

La disciplina financiera municipal: avances, retos y perspectivas



Desde su implementación, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios ha coadyuvado a la sostenibilidad financiera municipal mediante el establecimiento de reglas fiscales que instituyen algunas directrices sobre el manejo de las finanzas públicas. En este artículo se presentan los avances, retos y perspectivas de la disciplina financiera a nivel municipal en el panorama actual.



Esmeralda Santana Guzmán
esantanag@indetec.gob.mx

Introducción

En la actualidad los municipios enfrentan importantes retos en el manejo de sus finanzas públicas, mismos que conllevan la optimización de los recursos económicos en las diferentes áreas de sus haciendas públicas. La implementación de programas y proyectos que logren satisfacer la demanda de la ciudadanía supone la obtención eficiente de ingresos, así como un manejo adecuado de los recursos que permita elevar la calidad del gasto público y, con ello, mejorar la calidad de vida de las comunidades.

Lo anterior implica un desafío relevante para el funcionariado hacendario municipal, ya que se deberán atender estas necesidades a la vez de garantizar finanzas públicas sanas y sostenibles. En este sentido, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) establece criterios puntuales que han permitido cumplir con este objetivo, los cuales serán expuestos a lo largo de este artículo.

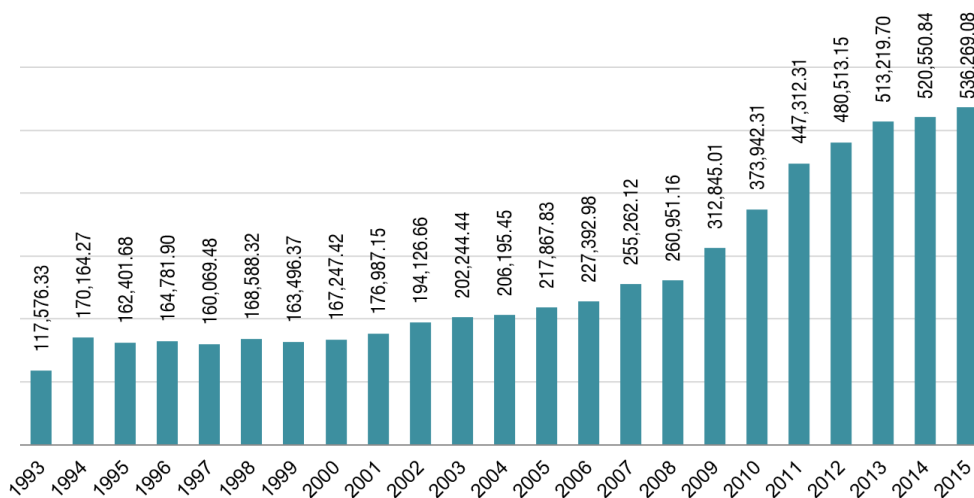


Antecedentes de la disciplina financiera

La principal premisa para garantizar finanzas públicas sanas y sostenibles consiste en mantener el equilibrio entre el ingreso y el gasto, de manera que no se recurra a la contratación excesiva de deuda, pues esta fuente de financiamiento puede comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas si no se adquiere y administra de manera responsable.

Pese a lo anterior, como se observa en la Figura 1, previo a la entrada en vigor de la LDF en 2016 se observó un comportamiento ascendente de la deuda en las entidades federativas y los municipios.

Figura 1. Saldo histórico de obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos (millones de pesos)



Fuente: Elaborado por INDETEC con información de INEGI (2024a) y la SHCP (2015).

Nota: Cifras actualizadas a 2015.



Como se puede observar en la Figura 1, el saldo de obligaciones financieras a nivel estatal y municipal (a cifras 2015) aumentó de 117,576.33 millones de pesos (mdp) en 1993 a 536,269.08 mdp en 2015. Lo anterior significa que, al considerar los efectos de la inflación, el crecimiento del saldo se incrementó en un 356.10% a través de este periodo.

Ante ese escenario en el 2016 se aprueba la LDF, la cual estipula como objetivo *“establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas”*; además de precisar que los recursos se deberán administrar atendiendo *“los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas”* (LDF, art. 1).

A partir de este objetivo primordial, la LDF incorpora reglas fiscales en su articulado a fin de evitar que se originen déficits presupuestarios al establecer directrices sobre el manejo de los recursos públicos que limitan prácticas poco eficientes que podrían poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En este sentido, en la literatura se identifican diversas clasificaciones de las reglas fiscales. De acuerdo a Hernaiz et al. (2013) estas pueden agruparse en reglas de balance, de tope de deuda, tope de gasto y límite de ingreso (p. 2). Así, algunos ejemplos de la aplicación de estas clasificaciones de reglas en la LDF se encuentran en el artículo 19, que establece la obligación de mantener balances presupuestarios sostenibles; el artículo 46 que limita la contratación de deuda pública al asignar un límite dependiendo del nivel de endeudamiento; el artículo 10 que asigna un tope de gasto en materia de servicios personales; y el artículo 14 que precisa el destino de los excedentes de los ingresos de libre disposición¹.

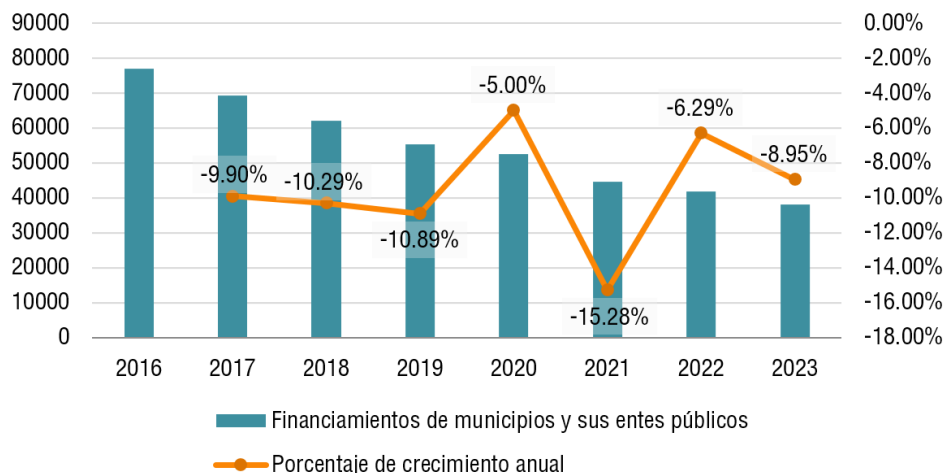


¹ Según la LDF (art. 2, fr. XIX), los ingresos de libre disposición corresponden la suma de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales y participaciones y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico.

Resultados y avances de la disciplina financiera

La implementación de la LDFEFM a partir del 2016 ha representado un cambio de paradigma en el manejo de los recursos públicos municipales. En primera instancia, los financiamientos de los municipios y sus entes públicos han disminuido en el periodo del 2016 al 2023, como se observa en la Figura 2. En este sentido y con cifras actualizadas al 2023, se distingue que los financiamientos han mostrado un comportamiento a la baja durante el periodo del 2016 al 2023, el cual se acentúa en los primeros tres años siguientes a la implementación de la LDF.

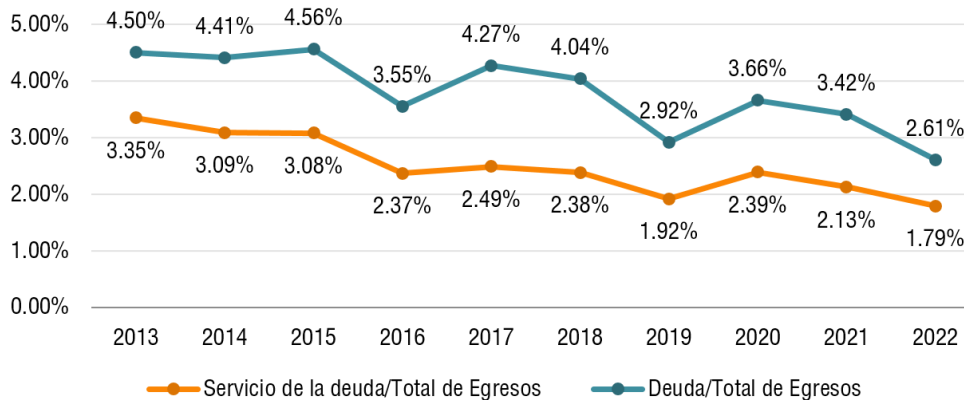
Figura 2. Evolución de los financiamientos de municipios y sus entes públicos en el periodo 2016-2023 (millones de pesos)



Fuente: Elaborado por INDETEC con base en información de la SHCP (2023).

Nota: Cifras actualizadas a 2023.

Figura 3. Porcentajes de deuda y servicio de la deuda respecto al total de los egresos del 2013 al 2022



Fuente: Elaborado por INDETEC con información de INEGI (2024b).



Por su parte, en la Figura 3 se observa el porcentaje que representa la deuda y el servicio de la deuda con relación al total de los egresos. Al respecto se enfatiza que el porcentaje que representa el servicio de la deuda del total de los egresos ha disminuido a partir del 2016, lo cual pudiera atribuirse a que la LDF establece la obligación de contratar los financiamientos bajo las mejores condiciones de mercado. Por otra parte, se observa que el comportamiento de la deuda respecto de los egresos totales también ha sido a la baja. Por otro lado, además, se debe destacar que si el monto global de la deuda no ha crecido y si lo han hecho los ingresos fiscales, luego entonces el servicio de la deuda es menor como proporción del total de los egresos de los entes públicos.

Es preciso señalar que la contratación de deuda puede resultar beneficiosa si contribuye a financiar proyectos destinados a mejorar la calidad de vida en la comunidad, por lo que en este caso resulta deseable que los municipios la adquieran. Sin embargo, si se recurre a ella para solventar gastos que son resultado de una mala planeación, pudieran generarse desequilibrios financieros graves a largo plazo.

En este sentido, la LDF en su artículo 22 establece que únicamente se podrán contratar obligaciones y financiamientos cuando su destino sea inversión pública productiva, o bien, para refinanciamiento o reestructura. En el caso de las obligaciones a corto plazo, el artículo 31 señala que deben direccionarse para cubrir insuficiencias de carácter temporal.

Aunado a lo anterior, la LDF establece un límite para la contratación de financiamientos y obligaciones, el cual será mayor en la medida que el nivel de endeudamiento del municipio se encuentre mejor clasificado en el Sistema de Alertas. En este sentido, dicha Ley dispone que el monto máximo, denominado Techo de Financiamiento Neto, será del 15% de los ingresos de libre disposición bajo

un endeudamiento calificado como sostenible; 5% con endeudamiento en observación y 0% si su endeudamiento es clasificado como elevado (LDF, art. 46). Para ilustrar lo anterior, la Tabla 1 presenta los resultados del Sistema de Alertas con la medición de la Cuenta Pública 2023.

Tabla 1. Resultados del Sistema de Alertas: Cuenta Pública 2023

Nivel de endeudamiento	# de municipios	% del total
Sostenible	584	81.56%
Observación	26	3.63%
Elevado	1	0.14%
No presentaron información suficiente	105	14.66%
Total	716	100.00%

Fuente: Elaborada por INDETEC con base en SHCP (2024).

A partir de la Tabla 1 se advierte que el 81.56% de los municipios se clasificaron con un nivel de endeudamiento sostenible, lo cual significa que la mayoría cuentan con rangos favorables en sus indicadores relacionados con la sostenibilidad de la deuda, la capacidad de pago y la disponibilidad financiera. Lo anterior refleja salud financiera en el manejo de sus finanzas públicas.

Por otra parte, el 3.63% de los municipios se encuentran en nivel de endeudamiento en observación y 0.14% en estatus elevado, lo cual sugiere la obligación de tener un mejor control sobre los indicadores de la deuda respecto de los ingresos de libre disposición; el servicio de la deuda con relación a los ingresos de libre disposición; y sobre las obligaciones a corto plazo, proveedores y contratistas respecto a los ingresos totales.

Es importante destacar que el 14.66% de los municipios no entregaron información suficiente para llevar a cabo la medición del Sistema de Alertas, lo cual implica que no podrán contratar obligaciones

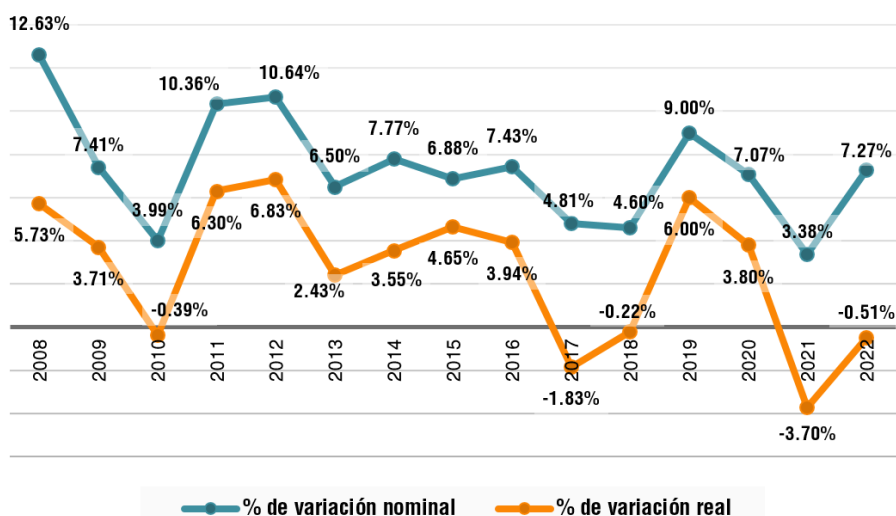
o financiamientos mientras no cuenten con un diagnóstico. La inscripción de las obligaciones en el Registro Público Único constituye un área de oportunidad para esos municipios.

Otro punto a traer a la discusión se relaciona con la regla relativa al límite en el incremento de servicios personales. Al efecto, en la Figura 4 se observa que los incrementos porcentuales anuales en servicios personales se han contenido a partir del 2016: mientras

que el promedio de variación real anual en el periodo del 2008 al 2015 fue de 4.10%, en el periodo del 2016 al 2022 representó apenas el 1.07%.

La información presentada en la Figura 4 advierte que, a nivel municipal, los incrementos porcentuales anuales en gasto por servicios personales han disminuido a partir del 2016; lo cual sugiere una administración del gasto más austera y responsable en el manejo de los servicios personales.

Figura 4. Variación anual nominal y real del crecimiento del gasto en servicios personales del 2008 al 2022



Fuente: Elaborado por INDETEC con información de INEGI (2024a y 2024b).

Retos y perspectivas de la disciplina financiera

La principal premisa de la LDF consiste en la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo cual se materializa tanto en el balance presupuestario como en el balance presupuestario de recursos disponibles; e implica conductas responsables en la administración del ingreso, el gasto y la deuda pública. Aunado a las reglas fiscales que se establecen en esta Ley, a continuación se presentan algunas medidas a considerar, tendientes a fortalecer dichos balances:

- Ingreso:** A nivel municipal los ingresos locales representan un 25% del total de los recursos (INEGI, 2024b), situación que obliga a los gobiernos municipales a establecer estrategias que les permitan elevar la recaudación; ya sea mediante la implementación de nuevas fuentes de ingresos, o bien, a través de la optimización de las que ya tienen. Para lograrlo se pueden establecer medidas de fortalecimiento



de las administraciones tributarias, consistentes en la profesionalización de los servidores públicos, la actualización de sistemas tecnológicos, la simplificación de los procesos de cobro, la ampliación de los medios de pago y la modernización de los catastros. El incremento de los ingresos propios coadyuva a la sostenibilidad del balance presupuestario de recursos disponibles al proveer mayores recursos para el gasto público a través de una fuente de financiamiento que favorezca el equilibrio sano de las finanzas públicas.

2. **Gasto:** En congruencia con la LDF, es deseable que se modere el crecimiento del gasto corriente, particularmente en servicios personales, de comunicación social, viáticos, gastos de representación y gastos de orden social.

Por otra parte, en atención al principio de racionalidad y austeridad, resulta ampliamente recomendable realizar compras consolidadas que permitan ahorrar en artículos de limpieza, papelería y otros suministros que se utilizan en todas las dependencias del municipio, a fin de que dichas economías se destinen a gastos que tengan un beneficio directo en la ciudadanía. En este sentido, también deben priorizarse las asignaciones en gasto de inversión, ya que estas impactan positivamente en la calidad de vida de la población.

Además, en atención al artículo 134 constitucional, los recursos deben administrarse con un enfoque para resultados. Ello implica que debe verificarse el cumplimiento de objetivos y metas y evaluarse el desempeño de los programas y proyectos que permita optimizar el ejercicio del gasto.

En efecto, la adecuada implementación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) constituye una medida indis-

pensable para elevar la calidad del gasto público, lo cual resulta conveniente para los gobiernos municipales ya que les permite una mejor rendición de cuentas a la ciudadanía acerca del destino que se le está dando a sus contribuciones, aspecto que en extensión fortalecerá la relación de reciprocidad gobierno-ciudadano.

3. **Deuda:** En lo que corresponde a la administración de los financiamientos y obligaciones, en primera instancia su contratación no deberá rebasar el techo de financiamiento neto, además que deberán adquirirse bajo las mejores condiciones de mercado. También habrá que cuidarse que se cumplan los destinos específicos establecidos en la LDF, así como los requisitos que mandatan los reglamentos del Registro Público Único y el Sistema de Alertas. Una vez adquiridos los financiamientos y obligaciones, una política conservadora para su administración consistiría en que los ahorros que se logren durante el ejercicio, o bien los excedentes que se obtengan en ingresos de libre disposición, se destinen a su amortización anticipada.

Conclusiones

La sostenibilidad de las finanzas públicas constituye una premisa fundamental para el manejo de los recursos públicos. En este sentido, el personal funcionario de la hacienda municipal debe considerar directrices que permitan mantener el equilibrio entre el ingreso y gasto público, de manera que puedan prevalecer los niveles sostenibles de endeudamiento.

La LDF dicta algunas reglas que coadyuvan a salvaguardar la sostenibilidad del balance presupuestario y del balance presupuestario de recursos disponibles, como son los límites en el gasto de servicios personales, en la contratación de la deuda



y en el destino de los excedentes de los ingresos de libre disposición.

Ante un escenario económico complicado, es recomendable que además del cumplimiento de las reglas de la LDF, las autoridades municipales establezcan medidas que permitan incrementar los ingresos propios; ejercer el gasto público con austeridad y bajo un enfoque a resultados; y para contratar los financiamientos y obligaciones con responsabilidad y cuando su destino sea para financiar proyectos que contribuyan a mejorar la calidad de vida en la comunidad.

Fuentes consultadas:

Hernaiz, D., Pineda Ayerbe, E. y Rasteletti, A. (2013). Inversiones Públicas y Reglas Fiscales. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/inversiones-publicas-y-reglas-fiscales>

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024a). Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Base 2ª Quincena Julio 2018. Actualización de Canasta y Ponderadores 2024. <https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/#tabulados>

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024b). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

LDF. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada DOF 10-05-2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015). Registro Público Único, 4to Trimestre. Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y Organismos, Serie histórica 1993-2015. https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/2015

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2023). Registro Público Único, 2016-2023. Financiamientos de Municipios y sus Entes Públicos, Saldo por fuente de pago. https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/2023

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2024). Resultados del Sistema de Alertas de municipios, 2023. https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Municipios_2023



Esmeralda Santana Guzmán

Doctora en Ciencias de lo Fiscal por el Instituto de Especialización para Ejecutivos, Maestra en Gobierno y Administración Pública Estatal y Municipal por el Colegio de Jalisco; Licenciada en Contaduría Pública y Finanzas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Actualmente se desempeña como Directora de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal en INDETEC.

esantanag@indetec.gob.mx

