la deuda pública estatal y municipal:

Concentrar la legislación sobre deuda estatal y municipal en un solo ordenamiento jurídico (Ley Estatal de Deuda).

En nuestro país, existe una gran heterogeneidad en la legislación de la deuda pública estatal y municipal. En primera instancia, las normas básicas se especifican a nivel de las constituciones locales. Posteriormente, la legislación se detalla en ordenamientos estatales. No obstante, existe un número significativo de entidades que puntualizan su marco legislativo en varios ordenamientos jurídicos a nivel estatal, entre los que se incluyen los códigos financieros, las leyes de administración financiera y las leyes estatales de deuda pública. Esto dificulta el

entendimiento del marco normativo por parte de los actores económicos e inhibe la participación de inversionistas en el mercado de deuda.

De acuerdo con lo anterior, una buena práctica consiste en concentrar los lineamientos generales sobre la deuda pública estatal en las constituciones locales, y los aspectos a detalle de la misma en las normas secundarias. Ello no sólo facilitará su consulta sino que ayudará a eliminar o clarificar posibles inconsistencias que pueden presentarse al contar con distintos ordenamientos jurídicos en la misma materia.

Contar con un marco jurídico claro, sencillo y congruente con la legislación federal.

La claridad y la sencillez del marco jurídico son indispensables para que los inversionistas evalúen los distintos riesgos asociados en una operación crediticia, y para que las autoridades instrumenten con eficacia, eficiencia y transparencia las operaciones de deuda pública. Un marco regulatorio complicado puede generar desconfianza entre los potenciales inversionistas, situación que dificulta el acceso de los estados y municipios a los mercados financieros y eleva el costo del financiamiento.

Así, una buena práctica es contar con un marco jurídico en el que se definan con claridad las metas de políticas y los términos y preceptos utilizados.

Establecer con precisión las facultades de las entidades encargadas de la administración de la deuda y sus responsabilidades

La autorización y manejo del endeudamiento subnacional supone la participación de varias instancias gubernamentales, lo cual implica un alto grado de complejidad, a saber: Congresos estatales, Cabildos municipales y dependencias de los estados y municipios. Para permitir un mejor manejo de la deuda subnacional, es imperante que la regulación permita una armonización de las competencias gubernamentales en la materia.

El marco regulatorio de la deuda debe especificar con claridad la entidad facultada para llevar a cabo la administración de la deuda a nivel local y el alcance de su responsabilidad. En particular, resulta fundamental que se detallen las facultades y el ámbito de competencia de las dependencias encargadas de llevar a cabo las operaciones de autorización, contratación, administración y gestión de deuda.

Adicionalmente, el marco regulatorio debe especificar explícitamente las sanciones correspondientes para actos que contravengan los lineamientos establecidos.

Promover la generalidad del marco regulatorio

El marco regulatorio debe ser lo suficientemente universal para abarcar la generalidad de las operaciones de deuda que celebra la entidad local, a través de conceptos claros en cuanto a la definición y alcances de la deuda pública.

En este sentido, es necesario evitar el establecimiento de regímenes especiales para la celebración de operaciones de deuda que, por considerarse de objeto exclusivo o particular, deban contar con autorizaciones especiales, o bien, deban quedar sujetas a ordenamientos distintos a los lineamientos generales previamente establecidos. Es decir, en la medida en que el marco regulatorio no sea modificado consistentemente para albergar diversas operaciones especiales, se fomentará la transparencia y la generalidad del mismo.

Complementar el marco legislativo con la elaboración de códigos de ética

Una buena práctica, complementaria al establecimiento de un marco legislativo apropiado, es la elaboración de códigos de ética que motiven un comportamiento honesto de los funcionarios responsables de la administración de la deuda pública. Algunas consideraciones éticas que deben cumplir estos funcionarios son:

- Actuar en beneficio del interés público;
- Evitar conflictos de interés;
- No solicitar ni aceptar ninguna dádiva o favor que pudiera influenciar su desempeño; y,
- Respetar la confidencialidad de la información en su posesión.

El contenido de este código debe ser difundido ampliamente, con el fin de fomentar su cumplimiento.

2.- MEJORES PRÁCTICAS EN MATERIA DE PRESUPUESTACIÓN

La elaboración del presupuesto estatal está sujeta a un número importante de variables que están fuera del control de las autoridades locales. Un componente fundamental, lo constituyen las participaciones por ingresos federales, mismas que se determinan con la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación. De esta forma, la incertidumbre asociada con el proceso de aprobación del presupuesto a nivel federal tiene un efecto negativo multiplicador en la elaboración de los presupuestos estatales. Una condición necesaria para fortalecer el proceso presupuestario a nivel estatal es, sin duda, el establecimiento de un esquema de presupuestación que brinde certidumbre a nivel federal.

Sin menoscabo de lo anterior, existen diversos elementos de los presupuestos estatales que son susceptibles de mejora. En primera instancia, destacan las proyecciones sobre los gastos de nómina. Debido a las características propias de los servicios que ofrecen los estados y municipios, los gastos de personal

representan un componente altamente significativo del presupuesto anual. Así, el fortalecimiento del proceso presupuestario debe basarse en un cuidadoso monitoreo y control del gasto de nómina y de los paquetes de prestaciones. Muchos estados y municipios se han enfrentado a fuertes problemas de liquidez por el pago de primas vacacionales y aguinaldos.

Buenas prácticas en el proceso presupuesto 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 liquidez que se suelen presentarse al cierre del año.

En segunda instancia, es necesario fortalecer los mecanismos de presupuestación para los gastos asociados con el servicio de la deuda pública. Para ello, una buena práctica es tomar como punto de partida el concepto de que el gasto en el servicio de la deuda es un gasto no programable. Ello implica que este tipo de gasto no es discrecional y, por tanto, que no está sujeto a posibles recortes ante fluctuaciones en las condiciones de los mercados financieros. Por lo tanto, la instrumentación efectiva de esta buena práctica requiere desarrollar proyecciones del servicio de la deuda para cada préstamo vigente y pagadero bajo distintos escenarios, con el fin de contar con elementos para evaluar la sensibilidad de las finanzas públicas ante movimientos adversos en las condiciones financieras y, con esto, valorar de forma más precisa la capacidad de endeudamiento de la entidad.

Finalmente, es importante avanzar hacia la realización de presupuestos multianuales que sean consistentes con lo establecido en el programa estatal de desarrollo.

3. INTRODUCCIÓN DE NORMAS PRUDENCIALES

A continuación se presentan algunas normas prudenciales que ayudan a una adecuada administración de la deuda:

Establecer restricciones sobre el uso de los recursos captados por contrataciones de deuda

El uso de recursos proveniente de la contratación de deuda en las entidades está supeditado a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución que establece que “los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las

bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos”.

Sin embargo, debido a que la Constitución no define el concepto de inversión pública productiva, éste ha sido determinado con base a los lineamientos establecidos dentro de las constituciones estatales, generando marcadas diferencias entre los conceptos utilizados por distintas entidades. En este sentido, una práctica deseable es avanzar hacia una definición homogénea de inversión pública productiva que determine con claridad la obligación de que el gasto de inversión en capital sea superior al monto de endeudamiento neto de la entidad, que se asegure que los recursos obtenidos por financiamientos netos no se destinen al gasto corriente, al mismo tiempo que dicha inversión se destine al desarrollo de las regiones y el país.

Instituir mecanismos de responsabilidad fiscal que permitan mantener la deuda subnacional en niveles sostenibles

Como se mencionó anteriormente, las mejores prácticas de deuda local deben inscribirse en un marco de responsabilidad fiscal a nivel federal. Sin embargo, se requiere de un compromiso adicional por parte de los gobiernos estatal y municipal para mantener la deuda subnacional en niveles sostenibles.

Actualmente, muchos estados restringen su nivel de endeudamiento mediante la utilización de razones proporcionales a sus gastos o a sus ingresos. Estos indicadores pueden resultar irrelevantes, ya que la definición de gastos e ingresos puede no reflejar la capacidad de repago de la entidad. Por ejemplo, el uso de indicadores referenciados a ingresos totales puede no reflejar la capacidad de pago de la entidad, ya que muchos de estos ingresos están ya etiquetados para el pago de gastos de nómina y de operación.

En este sentido, es necesario instituir mecanismos adicionales que permitan garantizar que la trayectoria de la postura fiscal de los gobiernos locales es sustentable en el tiempo. En línea con las mejores prácticas a nivel macrofiscal, una directriz apropiada es establecer un compromiso legal de mantener la deuda pública en una trayectoria sostenible tomando como punto de partida el ahorro público de la entidad, definido como ingresos menos gasto corriente. Es decir, la capacidad de endeudamiento de la entidad debe mantener una correspondencia con los recursos con los que cuenta que no están ya comprometidos para otras actividades.

Mantener un estricto control de los avales y garantías

Los avales y garantías representan el compromiso de los gobiernos estatales de canalizar recursos públicos a solventar un evento contingente. A través de ellas el gobierno estatal asume algún riesgo con el fin de coadyuvar a que se instrumenten proyectos prioritarios para el desarrollo local. No obstante, si las

garantías y avales otorgados no son monitoreados adecuadamente, estos pueden constituir un fuerte riesgo para las finanzas públicas locales en el futuro.

En este sentido, buenas prácticas en materia de avales y garantías son:

- Implantar requisitos formales para otorgar garantías;
- Establecer que las garantías otorgadas sean preferentemente subsidiarias;
- Establecer mecanismos rigurosos para constatar la suficiencia de las contragarantías pactadas.
- Crear una Comisión, integrada por distintos funcionarios públicos locales, encargada de otorgar las garantías, y constatar la suficiencia de las contragarantías.
- Informar periódicamente al Congreso local y al público en general sobre la evolución de las garantías, precisando el objetivo de la misma, su monto, su duración y sus beneficiarios.

La supervisión adecuada del otorgamiento de garantías y avales incrementará la transparencia de las cuentas fiscales y disminuirá la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante perturbaciones económicas adversas.

4. FORTALECIMIENTO DEL MARCO INSTITUCIONAL

A continuación se presentan algunas prácticas para ajustar el marco institucional:

1. Desarrollar un marco institucional que permita administrar y monitorear las obligaciones de deuda contratadas.

Dentro de la estructura de la administración de las finanzas públicas locales es importante contar con una oficina que sea directamente responsable del manejo de la deuda pública. La oficina debe mantener una estructura organizacional que mitigue el riesgo operativo, estableciendo claramente la ejecución de transacciones, evaluación de alternativas para satisfacer las necesidades de financiamiento, registro de las operaciones, elaboración de estadísticas y seguimiento, entre otras. Al establecer esta estructura deben especificarse con claridad los objetivos y las obligaciones de la misma, así como el alcance de sus responsabilidades.

Como complemento de lo anterior, una buena práctica consiste en establecer como lineamientos para la administración de la deuda local lo siguiente:

- 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.
- Mantener un nivel adecuado de liquidez, mediante un monitoreo cuidadoso de las reservas, cartera de inversión y las obligaciones de gasto de corto plazo.

- 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 provisiones necesarias (análisis de sensibilidad).

Finalmente, es importante que tanto las responsabilidades como los objetivos establecidos por la oficina de administración de deuda estén establecidos en ordenamientos legales y sean difundidos para incentivar un adecuado desempeño.

2. Desarrollar recursos humanos especializados en las entidades

Una oficina de administración de deuda debe contar con los recursos humanos capacitados para el adecuado desempeño de sus actividades. Los administradores profesionales proveen disciplina a los procesos asociados con la contratación de deuda pública y mantienen una visión de mediano y largo plazo sobre su evolución.

Una buena práctica consiste en buscar la profesionalización de los empleados que desempeñan funciones críticas en el proceso de administración financiera. Para ello, es posible instrumentar las siguientes medidas:

- Brindar continuidad a personal con capacidad técnica o experiencia probada en las actividades desempeñadas.
- Establecer programas de capacitación orientados al fortalecimiento de las habilidades técnicas de los trabajadores locales.
- Institucionalizar el proceso de selección de personal para evitar que dicho proceso esté sujeto a los ciclos electorales de las entidades.

3. Promover una mayor participación de municipios en el sistema de calificaciones crediticias

Las calificaciones crediticias se perciben como evaluaciones independientes del desempeño financiero y económico de una entidad. Por ello, el obtener una calificación puede resultar al menos en las siguientes ventajas:

- La calificación crediticia funciona como un proceso de “certificación voluntaria” que disminuye los problemas de asimetría en la información.
- En otras palabras, los inversionistas o acreedores tenderán a destinar sus recursos a proyectos en entidades calificadas sobre aquellas no calificadas.

Debido a que en muchas ocasiones el financiamiento municipal se requiere para proyectos de infraestructura, cuya naturaleza es de largo plazo, la obtención de recursos a través del mercado bancario puede no ser apropiada. El contar con una calificación crediticia abre oportunidades para obtener recursos mediante la

emisión de instrumentos de deuda en los mercados de valores, facilitando con ello el calce entre los plazos de maduración del proyecto y del pasivo.

5. MEJORES PRÁCTICAS PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Existe consenso sobre la importancia central que desempeña la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de desarrollo económico y social. La transparencia y la rendición de cuentas permiten que aquellos funcionarios con la facultad de diseñar e instrumentar la política económica sean responsables de los resultados obtenidos ante la sociedad en general. En este sentido, el diseño de las políticas tendrá el apoyo de una sociedad bien informada, lo que coadyuvará a que éstas sean puestas en marcha con éxito.

La transparencia redundará en beneficios directos para los gobiernos locales, al reflejarse en costos más bajos para acceder a recursos financieros. Como ejemplo, es pertinente destacar la evidente correlación positiva que existe entre calificaciones elevadas y la promulgación de leyes estatales de transparencia de la información.¹

A continuación se presenta una lista de buenas prácticas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

1. Definir claramente la estructura y las funciones del gobierno local, los gobiernos municipales y de los organismos auxiliares

La definición del ámbito de competencia del gobierno y sus organismos auxiliares es fundamental para promover la rendición de cuentas. Las funciones del sector público local y municipal están relacionadas con la instrumentación de políticas públicas a través de la provisión de servicios. Por ello, la separación de las funciones facilita la evaluación del desempeño de las distintas entidades del sector público.

En este sentido, una buena práctica consiste en hacer del conocimiento de la sociedad en general un cuadro institucional que muestre la estructura tanto del gobierno local como del de los gobiernos municipales y de los organismos auxiliares conforma se establezca en los ordenamientos jurídicos.

2. Promover la divulgación de información sobre todas las actividades realizadas por los gobiernos subnacionales

La divulgación de información es fundamental para que la sociedad cuente con los elementos que le permitan evaluar el desempeño de sus autoridades.

¹ De acuerdo con la escala de calificaciones de Standard & Poors, todas las entidades estatales con calificación arriba de mxA han promulgado una ley estatal de transparencia de la información.

Una buena práctica consiste en divulgar regularmente información sobre la evolución pasada, actual y proyectada de las principales variables financieras de los gobiernos locales y municipales. En materia presupuestal, es necesario hacer del conocimiento del público en general reportes fiscales que contengan todas las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias del gobierno local, así como la posición fiscal consolidada con los organismos auxiliares. Los recortes deben contener también información sobre los pasivos contingentes de las entidades y la deuda avalada a organismos y municipios.

Asimismo, los reportes sobre deuda pública deben incluir información sobre el perfil y la composición de la deuda, así como de los activos financieros, las proyecciones de pago de capital, y el costo explícito por intereses. La deuda debe clasificarse con base en su madurez residual como de corto y largo plazo.

La apertura de la información sobre la deuda pública debe contener también los tipos de instrumento utilizados.

Los principios que se deben seguir para dar a conocer información al público son:

Periodicidad: La publicación de la información debe hacerse de forma oportuna, para que ésta sea útil en la toma de decisiones. Es importante que se establezca un calendario de publicación de la información.

Integridad: Es fundamental que la totalidad de la información esté accesible al público en general. Se debe publicar la información de forma simultánea a todos los interesados, con el fin de evitar que se esconda la información o que se hagan modificaciones posteriores a los reportes.

Claridad: Se deben publicar las metodologías para el cálculo de indicadores, así como avisar de cualquier cambio en las mismas. Asimismo, se deben revelar oportunamente las fuentes de información.

3. Realizar auditorías externas

Una característica fundamental del buen gobierno tiene que ver con el uso de auditores independientes. No obstante, sólo una minoría de las entidades federativas presenta reportes de auditorías externas al público en general. En este sentido, una buena práctica es promover la realización de auditorías externas a las cuentas fiscales de los gobiernos estatales y municipales. Estas auditorías proporcionarán una visión objetiva de la posición fiscal de la entidad y funcionarán como un instrumento útil para fortalecer la administración y la transparencia de la gestión gubernamental. Por supuesto, los resultados de estas evaluaciones deben de hacerse del conocimiento del Congreso local, los cabildos municipales, en su caso, y del público en general.

CONCLUSIONES

La descentralización de las responsabilidades gubernamentales es un proceso que ayudará a que las necesidades de la población se satisfagan de forma más directa y oportuna. Sin embargo, estos beneficios sólo se darán si las administraciones locales asumen cabalmente sus responsabilidades. Para ello, será necesario que las administraciones locales asuman compromisos de transparencia, eficiencia y de rendición de cuentas en relación a sus finanzas públicas. Asimismo, es fundamental avanzar en el fortalecimiento del marco legislativo para introducir mecanismos que ayuden a mantener una postura fiscal solvente y sostenible en el mediano y largo plazo.