



PLURALIDAD Y CONSENSO

Análisis del Paquete Económico 2015 **La proposición con punto de acuerdo como mecanismo de control parlamentario en el Senado de la República** Deuda en estados y municipios de México **Estructura y comportamiento de la deuda pública estatal** Transparencia municipal en México: perspectiva constitucional

Pluralidad y Consenso

Es una publicación trimestral del
Instituto Belisario Domínguez
del Senado de la República

Comité Directivo

Sen. Jorge Luis Preciado Rodríguez
Presidente

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario

Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya
Secretario

Secretario Técnico

Marco Antonio Gama Basarte

Junta Ejecutiva

Manuel Pérez Cárdenas
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

María de los Ángeles Mascott Sánchez
Director General de Análisis Legislativo

Eduardo Rojas Vega
Director General de Difusión y Publicaciones

Colaboradores

Noel Pérez Benítez, Heber Aguilar Calvo, Eduardo Rojas Vega, César Giles Navarro, Alejandro Navarro Arredondo, Jesuswaldo Martínez Soria, Luis Augusto Chávez Maza, Oscar Rodríguez Olvera y Carlos Iván Islas Aguirre.

Diseño original

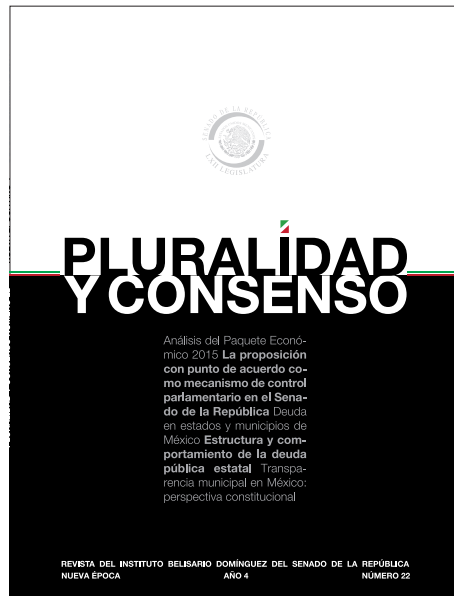
José Luis Trueba Lara

Diseño, cuidado editorial y formación

Diseño3/León García Dávila, Alejandra Gallardo Cao Romero, Yvette Bautista Olivares.

Instituto Belisario Domínguez

Donceles No. 14,
Col. Centro, C.P. 06020
Delegación Cuauhtémoc, México, D.F.



Pluralidad y Consenso, Año 4, No. 22, octubre-diciembre 2014 es una publicación trimestral del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, con domicilio en Donceles No. 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06020, México D.F., Tel. 57224827, www.senado.gob.mx; pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx

Coordinación editorial: Anne Gaëlle Croguennec

Representante legal: Enrique Antonio Netzahualpilli de Icaza Pro

Reservas de Derecho al uso exclusivo 04-2014-111909344900-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

ISSN en trámite. Certificados de Licitud de Título y Licitud de Contenido en trámite.

Impresa en D3 Ediciones, S.A. de C.V. el mes de noviembre de 2014 con un tiraje de 1000 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Índice

Carta del Editor

03

Análisis del paquete económico 2015

Noel Pérez Benítez
Heber Aguilar Calvo

05

**La proposición con punto de acuerdo como
mecanismo de control parlamentario
en el Senado de la República**

Eduardo Rojas Vega
César Giles Navarro

17

Deuda en estados y municipios de México

Alejandro Navarro Arredondo

31

**Estructura y comportamiento
de la deuda pública estatal**

Jesuswaldo Martínez Soria
Luis Augusto Chávez Maza


49

**Transparencia municipal en México:
perspectiva constitucional**

Oscar Rodríguez Olvera
Carlos Iván Islas Aguirre

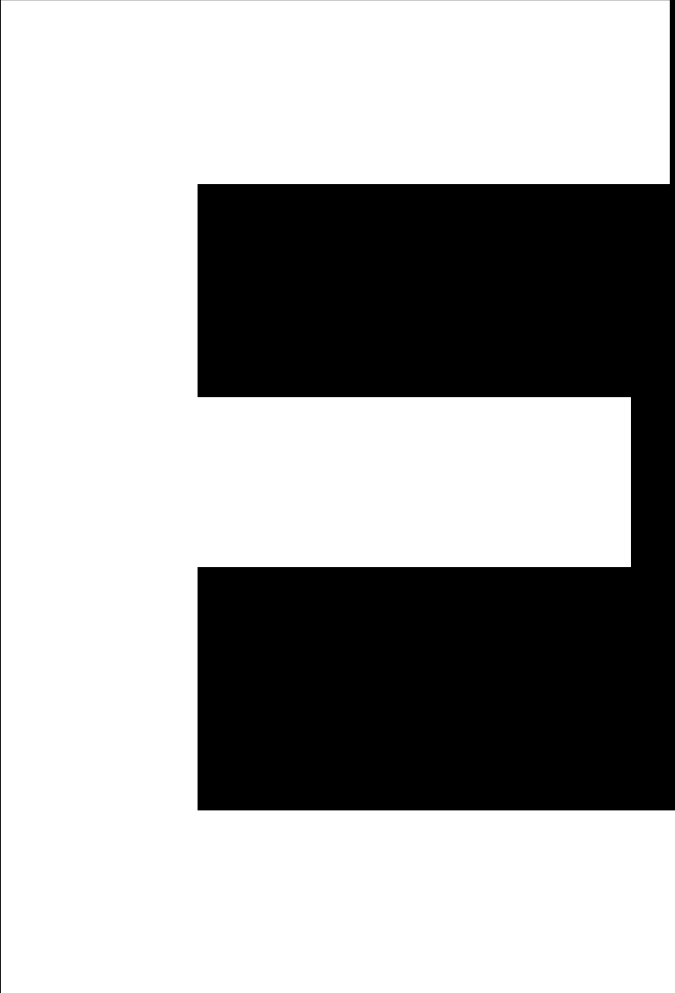
65

Carta del Editor



dentrarse en las páginas de *Pluralidad y Consenso* abre la posibilidad de comprender los grandes temas nacionales: sus artículos nos muestran el pulso del país, los grandes retos, los hechos que nos marcan y los vislumbres del futuro posible. Esto no debe sorprendernos: el Instituto Belisario Domínguez es el espacio de reflexión y análisis que apoya al Senado de la República en sus quehaceres.

Al iniciar una nueva época, *Pluralidad y Consenso* muestra una imagen distinta -más sólida y cercana a su espíritu académico-, con lo que emprende una nueva y larga marcha. Hoy, nuestra revista tiene un registro internacional, ha acreditado su propiedad intelectual y, por supuesto, asume el reto de transformarse para cumplir sus fines más importantes: divulgar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, presentar estudios que apoyen la agenda legislativa y mostrar el análisis de la coyuntura para contribuir a la deliberación y la toma de decisiones en la Cámara de Senadores. Así pues, adentrémonos en estas páginas y leamos los análisis que contribuyen a fortalecer nuestro proyecto de nación ■



EL PAQUETE ECONÓMICO ES EL CONJUNTO DE documentos de política económica que el Ejecutivo Federal remite cada año al Congreso de la Unión, mediante los cuales propone los lineamientos de política macroeconómica y hacendaria para el siguiente ejercicio fiscal. Los documentos que lo integran son los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF).

El calendario de exposición, análisis y aprobación del Paquete Económico inicia a más tardar el 8 de septiembre, con su presentación por parte del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión. Posteriormente, la Cámara Diputados tiene hasta el 20 de octubre para aprobar el Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación, mientras que la Cámara de Senadores debe hacerlo antes del 31 de octubre. En tanto, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) debe ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre. Cada uno de estos documentos deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 20 días siguientes a su aprobación.

Análisis del paquete económico 2015

Noel Pérez Benítez
Heber Aguilar Calvo

Este artículo analiza las estimaciones originales contenidas en los Criterios Generales de Política Económica 2015, así como los cambios realizados a dichas estimaciones durante el proceso de discusión del Paquete Económico 2015 en el Congreso de la Unión, que incluyeron un ajuste del precio del barril de petróleo de 82 a 79 dólares y un incremento del tipo de cambio de 13.00 a 13.40 pesos por dólar. Estas modificaciones derivaron en un incremento de los ingresos totales estimados en la Ley de Ingresos de la Federación 2015 por 18,440 millones de pesos con respecto a la Iniciativa del Ejecutivo. A su vez, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 se aprobó un aumento de recursos por esta misma cantidad respecto al proyecto original del Ejecutivo.

Criterios Generales de Política Económica 2015

Los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) establecen las políticas macroeconómica y fiscal que el Ejecutivo Federal utilizará para lograr los objetivos, estrategias y metas de política pública que impactarán en el desempeño de la economía durante el siguiente ejercicio fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estima que para 2015 el crecimiento económico real del Producto Interno Bruto (PIB) será de 3.7%. El precio de referencia de la mezcla mexicana de exportación se proyecta en 82 dólares por barril, y las plataformas de producción y exportación en 2,400 y 1,090 miles de barriles diarios (mbd), respectivamente. Adicionalmente, el tipo de cambio se pronostica en 13.00 pesos por dólar.

El cuadro 1 presenta un comparativo entre las principales variables macroeconómicas previstas para 2015 y las consideradas para 2014.

Cuadro 1

Marco Macroeconómico de los Criterios Generales de Política Económica

Concepto	2014 (CGPE-2014)	2015 (CGPE-2015)
Producto Interno Bruto		
Crecimiento % real	3.9*	3.7
Nominal (miles de millones de pesos corrientes)	17,591.8	18,317.6
Inflación (%)		
dic. / dic.	3.0	3.0
Tipo de cambio nominal (pesos por dólar)		
Promedio	12.6	13.0
Tasa de interés (Cetes 28 días, %)		
Nominal promedio	4.0	3.3
Cuenta Corriente		
Millones de dólares	-21,476.9	-27,660.0
% del PIB	-1.5	-2.0
Tasa de interés internacional		
Libor 3 meses (promedio)	0.5	0.7
Petróleo (canasta mexicana)		
Precio promedio (dólares / barril)	81.0	82.0
Plataforma de producción crudo (miles de barriles diarios, mbd)	2,520.0	2,400.0
Plataforma de exportación promedio (miles de barriles diarios, mbd)	1,170.0	1,090.0

* Estimación que consideraba el efecto de las reformas estructurales.

Fuente: Criterios Generales de Política Económica 2014 y 2015.

En términos de Finanzas Públicas, los Criterios Generales de Política Económica pronostican ingresos presupuestales y gastos que no integran los ajustes realizados a la Ley de Ingresos de la Federación 2015 y al Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 durante su proceso de aprobación en el Congreso. Para 2015, los CGPE estiman ingresos presupuestarios por

4,003,642 millones de pesos (21.9% del PIB) y un gasto neto por 4,645,152 millones de pesos (25.4% del PIB). Esta diferencia entre ingresos y gastos generará un déficit presupuestario por 641,510 millones de pesos (3.5% del PIB), que incluye la inversión de Petróleos Mexicanos (PEMEX), de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la que se destinará a proyectos de alto

impacto económico. Finalmente, los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) se estiman en 733,098 millones de pesos (4% del PIB).

Con base en los CGPE 2015, el cuadro 2 muestra el comparativo de las principales variables de finanzas públicas entre 2015 y el estimado de cierre de 2014.

Cuadro 2

Estimación de finanzas públicas con base en los Criterios Generales de Política Económica 2015
(Millones de pesos corrientes)

Conceptos	2014*	2015	2014*	2015	Variación 2014-2015	
	(Millones de pesos corrientes)		(% del PIB)		(% Real)	(% del PIB)
Ingresos presupuestarios	3,833,236	4,003,642	22.4	21.9	1.0	-0.5
Petroleros	1,248,801	1,198,661	7.3	6.5	-7.2	-0.8
No petroleros	2,584,436	2,804,982	15.1	15.3	5.0	0.2
Gasto neto pagado	4,453,652	4,645,152	26.0	25.4	0.9	-0.6
Programable pagado	3,474,703	3,602,311	20.3	19.7	0.3	-0.6
No programable	978,949	1,042,841	5.7	5.7	3.0	0.0
Balance económico	-620,416	-641,510	-3.6	-3.5	0.0	0.1
Balance presupuestario sin inversión de PEMEX, CFE y en proyectos de alto impacto económico ^{1/}	-262,888	-183,570	-1.5	-1.0	-32.5	0.5
Inversión de PEMEX, CFE y en proyectos de alto impacto económico	357,527	457,940	2.1	2.5	23.9	0.4
Cálculo de RFSP						
I. Balance económico	-620,416	-641,510	-3.6	-3.5	0.0	0.1
II. Ajustes ^{2/ 3/}	-102,578	-91,588	-0.6	-0.5	-13.6	0.1
III. RFSP (I+II)^{2/ 3/}	-722,994	-733,098	-4.2	-4.0	-1.9	0.2

* Estimación de cierre para 2014 con base en los Criterios Generales de Política Económica 2015.

^{1/} En 2014, se refiere al balance público sin inversión de PEMEX. EPES: Empresas Productivas del Estado.

De acuerdo a los CGPE 2015, los valores de PIB nominal para 2014 y 2015 son de 17,096.3 y 18,317.6 miles de millones de pesos; la variación del deflactor del PIB entre ambos años es de 3.4%.

^{2/} Las cifras en millones de pesos son estimadas con base en las participaciones porcentuales del PIB y las cifras del PIB son las que están incluidas en los CGPE 2015.

^{3/} Los ajustes incluyen requerimientos financieros por PIDIREGAS, IPAB, adecuaciones a los registros presupuestarios, programa de deudores, banca de desarrollo y fondos de fomento, y adquisición de activos financieros.

Fuente: CGPE 2015.

Los Requerimientos Financieros del Sector Público son la medida más amplia del déficit fiscal ya que muestran el total de las necesidades financieras que requiere el sector público para operar durante el año. Los RFSP son la suma del déficit presupuestario y los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), los ajustes al registro de la deuda pública, la inversión financiada asociada a los proyectos de infraestructura de largo plazo (PIDIREGAS), el superávit de intermediación financiera de la Banca de Desarrollo y los fondos de fomento y la adquisición de activos financieros por las aportaciones al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP). Por lo tanto, los saldos históricos de los RFSP (SHRFSP) representan la medida más completa de la deuda total del sector público.

Los CGPE 2015 estiman que los RFSP representarán el 4.2% del PIB en 2014 y 4% del PIB en 2015. Mientras que el SHRFSP será de 42.2% del PIB en 2014 y de 43.3% en 2015.

Al comparar la trayectoria de los RFSP y su saldo acumulado que la SHCP propuso para los siguientes cinco años en los CGPE 2014 contra la proyección a cinco años de ambas variables en los CGPE 2015, se observa una desviación de un año que aplaza el regreso al equilibrio fiscal de 2017 a 2018. Los CGPE 2014 proyectaban RFSP de 4.1% del PIB para 2014 y una reducción gradual durante los siguientes tres años hasta estabilizarse en 2.5% del PIB a partir de 2017. Sin embargo, los CGPE 2015 ajustan estas cifras al alza y proyectan que será a partir de 2018 cuando los RFSP se estabilizarán en 2.5% del PIB.

Estos ajustes a los pronósticos de los RFSP impactan también en los niveles de los SHRFSP. Mientras que la proyección de los CGPE 2014 estimaba que el

SHRFSP se contraería hasta llegar a 38.6% del PIB en 2019, los CGPE 2015 estiman que para ese año dicho saldo será de 41.9% del PIB, 3.3 puntos porcentuales del PIB mayor al calculado originalmente.

Con base en las proyecciones presentadas en los CGPE 2014 y 2015, la gráfica 1 analiza la desviación entre las trayectorias de los RFSP y sus saldos.

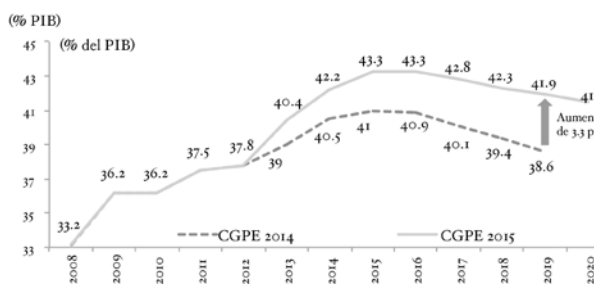
Gráfica 1

Comparativo de los pronósticos de los Requerimientos Financieros del Sector Público y sus Saldos Históricos entre 2014 y 2015 (Porcentaje del PIB)



*2013 es un dato observado para CGPE 2015 y una estimación para CGPE 2014.

Fuente: CGPE 2014 y 2015.



*2013 es un dato observado para CGPE 2015 y estimación para CGPE 2013 y 2014.

Fuente: CGPE 2014 y 2015.

Ley de Ingresos de la Federación 2015

La Ley de Ingresos de la Federación (LIF-2015) prevé los ingresos que percibirá el sector público en 2015. Dentro de estos ingresos, considera el endeudamiento neto del Gobierno Federal, PEMEX, CFE y del Distrito Federal.

La LIF-2015 aprobada el 30 de octubre de 2014 estima que para el siguiente año el sector público generará ingresos totales por 4,695 miles de millones de pesos (25.6% del PIB). De éstos, los ingresos presupuestarios sumarán 4,022 miles de millones de pesos (22.0% del PIB) y los ingresos por financiamiento ascenderán a 673 mil millones de pesos (3.7% del PIB).

Los principales componentes de los ingresos presupuestarios serán los impuestos con 1,979 miles de millones de pesos (10.8% del PIB), los ingresos de organismos y empresas con 1,118 miles de millones de pesos (6.1% del PIB) y las Transferencias del Fondo Mexicanos del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED) por 745 mil millones de pesos (4.1% del PIB). Cabe mencionar que la recaudación federal participable para las entidades federativas

se estima en 2 billones 312 mil 918 millones de pesos (12.6% del PIB).

Las Transferencias del FMPED son una nueva clasificación de ingresos derivada de la Reforma Energética, la cual sustituirá los derechos pagados por la explotación y extracción de hidrocarburos. Dichos derechos son pagados por PEMEX a la Federación durante el año en curso, y a partir de 2015 serán pagados al FMPED y éste los transferirá a la Federación.

La Reforma Energética generó otros cambios en la estructura de los ingresos. El Impuesto Sobre la Renta (ISR) que causarán los contribuyentes que tengan contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos se clasificará como ingreso petrolero. Además, el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) por la venta de gasolina y diesel se considerará ingreso no petrolero, ya que deriva del consumo de estos productos y no de la actividad de explotación.

En el cuadro 3 se presenta la comparación de las principales previsiones de ingresos de la Ley de Ingresos de la Federación 2015 y la Ley de Ingresos de la Federación 2014.

Cuadro 3

Comparativo entre la Ley de Ingresos de la Federación 2014 y la Ley de Ingresos de la Federación 2015 (millones de pesos corrientes)

Concepto	LIF-2014	LIF-2015	LIF-2014	LIF-2015	Variación	
	(Millones de pesos corrientes)		(% del PIB)		(% Real)	(% del PIB)
Ingresos Totales	4,467,226	4,694,677	26.1	25.6	1.6	-0.5
Ingresos Presupuestarios	3,816,748	4,022,082	22.3	22.9	1.9	-0.4
Gobierno Federal	2,709,961	2,904,012	15.9	15.9	3.6	0.0
Impuestos totales	1,770,163	1,978,981	10.4	10.8	8.1	0.4
ISR	1,006,377	1,059,206	5.9	5.8	1.8	-0.1
IVA	609,393	703,849	3.6	3.8	11.7	0.3
IEPS	134,442	159,971	0.8	0.9	15.1	0.1
IEPS a gasolinas y diesel para combustión automotriz	16,483	30,321	0.1	0.2	77.9	0.1
Artículo 20-A, fracción I	-4,283	5,857	0.0	0.0	-232.3	0.1
Artículo 20-A, fracción II	20,766	24,264	0.1	0.1	13.0	0.0
Otros impuestos	19,952	55,955	0.1	0.3	171.2	0.2
Contribuciones de mejoras	28	30	0.0	0.0	3.7	0.0
Derechos	822,023	39,212	4.8	0.2	-95.4	-4.6
Productos	5,666	6,063	0.0	0.0	3.5	0.0
Aprovechamientos	112,081	134,627	0.7	0.7	16.2	0.1
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	n.a.	745,099	0.0	4.1	n.a.	4.1
Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	n.a.	745,099	n.a.	4.1	n.a.	n.a.
Organismos y Empresas	1,106,787	1,118,071	6.5	6.1	-2.3	-0.4
Financiamiento	650,478.0	672,595	3.8	3.7	0.0	-0.1

n.a. No aplica.

Fuentes: Ley de Ingresos de la Federación 2014, Ley de Ingresos de la Federación 2015 y Criterios Generales de Política Económica 2015.

El proceso de aprobación de la LIF-2015 inició cuando el Ejecutivo Federal remitió al Congreso de la Unión el Paquete Económico el pasado 5 de septiembre. El proceso de discusión de la Iniciativa de

Ley de Ingresos de la Federación 2015 en el Poder Legislativo consistió en su valoración, análisis y modificación por parte de las Cámaras de Diputados y de Senadores. Este proceso comenzó en la Cámara de

Diputados, que realizó modificaciones a la Iniciativa original y aprobó un Proyecto de Decreto de Ley de Ingresos de la Federación el 16 de octubre. El proceso continuó con la valoración de dicho proyecto por los senadores, que lo turnaron con modificaciones a la Cámara de Diputados. Finalmente, los diputados aprobaron la Ley de Ingresos de la Federación 2015 el 30 de octubre.

Los principales cambios de la Ley de Ingresos de la Federación con respecto a la iniciativa original propuesta por el Ejecutivo derivaron de modificaciones al marco macroeconómico e incluyeron un ajuste del precio del barril de petróleo de 82 a 79 dólares y un incremento del tipo de cambio de 13.00 a 13.40 pesos por dólar. Esto, sumado a mejoras en la eficiencia

recaudatoria, permitió a los diputados y senadores incrementar los ingresos presupuestarios en 18,440 millones de pesos corrientes, mismos que se reflejarán como recursos adicionales al Proyecto de Presupuesto planteado por el Ejecutivo.

El cuadro 4 muestra las modificaciones a los ingresos presupuestarios derivados del proceso de aprobación de la LIF-2015. Este cuadro enlista las estimaciones de ingresos de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2015 (ILIF-2015), el Proyecto de Decreto de Ley de Ingresos de la Federación 2015 aprobado por la Cámara de Diputados el 16 de octubre (PDLIF-2015) y las modificaciones aprobadas por el Senado de la República que derivaron en la versión final de la Ley de Ingresos de la LIF-2015.

Cuadro 4

Comparación entre la ILIF-2015, el primer Proyecto de Dictamen de LIF-2015 aprobado por la Cámara de Diputados y la LIF-2015 (millones de pesos corrientes)

Concepto	“ILIF-2015 presentada el 05-sept”	“Proyecto de Decreto aprobado por Diputados el 16-oct”	“LIF-2015 aprobada el 30-oct”	“Diferencia ILIF-2015 y LIF-2015”	
				Absoluta	Porcentual
	(Millones de pesos corrientes)				
Ingresos Totales	4,676,237	4,702,951	4,694,677	18,440	0.4
Ingresos Presupuestarios	4,003,642	4,030,356	4,022,082	18,440	0.5
Gobierno Federal	2,887,021	2,906,192	2,904,012	16,991	0.6
Impuestos	1,970,224	1,963,815	1,978,981	8,758	0.4
ISR	1,053,715	1,059,206	1,059,206	5,491	0.5
IVA	703,849	703,849	703,849	1	0.0
IEPS	156,705	144,805	159,971	3,266	2.1
IEPS a gasolinas y diesel	27,055	15,155	30,321	3,266	12.1
Artículo 20-A, fracción I	3,419	-9,309	5,857	2,438	71.3
Artículo 20-A, fracción II	23,637	24,464	24,264	627	2.7
Otros impuestos	55,955	55,955	55,955	0	0.0
Contribuciones de mejoras	30	30	30	0	0.0
Derechos	39,212	39,212	39,212	0	0.0
Productos	6,063	6,063	6,063	0	0.0

Aprovechamientos	122,026	134,627	134,627	12,601	10.3
Transferencias	749,467	762,447	745,099	-4,368	-0.6
Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	749,467	762,446	745,099	-4,368	-0.6
Organismos y empresas	1,116,621	1,124,164	1,118,071	1,450	0.1
Operación de Empresas Productivas del Estado	795,074	802,617	796,524	1,450	0.2
PEMEX	438,257	445,800	439,707	1,450	0.3
CFE	356,817	356,817	356,817	0	0.0
Financiamiento	672,595	672,595	672,595	0.0	0.0

Fuente: Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2015, Proyecto de Decreto de Ley de Ingresos de la Federación 2015

aprobado por la Cámara de Diputados el 16 de octubre de 2014 y Ley de Ingresos de la Federación 2015.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015

El Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 (PEF-2015) establece la política de gasto del sector público durante el próximo año e incluye a los tres órganos de gobierno. El proceso de análisis del Paquete Económico concluyó el pasado 13 de noviembre con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.

El PEF-2015 estima un gasto neto total de 4,695 miles de millones de pesos (25.6% del PIB). El gasto programable se proyecta en 3,670 miles de millones de pesos (20% del PIB), mientras que el gasto no programable se estima en 1,025 miles de millones de pesos (5.6% del PIB).

Al analizar el gasto programable a través de la clasificación administrativa se observa un incremento real porcentual de 1.6% respecto al Presupuesto de

Egresos de la Federación 2014 (PEF-2014). Los Poderes y Entes Autónomos presentan un incremento real porcentual de 9.1% respecto a lo aprobado para 2014. Los Ramos Administrativos un incremento real del 1.3%, los Ramos Generales un aumento real de 2.0% respecto a 2014. Los Organismos y Empresas no presentan una variación real en su presupuesto.

Derivado del incremento de 18.4 mil millones de pesos a los ingresos aprobados en la LIF-2015, el gasto total en el PEF-2015 aumentó en la misma cantidad respecto al Proyecto de Egresos de la Federación 2015 (PPEF-2015). A este mayor presupuesto se suman reasignaciones que derivaron en ajustes a algunos rubros de gasto. Entre los ganadores de esta reasignación con respecto al PPEF-2015, destacan un incremento en el Ramo General de Provisiones Salariales y Económicas de 34.2 miles de millones de pesos, así como un incremento en el Ramo Administrativo de Comunicaciones y Transporte por 5.3 mil millones de pesos, y un aumento en el Ramo Administrativo de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación por 4.3 miles de millones de pesos. Entre los perdedores

dores de dicha reasignación destacan las reducciones al Poder Judicial por 4.5 miles de millones de pesos, y al Ramo Administrativo de Desarrollo Social 2.5 miles de millones de pesos.

En el Cuadro 5 se muestra un comparativo del gasto programable de los principales ramos y dependencias del sector público entre el PEF-2014, el PPEF-2014 y el PEF-2015.

Cuadro 5

Comparativo del gasto programable por clasificación administrativa entre el PEF 2014 y el PPEF 2015 (miles de millones de pesos de 2015)

Concepto	PEF 2014	PPEF 2015	PEF 2015	Variación real	
				Absoluta	Porcentual
Total^{1/}	3,612.5	3,633.4	3,669.8	57.3	1.6
Poderes y Entes Autónomos	82.1	94.5	89.6	7.5	9.1
Legislativo	12.8	13.6	13.4	0.6	4.7
Judicial	51.9	56.3	51.8	-0.1	-0.2
Instituto Nacional Electoral	12.2	18.6	18.6	6.4	52.5
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1.5	1.5	1.5	0.0	0.0
Comisión Federal de Competencia Económica	0.3	0.5	0.5	0.2	66.7
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	0.6	1.2	1.0	0.4	66.7
Instituto Federal de Telecomunicaciones	2.1	2.0	2.0	-0.1	-4.8
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	0.6	0.9	0.9	0.3	50.0
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	8.1	8.5	8.5	0.4	4.9
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2.3	2.5	2.5	0.2	8.7
Ramos Administrativos	1,169.3	1,177.7	1,184.3	15.0	1.3
Oficina de la Presidencia de la República	2.3	2.3	2.3	0.0	0.0
Gobernación	77.6	77.7	77.0	-0.6	-0.8
Relaciones Exteriores	7.8	8.1	8.1	0.3	3.8
Hacienda y Crédito Público	42.7	43.9	45.7	3.0	7.0
Defensa Nacional	67.5	71.3	71.3	3.8	5.6
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	87.6	87.8	92.1	4.5	5.1
Comunicaciones y Transportes	122.9	120.8	126.1	3.2	2.6
Economía	21.9	21.9	20.9	-1.0	-4.6

Educación Pública	302.5	305.7	305.1	2.6	0.9
Salud	134.7	134.9	134.9	0.2	0.1
Marina	25.4	27.0	27.0	1.6	6.3
Trabajo y Previsión Social	5.1	5.4	5.1	0.0	0.0
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	25.6	21.8	22.1	-3.5	-13.7
Medio Ambiente y Recursos Naturales	68.5	67.2	67.9	-0.6	-0.9
Procuraduría General de la República	17.9	17.3	17.0	-0.9	-5.0
Energía	3.4	3.8	3.1	-0.3	-8.8
Desarrollo Social	115.0	117.0	114.5	-0.5	-0.4
Turismo	6.3	7.3	6.8	0.5	7.9
Función Pública	1.5	1.5	1.5	0.0	0.0
Tribunales Agrarios	1.1	1.0	1.0	-0.1	-9.1
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	32.1	33.7	33.7	1.6	5.0
Ramos Generales	1,242.2	1,232.5	1,267.2	25.0	2.0
Aportaciones a Seguridad Social	502.2	501.6	501.6	-0.6	-0.1
Provisiones Salariales y Económicas	127.1	93.1	127.3	0.2	0.1
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	48.7	46.9	46.9	-1.8	-3.7
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	564.1	590.9	591.4	27.3	4.8
Organismos y Empresas	1,561.5	1,561.5	1,561.3	-0.2	0.0
Entidades de Control Directo	705.6	706.5	706.3	0.7	0.1
IMSS	493.2	497.7	497.7	4.5	0.9
ISSSTE	212.4	208.8	208.6	-3.8	-1.8
Empresas Productivas del Estado	855.9	855.0	855.0	-0.9	-0.1
PEMEX	539.4	540.6	540.6	1.2	0.2
CFE	316.5	314.5	314.5	-2.0	-0.6
(-) Aportaciones, subsidios y transferencias	453.1	443.8	443.8	-9.3	-2.1

1/ En los ramos se incluyen las Aportaciones ISSSTE y Apoyos Fiscales a Entidades de Control Directo.

El total se reporta neto de Aportaciones ISSSTE y Subsidios y Apoyos Fiscales a Entidades de Control Directo.

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.

Conclusiones

El proceso de análisis y aprobación del Paquete Económico 2015 incluye tres etapas en las que interactúan el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El Ejecutivo Federal presentó el Paquete Económico el 5 de septiembre del año en curso. La Ley de Ingresos

de la Federación fue aprobada el 30 de octubre y el Presupuesto de Egresos de la Federación fue aprobado el 13 de noviembre. De esta manera, el sector público cuenta ya con las proyecciones de ingresos y gastos que permitirán su operación durante el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015 ■

Referencias bibliográficas

Consultas en línea

Cámara de Diputados, “Dictamen de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados”. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/oct/20141016-II.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Criterios Generales de Política Económica 2015. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/paquete/criterios_generales_pe_2015.pdf

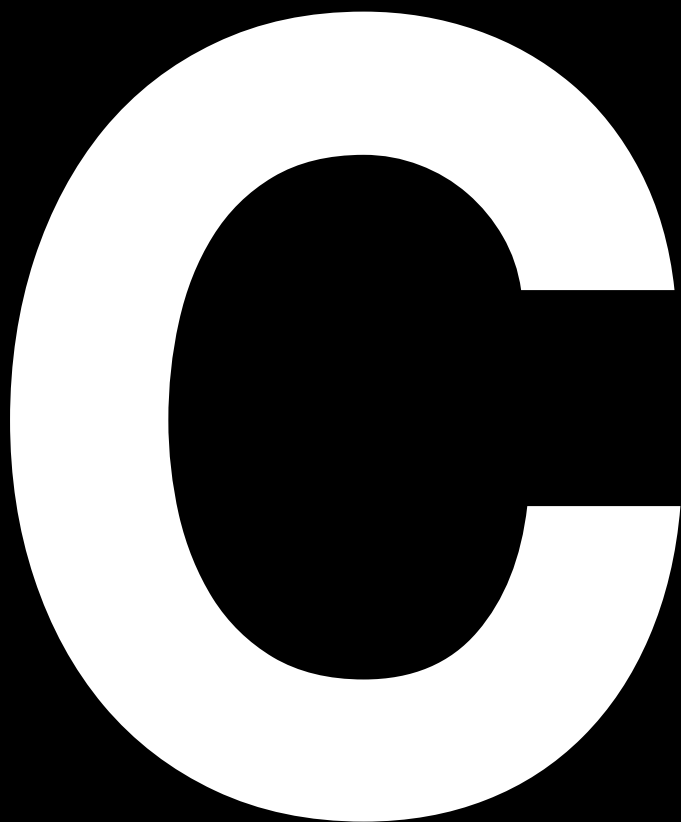
SHCP, Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/paquete/LIF_2015.pdf

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/paquete/LIF_2015.pdf

SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/index.html>

Senado de la República, *Análisis del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2015*. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/Analisis_paquete_economico_2015.pdf

Senado de la República, Minuta Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-10-21-1/assets/documentos/Ley_Ingresos_Federacion_2015.pdf



UMPLEN UNA IMPORTANTE FUNCIÓN PARLAMENTARIA y su evolución refleja los cambios que el Poder Legislativo en México ha experimentado en los últimos años. Se trata de las proposiciones con punto de acuerdo, una herramienta cada vez más empleada por los legisladores para incidir en la vida pública nacional y local.

El presente artículo aborda la relevancia política de las proposiciones con punto de acuerdo (PPA en adelante) en el Senado de la República, haciendo énfasis en la función que desempeñan como instrumento de control parlamentario. También se describen sus principales características formales, las implicaciones que tienen, así como su evolución en el periodo que va de la LVII Legislatura hasta la actual.

La proposición con punto de acuerdo como mecanismo de control parlamentario en el Senado de la República

Eduardo Rojas Vega
César Giles Navarro

Signos de la transformación del Poder Legislativo en el marco de la democratización

La evolución cualitativa y cuantitativa de las PPA se encuentra emparejada plenamente al proceso de democratización en México.¹ Como es bien sabido, el régimen presidencialista del partido hegemónico favoreció durante mucho tiempo la predominancia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, haciendo prácticamente del segundo un apéndice del primero.

La reforma política de 1977 inauguró en nuestro país un lento pero profundo proceso de transformación del Estado, casi siempre cifrado en clave electoral, cuya esencia consistió en reconocer y canalizar por la vía institucional a la creciente pluralidad política que para entonces, amenazaba con desbordarse hacia métodos violentos.

¹ Por democratización entiéndase un proceso de transformación política del Estado que consta de tres fases: la primera de formación, inclusión y respeto de los actores políticos; la segunda, de creación y consolidación de las reglas, instituciones y procesos electorales y la tercera, de perfeccionamiento y equidad en las condiciones de la competencia, así como de transparencia en los resultados (Gerardo Cruz Reyes, *Los acuerdos en la democratización del Estado y el cambio político en México*, IEDF, México, 2006, p. 13).

La reforma de don Jesús Reyes Heróles, y las que le siguieron, trajeron consigo una modificación sustantiva en la integración de los órganos de representación política del Estado mexicano. En el caso específico del Poder Legislativo, la penetración de la pluralidad propició condiciones para acelerar el ritmo de la reforma política del Estado, en lo que Woldenberg, Becerra y Salazar definieron como la mecánica del cambio político.²

Bajo esta lógica, podríamos decir que el Poder Legislativo ha desempeñado una doble función en el curso de la democratización. Por un lado, ha sido el actor que promovió e hizo posibles las reformas constitucionales y legales que darían forma a la democracia electoral en el país. Por el otro, ha sido el receptáculo de los cambios políticos acontecidos en las últimas décadas. Sin duda alguna, el Congreso mexicano ha transformado la realidad política nacional y, al hacerlo, se ha transformado a sí mismo.³

Sobra decir que esta resignificación del Poder Legislativo guarda una estrecha relación con el ámbito electoral. Las elecciones federales de 1988 marcaron el primer punto de inflexión de nuestra historia parlamentaria reciente con la pérdida de la mayoría calificada del PRI en la Cámara de Diputados. Casi una década después, en 1997, el mismo partido perdería también la mayoría absoluta y con ello, la capacidad para aprobar en solitario reformas legales, al menos en la Cámara Baja. Desde entonces, ninguna fuerza política puede, por sí misma, avalar reformas legales o constitucionales.⁴ En el Senado de la República, esta misma situación se replicó en el año 2000 y prevalece hasta la fecha en ambas cámaras.

Mientras esto ocurría en el terreno legislativo, las fuerzas políticas de oposición siguieron conquistando posiciones de gobierno, en el contexto de una competencia electoral cada vez más equitativa y reñida. Este avance opositor finalmente se consagró con la alternancia en la Presidencia de la República del año 2000.

Fue así como la transición democrática mexicana nos hizo pasar de los gobiernos unificados a los gobiernos divididos⁵ y nos acercó más al modelo clásico de la división de poderes formulado por Montesquieu y al sistema estadounidense de los pesos y contrapesos, desarrollado por Madison, Hamilton y Jay.

Ante este escenario, surgieron preocupaciones sobre la parálisis legislativa que, según algunos especialistas, se originaría como resultado de la

² De acuerdo con los autores, la mecánica del cambio político consiste en lo siguiente: “los partidos fuertes producen elecciones competidas; las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación; desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que los fortalecen” (José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pedro Salazar, *La mecánica del cambio político en México*, Ediciones Cal y Arena, México, 2011, pp. 33-34).

³ A modo de ilustración, el artículo 73 de la Carta Magna es, por mucho, el que más ha sido reformado en toda nuestra historia constitucional, con un total de 71 modificaciones hasta el 10 de febrero de 2014. *Cfr.* Cámara de Diputados, “Reformas Constitucionales por Artículo”. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

⁴ Recordemos que nuestro sistema bicameral requiere que las reformas sean avaladas tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado.

⁵ Para mayores referencias sobre el gobierno dividido *Cfr.* Carlos Enrique Casillas Ortega, “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia”, en Instituto Federal Electoral, *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, 2001, pp. 9-35.

conformación de un Congreso sin mayorías legislativas. Estas inquietudes se tradujeron en un número considerable de estudios que, entre otras cosas, se preocuparon por evaluar el trabajo legislativo a la luz de criterios como la productividad o la eficiencia legislativa.

Estas investigaciones demostraron que la pluralidad, lejos de paralizar al Congreso, tuvo un efecto intensificador en la actividad legislativa. María Amparo Casar, por ejemplo, señala que en el periodo 1997-2012, correspondiente a gobiernos divididos, se aprobaron 1055 iniciativas que superan, por mucho, a las 786 iniciativas aprobadas durante los últimos quince años de gobiernos unificados.⁶

Como la de Casar, un número cuantioso de las investigaciones que examinan el trabajo legislativo se ha ceñido al análisis de las iniciativas presentadas y aprobadas. Sin embargo, es claro que el trabajo de las Cámaras del Congreso no se limita a la generación de normas jurídicas. Por el contrario, la vida parlamentaria se enriquece con otro tipo de instrumentos que se vinculan más a la naturaleza eminentemente política de los órganos legislativos.

Uno de estos instrumentos son las PPA, una herramienta que permite a los legisladores influir en el proceso político de toma de decisiones y, aunque no impliquen la creación o modificación de una norma, han coadyuvado a incrementar el protagonismo del Poder Legislativo en el sistema político mexicano. De ahí la importancia de su estudio y análisis.

En la actualidad, no existe ningún trabajo que estudie las PPA, que nos diga qué son, para qué sirven y cómo han evolucionado a lo largo del tiempo. El presente artículo pretende trazar una ruta de análisis para entender a esta importante herramienta del Poder Legislativo y, por supuesto, despertar el interés de los especialistas y la sociedad en general en torno al tema.

Nuestro análisis se enfocará a las PPA presentadas en el Senado de la República desde la LVII Legislatura (1997-2012), hasta el segundo periodo ordinario de sesiones de la LXII Legislatura (abril de 2015). Sin embargo, gran parte de nuestras afirmaciones pueden extenderse a la Cámara Baja, dado que las PPA son un instrumento empleado de manera similar por los diputados federales.

⁶ María Amparo Casar, “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, en *Política y gobierno*, vol. 20 núm.2, CIDE, México, 2013.

¿Qué son?

Cabe destacar que el término legal “proposición con punto de acuerdo” sólo se encuentra definido explícitamente en el artículo 3, fracción XIX del Reglamento de la Cámara de Diputados, que a la letra señala: “Proposición con punto de acuerdo. Es una petición para que la Cámara asuma una postura institucional respecto a un asunto no legislativo”.

En la Cámara de Senadores se optó por una definición más laxa e indirecta ubicada en referencias relativas a facultades y procedimientos parlamentarios. Por ejemplo, el artículo 276, fracción I de dicho ordenamiento establece:

“Los senadores y grupos parlamentarios presentan proposiciones con punto de acuerdo con el objeto de **atender asuntos que no constituyen iniciativas de ley o decreto.**”⁷

Dejando de lado por el momento las definiciones jurídicas, las PPA son documentos que contienen posturas, pronunciamientos y/o peticiones formales de los legisladores sobre temas de interés colectivo a nivel nacional o local, e incluso internacional, y casi siempre motivados por acontecimientos coyunturales.

Son presentados ante el Pleno con la intención de obtener el aval de la mayoría de los legisladores, de suerte que la petición o pronunciamiento del actor proponente se convierta en una petición o pronunciamiento institucional de la asamblea en cuestión (Cámara de Diputados, el Senado de la República o la Comisión Permanente durante los recesos legislativos). En otras palabras, el legislador propone y la asamblea dispone.

El formato de las PPA presentadas por los senadores, ya sea en periodos ordinarios de sesiones o en la Comisión Permanente, consta básicamente de seis elementos, los cuales pueden llegar a variar dependiendo del estilo de cada legislador:

1. *Encabezado.* En donde se sintetiza el objeto de la proposición, lo que se pide y a quien.
2. *Fundamento legal.* Donde se incluye al autor de la proposición, así como el sustento jurídico del que se basa para presentarla. Aquí es importante apuntar que no existe un consenso entre los senadores respecto a los ordenamientos y artículos empleados. Si la proposición es presentada en una sesión de periodo ordinario, generalmente se invoca al Reglamento del Senado, específicamen-

⁷ Énfasis añadido.

te a los artículos 8, fracción II; 276 fracciones I y II y, si el promovente solicita que su PPA sea considerada de urgente y obvia resolución se hace también referencia al artículo 108. Si la proposición es presentada ante la Comisión Permanente durante los recesos del Poder Legislativo, los senadores habitualmente optan por hacer referencia al artículo 78, fracción III de la Constitución, así como al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 58 y 59, este último artículo sólo si la proposición es solicitada como de urgente y obvia resolución.

3. *Consideraciones o exposición de motivos.* En este apartado los autores de la PPA exponen las razones por las cuales es necesario el pronunciamiento del órgano legislativo, la petición o exhorto que se pone a consideración. Se explican con detalle los hechos coyunturales que motivan el punto de acuerdo y se hacen explícitos los posicionamientos políticos del legislador o Grupo Parlamentario en torno al tema. Las referencias a leyes, estadísticas y notas periodísticas son elementos que enriquecen a las proposiciones, aunque pueden o no estar presentes en los documentos redactados por los legisladores.
4. *Puntos de acuerdo.* Constituyen el elemento nodal de las proposiciones, pues son propiamente las peticiones, exhortos o pronunciamientos que el legislador plantea al órgano legislativo para su discusión y aprobación. La proposición puede incluir un punto de acuerdo, en cuyo caso es ÚNICO, o un conjunto de puntos de acuerdo que involucren a más au-

toridades, en cuyo caso se enlistan con números ordinales (PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO).

5. Fecha en que se presenta.
6. *Firma del legislador o Grupo Parlamentario promovente.*

El legislador promovente de la PPA puede solicitar que sea considerada de urgente y obvia resolución, a efecto de que su propuesta sea discutida y votada por el Pleno en la misma sesión en que se inscribe en el orden del día. Esto sólo sucede si la mayoría de los legisladores presentes concede dicho trámite, lo que generalmente ocurre mediante votación económica.

Si la PPA no es solicitada como de urgente y obvia resolución, o bien, si la asamblea rechaza considerarse de esta manera, es turnada a la comisión o comisiones correspondientes para que el asunto sea analizado por sus integrantes y, en caso de ser dictaminado, ser sometido a consideración de la asamblea en forma de dictamen con punto de acuerdo en una sesión posterior.

Una vez que la Mesa Directiva turna el asunto a las comisiones correspondientes, éstas pueden integrar, en un solo dictamen, proposiciones que aborden el mismo tema, en aplicación del principio de economía procesal. Asimismo, pueden modificar, eliminar y adicionar puntos de acuerdo con base en tres factores, a saber:

1. *La viabilidad legal.* En donde se analiza si lo que se pretende solicitar está respaldado por una norma jurídica, se encuentra dentro de las atribuciones del Congreso o si se invaden facultades de otras instituciones.
2. *La viabilidad política.* En la que intervienen factores como la intensidad de la crítica a la

autoridad involucrada en la PPA y el interés natural de los legisladores por defender a actores políticos con los que comparten el mismo signo partidista o postura política.

3. *Vigencia y temporalidad.* Si el problema planteado en la proposición ya fue atendido, o bien, si la propuesta implicaba la realización de alguna acción en un plazo o temporalidad que ya venció (por ejemplo, implementar operativos de seguridad en una determinada temporada vacacional).

Una de las características de las proposiciones con punto de acuerdo es su carácter no vinculante, lo que significa que el destinatario de las mismas, no se encuentra obligado legalmente a acatar las solicitudes, exhortos o peticiones, ni a responder los pronunciamientos emitidos por el órgano legislativo. Quizá por esta razón sería fácil pensar que las PPA son irrelevantes o que no tienen implicaciones. Nada más impreciso.

¿Para qué sirven?

La relevancia de las proposiciones con punto de acuerdo es más política que jurídica.⁸ Tomando esto como punto de partida, y sin dejar de hacer énfasis en la inmensa versatilidad de las PPA, podemos dividir a sus funciones en cuatro bloques no excluyentes entre sí:

- 1) *Fijar la postura institucional del órgano legislativo respecto a un tema de interés público*

En esta función se adscriben aquellos puntos de acuerdo que, motivados por acontecimientos de alto impacto a nivel local, nacional o internacional, originan una postura positiva o negativa por parte del Senado. Este tipo de PPA es avalado generalmente de forma unánime por los legisladores, siempre y cuando no conlleven alguna crítica o censura a las acciones de determinado gobierno o actor político en particular, en cuyo caso su función se acerca más al control parlamentario.

De esta manera, el Poder Legislativo puede expresar su reconocimiento y felicitar a deportistas, escritores, académicos, actores políticos, instituciones, organizaciones civiles, organismos internacionales o países

⁸ Al hablar de “política” nos referimos a la dimensión de la realidad en la que se delibera sobre los asuntos públicos para alcanzar el bien común (Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, México, 2008, pp. 233-234).

enteros. Asimismo, puede externar su rechazo y condena a situaciones o acciones que afecten directa o indirectamente el interés nacional, atenten contra los derechos humanos o violenten algún tratado o convención internacional, tan sólo por nombrar algunos casos.

Hacer pública la postura institucional del Poder Legislativo frente a los asuntos que generan, ya sea simpatía o consternación en la ciudadanía, fortalece a la representatividad política del Congreso de la Unión, al tiempo que simboliza la conexión permanente entre la actividad parlamentaria y una realidad compleja y cambiante.

2) *Posicionar en la opinión pública temas y problemas que requieren una atención de índole legislativa*

De manera similar a cómo el investigador problematiza su objeto de estudio para poder conocer, el legislador identifica y polemiza sobre los aspectos de la realidad que requieren de la atención de las leyes e instituciones. Así, el legislador construye y difunde problemas para generar un respaldo social respecto a las leyes con las cuales pretende atenderlos.

Bajo este tenor, las PPA son un instrumento que permite posicionar en la opinión pública las iniciativas que un legislador o un Grupo Parlamentario busca impulsar para dar tratamiento a un problema determinado.

3) *Presupuestaria*

No obstante que la aprobación del presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados,⁹ o quizá precisamente por ello, los senadores de la República en vísperas de la discusión y aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, incrementan considerablemente la presentación de proposiciones con punto de acuerdo con el objeto de solicitar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, que contemple recursos para entidades federativas, municipios, programas o proyectos en lo particular.

Durante septiembre, octubre y la primera quincena de noviembre, meses en los que la colegisladora estudia el Proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo Federal, es común ver inscritas en el orden del día proposiciones que pretenden influir en el destino de los recursos de la Federación.

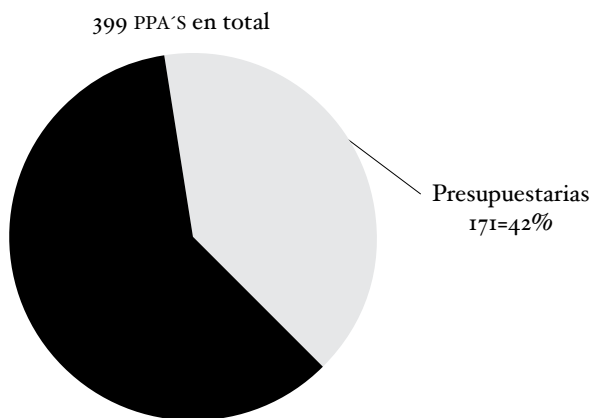
⁹ El artículo 74, fracción IV de la Constitución establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen y discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal”.

Sólo para darnos una idea, de las 399 PPA presentadas en el Senado de la República en el periodo que va del 1 de septiembre al 15 de noviembre del 2013,

171 de ellas, es decir, más del 40%, corresponden a solicitudes de recursos del presupuesto (ver gráfica 1).

Gráfica 1

PPA'S presentadas en el Senado de la República
1o de septiembre al 15 de noviembre de 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa.

Si bien la decisión final sobre los recursos federales recae en la Cámara de Diputados, las PPA presupuestarias reflejan el interés de los senadores por hacer valer la representación de las entidades que integran al Pacto Federal en las discusiones presupuestarias.

4) Mediática

Adicionalmente a las repercusiones jurídicas e institucionales de las PPA, las cuales dependen exclusivamente de su aprobación, el factor mediático hace que las PPA puedan tener un impacto político y social, independientemente del proceso legislativo formal.

De hecho, una proposición puede ser más efectiva por el efecto mediático que produce, que por si es aprobada o rechazada. Si un diario de circulación nacional o un reportaje de radio o televisión difun-

den los posicionamientos que los legisladores vierten en las proposiciones que presentaron o que están por presentar, se cumple con objetivos políticos estratégicos tales como llamar la atención sobre el asunto, realizar una crítica al gobierno o hacerle saber a la ciudadanía la postura política del legislador o el Grupo Parlamentario en torno a un tema.

5) Como mecanismo de control parlamentario de la oposición (o las oposiciones) en el Congreso de la Unión

Representa la función principal de las PPA, si por control parlamentario, entendemos un control de tipo político ejercido particularmente por las minorías y la oposición, con el objetivo de fiscalizar la acción del gobierno. “Lo que persigue el control parlamentario no es la destitución o remoción del gobierno, sino

fiscalizar y controlar las áreas en las que éste interviene, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión”.¹⁰

Desde esta perspectiva, las solicitudes de informes, los exhortos para llevar a cabo una acción específica y los extrañamientos formulados por los legisladores a través de las proposiciones con punto de acuerdo, encarnan una vigilancia sistemática del Poder Legislativo sobre autoridades de los tres ámbitos de gobierno y prácticamente sobre toda institución política, con excepción del Poder Judicial. Cuando en una proposición se le solicita a un gobierno informe sobre alguna situación o fenómeno, o bien le exhorta a atender un problema, se encuentra no sólo la voluntad del legislador por conocer y atender una problemática, sino una llamada de atención institucional sobre aquello que se desatendió o se hace de forma deficiente. Y es que en muchas ocasiones, las PPA no hacen más que reiterarle a las instituciones y autoridades las atribuciones que les competen.

Asimismo, una PPA puede activar otro tipo de controles parlamentarios como la comparecencia de un funcionario público, responder a una pregunta que implique una crítica, proponer la creación de comisiones de investigación o incluso métodos de censura más radicales hacia el gobierno, como pedir la remoción de algún funcionario público.

Dos son las razones por las cuales consideramos que la función principal de las PPA es el control parlamentario: a) su evolución numérica que corresponde a la conformación y consolidación de los gobiernos divididos y b) que son utilizadas en mayor medida por la oposición, o mejor dicho, las oposiciones presentes en el Congreso.

a) A mayor pluralidad más proposiciones

El crecimiento en el número de las proposiciones presentadas en ambas cámaras se relaciona directamente con la conformación de un Congreso pluripartidista que sustituyó a la presencia hegemónica de una sola fuerza política. En ese sentido, podríamos afirmar que la pluralidad que detonó la productividad legislativa tuvo el mismo efecto en las PPA.

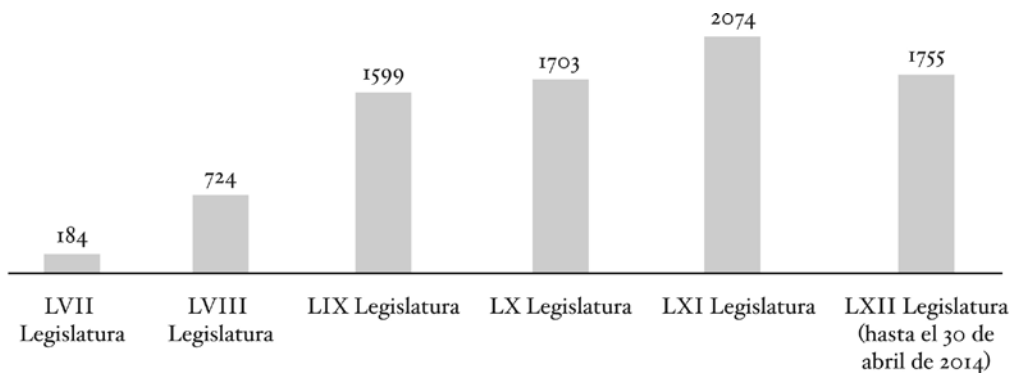
El caso del Senado de la República es emblemático pues, como se observa en la gráfica 2, la presentación de PPA ha ido aumentando significativamente desde la LVIII Legislatura, precisamente la que inauguró el sistema de minorías legislativas en la Cámara Alta.

¹⁰ Cecilia Mora-Donatto, “La importancia de la oposición en el ejercicio del Control Parlamentario en México”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon, *El Congreso de la Democracia*, Senado de la República LXI Legislatura, México, 2010, pp. 23 y 26.

Gráfica 2

Evolución cualitativa de las PPA en el Senado de la República

LVII Legislatura-LXII Legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa.

La tendencia creciente de las proposiciones con punto de acuerdo en el Senado es más que evidente. Mientras que en la LVII Legislatura sólo se presentaron 184 PPA, para la LXI Legislatura fueron 2,074, un incremento superior al 1000%. En lo que va de la actual Legislatura (hasta abril de 2014), se han presentado 1,755 PPA en el Senado, lo cual reafirma la tendencia progresiva de las legislaturas anteriores.

De manera paralela, las PPA han ido concentrando una mayor proporción de la actividad parlamentaria. Si nos remontamos a los asuntos presentados en la Cámara de Senadores en la LVII Legislatura, únicamente el 16% fueron proposiciones. Desde la LVIII Legislatura en adelante, las PPA representan del 40% al 54% de los asuntos programados en el orden del día del Senado.¹¹

b) Un instrumento de control político de las oposiciones en el Congreso

Sin demérito de las otras funciones explicadas con anterioridad, las PPA se han consolidado esencialmente como un instrumento de control político utilizado por la oposición y, más específicamente, por las oposiciones que cohabitan en un Congreso plural y en el contexto de un régimen democrático.

Al hablar de “oposiciones” aludimos a uno de los rasgos distintivos de la democracia mexicana: todas las fuerzas políticas desempeñan, en algún nivel, la función de partido de gobierno, por tanto, todos los partidos políticos son también partidos de oposición.

¹¹ De acuerdo con estadísticas consultadas en el Sistema de Información Legislativa.

El análisis de las proposiciones con punto de acuerdo presentadas por partido político en el Senado de la República (ver gráfica 3), indica que son utilizadas fundamentalmente por los partidos de oposición en el ámbito federal.

Por ejemplo, en la LVII Legislatura, los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, siendo la segunda y tercera fuerza política, respectivamente, presentaron más del 55% de las proposiciones; mientras que el PRI, teniendo aún la mayoría calificada, presentó únicamente el 4.35%. En el caso del PRD, se destaca que con tan sólo 16 senadores (el 12.5% del total), presentó casi el 40% de las proposiciones.

Para las LVIII y LIX Legislaturas, que coinciden con la alternancia del año 2000, la presentación de proposiciones de los senadores del PAN disminuyó en términos reales (que no absolutos), mientras que los legisladores del PRI, ya en su carácter de primera minoría y miembros del partido de oposición al Gobierno Federal, aumentaron considerablemente la presentación de proposiciones. Durante ese sexenio, el PAN con 46 senadores presentó el 13% de las proposiciones, el PRI con 60 senadores presentó el 29% y el PRD con 16 senadores presentó el 17%.

En las LX y LXI Legislaturas, la presentación de puntos de acuerdo tuvo una estructura similar a las dos legislaturas anteriores. El PRI mantuvo la delantera con el 28% de las PPA presentadas, seguido del PRD con 26%, mientras que el partido en el gobierno, el PAN, se posicionó en el tercer lugar con el 15%.

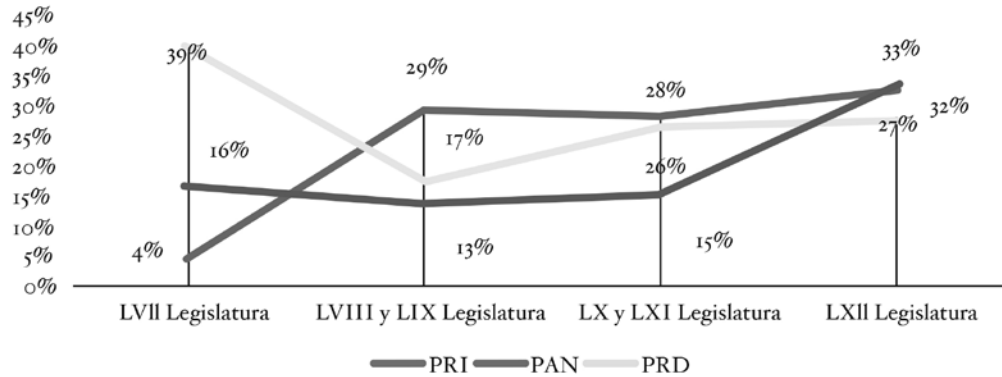
El regreso del PRI a la Presidencia de la República en el año 2012, comprueba que las PPA son el instrumento preferido de los partidos de oposición en el orden federal. En lo que va de la LXII Legislatura, el PAN, con sus 38 senadores, ocupa la primera posición en la presentación de proposiciones con el 33%, seguido del PRI, partido que con 54 senadores ha presentado el 32%. El PRD, por su parte, se ubica en el tercer lugar con el 27%.

Los datos retratan una realidad innegable: la división de poderes en nuestro país se ha venido imponiendo cada vez más como una forma de autocontrol del ejercicio del poder del Estado.¹² Así, las PPA han sido herramientas fundamentales para que el Congreso de la Unión ejerza su función de control y de contrapeso en el marco de las transformaciones de nuestro sistema político.

¹² Arnaldo Córdova, "El Ejecutivo y el Legislativo en la Reforma del Estado", en Cecilia Mora-Donatto, *Relaciones entre Gobierno y Congreso*, IJ-UNAM, México, 2002, p.135.

Gráfica 3

Presentación de puntos de acuerdo por partido político en el Senado de la República LVII Legislatura a la LXII Legislatura



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa.

Pero las proposiciones no son solamente instrumentos de la oposición en el ámbito federal. Como dijimos líneas arriba, un senador que comparte el mismo partido con el presidente de la República puede ser de manera simultánea un senador de oposición al gobernador de la entidad que representa o de alguno de sus municipios. Este principio opera de manera inversa. Un senador de la oposición del orden federal puede representar al partido en el gobierno de determinada entidad o municipio, por lo que muy probablemente defenderá el actuar de éste.

De igual forma en que los partidos de oposición al Gobierno Federal muestran un mayor interés por vigilar, fiscalizar y censurar las acciones de éste último; los legisladores del partido del gobierno que son, al mismo tiempo, oposición en el ámbito local, utilizan a las PPA como instrumento de control político a nivel subnacional.

La cuantificación de estas PPA es compleja, pero basta mirar el orden del día de las sesiones del Senado para identificarlas con facilidad. Un senador del PAN propone citar a comparecer al secretario de Hacienda para que explique determinada decisión económica; otro del PRD sugiere exhortar al gobierno de Guanajuato (presidido por el PAN) a rehabilitar un hospital y el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado propone citar a comparecer al jefe de gobierno del Distrito Federal de extracción perre-

dista, para que explique una decisión que considera incorrecta.

Estas prácticas parlamentarias son los signos de un Congreso cada vez más participativo que influye determinantemente sobre la vida política del país. En ese sentido, tanto la oposición como la plurali-

dad han fortalecido al Poder Legislativo en México, al tiempo que otorgan incentivos a los gobiernos para mejorar y corregir sus fallas.

Este círculo virtuoso favorece en última instancia a la ciudadanía porque se encuentra respaldada por un entramado institucional más vigilado y sancionado ■

Referencias bibliográficas

Cruz Reyes, Gerardo, *Los acuerdos en la democratización del Estado y el cambio político en México*, IEDF, México, 2006.

Casar, María Amparo, “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, en *Política y gobierno*, vol.20 núm. 2, CIDE, México, 2013.

Casillas Ortega, Carlos Enrique, “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia”, en Instituto Federal Electoral, *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, 2001, pp. 9-35.

Córdova, Arnaldo, “El Ejecutivo y el Legislativo en la Reforma del Estado”, en Cecilia Mora-Donatto, *Relaciones entre Gobierno y Congreso*, IJ-UNAM, México, 2002, pp. 125-142.

Mora-Donatto, Cecilia “La importancia de la oposición en el ejercicio del Control Parlamentario en México”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon, *El Congreso de la Democracia*, Senado de la República LXI Legislatura, México, 2010, pp. 23-54.

Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, México, 2008.

Woldenberg, José, Ricardo Becerra y Pedro Salazar, *La mecánica del cambio político en México*, Ediciones Cal y Arena, México, 2011.

Consultas en línea

Cámara de Diputados, “Reformas Constitucionales por Artículo”. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Secretaría de Gobernación (SEGOB), Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/>

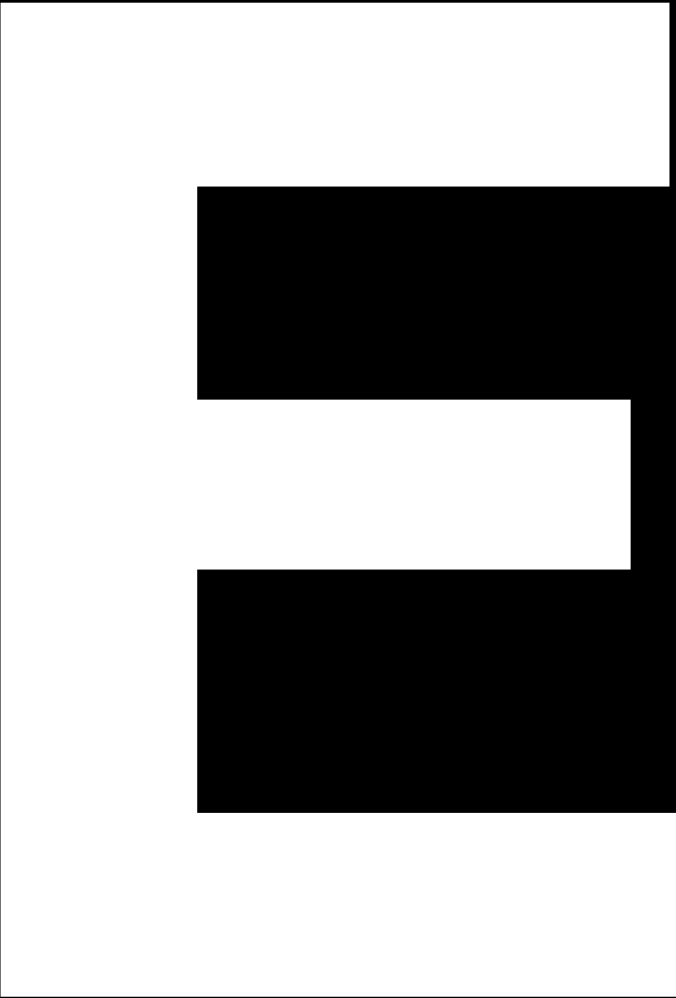
Otras consultas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento del Senado.

Reglamento de la Cámara de Diputados.



N ESTE DOCUMENTO SE EXAMINA EL ENDEUDAMIENTO de los gobiernos locales en México. Para ello, se lleva a cabo un planteamiento general del problema. Se presentan cifras recientes del endeudamiento subnacional, se describen las iniciativas legislativas que intentan solucionar esta problemática y se analiza el contenido de las minutas aprobadas tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados.

La deuda de los estados y los municipios en México ha crecido considerablemente durante los últimos años. Esta situación es uno de los asuntos más importantes en la agenda legislativa del país. El endeudamiento se ha convertido en un instrumento frecuente de financiamiento de los gobiernos subnacionales. Los recursos se obtienen a través de la emisión de bonos, préstamos de bancos comerciales, préstamos de organismos internacionales o del propio Gobierno Federal.

Este problema no es exclusivo de México; el endeudamiento de los gobiernos subnacionales es importante en toda América Latina. Por ejemplo,

Deuda en estados y municipios de México

Alejandro Navarro Arredondo

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. La deuda subnacional en ambos países continúa representando una significativa porción sobre el total de deuda del sector público no financiero (16% en Argentina y 30% en Brasil). 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.¹

A pesar de los diferentes impactos del endeudamiento subnacional en estos países latinoamericanos, se puede asumir que, en un primer momento, todos ellos descansaron en la disciplina de mercado como mecanismo de control del endeudamiento local. Sin embargo, con el correr del tiempo no se lograron las condiciones necesarias para que las fuerzas del mercado limitaran el endeudamiento excesivo de los gobiernos locales, tanto por la escasa disponibilidad y confiabilidad de la información sobre las finanzas públicas subnacionales como por los recurrentes rescates financieros de los gobiernos nacionales.

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

¹J. Gómez y J. Jiménez, "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 2009.

Problemática del endeudamiento local en México

Como primera respuesta para modificar la tendencia del endeudamiento local, 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, el acceso a financiamiento requirió de una o dos calificaciones de crédito para distinguir 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 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 por parte de los estados y los municipios. Un préstamo a gobiernos locales no calificados obliga a los bancos a aplicar reservas de capital preventivas más altas y, por tanto, tasas de interés 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. Si la posibilidad de que los gobiernos locales sean rescatados de una quie-

bra 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.²

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: 1) 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; 2) la terminación del esquema de mandato mediante el cual los estados hacían colaterales sus adeudos con ingresos federales; 3) cargos tributarios sobre préstamos hechos a estados y municipios en caso de que éstos no fueran registrados en la SHCP, y 4) el amarre de los préstamos a la calificación crediticia de los gobiernos locales.

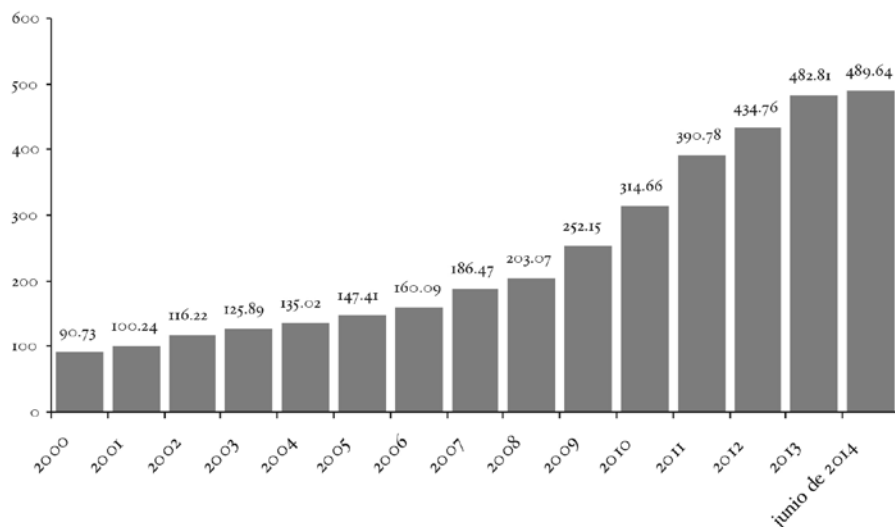
Más allá de las medidas legales de responsabilidad hacendaria que se instrumentaron en nuestro país, debido a la débil captación de recursos propios y la continua dependencia por transferencias federales, los gobiernos locales recurrieron a la deuda bancaria como una alternativa natural para el financiamiento de su gasto de inversión. Por ello, la deuda estatal ha tenido un crecimiento anual promedio de 18%, en términos nominales, durante el periodo 2000-2014. 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 (FAFEEF) como un recurso utilizado por las entidades 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 1).

² J. Ibarra, G. Romo, y L. Cervantes, “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, 2009. Disponible en: www.encontacto.mty.itesm.mx/docs/ec/Documento45.pdf (consultado el 6 de abril de 2013).

Gráfica 1

Endeudamiento estatal en México, 2000-2014

(miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, 2014.

Sin duda, las instituciones financieras están cada vez más interesadas en financiar al sector subnacional en México; ello se debe al hecho de que la mayoría de los préstamos están respaldados por las participaciones federales. Este factor ayuda a explicar el fuerte crecimiento del saldo total del endeudamiento estatal en los últimos años, que pasó de los 90 mil millones de pesos en el 2000 a los 489 mil millones de pesos al mes de junio de 2014.

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 SHCP³ reportó que las entidades más endeudadas a junio de 2014 fueron: Distrito Federal (61 mil millones de pesos), Nuevo León (58 mil millones), Chihuahua (41 mil millones), Veracruz (40 mil millones) y Estado de México (39 mil millones). En conjunto, estas cinco entidades sumaron 241 mil millones de pesos, monto que representa 49.28% del total de la deuda subnacional.

³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), "Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos", 2014. Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/ESTADOS/DEUDA_PUBLICA_EFM/2014/Paginas/2doTrimestre.aspx (consultado el 16 de octubre de 2014).

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. El saldo a junio de 2014 de la deuda municipal ascendió a 48,772.8 millones de pesos. Este saldo representa el 0.31% del PIB nacional, muy por debajo del 2.67% de la deuda de las entidades federativas y del 32.65% de la deuda neta del Gobierno Federal. Esto significa que hasta el presente año la deuda municipal no representa un riesgo macroeconómico para la Federación.⁴

Sin embargo, lo que sí preocupa es lo rápido que esta deuda ha estado creciendo en los últimos años. En 2008 el endeudamiento municipal era de 28 mil millones de pesos, lo que significa que el saldo casi se ha duplicado en un lapso de seis años, siendo la tasa crecimiento real de este endeudamiento de 12.7% (promedio anual) en este periodo.

De hecho, 50.5% de la deuda municipal se concentra en 25 ayuntamientos, de los cuales 16 se encuentran localizados en cinco entidades federativas: Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Sonora y Baja California. Asimismo, 89% de la deuda municipal está garantizada con participaciones, 3.9% con aportaciones y solamente 6.7% con ingresos propios.⁵

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 periodo de gobierno sea sólo de tres años y que la reelección municipal todavía no entre en vigor, 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.⁶

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ J. Pardinas, “El Municipio: ¿la institución de la opacidad?”, Serie *El Uso y Abuso de los Recursos Públicos*, Cuaderno de debate núm. 5, CIDE, México, 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 gobiernos subnacionales.

En dichas iniciativas se puede observar desde la existencia de reglas para controlar la demanda de los servicios financieros o la oferta de operaciones crediticias entre gobiernos subnacionales y el sistema bancario. Dado que el problema del endeudamiento local también afecta al Gobierno Federal, varias de esas iniciativas han tratado de incidir en el sistema de coordinación fiscal nacional. 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.

A continuación se presenta un cuadro sinóptico con las iniciativas legislativas en materia de deuda subnacional.

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 (CPEUM).	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 presupuesto 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 sustituir deuda que mejore las condiciones del 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 4) 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 CPEUM.	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.

Continúa...

No	Iniciativa	Fecha	Presentada por	Estatus	Contenido
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 así contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país.
6	Que reforma diversos artículos de la CPEUM 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 CPEUM 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 Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos de deuda pública federal y local y 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 y 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 CPEUM.	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.

Continúa...

No	Iniciativa	Fecha	Presentada por	Estatus	Contenido
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 Presupuesto de Egresos de la Federación, 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 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 CPEUM.	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 y 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 CPEUM.	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.

Continúa...

No	Iniciativa	Fecha	Presentada por	Estatus	Contenido
15	Que reforma los artículos 115 y 117 de la CPEUM.	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 y 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 CPEUM.	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 CPEUM.	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 CPEUM.	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.

Continúa...

No	Iniciativa	Fecha	Presentada por	Estatus	Contenido
21	Que reforma y adiciona los artículos 73 y 117 de la CPEUM.	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, 2014, varios números.

Disponibles en: www.diputados.gob.mx

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

1. Independientemente de los grupos parlamentarios que las presentan, todas expresan la necesidad de expedir un nuevo marco normativo en materia de deuda subnacional, así como de definir instancias, condiciones y límites que la regulen.
2. Doce iniciativas centran su propósito en modificar la Constitución y ocho tienen entre sus objetivos modificar leyes existentes, como la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria o la Ley de Coordinación Fiscal.
3. Tres iniciativas apuntan a la necesidad de crear leyes específicas que regulen las operaciones de deuda pública local: la “Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las Entidades Federativas y Municipios”, la “Ley de Disciplina Financiera de las Enti-

dades Federativas y los Municipios” y la “Ley General de Responsabilidad Fiscal de Presupuesto y Deuda Pública”.

La necesidad de fortalecer el marco normativo y proteger las finanzas públicas de los tres ámbitos de gobierno promovió que el tema fuera un asunto central para el Congreso de la Unión. Al respecto, varias comisiones del Senado sesionaron el 1 de abril de 2013 a fin de aprobar medidas regulatorias de la deuda subnacional. El Senado quiso atender este asunto a nivel de leyes primarias y por ello propuso modificar los artículos 25, 73, 79, 108, 116 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Dichas medidas consistían en:

1. Establecer la facultad del Senado de aprobar u objetar las estrategias en regulación de finanzas públicas de los estados con alto nivel de endeudamiento.

2. La creación del Registro Público Único De Empréstitos y Obligaciones, a fin de promover la transparencia y rendición de cuentas del endeudamiento subnacional.
3. La prohibición de que el crédito se utilice para solventar gasto corriente y se consideren como deuda los financiamientos realizados por empresas públicas y organismos descentralizados mediante fideicomisos.
4. Permitir que los estados y municipios puedan 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.
5. Aprobar o, en su caso, objetar las estrategias de ajuste a las finanzas públicas de los estados que registren niveles elevados de deuda.
6. Analizar los convenios que estados y municipios pretendan celebrar con el Gobierno Federal para tener acceso al mecanismo de deuda estatal garantizada.
7. Además, se preveía que los gobiernos locales con niveles elevados de deuda, tenían que informar al Poder Legislativo federal sobre estos asuntos.

El 16 de abril de 2013 se discutió y votó en el pleno del Senado el dictamen que modificaba y adicionaba los artículos de la CPEUM previamente mencionados. Ese dictamen fue aprobado con 100 votos a favor, ocho en contra y tres abstenciones. No obstante, la minuta no fue ratificada por la Cámara de Diputados, se decidió no discutirla. De acuerdo con el diputado Francisco Arroyo, se tomó esta decisión en virtud de que no está entre las facultades de la Cámara de Senadores iniciar legislación en materia de empréstitos.⁷

En vez de dar trámite a la minuta que se había enviado por el Senado, los diputados prepararon su propia iniciativa de reformas constitucionales, que incluyó gran parte de los puntos propuestos por los senadores. Así, el 18 de julio de 2013, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó una reforma constitucional para regular la contratación de deuda subnacional. Este nuevo dictamen fue remitido al Senado con la advertencia de que toda iniciativa que verse sobre empréstitos corresponde a la Cámara de Diputados como cámara de origen. Lo anterior en términos del inciso H del artículo 72 de la CPEUM.

⁷ C. Salazar y M. López, “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).

En términos generales, la minuta aprobada por los diputados contenía un proyecto de decreto que era coincidente y convergente con el que aprobaron los senadores; motivo por el cual estos últimos resuelven hacerla suya y hacer unos pequeños ajustes. Entre ellos, los siguientes:

Artículo 25

El Senado, en su minuta de abril de 2013, había propuesto introducir dos principios de responsabilidad hacendaria en el artículo 25:

1. El mandato al Estado para que vele por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, porque con dicha estabilidad a su vez se coadyuva a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.
2. Procurar que las finanzas públicas locales estén equilibradas y que éstas sean sostenibles, es decir, que no se contraten deudas que no puedan pagarse, y que el financiamiento no se destine a gasto corriente.

No obstante, la Cámara de Diputados consideró que el segundo principio era innecesario porque en el artículo 117 de la CPEUM, fracción VIII, se establece claramente que no se podrá destinar los empréstitos a gasto corriente. De ahí que el Senado estuvo de acuerdo con la redacción de su colegisladora y eliminó el segundo principio.

Artículo 73

La Cámara de Diputados ubicó la facultad que se pretende otorgar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria

como fracción XXIX-R. El Senado de la República había considerado utilizar la fracción VI del mismo artículo, actualmente derogada. Sin embargo, en los últimos años las facultades que se le han dado al Congreso de la Unión para legislar facultades de coordinación, homologación o concurrentes, que tienen como destinatarios a los tres órdenes de gobierno, se han ubicado de manera consecutiva a partir de la fracción XXIX. Por lo anterior, y por técnica legislativa el Senado consideró que era mejor la propuesta de los diputados.

Finalmente, la Cámara de Diputados añadió una precisión al final de la parte 3a. de la fracción VIII del artículo 73, relativa a que las leyes que reglamentarán esta reforma constitucional deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados, conforme a lo dispuesto por el inciso H del artículo 72 de la Constitución.

A juicio del Senado la precisión era innecesaria porque efectivamente, el inciso H establece claramente que la legislación que tenga que ver con impuestos y empréstitos, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Aún siendo innecesaria, el Senado estuvo de acuerdo con tal precisión.

Así, el 25 de agosto de 2013, el Senado aprobó el dictamen enviado por la Cámara de Diputados. Los términos en que se aprobó el dictamen son los siguientes:

1. Se incluye la responsabilidad del Estado para velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, y así coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.
2. Se faculta al Congreso para expedir leyes secundarias en materia de responsabilidad hacendaria, las cuales tendrán por objeto el

- manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal.
3. Se faculta al Congreso para establecer en las leyes correspondientes las bases generales para que los estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan.
 4. Se establece la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente.
 5. Se indica que se establecerán sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones.
 6. Se le da la atribución a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para fiscalizar la deuda y las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los estados y municipios.
 7. En el caso de los estados y municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, la ASF fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.
 8. Se establece que las entidades estatales de fiscalización deberán fiscalizar las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda.
 9. Se faculta a los gobiernos estatales para otorgar garantías a los municipios.
 10. Se establece que mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, las legislaturas locales deberán autorizar los montos máximos para contratar empréstitos y obligaciones.
 11. Se establece liquidar las obligaciones a más tardar tres meses antes del término del período de gobierno correspondiente y no se podrá contratar nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.
 12. Se faculta al Congreso de la Unión para conocer y, en su caso, objetar a través de una comisión legislativa bicameral competente la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados.
 13. A través del artículo octavo transitorio, se indica que la ley reglamentaria, establecerá las modalidades y condiciones de deuda pública que deberán contratarse mediante licitación pública.

Esta reforma constitucional diseñada por los diputados para establecer controles en el endeudamiento de estados y municipios, pese haber sido nuevamente aprobada en el Senado de la República, se encuentra detenida en la Cámara Baja, la cual tiene simplemente que ratificarla. Así, uno de los compromisos del Pacto por México, concretamente el número 68, no ha podido cumplirse. Se hizo el compromiso de construir una legislación nacional de responsabilidad hacendaria y deuda pública, cuyo enfoque estaría en los controles necesarios para que estados y municipios puedan contratar deuda, procurando evitar la discrecionalidad y los abusos. No obstante, los tiempos previstos en el pacto ya se agotaron, se había considerado concretar esta reforma en el segundo semestre

del 2013 pero las diferencias que han existido entre la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados han provocado que esta minuta de reforma constitucional permanezca en la congeladora legislativa.

Conclusiones

El desequilibrio entre el gasto y la captación de recursos, además de la dependencia de las transferencias federales, obligó a los gobiernos locales a recurrir a la banca privada como fuente de financiamiento. A pesar de que 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 2000 y 2014. 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 los gobiernos locales.

Asimismo, la falta de transparencia y la ausencia de sanciones por endeudamiento excesivo son factores que han incidido en el crecimiento de la deuda local. Ante estos problemas, los legisladores presentaron diversas iniciativas con la finalidad de adecuar el marco normativo para corregir las finanzas públicas locales. Entre las medidas aprobadas en materia de disciplina financiera destacan: la facultad del Con-

greso de la Unión de aprobar u objetar las estrategias en regulación de finanzas públicas de los gobiernos locales con alto nivel de endeudamiento. Asimismo, crear un registro público único de empréstitos y obligaciones, a fin de promover la transparencia y rendición de cuentas del endeudamiento subnacional.

No obstante, el dictamen aún está pendiente de ratificación por la Cámara de Diputados. Otros intereses de los diversos grupos parlamentarios han obstaculizado la discusión de la reforma constitucional en materia de deuda subnacional. Algunos temas han sido considerados con más prioridad en la agenda legislativa: educación, energía, telecomunicaciones y reforma electoral. No quedan muchas esperanzas de que la reforma se discuta en el último trimestre de 2014, pues ahora la prioridad es analizar el Paquete Económico de 2015. Sin embargo, es urgente retomar esta reforma constitucional a la brevedad posible. Es indispensable regular la deuda subnacional que, como bola de nieve, día a día crece sin control en los estados y municipios del país.

De aprobarse dicha reforma constitucional habría mayores instrumentos de control de la deuda pública que permitirían un mejor manejo de recursos. Asimismo, se aportarían elementos valiosos a la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas. Esta reforma tiene un objetivo muy claro, se trata de que las administraciones públicas locales deben ser cuidadosas de no gastar más allá de su capacidad de pago ■

Referencias bibliográficas

Gómez, J. y J. Jiménez, “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 2009.

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

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

Consultas en línea

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, México, 2014, varios números. Disponible en: www.diputados.gob.mx

Ibarra, J., G. Romo y L. Cervantes, “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, 2009. Disponible en: www.encontacto.mty.itesm.mx/docs/ec/Documento45.pdf (consultado el 6 de abril de 2013).

Salazar, C. y M. López, “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), “Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos”. Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/ESTADOS/DEUDA_PUBLICA_EFM/2014/Paginas/2doTrimestre.aspx (consultado el 16 de octubre de 2014).



A CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL DE 2008-2009 propició desequilibrios importantes en las finanzas públicas del país, pues los ingresos del Gobierno Federal disminuyeron en 3%, lo que provocó que las transferencias por participaciones a los gobiernos estatales y municipales se redujeran en 11.1%.¹ Este impacto ha sido importante para los gobiernos estatales del país. Los ingresos dependen en más del 80.2% de las transferencias federales. Algunos autores² señalan que los estados cubrieron el déficit presupuestal de 2009 mediante dos vías: la disminución del gasto en obra pública y la contratación de deuda pública. En los años posteriores a la crisis, la contratación de deuda continuó aumentando, provocando que en el primer trimestre de 2014 el saldo de deuda pública acumulada de los estados fuese de 481 mil millones de pesos (a precios corrientes), la más alta en la historia moderna de México.

En este artículo se analiza la magnitud del endeudamiento reciente en los estados y se establecen algunas hipótesis que explican el surgimiento del fenómeno. Se discute el crecimiento de la deuda pública de las entidades como una condición que afecta a los contribuyentes, si la mala administración de los recursos provoca que los estados, en el corto plazo, disminuyan en cantidad y calidad la provisión de bienes y servicios públicos y, en el largo plazo, se complique la situación de las finanzas públicas federales.

Estructura y comportamiento de la deuda pública estatal

Jesúsvaldo Martínez Soria
Luis Augusto Chávez Maza

Las principales fuentes de ingreso para los estados

Para cubrir los gastos derivados por el ejercicio de sus funciones, los gobiernos estatales recaudan diferentes tipos de contribuciones: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Adicionalmente, los gobiernos tienen derecho a recibir transferencias financieras del Gobierno Federal, que se realizan a través de dos fondos: participaciones (Ramo 28) y aportaciones (Ramo 33). Por último, cuando los ingresos provenientes de contribuciones y transferencias no cubren los egresos, cada gobierno estatal, previa autorización del congreso local, puede contratar deuda pública para cubrir el déficit presupuestal.

Con la intención de revisar la estructura de ingresos de los estados, se analizan los registros sobre finanzas públicas elaborados por INEGI.³ Esta fuente de información cuenta con datos sobre finanzas públicas estatales de las 32 entidades federativas para el periodo de 1989 a 2012. En particular se analizan los ingresos por deuda pública, transferencias federales y recaudación de impuestos, que en conjunto representan más del 90% de los ingresos de los estados en 2012.

Desde 1989 hasta la fecha, la mayor fuente de ingresos para los estados son las transferencias federales. En 1989, en promedio, las transferencias federales representaron el 50% de los ingresos totales. Al transcurrir los años, la dependencia financiera de los estados a las transferencias fede-

¹ Estimaciones realizadas con base en datos de la SHCP. Disponibles en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx

² Merino, M., "El gasto oculto de los estados", *Nexos*, 2011. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102374> y R. Ramírez, R. y A. Erquizio, "Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009" en *Paradigma económico*, año 4, no. 2: 5-27, 2012, pp. 5-27.

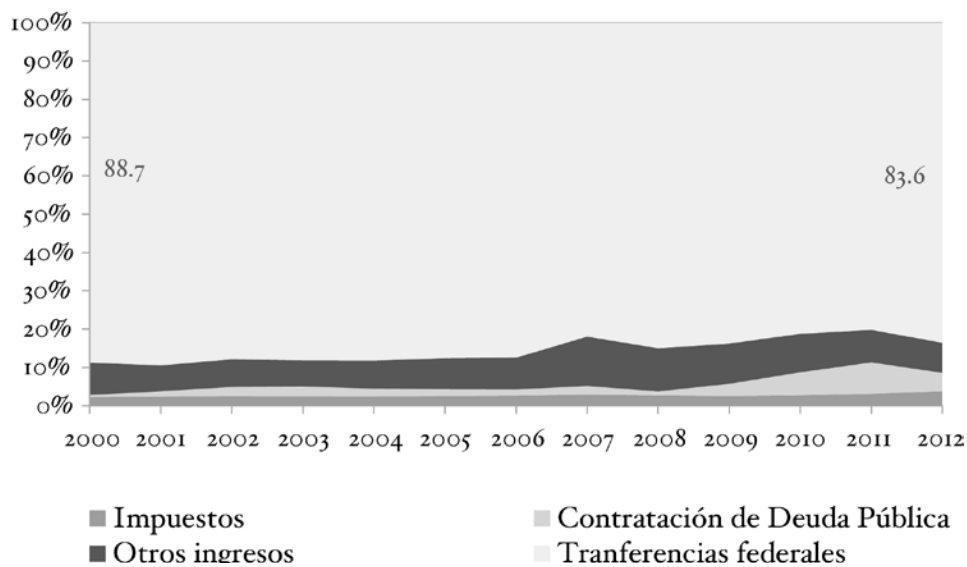
³ La base de datos puede consultarse en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/registros/economicas/finanzas/default.aspx>

rales aumentó; en 1994, 2000 y 2006 los ingresos por transferencias representaron el 60.6%, 88.7% y 87.4% de los ingresos totales, respectivamente. En los años recientes, esa tendencia ha disminuido li-

geramente pues entre 2009 y 2012 las transferencias fluctuaron en un rango de 80.2%-83.7%. En la gráfica 1 se muestra la composición del ingreso estatal, distinguiendo los rubros considerados.

Gráfica 1

Composición del ingreso estatal, promedio nacional de 2000 a 2012



Fuente: elaborada con datos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales de INEGI.

Aunque la importancia relativa de las transferencias con respecto a los ingresos totales de los estados ha disminuido, el nivel de las transferencias aumentó en términos reales. La tasa de crecimiento media anual de las transferencias, entre 2000 y 2011, es de 6.1%, excepto en 2009, donde las transferencias federales disminuyeron en 11.1%, a consecuencia de la crisis económica de ese año. Como las transferencias no han disminuido, la importancia relativa de éstas se explica por el aumento significativo de otras fuentes de ingreso.

Los rubros de ingreso que en el lapso de 2009 a 2012 cuentan con la mayor tasa de crecimiento son: recau-

dación de impuestos y contratación de deuda pública. Las tasas de crecimiento medio anual de los ingresos por impuestos y de deuda pública ascienden a 7.6% y 26.3% en esos cuatro años, respectivamente. Ello significa que los estados recaudan mejor, pero sobre todo que los estados han expandido sus ingresos mediante la contratación de deuda pública. Es decir, los gobiernos locales prefieren incrementar los ingresos sin que medie un esfuerzo fiscal con los contribuyentes.

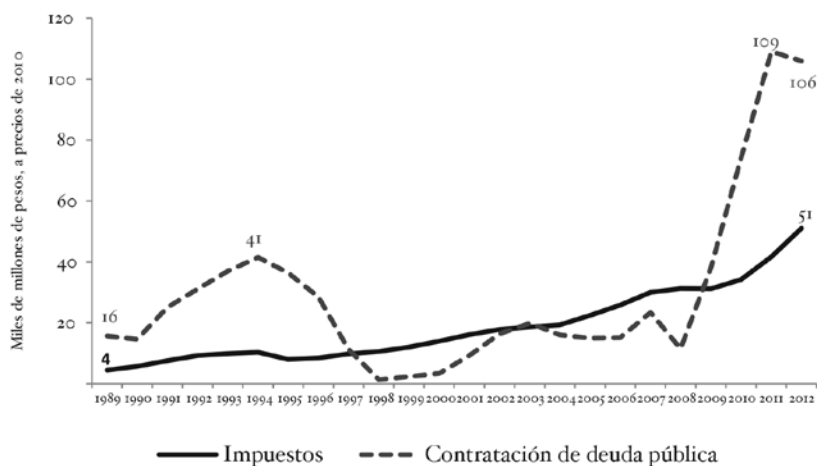
El esfuerzo fiscal de los estados para recaudar mayores impuestos podría potencializarse si tuvieran instrumentos de control fiscal más eficientes y

fortalecieron la profesionalidad de sus administraciones tributarias; sin embargo, las entidades federativas mantienen opacidad sobre el ejercicio del presupuesto, en consecuencia, la recaudación de impuestos crece de forma muy limitada y las entidades fungen como administradores de transferencias y deuda pública.⁴

En la gráfica 2 se muestra la evolución de los ingresos por recaudación de impuestos y contratación de deuda pública. La evolución de los impuestos es creciente y relativamente estable, en contraste, la contratación de deuda muestra altibajos. Durante gran parte de la década de los noventa, la contratación de deuda era superior a la recaudación de impuestos, esta situación se revierte a finales de la década, con un punto de inflexión a partir de la crisis de diciembre de 1994. Además, se debe señalar que de 1998 a 2008 los ingresos por impuestos fueron mayores a los ingresos por deuda. Sin embargo, a partir de 2009 la contratación de deuda presenta un acentuado repunte, que no se contiene en los años subsecuentes hasta 2011. En este periodo, la contratación de deuda pública alcanza los niveles más elevados de los últimos 25 años, a esta situación se le puede identificar como un excesivo crecimiento del endeudamiento estatal. Para 2012, los niveles de contratación de deuda parecen contenerse y muestran una ligera disminución.

Gráfica 2

Evolución de los ingresos estatales por impuestos y contratación de deuda, acumulado nacional



Fuente: Elaborada con datos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales del INEGI.

⁴ Merino, *Op. Cit.* y Pipitone, U. *Modernidad congelada*, CIDE, México, 2011.

Causas del endeudamiento estatal

Para explicar el crecimiento de la deuda pública en los estados, a continuación se exponen algunas hipótesis de orden económico y político, cuya validación se plantea de forma inicial y se apoya principalmente en el análisis de estadística descriptiva y la aplicación de algunas técnicas estadísticas, lo que ayuda a tener una visión general de las probables cadenas causales del problema. Las hipótesis que se discuten están asociadas a la disminución del precio del crédito bancario, la política contracíclica y el ciclo político electoral. Cada una de las hipótesis describe una cadena causal que, sin ser excluyentes entre sí, explican en conjunto una parte del crecimiento del endeudamiento.

Disminución del precio del crédito bancario

La literatura económica señala que la demanda de créditos puede motivarse por su precio, que se fija a través de la tasa de interés. A menor tasa de interés los agentes económicos tienden a endeudarse más. Esta tasa representa la unidad de medida para evaluar el costo de la deuda.⁵

En México, a partir de 2001, los costos de los créditos disminuyeron. De acuerdo con el Costo Promedio Ponderado de las obligaciones financieras de las entidades federativas, que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP),⁶ se advierte que el costo a nivel nacional disminuyó, entre 2005 y 2013, de 11% a 6%.

Las cinco entidades con el menor Costo Promedio en 2013 fueron Querétaro (4.9%), Hidalgo (4.9%), Puebla (5%), Campeche (5.2%) y Yucatán (5.2%). En el otro extremo, las entidades que absorbieron el mayor Costo Promedio fueron Coahuila (7.1%), Sonora (7.2%), Tlaxcala (7.2%), Tamaulipas (7.3%) y Quintana Roo (7.3%).

En la gráfica 3 se expone la evolución de las tasas de los Certificados de la Tesorería (CETES) a 28 días y el Costo Ponderado. Al igual que el Costo Promedio, las tasas porcentuales de los CETES disminuyeron a niveles de un dígito. Cabe señalar que, en la mayor parte del periodo analizado, la tasa de los CETES fue inferior al Costo Ponderado. La diferencia entre tasas podría indicar que el mercado asigna un riesgo mayor a un crédito otorgado a los estados que a la Federación, y por ese riesgo los estados absorbieron un costo mayor.

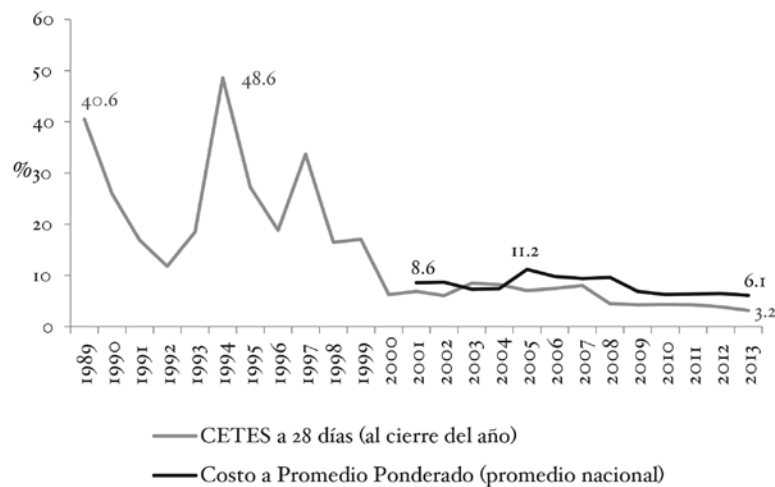
⁵ Hernández, F. *La economía de la deuda: Lecciones desde México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

⁶ Reporte disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/registro.aspx

Las condiciones financieras, asociadas a las bajas tasas de interés (las más bajas registradas en los últimos 25 años), facilitaron la expansión de la adquisición de empréstitos bancarios. Si bien el costo de la deuda se redujo, también debe considerarse que las barreras a los créditos disminuyeron gracias a la flexibilidad sobre las garantías crediticias. Los bancos aceptaron que las entidades federativas otorguen como garantía los ingresos futuros provenientes de las participaciones federales u otros ingresos propios. En conjunto, dichas prácticas permitieron un entorno que favoreció la colocación de créditos baratos, por lo que la banca comercial es también corresponsable del endeudamiento estatal.

Gráfica 3

Tasas porcentuales del Costo Promedio Ponderado y CETES



Fuente: Elaborada con datos de los indicadores de deuda pública estatal de la SHCP e indicadores financieros del Banco de México.

Ciclo económico

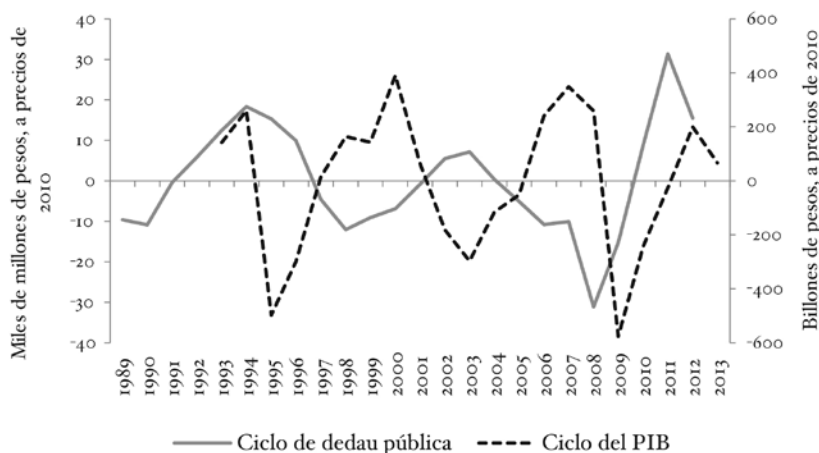
El ciclo económico es un fenómeno importante que influye en la adquisición de créditos. De acuerdo con la teoría económica keynesiana, los gobiernos deben expandir el gasto público durante periodos de crisis con la intención de dinamizar la economía y minimizar los efectos negativos. Siguiendo este enfoque, para expandir el gasto, los gobiernos pueden adquirir empréstitos que deberán amortizarse en momentos de expansión para evitar futuros desequilibrios financieros.⁷

⁷ A., Villagómez, A. *La primera gran crisis mundial de siglo XXI*, Tusquets, México, 2011.

Para investigar la posible influencia de esta variable en el comportamiento de la deuda estatal mexicana, a continuación se revisa la relación entre el ciclo de endeudamiento y el ciclo económico, para el periodo de 1989 a 2011. Los ciclos son estimados mediante el filtro Hodrick-Pescott,⁸ que permite obtener los componentes del ciclo y la tendencia del PIB nacional y el nivel de contratación de deuda pública en los estados. La gráfica 4 muestra que durante los ciclos de recesión del PIB existen pequeños repuntes de contratación de deuda pública estatal pero el comportamiento de las dos variables parece seguir tendencias distintas. Cabe destacar que el repunte de 2009 a 2010 de la contratación supera cualquier antecedente histórico. En síntesis, se puede señalar que la hipótesis de política contracíclica es poco relevante para explicar el endeudamiento.

Gráfica 4

Evolución del ciclo del PIB y ciclo de endeudamiento estatal, 1993 a 2011



Fuente: Elaborada con datos del Banco de Información Económica (BIE) y con los registros administrativos de las finanzas públicas estatales de INEGI. Nota: Los ciclos fueron estimados mediante el filtro Hodrick-Pescott.

Ciclo político-electoral

En la literatura de las ciencias políticas se maneja la hipótesis del ciclo político presupuestal⁹ que enfatiza el papel de los gobernantes y el apoyo brindado al partido político para que se mantenga en el poder. La hipótesis supone que los gobernantes emplearán la política fiscal con la

⁸ El filtro Hodrick-Pescott es una técnica estadística que permite descomponer las variables macroeconómicas y obtener los componentes del ciclo y la tendencia que subyacen en su comportamiento.

⁹ Ramírez y Erquizio, *Op. Cit.* y C. Gámez, C. y A. Ibarra-Yúnez, “El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, no. 1, : 39-65. 2009, pp. 39-65.

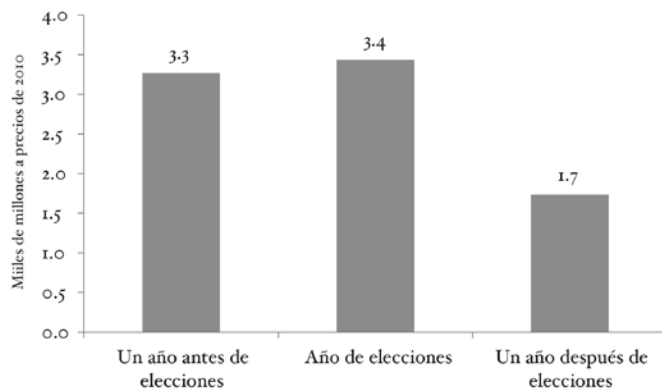
intención de utilizar el gasto público para demostrar la capacidad del gobierno en la atención de las demandas ciudadanas. Asimismo, esta hipótesis plantea que la popularidad del gobernador ante los ciudadanos crece, ante mayor gasto público.

En ese sentido, se evalúa el uso de la deuda pública, durante periodos electorales, como instrumento para aumentar el ingreso disponible de los gobiernos estatales y expandir su gasto público con la intención de elevar la probabilidad de obtener resultados positivos, para el partido político afín, en los procesos electorales. Con esta hipótesis se infiere que los gobiernos estatales gozan de alta discrecionalidad para utilizar la política fiscal y que cuentan con incentivos para mantener a su partido político en el poder.¹⁰

En la gráfica 5 se expone el nivel de empréstitos de los estados para el periodo de 2009 a 2011. En promedio, un estado adquiere 3 mil 270 millones de pesos (a precios de 2010) un año antes de que se realicen elecciones de gobernador; durante el año en que se realizan elecciones, el nivel de empréstitos es de 3 mil 436 millones de pesos (a precios de 2010); en tanto, un año después del periodo electoral, el nivel de empréstitos es de 1 mil 735 millones de pesos (a precios de 2010). En consecuencia, las entidades durante periodos electorales, incluso desde un año antes de elecciones, expanden la contratación de deuda, que de acuerdo con la hipótesis de ciclo político-electoral, serviría para atraer votos electorales.

Gráfica 5

Nivel de endeudamiento real promedio durante elecciones a gobernador, 1989 a 2012



Fuente: Elaborada con datos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales de INEGI y de las bases de datos electorales del Centro de Investigación para el Desarrollo.

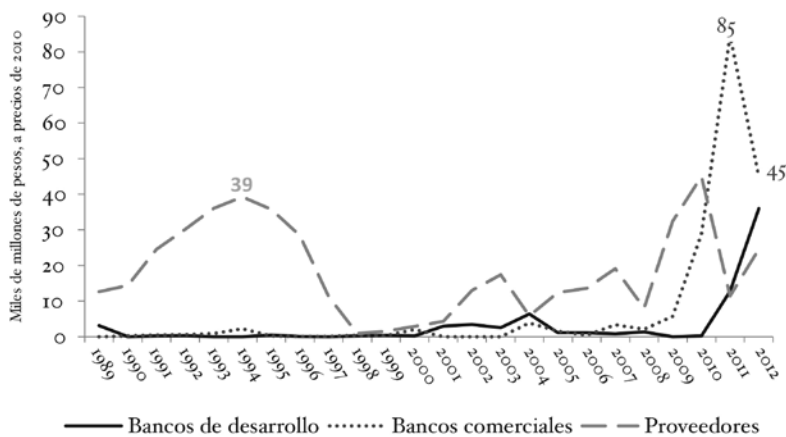
¹⁰ F. Larraín, F. y P. Assael. "El ciclo político-económico: Teoría, evidencia y extensión para una economía abierta" en *Cuadernos de Economía*, número. 92: 87-113, 1994, pp. 87-113.

Estructura de la deuda pública

En la estructura de la deuda pública estatal, y con base en la información estadística del INEGI, se identifican tres tipos de endeudamiento: la contratación con bancos comerciales, con la banca de desarrollo y con proveedores. En la gráfica 6 se observa que entre 1989 y 2010, el endeudamiento con proveedores fue la principal fuente de endeudamiento de los estados. En años previos a 2009, la contratación de créditos con bancos comerciales no representaba una fuente importante para los ingresos estatales, condición que se modifica a partir de ese año, hasta convertirse en la principal forma de endeudamiento en 2011. Este cambio puede estar asociado a las ventajas que tiene el crédito financiero para un deudor con preferencias por financiar distintas necesidades, pues el valor de uso de un crédito financiero es mayor, en comparación con el valor de uso de un crédito otorgado por proveedores de bienes o servicios.

Gráfica 6

Evolución de la contratación de deuda pública estatal por tipo de acreedor, acumulado nacional



Fuente: Elaborada con datos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales de INEGI.

En 2013 el saldo de deuda pública de los estados con entidades financieras derivadas de emisiones bursátiles, créditos con bancos de desarrollo y comerciales, alcanza los niveles más elevados de los últimos 25 años, 481 mil millones de pesos corrientes.¹¹ Con base en cálculos propios, el saldo real de

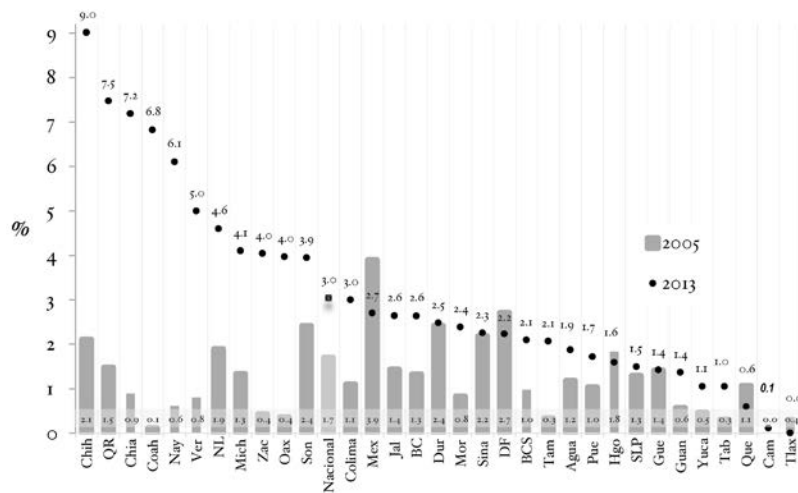
¹¹ SHCP, *Op. Cit.*

la deuda de 2014 duplica el nivel de deuda que se tenía en 2008. Asimismo, el saldo de 2013 representa el 3% del PIB nacional y equivale al 90.2% de las participaciones federales a los estados (Ramo 28) y a cinco veces el presupuesto destinado a las secretarías de salud de los estados en el año 2012.

Las entidades con mayor nivel de endeudamiento en 2013, como proporción a su PIB estatal son: Chihuahua, Quintana Roo, Chiapas, Coahuila y Nayarit (ver gráfica 7). En estas entidades, el saldo de la deuda es igual o superior al 5% del PIB estatal. Por otro lado, las cinco entidades con el menor nivel de endeudamiento son: Tlaxcala, Campeche, Querétaro, Tabasco y Yucatán.

Gráfica 7

Entidades con mayor y menor nivel de endeudamiento financiero como proporción del PIB estatal, 2005 y 2013.



Fuente: Elaborada con datos de los indicadores de deuda pública de los estados de la SHCP

Con esta información se deduce que el excesivo endeudamiento bancario no es un fenómeno generalizado en el país, sino que el problema se concentra en algunos estados. La situación se complicará, si los estados con mayor endeudamiento no invierten apropiadamente los recursos o se incurre en sobreendeudamiento, lo que podría afectar a las distintas regiones en el largo plazo y elevar el grado de vulnerabilidad de la economía nacional frente a crisis financieras o choques externos, como ocurrió en Brasil en 1990.¹²

¹² Hernández, *Op. Cit.*

El reciente incremento en el endeudamiento es un asunto sin precedentes que se expande desproporcionalmente, por lo que debe atenderse y estudiarse con rigurosidad. El fenómeno surge en 2009 cuando las transferencias federales disminuyen y los estados, para aminorar el daño sobre su presupuesto, contratan deuda pública con los bancos comerciales. En los años siguientes, algunos gobernantes aprendieron rápidamente a financiar el gasto público mediante créditos bancarios y obtener ingresos sin absorber costos por recaudar más impuestos estatales.¹³

El destino de la deuda pública

El artículo 117 de la Constitución Federal establece que la contratación de deuda pública estatal debe destinarse a inversiones públicas productivas. Las diferentes leyes estatales sobre deuda pública entienden como inversión pública productiva los gastos destinados a: realización de obra pública, adquisición de bienes muebles e inmuebles, reestructuración de la deuda pública y otros, siempre y cuando el estado justifique ante su congreso local la productividad de ese gasto.

Al día de hoy, no se tienen disponibles instrumentos de información pública que permitan identificar la relación entre ingresos por contratación de deuda de los estados y los bienes financiados con esos recursos. Para conocer la relación entre ingresos y gasto estatal, se estiman algunas relaciones estadísticas con datos de INEGI, que provienen de los registros administrativos sobre finanzas públicas estatales.¹⁴

En la gráfica 8 se observa que el gasto por servicios personales (pago de sueldos y salarios) y servicios generales (pago por servicios de telecomunicaciones, comerciales, bancarios, asesorías, mantenimiento, agua potable, energía, entre otros) son gastos incrementales desde hace más de veinte años. La tasa de crecimiento media anual para los gastos en servicios personales y servicios generales es de 10.8% y 7.6%, respectivamente.

Estos resultados no son fortuitos. Las políticas de descentralización, instrumentadas desde 1995, otorgaron mayores responsabilidades a los estados, por ejemplo en materia de salud y educación. Estas responsabilidades conllevan obligaciones ineludibles para las entidades¹⁵ e implica realizar gastos de operación de la política de salud y educación, que en promedio representan el 32.1% del presupuesto de egresos de los estados en 2011.

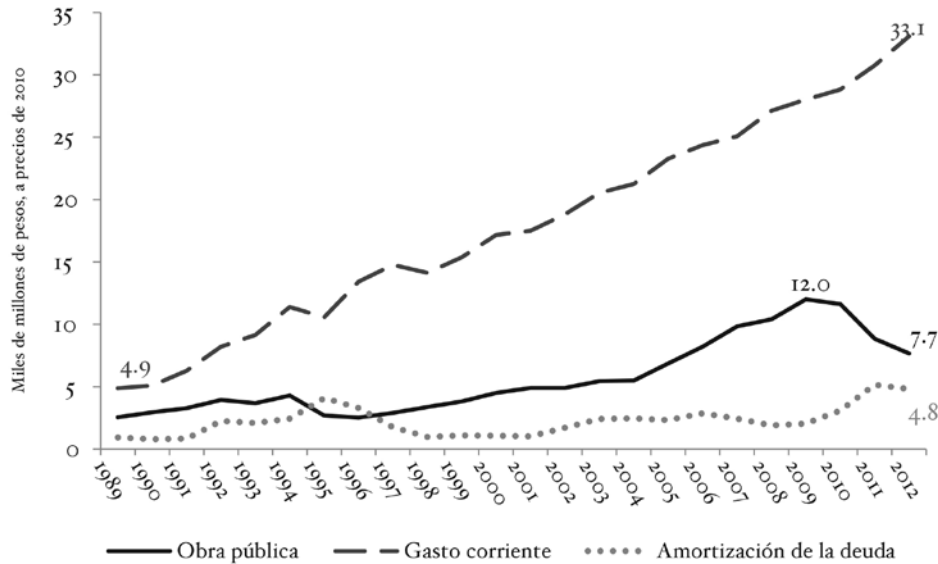
¹³ Merino, *Op. Cit.*

¹⁴ La base de datos pueden consultarse en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/registros/economicas/finanzas/default.aspx>

¹⁵ Peredo, J. *Fiscal federalism: the case of Mexico*, Tesis doctoral, London School of Economics, Londres, 2001 y R. Tamayo, R. y F. Hernández. *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México*, ITESM-Woodrow Wilson International-CIDE-Porrúa, México, 2004.

Gráfica 8

Egresos estatales en obra pública, gasto corriente y amortización de la deuda



Fuente: Elaborada con datos de los registros administrativos de las finanzas públicas estatales de INEGI.

Por otro lado, el gasto en obra pública muestra una tendencia irregular. Éste mantiene, entre 1989 y 1994, una tasa de crecimiento media anual de dos décimas porcentuales, casi una constante. Para 1995 y 1996, periodo de recesión económica, el gasto en obra decae en 37.3% y el gasto corriente disminuyó en 7.2%. Desde la segunda mitad de los años noventa y hasta 2008, la tasa de crecimiento media anual del gasto en obra es de 5.8%, pero con la irrupción de la crisis de 2009, se observa una contracción, la tasa de crecimiento media anual entre 2009 y 2012 fue negativa, de menos 6.1%.

Las dos grandes disminuciones de gasto en obra están asociadas con las crisis económicas ocurridas en 1995 y 2009. De 1994 a 1996, al igual que el gasto en obra, el gasto en servicios personales y servicios generales disminuyeron en 6.2% y 19.4%. Durante

la crisis económica de 2009 a 2011, el gasto en obra decayó, pero el gasto en servicios personales y servicios generales aumentó en 2.2% y 5.3%. Los datos sugieren que el incremento de la deuda fue empleado en buena medida para mantener los niveles de gasto corriente. Al parecer, el problema financiero de los estados por gasto corriente ineludible, reforzado por la descentralización, ha sido atendido, en parte, con flujos de deuda pública.

En 2011 y 2012, la correlación entre gasto en obra y contratación de deuda de los estados es menor (0.2) que la correlación entre pago por servicios personales y deuda (0.5). Estas estimaciones permiten considerar que la deuda pública de las entidades ayudó a financiar obra pública pero también fue utilizada para financiar gasto corriente. De tal forma, algunos estados han encontrado los argumentos para convencer a los

congresos estatales de aprobar el uso de la deuda pública para financiar gasto de consumo de corto plazo, sin establecer claros beneficios sociales en el largo plazo.

El financiamiento de bienes y servicios no productivos no es el único problema que enfrenta la adquisición de deuda pública, adicionalmente, los contribuyentes deberán asumir en el futuro los costos del endeudamiento estatal reciente, que consisten en el pago del capital e intereses. Es un costo directo para los contribuyentes, pues para hacer frente a las obligaciones, los estados deberán incrementar impuestos y/o reducir el gasto público. En caso de las entidades federativas con baja capacidad de recaudación, la amortización de deuda pública se financiará con una drástica disminución del gasto público.

Conclusiones

La administración de las finanzas públicas locales se enfrenta a riesgos derivados de la gestión de la deuda pública que vulneran la sustentabilidad financiera de algunos estados. El fuerte crecimiento reciente de los saldos de la deuda pública de las entidades supone duplicar el monto de las obligaciones financieras en 2013 respecto a 2008. En esta tendencia destacan los estados que, entre 2005 y 2013, alcanzaron proporciones de deuda superiores al 6% respecto al PIB estatal (Chihuahua, Quintana Roo, Chiapas, Coahuila y Nayarit) y aquellos cuya proporción de deuda respecto a sus ingresos ordinarios son mayores al 40% (Coahuila, Quintana Roo y Veracruz).

A partir de 2009 la contratación de crédito bancario por parte de los estados se ha disparado sin que exista un marco riguroso de regulaciones que evite desequilibrios en las finanzas públicas locales y asegure la asignación eficiente de los recursos. Este aumento contrasta con la capacidad recaudatoria de las entidades federativas, que lejos de fortalecerse, pierde importancia relativa como fuente de financiamiento. Asimismo, la deuda con proveedores ha registrado un crecimiento importante que, siendo parte de las obligaciones financieras de los estados, debe ser sujeto a regulaciones.

Aunque el endeudamiento estatal no resulta, todavía, una condición crítica para la economía de la mayoría de las entidades federativas, sí presenta una situación de alerta en algunos estados donde los niveles y la gestión de la deuda pueden significar un riesgo importante en los próximos años si se mantienen las tendencias de crecimiento y la ausencia de control y regulaciones.

El manejo responsable de la deuda pública de los estados implica eliminar el margen de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, así como mejorar la estructura del gasto corriente para evitar el financiamiento de servicios que no corresponden al estricto cumplimiento de las obligaciones estatales, y abrir un margen mayor para el ejercicio del gasto en inversión. Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas ayudará también a alcanzar una asignación más eficiente de los recursos públicos ■

Referencias bibliográficas

- Ayala, J., *Instituciones para mejorar el desarrollo: Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Gámez, C. y A. Ibarra-Yúnez, “El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, núm. 1, 2009, pp. 39-65.
- Hernández, F., *La economía de la deuda: Lecciones desde México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Larraín, F. y P. Assael, “El ciclo político-económico: Teoría, evidencia y extensión para una economía abierta” en *Cuadernos de Economía* núm. 92, 1994, pp. 87-113.
- Peredo, J., *Fiscal federalism: the case of Mexico*, Tesis doctoral, London School of Economics, Londres, 2001.
- Pipitone, U., *Modernidad congelada*, CIDE, México, 2011.
- Ramírez, R. y A. Erquizio. “Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009”. *Paradigma económico*, año 4, no. 2: 5-27. 2012.
- Tamayo, R. y F. Hernández, *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México*, ITESM-Woodrow Wilson International-CIDE-Porrúa, México, 2004.

- Villagómez, A., *La primera gran crisis mundial de siglo XXI*, Tusquets, México, 2011.

Consultas en línea

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Finanzas públicas, estatales y municipales. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/registros/economicas/finanzas/default.aspx>
- Merino, M., “El gasto oculto de los estados”, *Nexos*, 2011. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102374>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Estadísticas oportunas de finanzas. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx
- SHCP, Registro de obligaciones y empréstitos de entidades y municipios. Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/registro.aspx

M

ÉXICO ES UN PAÍS EN TRANSFORMACIÓN CUYOS CIUDADANOS se informan, proponen y vigilan cada vez más las acciones de los gobiernos Federal, estatales y municipales, por lo que la presente investigación pretende ser un material de referencia para el tema de transparencia en el ámbito más cercano a las personas, es decir el municipal.¹

El tema se analiza a partir de un diagnóstico jurídico y administrativo, destacándose las coincidencias de las iniciativas de reforma constitucional que fueron presentadas por los senadores en materia de transparencia,² acentuando las referencias municipales. También se destacan diversas consideraciones del dictamen que fue aprobado por el Senado de la República el 19 de diciembre de 2012;³ por último se presentan algunas conclusiones sobre el tema que nos ocupa.

Transparencia municipal en México: perspectiva constitucional

Oscar Rodríguez Olvera
Carlos Iván Islas Aguirre

Diagnóstico

El derecho fundamental de acceso a la información pública es un tema prioritario en la agenda legislativa del Congreso de la Unión. Desde el inicio de la LXII Legislatura, los senadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Acción Nacional (PAN), presentaron iniciativas que reforman diversos artículos constitucionales con la finalidad de avanzar sustancialmente en esta materia.

A partir de 1977, en el marco de la llamada reforma política, se estableció en el artículo 6 constitucional que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Posteriormente, en el 2007, se reformó el citado artículo constitucional adicionándose un segundo párrafo con siete fracciones; incorporándose los principios⁴ y las bases que rigen el derecho a la información pública que deben ser garantizados en la legislación federal y local de la materia. Cabe destacar lo preceptuado por las fracciones I, V y VI del artículo mencionado porque en ellas se posiciona a los municipios dentro del espectro de sujetos obligados directos y se establecen sus principales responsabilidades frente a la ciudadanía que libremente les requiere información sobre el ejercicio de sus facultades y el cumplimiento de sus obligaciones.

¹ Oscar Rodríguez, “La transparencia en las elecciones mexicanas”, en “Jornada de Transparencia, Derecho a la información y elecciones: el nuevo régimen de transparencia en las instituciones electorales y los partidos políticos”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 19 de marzo de 2009, pp. 87-91. Disponible en: http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Memorias/memoria_jornada_transparencia09.pdf

² “Taller de actualización en temas de transparencia”, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca de Lerdo, 2012, pp 7-8.

³ Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de estudios legislativos primera; de gobernación y de anticorrupción y participación ciudadana en materia de transparencia. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/12/asun_2930275_20121219_1356025026.pdf

⁴ Oscar Rodríguez Olvera, “Procedimientos para la transparencia y el acceso a la información en el IFE”, en *Temas de Derecho Procesal Electoral*, SEGOB, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, México, 2010, pp. 632-636.

La fracción I ordena que:

*Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*⁵

La fracción V establece que:

Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

La fracción VI dispone que los sujetos obligados deben hacer pública la información relativa a los recursos que se entreguen a personas físicas o morales.

Las demás fracciones se refieren a la protección de datos personales, facilidad y gratuidad del acceso a la información, así como la existencia de organismos especializados, imparciales y autónomos que conocerán de los recursos de revisión interpuestos por las personas que no estén conformes con las respuestas brindadas por los municipios. En el artículo transitorio tercero de la reforma del 2007, se estableció el mes de julio de 2009 como la fecha máxima para que los municipios con población superior a 70 mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, cuenten con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión.

La realidad de la transparencia municipal en nuestro país ha sido motivo de escasos análisis específicos, por ejemplo, uno de ellos es el realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) el 2 de mayo de 2012,⁶ en el que se presentó el resultado del “Reporte de Transparencia Municipal 2012”⁷ que analiza el nivel de transparencia y acceso a la información de la gestión de los gobiernos municipales y de las delegaciones.

El IMCO seleccionó los 18 municipios y delegaciones siguientes: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Monterrey, Puebla, León, Mérida, Aguascalientes, Saltillo, Guadalajara, Hermosillo, Ecatepec, San Luis Potosí,

⁵ Énfasis añadido.

⁶ El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) es un centro de investigación aplicada, independiente, apartidista y sin fines de lucro. Su misión es generar propuestas de políticas públicas para fortalecer la competitividad de México.

⁷ IMCO, “Reporte de Transparencia Municipal 2012”. Disponible en: <http://www.municipiosytransparencia.org.mx/index.php/articles>.

Veracruz, Querétaro, Tijuana, Culiacán, Chihuahua y Nezahualcóyotl. Todos cuentan con la mayor población de México y con recursos fiscales en promedio 5,5 veces mayores que el resto de los municipios y delegaciones en el país. Los 18 gobiernos analizados obtuvieron un promedio general de 71 puntos sobre 100 posibles; en cuanto al marco jurídico el promedio es de 86/100, pero en cuanto a las prácticas de transparencia y acceso a la información el promedio disminuye drásticamente hasta 58 puntos de 100 posibles. También se destaca que a pesar de que las leyes estatales de transparencia contienen previsiones muy parecidas, es en los procesos de implementación municipal en donde no existe homogeneidad, lo cual constituye un área de oportunidad para avanzar en el fortalecimiento de esta materia.

En este reporte se puede observar que las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero del Distrito Federal, así como el municipio de Monterrey, Nuevo León, obtuvieron las calificaciones más altas del estudio 91, 88 y 86 puntos respectivamente. Por su parte los municipios de Culiacán, Sinaloa; Chihuahua, Chihuahua, y Nezahualcóyotl, Estado de México tuvieron las calificaciones más bajas de 62, 61 y 59 puntos respectivamente. Los rezagos más importantes se encuentran en la calidad y la cantidad de información que los gobiernos municipales publican en sus portales de transparencia.

En los portales de Gustavo A. Madero e Iztapalapa, el rezago es menor y se podría solucionar mediante la publicación de información puntual referente a los presupuestos, requisitos para la contratación de personal y contratos de adquisiciones, mientras en el otro extremo se encuentran Nezahualcóyotl, Ecatepec, Culiacán y Veracruz en donde el rezago es de tal magnitud que se requiere de un replanteamiento total de las estrategias.⁸

Resulta importante señalar que con respecto al presupuesto municipal que se ejerce para atender las obligaciones en esta materia, no es posible determinar montos totales debido a que en la mayor parte de los casos no existen ni siquiera partidas presupuestales específicas. En los análisis presupuestales, hasta el momento, solamente se ha logrado determinar los montos asignados a los órganos garantes como instituciones rectoras en el ámbito federal y de las entidades federativas, cuya principal característica presupuestal comparativa es su evidente disparidad.⁹

⁸ IMCO, "Reporte IMCO de Transparencia Municipal 2012: Evaluación de las prácticas de transparencia en el municipio", Disponible en: http://imco.org.mx/images/pdf/BOLETI%CC%81N_DE_PRENSA_IMCO_2.Mayo_.2012_.pdf

⁹ Oscar Mauricio Guerra Ford, *Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia*, IFAI, México, p. 10.

La legislación federal y local no es omisa de contener avances en materia de transparencia de los municipios y las delegaciones. Como ejemplo, se puede

observar en el siguiente cuadro comparativo lo establecido en las Leyes de Transparencia del Distrito Federal, de Tabasco y del Estado de México:

Cuadro 1

Cuadro comparativo de Leyes Estatales en Materia de Transparencia y Acceso a la Información

Nombre de la Ley	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Tabasco.	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y municipios.
Fecha de publicación	10 de febrero de 2007.	28 de marzo de 2008.	30 de abril de 2004.
Objeto o finalidad de la Ley	Garantizar el acceso de toda persona a la información pública en posesión de los sujetos obligados.	Transparentar el ejercicio de la función pública, garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y autónomos por ley, así como de cualquier entidad, organismo u organización que reciba recursos públicos del Distrito Federal.	Transparentar el ejercicio de la función pública, tutelar y garantizar a toda persona el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que se encuentren en posesión de los sujetos obligados.
Sujetos obligados	Los ayuntamientos y/o concejos municipales, dependencias y entidades municipales y para-municipales.	La jefatura de gobierno del Distrito Federal; las dependencias; los órganos desconcentrados; los órganos político administrativos.	Los ayuntamientos y las dependencias y entidades de la administración pública municipal.
Información que debe estar en internet	<ul style="list-style-type: none"> • Los acuerdos e índices de la información clasificada como reservada. • Estructura orgánica. • El marco jurídico. • Manuales de organización. • El directorio de servidores públicos. • Información acerca de los sistemas para atender las solicitudes de acceso a la información. • Las percepciones económicas de los servidores públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • El marco normativo. • Estructura orgánica. • El directorio de servidores públicos. • Remuneración mensual bruta y neta de todos los servidores públicos. • La relación de los bienes que le sean asignados y el monto a que ascienden los mismos, así como el catálogo o informe de altas y bajas. • La calendarización, las minutas y las actas de las reuniones públicas. • Los instrumentos archivísticos y documentales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco jurídico de actuación. • Directorio de servidores públicos. • Los programas anuales de obras y licitación y contratación del área de su responsabilidad. • La que contenga los sistemas y procesos de atención las solicitudes de acceso a información. • Acuerdos y actas de las reuniones oficiales de cualquier órgano colegiado de los sujetos obligados. • Presupuesto asignado y los informes sobre su ejecución.

	<ul style="list-style-type: none"> • Los montos asignados a cada una de las dependencias y unidades administrativas de los sujetos obligados. • Información de los padrones de beneficiarios de los programas sociales aplicados por el estado y los municipios. • Los mecanismos de participación ciudadana. • Información sobre la ejecución del presupuesto de egresos. • Información sobre la situación económica, estados financieros y endeudamiento de los sujetos obligados. • Información sobre todos los ingresos de los sujetos obligados; • Informe anual de actividades. • La calendarización de las reuniones públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los convenios institucionales celebrados por el ente obligado. • Concesiones, licencias, permisos y autorizaciones. • Los informes que debe rendir el ente obligado. • Los servicios y programas que ofrecen. • Sobre los programas de apoyo o subsidio; así como los padrones de las personas beneficiarias. • La relacionada con los programas y centros destinados a la práctica de actividad física. • Los programas operativos anuales o de trabajo de cada uno de los entes obligados. • Cuenta pública. • Los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Padrones de beneficiarios de los programas desarrollados por el estado y los municipios. La situación financiera de los municipios. • Los procesos de licitación y contratación para la adquisición de bienes, arrendamientos y prestación de servicios. • Convenios que suscriban con otros entes de los sectores público, social y privado. • Agenda de reuniones públicas. • Índices de información clasificada como reservada y listado de bases de datos personales. • Los informes de las auditorías realizadas. • Programas de trabajo e informes anuales de actividades. • Los trámites y servicios ofrecidos • Las cuentas públicas, estatal y municipales.
<p>Restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información</p>	<p>Será restringido cuando se trate de información clasificada como reservada o confidencial.</p>	<p>De acceso restringido, en sus modalidades de reservada y confidencial, no podrá ser divulgada.</p>	<p>Será restringido cuando se trate de información clasificada como reservada o confidencial.</p>
<p>Protección de datos personales</p>	<p>Datos personales es la información concerniente a las características físicas, morales o emocionales; origen étnico o racial; domicilio; vida familiar, privada, íntima y afectiva; patrimonio; número telefónico, claves informáticas o cibernéticas, códigos personales encriptados, u otros análogos que afecten su intimidad; ideología; opiniones políticas; preferencias sexuales; creencias religiosas, estados de salud físicos o mentales y toda</p>	<p>La información numérica, alfabética, gráfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a una persona física, identificada o identificable entre otros, la relativa a su origen racial o étnico, las características físicas, morales o emocionales a su vida afectiva y familiar, información genética, número de seguridad social, la huella digital, domicilio y teléfonos particulares, preferencias sexuales, estado de salud físico o mental, correos electrónicos personales, claves informáticas,</p>	<p>La información concerniente a una persona física, identificada o identificable.</p>

	<p>aquella información susceptible de ser tutelada por los derechos humanos a la privacidad; intimidad, honor y dignidad, que se encuentre en posesión de los sujetos obligados y sobre la que no puede realizarse ningún acto o hecho sin la autorización debida de los titulares o sus representantes legales.</p> <p>Toda persona tiene derecho a saber si se está procesando información que le concierne, a conseguir una comunicación inteligible de ella sin demoras, a obtener las rectificaciones o supresiones que correspondan cuando los registros sean ilícitos, injustificados o inexactos; a solicitar el desechamiento de sus datos, cuando éstos ya no cumplan el propósito para el cual fueron recabados.</p>	<p>cibernéticas, códigos personales; creencias o convicciones religiosas, filosóficas y morales u otras análogas que afecten su intimidad.</p> <p>Toda persona tiene los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales.</p>	<p>Toda persona puede ejercer los derechos de acceso, rectificación y cancelación de sus datos personales, así como manifestar su oposición a determinado tratamiento, mediante procedimientos sencillos y expeditos.</p>
Oficinas o unidades de información de los sujetos o entes obligados	<p>Las Unidades de Acceso a la Información serán las áreas responsables de atender las solicitudes de acceso a la información.</p>	<p>La Oficina de Información Pública es la unidad administrativa receptora de las peticiones ciudadanas de información, a cuya tutela estará el trámite de las mismas.</p>	<p>Las Unidades de Información se encargaran de tramitar las solicitudes de acceso a la información pública, a datos personales, así como a corrección y supresión de éstos.</p>
Titularidad del derecho de acceso a la información	<p>Las personas ejercerán su derecho de acceso a la información ante el sujeto obligado que la posea.</p>	<p>Toda persona por sí o por medio de representante legal, tiene derecho a presentar una solicitud de acceso a la información, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna.</p>	<p>Cualquier persona podrá ejercer el derecho de acceso a la información pública sin necesidad de acreditar su personalidad ni interés jurídico.</p>
Órganos garantes de transparencia y acceso a la información	<p>El Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio y con plena autonomía para el desarrollo de sus funciones.</p> <p>El instituto como órgano de autoridad, tiene por objeto la promoción, difusión, investigación, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.</p>	<p>El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal es un órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública, encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la presente Ley.</p>	<p>El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, que tiene por objeto la difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales</p>

<p>Sanciones Aplicables</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Amonestación por escrito. • Se sancionará con multa de cien a quinientos días de salario mínimo vigente en el estado. • Se sancionará con destitución del cargo e inhabilitación de ocupar puestos públicos hasta por cinco años. 	<p>Será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo independientes de las del orden civil o penal que procedan, así como los procedimientos para el resarcimiento del daño ocasionado por el ente obligado.</p>	<p>Serán sancionados de acuerdo con la gravedad de la conducta incurrida y conforme a lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.</p>
------------------------------------	---	--	---

Fuente: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Tabasco, Ley de Transparencia y Acceso a La Información Pública del Distrito Federal y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y municipios.

Coincidencias en las iniciativas de reforma constitucional

Los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión coinciden en que el ejercicio del derecho a la información debe ser impulsado en todo el territorio nacional, incluyendo a los municipios, en donde es generalizada la ineficacia de las políticas públicas y prácticas administrativas correspondientes. La carencia de información verídica, útil y accesible en los portales web de los municipios, así como la normatividad local confusa, deben ser resueltos desde una perspectiva constitucional que garantice la homologación en los procedimientos aplicables, incluyendo las responsabilidades y sanciones en esta materia.

Las principales coincidencias se reflejan en la argumentación y en el articulado de las iniciativas, destacándose los siguientes temas:

1. Los municipios deben continuar siendo considerados como sujetos obligados de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y archivos con responsabilidades directas frente a la ciudadanía.

Deberán publicar indicadores que permitan rendir cuentas a la ciudadanía sobre el cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

2. Las personas físicas y morales que ejerzan recursos públicos municipales y actos de autoridad en dicho ámbito también deben ser sujetos de transparencia.
3. Se reconoce que en los archivos se encuentra la base de una transparencia adecuada y que los datos personales son el principal límite al derecho de información.
4. El Congreso de la Unión debe regular estas materias mediante leyes generales que garanticen la armonización de las políticas públicas, prácticas administrativas y procedimientos en todos los municipios. Con ello se brindará plena certidumbre a la ciudadanía.
5. El Servicio Profesional de Transparencia será la base para el buen funcionamiento de los sistemas federales, estatales y municipales, de ahí que el plazo para que los municipios actualicen sus sistemas de transparencia, ac-

ceso a la información, protección de datos personales y archivos será de máximo un año a partir de que la reforma constitucional entre en vigor.

6. Mediante la autonomía constitucional del Órgano Garante Federal y de los órganos garantes estatales se consolidará la independencia, imparcialidad y objetividad en la resolución de los recursos interpuestos por la ciudadanía que se inconforme por las respuestas obtenidas de los gobiernos municipales. Mediante la facultad de atracción del Órgano Garante Federal se podrá imponer criterios rectores de obligado cumplimiento para todos los municipios; además contará con el apoyo obligatorio de todas las autoridades para el ejercicio de sus facultades.
7. Se deben prever los recursos financieros municipales que resulten suficientes para atender estas facultades y obligaciones.

En el dictamen aprobado por el Senado de la República el 19 de diciembre del 2012, se incluyeron estos temas, quedando reflejados en el articulado correspondiente, cuyas modificaciones al texto constitucional vigente —publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 2014¹⁰— se muestran en el siguiente cuadro comparativo:

¹⁰ “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia” en Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014

Cuadro 2

<p>TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE</p>	<p>REFORMA APROBADA EN EL SENADO Sala de Comisiones del Senado de la República, a 19 de diciembre de 2012.</p>
<p>Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.</p> <p>A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:</p> <p>I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.</p> <p>[...]</p> <p>III. [...]</p> <p>IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.</p>	<p>Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.</p> <p>A.- Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:</p> <p>I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones y la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.</p> <p>II [...]</p> <p>III [...]</p> <p>IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.</p>

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. a VII. [...]

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre **el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.**

VI. a VII. [...]

B. El Estado contará con un organismo autónomo, especializado e imparcial, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en los términos que establezca la Ley. Contará con personalidad jurídica y patrimonio propios así como plena autonomía técnica, de gestión, para proponer su proyecto de presupuesto y determinar su organización interna.

Este organismo se regirá por la ley federal en materia de transparencia y acceso a la información, la cual deberá ajustarse a lo previsto en la ley general en materia de acceso a la información pública que emita el Congreso de la Unión.

En su funcionamiento se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un Comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva de la información, en los términos que establezca la Ley.

El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, o en sus recesos, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los Grupos Parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la Ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República, o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección y durante el tiempo que dure su nombramiento no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

B. [...]

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

A XXIX - R. [...]

XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la Ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

La Ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público, estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Artículo 73. [...]

I. a XXIX-Q [...]

XXIX-R. Para expedir la Ley General reglamentaria que desarrolle los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

<p>XXIX - T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.</p> <p>XXX. [...]</p>	<p>XXIX-S Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes Federal, estatal, del Distrito Federal y municipal y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos</p> <p>XXX. [...]</p>
<p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>a XI. [...]</p> <p>XII. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y</p> <p>XIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>	<p>Artículo 76. [...]</p> <p>l. a XI. [...]</p> <p>XII. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la Ley, y</p> <p>XIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>
<p>Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.</p> <p>La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:</p> <p>I. a VIII. [...]</p>	<p>Artículo 78. [...]</p> <p>[...]</p> <p>I. a VII. [...]</p> <p>VIII. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la Ley,</p> <p>IX. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.</p>
<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>I. a XVIII. [...]</p> <p>XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;</p> <p>XX. [...]</p>	<p>Artículo 89. [...]</p> <p>I. a XVIII. [...]</p> <p>XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la Ley;</p> <p>XX. [...]</p>

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) a k). [...]

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución.

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad ...

[...]

a) a g). [...]

h) El organismo garante que establece el artículo 6°. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

[...]

III [...]

[...]

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) a k). [...]

l) Los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información y el Ejecutivo Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales o violación a sus principios de actuación.

m) Los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información y el organismo autónomo denominado Banco de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales o violación a sus principios de actuación;

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad ...

[...]

a) a g) [...]

h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

[...]

III [...]

[...]

Artículo 108. [...]

[...]

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

[...]

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 60. constitucional, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

[...]

Artículo 108. [...]

[...]

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, **así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía**, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

[...]

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, **los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6° constitucional**, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, **así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía**, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

[...]

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente, los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 60. constitucional, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpaado.

[...]

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

[...]

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

[...]

I. a VII. [...]

VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 60. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente, los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral y **los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6°** constitucional por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpaado.

[...]

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, **en su caso, los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía** se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

[...]

Artículo 116. [...]

[...]

I a VII [...]

VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física,

IX. [...]

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

[...]

A. y B. [...]

C. [...]

BASE PRIMERA. [...]

a IV. [...]

V. [...]

a) a n). [...]

ñ) Legislar en materia del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados del Distrito Federal, así como en materia de organización y administración de archivos, de conformidad con las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. El Distrito Federal contará con un organismo autónomo, imparcial y colegiado responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena autonomía técnica, de gestión, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y su organización interna;

moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal o municipal. Contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio; así como plena autonomía técnica, de gestión y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y su organización interna.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de Fiscalización del estado, y con la entidad especializada en materia de archivos, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas.

Artículo 122. [...]

[...]

A. a C. [...]

BASE PRIMERA [...]

I a IV [...]

V [...]

a) a n) [...]

ñ) Legislar en materia de derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el Distrito Federal. El Distrito Federal contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado, responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio; así como plena autonomía técnica, de gestión, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y su organización interna;

<p>o) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;</p> <p>p) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea; y</p> <p>q) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.</p> <p>BASE SEGUNDA A BASE QUINTA. ..</p> <p>D. a H. [...]</p>	<p>El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de Fiscalización del estado, y con la entidad especializada en materia de archivos, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas.</p> <p>o) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;</p> <p>p) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea, y</p> <p>q) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.</p> <p>BASE SEGUNDA A BASE QUINTA.- [...]</p> <p>D a H [...]</p>
<p>TRANSITORIOS</p> <p>PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del Artículo 6o. de esta Constitución, así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto.</p> <p>TERCERO. Los Comisionados que actualmente conforman el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos podrán formar parte del nuevo organismo autónomo en el ámbito federal, previa petición formal al Senado de la República dentro de los diez días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto únicamente por el tiempo que reste al nombramiento del que fueron objeto en el Instituto que se extingue, siempre y cuando su petición sea aprobada por el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes. En este caso, la Cámara de Senadores deberá resolver en un plazo de diez días, de lo contrario se entenderá la negativa a su petición.</p>	<p>TRANSITORIOS</p> <p>PRIMERO. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del Artículo 6° de esta Constitución, así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente decreto.</p> <p>TERCERO. Los comisionados que actualmente conforman el Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales seguirán en su cargo hasta concluir el mandato para el cual fueron nombrados.</p>

En tanto se integra el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, continuarán en sus funciones, conforme al orden jurídico vigente al entrar en vigor el presente Decreto, los comisionados del actual Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

La designación de los comisionados del organismo garante que se crea mediante la modificación del artículo 6o. constitucional materia del presente Decreto, será realizada a más tardar 90 días después de su entrada en vigor, conforme a lo siguiente:

I. En el supuesto de que la totalidad de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos soliciten su continuidad en el cargo y obtengan la respectiva aprobación en los términos del párrafo primero de esta disposición transitoria, formarán parte del organismo garante del derecho de acceso a la información que se crea mediante el presente Decreto, hasta la fecha de terminación del período para el que fueron originariamente designados, conforme a lo dispuesto por el siguiente artículo transitorio.

II. En el caso de que sólo alguna, alguno, algunas o algunos de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos soliciten continuar en el cargo y obtengan la aprobación a que se refiere el párrafo primero de este precepto, continuarán en el ejercicio del cargo en el nuevo organismo hasta el término de la designación que se les confirió originariamente para formar parte del Instituto que se extingue; asimismo, se designarán los comisionados a que se refieren los incisos a) y b) del siguiente artículo transitorio, quienes ejercerán el cargo en los periodos señalados en los respectivos incisos.

En esta hipótesis, los comisionados que formen parte del nuevo organismo en virtud de que los comisionados del citado Instituto no soliciten o no obtengan la aprobación para continuar en esa función, tendrán los períodos de desempeño siguientes:

- a) Si ha fenecido el mandato de la comisionada que concluye el encargo el 9 de enero de 2014, el nombramiento concluirá el 31 de marzo de 2018;
- b) Si el nombramiento es en razón de la no continuación del comisionado que habría concluido el encargo el 13 de abril de 2019, el mismo se hará hasta esa fecha.

c) Si el nombramiento es en razón de la no continuación del comisionado que habría concluido el encargo el 17 de junio de 2016, el mismo se hará hasta esa fecha.

d) Si el o los nombramientos son en razón de la no continuación de una o de ambas comisionadas que habría o habrían concluido el encargo el 11 de septiembre de 2016, el o los mismos se harán hasta esa fecha.

III. En el supuesto de que ninguno de los actuales comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos solicite al Senado o reciba la aprobación para formar parte del organismo garante del derecho de acceso a la información que se crea por medio del presente Decreto, y para asegurar la renovación escalonada con motivo de los nombramientos que se realizarán, el Senado de la República especificará el período de ejercicio para cada comisionado, tomando en consideración lo siguiente:

a) Nombrará a dos comisionados, cuyos mandatos concluirán el 31 de marzo de 2018.

b) Nombrará a dos comisionados, cuyos mandatos concluirán el 31 de marzo de 2020.

c) Nombrará a dos comisionados, cuyos mandatos concluirán el 31 de marzo de 2022, y

d) Nombrará a un comisionado, cuyo mandato concluirá el 31 de marzo de 2023.

CUARTO. La designación de los dos nuevos comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución será realizada a más tardar 90 días después de la entrada en vigor de este Decreto.

Para asegurar la renovación escalonada de los comisionados en los primeros nombramientos, el Senado de la República especificará el período de ejercicio para cada comisionado tomando en consideración lo siguiente:

a) Nombrará a un comisionado, cuyo mandato concluirá el 1 de noviembre de 2017.

b) Nombrará a un nuevo comisionado, cuyo mandato concluirá el 31 de marzo de 2020.

c) Quien sustituya al comisionado que deja su encargo el 9 de enero de 2014, concluirá su mandato el 31 de marzo de 2018.

CUARTO. La designación de los dos nuevos comisionados del organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución, será realizada a más tardar 90 días después de la entrada en vigor de este Decreto.

Para asegurar la renovación escalonada de los comisionados en los primeros nombramientos, el Senado de la República especificará el periodo de ejercicio para cada comisionado tomando en consideración lo siguiente:

a) Propondrá a un nuevo comisionado, cuyo mandato concluirá el 1° de noviembre de 2017.

b) Propondrá a un nuevo comisionado, cuyo mandato concluirá el 31 de marzo de 2020.

c) Quien sustituya al comisionado que deja su encargo el 9 de enero de 2014, concluirá su mandato el 31 de marzo del 2018.

d) Quien sustituya al comisionado que deja su encargo el 13 de abril de 2019, concluirá su mandato el 31 de marzo de 2026.

e) Quien sustituya al comisionado que deja su encargo el 17 de junio de 2016, concluirá su mandato el 1 de noviembre de 2021.

f) Quienes sustituyan a los comisionados que dejan su encargo el 11 de septiembre de 2016, uno concluirá su mandato el 1 de noviembre de 2022 y el otro concluirá su mandato el 1 de noviembre de 2023.

QUINTO. Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el presente Decreto.

SEXTO. El organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución podrá ejercer las facultades de revisión y de atracción a que se refiere el presente Decreto, posterior a la entrada en vigor de las reformas a la ley secundaria que al efecto expida el Honorable Congreso de la Unión.

SÉPTIMO. En tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, el organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución ejercerá las atribuciones correspondientes.

OCTAVO. En tanto el Congreso de la Unión expide las reformas a las leyes respectivas en materia de transparencia, el organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por el presente Decreto y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente.

NOVENO. Los asuntos que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la entrada en vigor de este Decreto se sustanciarán ante el organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución, creado en los términos del presente Decreto.

DÉCIMO. Los recursos financieros y materiales, así como los trabajadores adscritos al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, se transferirán al organismo público autónomo creado. Los trabajadores que pasen a formar parte del nuevo organismo se seguirán rigiendo por el apartado B del artículo 123 de esta Constitución y de ninguna forma resultarán afectados en sus derechos laborales y de seguridad social.

d) Quien sustituya al comisionado que deja su encargo el 13 de abril de 2019, concluirá su mandato el 31 de marzo del 2026.

e) Quien sustituya al comisionado que deja su encargo el 17 de junio de 2016, concluirá su mandato el 1 de noviembre del 2021.

f) Quienes sustituyan a los comisionados que dejan su encargo el 11 de septiembre de 2016, uno concluirá su mandato el 1 de noviembre del 2022 y el otro concluirá su mandato el 1 de noviembre de 2023.

QUINTO. Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el presente Decreto.

SEXTO. El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución podrá ejercer las facultades de revisión y de atracción a que se refiere el presente Decreto, posterior a la entrada en vigor de las reformas a la ley secundaria que al efecto expida el Honorable Congreso de la Unión.

SÉPTIMO. En tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, continuará ejerciendo las atribuciones correspondientes.

OCTAVO. En tanto el Congreso de la Unión expide las reformas a la Leyes respectivas en materia de transparencia el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por el presente Decreto y la ley reglamentaria vigente.

NOVENO. Los asuntos que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la entrada en vigor de este Decreto, se seguirán substanciando ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales como órgano descentralizado, y posteriormente ante el organismo público autónomo federal creado en los términos del presente Decreto.

DÉCIMO. Los recursos financieros y materiales, así como los trabajadores adscritos al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, se transferirán al organismo público autónomo creado. Los trabajadores que pasen a formar parte del nuevo organismo se seguirán rigiendo por el apartado B del Artículo 123 de esta Constitución y de ninguna forma resultarán afectados en sus derechos laborales y de seguridad social.

Es importante señalar que las modificaciones constitucionales referentes a la transparencia municipal no han sido motivo de inconformidad por parte de los

legisladores federales, por lo que se prevé que continuará siendo tema de coincidencias legislativas ■

Referencias bibliográficas

Guerra Ford, Oscar Mauricio, *Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia*, IFAI, México, p. 10.

Razo de la Paz, Sandra Ivette y Carlos Iván Islas Aguirre, “Taller de actualización en temas de transparencia”, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca de Lerdo 2012, pp 7-8.

Rodríguez Olvera, Oscar, “Procedimientos para la transparencia y el acceso a la información en el IFE”, en *Temas de Derecho Procesal Electoral*, SEGOB, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, México, 2010, pp. 632-636.

Consultas en línea

“DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”, en *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), “Reporte de Transparencia Municipal 2012”. Disponible en: <http://www.municipiosytransparencia.org.mx/index.php/articles>

IMCO, “Reporte IMCO de Transparencia Municipal 2012: Evaluación de las prácticas de transparencia en el municipio”. Disponible en: http://imco.org.mx/images/pdf/BOLETI%CC%81N_DE_PRENSA_IMCO_2.Mayo_.2012_.pdf

Secretaría de Gobernación (SEGOB), “Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de estudios legislativos primera; de gobernación y de anticorrupción y participación ciudadana en materia de transparencia.” Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/12/asun_2930275_20121219_1356025026.pdf

Rodríguez, Oscar, “La transparencia en las elecciones mexicanas”, en “Jornada de Transparencia, Derecho a la información y elecciones: el nuevo régimen de transparencia en las instituciones electorales y los partidos políticos”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 19 de marzo de 2009, pp. 87-91. Disponible en: http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Memorias/memoria_jornada_transparencia09.pdf

