



Dirección General de Análisis Legislativo



Deuda en estados y municipios de México

Resumen

Este documento analiza la problemática del endeudamiento en estados y municipios mexicanos. Para lograr este objetivo, primero se lleva a cabo un planteamiento general del problema, después se presentan cifras recientes del endeudamiento de los gobiernos subnacionales en México. Posteriormente, se describen las iniciativas legislativas que intentan solucionar esta problemática y se describen tanto el contenido de la minuta aprobada el 16 de abril en el Senado de la República, como la aprobada por la Cámara de Diputados el pasado 18 de julio, que regulará la contratación de deuda de Estados y municipios en el País.



Dirección General de Análisis Legislativo



Introducción

La deuda de los estados y los municipios en México ha crecido considerablemente durante los últimos diez años. Esta situación es uno de los asuntos más importantes en las agendas pública y legislativa del país. Entre las diversas causas que explican dicho problema se encuentra que el endeudamiento se ha convertido en un instrumento frecuente de financiamiento de los gobiernos subnacionales. El endeudamiento se ha llevado a cabo a través de la emisión de bonos, préstamos de bancos comerciales, préstamos de organismos internacionales o del propio gobierno federal. Asimismo, han influido los nuevos esquemas regulatorios, que han permitido a los estados y municipios utilizar las participaciones federales como fuente de pago y garantía de los financiamientos.

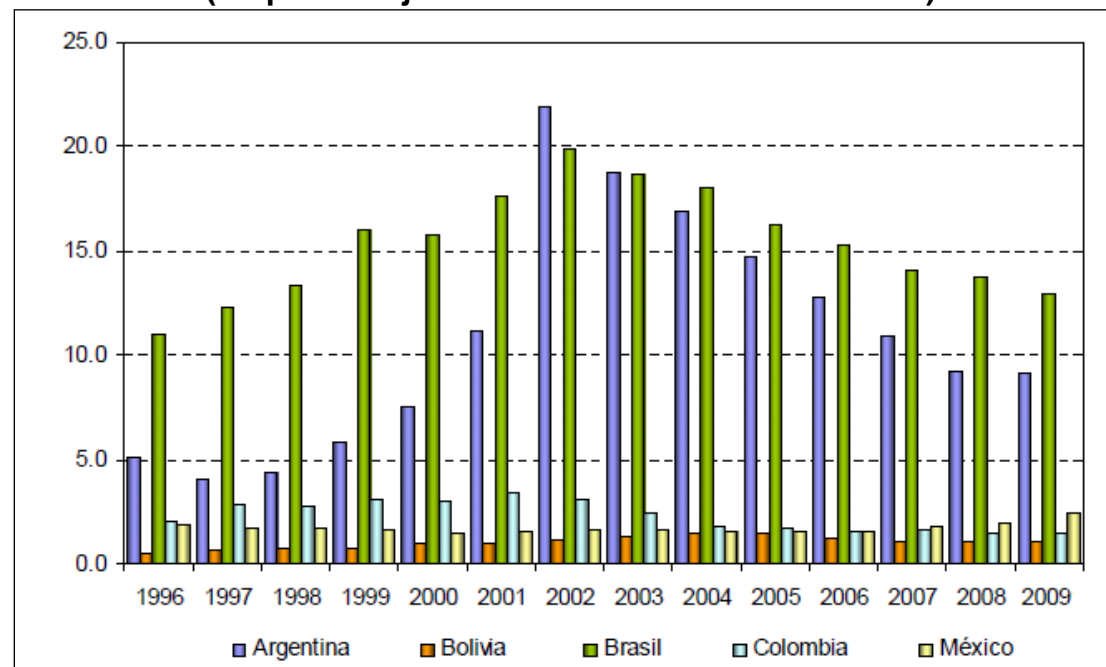
De hecho, este problema no es exclusivo de México; el endeudamiento de los gobiernos subnacionales es importante en toda Latinoamérica. En esta región, los gobiernos locales que están generando el problema de la deuda subnacional no cargan con su costo, por lo que no hay ningún incentivo para que éstos lo tomen en consideración a la hora de decidir cuánto pedir prestado. A consecuencia de lo anterior y desde el punto de vista de la federación como un todo, un incremento en la deuda de uno de sus miembros aumenta el pasivo de la federación y reduce la solvencia de todos los gobiernos dentro de la federación. Asimismo, las dificultades para pagar la deuda en un estado de la República alteran el otorgamiento de préstamos a otros estados ya que los prestamistas perciben los problemas en una región como una señal de que también es muy probable que existan conflictos en otras.

Aunque en Argentina y Brasil los niveles de deuda pública subnacional se han reducido como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), éstos aún permanecen altos. En Brasil los gobiernos estatales solicitaron grandes préstamos a los principales bancos comerciales. Posteriormente, no cumplieron con el pago de la deuda, llevando a los bancos a la insolvencia y forzando al banco central a asumir las deudas a fin de evitar la crisis financiera que se hubiera producido si no se hubieran hecho los pagos (Wildasin, 1997).

En la gráfica 1 se muestra la deuda de 5 países de Latinoamérica; resalta que si bien en Argentina y Brasil los niveles de deuda pública subnacional se redujeron 13 y 7 puntos del PIB, respectivamente, en 2009 éstos aún permanecían altos: equivalían a 9% del producto en Argentina y a 13% en Brasil. Así, la deuda subnacional continúa representando una significativa porción sobre el total de deuda del sector público no financiero de estos países (16% en el primero y 30% en

el segundo). En el caso de México se produjo un incremento de la deuda de las entidades federativas y municipios que pasó de 2% del PIB en 2008 a 2.4% en 2009. Por su parte, en Bolivia y Colombia los ratios deuda/PIB se han mantenido en torno a 1% y 1.5%, respectivamente.

Grafica 1
América Latina (5 países): Deuda pública de los gobiernos subnacionales
(En porcentajes del Producto Interno Bruto-PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de Gómez, J. y Jiménez, J. (2009).



Dirección General de Análisis Legislativo



A pesar de los diferentes impactos del endeudamiento subnacional en las naciones de la región latinoamericana, se puede asumir que en un primer momento todos estos países descansaron en la disciplina del mercado como mecanismo de control automático del endeudamiento de sus gobiernos locales. Sin embargo, con el correr del tiempo no se pudo comprobar un efectivo cumplimiento de las condiciones necesarias para que las propias fuerzas del mercado limitaran el endeudamiento excesivo de los gobiernos subnacionales, tanto por la escasa disponibilidad y confiabilidad de la información sobre las finanzas públicas subnacionales como por los recurrentes rescates financieros de esos gobiernos por parte del nivel central.

La situación anterior ha propiciado un paulatino consenso sobre la necesidad de discutir y reforzar los posibles mecanismos de coordinación y control del endeudamiento de los gobiernos subnacionales en toda la región, tal como ocurre en México.

Problemática del endeudamiento local en México

Como primera respuesta para modificar la tendencia al sobreendeudamiento subnacional, en México se decidió ejercer un control directo sobre las jurisdicciones locales imponiendo restricciones legales sobre sus posibilidades de endeudamiento (Ley de Responsabilidad Hacendaria). Este tipo de iniciativas legales intentó regular el acceso de los estados y municipios al mercado de capitales a fin de financiar sus gastos de infraestructura.

A partir de ese momento, este acceso a financiamiento bursátil requirió de una o dos calificaciones de crédito, pues ello distingue el riesgo de cada gobierno local. Una mayor calificación permite acceder a financiamiento en mejores condiciones, mientras que menores calificaciones se asocian a mayores tasas de interés. Precisamente, la principal exposición al riesgo que enfrenta un gobierno estatal o municipal al emitir o contratar deuda en el mercado financiero se relaciona con el comportamiento futuro de las tasas de interés. Por ejemplo, si el endeudamiento en una emisión bursátil con cupones es pactado a tasa flexible, el servicio de la deuda subiría en proporción a la tasa de interés en cada periodo.

Asimismo, las calificaciones de riesgo de las finanzas públicas locales sirven como medida de calidad crediticia y también como referencia para que los propios bancos destinen reservas de capital preventivas al respaldo de incumplimientos financieros potenciales por parte de los estados y los municipios. Un préstamo a gobiernos locales no calificados obliga a



Dirección General de Análisis Legislativo



los bancos a aplicar reservas de capital preventivas más altas y, por tanto, tasas de interés relativamente mayores. La posibilidad de rescate bajo estas condiciones debiera ser baja. Para que un estado o un municipio tenga acceso al sistema financiero es necesario que cuente con al menos dos calificaciones crediticias otorgadas por agencias calificadoras reconocidas. Esto asegura que los créditos otorgados a las entidades puedan evaluarse adecuadamente y evita que los gobiernos estatales presenten sólo la calificación mejor posicionada.

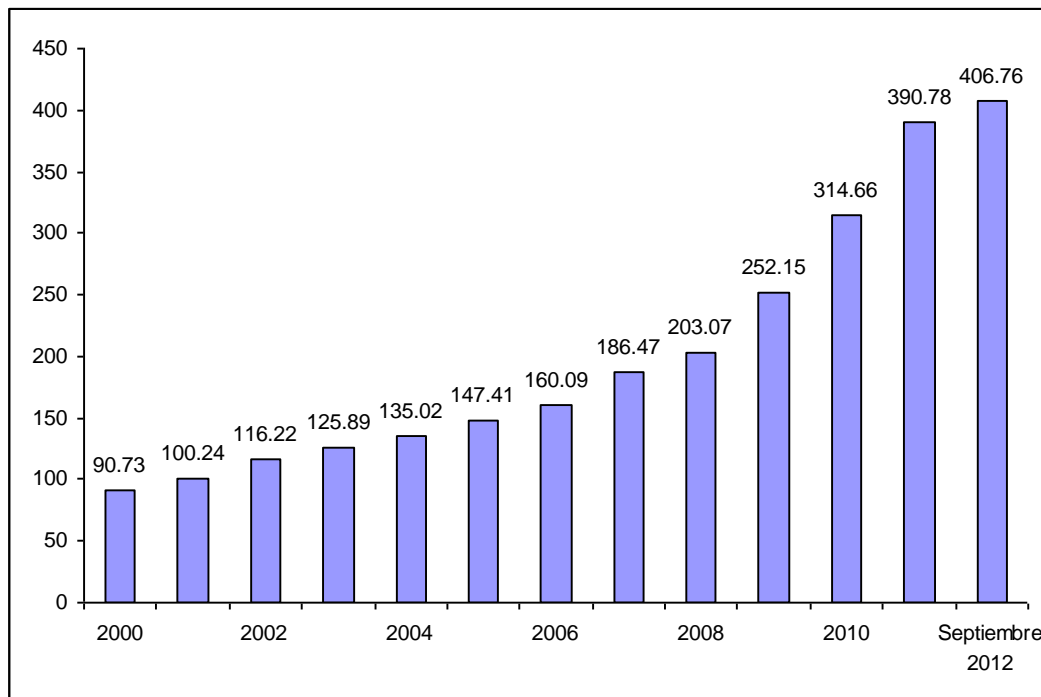
Tales mecanismos fueron diseñados a fin de que los gobiernos locales tengan un incentivo para controlar los costos y con el objetivo de que ni ellos ni sus prestamistas cobijen expectativas sobre un rescate federal. Con un rescate federal, el financiamiento de los gobiernos locales se convierte en un medio por el cual los estados y municipios pueden obtener recursos federales adicionales, transferidos de manera directa. Si la posibilidad de que los gobiernos locales sean rescatados de una quiebra financiera existe, entonces la exposición al riesgo de estas entidades se transmite directa y automáticamente al gobierno federal. De hecho, hasta antes del año 2000 la exposición al riesgo de estados y municipios en México era alimentada de manera persistente por la posibilidad de que éstos fueran rescatados tarde o temprano. En esas circunstancias los agentes financieros no tenían incentivo alguno para evaluar formalmente la calidad crediticia individual de sus acreditados ya que sus recursos estaban totalmente garantizados (Ibarra, Romo y Cervantes, 2009).

Para limitar la exposición al riesgo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) llevó a cabo una serie de reformas en el año 2000. Entre los cambios más relevantes se encuentran: a) el final del régimen de excepción, en donde la deuda con gobiernos locales no exigía requerimientos de capital preventivo, ni límites sobre la exposición al riesgo tomados por los bancos; b) la terminación del esquema de mandato mediante el cual los estados hacían colaterales sus adeudos con ingresos federales; c) cargos tributarios sobre préstamos hechos a estados y municipios en caso de que éstos no fueran registrados en la SHCP, y d) el amarre de los préstamos a la calificación crediticia de los gobiernos locales.

Más allá de las medidas legales de responsabilidad hacendaria que se instrumentaron en nuestro país, debido a la débil captación de recursos propios y la continua dependencia por transferencias federales, los gobiernos locales recurrieron a la deuda bancaria como una alternativa natural para el financiamiento de su gasto de inversión. Por ello, la deuda estatal tuvo un crecimiento anual promedio de 19%, en términos nominales, durante el periodo 2003-2012. El incremento de la deuda se aceleró a partir de 2007, año en que se formalizó al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las

Entidades Federativas (FAFEF) como un recurso utilizado por las entidades federativas para pagar el costo financiero de la deuda pública. Asimismo, la disminución en las participaciones de los estados en 2009, por la recesión económica, incrementó la deuda considerablemente para compensar la caída en sus ingresos disponibles (gráfica 2).

Grafica 2
Endeudamiento estatal en México, 2000-2012
Miles de millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, 2013.



Dirección General de Análisis Legislativo

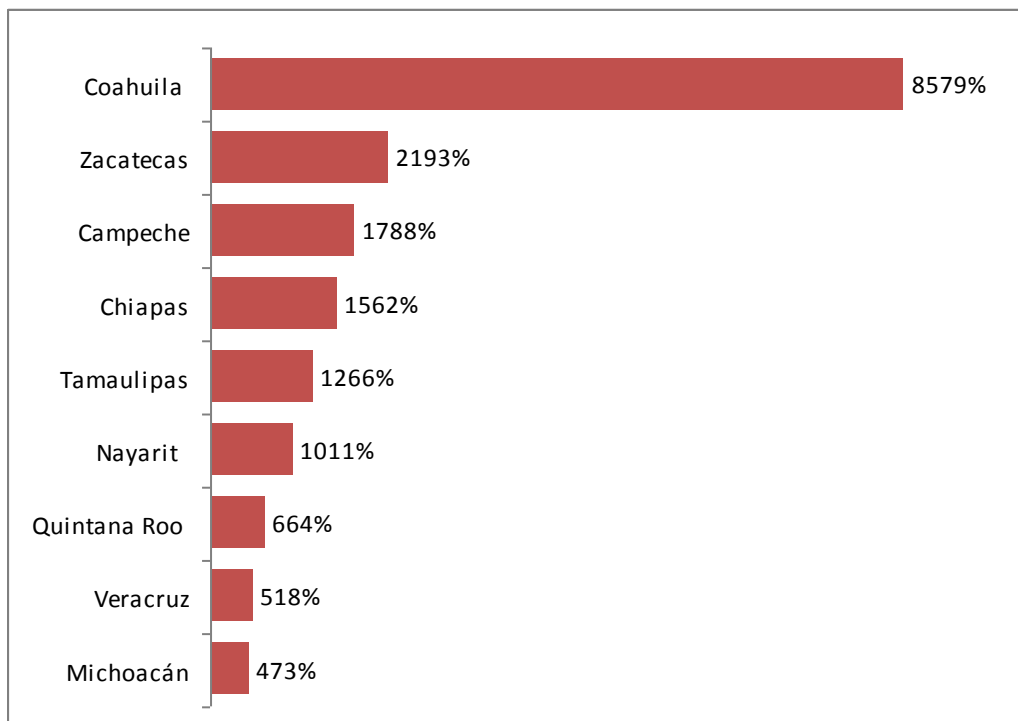


Sin duda, las instituciones financieras están cada vez más interesadas en financiar al sector subnacional en México; ello se debe a la certeza que da el marco regulatorio y al hecho de que la mayoría de los préstamos están respaldados por las participaciones federales. Este factor ayuda a explicar el fuerte crecimiento en el saldo total del endeudamiento estatal en los últimos años, que pasó de los 90 mil millones de pesos en el año 2000 a los 406 mil millones de pesos a septiembre de 2012.

De esta forma, el endeudamiento estatal a nivel agregado resulta un riesgo latente para las finanzas del país. Sin embargo, una mirada más cercana al comportamiento individual de algunos estados es todavía más preocupante. La SHCP reportó que entre 2006 y 2012 fueron nueve los estados que registraron un crecimiento exponencial de su deuda: en primer lugar Coahuila, con un incremento de 8 mil 579%; seguido de Zacatecas, con un aumento de 2 mil 193%; Campeche con 1788%; Chiapas con 1562%; Tamaulipas con 1266%; Nayarit con 1011%; Quintana Roo, que reportó un alza de 664%; Veracruz con 518%, y Michoacán, con 473% (gráfica 3).

El problema de la deuda subnacional en México no sólo se presenta a nivel estatal sino también en los municipios, ya que la mayor parte de los ingresos no etiquetados de que disponen los usan para financiar su gasto administrativo. Por esa razón, los ayuntamientos están adquiriendo cada vez más deuda para destinarla a su obra pública. De hecho, diez ayuntamientos del país concentran 33.5% de la deuda subnacional municipal. Estos municipios son: Tijuana, Monterrey, Zapopan, Nuevo Laredo, León, Mexicali, San Nicolás de los Garza, Tlaquepaque, Guadalajara y Cuernavaca. En octubre de 2012, la deuda municipal sumó 44 mil 589 millones de pesos. De este monto, 89% estaba garantizado con participaciones, 3.9% con aportaciones y solamente 6.7% con ingresos propios. La deuda de los municipios equivalía entonces a 2.7% del PIB nacional y representó 80.1% de sus participaciones (SHCP, 2013).

Grafica 3
Crecimiento de la deuda en estados, 2006-2012
Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, 2013.

El mal desempeño financiero de los gobiernos municipales es todavía más preocupante si se considera que aunque éstos recaudan un porcentaje mínimo del ingreso público total, ellos y los estados son quienes ejecutan el 57% del gasto público del país. De 1990 a 2010, el gasto de los municipios creció 150% en términos reales, un nivel mucho mayor al de los estados. A ello hay que añadir la falta de transparencia en el ejercicio de esos recursos. El hecho de que el período de

gobierno sea sólo de tres años y, para algunos especialistas, que no exista la reelección, lleva a los alcaldes a usar con urgencia la mayor cantidad de recursos posible en proyectos con impacto mediático sin importar si ello contribuye al desarrollo de su comunidad. Asimismo, notan diversos analistas, el ejercicio inadecuado de los recursos públicos no tiene sanción (Pardinas, 2010).

Marco normativo para solucionar la problemática del endeudamiento local

En los años recientes se han incrementado los esfuerzos por mejorar el marco normativo que regula el endeudamiento de estados y municipios. La mayoría de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión han presentado iniciativas para atender esta problemática (durante la LXI Legislatura se turnaron 31 iniciativas relacionadas con estos temas y hasta el momento, en la LXII Legislatura se han generado otras 22). Los diversos proyectos legislativos se han encaminado a generar sostenibilidad y autonomía de los niveles de gobierno subnacionales. En dichas iniciativas se puede observar desde la existencia de reglas tanto para la demanda de los servicios financieros como para la oferta de operaciones crediticias entre gobiernos subnacionales y el sistema bancario o bursátil. Asimismo, generalmente el problema del sobreendeudamiento público local también afecta al gobierno federal, por lo que varias iniciativas han tratado de incidir en el sistema de coordinación fiscal existente en nuestro país.

De manera especial se ha hecho énfasis en la articulación de los mecanismos de financiamiento del sector público local (con el sistema de transferencias y la distribución de impuestos recaudados entre los niveles de gobierno). Lo anterior constituye un punto central de la correspondencia fiscal entre gastos e ingresos en todos los niveles de gobierno. Es decir que el respeto de las reglas que limitan el endeudamiento debe observarse y hacerse observar tanto en el nivel central como en los niveles inferiores de gobierno, acotando la discrecionalidad política y limitando así las presiones político-económicas que un nivel puede ejercer sobre otro y viceversa. A continuación se presenta un cuadro sinóptico con las iniciativas legislativas en materia de deuda subnacional.

Del conjunto de iniciativas sintetizadas en el cuadro 1, es posible advertir:

- Que independientemente de los grupos parlamentarios o senadores que las presentan, todas expresan la necesidad de limitar, regular o expedir un nuevo marco normativo en materia de deuda de los estados y



Dirección General de Análisis Legislativo



municipios, así como definir instancias, condiciones, límites que regulen el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

- De veintidós iniciativas registradas entre diciembre de 2012 y febrero de 2013, doce iniciativas centran su propósito en modificar la Constitución; específicamente dos artículos son señalados materia de cambio: los artículos 73 y 117.
- Ocho de las mismas tienen entre sus objetivos modificar leyes existentes, como la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria o la Ley de Coordinación Fiscal.
- Tres de las iniciativas apuntan a la necesidad de crear leyes específicas que regulen las operaciones de financiamiento que constituyan deuda pública de los estados y municipios del país: “la Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública Para las Entidades Federativas y Municipios”, la “Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”, y la “Ley General de Responsabilidad Fiscal de Presupuesto y Deuda Pública”.



Dirección General de Análisis Legislativo



Cuadro 1
Iniciativas Legislativas en Materia de Deuda Subnacional

No	Iniciativa	Fecha	Presentada por	Estatus	Contenido
1	Que adiciona cinco párrafos a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	04/12/2012	PAN	Pendiente 04-dic-2012	La iniciativa tiene por objeto limitar el endeudamiento de los estados, municipios y organismos descentralizados. Entre lo propuesto, destaca: 1) que los empréstitos que contraten no podrán ser superiores a 15% del total del presupuestos de egresos del año fiscal correspondiente al organismo solicitante; 2) que sólo se podrán contraer empréstitos hasta por 5% del presupuesto para atender desastres naturales, contingencias o problemas relativos a la seguridad pública declarados por la SEGOB, y en caso de créditos para substituir deuda que mejore las condiciones del crédito existente, se deberá de contar con la autorización de la SHCP; 3) que el total de las deudas no debe exceder la cuarta parte de los recursos que tengan asignados para inversión en sus presupuestos; y que las inversiones productivas en infraestructura física deban tener una vida útil mayor o igual al plazo de la deuda contraída.
2	Que adiciona un segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 73 y modifica el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	05/02/2013	Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya (PRD)	Pendiente 05-feb-2013	La iniciativa busca facultar al Congreso de la Unión a legislar sobre las bases que regulen las operaciones de financiamiento que constituyan deuda pública que realicen las entidades federativas, los municipios y los organismos descentralizados de la administración pública estatal y municipal, así como el registro y control de dichas operaciones y los montos máximos de endeudamiento en que puedan incurrir. Asimismo, establece que los estados y municipios sólo podrán contraer deuda conforme a la ley secundaria federal, sin rebasar los límites máximos de endeudamiento acumulado, o las que se señalen en las bases que establezcan las legislaturas locales sobre deuda y los montos que fijen anualmente en sus respectivos presupuestos.

3	Que crea la Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las Entidades Federativas y Municipios.	05/02/2013	Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya (PRD)	Pendiente 05-feb-2013	La iniciativa propone crear un marco normativo que regule las operaciones de financiamiento que constituyan deuda pública de los estados, municipios y organismos descentralizados locales, así como regular el registro y control de dichas operaciones, y los montos máximos de endeudamiento en que pueden incurrir.
4	Que expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.	12/02/2013	PVEM PRI	Pendiente 12-feb-2013	La iniciativa tiene por objeto crear un marco normativo en el que se establezcan los criterios generales de responsabilidad hacendaria que regirán a los estados y municipios para el manejo sostenible de sus finanzas públicas. Por otra parte, se crea el esquema de Deuda Estatal Garantizada, mismo que permitirá que los estados y los municipios tengan acceso al financiamiento de manera menos costosa, y que lo hagan bajo los principios de disciplina financiera, garantizando con ello la sustentabilidad de sus finanzas públicas.
5	Que expide la Ley General de Responsabilidad Fiscal de Presupuesto y Deuda Pública.	19/02/2013	Sen. Armando Ríos Piter (PRD)	Pendiente 19-feb-2013	La iniciativa plantea crear un marco normativo que establezca los criterios generales que regirán la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos, egresos y deuda, con el fin de preservar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país.
6	Que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para regular la deuda de estados y municipios.	23/01/2013	Sen. Armando Ríos Piter (PRD)	Pendiente 23-ene-2013	La iniciativa busca establecer mecanismos constitucionales para la regulación de deuda de los estados y municipios.

7	Que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Deuda Pública.	07/02/2013	PAN	Pendiente 07-feb-2013	La iniciativa tiene el objetivo de establecer reglas de aplicación general en los tres órdenes de gobierno para la contratación de deuda pública. Para ello, propone establecer las siguientes facultades: 1) al Congreso para expedir la legislación correspondiente que establezca las bases y reglas que habrán de armonizar definiciones, así como límites, procesos y criterios para contratar y pagar deuda pública, y la emisión de bonos de deuda; 2) a la ASF para fiscalizar los recursos de deuda pública federal y local; 3) a la Cámara de Diputados para evaluar los informes anuales del Ejecutivo federal, estados y municipios sobre el manejo y destino de la deuda pública.
8	Que reforma diversos artículos de la Ley General de Deuda Pública, de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.	05/03/2013	Sen. Carlos Mendoza Davis (PAN)	Pendiente 05-mar-2013	La iniciativa establece diversas disposiciones en materia de deuda pública a fin de desarrollar un esquema aplicable para los tres órdenes de gobierno. Entre lo propuesto, destaca: 1) incluir a los estados, municipios, empresas y fideicomisos con participación pública dentro de las entidades obligadas a cumplir con la Ley de la materia; 2) establecer la definición de deuda pública; 3) facultar a la SHCP para que lleve a cabo el registro de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, determinando que el Ejecutivo federal expedirá el Reglamento que establezca los requisitos para el registro.
9	Que reforma el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	21/03/2013	Dip. Víctor Oswaldo Fuentes Solís (PAN)	Pendiente 21-mar-2013	La iniciativa tiene por objeto limitar el endeudamiento de los estados, municipios, así como de sus organismos descentralizados estatales o municipales. Para ello propone: 1) que la contratación de cualquier crédito se realice mediante licitación pública; 2) que los gobiernos estatales y municipales que decidan contraer obligaciones de deuda deberán enviar, a sus respectivos congresos locales, la convocatoria y bases de la licitación para su análisis y aprobación; y, 3) establecer que los licitantes deberán publicar en el periódico o gaceta oficial del gobierno del estado la totalidad de la información requerida una vez realizada la adjudicación.
10	Que reforma el artículo 36 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	12/12/2012	Dip. Héctor Hugo Roblero Gordillo (PT)	Pendiente 12-dic-2012	La iniciativa busca controlar la deuda pública. Para ello propone que previo a la contratación de los créditos externos para financiar total o parcialmente programas y proyectos que cuenten con la autorización de la SHCP y los montos para ejercerlos estén previstos en el PEF, deberán ser sometidos al pleno de la Cámara de Diputados mediante la inclusión en el paquete económico anual, sancionando penalmente a las autoridades que no den cumplimiento a lo antes señalado.

11	Que reforma el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal.	09/01/2013	Dip. Ricardo Monreal Ávila (Movimiento Ciudadano)	Pendiente 09-ene-2013	La iniciativa propone establecer que los gobernadores y presidentes municipales que terminan su gestión, no podrán contratar deuda directa ni contingente sin tener el consentimiento de los nuevos gobernantes elegidos. Destaca que no se podrá aprobar la contratación de deuda a partir del momento en que la autoridad electoral correspondiente confirme el triunfo electoral de los candidatos propuestos para dichos cargos.
12	Que reforma el artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal.	27/11/2012	Dip. Ricardo Monreal Ávila (Movimiento Ciudadano)	Pendiente 27-nov-2012	La iniciativa tiene el propósito de transparentar las deudas de las entidades y los municipios. Para ello propone que se publique el último día de cada mes la información de los registros de su deuda; incluyendo los montos reales, intereses, condiciones de contratación, préstamos a corto plazo contraídos con la banca comercial y déficits actuariales de sistema de pensiones locales y de instituciones estatales de educación superior.
13	Que reforma los artículos 115 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	21/03/2013	Dip. Carol Antonio Altamirano (PRD)	Pendiente 21-mar-2013	La iniciativa tiene por objeto impulsar medidas que contribuyan a que las entidades federativas y los municipios mantengan finanzas públicas y niveles de endeudamiento sanos. Para ello, propone: 1) establecer que las legislaturas de los estados aprueben las leyes de ingresos de los municipios y sus compromisos de pago, y fiscalicen sus cuentas públicas; 2) precisar que los estados y los municipios, incluidos sus organismos descentralizados y empresas públicas, sólo puedan contraer obligaciones o empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas.
14	Que reforma los artículos 115 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	21/03/2013	Dip. Javier López Zavala (PRI)	Pendiente 21-mar-2013	La iniciativa propone regular la autorización de endeudamiento que pueden negociar las entidades federativas y municipios, garantizar la transparencia de las obligaciones contraídas para el financiamiento y permitir la evaluación de la eficacia y eficiencia del gasto y administración de la deuda pública, con el fin de asegurar que los recursos permitan un desarrollo sustentable de las políticas públicas que se impulsan para la población subnacional.
15	Que reforma los artículos 115 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	09/10/2012	Dip. Omar Antonio Borboa Becerra (PAN)	Pendiente 09-oct-2012	La iniciativa impulsa medidas que contribuyan a que las entidades federativas y los municipios mantengan finanzas públicas y niveles de endeudamientos sanos. Para ello, propone que los municipios no contraten obligaciones o empréstitos que rebasen su capacidad de pago o pongan en riesgo sus finanzas públicas.

16	Que reforma los artículos 2 y 9 de la Ley de Coordinación Fiscal.	05/02/2013	Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya (PRD)	Pendiente 05-feb-2013	La iniciativa busca regular los endeudamientos en que pueden incurrir las entidades federativas y los municipios. Para ello propone: 1) establecer como obligatoriedad de los estados y municipios, la inscripción de empréstitos contraídos ante la SHCP en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios; 2) señalar que éstos efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en la Ley de Contabilidad Gubernamental.
17	Que reforma los artículos 2 y 9 de la Ley de Coordinación Fiscal.	11/09/2012	Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya (PRD)	Pendiente 11-sep-2012	La iniciativa establece limitantes en materia de endeudamiento de los estados. Destaca incrementar el Fondo General de Participaciones (FGP) del 20% al 22% de la recaudación federal participable, a fin de dotar de mayores recursos a los estados y con ello evitar el endeudamiento. Asimismo, establece que las participaciones que correspondan a los estados y municipios deben estar inscritas de forma obligatoria ante la SHCP.
18	Que reforma los artículos 73, 115 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	18/09/2012	Dip. José Guillermo Anaya Llamas (PAN)	Pendiente 18-sep-2012	La iniciativa propone facultar al Congreso a expedir leyes en materia de deuda pública. Asimismo, establece los casos en que los estados, municipios y las entidades del sector público pueden contraer obligaciones o empréstitos.
19	Que reforma los artículos 73, 74 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	18/10/2012	Dip. Ricardo Sóstenes Mejía Berdeja (Movimiento Ciudadano)	Pendiente 18-oct-2012	La iniciativa tiene por objeto evitar que las entidades federativas contraigan deudas para allegarse recursos, por lo cual propone otorgar al Congreso la facultad para expedir leyes sobre la contratación de empréstitos o créditos de los estados y conceder como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar la contratación de empréstitos o créditos a los estados.

20	Que reforma los artículos 73, fracción VIII y 117 fracción VIII y adiciona el artículo 73 con la fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	12/02/2013	PVEM PRI	Pendiente 12-feb-2013	La iniciativa establece mecanismos de responsabilidad hacendaria y coordinación fiscal encaminados a que los tres órdenes de gobierno se rijan por los mismos principios en el manejo de sus finanzas públicas y contratación de deuda.
21	Que reforma y adiciona los artículos 73 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	09/04/2013	Dip. Angélica Rocío Melchor Vásquez (PRD)	Pendiente 09-abr-2013	La iniciativa establece una política nacional en materia de responsabilidad hacendaria y de disciplina financiera, que sienta las bases para que los tres órdenes de gobierno se rijan por los mismos principios generales en el manejo de sus finanzas públicas y reconozca las diferencias existentes en las haciendas públicas de éstos.
22	Que reforma, adiciona y deroga diversos ordenamientos legales, en materia de equilibrio presupuestal.	14/02/2013	Sen. Mario Martín Delgado Carrillo (PRD)	Pendiente 14-feb-2013	La iniciativa tiene por objeto actualizar diversos marcos normativos en materia de finanzas públicas, a fin de que los tres órdenes de gobierno garanticen el equilibrio presupuestal y la sustentabilidad financiera.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, México, 2013, varios números, disponible en diputados.gob.mx.

- El consenso entre especialistas y legisladores sobre la necesidad de fortalecer el marco normativo y proteger las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno promovió que el tema haya sido uno de los asuntos centrales para el Senado de la República durante el segundo período de sesiones del primer año de la LXII Legislatura. Las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Segunda y de Hacienda sesionaron el 1



Dirección General de Análisis Legislativo



de abril a fin de aprobar medidas regulatorias de las deudas de estados y municipios del país al modificar los artículos 25, 73, 79, 108, 116 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma avalada en comisiones modifica diversos artículos de la Constitución en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios. También faculta al Senado para:

- Aprobar o, en su caso, objetar las estrategias de ajuste a las finanzas públicas de los estados que registren niveles elevados de deuda.
- Analizar, a través la Comisión de Hacienda, los convenios que estados y municipios pretendan celebrar con el gobierno federal para tener acceso al mecanismo de deuda estatal garantizada.
- Objetar las propuestas de deuda que no considere viables. Además prevé que los municipios con niveles elevados de deuda que suscriban este tipo de convenios, deberán informar al respecto a este órgano legislativo.

- Conocer los acuerdos suscritos por estados que no tengan niveles elevados de endeudamiento, pero que buscan acceder a este mecanismo para reducir el costo financiero de su deuda.

Cabe destacar que este dictamen es consecuencia de siete iniciativas de senadores con objeto de limitar las condiciones de acceso a financiamiento para estados y municipios así como establecer normatividad de rendición de cuentas y transparencia.

El pasado 16 de abril del presente se discutió y votó en el Pleno del Senado de la República el Dictamen que modifica y adiciona diversos artículos en materia de disciplina financiera de las entidades financieras y municipios. Con 100 votos a favor, ocho en contra y tres abstenciones fue aprobado. Algunos senadores reservaron los artículos 73, 76 fracción XI, 79 fracción I, y 2º Transitorio, pero no tuvieron cambio alguno.

Como parte de sus trabajos, la Cámara de Diputados aprobó el pasado 18 de julio la reforma que regulará la contratación de deuda de Estados y municipios en el País.



Dirección General de Análisis Legislativo



Postula que es necesario un marco legal que haga posible el uso más eficiente, responsable y transparente de los recursos públicos, por parte de los funcionarios estatales y municipales, el cual dé certeza a los ciudadanos de que sus impuestos están siendo destinados de la mejor forma posible y tengan la garantía de que nadie ha comprometido su bienestar o los servicios públicos a los que tienen derecho en los años por venir.

Con la introducción de candados que acotarán la contratación de deuda, los Congresos estatales deberán aprobar, con el voto de las dos terceras partes, la adopción de los empréstitos.

Para atender la problemática planteada, en el dictamen aprobado en la Cámara de Diputados se prevé reformar los artículos 74, fracciones VII, VIII y IX; 79, párrafos primero y segundo de la fracción I; 108, último párrafo; 116, párrafo sexto de la fracción II y 117, fracción VIII; y adicionar los artículos 25, con un párrafo segundo, pasando los actuales párrafos segundo a octavo a ser los párrafos tercero a noveno ; y 74, con las fracciones VIII y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una disciplina financiera a los Estados y Municipios.



Dirección General de Análisis Legislativo



Comentarios finales

El tema de la deuda en estados y municipios no sólo afecta a nuestro país. En los últimos años varias naciones de la región latinoamericana alcanzaron un monto de endeudamiento interno equivalente a 20% de su PIB, lo que propició diversos rescates financieros por parte de los bancos centrales. Si bien en términos porcentuales Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia disminuyeron el déficit, en México éste creció considerablemente en los últimos diez años.

Además, el desequilibrio entre el gasto y la captación de recursos en las demarcaciones subnacionales, aunado a la dependencia de las transferencias federales, permitió que los gobiernos locales encontraran como fuente de financiamiento a la banca privada. No obstante, las tasas de interés eran mayores debido a que no estaba contemplado un rescate en caso de incumplimiento, por lo que los bancos aplicaban reservas al capital.

Si bien la regulación indicada en la Ley de Responsabilidad Hacendaria intentó controlar el acceso de los estados y municipios al endeudamiento mediante un control basado en calificaciones de crédito, la deuda estatal tuvo un incremento cercano a 20% anual entre 2003 y 2012. Esta situación se agravó en 2009 como consecuencia de la crisis financiera y la caída en la captación hacendaria local, por lo que el préstamo bancario se convirtió en una solución de liquidez para las entidades y subdemarcaciones.

La entrada en operación del FAFEF en 2007 permitió financiar el costo de la deuda pública debido a que ya se había duplicado la cantidad con respecto al indicador de 2000. No obstante, el endeudamiento continuó incrementándose y para 2012 la cifra subnacional era de 406.8 mil millones de pesos, es decir, casi 4.5 veces más grande que lo registrado doce años antes (90,730 mp). Así, entidades federativas como Coahuila, Zacatecas, Campeche, Chiapas, Tamaulipas, Nayarit, Quintana Roo, Veracruz o Michoacán presentaron un crecimiento exponencial de su déficit crediticio.

La falta de transparencia, financiamiento del gasto administrativo, la ausencia de sanciones por endeudamiento excesivo, la débil captación de recursos y el ejercicio inadecuado de los recursos públicos son factores que inciden en el crecimiento de la deuda de los municipios. Es importante resaltar el hecho de que la erogación en proyectos mediáticos por parte de los alcaldes propicia un sobreejercicio financiado con créditos bancarios endosados al presupuesto público, y



Dirección General de Análisis Legislativo



sin responsabilidad para los funcionarios en parte porque no hay reelección inmediata para las presidencias municipales. Además, el crecimiento del gasto de los municipios en términos reales creció 150% entre 1990 a 2010, lo que generó un desequilibrio en sus finanzas.

Cabe destacar que diez de los municipios más poblados del país concentraron la tercera parte del total de la deuda de estas demarcaciones, la cual representa 2.7% del PIB nacional.

Las instituciones crediticias tienen mayor interés en brindar este tipo de financiamiento debido a que no representa riesgo para la recuperación del capital debido a que los préstamos están respaldados por las participaciones federales y el mercado regulatorio. Por tanto, el rol de la banca para facilitar empréstitos al sector subnacional es una de las causas que propició el incremento de la deuda para estados y municipios en los últimos cinco años.

Ante estos problemas, los legisladores presentaron 53 iniciativas durante la LXI y lo que va de la LXII Legislatura con la finalidad de adecuar el marco normativo para corregir el uso de finanzas no sanas.

Entre las diferentes propuestas destacan ideas como: la obligación de obtener autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para obtener un empréstito, fomentar la transparencia y la viabilidad financiera, dar facultades al Congreso para restringir el uso de crédito, garantizar que las obras construidas mediante adeudo tengan una vida útil mayor a la duración del contrato, establecer candados para solicitar préstamos en el último año de gestión de gobernadores y presidentes municipales, y limitar el endeudamiento de estados, municipios y organismos descentralizados.

El control de la deuda pública permitirá un mejor manejo de recursos, aportará a la cultura de la transparencia y generará conciencia sobre la práctica de la recaudación. Se trata de que las administraciones públicas de los diferentes órdenes de gobierno deben ser cuidadosas de no gastar más allá de su capacidad de pago.



Dirección General de Análisis Legislativo



Entre las medidas aprobadas en el Senado en materia de disciplina financiera de las entidades financieras y municipios destacan: la facultad de este órgano legislativo de aprobar u objetar las estrategias en regulación de finanzas públicas de los estados con alto nivel de endeudamiento. Asimismo, se crea el registro público único de empréstitos y obligaciones, a fin de promover la transparencia y rendición de cuentas del endeudamiento subnacional; prohíbe que el crédito se utilice para solventar gasto corriente y se considere como deuda los financiamientos realizados por empresas públicas y organismos descentralizados, mediante fideicomisos.

Ahora las entidades federativas y demarcaciones municipales podrán solicitar deuda a corto plazo para sanear sus necesidades siempre y cuando se sujeten a la legislación y se liquiden tres meses antes del fin del período de gobierno vigente.

No obstante, el Dictamen deberá ser ratificado por la Cámara de Diputados. En este sentido, al momento de concluir este artículo, la Junta de Coordinación Política (Jucopo) de este órgano legislativo decidió no discutir la minuta turnada por el Senado, y turnarla a comisiones debido a que, de acuerdo con el diputado Francisco Arroyo, no está entre las facultades de la Cámara alta iniciar la legislación en materia de empréstitos (Sálazar y López, 2013).

En vez de dar trámite a la minuta que se había enviado desde el Senado, el pasado 18 de julio la Cámara de Diputados aprobó una reforma que regulará la contratación de deuda de Estados y municipios en el País. El dictamen aprobado y que será remitido al Senado de la República para su eventual ratificación, incluye la instrumentación de un control político que ejercerá la Cámara de Diputados sobre las entidades y los municipios en materia de deuda pública.

Define que como toda iniciativa que verse sobre empréstitos, corresponde a la Cámara de Diputados conocer como Cámara de origen -en términos del inciso H, del artículo 72 del Constitución Política de los Estados Mexicanos-, por lo cual proponen reiterar dicha disposición dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.



Dirección General de Análisis Legislativo



Referencias

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, México, 2013, varios números, disponible en diputados.gob.mx

Gómez, J. y Jiménez, J. (2009), “El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina”, presentación en el seminario “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina”, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre.

Ibarra, J., Romo, G. y Cervantes, L. (2009), “Determinantes de la calificación crediticia de los gobiernos estatales mexicanos”. Documento de trabajo núm. 45 del Departamento de Economía del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Disponible en: www.encontacto.mty.itesm.mx/docs/ec/Documento45.pdf (consultado el 6 de abril de 2013).

Pardinas, J, (2010), “El Municipio: ¿la institución de la opacidad?”, Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos, Cuaderno de debate núm. 5, CIDE, México.

Salazar, C. y López, M. “Decide Cámara no recibir minuta de deuda” *Reforma*. 16 de abril de 2013. Disponible en: www.reforma.com/congreso/articulo/696/1391655/default.asp (consultado el 16 de abril de 2013).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2013), “Deuda pública de entidades federativas y municipios”. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentacion.aspx (consultado el 6 de abril de 2013).

Wildasin, D. (1997), “Externalidades y asistencia financiera: restricciones presupuestarias duras y blandas en las relaciones fiscales intergubernamentales”, Documento de Trabajo núm. 1843, Banco Mundial, Washington, DC.



Instituto Belisario Domínguez



Presidente Senador Jorge Luis Preciado Rodríguez

Secretario Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz

Secretario Senador Roberto Armando Albores Gleason

Secretario Senador Ángel Benjamín Robles Montoya

Directora General de Análisis Legislativo

María de los Ángeles Mascott
Sánchez

Dirección General de Análisis Legislativo
Donceles No. 14, primer piso,
Col.Centro, Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.
Contacto
Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx