



Universidad Nacional Autónoma de México
División de Estudios de Posgrado de la
Facultad de Derecho

Nombre del alumno: Jesús Fernando Aja Cadena

Tesina para optar por el Grado de Especialista en Derecho Financiero

Tema: "Actualización del proceso de aprobación y contratación de la deuda pública de las entidades federativas".

Director de tesina: Dr. Raúl Lemus Carrillo



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice general

Introducción	1
CAPÍTULO PRIMERO. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA DEUDA PÚBLICA.	4
I. Definición de deuda pública.	
II. Clasificación de la deuda pública.	
A. Por los sujetos obligados.	
B. Deuda directa del Estado.	5
C. Deuda indirecta del Estado.	
D. Deuda contingente del Estado.	
E. Por la fuente de recursos.	
a. Deuda interna.	
b. Deuda externa.	
III. Factores que inciden en el pago de la deuda por parte de las entidades federativas	6
A. ¿Con qué se paga la deuda?	
B. ¿Cuánto se paga?	9
C. ¿Cuándo se paga?	10
IV. Importancia del crédito público.	13
CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO JURÍDICO DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.	15
A. Disposiciones constitucionales en materia de deuda pública.	
B. Análisis de las legislaciones locales en materia de deuda pública de las entidades federativas.	21
a. Destino de la deuda pública.	22
b. Autorización y límites de endeudamiento.	23
C. Ley General de Deuda Pública.	26
D. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	29
E. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013.	30
F. Presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013.	33
G. Ley del Mercado de Valores.	35
H. Disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado de valores.	40

CAPÍTULO TERCERO. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.	43
I. Hechos importantes en materia de deuda pública de las entidades federativas.	
II. Ingresos de las entidades federativas.	46
III. Factores que producen un incremento en los niveles de deuda pública y alteran el equilibrio presupuestario de las entidades federativas.	50
A. Reducción inesperada de las participaciones federales.	
B. Falta de transparencia en el destino de los recursos.	53
C. Obligaciones financieras no registradas a cargo de las entidades federativas y opacidad en el manejo de la información.	57
D. Responsabilidad de los funcionarios de las entidades financieras en el análisis de la situación financiera de las entidades federativas para la celebración de operaciones de deuda.	59
E. La no aplicación oportuna de las sanciones previstas y la dispersión legislativa en materia de fiscalización de las haciendas públicas locales.	63
CAPÍTULO CUARTO. PROPUESTA PARA MEJORAR EL ESTADO ACTUAL DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	67
I. Análisis de las iniciativas presentadas en materia de deuda pública de las entidades federativas.	
II. Propuesta concreta para revertir la tendencia en el incremento de la deuda pública de las entidades federativas.	87
Conclusiones	91
Bibliografía	94

INTRODUCCIÓN

Esta investigación tiene por objeto analizar los cambios que se avecinan en el marco jurídico de la deuda pública para las entidades federativas. Algunas veces los cambios ocurren porque hay un problema, otras veces suceden por coyunturas políticas; considero que tenemos frente a nosotros un problema actual. Para poner en contexto al lector, al cierre de 2005 el saldo de obligaciones financieras de entidades federativas y municipios fue de \$147'412, 400,000.00 pesos, mientras que al cierre de 2012 el saldo fue de 434'761,200, 000.00 pesos, es decir que el saldo de obligaciones financieras de 2005 a la fecha aumentó 195%.

Esta investigación no tiene por objeto establecer que la deuda pública es negativa. De hecho, considero que la deuda pública tiene un papel fundamental en el cumplimiento de los objetivos del Estado, uno de ellos es utilizar los recursos para aumentar los ingresos públicos, otro es otorgar un equilibrio presupuestario a las finanzas estatales.

Las entidades federativas obtienen recursos a través de tres vías:

- **Ingresos Propios:** a través de impuestos estatales y estrategias de recaudación que cada gobierno local desarrolle.
- **Participaciones Federales (Ramo 28):** recursos asignados a los Estados según lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, los cuales pueden ejercer libremente los gobiernos locales. Estos recursos se distribuyen a los Estados a través de cinco fondos y dos tipos de impuestos aplicados a la producción y servicios, así como a automóviles nuevos.
- **Aportaciones Federales (Ramo 33):** recursos que la Federación transfiere a los Estados y al Distrito Federal condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal. Las aportaciones se distribuyen a través de ocho

fondos: FAEB- Educación Básica y Normal, FASSA- Servicios de Salud, FAIS- Infraestructura Social, FORTAMUN- Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal, FAM- Aportaciones Múltiples, FAETA- Educación Tecnológica y de Adultos, FASP- Seguridad Pública de los Estados, y FAFEF- Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

La deuda pública es un ingreso del Estado, en el cual la entidad federativa, a través del titular del ejecutivo, presenta dentro de su ley de ingresos o código financiero un límite de endeudamiento para el ejercicio social posterior. Dicho ordenamiento legal es aprobado por las legislaturas locales con diferente quórum de asistencia y de votación, y posteriormente las entidades a través de su Secretaría de Finanzas tienen la facultad de contratar pasivos directos a través de la banca comercial, banca de desarrollo o bien mediante la emisión de títulos de deuda en el mercado de valores, con el requisito de que destinen a inversiones públicas productivas y los acreedores sean personas mexicanas.

En este trabajo analizaré el marco jurídico actual que deben acatar los funcionarios de las entidades federativas para la aprobación y contratación de operaciones de deuda, con la intención de señalar diversas disposiciones debatibles, que considero que indirectamente han llevado a un problema de endeudamiento excesivo de las entidades federativas. En esta tesina de investigación intentaré señalar algunas disposiciones que no benefician el equilibrio presupuestario en las finanzas estatales y también el manejo adecuado de las mismas por parte de los gobiernos locales.

Asímismo en el capítulo tercero expondré si el problema de deuda pública en las entidades federativas es vigente o si la tendencia de endeudamiento vigente puede producir con toda certeza y con el marco jurídico actual un problema social en áreas como educación, salud y seguridad pública. En este sentido creo que el problema tiene un enfoque eminentemente jurídico; sin embargo, la consecuencia es evitar un problema social y económico.

En México el tema de financiamiento a entidades federativas es relativamente reciente, sin embargo la tendencia en el aumento de la deuda pública en algunos Estados de la República ha provocado preocupación tanto en las administraciones locales, como en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al final de esta investigación realizaré una propuesta de reformas al marco jurídico en materia de deuda pública y responsabilidad hacendaria, con la finalidad de homologar el proceso de contratación de deuda pública para las entidades federativas.

CAPÍTULO PRIMERO. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA DEUDA PÚBLICA

I. Definición de deuda pública.

Una definición interesante es la que brinda Fabiola Vergara Rivas:

La asunción de obligaciones de pasivo directas, indirectas o contingentes, que se contraigan por la contratación de créditos o empréstitos, refinanciamientos o reestructuraciones, derivadas de la suscripción, emisión, canje o modificación de títulos de crédito, y de cualquier contrato o documento pagadero a plazo, por virtud del cual se comprometa el crédito del estado o municipio o de los organismos descentralizados estatales o municipales, empresas de participación mayoritaria estatal o los fideicomisos públicos.¹

Del concepto anterior se infiere que la deuda pública se puede estudiar desde diferentes puntos de vista:

II. Clasificación de la deuda pública.

A. Por los sujetos obligados

Puede ser la entidad federativa, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

Así como el municipio, las empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos municipales.

¹ Vergara, Fabiola Guadalupe, *El certificado bursátil: Análisis y perspectivas sobre la bursatilización de deuda pública en México*, México, Editorial Porrúa, 2005, p.58.

Por los sujetos obligados, la deuda que analizaremos será la contratada por las entidades federativas, independientemente de que el Distrito Federal cuente con un proceso distinto para contraer obligaciones financieras.

B. Deuda directa del Estado.

La que asume la entidad federativa como obligada directa o principal.

C. Deuda indirecta del Estado.

La que asumen los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos de la entidad federativa de que se trate.

D. Deuda contingente del Estado.

La que asume la entidad federativa como avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto de sus organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos, o bien como avalista, deudor solidario, subsidiario de sus municipios.

E. Por la fuente de los recursos

a. Deuda interna

Es la parte de la deuda que es adquirida con acreedores dentro del país con moneda nacional.

La deuda interna incluye operaciones celebradas con la banca comercial, la banca de desarrollo y aquellas realizadas mediante la emisión de valores.

En virtud de que el objeto de la investigación es la deuda contraída por las entidades federativas, estudiaremos la deuda interna por las razones que se explicarán con posterioridad.

b. Deuda externa

Son los préstamos contraídos en el extranjero con moneda extranjera. Puede provenir tanto de gobiernos, como de particulares o instituciones financieras internacionales.

Las entidades federativas tienen la siguiente limitación expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

I..

II..

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

De la lectura del artículo anterior se interpreta que las entidades federativas tienen prohibido contratar deuda pública con personas físicas o morales extranjeras, con gobiernos extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

En el cumplimiento de las obligaciones de pago de la deuda existen algunos factores.

III. Factores que inciden en el pago de la deuda por parte de las entidades federativas

A. ¿Con qué se paga la deuda?

Los recursos que los gobiernos locales generalmente han usado para respaldar sus deudas, son los flujos futuros de participaciones federales, aunque también tienen la posibilidad de obtener ingresos recaudados localmente.

A continuación, señalaré una definición de participaciones federales que señala la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Son los recursos otorgados por la Federación a las entidades federativas en virtud del mandato establecido en el artículo 73, fracción XXIX, párrafo quinto, de la Carta Magna, el cual establece que el Gobierno Federal está obligado a participar a las entidades en el rendimiento de determinados gravámenes exclusivos de ella.

A mayor abundamiento, la Ley de Coordinación Fiscal señala que derivado de la firma de los convenios de coordinación con las entidades federativas, la Federación tiene la obligación de distribuir los rendimientos por los gravámenes recaudados.

En el contexto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, estas participaciones son los recursos que corresponden a los estados, municipios y el Distrito Federal en los términos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación, los mismos se integran en la denominada Recaudación Federal Participable que se obtenga en el ejercicio Fiscal. Tales recursos se distribuyen a través del Ramo General 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”.²

Al respecto el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal establece los requisitos que debe cumplir la entidad federativa para afectar sus participaciones federales para el pago de obligaciones financieras.

Artículo 9o.- Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

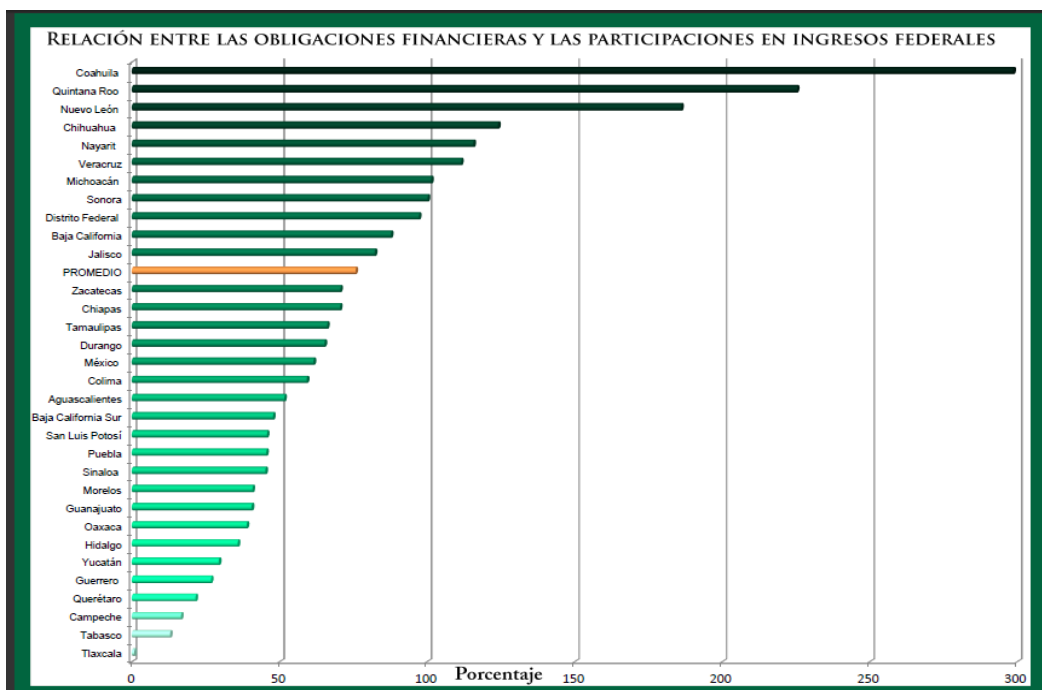
Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes

² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Introducción y conceptos básicos*, México, 2012. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=201>

estatales de deuda. En todo caso las Entidades Federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

En relación al numeral anterior podemos identificar que para afectar las participaciones federales para el cumplimiento de obligaciones se necesitan acreditar los siguientes requisitos:

- No pueden afectarse a fines distintos al pago de obligaciones contraídas por entidades o municipios.
 - Requieren autorización de su legislatura local.
 - Inscribir las operaciones en el Registro de Obligaciones y empréstitos de las entidades federativas y municipios de la Secretaría de Hacienda, a favor de la Federación.
 - Los créditos deberán ser contratados con entidades financieras mexicanas.
- A continuación presento una gráfica que muestra la relación entre obligaciones financieras y las participaciones en ingresos federales.



Fuente: Presentación titulada: "La Deuda Pública en Entidades Federativas y Municipios. Actualización con Datos al Tercer Trimestre de 2012". <http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>

Los Estados cuyas haciendas locales tienen altos riesgos financieros al mes de septiembre del 2012, toda vez que el monto acumulado de su deuda es superior a las participaciones que reciben de la Federación, son Coahuila, que representa el 304.56%, Quintana Roo que es equivalente al 204.23%, Nuevo León es del 165.85%, Chihuahua es del 118.39% y Nayarit asciende al 111.83%.

Por último, cinco entidades federativas del país tienen el 100% de su deuda garantizada con participaciones federales: Sonora, Sinaloa, Querétaro, Distrito Federal y Coahuila. Asimismo, en 11 Estados su deuda está garantizada con más del 90% de sus participaciones: Hidalgo, Colima, Morelos, Yucatán, Veracruz, Baja California, San Luis Potosí, Jalisco, Aguascalientes, Guerrero y Quintana Roo.

B. ¿Cuánto se paga?

En términos generales, la tasa de interés corresponde al precio del crédito. Su nivel depende, entre otras cosas, de la certidumbre que tiene el prestamista de recuperar el crédito que prestó.

Por ejemplo, cuando pedimos prestado dinero, quien lo presta deja de utilizarlo para otros fines, por lo que la tasa de interés es el beneficio que obtiene por prestarle a la entidad federativa y compensar el no haberlo utilizado en otras cosas.

Conforme a lo que dispone el artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito, las tasas de interés se sujetan a lo dispuesto por la Ley del Banco de México con el propósito de atender las necesidades de regulación monetaria y crediticia. Por su parte, el artículo 26 de dicha Ley establece las características de las operaciones activas, pasivas y de servicio que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles, se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco Central. Al respecto, dispuso en la Circular 2019/95 que, a partir del 2 de enero de 1996, las instituciones bancarias

deberán establecer en los contratos de crédito que suscriban con sus clientes una sola tasa de interés de referencia.³

El 23 de marzo de 1995 el Banco de México publicó en el Diario Oficial de la Federación la tasa de interés interbancaria de Equilibrio con el objeto de establecer una tasa de interés interbancaria que refleje mejor las condiciones del mercado. Para tal efecto, mediante modificaciones del 20 de marzo de 1995 a la Circular 2008/94 del Banco de México, se estableció un procedimiento conforme al cual, el propio Banco con cotizaciones presentadas por las instituciones de crédito, determinará dicha tasa de interés interbancaria de equilibrio.

El citado procedimiento requiere de cotizaciones de cuando menos seis instituciones. De no reunirse el número de cotizaciones antes señalado, el Banco de México determinará la tasa de interés interbancaria de equilibrio de que se trate, tomando en cuenta las condiciones prevalecientes en el mercado de dinero. Considerando que resultará de utilidad para el público en general y, en particular para las personas que realicen operaciones en el sistema financiero, conocer la tasa de interés interbancaria de equilibrio, se determinó que tal tasa se publicará por el Banco de México a través del Diario Oficial de la Federación, el día hábil bancario inmediato siguiente a aquél en que se determine.⁴

C. ¿Cuándo se paga?

Plazo de vencimiento se trata de la fecha límite para el cumplimiento de una obligación financiera. Es decir, marca la fecha en que debe pagarse lo debido. Esta variable además de su monto, desempeña un papel importante para su manejo.

El tener vencimientos a mayor plazo ayuda a reducir el impacto de situaciones adversas en el exterior y posibles cambios en las variables financieras, como tasas de interés.

³ De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*, 6ª edición, Tomo I, México, Editorial Porrúa, 2010, p.445-446.

⁴ Banco de México, 2012, <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/intermedio/tasas/%7B31B1BA84-7A71-9DAC-14AC-C838B7678FD5%7D.pdf>

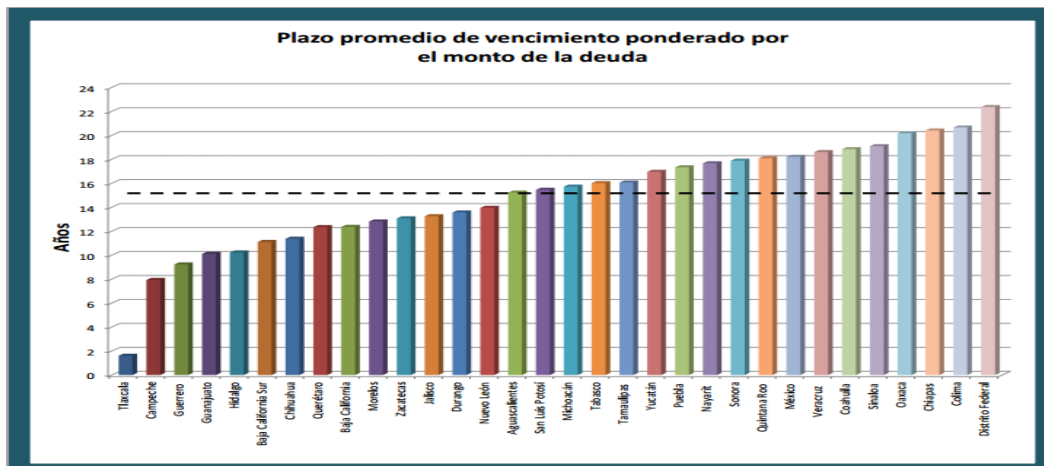
Otro factor que influye en el costo del crédito es la calificación de crédito. Una calificación de crédito evalúa la calidad crediticia de determinados tipos de deuda. Se trata de una evaluación sobre la probabilidad de incumplimiento de las obligaciones de deuda de una empresa, una corporación o un gobierno.

La calificación es otorgada con base en análisis y estudios tanto cuantitativos como cualitativos realizados por agencias especializadas, llamadas calificadoras de riesgo. A continuación se presentan los grados de calificación según las principales calificadoras de riesgo a nivel mundial:

Standard & Moody's			Poor's (S&P)	Fitch	Descripción
Calificaciones de crédito a largo plazo					
Aaa	AAA	AAA			La más alta calidad
Aa1	AA+	AA+			Muy alta calidad
Aa2	AA	AA			
Aa3	AA-	AA-			
A1	A+	A+			Alta Calidad
A2	A	A			
A3	A-	A-			
Baa1	BBB+	BBB+			Adecuada calidad
Baa2	BBB	BBB			
Baa3	BBB-	BBB-			
Ba1	BB+	BB+			Especulativa
Ba2	BB	BB			
Ba3	BB-	BB-			
B1	B+	B+			Altamente especulativa
B2	B	B			
B3	B-	B-			

Fuente: Presentación titulada: "La Deuda Pública en Entidades Federativas y Municipios. Actualización con Datos al Tercer Trimestre de 2012". <http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>

A continuación presento una gráfica que señala el plazo promedio de vencimiento de las deudas de las entidades federativas.



Fuente: Presentación titulada: "La Deuda Pública en Entidades Federativas y Municipios. Actualización con Datos al Tercer Trimestre de 2012". <http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>

Dependiendo de la Calificación Crediticia las entidades pueden acceder a créditos con mejores o peores condiciones, es decir con mayores o menores tasas de interés y plazos de vencimiento.

Las calificaciones de calidad crediticia son evaluaciones basadas en el análisis que realizan profesionales sobre la voluntad y capacidad de pago de una entidad para cumplir en forma oportuna y total con sus obligaciones financieras.

La determinación de la calificación de un financiamiento no sólo depende de su análisis financiero y su comportamiento ante entornos adversos, sino que toma en cuenta los siguientes componentes:

- Calidad crediticia o riesgo del crédito.
- Análisis de los activos de los cuales provendrá el pago.
- Estructura del financiamiento, como plazos de vencimiento y tasas de interés.
- Cobertura del servicio de la deuda, estructura de pago y mecánica del flujo de efectivo.
- Marco jurídico que brinde protección legal a los acreedores.

Las calificaciones varían constantemente, dependiendo de las acciones y políticas que afecten a la deuda sobre los componentes anteriormente mencionados.

En la tabla que se muestra a continuación, se pueden observar las calificaciones de deuda de cada entidad federativa:

Calificación de deuda por Entidad Federativa (Fitch Ratings)			
Emisor	Calificación	Emisor	Calificación
Aguascalientes	AA-	Morelos	A
Baja California Sur	A-	Nayarit	BBB
Campeche	A+	Nuevo León	BBB+
Chiapas	A-	Oaxaca	A-
Chihuahua	A	Puebla	A+
Coahuila	BB+	Querétaro	AA
Colima	A	Quintana Roo	BBB
Distrito Federal	AAA	Sinaloa	A+
Durango	A-	Sonora	A
Guanajuato	AA	Tabasco	A
Guerrero	BBB+	Tamaulipas	AA-
Hidalgo	A	Veracruz	BBB-
Jalisco	A+	Yucatán	A
México	A	Zacatecas	BB+
Michoacán	BBB-		

Fuente: Fitch Ratings México. Listado de Calificaciones por sector.
<http://www.fitchmexico.com/sector/FinanzasPublicas/Edos/default.aspx>
 Actualización al 21/11/12

Generalmente cuando existe una mejor calificación, las operaciones de deuda son a una menor tasa de interés y con plazos más accesibles.

Y cuando la calificación es especulativa o altamente especulativa, la tasa de interés que pida la entidad financiera será mayor porque existe mayor riesgo de que la institución de banca múltiple o la institución de banca de desarrollo no recuperen su capital.

IV. Importancia del crédito público

Todos los Estados requieren de recursos financieros para lograr sus fines. Estos recursos se obtienen a través de la recaudación impositiva, de la prestación de servicios públicos, de la emisión de papel moneda y por supuesto del endeudamiento interno y externo.

El uso y destino de la deuda también es importante ¿Por qué el Estado requiere de financiamiento vía deuda? En el caso concreto se utiliza para ampliar y sostener programas de los sectores sociales, los que se vinculan a educación, vivienda, salud, empleo y para realizar inversiones en infraestructura.⁵

La relevancia del crédito público en el entorno económico nacional estriba en la estrecha interacción entre éste y las demás herramientas de política económica.

Como se ha podido observar recientemente en nuestro país, una estructura sólida de pasivos públicos puede funcionar como un buen amortiguador ante un deterioro en el entorno económico y financiero internacional.

Por el contrario, una estructura frágil de deuda pública puede amplificar los choques externos, provocando una crisis financiera generalizada y una espiral de deterioro de las finanzas públicas.⁶

No debemos olvidar que en las cuentas públicas un componente fundamental es precisamente el endeudamiento.

Considero una de las finalidades de la contratación de deuda pública es la creación de obras de infraestructura, tales como la construcción de puentes,

⁵ Márquez Gómez, Daniel, *Foro de Deuda pública*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura.

⁶ Del Ángel Mobarak, Gustavo, *El Crédito público en la historia hacendaria de México*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2012, p. 14.

escuelas, aeropuertos, redes de telecomunicaciones, hospitales, academias de policías. Es fundamental la profesionalización del capital humano dentro de las entidades federativas, toda vez que aunque se planteen reformas al marco constitucional o legal bien intencionadas, será complicado en algunos casos llevarlas a la práctica porque el funcionario público corrupto siempre buscará estar al margen de la ley, obtener beneficios particulares, lo cual no contribuye con el deseo legítimo de la mayoría de mejorar en diversos campos como el educativo, el político o incluso el económico.

CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO JURÍDICO DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

A. Disposiciones constitucionales en materia de deuda pública.

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son aplicables los artículos 73 fracción VIII, el 117 fracción VIII, el artículo 122 inciso A, fracción III, el inciso B fracción III y la Base PRIMERA fracción V, inciso b del mismo numeral.⁷

El artículo 73 fracción VIII de la Carta Magna establece lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I...

II...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.

El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal

⁷ Op. Cit. Nota 5, p. 113.

informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

De la lectura del presente artículo se puede analizar lo siguiente:

- a) El Congreso tiene la facultad de señalar los lineamientos que deberá observar el Ejecutivo Federal para contratar deuda pública.
- b) El Congreso tiene facultad de aprobar las operaciones de deuda pública y para mandar a pagar la deuda pública.
- c) La finalidad de la deuda pública será producir un incremento en los ingresos públicos, entendiéndose lo anterior en sentido amplio, aunado a que también se podrá asumir deuda con propósitos de regulación monetaria, como es el caso de los Bonos de regulación monetaria (BREMS) que sirven para mantener un entorno de inflación bajo y estable.

Las operaciones de conversión y aquellos pasivos que contrate el Ejecutivo en caso de una emergencia declarada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en términos del 29 constitucional, este supuesto señala los casos de invasión o perturbación grave de la paz pública. Como ejemplo sería una guerra contra otra nación, una revolución, una epidemia de tal importancia que haga necesario la obtención de financiamiento para la compra de medicamentos.

Asimismo, el Congreso de la Unión tendrá la facultad de aprobar los límites de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal para el ejercicio fiscal posterior.

La Asamblea legislativa es la única legislatura que no tiene facultad para la aprobación de sus montos de endeudamiento. Este punto será analizado y debatido más adelante en esta investigación.

Otra particularidad es que las legislaturas de los Estados crearon sus leyes de ingresos locales dónde aprueban el límite de endeudamiento, y el monto de endeudamiento del Distrito Federal se encuentra aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación, en este caso el artículo 3 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013 establece lo siguiente:

Artículo 3o. Se autoriza para el Distrito Federal la contratación y ejercicio de créditos, empréstitos y otras formas de crédito público para un endeudamiento neto de 5 mil millones de pesos para el financiamiento de obras contempladas en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013. Asimismo, se autoriza la contratación y ejercicio de créditos, empréstitos y otras formas de crédito público para realizar operaciones de canje o refinanciamiento de la deuda pública del Distrito Federal.

En el tema de rendición de cuentas, el Gobierno del Distrito Federal, por conducto del Jefe de Gobierno, remitirá trimestralmente al Congreso de la Unión un informe sobre el estado de la deuda pública de la entidad y el ejercicio del monto autorizado, desglosado por su origen, fuente de financiamiento y destino, especificando las características financieras de las operaciones realizadas, de conformidad con la fracción V del artículo 3 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013.

Con independencia de presentar esta información ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al rendir la cuenta pública.

El artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala lo siguiente:

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas,

inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

De la lectura del presente numeral, se analiza lo siguiente:

- a) El Constituyente Permanente prohíbe a los gobiernos de las entidades federativas contratar deuda externa, es decir, financiamientos con gobiernos extranjeros, con entidades financieras extranjeras, particulares extranjeras, o contraer deuda en moneda extranjera.
- b) Establece el destino que deben tener los recursos obtenidos a través de deuda pública, que se destinarán a inversiones públicas productivas. A este respecto la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos define a las inversiones públicas productivas como las erogaciones realizadas con recursos provenientes de financiamientos, destinadas a la ejecución de obras, contratación de servicios, adquisición de bienes y los gastos para la rehabilitación de bienes que generen un aumento en la capacidad o vida útil de los mismos, siempre que con la operación de dichos activos se generen directa o indirectamente recursos monetarios suficientes para cubrir los financiamientos respectivos.⁸
- c) También establece la facultad de las legislaturas locales para aprobar los montos de endeudamiento en una ley de ingresos local o en un código financiero; asimismo, señala la obligación que tienen los Gobernadores para informar a la legislatura correspondiente sobre el ejercicio de los recursos derivados de la deuda pública.

El Artículo 122, inciso A, fracción III de la Carta Magna señala lo siguiente:

⁸ Luna Ramos, Margarita Beatriz y Cossío Díaz, José Ramón, *Acercas de las inversiones públicas productivas*, <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam9/ecunam0909.pdf>

Artículo 122...La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I...

II...

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.

El Congreso de la Unión será el encargado de legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal. El punto debatible es porque todas las legislaturas locales tienen facultad para legislar en materia de deuda pública y el Distrito Federal no. Existe una distribución de facultades para legislar en el Distrito Federal, el Congreso de la Unión podrá legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias reservadas para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de acuerdo a lo establecido en el artículo 122, inciso A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 122, inciso B, fracción III establece lo siguiente:

Artículo 122...La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I...

II...

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, **la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.** Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos enviará al Congreso de la Unión los montos de endeudamiento para el financiamiento del Distrito Federal, dichos montos se incluirán en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente. El Jefe de Gobierno enviará la propuesta de límite de endeudamiento al Presidente de la República para su inclusión en la Ley de Ingresos de la Federación.

El artículo 122, inciso C, Base PRIMERA, fracción V, inciso b señala lo siguiente:

Artículo 122...La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

... Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

En este artículo se ratifica la facultad del Congreso de la Unión para aprobar los montos de endeudamiento del Distrito Federal, prohibiendo incorporar en la ley de ingresos local cantidades de endeudamiento mayores a las aprobadas por el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación.

B. Análisis de las legislaciones locales en materia de deuda pública de las entidades federativas.

Las leyes estatales en materia de deuda pública establecen la naturaleza de este concepto como las obligaciones de pasivo, directas o contingentes (también llamadas en algunos casos indirectas) derivadas de financiamientos a cargo del gobierno del estado, de los municipios, de los organismos públicos estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea alguna de las entidades públicas antes señaladas.

CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL, 2010
(Artículos de Ley)

Entidad Federativa	Definición	Clasificación de Deuda		
		Directa	Indirecta	Contingente
Aguascalientes	3	2		2
Baja California	3	4	4	4
Baja California Sur	3	2	2	2
Campeche	4	2		2
Chiapas	417	416		416
Chihuahua	6, 7	2		2
Coahuila	3	2		2
Colima	4	2	2	
Distrito Federal	2	1		1
Durango	2			
Edo. de México	259	256	256	256
Guanajuato	2	3		3
Guerrero	3	2	2	2
Hidalgo	3	2	2	2
Jalisco	2	2		2
Michoacán	2	3		3
Morelos	3	2		2
Nayarit	3	2		2
Nuevo León	124			
Oaxaca	2	3	3	3
Puebla	4			
Querétaro	3	2		2
Quintana Roo ^{1/}	3	3		3
San Luis Potosí	5	2		2
Sinaloa	3	2		2
Sonora	3	2		2
Tabasco	3	2	2	
Tamaulipas	5	2	2	2
Tlaxcala	3			
Veracruz	3	2	2	2
Yucatán	3			
Zacatecas	2	2	2	2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de las Leyes y Códigos en materia de deuda pública estatales y municipales.

Nota: La gran mayoría de las entidades cuentan con una Ley de Deuda Estatal, con excepción de los estados de Chiapas, México y Veracruz, que se rigen por un Código Financiero para regular las operaciones de financiamiento, el Estado de Nuevo León con una Ley de Administración Financiera, y el Distrito Federal con la Ley General de Deuda Pública.

1/ Incluye la deuda del Instituto para el Desarrollo y Financiamiento del Estado de Quintana Roo, así como la deuda directa y contingente municipal, paraestatal y paramunicipal.

La deuda directa es la contratada por el gobierno del estado o el municipio, y la indirecta es aquella contraída por los organismos y empresas estatales y municipales. Sin embargo, en algunos casos la deuda indirecta es considerada

como contingente cuando el estado o el municipio funge como aval; en otros se distingue claramente entre la deuda estatal y municipal directa y contingente, en la que esta última es la que deviene de sus organismos y empresas bajo su control, por lo que no necesariamente es avalada por el gobierno estatal o municipal. Un ejemplo son las legislaciones de Baja California, Tamaulipas, Tabasco, Sonora, Querétaro, Guanajuato y Campeche.

El Distrito Federal representa un caso particular, ya que su régimen de deuda está regulado por la Ley General de Deuda Pública, que en su artículo 1, fracción II, define que las obligaciones directas o contingentes a cargo del Distrito Federal forman parte de la deuda pública federal, por lo que su autorización, contratación y límite de endeudamiento se sujetan a la aprobación del H. Congreso de la Unión y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

a. Destino de la deuda pública

Las leyes estatales establecen de manera general que los empréstitos o créditos contratados por los gobiernos estatales o municipales deberán destinarse a inversiones públicas productivas, aunque no en todos los casos este concepto se define con precisión.

Por ejemplo, en el Estado de Guerrero el artículo 5 de su ley de deuda acota el uso del crédito público para inversiones públicas productivas que el artículo 3, fracción VIII, lo define como: "... la ejecución de obras públicas, acciones, adquisiciones o manufactura de bienes y prestación de servicios, el mejoramiento de la estructura o perfil de la deuda pública vigente, o de la que se pretenda contraer o a cualquier otra finalidad de interés público o social, siempre que puedan producir directa o indirectamente, inmediata o mediatamente, un ingreso para el Estado o los Municipios, incluyendo además, las acciones que se destinen para apoyar el gasto público en materia de educación, salud, asistencia, comunicaciones, desarrollo regional, fomento agropecuario, turismo, seguridad pública y combate a la pobreza, que fomenten el crecimiento económico y la equidad social, así como para cubrir un déficit imprevisto en la Hacienda Pública,

así como acciones que permitan hacer frente a cualquier calamidad o desastre natural...”.

Dada la amplitud del concepto enunciado, es evidente que prácticamente cualquier gasto del estado puede considerarse “inversión productiva”, ya que no existe distinción entre lo que se podría considerar un gasto de naturaleza corriente y uno de capital que incremente el acervo de activos físicos de la entidad y que produzca ingresos suficientes para su pago.

b) Autorización y límites de endeudamiento

En todos los Estados, la autorización del financiamiento público para el ejercicio fiscal de que se trate corresponde al Congreso local, quien en uso de sus facultades aprueba los programas financieros del gobierno estatal y, en algunos casos, fija restricciones al endeudamiento en función de variables de tipo fiscal y financiero.

Debido a las repercusiones que tiene el exceso de endeudamiento en las finanzas públicas estatales y municipales, y a la posibilidad de insolvencia financiera, algunas legislaturas locales han dispuesto en sus leyes límites al endeudamiento, asociados en algunos casos con sus ingresos disponibles, en otros son equivalentes a un porcentaje de su presupuesto, o a las participaciones en ingresos federales. Otros límites sólo aplican a los municipios y para el financiamiento de corto plazo. Únicamente, 17 Estados han legislado para establecer candados que limiten el financiamiento público.

A continuación, presento una tabla que presenta cuáles son los artículos de deuda pública local, en los que se señala la variable para la autorización de las operaciones de deuda pública. Tomando en cuenta que para que la deuda pública sea sostenible se requiere voluntad y capacidad de pago por parte del ente público, en este caso se mide la capacidad de pago en relación a diferentes variables, para hacer viable una operación pasiva con cargo al presupuesto de egresos local o con afectación de participaciones federales provenientes del

convenio de coordinación fiscal celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

AUTORIZACIÓN DE LOS FINANCIAMIENTOS Y LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO DE LOS ESTADOS				
Entidad Federativa	Artículos de la ley		Variable Base	Porcentaje
	Autorización	Techo de endeudamiento		
Aguascalientes	12			
Baja California	6	4	Presupuesto de egresos del Estado	22
Baja California Sur	12			
Campeche	11	8	Presupuesto de egresos del Estado	10
Chiapas	422	435	Participaciones fiscales+ingresos propios	25
Chihuahua ¹		23	Presupuesto del ejercicio anterior	10
Coahuila	6			
Colima	9			
Distrito Federal ²				
Durango ³	5	6	Saldo de la Deuda/Ingresos ordinarios	5
Estado de México	262	271	Ingresos propios	30
Guanajuato	12	6	Presupuesto de egresos del Estado	10
Guerrero	14			
Hidalgo ⁴	12	9	Ingresos ordinarios	5
Jalisco	11	5	Presupuesto de egresos del Estado	10
Michoacán	6	8	Servicio de la deuda/Presupuesto egresos	2.5
Morelos	9			
Nayarit ⁵	12	17	Endeudamiento neto/Presupuesto de egresos del Estado	15
Nuevo León	127			
Oaxaca	9			
Puebla	14			
Querétaro	9			
Quintana Roo	10			
San Luis Potosí	8	11	Capital contratado/Ingresos autorizados en su presupuesto anual	20
Sinaloa	12	9	Capital contratado/Ingresos autorizados en su presupuesto anual	5
Sonora	6			
Tabasco	6	13	Ingresos ordinarios	5
Tamaulipas ⁴	9	12	Saldo total acumulado/Ingresos autorizados	5
Tlaxcala	10			
Veracruz ¹	9	15	Capital contratado/Ingresos autorizados en su presupuesto anual	5
Yucatán	6	17	Participaciones	30
Zacatecas	9			

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de las Leyes y Códigos en Materia de Deuda Pública de los Estados de la República Mexicana, vigentes a 2010.

1/ El techo de endeudamiento es aplicable únicamente para los municipios.

2/ La autorización del financiamiento del Distrito Federal la realiza el H. Congreso de la Unión.

3/ El techo aplica para el endeudamiento adicional aprobado por el Congreso del Estado.

4/ El techo de endeudamiento es aplicable al financiamiento de corto plazo, para efectos de no registrarse como deuda directa.

5/ Sujeto a que las finanzas públicas estatales muestren un superávit primario para cubrir el servicio de la deuda.

A continuación se describen, en términos generales, las leyes estatales que fijan límites al endeudamiento público:

-Baja California. El pago de capital e intereses por cubrir en los primeros 12 meses no deberá ser superior a 22.0% del presupuesto de egresos, y de 25.0% en caso de haber prórroga en el pago de esos conceptos.

-Campeche. El financiamiento contratado por los entes o dependencias autorizados debe ser equivalente al 10.0% del importe de su respectivo

presupuesto de egresos, así como a un 1.5% adicional sólo en caso de situaciones de emergencia ocasionadas por desastres naturales o meteorológicos.

-Chiapas. Hasta un monto que no rebase el 25.0% de la suma del importe de sus participaciones fiscales e ingresos propios.

-Chihuahua. Sólo es aplicable a la deuda municipal, cuyo endeudamiento no deberá superar el 10.0% del presupuesto inmediato anterior y no rebasar el periodo de las dos siguientes administraciones municipales.

-Durango. En adición al programa de financiamiento aprobado por el Congreso Estatal, se autoriza mayor endeudamiento siempre que el saldo total acumulado de dicha deuda no exceda del 5.0% de los ingresos ordinarios de la entidad de que se trate, durante el ejercicio fiscal correspondiente.

-Guanajuato. Se podrá contratar deuda directa hasta por un monto neto del 10.0% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos del ejercicio fiscal en el que se contrate el crédito.

-Hidalgo. Para que un financiamiento de corto plazo no se registre como deuda directa, no excederá del 5.0% de los ingresos ordinarios del ejercicio fiscal correspondiente.

-Jalisco. Se podrá contratar deuda directa por un monto neto de hasta el 10.0% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados para el ejercicio fiscal en el que se contrate el crédito.

-Estado de México. Los municipios podrán comprometer y otorgar en pago o como garantía de pago para la contratación de sus obligaciones directas y contingentes, hasta el 30.0% del monto anual de sus ingresos por participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal.

-Michoacán. El monto correspondiente al pago del servicio de la deuda en ningún caso podrá ser mayor del 2.5% del presupuesto anual de egresos al momento de la contratación y con base en las proyecciones financieras.

-Nayarit. El monto máximo de endeudamiento neto no podrá ser superior al 15.0% del presupuesto de egresos anual autorizado en el ejercicio que se contrate y es condición que se proyecte un superávit primario en las finanzas públicas para cubrir el servicio de la deuda.

- San Luis Potosí. El monto total del capital contratado no podrá ser mayor a 20.0% de los ingresos autorizados en sus presupuestos anuales.
- Sinaloa. Las obligaciones directas a corto plazo que se contraigan por las entidades no constituirán deuda pública, cuando el saldo total acumulado de estos créditos no exceda al 5.0% de los ingresos ordinarios del ejercicio fiscal correspondiente.
- Tabasco. Se podrán contratar financiamientos que no excedan del 5.0% de los ingresos ordinarios del Estado en el ejercicio fiscal correspondiente y que su vencimiento y pago se realicen en el mismo ejercicio fiscal en el que sean contratados. En los mismos términos para los municipios.
- Tamaulipas. Los créditos directos a corto plazo cuyos montos no se considerarán deuda pública, serán aquellos cuyo saldo total acumulado no exceda del 5.0% del presupuesto de egresos del ejercicio fiscal anual, su pago no exceda un año y no requiera de garantías específicas.
- Veracruz. La contratación de obligaciones directas a corto plazo no serán computables para deuda pública municipal siempre que el saldo total acumulado no exceda al 5.0% de los ingresos ordinarios.
- Yucatán. Límites aplicables sólo a los municipios, que en ningún caso implicarán deducciones superiores al 30.0% del monto de las participaciones que les correspondan.

C. Ley General de Deuda Pública

El artículo 1º nos da una definición de deuda pública e indica los destinatarios de la norma:

ARTICULO 1o.- Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II.- El Gobierno del Distrito Federal;

III.- Los organismos descentralizados.

IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.

V. Las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas.

VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.

Para los efectos de la presente investigación analizaremos las disposiciones de deuda pública contraídas por el Gobierno del Distrito Federal.

Otra definición que me pareció interesante es la de financiamiento que establece el artículo 2°:

ARTICULO 2o.- Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

II.- La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.

IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

La fracción I se refiere la suscripción de títulos de crédito tales como pagarés, bonos, certificados bursátiles o cualquier documento que obligue al Distrito Federal a pagar una cantidad de dinero a un acreedor a un plazo determinado.

En el caso de la fracción II se refiere a la compra de bienes para el cumplimiento de los fines del Estado, la contratación de obras de infraestructura carretera,

hidráulica, educativa, social, que se pague a plazos, generalmente en más de un ejercicio fiscal.

El artículo 9 señala la facultad del Congreso de la Unión para aprobar los montos de endeudamiento interno del Distrito Federal, los cuales estarán incluidos en la Ley de Ingresos de la Federación.

ARTICULO 9o.- El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluida en la ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.

En este punto es debatible porque la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene la facultad de aprobar los montos de endeudamiento para el ejercicio fiscal correspondiente, y las 31 entidades federativas si lo tienen.

Algunos autores sostienen que el Distrito Federal es el asiento de los Poderes de la Unión y que tiene un peso específico en materia de producción de bienes y servicios en relación con las demás entidades federativas; yo considero que efectivamente es el asiento de los poderes de la Unión, tiene una importancia particular en la producción de bienes y servicios en este país, más ello no es óbice para que el Distrito Federal tenga facultades para aprobar sus montos de endeudamiento.

El artículo 15 señala que en ningún caso se autorizarán financiamientos que generen obligaciones que excedan, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan.

D. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El numeral 24 fracción II refrenda lo señalado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación a la facultad expresa del Congreso de la Unión para aprobar los montos de endeudamiento del Distrito Federal, las cuales deberán incluirse en la Ley de Ingresos de la Federación.

El artículo 32 fracción IV establece la obligación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos derivados del endeudamiento, al rendir la cuenta pública.

El artículo 67 fracción XIV señala la facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de someter a consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública.

La fracción XV del citado artículo señala la obligación del Titular del Ejecutivo del Distrito Federal para informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública.

Esta fracción se refiere a la obligación de rendir cuentas por parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es una obligación fundamental que está relacionada con la transparencia y la responsabilidad en el manejo de los recursos públicos por parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

E. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013.

El artículo 3° establece la autorización del monto de endeudamiento del Distrito Federal para el ejercicio 2013, señala el destino de los recursos derivados de las contrataciones de pasivos, autoriza también las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda a cargo del Distrito Federal y sus entidades.

Como ya se mencionó, el monto autorizado para este ejercicio fiscal es de 5 mil millones de pesos.

Señala que los financiamientos contratados deberán sujetarse a las directrices de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Ley General de Deuda Pública.

Las obras financiadas con el monto de endeudamiento neto autorizado deberán:

1. Producir directamente un incremento en los ingresos públicos.
2. Contemplarse en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013.
3. Apegarse a las disposiciones legales aplicables.
4. Previamente a la contratación del financiamiento respectivo, contar con registro en la cartera que integra y administra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con los términos y condiciones que la misma determine para ese efecto.

Las operaciones de financiamiento deberán contratarse en las mejores condiciones que el mercado crediticio ofrezca, que redunden en un beneficio para las finanzas del Distrito Federal y en los instrumentos que, a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no afecten las fuentes de financiamiento del sector público federal o de las demás entidades federativas y municipios.

El monto de los desembolsos de los recursos derivados de financiamientos que integren el endeudamiento neto autorizado y el ritmo al que procedan, deberán conllevar una correspondencia directa con las ministraciones de recursos que vayan presentando las obras respectivas, de manera que el ejercicio y aplicación de los mencionados recursos deberá darse a paso y medida en que proceda el pago de las citadas ministraciones. El desembolso de dichos recursos deberá

destinarse directamente al pago de aquellas obras que ya hubieren sido adjudicadas bajo la normatividad correspondiente.

Esto quiere decir que los pagos destinados a las obras se irán realizando conforme a la bitácora de obra entregada por el prestador del servicio, y conforme al objetivo cumplido para la conclusión del proyecto.

El Gobierno del Distrito Federal, por conducto del Jefe de Gobierno, remitirá trimestralmente al Congreso de la Unión un informe sobre el estado de la deuda pública de la entidad y el ejercicio del monto autorizado, desglosado por su origen, fuente de financiamiento y destino, especificando las características financieras de las operaciones realizadas.

Al respecto, transcribo un fragmento del informe trimestral de la situación de la Deuda del Gobierno del Distrito Federal, en Octubre-Diciembre 2012:

“Durante el ejercicio fiscal 2012, el Gobierno del Distrito Federal mantuvo una política de endeudamiento de mediano y largo plazo congruente con el crecimiento potencial de sus ingresos y que, al mismo tiempo, complementa las necesidades de financiamiento de la Ciudad.

Para dicho ejercicio, el techo de endeudamiento neto aprobado por el H. Congreso de la Unión fue de 5 mil millones de pesos. Al término del cuarto trimestre de dicho ejercicio fiscal, el saldo de la deuda pública se situó en 61 mil 207.3 millones de pesos, generando así un endeudamiento nominal de 8.8 por ciento y un endeudamiento real de 5.1 por ciento con respecto al cierre de 2011, cuando la deuda se situó en 56 mil 232.2 millones de pesos.

Durante el 2012, el Gobierno del Distrito Federal mantuvo su estrategia de diversificar sus fuentes de financiamiento mediante el acceso tanto al mercado de capitales como a la banca comercial y de desarrollo, lo que permitió obtener recursos en condiciones favorables para los proyectos de obra pública”.⁹

⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública 2012

http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/2012/cuarto_trimestre_2012/Informe%204o%20Trimestre%20de%202012.pdf

Continuando con el análisis de la Ley de Ingresos de la Federación, en materia de fiscalización de los ingresos obtenidos por deuda pública del Distrito Federal la Auditoría Superior de la Federación, en coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realizará auditorías a los contratos y operaciones de financiamiento, a los actos asociados a la aplicación de los recursos correspondientes.

El responsable de cumplir y hacer cumplir las normas de la Ley General de Deuda Pública, así como las directrices de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con la fracción VII del artículo 3° de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013.

El informe trimestral que remita el Jefe de Gobierno al Congreso de la Unión en materia de deuda pública deberá contener lo siguiente:

1. Evolución de la deuda pública durante el periodo que se informe.
2. Perfil de vencimientos del principal para el ejercicio fiscal correspondiente y para al menos los 5 siguientes ejercicios fiscales.
3. Colocación de deuda autorizada, por entidad receptora y aplicación a obras específicas.
4. Relación de obras a las que se hayan destinado los recursos de los desembolsos efectuados de cada financiamiento, que integren el endeudamiento neto autorizado.
5. Composición del saldo de la deuda por usuario de los recursos y por acreedor.
6. Servicio de la deuda.
7. Costo financiero de la deuda.
8. Canje o refinanciamiento.
9. Evolución por línea de crédito.
10. Programa de colocación para el resto del ejercicio fiscal.

Finalmente, la fracción IX señala que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría de Finanzas, remitirá al Congreso de la Unión a más tardar el 31 de marzo de 2013, el programa de colocación de la deuda autorizada para el ejercicio fiscal de 2013.

El programa de colocación es una proyección del Gobierno del Distrito Federal acerca de los tiempos en los cuales contratará deuda pública a través de financiamientos, empréstitos, colocación de títulos de deuda o valores.

A continuación, presento el programa de colocación publicado al primer trimestre de 2012, que ilustra lo comentado anteriormente.

Con esta publicación y otras realizadas, el Gobierno del Distrito Federal, da cumplimiento a la fracción IX del artículo 3 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013.

Informes Sobre la Situación Económica,
las Finanzas Públicas y la Deuda Pública

Primer Trimestre de 2012

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
PROGRAMA DE COLOCACIÓN TRIMESTRAL 2012
ENERO - DICIEMBRE
(Millones de pesos) ^{1,2/}

Concepto	Enero-Marzo	Abril-Junio	Julio-Septiembre	Octubre-Diciembre	Total
Colocación Bruta	0.0	0.0	0.0	6,503.0	6,503.0
Amortización ^{2/}	453.9	262.9	481.0	305.2	1,503.0
Endeudamiento Neto	-453.9	-262.9	-481.0	6,197.8	5,000.0*

Notas:

1_/ Las sumas pueden discrepar de acuerdo al redondeo.

2_/ Incluye las aportaciones al Fondo de Pago de Capital de las Emisiones Bursátiles.

* Techo de endeudamiento aprobado en el Artículo 3º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. Cifras preliminares.

F. Presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013.

El artículo 12 señala lo siguiente:

Artículo 12. Las erogaciones previstas para la reserva de pago de emisiones de certificados bursátiles, importan la cantidad de 41, 600,000 pesos.

Las erogaciones previstas para el pago del costo financiero de la deuda pública del Sector Central y los costos por cobertura de riesgos importan la cantidad de 3,763,878,455 pesos.

El costo financiero de la deuda pública correspondiente al Sistema de Transporte Colectivo Metro asciende a 133, 504,702 pesos.

La primera parte del artículo se refiere a la emisión de certificados bursátiles, como una forma de colocar deuda en el mercado de valores. El artículo 62 de la Ley del Mercado de Valores define a los certificados bursátiles como:

Títulos de crédito que representan la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo a cargo de personas morales o de un patrimonio afecto en fideicomiso. Dichos certificados podrán ser preferentes o subordinados o incluso tener distinta prelación.

Las reservas de pago por emisiones de certificados bursátiles son un medio de garantizar el pago de capital e intereses y un mecanismo de disminuir los riesgos para los tenedores de estos instrumentos, y para brindarles mayor certeza de que recibirán las cantidades invertidas y el pago de intereses correspondiente, el fundamento se encuentra en el artículo 64 fracción XI de la Ley del Mercado de Valores.

El costo financiero de la deuda, son las cantidades que paga el Distrito Federal por concepto de intereses ordinarios, y demás accesorios legales derivados de la contratación de pasivos, de créditos o bien por la colocación de valores.

Si sumamos los 3 conceptos señalados en el presupuesto de egresos, obtendremos la cantidad de \$3,938,983,157.00, pretendo inferir que la cantidad autorizada restante es decir \$1,061,016,843.00 será utilizada para realizar las amortizaciones a capital de los pasivos contratados durante el ejercicio fiscal.

El numeral 13 establece lo siguiente:

Artículo 13. La administración, control y ejercicio de los recursos para el pago del servicio de la deuda pública del Sector Central, se encomienda a la Secretaría, así como las erogaciones previstas para la reserva de pago de emisiones de certificados bursátiles.

Señala que la obligación de pagar la deuda del Sector Central del Distrito Federal corresponde a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

G. Ley del Mercado de Valores

En años recientes el mercado de valores ha sido una fuente de financiamiento utilizada con mayor frecuencia por las entidades federativas y sus sectores. En 2005, fueron colocadas 2 emisiones, 1 del Estado de Chihuahua por \$1,220 millones de pesos y otra del Distrito Federal por \$800 millones de pesos, que producen un total de \$2,020 millones de pesos.

Al cierre del cuarto trimestre de 2012 se colocaron 4 emisiones bursátiles; 1 del Distrito Federal por \$2,500 millones de pesos, 3 emisiones de Veracruz por \$1,864.9 millones de pesos, \$700 millones de pesos y \$2,299.9 millones de pesos, que sumadas producen un total de \$7,364.8 millones de pesos. El monto de las emisiones bursátiles en el periodo 2005 a 2012 aumentó un 264%. Lo cual indica la mayor utilización de esta fuente de financiamiento por parte de las entidades federativas.

Al respecto, es importante definir a los participantes del mercado de valores:

Una entidad federativa puede emitir títulos de deuda como pagarés, certificados bursátiles, o puede obtener recursos a través de la afectación de deuda o incluso de activos en un fideicomiso, que se encargará de emitir certificados bursátiles fiduciarios al público inversionista, con la condición de que la nacionalidad del inversionista sea mexicana.

El artículo 2° de la Ley del Mercado de Valores define a la emisora como la persona moral que solicite y, en su caso, obtenga y mantenga la inscripción de sus valores en el Registro. Asimismo, quedarán comprendidas las instituciones fiduciarias cuando actúen con el referido carácter, únicamente respecto del patrimonio fideicomitado que corresponda.

En este sentido, las entidades federativas pueden emitir valores, mediante la celebración de un contrato de intermediación bursátil con una casa de bolsa, una institución de crédito, asimismo deberán inscribir los valores en el Registro Nacional de Valores que opera la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, elaborar un prospecto de colocación que reúna los requisitos de la Circular Única

de Emisoras, y cumplir con las obligaciones consistentes en la revelación de información de forma periódica a la bolsa a través de los medios electrónicos, y de cumplir los requisitos legales para la citada emisión.

El artículo 7° de la Ley de Mercado de Valores señala que los valores, para ser objeto de oferta pública dentro del territorio nacional, deberán estar inscritos en el Registro.

Las entidades federativas sólo podrán colocar valores en oferta pública, esto se interpreta de la lectura de los requisitos de una oferta privada, de conformidad con la fracción II del artículo 8 de la Ley del Mercado de Valores.

El artículo 60 de la citada ley bursátil establece que cuando las entidades federativas participen como emisoras y realicen actos en contravención de lo previsto en esta Ley, responderán por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causen en los bienes o derechos de los particulares, en términos de las leyes aplicables en materia de responsabilidad del Estado y, en su caso, de la legislación común.

Las entidades que emitan títulos de deuda están obligadas en principio pagar capital e intereses a los tenedores de los valores, en caso de no cumplir con dicha obligación serán responsables ante los particulares en términos del derecho común, de las constituciones locales y de las leyes locales en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

Las entidades federativas podrán emitir certificados bursátiles, que son títulos de crédito que representan la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo a cargo de personas morales o de un patrimonio afecto en fideicomiso. Dichos certificados podrán ser preferentes o subordinados o incluso tener distinta prelación.

Los certificados bursátiles podrán emitirse mediante fideicomiso irrevocable cuyo patrimonio afecto podrá quedar constituido, en su caso, con el producto de los recursos que se obtengan con motivo de su colocación. Los certificados que al efecto se emitan al amparo de un fideicomiso deberán denominarse "certificados

bursátiles fiduciarios". Asimismo, dichos títulos incorporarán y representarán alguno o algunos de los derechos siguientes:

- I. El derecho a una parte del derecho de propiedad o de la titularidad sobre bienes o derechos afectos en fideicomiso.
- II. El derecho a una parte de los frutos, rendimientos y, en su caso, al valor residual de los bienes o derechos afectos con ese propósito en fideicomiso.
- III. El derecho a una parte del producto que resulte de la venta de los bienes o derechos que formen el patrimonio fideicomitado.
- IV. El derecho de recibir el pago de capital y, en su caso, intereses o cualquier otra cantidad.

Únicamente las instituciones de crédito y las casas de bolsa podrán actuar como fiduciarias en fideicomisos cuya finalidad sea la emisión de certificados bursátiles.

El Doctor Jesús de la Fuente señala los siguientes beneficios de estos instrumentos:

a) Fácil emisión. Se emite al amparo de un título, sin necesidad de actos corporativos como el acuerdo de asamblea extraordinaria de accionistas, sino acordada por los órganos de administración.

El acta de emisión no requiere formalización ante fedatario público, ni inscripción en el Registro Público de Comercio.

b) Flexibilidad. En su operación y emisión puede consagrar cláusulas relativas a obligaciones de hacer o no hacer y vencimientos anticipados.¹⁰

El artículo 64 de la Ley del Mercado de Valores señala los requisitos de los certificados bursátiles:

- I. La mención de ser certificados bursátiles y títulos al portador.
- II. El lugar y fecha de emisión.
- III. La denominación de la emisora y su objeto social. Las entidades federativas y municipios únicamente estarán obligados a señalar su denominación. Tratándose de fideicomisos, adicionalmente deberá indicarse el fin para el cual fueron constituidos.

¹⁰ Op. Cit. Nota 3, p. 676

IV. El importe de la emisión, número de certificados y, cuando así se prevea, las series que la conforman, el valor nominal de cada uno de ellos, así como la especificación del destino que haya de darse a los recursos que se obtengan con motivo de la emisión.

V. El tipo de interés o rendimiento que, en su caso, devengarán

VI. En su caso, el plazo para el pago de capital y de los intereses o rendimientos.

VII. Las condiciones y formas de amortización.

VIII. El lugar de pago.

IX. Las obligaciones de dar, hacer o no hacer de la emisora y, en su caso, del garante o del avalista.

X. Las causas y condiciones de vencimiento anticipado, en su caso.

XI. La especificación de las garantías que se constituyan para la emisión, en su caso.

XII. El nombre y la firma autógrafa del representante o apoderado de la persona moral, quien deberá contar con facultades generales para actos de administración y para suscribir títulos de crédito en los términos de las leyes aplicables, así como para actos de dominio cuando se graven o afecten activos de la sociedad.

XIII. La firma autógrafa del representante común de los tenedores, haciendo constar su aceptación y declaración de haber comprobado la constitución y existencia de los bienes objeto de las garantías de la emisión, así como sus obligaciones y facultades.

Los certificados bursátiles podrán llevar cupones adheridos para el pago de intereses y, en su caso, para las amortizaciones parciales, los cuales podrán negociarse por separado. Los títulos podrán amparar uno o más certificados y se mantendrán depositados en alguna de las instituciones para el depósito de valores reguladas en la presente Ley.

El artículo 70 señala que en el Registro Nacional de Valores, que está a cargo de la Comisión, se inscribirán los valores objeto de oferta pública e intermediación en el mercado de valores.

De una interpretación sistemática de los artículos 7, 8 fracción II y el 70 de la Ley del Mercado de Valores, se entiende que los valores que pretendan colocar las entidades federativas deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Valores que depende de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Una de las ventajas de inscribir los valores es que los valores inscritos traen aparejada ejecución en términos de los numerales 81 de la Ley del Mercado de Valores, en coordinación con el artículo 1391 del Código de Comercio.

Las emisoras que pretendan obtener la inscripción de sus valores en el Registro, para realizar una oferta pública, deberán elaborar un prospecto de colocación o suplemento informativo, preliminar y definitivo, que acompañen a la solicitud de inscripción, incluyendo la información relevante e incorporando los derechos y obligaciones del oferente y de quienes, en su caso, acepten la oferta.

El prospecto o suplemento deberá incluir:

-Las características de la oferta y de los valores objeto de la misma, los derechos y obligaciones que correspondan, el destino de los recursos y el plan de distribución entre el público. El prospecto definitivo deberá incluir adicionalmente el precio o la tasa.

- La situación financiera, administrativa, económica y jurídica de la emisora, así como, en su caso, del grupo empresarial al que pertenezca, en tanto sea relevante para la misma.

- Las percepciones, de cualquier naturaleza, que la emisora otorgue a individuos que conforme a esta Ley tengan el carácter de personas relacionadas.

-Las operaciones relevantes celebradas con personas relacionadas, cuando menos correspondientes a los últimos tres ejercicios sociales.

- Los comentarios y análisis de la administración sobre los resultados de operación y situación financiera de la emisora, incluyendo sus perspectivas.

-El dictamen y opinión a que hacen referencia las fracciones III y IV del artículo 85 de esta Ley.

- Las declaraciones bajo protesta de decir verdad y la firma, por parte de las personas que deban suscribir el prospecto y suplemento respectivo, en las que

manifiesten expresamente que dentro del ámbito de su responsabilidad, no tienen conocimiento de información relevante que haya sido omitida, falseada o que induzca al error.

H. Disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado de valores. (Circular única de emisoras)

El artículo 3 señala que a la solicitud de autorización de oferta pública de instrumentos de deuda en el Registro emitidos por entidades federativas y municipios, se deberá acompañar la documentación siguiente:

I. Listado de documentación e información anexa a la solicitud, en la forma y términos que establece el anexo B de estas disposiciones.

II. Copia del nombramiento de la persona que, de conformidad con la legislación local aplicable en la entidad federativa o municipio de que se trate, se encuentra facultada para realizar la gestión de la inscripción o, en su caso, acuerdo expedido por autoridad competente.

III. Copia de la Ley de Ingresos correspondiente al ejercicio fiscal en que se pretenda emitir los valores que contenga el programa de financiamiento o la cantidad total estimada y autorizada de endeudamiento para la entidad federativa o municipio de que se trate.

IV. Copia de la Ley de Deuda correspondiente al ejercicio fiscal en que se pretenda emitir los valores.

V. Copia del presupuesto de egresos correspondiente al ejercicio fiscal en que se pretenda emitir los valores, cuando menos, por lo que corresponde al destino de los recursos.

VI. En su caso, la autorización de la Legislatura Local para la emisión de los valores a inscribir en el Registro.

VII. Estado de situación financiera o balance general y estado de ingresos y egresos de los últimos 3 ejercicios fiscales de la entidad federativa o municipio de que se trate, elaborados conforme a las normas de información financiera aplicables a éstos, o bien, de conformidad con lo dispuesto por su legislación

aplicable, dictaminados por auditor externo, sin que dichos estados financieros correspondientes al ejercicio más reciente tenga una antigüedad superior a 15 meses. Tratándose de instrumentos de deuda con plazo igual o menor a 1 año, podrán presentarse los estados financieros relativos al último ejercicio fiscal.

VIII. Copia del informe presentado por el Titular del Ejecutivo a la Legislatura Local o Cabildo, de conformidad con las leyes aplicables, relativo a la situación que guarda la cuenta pública por el ejercicio fiscal inmediato anterior.

IX. Proyecto de título de los valores a ser inscritos.

X. Documento de declaración de independencia del auditor externo, y en cual se obliga a conservar la documentación por un periodo no inferior a 5 años.

XI. La opinión legal del Licenciado en Derecho independiente de los funcionarios públicos de la entidad federativa.

XII. Proyecto del contrato de colocación a suscribir con el intermediario colocador.

XIII. Proyecto de aviso de oferta pública con la información que se contiene en la carátula del prospecto de colocación.

XIV. Prospecto de colocación o de suplemento informativo, tratándose de programas de colocación de valores, preliminares, que contenga la información que se detalla en el anexo L o H Bis 1 de las disposiciones, según corresponda.

Las entidades federativas o municipios que pretendan emitir valores representativos de un pasivo a su cargo con vencimiento igual o menor a 1 año, no estarán obligadas a presentar el prospecto de colocación.

XV. La demás información y documentación que, por tipo de valor, se señala en el artículo 7o. de estas disposiciones.

El numeral 7 de las Disposiciones señala los requisitos adicionales para la colocación de instrumentos de deuda:

Dictamen sobre la calidad crediticia de la emisión expedido por una institución calificadora de valores, con fecha de expedición no mayor de 90 días hábiles a la fecha de colocación.

El mismo día en que se modifique la calificación de los instrumentos o su perspectiva, la calificadora deberá enviar a la Bolsa a través del SEDI el dictamen

correspondiente. En todo caso, deberá mantenerse calificada la emisión durante toda su vigencia.

El SEDI es el sistema electrónico de intercambio de información con la Bolsa en la que se encuentren listados los valores, y dicho sistema es autorizado por la Comisión.

Las emisoras podrán solicitar a la Comisión la inscripción preventiva de instrumentos de deuda en el Registro, bajo la modalidad de programa de colocación, con el objeto de contar con la posibilidad de emitir y colocar una o más series de valores, en forma sucesiva durante un plazo y por un monto determinado.

Las emisoras en el mercado de valores tienen la obligación de dar a conocer la información relevante 10 días hábiles antes de la oferta pública de valores. Tratándose de instrumentos de deuda con plazo mayor a 1 año y títulos fiduciarios sobre bienes distintos a acciones, deberá estar disponible al público cuando menos 5 días hábiles previos a la oferta pública. Para instrumentos de deuda con plazo igual o menor a 1 año, la información deberá estar disponible para el público por lo menos 2 días hábiles previos a la oferta.

Las entidades federativas que cuenten con valores inscritos en el Registro, deberán proporcionar a la Comisión, a la bolsa y al público en general, la información financiera, económica, contable, administrativa y jurídica señalada en la 36 de las disposiciones.

CAPÍTULO TERCERO. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

I. Hechos importantes en materia de deuda pública de las entidades federativas

En el periodo anterior a 1995, los Estados dependían del Gobierno Federal para la contratación de deuda. Igualmente, para poder utilizar los ingresos federales para solventar deuda, los Estados debían pedir autorización a la Federación. Además, en caso de incumplimiento de pago los acreedores podían recurrir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para solicitar el pago de la deuda.

El endeudamiento subnacional en México se vio marcado por los efectos de la crisis de 1994-1995, el consecuente rescate del Gobierno Federal a los gobiernos estatales y los estándares internacionales impuestos como requisito del préstamo otorgado a nuestro país para revertir la crisis de pagos.¹¹

Los registros de esa época no están disponibles pues no existía transparencia en el proceso.

A partir de 1995, se establecieron una serie de cambios que instituían que todo el proceso de endeudamiento, determinación de garantías y condiciones de pago serían responsabilidad de los estados y que el Gobierno Federal solo participaría como compilador de la información, nunca como garante. En el proceso de transición se estableció un mandato, en el que la Federación transfería directamente un porcentaje de las participaciones para el pago de deuda. Actualmente predomina la figura del fideicomiso maestro, que es una forma de concentración de garantías de transferencias para el pago de deuda; sin embargo, muchos Estados han utilizado otro tipo de garantías que no provienen de transferencias federales, como es el caso de ingresos locales, por ejemplo el impuesto sobre nóminas, de conformidad con lo señalado por los artículos nueve y cincuenta de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹¹ Impacto del endeudamiento Público estatal sobre la inversión productiva en México, 1993-2006, Revista: Trimestre fiscal , número 95, INDETEC, Diciembre de 2010.

A continuación presento una tabla que señala las obligaciones financieras de las entidades federativas contratadas con la banca comercial, banca de desarrollo y emisiones bursátiles entre otros, así como la fuente de pago o garantía de estas obligaciones.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS
CON LA BANCA COMERCIAL, BANCA DE DESARROLLO, EMISIONES BURSÁTILES, FIDEICOMISOS Y OTROS

GARANTIZADAS CON PARTICIPACIONES E INGRESOS PROPIOS

Saldos al 31 de Diciembre de 2012

(Millones de pesos)

Entidad Federativa	Total	Banca Comercial				Banca de Desarrollo				Emisiones Bursátiles		Fideicomisos		Otros	
		Fuente de pago				Fuente de pago				Fuente de pago		Fuente de pago		Fuente de pago	
		Participaciones	Ingresos Propios	FAIS	FAFEF	Participaciones	Ingresos Propios	FAIS	FAFEF	Participaciones	Ingresos Propios	Participaciones	Ingresos Propios	Participaciones	Ingresos Propios
T O T A L	434,761.2	227,819.5	36,817.5	431.8	1,832.3	82,836.4	5,388.9	1,009.3	252.4	33,536.0	31,814.0	8,005.3	0.0	3,195.6	1,842.3
Aguascalientes ¹	3,155.9	2,383.8	0.0	0.0	0.0	536.9	0.2	23.2	205.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Baja California	12,782.2	5,257.9	280.5	0.0	0.0	5,854.6	615.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	367.9	385.9
Baja California Sur	1,687.7	1,431.1	0.0	0.0	0.0	207.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.4	41.8
Campeche	1,115.1	1,067.7	0.0	0.0	0.0	16.9	0.0	30.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Coahuila	36,421.7	35,118.1	0.0	0.0	0.0	1,268.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	34.9	0.0
Colima	2,138.7	989.9	0.0	0.0	0.0	1,166.1	0.0	2.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Chiapas ²	16,412.9	1,935.0	0.0	0.0	0.0	8,542.5	0.0	0.0	0.0	0.0	5,935.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Chihuahua ³	23,294.8	6,216.9	6,249.0	0.0	0.0	1,951.1	14.7	52.6	0.0	436.3	8,364.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Distrito Federal ⁴	58,773.8	17,833.5	0.0	0.0	0.0	20,576.8	0.0	0.0	0.0	13,363.5	0.0	7,000.0	0.0	0.0	0.0
Durango	4,263.6	2,876.6	0.0	431.8	0.0	751.6	54.8	102.2	46.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Guanajuato	8,074.1	3,380.0	3,279.6	0.0	0.0	1,345.9	58.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Guerrero	3,038.6	2,762.8	145.6	0.0	0.0	104.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	26.5	0.0
Hidalgo	3,642.9	1,569.9	45.5	0.0	0.0	5.3	2.4	0.0	0.0	1,984.2	0.0	0.0	0.0	45.5	0.0
Jalisco	26,015.3	14,048.7	1,400.0	0.0	0.0	10,534.0	32.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
México ⁵	39,929.3	34,366.1	0.0	0.0	0.0	1,097.3	0.0	0.0	0.0	3,974.2	0.0	0.0	0.0	491.7	0.0
Michoacán ⁶	15,528.1	7,373.4	614.3	0.0	0.0	2,470.5	1.2	0.0	0.0	0.0	4,121.8	0.0	0.0	947.0	0.0
Morelos	2,871.1	2,772.1	0.0	0.0	0.0	98.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Nayarit	6,320.1	4,852.9	453.0	0.0	0.0	1,012.7	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Nuevo León ⁷	46,952.9	12,252.3	14,691.3	0.0	1,250.0	8,111.9	1,835.3	0.0	0.0	2,159.6	6,200.8	0.0	0.0	0.0	451.7
Oaxaca ⁸	5,660.4	0.0	350.0	0.0	0.0	55.6	0.2	154.6	0.0	1,882.4	3,217.6	0.0	0.0	0.0	0.0
Puebla	9,115.0	6,543.0	116.2	0.0	0.0	71.3	2,382.2	2.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Queretaro	1,811.1	1,787.4	0.0	0.0	0.0	23.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Quintana Roo	15,006.5	7,375.0	1,938.2	0.0	0.0	5,300.8	245.9	16.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	130.0	0.0
San Luis Potosí	4,688.2	4,226.6	205.0	0.0	0.0	23.4	123.7	109.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sinaloa	7,416.8	5,219.6	0.0	0.0	0.0	1,322.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	796.1	0.0	8.9	0.0
Sonora	15,105.8	12,117.1	415.0	0.0	0.0	1,715.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	209.2	0.0	648.7	0.0
Tabasco	4,823.8	4,307.9	0.0	0.0	0.0	515.5	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tamaulipas ⁹	10,524.1	2,886.0	5,952.8	0.0	582.3	157.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	374.3	961.5
Tlaxcala	43.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.0	42.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Veracruz ¹⁰	40,028.8	19,433.3	0.0	0.0	0.0	6,300.4	0.0	472.9	0.0	13,710.0	0.0	0.0	0.0	112.4	0.0
Yucatán	2,426.0	1,638.5	24.4	0.0	0.0	761.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	1.4
Zacatecas	5,321.8	3,800.2	657.2	0.0	0.0	864.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios establecido en el

Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y algunas otras Obligaciones reportadas por las Entidades Federativas. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales. Las cifras pueden variar debido al redondeo.

1_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Aguascalientes incluye un crédito cuya fuente primaria de pago, del principal al vencimiento del crédito, la forman recursos provenientes de la redención de bonos cupón cero –adquiridos con ingresos propios de la entidad–. Los intereses serán pagados por el Gobierno del Estado con recursos provenientes de las participaciones que le corresponden.

2_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chiapas incluye dos emisiones bursátiles con ingresos derivados de la recaudación del Impuesto sobre Nóminas.

3_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chihuahua incluye cuatro emisiones en bonos carreteros, garantizados tres de ellos con fuente de pago propia, y el sexto cuenta con fuente de pago el Impuesto sobre Nómina y como garantía de pago un porcentaje de las participaciones federales. Además, incluye tres créditos cuya fuente primaria de pago, del principal al vencimiento del crédito, la forman recursos provenientes de la redención de bonos cupón cero –adquiridos con ingresos propios de la entidad–. Los intereses serán pagados por el Gobierno del Estado con recursos provenientes de las participaciones que le corresponden

4_/ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Distrito Federal incluye diez emisiones bursátiles garantizadas con participaciones.

5_/ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de México incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos futuros del Instituto de la Función Registral del Estado de México (IFREM).

6_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Michoacán incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas.

7_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Nuevo León incluye tres emisiones bursátiles del Gobierno del Estado garantizada con ingresos propios, una emisión bursátil del Instituto de Control Vehicular y una emisión bursátil de la Red Estatal de Autopistas con fuente de pago propia.

8_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Oaxaca incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas, y de los ingresos por derechos vehiculares y otra emisión garantizada con Participaciones Federales.

9_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Tamaulipas incluye un fideicomiso garantizado con el Impuesto sobre Nóminas.

10_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Veracruz incluye siete emisiones bursátiles garantizadas con participaciones.

Fuente: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

El total de los pasivos registrados por la Secretaría de Hacienda, en conjunto con información proporcionada por las entidades federativas al 31 de diciembre de 2012 es de \$434,761.2 millones de pesos; fueron afectados como ingresos propios de las entidades federativas, para cubrir obligaciones con la banca comercial, banca de desarrollo, emisiones bursátiles, fideicomisos y otros, la suma de 75,842.35 millones de pesos, lo que representa un 17.44% del monto total de los recursos afectados en garantía. Entre las fuentes de pago destacan las participaciones federales, los ingresos propios, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las

Entidades Federativas, las últimas 2 fuentes son aportaciones que reciben las entidades federativas por parte de la Federación, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Desde el establecimiento de la autonomía para contratación de deuda, los proyectos estatales financiados de esta manera no han tenido un seguimiento por parte de la Federación, por lo que las entidades federativas, son las únicas responsables de verificar que la deuda se utilice en inversión productiva, con excepción del Distrito Federal por los motivos señalados en el capítulo anterior.

II. Ingresos de las entidades federativas

Una clasificación de los ingresos públicos de las entidades federativas es la que aporta el Maestro M. Reyes Tépac, en la cual señala que en México las autoridades subnacionales obtienen los ingresos totales para financiar la provisión de bienes y servicios públicos de cuatro fuentes: el sistema de transferencias que provienen de la Federación; los ingresos propios tributarios y no tributarios que recaudan de su sistema impositivo; y el financiamiento público que obtienen a través del sistema financiero interno.¹²

Un rasgo del federalismo fiscal en México es la alta dependencia financiera que las haciendas locales tienen de las transferencias provenientes del Gobierno Federal, las cuales pueden ser no condicionadas (se asignan a las entidades federativas a través del sistema de participaciones) y condicionadas (cuya entrega se formalizó a partir de 1997 a través del sistema de aportaciones).

De 1993 al 2011, los ingresos totales de las entidades federativas de México se incrementaron, pasaron de 82 mil 055.5 a 1 billón 366 mil 158.0 millones de pesos (mdp). Durante este periodo, en promedio, las transferencias provenientes de la Federación representaron el 73.34% de los ingresos totales, los ingresos propios

¹² Reyes Tépac, M., *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde el punto de vista del federalismo fiscal mexicano*, Dirección General de Servicios de Documentación, información y análisis, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 2012, p.8

tributarios y no tributarios fueron equivalentes al 19.60% y el endeudamiento representó el 4.06%.

En estos años, la dependencia financiera de las entidades federativas del país promedió 76.34%. Este indicador era equivalente al 55.45% en 1993, lo que significa que de los ingresos totales de las entidades federativas, menos del 50% provenían de los ingresos propios y del endeudamiento y más de la mitad provenía de la autoridad central vía transferencias. Para el año 2010, la dependencia fue del 78.85%, lo que implica que de cada 100 pesos que obtenían las entidades federativas, casi 79 pesos provenían de la Federación.

En relación a lo anterior encontramos que existe una aguda dependencia por parte de las entidades federativas a los ingresos provenientes de participaciones federales y de las aportaciones de los fondos regulados en la Ley de Coordinación Fiscal.

Aunado a lo anterior ha habido una reducción considerable de los ingresos propios de las entidades federativas, es decir, las entidades federativas se preocupan menos por fortalecer sus sistemas locales de recaudación y se sienten cómodos recibiendo ingresos que provienen de la Federación.

Las entidades federativas no han ejercido su poder tributario de forma adecuada. A continuación presento algunas definiciones de poder tributario:

Quintana Valtierra y Rojas Yáñez definieron al poder tributario como la facultad o posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones respecto de personas o bienes que se hallan en su jurisdicción.¹³

El maestro De La Garza, ha definido al poder tributario, también llamado poder fiscal o “potestad tributaria”, como la facultad propia del Estado, para establecer tributos necesarios para realizar sus funciones.¹⁴

Existen impuestos que son competencia de la Federación, como los señalados en el artículo 73 fracción XXIX de la Carta Magna, los cuales son los siguientes:

¹³ Quintana Valtierra, Jesús y Rojas Yáñez, Jorge, *Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Trillas, México, 1997.

¹⁴ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, 1976.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior;
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5o. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación; y
 - f) Explotación forestal.
 - g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Por su parte el numeral 117 fracciones IV, V, VI, VII y IX de la Carta Magna establece algunas limitaciones en materia fiscal para las entidades federativas.

En el mismo sentido, el artículo 118 de la Constitución, señala que los Estados tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Finalmente el numeral 124 de la Constitución se indica que las facultades que no están expresamente concedidas por la propia Carta Magna a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

En atención al anterior, todas aquellas materias que no estén reservadas a la Federación, se entenderá que dichas materias podrán ser gravadas por las entidades federativas. Algunos impuestos que tienen derecho a gravar las entidades federativas son el impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, y el impuesto sobre nóminas, el impuesto sobre loterías, rifas sorteos y juegos permitidos.

Para ilustrar lo anterior señalo los impuestos que recaudan los estados de Baja California y Tabasco:

Los impuestos locales de Baja California son el Impuesto sobre Actividades Mercantiles e Industriales, Impuesto sobre Remuneraciones al Trabajo Personal, Impuesto sobre Diversiones y Espectáculos Públicos, Impuesto sobre Compraventa y Operaciones Similares, Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos e Impuesto Adicional por la Educación Media y Superior.

Por otro lado, los impuestos estatales de Tabasco son el Impuesto sobre Nóminas, Impuesto sobre Honorarios por Actividades Profesionales y Ejercicios Lucrativos No Gravados por la Ley del IVA, Impuesto por la Prestación de Servicios de Hospedaje, Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos de Toda Clase, Impuesto sobre Traslado de Dominio de Bienes Muebles Usados e Impuesto sobre Actos, Contratos e Instrumentos Notariales.

Con independencia de que la recaudación de las entidades federativas no es un tema central de esta investigación, no quise pasar por alto que uno de los factores que inciden en el aumento de la deuda pública de las entidades subnacionales es un débil sistema recaudatorio, lo que propicia una mayor dependencia a los ingresos recibidos por la Federación, y un incremento en el nivel de endeudamiento de algunos Estados para poder balancear sus finanzas públicas.

II. Factores que producen un incremento en los niveles de deuda pública y alteran el equilibrio presupuestario de las entidades federativas.

A. Reducción inesperada de las participaciones federales.

A continuación se presenta una estadística que refleja el saldo de la Deuda/participaciones de las entidades federativas:

**OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS
RELACIÓN ENTRE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS Y LAS PARTICIPACIONES
EN INGRESOS FEDERALES POR ENTIDAD FEDERATIVA
(Porcentajes)**

Entidad Federativa	2008	2009	2010	2011	Variación (pp) 2011-2008. ↓
Total	50.7	59.9	72.0	79.2	28.5
Coahuila	18.8	15.5	78.2	304.6	285.8
Quintana Roo	52.0	66.7	176.3	204.2	152.2
Nayarit	38.5	50.8	70.9	111.8	73.3
Nuevo León	95.0	135.8	166.3	165.9	70.9
Chihuahua	53.9	108.3	100.1	118.4	64.5

^{39/} PIBE = Producto Interno Bruto Estatal.

^{40/} Este indicador mide la capacidad de pago del endeudamiento con base en los ingresos federales obtenidos por las entidades federativas en la forma de participaciones. Este concepto es conocido también como transferencias no etiquetadas y refiere a recursos que la entidad federativa puede disponer libremente para asignarles un destino específico, entre ellos el pago de su deuda; además, las participaciones representan la principal garantía de pago de la deuda subnacional con los acreedores con el 79.7% del total. Ver: apartado I.3.3. del presente documento.

Entidad Federativa	2008	2009	2010	2011	Variación (pp) 2011-2008. ↓
Tamaulipas	11.6	49.4	71.1	70.5	58.9
Veracruz	39.8	37.9	82.7	94.5	54.7
Michoacán	56.0	61.7	75.4	98.7	42.7
Zacatecas	12.0	9.9	11.3	54.5	42.5
Morelos	8.6	5.8	20.4	40.7	32.1
Colima	35.7	41.0	42.3	66.0	30.3
Jalisco	47.8	74.7	78.8	76.5	28.7
Baja California Sur	25.6	67.7	67.9	54.2	28.6
Chiapas	44.0	54.3	47.1	72.5	28.5
Baja California	54.8	74.2	76.6	80.2	25.4
Yucatán	11.2	29.4	26.3	32.5	21.3
Guanajuato	24.5	39.9	45.3	43.3	18.8
Campeche	0.7	0.0	5.8	17.0	16.3
Guerrero	20.9	34.9	39.8	32.8	11.9
San Luis Potosí	37.3	57.5	57.7	49.0	11.7
Durango	60.2	66.7	65.6	68.6	8.4
Hidalgo	32.2	48.3	48.4	39.4	7.2
Puebla	39.5	38.2	49.9	45.6	6.1
Aguascalientes	51.7	59.5	54.0	57.1	5.4
Distrito Federal	91.0	92.6	100.1	96.0	5.0
Tabasco	13.5	12.1	13.5	16.5	3.0
Sonora	95.0	89.0	132.8	97.6	2.6
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	1.0	1.0
Querétaro	28.6	32.5	31.0	26.3	(2.3)
Oaxaca	45.7	42.3	41.3	41.8	(3.9)
Sinaloa	46.1	42.4	44.3	42.1	(4.0)
Estado de México	69.4	65.3	71.6	62.5	(6.9)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información al cuarto trimestre de 2011 de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, agosto 2012.

pp. Puntos porcentuales.

La relación Saldo de la Deuda/Participaciones ha sido considerada en la Resolución por la que se modifican las disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito (Diario Oficial de la Federación, 5 de

octubre de 2011), para efectos de calcular el riesgo financiero de las entidades federativas. El mayor riesgo está asociado con una relación Deuda/Participaciones mayor a 200.0%. Bajo esta consideración, solamente los estados de Coahuila y Quintana Roo calificarían con el máximo riesgo a 2011, al mantener una relación de 304.6% y 204.2%, respectivamente.

Al cuarto trimestre de 2011, se identifican 13 entidades federativas que presentan elevadas proporciones (mayores de 70.0%) de deuda registrada ante la SHCP respecto a las participaciones (en el país la media es de 79.2%): Coahuila (304.6%); Quintana Roo (204.2%); Nuevo León (165.9%); Chihuahua (118.4%); Nayarit (111.8%); Michoacán (98.7%); Sonora (97.6%); Distrito Federal (96.0%); Veracruz (94.5%); Baja California (80.2%); Jalisco (76.5%); Chiapas (72.5%) y Tamaulipas (70.5%).

Cabe resaltar que el aumento se concentra en 6 entidades sobre todo en Coahuila que paso de 18.8% a 304.6% (285.8 pp); Quintana Roo (de 52.0% a 204.2%, 152.2 pp); Nayarit (de 38.5% a 111.8%, 73.3 pp); Nuevo Leon (de 95.0% a 165.9%, 70.9 pp); Chihuahua (de 53.9% a 118.4%, 64.5 pp); Tamaulipas (de 11.6% a 70.5%, 58.9 pp) y Veracruz (39.8% a 94.5%, 54.7 pp).

En materia de deuda pública ya observamos que las entidades federativas pueden contratar créditos o empréstitos con personas mexicanas de forma directa, indirecta o contingente para ser destinados a inversiones públicas productivas.

También mencioné que no existe una definición homogénea en las constituciones locales y las legislaciones locales para definir que son las inversiones públicas productivas, algunas definiciones son tan amplias que los recursos de deuda pública pueden ser utilizados casi para cubrir cualquier necesidad de la entidad.

También es importante mencionar que cuando las secretarías de finanzas locales programan los ingresos que van percibir las haciendas públicas locales por concepto de deuda pública, y el destino que van a tener estos recursos, es muy frecuente que ocurran sucesos o hechos externos que alteren el equilibrio de las

finanzas públicas; es decir, ya no es posible cubrir las necesidades actuales con los recursos previstos al cierre del ejercicio fiscal anterior.

Uno de estos hechos externos es una recesión en la economía de Estados Unidos o bien de un socio comercial importante para el país, lo cual produciría un reducción en la recaudación de Impuesto sobre la Renta y posiblemente en el Impuesto al Valor Agregado, y por lo tanto una reducción en las participaciones federales que tienen derecho a recibir las entidades federativas, de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Al ser las entidades federativas dependientes de las participaciones federales y las aportaciones, se requiere un fondo de contingencia que sirva para enfrentar las fluctuaciones de las participaciones federales en épocas de inestabilidad macroeconómica.

Por ello coincido con el Doctor Fausto Hernández Trillo en que se requiere administrar los riesgos financieros de las entidades federativas, surgidos por choques exógenos que afecten la cantidad de los ingresos presupuestados por las entidades subnacionales en la ley de ingresos o código financiero correspondiente.

Este fondo se activaría cada vez que la recaudación federal participable cayera en un porcentaje mayor al promedio de la recaudación federal participable en los últimos doce meses. El método tiene como ventaja la reducción de la volatilidad de las participaciones.

Esto le aseguraría a la entidad al menos el promedio móvil del último año. Este mecanismo le imprimiría un alto grado de certidumbre a la ejecución de los presupuestos anuales de gobiernos subnacionales. Lo que se pretende es promover la cultura del riesgo y crear incentivos para la disciplina fiscal.¹⁵

Para hacer práctico este fondo, se requiere el pago de una prima proveniente de los ingresos propios de las entidades federativas. Los cálculos actuariales para determinar la prima no son materia de esta investigación.

Este fondo sería administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁵ Hernández Trillo, Fausto, *Las finanzas públicas locales en México: Herramientas de diagnóstico y respuesta en un entorno de crisis*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, p. 118.

B. Falta de transparencia en el destino de los recursos.

En la contratación de deuda pública por parte de los gobiernos locales es importante que el destino de los recursos obtenidos a través de financiamiento sea público. No es aceptable que algunos gobiernos locales se endeuden de forma irresponsable, por encima de su capacidad de pago, y sobre todo comprometan los ingresos de las nuevas generaciones, incluso cuando éstas no han nacido.

Es importante imponer la obligación a las entidades federativas para que en sus leyes de ingresos detallen cual va a ser el destino de los recursos contratados mediante deuda pública.

Es decir generalmente sabemos el monto de endeudamiento de las entidades federativas en las leyes de ingresos, pero no conocemos cual será el destino de los recursos obtenidos por esta vía. Es fundamental que los ciudadanos conozcamos antes del ejercicio de los recursos públicos, para que serán utilizados los recursos que se contraten en el ejercicio correspondiente.

Es decir si serán utilizados para la construcción de una escuela, para la remodelación de un hospital, para la construcción de una carretera, para la construcción de instalaciones hidráulicas, etc.

En este sentido el artículo 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental señala qué información deberán incluir las entidades federativas en sus leyes de ingresos.

Art. 61... I. Leyes de Ingresos:

a) Las fuentes de sus ingresos sean ordinarios o extraordinarios, desagregando el monto de cada una y, en el caso de las entidades federativas y municipios, incluyendo los recursos federales que se estime serán transferidos por la Federación a través de los fondos de participaciones y aportaciones federales, subsidios y convenios de

reasignación; así como los ingresos recaudados con base en las disposiciones locales, y

b) Las obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública u otros pasivos de cualquier naturaleza con contrapartes, proveedores, contratistas y acreedores, incluyendo la disposición de bienes o expectativa de derechos sobre éstos, contraídos directamente o a través de cualquier instrumento jurídico considerado o no dentro de la estructura orgánica de la administración pública correspondiente, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores y sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito el canje o refinanciamiento de otras o de que sea considerado o no como deuda pública en los ordenamientos aplicables. Asimismo, la composición de dichas obligaciones y el **destino de los recursos obtenidos**;

Al respecto, el Consejo Nacional de Armonización Contable celebró una sesión el 27 de febrero del año 2013 en donde presenta el formato homogéneo en el cual las entidades federativas deberán presentar los rubros para las leyes de ingresos locales.

Entidad Federativa/Municipio	Ingreso Estimado
Iniciativa de Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal XXXX	
Total	
Impuestos	
Impuestos sobre los ingresos	
Impuestos sobre el patrimonio	
Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones	
Impuestos al comercio exterior	
Impuestos sobre Nóminas y Asimilables	
Impuestos Ecológicos	
Accesorios	
Otros Impuestos	
Impuestos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago	
Cuotas y Aportaciones de seguridad social	
Aportaciones para Fondos de Vivienda	

Cuotas para el Seguro Social	
Cuotas de Ahorro para el Retiro	
Otras Cuotas y Aportaciones para la seguridad social	
Accesorios	
Contribuciones de mejoras	
Contribución de mejoras por obras públicas	
Contribuciones de Mejoras no comprendidas en las fracciones de la Ley de Ingresos causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago	
Derechos	
Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público	
Derechos a los hidrocarburos	
Derechos por prestación de servicios	
Otros Derechos	
Accesorios	
Derechos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago	
Productos	
Productos de tipo corriente	
Productos de capital	
Productos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago	
Aprovechamientos	
Aprovechamientos de tipo corriente	
Aprovechamientos de capital	
Aprovechamientos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago	
Ingresos por ventas de bienes y servicios	
Ingresos por ventas de bienes y servicios de organismos descentralizados	
Ingresos de operación de entidades paraestatales empresariales	
Ingresos por ventas de bienes y servicios producidos en establecimientos del Gobierno Central	
Participaciones y Aportaciones	
Participaciones	
Aportaciones	
Convenios	
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	
Transferencias Internas y Asignaciones al Sector Público	
Transferencias al Resto del Sector Público	
Subsidios y Subvenciones	
Ayudas sociales	
Pensiones y Jubilaciones	
Transferencias a Fideicomisos, mandatos y análogos	
Ingresos derivados de Financiamientos	
Endeudamiento interno	

Endeudamiento externo	
-----------------------	--

Fuente: Portal del Consejo Nacional de Armonización Contable <http://www.conac.gob.mx/consejo.html>

Como podemos observar este formato oficial no establece cuál es el destino de los recursos públicos obtenidos por financiamiento. Únicamente realiza una desagregación del endeudamiento en: interno y externo. Tomando en consideración que el rubro de endeudamiento externo, no es aplicable para las entidades federativas.

Es fundamental que la información del destino de los recursos públicos sea publicada en las páginas oficiales de Internet de los gobiernos de las entidades federativas, para que el ciudadano pueda tener conocimiento, acerca de en que se van a invertir los recursos obtenidos por financiamiento público.

En relación a la transparencia los numerales 56, 57, 58 y 59 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental establecen la obligación a las Secretarías de Finanzas de las entidades federativas de establecer en sus páginas de Internet los enlaces electrónicos que permitan acceder a la información financiera de todos los entes públicos que conforman el correspondiente orden de gobierno, así como a los órganos o instancias de transparencia competentes.

La información financiera que deba incluirse en Internet en términos de este Título deberá publicarse por lo menos trimestralmente, a excepción de los informes y documentos de naturaleza anual y otros que por virtud de esta Ley o disposición legal aplicable tengan un plazo y periodicidad determinada, y difundirse en dicho medio dentro de los treinta días naturales siguientes al cierre del período que corresponda. Asimismo, deberá permanecer disponible en Internet la información correspondiente de los últimos seis ejercicios fiscales.

Al no estar obligados los gobiernos de las entidades a informar el destino de los recursos garantizados con ingresos locales, esto trae como consecuencia opacidad, corrupción, desvío de recursos, que genera invariablemente un desequilibrio presupuestario y quebranto en las finanzas públicas locales en perjuicio de los ciudadanos.

C. Obligaciones financieras no registradas a cargo de las entidades federativas y opacidad en el manejo de la información.

El Registro de los pasivos directos y contingentes a cargo de las entidades federativas es una actividad importante para facilitar la labor de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.

En el marco jurídico actual las entidades federativas están obligadas a registrar las obligaciones financieras que estén garantizadas con ingresos provenientes de la Federación en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios que hace mención el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Entre las obligaciones financieras y los pasivos que no se registran pero representan restricciones en las finanzas públicas, destacan los siguientes:

- Créditos de corto plazo contratados con la banca comercial.
- Adeudos con prestadores de servicios, proveedores y contratistas.
- Arrendamientos financieros.
- Deuda contingente, como la recuperación de los daños causados por desastres naturales, laudos laborales, jubilaciones y pensiones.
- Recursos presupuestarios comprometidos a mediano y largo plazos en esquemas de Asociación Público-Privada (APP).

En consecuencia, diversas entidades federativas han contraído elevados montos de deuda no registrada que ha sido identificada por el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero por medio de fuentes secundarias, como las instituciones bancarias y la Bolsa Mexicana de Valores.

Por ello, es necesario dar transparencia al total de la deuda, al costo financiero, los plazos de vencimiento y los acreedores, para estimar la situación a resolver, sus tendencias y los riesgos probables. Al respecto, las agencias calificadoras degradaron algunas de sus calificaciones, lo que representa mayores costos y limitaciones de acceso al financiamiento. El objetivo es tener un registro completo, confiable y actualizado que asegure la transparencia de la información necesaria y se coadyuve a una gestión prudente y responsable de la hacienda pública.

Debido que en el registro solo se tiene obligación de incluir la deuda garantizada con dichas participaciones, existen discrepancias entre la reportada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por los gobiernos subnacionales y la que adicionalmente tienen con la banca comercial a corto plazo y otros pasivos con proveedores y contratistas. Al respecto, destaca que el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) informó que al primer trimestre de 2011 la deuda pública de estos órdenes de gobierno presentaba una diferencia de 48,994.1 millones de pesos, y comparada con la deuda registrada en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda, al mes de marzo de 2011, resulto en un monto adicional de 15.6%.

**ENDEUDAMIENTO DE LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, DE LOS MUNICIPIOS Y DE SUS ORGANISMOS
INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS Y OTROS ACREEDORES
(Millones de pesos)**

Entidad Federativa	Total ^{1/}	Registro ^{2/}	Saldo no registrado ↓	Composición %
Total	363,422.0	314,427.9	48,994.1	15.6
Coahuila	31,973.1	8,329.3	23,643.8	283.9
Chihuahua	18,273.8	13,105.4	5,168.4	39.4
Estado de México	40,738.3	37,731.2	3,007.1	8.0
Distrito Federal	55,200.0	52,258.7	2,941.3	5.6
Chiapas	10,631.1	8,035.5	2,595.6	32.3
Nuevo León	36,903.5	34,634.4	2,269.1	6.6
Tabasco	4,392.8	2,332.6	2,060.2	88.3
Michoacán	15,037.4	13,381.6	1,655.8	12.4
Oaxaca	5,939.3	4,608.7	1,330.6	28.9
Zacatecas	1,745.8	651.6	1,094.2	167.9
Baja California	10,669.6	9,601.4	1,068.2	11.1
Veracruz	22,566.8	21,655.8	911.0	4.2
Tamaulipas	9,988.8	9,087.7	901.1	9.9
Quintana Roo	10,950.6	10,268.5	682.1	6.6
Puebla	9,746.3	9,119.5	626.8	6.9
Durango	4,158.8	3,663.5	495.3	13.5
Colima	1,759.0	1,434.9	324.1	22.6
Yucatán	2,015.7	1,829.1	186.6	10.2
Hidalgo	4,108.5	3,928.1	180.4	4.6
Guanajuato	7,741.1	7,608.4	132.7	1.7
Guerrero	4,193.1	4,093.0	100.1	2.4
Jalisco	22,068.4	21,969.4	99.0	0.5
Morelos	1,497.3	1,436.1	61.2	4.3
Campeche	443.7	438.1	5.6	1.3

^{16/} Ver: Artículo 4 del Reglamento del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

^{17/} El CESF retomó información de diversos agentes financieros, tales como instituciones bancarias e información de la Bolsa Mexicana de Valores, para configurar las estadísticas sobre el saldo de la deuda estatal y municipal.

Entidad Federativa	Total ^{1/}	Registro ^{2/}	Saldo no registrado ↓	Composición %
Querétaro	2,190.3	2,187.3	3.0	0.1
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0
Baja California Sur	1,632.9	1,870.3	(237.4)	(12.7)
Aguaascalientes	2,305.9	2,550.5	(244.6)	(9.6)
Sinaloa	4,126.1	4,542.1	(416.0)	(9.2)
Nayarit	3,637.9	4,127.6	(489.7)	(11.9)
Sonora	12,607.4	13,160.2	(552.8)	(4.2)
San Luis Potosí	4,178.6	4,787.5	(608.9)	(12.7)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF).

NOTA: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo aplicado.

1/ Incluye financiamientos otorgados a estos gobiernos por la Banca Múltiple, de Desarrollo, valores emitidos, SOFOMES E.R. (Entidad regulada, según la guía para la constitución de una sociedad financiera de objeto múltiple publicada por la SHCP) y otros acreedores.

2/ Incluye los financiamientos inscritos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que coordina la SHCP.

Las entidades federativas que presentaron los mayores montos de deuda no registrada fueron, en orden descendente: Coahuila, 23,643.8 millones de pesos; Chihuahua, 5,168.4 millones de pesos; Estado de México, 3,007.1 millones de pesos; Distrito Federal, 2,941.3 millones de pesos; Chiapas, 2,595.6 millones de pesos; Nuevo León, 2,269.1 millones de pesos; Tabasco, 2,060.2 millones de pesos; Michoacán, 1,655.8 millones de pesos; Oaxaca, 1,330.6 millones de pesos; Zacatecas, 1,094.2 millones de pesos; Baja California, 1,068.2 millones de pesos, y Veracruz, 911.0 millones de pesos, que de manera conjunta absorbieron el 97.5% del saldo no registrado.¹⁶

Considero importante crear un Registro Único de Obligaciones Financieras de las Entidades federativas. (RUOFEF) que concentre la totalidad de las operaciones financieras de las entidades federativas para que exista transparencia y una fiscalización que presente de forma razonable la situación financiera de las entidades federativas. También facilitaría la labor a las entidades calificadoras, para que puedan evaluar la capacidad de pago y solvencia de las entidades subnacionales.

D. Responsabilidad de los funcionarios de las entidades financieras en el análisis de la situación financiera de las entidades federativas para la celebración de operaciones de deuda.

A partir de 2007 la SHCP publicó el indicador saldo de deuda/ingresos garantizables para tener una estimación de la capacidad de pago de los deudores, en términos de los ingresos que se pueden utilizar de manera directa en el pago de sus obligaciones financieras. Los ingresos garantizables incluyen las participaciones en ingresos federales (Ramo General 28), los ingresos propios provenientes de la recaudación de contribuciones estatales (impuestos, derechos,

¹⁶ Auditoría Superior de la Federación, Análisis de la Deuda Pública de Entidades Federativas y Municipios, Agosto 2012, p.14.

productos y aprovechamientos, sin considerar los relativos a municipios), así como el 25.0% de los recursos otorgados en garantía de los fondos FAIS y FAFEF (cada uno), en consideración de las reformas de la Ley de Coordinación Fiscal que ampliaron los conceptos que pueden ser otorgados como garantía de sus obligaciones financieras.

A continuación presento unas estadísticas al respecto:

**OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS
SALDO COMO PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS GARANTIZABLES^{42/}
(Porcentajes)**

Entidad Federativa	2008	2009	2010	Variación (pp). 2010-2008
Total	36.6	48.7	54.0	17.4
Quintana Roo	36.2	54.1	127.3	91.1
Nuevo León	63.7	95.7	130.1	66.4
Tamaulipas	10.1	44.3	63.2	53.1
Coahuila	14.4	14.4	61.9	47.5
Veracruz	30.5	36.2	70.4	39.9
Chihuahua	35.4	74.0	70.3	34.9
Sonora	71.2	62.7	105.5	34.3
Baja California Sur	19.3	45.7	50.6	31.3
Jalisco	38.4	69.3	67.1	28.7
Nayarit	31.8	48.6	58.7	26.9
Baja California	42.7	66.3	60.9	18.2
Michoacán	44.4	55.8	62.0	17.6
San Luis Potosí	29.3	51.4	46.7	17.4
Guanajuato	18.8	36.1	36.0	17.2
Guerrero	16.1	31.8	31.5	15.4
Yucatán	9.2	27.1	21.3	12.1

^{42/} El indicador de ingresos garantizables es la suma de los recursos presupuestarios correspondientes a la entidad federativa en un ejercicio fiscal que incluye: ingresos propios; participaciones fiscales; 25.0% del FAFEF, y 25.0% del FAIS.

^{43/} En las participaciones se incluye el concepto denominado incentivos fiscales.

Entidad Federativa	2008	2009	2010	Variación (pp). 2010-2008
Hidalgo	24.2	41.9	36.2	12.0
Puebla	32.0	31.9	43.4	11.4
Morelos	7.0	4.9	17.2	10.2
Durango	47.3	57.7	53.0	5.7
Colima	30.3	39.6	34.6	4.3
Campeche	0.5	0.0	4.7	4.2
Distrito Federal	48.7	54.8	52.8	4.1
Aguascalientes	42.1	50.5	45.8	3.7
Chiapas	33.2	43.0	36.9	3.7
Querétaro	20.2	27.1	22.8	2.6
Estado de México	48.9	58.4	51.1	2.2
Sinaloa	34.8	33.8	35.3	0.5
Tabasco	11.7	11.0	12.2	0.5
Zacatecas	9.0	8.8	9.3	0.3
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0
Oaxaca	34.7	37.1	33.1	(1.6)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y del sitio del INEGI en Internet: www.inegi.org.mx, Registros Administrativos.

NOTA: El total nacional para los años 2008-2010 corresponde al valor calculado por la ASF con cifras del INEGI y difiere del presentado por la SHCP en su página de internet http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2011/Paginas/4toTrimestre.aspx, el cual no se desagrega por entidad federativa.

^{44/} Se compone por los Ingresos Propios, las Participaciones en Ingresos Federales (Ramo 28) que incluyen los incentivos fiscales, 25.0% del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y 25.0% del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

pp. Puntos porcentuales.

Estos ingresos se denominan garantizables porque son susceptibles de ser canalizados al pago del servicio de la deuda, en razón de que las participaciones y los ingresos propios, no son recursos etiquetados o con un fin específico, como es el caso de las transferencias federales provenientes de los ramos 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y 23 Provisiones Salariales y Económicas.

Al comparar los saldos totales de la deuda pública de las entidades federativas con los ingresos garantizables, se observa que en el periodo 2008-2010 pasaron de 36.6% a 54.0% en el ámbito nacional, con una variación de 17.4 pp adicionales.

Este indicador muestra que 15 entidades tienen comprometida más de la mitad de sus ingresos garantizables en el pago de su deuda, y destacan 3 entidades con una relación mayor del 100.0%, Quintana Roo, Nuevo León y Sonora, lo que implica que los saldos de su deuda son mayores que la suma de este conjunto de ingresos.

Revisando el Anexo 18 de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito, no contempla en sus factores a evaluar para el otorgamiento de créditos a cargo de entidades federativas, un factor que mida la capacidad de pago de las mismas para cumplir con sus obligaciones.

Tampoco establece normas que limiten el endeudamiento de entidades federativas que no cuenten con la capacidad de pago necesaria para hacer frente a sus obligaciones.

El único parámetro para medir el riesgo de la operación es tomar como base alguna calificación que le haya sido asignada por alguna institución calificadora autorizada por la Comisión.

El Anexo 18 de la Circular Única de Bancos señala:

Para fines de evaluación de esta cartera, serán consideradas las últimas calificaciones publicadas las cuales no podrán tener una antigüedad mayor a veinticuatro meses, de lo contrario se

considerará a la entidad federativa, municipio y a sus organismos descentralizados, como no calificados, salvo que la calificación en cuestión asigne un grado mayor de riesgo al aplicable a los créditos no calificados, en cuyo caso, se mantendrá esta calificación hasta obtener una nueva.

Al observar la tendencia en el incremento del saldo de la deuda pública en relación a sus participaciones federales, me parece que debe de existir mayor control en la evaluación de la situación financiera de las entidades federativas, considero que se debe reducir el periodo de vigencia de las calificaciones de las entidades federativas de 24 a 12 meses.

La citada disposición continúa señalando:

A las entidades federativas, municipios y a sus organismos descentralizados, evaluados por una sola agencia calificadora, se les asignará el grado de riesgo que corresponda a la calificación otorgada por dicha agencia, conforme al inciso b) del numeral I. En este procedimiento deberá emplearse la escala de calificaciones más desagregada utilizada en México por la agencia en cuestión, sin considerar las perspectivas que otorgan las agencias a la calificación del acreditado.

Considero que se debe tomar en cuenta el indicador saldo de la deuda/ingresos totales garantizables para medir la capacidad de pago de las entidades federativas, y no que únicamente las calificadoras aumente el grado de riesgo, sino que en los casos en los cuales la entidad federativa no tenga la capacidad de pago suficiente para cumplir su obligación, que el crédito sea negado por la institución de crédito, o que las casas de bolsa no permitan emitir deuda, o bien que la SOFOM no otorgue crédito; ya que de lo contrario los funcionarios de las entidades financieras serían cómplices del daño patrimonial a la institución financiera y los ciudadanos de la entidad federativa acreditada.

E. La no aplicación oportuna de las sanciones previstas y la dispersión legislativa en materia de fiscalización de las haciendas públicas locales.

El artículo 116 fracción II, párrafos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las legislaturas de los estados contarán con entidades de fiscalización. El titular de dicha entidad será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de las legislaturas locales.

El numeral 134 de nuestra Carta Magna establece que la evaluación en el manejo de los recursos económicos federales de las entidades federativas será realizada por las instancias técnicas o entidades de fiscalización locales.

El artículo 79 de la Carta Magna señala que la entidad de Fiscalización Superior de la Federación también fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales.

De los artículos anteriores es claro que no existe en nuestro marco jurídico un procedimiento aplicable a la fiscalización de los recursos propios de las entidades federativas. Los procesos se encuentran regulados en el mejor de los casos en constituciones locales de los Estados, o en leyes locales de los entes subnacionales.

No existe a nivel constitucional un procedimiento que señale los plazos a los cuales se tendrán que adecuar las entidades de fiscalización locales para revisar las cuentas públicas, para emitir sus observaciones y para fincar responsabilidades a los gobernantes corruptos.

Considero importante revisar brevemente el proceso para fiscalizar los recursos federales ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas.

De entrada hay una contradicción entre el artículo 79 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 49 fracción III de la Ley de Coordinación fiscal que establece la obligación de fiscalizar las cuentas públicas de las entidades federativas al Poder ejecutivo local, a través de su entidad de fiscalización, a fin de verificar que los gobiernos de las entidades federativas aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley.

Las participaciones federales son ingresos no condicionados para las entidades federativas, que representan su principal fuente de ingresos y por lo tanto el principal monto pecuniario a ejercer por parte de los gobiernos locales centralizados y descentralizados.

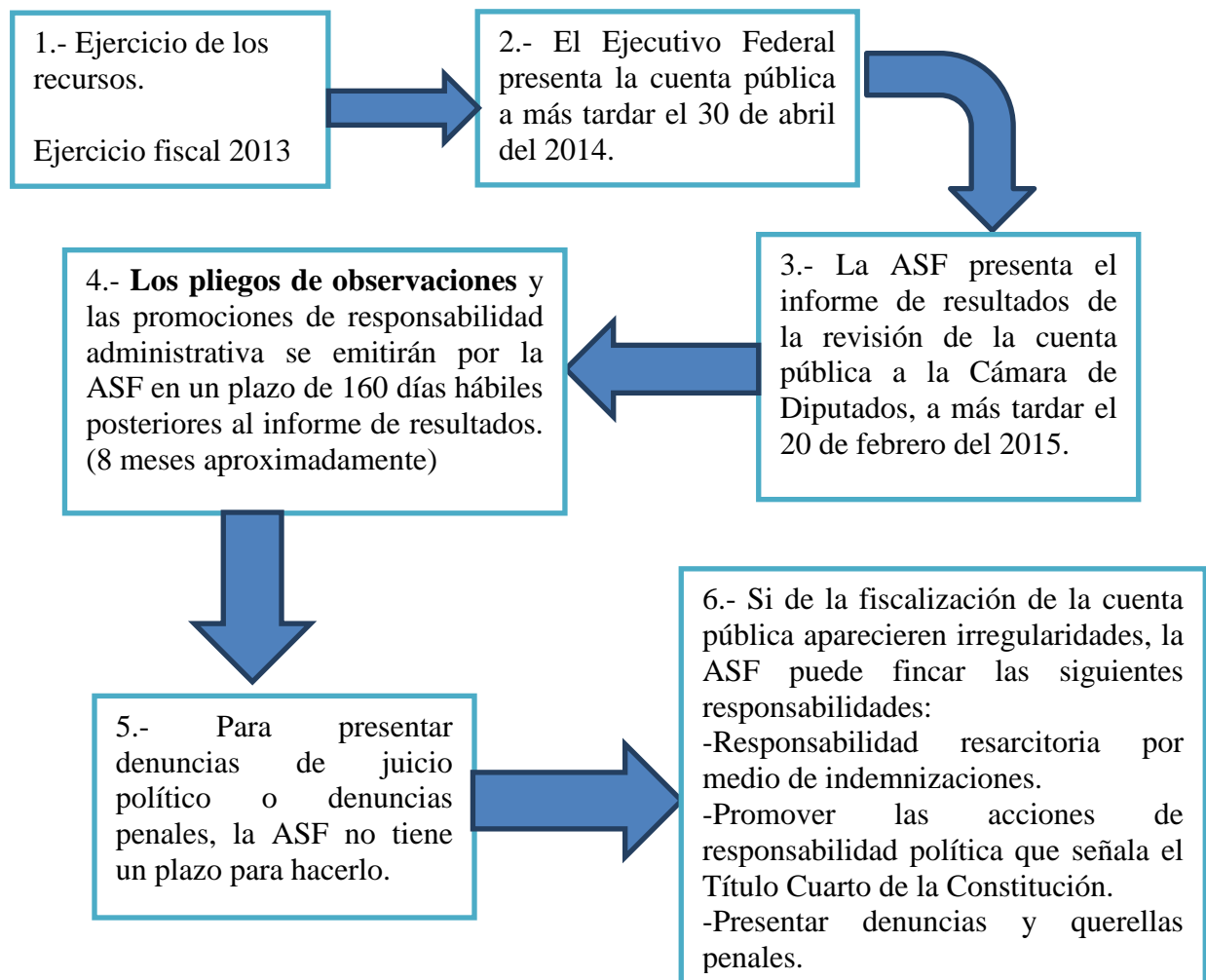
Es fundamental que exista transparencia en el manejo de los recursos públicos, que el marco jurídico sea lo más adecuado posible para que permita a la entidad de fiscalización local:

- Revisar que los recursos públicos obtenidos a través de financiamiento sean utilizados para inversiones públicas productivas.
- Revisar que los recursos provenientes de las participaciones federales sean utilizados para producir un incremento en los ingresos públicos, para realizar infraestructura, para crear fuentes de trabajo, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- Fincar responsabilidades administrativas, civiles, y penales a los servidores públicos corruptos, que cometan actos ilícitos, que no destinen los recursos para los fines presupuestados, que obtengan enriquecimiento ilícito o que se valgan de sus cargos para favorecer a terceros.
- Producir confianza en el contribuyente, que el ciudadano tenga confianza más o menos legítima para poder cumplir sus obligaciones fiscales, que sepa que sus recursos serán utilizados para producir bien común a los ciudadanos de la entidad federativa.

Analizando el proceso previsto por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el cual en su artículo 39 señala el supuesto en el que los servidores públicos de las entidades federativas cometan actos que redunden en

afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, en este caso la Auditoría Superior de la Federación procederá a formularles el **pliego de observaciones** y, en caso de que no sea solventado, fincarles las responsabilidades resarcitorias conforme a la presente Ley y promoverá, en su caso, ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

El pliego de observaciones que emite la Auditoría Superior de la Federación se emite dentro del siguiente procedimiento.



Finalmente el artículo 73 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación señala que las facultades de la Auditoría Superior de la Federación

para fincar responsabilidades e imponer sanciones prescribirán en 5 años, contados a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos, la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el artículo 57 de esta Ley citada.

Los plazos deberían ser más cortos, respetando la garantía de audiencia y de seguridad jurídica en los procesos de los servidores públicos, y aplicando penas ejemplares a los servidores públicos que desvían recursos en perjuicio de la población destinataria de dichos recursos.

Este proceso regula los ingresos que reciben las entidades federativas provenientes de aportaciones federales, fideicomisos, mandatos y otros fondos, pero no existe un proceso homogéneo que establezca los plazos para la fiscalización de los recursos que obtengan las entidades federativas a través de financiamiento, afectando participaciones federales o ingresos propios.

CAPÍTULO CUARTO. PROPUESTA PARA MEJORAR EL ESTADO ACTUAL DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

I. Análisis de las iniciativas presentadas en materia de deuda pública de las entidades federativas.

Características	Iniciativa PAN	Iniciativa PRI-PVEM
Acto legislativo	Proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de deuda pública se adicionan: un párrafo tercero al artículo 25 recorriéndose los siguientes y anterior en orden subsecuentes; una fracción XII al artículo 76 pasando la anterior a ser XIII; y se reforman las fracciones IV, VIII y XXVIII del artículo 73; los párrafos primero y segundo de la fracción VI del artículo 74; la fracción XI al artículo 76; el primer párrafo de la fracción I del párrafo tercero, del artículo 79; el tercer párrafo del artículo 108; el segundo párrafo del artículo 110; el cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 115; y la fracción VIII del artículo 117.	a) Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 73, fracción VIII y 117 fracción VIII y se adiciona el artículo 73 con la fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera conjunta con b) Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, se reforma el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como se reforma el artículo 4, fracción I y se adicionan el Capítulo IX y los artículos 31 a 36 de la Ley General de Deuda Pública
Fecha de presentación	7 de febrero del 2013	11 de febrero del 2013
Cámara origen	Cámara de Senadores	Cámara de Senadores
Puntos importantes	Primero. La rectoría del Congreso respecto a determinar las reglas y bases normativas que habrán de regular la deuda pública, desde su contratación y hasta su conclusión, incluida la emisión de bonos de deuda, pasando por un amplio sistema de fiscalización por parte de los órganos legislativos, tanto de las entidades federativas como de la Federación. Así como el establecimiento del techo de endeudamiento, que en ningún caso podrá ser generalizado, sino que éste deberá atender a los principios	a) Reformas constitucionales A través de la adición de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidad hacendaria y de coordinación fiscal, incluyendo en las leyes que se expidan en dichas materias, principios presupuestarios, de deuda pública y de

	<p>que la Ley establezca respecto de la necesidad, proporcionalidad y capacidad de pago.</p> <p>Segundo. El mecanismo de control por parte del Senado para la revisión del proceso de contratación, que en todo momento deberá hacer en coordinación con las entidades federativas y los municipios, manteniendo la facultad de objetar el monto de la deuda, condiciones de contratación y/o, en su caso, las garantías y formas de pago, así como los referentes a la emisión de bonos de deuda, obligando a las entidades a modificarlas. Esto permitirá al Senado una revisión absoluta y exhaustiva de las condiciones de endeudamiento, previo a su contratación. Teniendo la facultad de objetar la contratación de deuda pública y establecer un control sobre los procesos de reestructuración o refinanciamiento de la deuda, así como de los recursos extraordinarios que el Ejecutivo Federal otorgue como apoyo a las entidades federativas como a los municipios, evitando que éstos sean utilizados para cubrir obligaciones derivadas de la deuda pública.</p> <p>Tercero. Que una vez contratada la deuda, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, deberán presentar ante sus órganos legislativos y ante la Cámara de Diputados, los informes sobre la deuda pública, para que en la revisión de la cuenta pública, la Auditoría Superior de la Federación realice el ejercicio de fiscalización correspondiente y, en su caso, finque las responsabilidades a que haya lugar.</p> <p>El hecho de que la facultad de aprobar la legislación en materia de deuda pública, pase de los congresos estatales al Congreso de la Unión y, de que el Senado</p>	<p>transparencia, aplicables a la Federación, los Estados y Municipios, así como en el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales. Al respecto, cabe destacar que no se pretende de forma alguna que la regulación presupuestaria, de deuda pública y transparencia se vuelva materia federal, sino que el Congreso de la Unión establezca los principios generales aplicables a dichas materias en todos los órdenes de gobierno.</p> <p>Cabe aclarar que la legislación en materia de responsabilidad hacendaria para la Federación, continuará siendo la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria mientras que, para las Entidades Federativas y Municipios, se propone que sea la nueva ley que se incluye en la iniciativa que se presenta de manera conjunta con la presente iniciativa: “Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”.</p> <p>La reforma propuesta a los artículos 73, fracción VIII, y 117, fracción VIII, tiene por objeto introducir un nuevo esquema de endeudamiento público para los Estados y Municipios, que se explica a continuación:</p> <p>El nuevo esquema propuesto de endeudamiento para los Estados y Municipios, denominado Deuda Estatal Garantizada tiene por objeto, por un lado, apoyar</p>
--	---	--

	<p>conozca, supervise y, en su caso, objete la deuda; y, por su parte, la Cámara de Diputados fiscalice y cuando proceda finque responsabilidades a través de la Auditoría Superior de la Federación, atiende fundamentalmente al principio de la corresponsabilidad y de representación que ostentan los legisladores federales en las cámaras del congreso, característicos de un sistema federal basado en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho como el nuestro. Por lo tanto, no debe considerarse como un límite a la soberanía de los Estados, toda vez que las entidades federativas se encuentran representadas en el Congreso de la Unión a través de los diputados y los senadores provenientes de éstas, siendo parte esencial para la defensa de los intereses y necesidades de la Nación.</p> <p>En el caso de la deuda pública, hoy en día es un asunto mayor que corresponde atender bajo esta dinámica del ejercicio público, en la que los órganos de la federación deben regular y controlar el tema para evitar que los intereses generales de la Nación se vean afectados.</p> <p>En un ejercicio de derecho comparado, hemos revisado la regulación en la materia en los países de Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos de América y Alemania, naciones que comparten el régimen de gobierno presidencial bajo un sistema federal, con sus particularidades y diferencias, sin embargo en todos ellos, el lugar común lo es que respecto a la “deuda pública” o “deuda nacional y de los estados o comunidades” el Congreso tiene como facultad la regulación y la aprobación de la misma, en dónde el Senado toma un</p>	<p>a dichos órdenes de gobierno a obtener mejores condiciones de financiamiento y, por el otro, garantizar que dichos órdenes de gobierno utilicen el financiamiento de manera prudente y en un marco de disciplina financiera.</p> <p>En este orden de ideas se propone facultar al Gobierno Federal a respaldar el endeudamiento de dichos órdenes de gobierno que se contrate bajo la modalidad de Deuda Estatal Garantizada.</p> <p>Para acceder a este esquema, los Estados y Municipios, con la aprobación de la Legislatura local, tendrán que suscribir convenios con la Federación para obligarse a alcanzar objetivos de responsabilidad hacendaria, con metas específicas e indicadores para medir su grado de cumplimiento. En este sentido, además de los principios generales de responsabilidad hacendaria establecidos en la ley que reglamente la fracción VI del artículo 73 constitucional, las Entidades Federativas y los Municipios podrán pactar medidas adicionales para mejorar el manejo de sus finanzas públicas y que les permita contar con la garantía del Gobierno Federal en la contratación de financiamiento.</p> <p>Por otro lado, es importante subrayar que, en el caso del Distrito Federal, no se le incluye en el esquema de Deuda Estatal Garantizada derivado del esquema</p>
--	--	--

	<p>rol preponderante respecto de la aprobación y como órgano de fiscalización.</p>	<p>específico con el que cuenta para la contratación de su endeudamiento.</p> <p>Asímismo se prevé expresamente la prohibición para los Estados y Municipios para contraer empréstitos u obligaciones para financiar su gasto corriente.</p> <p>b) Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.</p> <p>La ley, al ser reglamentaria de la fracción VI del artículo 73 constitucional por lo que se refiere a las Entidades Federativas y los Municipios, tiene por objeto establecer los criterios generales de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.</p> <p>Se establece como un primer principio de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria, el que las Entidades Federativas elaboren sus presupuestos de ingresos y gastos, conforme a su legislación local, observando lo siguiente:</p> <p>b1) Que se rijan por sus planes estatales de desarrollo y sus programas;</p> <p>b2) Que se elaboren con base en objetivos y parámetros cuantificables e indicadores del desempeño;</p> <p>b3) Que tomen en consideración los Criterios Generales de Política Económica de la Federación, con el objeto de que sus estimaciones de</p>
--	--	---

		<p>ingresos y gastos sean congruentes con las finanzas públicas nacionales, así como con las estimaciones de las participaciones y transferencias federales que recibirán durante el año en cuestión.</p> <p>b4) Que realicen proyecciones de sus finanzas públicas de 5 años, en adición al ejercicio fiscal en cuestión, y que las revisen anualmente;</p> <p>b5) Que identifiquen los riesgos relevantes para las finanzas públicas, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos, y</p> <p>b6) Que incluyan los resultados de las finanzas públicas que abarquen un periodo de los 5 últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión.</p> <p>Se establece que las Entidades Federativas observen el principio de equilibrio presupuestario, con los casos de excepción que permitan a las mismas contratar financiamiento (artículos 6 y 7).</p> <p>El correcto empleo de la fuente de pago, es decir la utilización de estos recursos de acuerdo al destino asignado, es una parte central de la disciplina financiera. En este sentido, las Entidades Federativas y los Municipios deben ejercer de manera libre únicamente los recursos de dicha naturaleza y con mayor oportunidad, el recurso que tiene un destino específico.</p> <p>Se incorporan los principios</p>
--	--	--

		<p>de unidad y universalidad del presupuesto, previendo que no pueden realizarse gastos no previstos en el presupuesto o aprobados mediante ley posterior.</p> <p>Asimismo, que los nuevos gastos que se aprueben tanto en la discusión de los presupuestos, como durante el ejercicio fiscal, deberán estar previamente fondeados; es decir, se hace expresa la obligación de aprobar primero una fuente de ingresos que permita cubrir el nuevo gasto.</p> <p>Se establece un límite para los adeudos del ejercicio fiscal anterior (Adefas), los cuales podrán ser hasta por el uno por ciento de los ingresos totales de la respectiva Entidad Federativa.</p> <p>Se fijan los siguientes principios de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria que deberán observar las Entidades Federativas en el ejercicio del gasto (artículo 11):</p> <p>b7) Solo podrán comprometer recursos con cargo al presupuesto autorizado, contando previamente con la suficiencia presupuestaria, mediante la reserva de recursos en los programas presupuestarios específicos, identificando la fuente de ingresos;</p> <p>b8) Podrán realizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, sólo con cargo a los ingresos excedentes que</p>
--	--	--

		<p>obtengan o en los términos del segundo párrafo del artículo 8 de esta Ley y con la autorización de la Secretaría de Finanzas o su equivalente de la Entidad Federativa.</p> <p>b9) Contarán con una evaluación costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión cuyo monto rebase el equivalente a 50 millones de Unidades de Inversión, en donde se muestre que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables.</p> <p>b10) Sólo procederá hacer pagos con base en el Presupuesto de Egresos autorizado, y por los conceptos efectivamente devengados, siempre que se hubieren registrado y contabilizado debida y oportunamente las operaciones contempladas en este;</p> <p>La asignación global de servicios personales aprobada originalmente en el Presupuesto de Egresos no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal;</p> <p>b11) La Secretaría de Finanzas o su equivalente en la Entidad Federativa, contará con un sistema de registro y control de las erogaciones de servicios personales;</p> <p>b12) Deberán tomar medidas para racionalizar el gasto corriente.</p> <p>b13) Los ahorros y economías generados como resultado de la aplicación de dichas medidas, así</p>
--	--	--

		<p>como los ahorros presupuestarios y las economías que resulten por concepto de un costo financiero de la deuda pública menor al presupuestado deberán destinarse en primer lugar a corregir desviaciones del balance presupuestario de recursos disponibles negativo, y en segundo lugar a los programas prioritarios.</p> <p>Se incluye la obligación para las Entidades Federativas de destinar al menos el cincuenta por ciento de los ingresos excedentes que, en su caso, obtengan durante el año para la amortización de la deuda pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores y la atención de desastres naturales, destinando el remanente a proyectos de inversión (artículo 12).</p> <p>Se contempla la posibilidad de que, en adición a los principios generales de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria establecidos en las disposiciones citadas anteriormente, las Entidades Federativas, incluyendo sus Municipios, puedan celebrar convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria, rendición de cuentas y transparencia (artículo 20). Así como para acceder al sistema de</p>
--	--	---

		<p>Deuda Estatal Garantizada. Cabe señalar que se prevé que los mencionados convenios deberán ser aprobados por las Legislaturas locales y ser publicados en sus correspondientes órganos oficiales de difusión, al igual que en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>La propuesta establece el contenido mínimo de los referidos convenios (artículo 21):</p> <p>b14) Indicadores de ingreso y gasto, así como niveles mínimos o máximos, según corresponda para cada uno de ellos;</p> <p>b15) Límites de endeudamiento.</p> <p>b16) Mantener inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos establecido en el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, la totalidad de las obligaciones derivadas de financiamientos a cargo de la Entidad Federativa, y actualizadas conforme lo que disponga el reglamento de dicho precepto;</p> <p>b17) Otros objetivos de finanzas públicas, tales como disminución gradual de su déficit, reducción del gasto corriente y aumento de los ingresos locales;</p> <p>b18) En su caso, establecer la priorización de cada una de las obligaciones que las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios asuman en el convenio, así como el nivel o porcentaje mínimo que se considerará como satisfactorio para declarar el cumplimiento del convenio, y</p>
--	--	--

		<p>b19) Un plazo para que las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios corrijan las desviaciones incurridas en el cumplimiento de sus obligaciones, a cuyo vencimiento, el convenio podrá darse por terminado por parte de la Secretaría.</p> <p>En materia de transparencia, se incorpora la obligación de remitir trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información que se especifique en el convenio respectivo para efectos de la evaluación periódica de cumplimiento (art. 23).</p> <p>Se fija la facultad de evaluación del cumplimiento de las obligaciones previstas en los convenios, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ésta y las Entidades Federativas deberán publicar a través de Internet, el resultado de las evaluaciones.</p> <p>Asimismo, las Entidades Federativas y los Municipios deberán incluir un apartado en su cuenta pública, y en los reportes que periódicamente entreguen a la Legislatura local, respecto del cumplimiento de la presente Ley (artículos 24 y 25).</p> <p>En materia de responsabilidades por el incumplimiento de la Ley, se incluye un Título Cuarto que establece el régimen de sanciones.</p> <p>b20) Se sancionará en términos del Título IV de la</p>
--	--	--

		<p>Constitución los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley (artículo 26).</p> <p>b21) Los servidores públicos y las personas físicas o morales que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la hacienda de las Entidades Federativas o de los Municipios serán responsables del pago de la indemnización correspondiente. Serán responsables solidarios las personas físicas o morales privadas en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad (artículo 27).</p> <p>b22) Se da el carácter de créditos fiscales a las sanciones e indemnizaciones impuestas por el incumplimiento a la Ley (artículo 28).</p> <p>b23) Los funcionarios de las Entidades Federativas y los Municipios informarán a la autoridad competente cuando las infracciones a la Ley impliquen la comisión de un delito; las sanciones e indemnizaciones se impondrán y exigirán con independencia de las responsabilidades de carácter político, penal, administrativo o civil (artículos 29 y 30).</p> <p>c) Ley de Coordinación Fiscal</p> <p>Se prevé reformar el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal a fin de establecer que las Entidades Federativas, con excepción del Distrito</p>
--	--	--

		<p>Federal, así como los Municipios, únicamente podrán afectar sus participaciones siempre y cuando sus obligaciones respaldadas con participaciones, no excedan un monto equivalente al setenta y cinco por ciento de sus ingresos disponibles netos.</p> <p>Asimismo, la reforma prevé que lo antes descrito no será aplicable para las Entidades y Municipios, que hayan convenido la contratación de Deuda Estatal Garantizada en los términos descritos por la Ley General de Deuda Pública, en cuyo caso únicamente podrán afectar sus participaciones conforme a los convenios respectivos.</p> <p>Con el objeto de fortalecer la transparencia, se incorpora la obligación para las Entidades Federativas y los Municipios de presentar la información detallada de las obligaciones contraídas, incluyendo por lo menos importe, tasas, plazo, comisiones y cualquier costo relacionado, en los informes periódicos a que se refiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en su respectiva Cuenta Pública.</p> <p>d) Ley General de Deuda Pública</p> <p>Se propone incorporar un nuevo Capítulo IX a la Ley General de Deuda Pública y</p>
--	--	---

		<p>reformular el artículo 4, fracción I, para incorporar el esquema de Deuda Estatal Garantizada.</p> <p>La Deuda Estatal Garantizada serán los empréstitos y obligaciones de una Entidad Federativa y, en su caso, de sus Municipios, que cuenten con la garantía del Gobierno Federal en términos de las obligaciones que asuma en los instrumentos correspondientes (artículo 31). Con la garantía del Gobierno Federal se busca la reducción del costo de la deuda, aunado al cumplimiento de los objetivos de los convenios respectivos.</p> <p>Cabe destacar que el mismo no resultará aplicable al Distrito Federal, el cual cuenta con un esquema específico para la contratación de su deuda.</p> <p>Se establecen los requisitos que deberá cubrir la contratación de deuda por parte de las Entidades Federativas para adherirse al mecanismo de contratación de Deuda Estatal Garantizada, debiendo atender a lo siguiente (artículo 32):</p> <p>d1) Suscripción de convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.</p> <p>d2) Convenir con el Gobierno Federal los términos y condiciones específicas para el otorgamiento de las</p>
--	--	---

		<p>garantías.</p> <p>d3) Llevar a cabo la afectación de sus participaciones federales en los términos convenidos.</p> <p>La propuesta de reforma establece asimismo que la terminación de los convenios antes citados, no afectará los derechos de terceros (artículo 33).</p> <p>Se establece que en ningún momento la contratación total de deuda estatal garantizada podrá exceder del tres por ciento del Producto Interno Bruto nacional del último año, que haya sido dado a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (artículo 34).</p> <p>Asimismo, el límite de deuda estatal garantizada por Entidad Federativa y por Municipio será de hasta el setenta y cinco por ciento de la suma de sus ingresos disponibles; es decir, la suma de los ingresos locales y las participaciones federales que le correspondan.</p> <p>Se establecen disposiciones en materia de transparencia, al señalar que el Ejecutivo Federal deberá informar trimestralmente al Congreso de la Unión las obligaciones asumidas por la Federación en los términos antes descritos, así como su comportamiento (artículo 35).</p> <p>Finalmente, se establece que la deuda estatal garantizada debe implementarse preferentemente a través de la emisión de valores, sin</p>
--	--	--

		<p>perjuicio de que pueda implementarse mediante contratos de crédito que sean celebradas con personas de nacionalidad mexicana (artículo 36).</p> <p>DISPOSICIONES TRANSITORIAS</p> <p>Se prevé la entrada en vigor a partir del día siguiente al de publicación en el Diario Oficial de la Federación y se establece la obligación para las autoridades locales y municipales de adecuar su marco jurídico de conformidad con lo previsto en esta Ley en un plazo de 180 días naturales.</p> <p>Las Entidades Federativas y los Municipios estarán obligados a cumplir con las disposiciones relativas al equilibrio presupuestario y responsabilidad hacendaria a partir del ejercicio fiscal siguiente a la entrada en vigor del Decreto (art. Cuarto Transitorio).</p> <p>Se fija la progresividad de la reducción anual para que el balance presupuestario de recursos disponibles negativo sea eliminado (art. Quinto Transitorio).</p> <p>No se podrá refinanciar o reestructurar como Deuda Estatal Garantizada la deuda pública de los Estados y Municipios que haya sido contratada entre el 1° de enero de 2013 y la fecha en la que el Estado celebre el convenio a que se refiere el Artículo 32 de la Ley General de Deuda Pública, excepto cuando se trate de deuda pública de los Estados y Municipios que haya sido contratada para refinanciar deuda</p>
--	--	--

		existente con anterioridad al 1° de enero de 2013 o la reestructura de deuda pública contratada con anterioridad a dicha fecha.
Ventajas	<p>1) La obligación de rendir informes periódicos sobre el manejo de la deuda de los gobiernos locales a la Cámara de Diputados generaría transparencia en el manejo de los recursos.</p> <p>2) El proceso de aprobación de deuda pública interna seguirá siendo facultad de las legislaturas locales, por lo cual no trasgrede el pacto federal.</p> <p>3) La transparencia en el tema de deuda pública y rendición de cuentas.</p> <p>4) Faculta a la Cámara de Diputados para fincar responsabilidades a los servidores públicos que hagan un manejo ilícito de los recursos públicos.</p> <p>5) Se prohíbe a los gobiernos de las entidades federativas y municipios contratar deuda sin la aprobación de las 2/3 partes de los integrantes de las legislaturas locales.</p>	<p>Reformas constitucionales</p> <p>1) Fomentar la responsabilidad hacendaria, rendición de cuentas y transparencia.</p> <p>2) Busca establecer principios generales de manejo de las finanzas públicas en los 3 órdenes de gobierno.</p> <p>3) Presenta una iniciativa de ley reglamentaria en forma conjunta con las reformas constitucionales que hace viable la reforma constitucional en algunos aspectos.</p> <p>4) Considero importante que se prohíba a los estados y municipios contraer empréstitos para financiar su gasto corriente, en mi opinión la deuda pública tiene que ser utilizada para infraestructura y gastos de inversión, que generen un beneficio a mediano y largo plazo.</p> <p>Ley de Disciplina financiera para las entidades federativas y los municipios</p> <p>1) Es una iniciativa integral en materia de manejo de ingresos y gastos públicos.</p> <p>2) Le brinda importancia al destino en el ejercicio de los recursos públicos.</p> <p>3) Establece un límite para los adeudos del ejercicio fiscal anterior, el cual podrá ser hasta por el 1% de los ingresos totales de las entidades federativas y los</p>

		<p>municipios.</p> <p>4) Plantea la obligación para las entidades federativas y los municipios a destinar cuando menos el 50% de ingresos excedentes que, en su caso obtengan durante el año para la amortización de deuda pública, el pago de adeudas de ejercicios fiscales anteriores y desastres naturales.</p> <p>Ley de Coordinación Fiscal</p> <p>1) Límites para afectar participaciones federales para la contratación de deuda.</p> <p>2) Informes periódicos sobre condiciones de los créditos contratados por entidades federativas y municipios.</p>
<p>Desventajas</p>	<p>1) No se presentó una iniciativa de ley que reglamente las reformas constitucionales en cuestión, y que la haga práctica y viable en su totalidad.</p> <p>2) En el tema de la rendición de cuentas, el informe del gobierno federal y las entidades federativas al congreso federal, debe ser trimestral y no anual como se propone, porque la tendencia en el incremento de la deuda pública lo amerita.</p> <p>3) Si el Senado objeta la contratación de la deuda pública de las entidades federativas, la negociación se podría politizar. No establece criterios objetivos para determinar que indicadores debe cubrir la entidad federativa.</p> <p>4) El sistema de sanciones planteado es vago y poco específico.</p> <p>5) No existe una ley reglamentaria que regule las restricciones aplicables a las entidades federativas, incluyendo el DF, fideicomisos públicos, para contratar deuda que exceda su capacidad de pago.</p>	<p>1) La reforma plantea que sea optativo para la entidad federativa suscribir el convenio con SHCP, cuando considero debería obligatorio para las entidades federativas más endeudadas de la República para que exista mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos.</p> <p>2) El Sistema de Deuda Estatal Garantizada no creo que sea viable porque no es equitativo que todos (Federación) paguemos un adeudo de unos cuantos, porque a veces ni siquiera es de un grupo de población, sino de un grupo de gente sin escrúpulos que obtienen enriquecimientos ilícitos, aprovechando su cargo político.</p> <p>En el argot popular se diría que los ciudadanos del país sufriríamos la resaca sin disfrutar la fiesta de unos</p>

		cuantos.
--	--	----------

II. Propuesta concreta para revertir la tendencia en el incremento de la deuda pública de las entidades federativas.

a) Coincido con el Doctor Fausto Hernández Trillo en que se requiere administrar los riesgos financieros de las entidades federativas, surgidos por choques exógenos que afecten la cantidad de los ingresos presupuestados por las entidades subnacionales en la Ley de Ingresos o Código Financiero correspondiente.

Para ello se requiere un fondo de contingencia, que sea fondeado por recursos propios de las entidades federativas, para el efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalaría las primas aplicables al ejercicio fiscal correspondiente.

Este fondo se activaría cada vez que la recaudación federal participable cayera en un porcentaje mayor al promedio de la recaudación federal participable en los últimos doce meses. El método tiene como ventaja la reducción de la volatilidad de las participaciones

b) Es importante imponer la obligación a las entidades federativas para que en sus leyes de ingresos detallen cual va a ser el destino de los recursos contratados mediante deuda pública. Se tendría que hacer una reforma al artículo 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental para establecer la obligación a los gobiernos de las entidades federativas para que muestren en sus leyes de ingresos o códigos financieros cual es el destino de la deuda pública. Este punto es fundamental para que el ciudadano tenga conocimiento acerca de en que se van a utilizar los recursos públicos. Aunado a que facilita la labor fiscalizadora de las entidades locales de fiscalización.

c) La creación de un Registro Único de Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas que dependa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que se maneje a través de un sistema electrónico de transferencia de datos.

Para tal efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgará una llave de acceso al Secretario de Finanzas de cada entidad federativa.

En este Registro se inscribirán todas las operaciones de pasivos directas o contingentes a cargo de las entidades federativas y de su administración descentralizada. En forma enunciativa y no limitativa las entidades federativas tendrán la obligación de registrar las siguientes operaciones:

- Créditos de corto plazo contratados con la banca comercial.
- Adeudos con prestadores de servicios, proveedores y contratistas.
- Arrendamientos financieros.
- Deuda contingente, como la recuperación de los daños causados por desastres naturales, laudos laborales, jubilaciones y pensiones.
- Recursos presupuestarios comprometidos a mediano y largo plazos en esquemas de Asociación Público-Privada (APP).

Las obligaciones registradas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades Federativas y Municipios será utilizado como soporte en relación a las operaciones anteriores a la fecha de la reforma. Las nuevas operaciones de financiamiento garantizadas mediante participaciones federales serán registradas en el Registro Único de Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas (RUOFEF).

Este registro otorgará transparencia y facilitará la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación en relación a la revisión en el manejo de recursos federales (excepto participaciones) por parte de las entidades federativas. Así como a la labor fiscalizadora de las entidades locales de fiscalización por lo que hace a las participaciones federales y a los ingresos propios de las entidades federativas.

También facilitará la medición de los índices de capacidad de pago y solvencia de las entidades federativas que publicará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación.

d) Dotar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de facultades para emitir índices que midan la capacidad de pago y la solvencia de las entidades federativas. Que en conjunto con las calificaciones publicadas por las instituciones calificadoras sirva de referencia a intermediarios financieros para poder aceptar, restringir o negar la contratación con entidades federativas.

Estos índices serán elaborados en coordinación con las Secretarías de Finanzas locales, y con base en la información del Registro Único de Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas.

De conformidad con las disposiciones de carácter general, las entidades financieras (bancos, SOFOM, casas de bolsa, etc.) tendrán la obligación de revisar si las entidades federativas cumplen con los indicadores de capacidad de pago y solvencia para celebrar operaciones. Los requisitos y alcances de esta obligación serán emitidas mediante disposiciones que publique la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación.

Los funcionarios de las entidades financieras que contraten obligaciones financieras, cuando la entidad federativa no tenga la capacidad de pago necesaria para cumplir su obligación, serán solidariamente responsables con los servidores públicos que contraten en representación de las entidades federativas.

e) Propongo la creación de un proceso de fiscalización para las entidades federativas señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual se tengan que adecuar los gobiernos de las entidades subnacionales.

Tendrán que reformar sus constituciones locales e incluso algunas leyes locales para dotar de obligatoriedad a este proceso.

Este proceso deberá tener plazos cortos, que permitan realizar la revisión del ejercicio de los recursos públicos y también que establezcan un medio de defensa para resolver los presuntos agravios señalados por los servidores públicos.

La Auditoría Superior de la Federación también tendrá facultades para presentar denuncias en contra de los funcionarios de las entidades financieras que hayan autorizado créditos a entidades federativas que no cuenten con la capacidad de pago y solvencia necesaria para cumplir con sus obligaciones.

f) El marco jurídico actual para aprobar los montos de endeudamiento de las entidades federativas permite que si el Gobernador y la Legislatura local son del mismo partido, tengan el control absoluto sobre la aprobación de los montos de endeudamiento para la entidad federativa correspondiente; lo cual evidentemente es una situación propicia para actos de corrupción o para que el Gobernador proponga montos de endeudamiento que sobrepasen la capacidad de pago de la entidad federativa correspondiente. En virtud de lo anterior, propongo que la ley de ingresos de los estados o códigos financieros sean aprobados por las dos terceras partes de los diputados locales presentes, por disposición constitucional. Con ello los poderes legislativos locales conservarían su autonomía presupuestaria, y en teoría sería más complicado que el partido con mayor presencia controlara la votación.

g) Propongo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenga facultades para objetar las operaciones de deuda pública de las entidades federativas. Lo que busco es que la Secretaría de Hacienda sea un contrapeso para revertir la tendencia en el incremento de algunas entidades federativas. Que tenga un plazo de 15 días naturales para realizar las objeciones correspondientes, y que otorgue un plazo similar para que la entidad federativa subsane la solicitud, para ser aprobada o en su caso rechazada.

Considero que es el órgano viable para ser un contrapeso en virtud de que Hacienda emitirá las disposiciones en materia de capacidad de pago y solvencia y porque administrará el Registro Único de Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas.

CONCLUSIONES

Después de realizar la presente tesina de investigación arribo a las siguientes conclusiones:

1) La deuda pública es un instrumento fundamental para que los gobiernos de las entidades federativas realicen inversiones que generen un incremento en los ingresos públicos del ente subnacional.

2) Existe una notable dependencia por parte de las entidades federativas a los ingresos que provienen de la Federación, en especial a las participaciones federales reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal.

3) Es necesario observar el problema de forma integral, es cierto que existe déficit público en las finanzas de las entidades, pero también es cierto que las entidades federativas necesitan establecer mecanismos de recaudación e incentivos para obtener mayores ingresos tributarios.

4) El incremento de los niveles de deuda pública se concentra en las siguientes entidades Coahuila, Quintana Roo, Nuevo León, Chihuahua, Nayarit, Michoacán, Sonora, Distrito Federal, Veracruz, Baja California, Jalisco, Chiapas y Tamaulipas. Sin embargo, los indicadores demuestran que al encontrarse afectadas las participaciones federales en el orden del 86% para cubrir las obligaciones financieras, ello indica que las finanzas públicas de un grupo considerable de entidades federativas se encuentra en situación de vulnerabilidad frente a una disminución de participaciones por algún choque externo de la economía.

Por ello es que coincido con el Doctor Fausto Hernández Trillo en crear un fondo de contingencia que cubra la caída en las participaciones federales.

5) Es importante que exista mayor transparencia en el manejo de los recursos, la Ley General de Contabilidad Gubernamental no establece la obligación a los gobiernos locales para presentar en sus leyes de ingresos, cuál será el destino específico del monto a contratar mediante deuda pública.

6) El Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) informó que al primer trimestre de 2011 la deuda pública de estos órdenes de gobierno presentaba una diferencia de 48,994.1 millones de pesos, es decir alrededor del 15% de los recursos contratados por medio de financiamientos no estaban registrados.

Esto produce opacidad, produce negocios en lo oscuro, lo cual enriquece a unos cuantos y nos perjudica a muchos. Por ello, es necesario crear un Registro Único de Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas para que exista mayor transparencia en el manejo de los recursos obtenidos vía financiamiento y allegue de los elementos a las entidades de fiscalización para revisar las cuentas públicas locales.

7) Es importante que la Secretaría de Hacienda publique indicadores objetivos que señalen la capacidad de pago de las entidades federativas y la solvencia de las mismas, para que en conjunto con las calificaciones otorgadas por las instituciones calificadoras, sean herramientas útiles a las entidades financieras para decidir acerca de la contratación de alguna operación de crédito con las entidades subnacionales.

8) Es necesario que los funcionarios de las entidades financieras que participen en la calificación de las operaciones, en la evaluación de la situación financiera de las entidades federativas, y en la autorización de los créditos sean solidariamente responsables con los servidores públicos que presenten la solicitudes de crédito, para lo cual es importante analizar la conveniencia de reformar el Código Penal Federal y las distintas leyes financieras.

9) Es necesario que exista un contrapeso en la contratación de operaciones de deuda pública para las entidades financieras, y no un partido comprometa los recursos de generaciones presentes y futuras. Por ello considero viable la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para objetar las operaciones financieras de las entidades federativas y municipios.

Establecer las atribuciones a nivel constitucional y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, será necesario crear una ley reglamentaria que regule el procedimiento respectivo, el cual incluya plazos, medios de defensa y la forma de realizar las notificaciones.

10) En mi propuesta considero que las legislaturas locales deberán seguir conservando sus facultades de aprobación de los límites de endeudamiento, de fiscalización de sus cuentas públicas; sin embargo, en los procesos de contratación de las operaciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá facultades para objetar las operaciones que se pretendan contratar en contravención con las Disposiciones de Carácter General que emita la propia Secretaría.

Fuentes Bibliográficas y hemerográficas

Auditoría Superior de la Federación, Análisis de la Deuda Pública de Entidades Federativas y Municipios, Agosto 2012, p.14.

Del Ángel Mobarak, Gustavo, *El Crédito público en la historia hacendaria de México*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2012, p. 14.

De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*, 6ª edición, Tomo I, México, Editorial Porrúa, 2010, p.445-446.

De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, 1976.

Hernández Trillo, Fausto, *Las finanzas públicas locales en México: Herramientas de diagnóstico y respuesta en un entorno de crisis*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, p. 118,

Impacto del endeudamiento Público estatal sobre la inversión productiva en México, 1993-2006, Revista: Trimestre Fiscal, número 95, INDETEC, Diciembre de 2010.

Quintana Valtierra, Jesús y Rojas Yáñez, Jorge, *Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Trillas, México, 1997.

Reyes Tépac, M., *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde el punto de vista del federalismo fiscal mexicano*, Dirección General de Servicios de

Documentación, información y análisis, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 2012, p.8

Vergara, Fabiola Guadalupe, *El certificado bursátil: Análisis y perspectivas sobre la bursatilización de deuda pública en México*, México, Editorial Porrúa, 2005, p.58.

Iniciativas de ley consultadas

Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 73, fracción VIII y 117 fracción VIII y se adiciona el artículo 73 con la fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México).

Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; se reforma el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como se reforma el artículo 4o., fracción I y se adiciona el Capítulo IX y los artículos 31 a 36 de la Ley General de Deuda Pública (Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México).

Proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de deuda pública se adicionan: un párrafo tercero al artículo 25 recorriéndose los siguientes y anterior en orden subsecuentes; una fracción XII al artículo 76 pasando la anterior a ser XIII; y se reforman las fracciones IV, VIII y XXVIII del artículo 73; los párrafos primero y segundo de la fracción VI del artículo 74; la fracción XI al artículo 76; el primer párrafo de la fracción I del párrafo tercero, del artículo 79; el tercer párrafo del artículo 108; el segundo párrafo del artículo 110; el cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 115; y la fracción VIII del artículo 117 (Partido Acción Nacional).

Fuentes electrónicas

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Introducción y conceptos básicos*, México, 2012.

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=201>

Banco de México, 2012, <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/intermedio/tasas/%7B31B1BA84-7A71-9DAC-14AC-C838B7678FD5%7D.pdf>

Márquez Gómez, Daniel, *Foro de Deuda pública*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura.

Luna Ramos, Margarita Beatriz y Cossío Díaz, José Ramón, *Acerca de las inversiones públicas productivas*, <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam9/ecunam0909.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública 2012 http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/2012/cuarto_trimestre_2012/Informe%204o%20Trimestre%20de%202012.pdf

