



UNIVERSIDAD DON VASCO, A. C.
INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CLAVE 8727-09, ACUERDO No. 218/95



ESCUELA DE DERECHO

“CONTROL AL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL”

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

KAROLH YUNUEN ALCALÁ TINOCO

ASESOR: LIC. FELIPE MARTÍN GALVÁN MURGUÍA

URUAPAN, MICHOACÁN.

FEBRERO DEL 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



**UNIVERSIDAD
DON VASCO**
INTEGRACIÓN Y SUPERACIÓN

UNIVERSIDAD DON VASCO, A.C.

Escuela de Derecho

INCORPORADA A LA UNAM, CLAVE 8727-09, ACUERDO 218/95

Carretera a Pátzcuaro N° 1100

Teléfonos (452) 52 4 25 26, 52 4 17 22 y 52 4 17 46

Correo electrónico: udvderecho@hotmail.com

Uruapan, Michoacán.



Uruapan, Michoacán

AUTORIZACIÓN PARA IMPRESIÓN DE TRABAJO ESCRITO

**CIUDADANO
M.C. RAMIRO JESÚS SANDOVAL,
DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACIÓN Y
REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS,
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,
P R E S E N T E:**

Me permito informar a usted que el trabajo escrito:

“CONTROL AL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL”

Elaborado por:

KAROLH YUNUEN

NOMBRE(S)

ALCALÁ

APELLIDO PATERNO

TINOCO

APELLIDO MATERNO

NÚMERO DE EXPEDIENTE: 410531914

ALUMNA DE LA CARRERA DE LICENCIADO EN DERECHO.

Reúne los requisitos académicos para su impresión.

**“INTEGRACIÓN Y SUPERACIÓN”
URUAPAN, MICHOACÁN, FEBRERO 13 DE 2015.**


LIC. FELIPE/MARTÍN GALVÁN MURGUÍA

ASESOR


LIC. FEDERICO JIMÉNEZ TEJERO

DIRECTOR TÉCNICO



A MI HIJO.

AGRADECIMIENTOS.

Mi eterno agradecimiento a todas las personas que de una u otra manera han hecho esto posible, que mi camino han alumbrado y su mano han extendido en los momentos que más los he necesitado. Gracias papá y mamá por darme la oportunidad de lograr mis sueños, por sus incansables esfuerzos para que yo tuviera una educación mejor. A mi asesor, persona que tiene de mi entera admiración y de la cual tuve la fortuna de aprender tanto académica como personalmente, un verdadero profesionalista, íntegro y pulcro. Gracias a todos mis maestros por la paciencia y el esmero es transmitirme sus enseñanzas. A la Universidad Don Vasco, sede de mi formación profesional, mi alma mater. Al director de la escuela de derecho, ser humano maravilloso siempre preocupado por cada uno de sus alumnos y siempre pendiente de que no fuésemos un abogado más del montón. Infinitamente, gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.	1
1.1 CRISIS FINANCIERA DE 1982.	2
1.2 FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO.	4
1.3 REPRIVATIZACIÓN DE LA BANCA.	5
1.4 AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL.	6
1.5 CRISIS FINANCIERA DE 1994.	7
CONCLUSIÓN	9
CAPÍTULO 2 GENERALIDADES DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL.	11
2.1 DERECHO FINANCIERO.	11
2.2 FINANZAS PÚBLICAS.	12
2.3 INGRESOS PÚBLICOS.	12
2.3.1 Ingresos públicos ordinarios.	13
2.3.2 Ingresos públicos extraordinarios.	13
2.4 LEY DE INGRESOS.	13
2.5 PRESUPUESTO DE EGRESOS Y PLANEACIÓN DEL DESARROLLO.	14
2.5.1 PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO.	15
2.6 DEUDA PÚBLICA.	16
2.6.1 Deuda pública interna	17
2.6.2 Deuda pública externa:	17
2.6.3 Deuda de corto plazo:	17
2.6.4 Deuda de largo plazo:	17

2.6.4.1	Amortizable:	18
2.6.4.2	Perpetua:	18
2.7	GASTO PÚBLICO.	18
2.7.1	Corriente	19
2.7.2	De capital	19
2.8	GASTO FEDERALIZADO.	20
2.9	SISTEMA DE PARTICIPACIONES.	21
2.10	APORTACIONES FEDERALES.	22
2.11	HACIENDA PÚBLICA.	24
2.12	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.	24
2.13	TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN.	24
2.14	INVERSIÓN PÚBLICA PRODUCTIVA.	25
2.15	INSTRUMENTOS DE DEUDA GUBERNAMENTALES.	26
2.15.1	Cetes	26
2.15.2	Bondes	26
2.15.3	Ajustabonos.	27
2.15.4	Udibonos	27
2.16	COORDINACIÓN FISCAL.	28
2.16.1	SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL.	28
2.17	SISTEMA BANCARIO MEXICANO.	29
2.17.1	BANCO DE MÉXICO.	30
2.17.2	INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO.	31

2.17.3 INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE.....	31
2.18 AGENCIA CALIFICADORA.....	31
CONCLUSIÓN	33
CAPÍTULO 3 MARCO JURÍDICO VIGENTE	34
3.1 ÁMBITO FEDERAL.....	34
3.1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ...	34
3.1.2 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.....	37
3.1.3 Reglamento del artículo 9o. De la ley de coordinación fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios.....	40
3.1.4 LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.....	42
3.1.5 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	43
3.2 ÁMBITO ESTATAL.....	44
3.2.1 LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN.....	45
3.2.2 LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA DE COAHUILA.....	48
3.2.3 LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO.....	51
3.2.4 LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA DE JALISCO.....	52
3.2.5 LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA NUEVO LEÓN	54
CONCLUSIÓN	55
CAPÍTULO 4 INICIATIVAS DE REFORMA EN MATERIA DE DEUDA ESTATAL Y MUNICIPAL.....	57
4.1 INICIATIVA DE LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y DEUDA PÚBLICA.....	57

4.2 REFORMA A LOS ARTÍCULOS 73 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ GUILLERMO ANAYA LLAMAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.....	60
4.3 REFORMA A LOS ARTÍCULOS 115 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR ANTONIO BORBOA BECERRA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.....	66
4.4 REFORMA A LOS ARTÍCULOS 115 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CAROL ANTONIO ALTAMIRANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.....	69
CONCLUSIÓN	74
CAPÍTULO 5 CANDADOS AL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL.....	76
5.1.- AGENCIAS CALIFICADORAS.....	77
5.1.1 ANTECEDENTES	77
5.1.2 CONCEPTO	78
5.1.3 CRITERIOS GENERALES A EVALUAR EN LA CALIFICACIÓN.....	79
5.1.4 REQUISITOS PARA OPERAR COMO AGENCIA CALIFICADORA.....	80
5.1.5 AGENCIAS CALIFICADORAS EN MÉXICO	82
5.1.6 CRITERIOS DE LAS CALIFICADORAS PARA ENTIDADES FEDERATIVAS	82
5.1.6.1 STANDARD& POOR'S.....	82
5.1.6.2 FITCH RATINGS (FITCH MÉXICO).....	83

5.1.6.3 CALIFICACIONES DE FITCH MÉXICO PARA LA DEUDA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO (MAYOR A UN AÑO)	84
5.2 EL BANCO DE MÉXICO	86
5.2.1 Concepto	86
5.2.2 RESEÑA HISTÓRICA DEL BANCO DE MÉXICO	86
5.2.3 NATURALEZA JURÍDICA	88
5.2.4 MARCO JURÍDICO DEL BANCO DE MÉXICO	89
5.2.4.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	89
5.2.4.2 LEY DEL BANCO DE MÉXICO	90
5.2.4.3 REGLAMENTO INTERIOR DEL BANCO DE MÉXICO.....	90
5.2.5 FUNCIONES DEL BANCO DE MÉXICO.....	91
5.2.6 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO	92
5.2.4.7 CAUSAS DE REMOCIÓN	94
CONCLUSIÓN	96
CAPÍTULO 6 CONTROL AL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL.....	97
6.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	97
6.2 DEUDA ESTATAL POR TIPO DE ACREEDOR.....	101
6.3 DEUDA POR TIPO DE GARANTÍA	102
6.4 DEUDA ESTATAL POR SU FINALIDAD.....	103
6.5 EL ENDEUDAMIENTO MATERIALIZADO	105
6.6 NUEVAS ALTERNATIVAS PARA CONTROLAR EL ENDEUDAMIENTO	106
CONCLUSIÓN	108

PROPUESTA	110
FUENTES DE INFORMACIÓN	112
Fuentes Bibliográficas	112
Fuentes legislativas	113
Fuentes de sitios web.....	113
ANEXOS	115

INTRODUCCIÓN

La Deuda Pública en 27 de las 32 entidades del país representa más de 100% de sus ingresos propios, de acuerdo con las leyes de ingresos locales y los registros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Uno de los casos icónicos es el de Coahuila, su endeudamiento total al cierre del 2013, fue por 35,543.7 millones de pesos. En tanto, sus recursos propios estimados para el 2014 son por 5,101.1 millones: es decir, su deuda equivale a 696.8% de dichos ingresos. El resto de las entidades son: Morelos, Veracruz, Baja California Sur, Michoacán, Oaxaca, Chiapas, Sonora, Durango, Chihuahua, Jalisco, Colima, Baja California, Tamaulipas, Guerrero, Sinaloa, Estado de México, San Luis Potosí, Tabasco, Aguascalientes, Puebla, Hidalgo y Guanajuato. Esto es 23 entidades federativas que ni aún destinando el 100% de sus ingresos anuales al pago de deuda podrían salir de su recesión.

El problema que se pretende resolver con la propuesta inherente a esta tesis, es el abuso por parte de los representantes públicos en cuanto a Deuda Pública se refiere, ya que debido a la soberanía concedida por la Constitución, cada estado establece sus normas internas y es independiente en varios aspectos. Lo anterior implica la ausencia de un organismo que se encargue de velar por que se haga un manejo adecuado de los recursos públicos provenientes. Debemos mencionar que el contraer Deuda Pública no es para nada una práctica insana, por el contrario es necesaria para las entidades federativas, ya que sin este recurso no podrían llevarse a cabo determinadas metas, el problema es que se hace de manera irresponsable y no se aplica cabalmente a lo que deberían destinarse, aunado a que se pide más de lo que la capacidad de pago les permite.

Es evidente que hay un problema, éste existe y nos afecta a todos de diferentes maneras. Ahora bien, ¿qué origina dicho problema? La hipótesis de

este proyecto se resume a lo siguiente: existe crisis financiera a nivel estatal debido a legislaciones que les permiten a los gobernantes contraer Deuda Pública careciendo de liquidez para pagarla. Dentro de esta hipótesis, hay diversos elementos; primero se encuentra la alta dependencia de las entidades federativas en relación a ingresos federales; está la incapacidad de las entidades federativas para recaudar ingresos propios; existe también la falta de seguimiento a los proyectos para los cuales se contrata Deuda Pública, ya que las entidades financieras que otorgan empréstitos no se cercioran de que éstos se utilicen en una obra pública productiva; y, principalmente se carece de un organismo autónomo que no tenga interés ya sea directo o indirecto en la contratación de empréstitos, que actúe de manera imparcial y sobre todo que esté alejado de cuestiones políticas.

El motivo de la elección de este tema es la realidad social palpable que resentimos los ciudadanos, al darnos cuenta de que nuestros sistemas de educación, salud, seguridad pública y desarrollo social no están funcionando correctamente, pese a que año con año es una gran cantidad de recursos públicos la que se destina a dichos sectores y simplemente éstos no mejoran, lo único que mejora es el nivel de vida socioeconómico de aquellos que ostentan cargos públicos.

Como Objetivo General, se pretende lograr estabilidad financiera a nivel Subnacional, poniendo límites al innecesario sobreendeudamiento de las entidades federativas. Particularmente, se busca que las entidades federativas manejen un mismo criterio dentro de su legislación en materia de Deuda pública,

en el cual se obligue a las Administraciones Estatales a someterse a la evaluación de por lo menos dos Agencias Calificadoras de Valores debidamente constituidas y reconocidas en el Estado, con la finalidad de esclarecer la situación financiera que tienen los estados al momento de solicitar préstamos a cualquier tipo de acreedor. Dicho dictamen servirá de referencia al acreedor para saber si es viable o no aprobar el préstamo solicitado.

El problema que se trata de resolver con la presente investigación, es la laguna legislativa en materia de deuda pública para todas aquellas entidades federativas que presentan opacidad, pérdidas injustificadas y pocos resultados respecto de los recursos públicos provenientes de empréstitos. Se busca que el procedimiento de deuda pública no concluya con la entrega del recurso, sino que exista un seguimiento por parte de la entidad acreedora para saber cómo, cuánto y en qué se está gastando el dinero prestado, todo esto con la finalidad de no quedarnos con obras públicas inexistentes, inconclusas o mal hechas. Se busca pues, que se justifique todo crédito solicitado y que éste sea una obra productiva, como la Constitución lo indica, para que cada vez sea menos la necesidad de requerir empréstitos y que los estados vean la luz al final del túnel de la insolvencia en que se encuentran hoy en día.

Lo anterior será determinante para que los estados no contraigan más compromisos que no sean capaces de cumplir. Otro Objetivo Particular, es que debe también establecerse un límite en cuanto al porcentaje de Participaciones Federales que pueden dejarse en garantía para asegurar el pago de sus deudas, toda vez que dichos recursos no fueron creados con el fin de amortizar deudas y de acuerdo con información obtenida de estudios realizados por la Auditoría

Superior de la Federación, en promedio, más del ochenta por ciento de las Participaciones Federales son empleadas para liquidar las obligaciones de las entidades federativas.

Con la finalidad de darle mayor transparencia a los procedimientos para contraer Deuda Pública, se considera necesaria la intervención de Banco de México, dada la independencia que posee en cuanto a sus funciones y facultades, puede ser el organismo idóneo para dar el visto bueno a los préstamos solicitados por los estados.

En el desarrollo de este proyecto de investigación, se justificará que el sobreendeudamiento de las entidades federativas se atribuye a las causas mencionadas y que dicho problema se puede solucionar con la propuesta que hace la tesista. No obstante, ¿qué pasaría si debido a no contar con la solvencia necesaria se le negasen los empréstitos a los estados?, una posible consecuencia negativa es un deterioro económico peor al actual, ya que al no contar con recursos provenientes de empréstitos, no podrían alcanzarse las metas establecidas de la entidad de que se trate. Empero, con este proyecto no se pretende perjudicar más a la ya dañada economía de los estados, más bien buscar una alternativa y poner freno a aquellos que hacen mal uso de los recursos públicos.

Para desarrollar este proyecto, se usarán diversas técnicas de investigación, como es la documental, ya que se recopilará información fidedigna proporcionada por Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Auditoría Superior de la Federación, la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Agencias Calificadoras de Valores que operan en el país. También

se empleará como técnica de campo la entrevista, misma que se realizará a un ejecutivo de la Agencia Standard&Poor's, y a otro ejecutivo de la institución de banca múltiple Banco del Bajío con el fin de analizar la hipótesis desde la perspectiva de dichas entidades.

El capitulado del presente proyecto está dividido en seis partes; el primero es una reseña histórica en la cual se habla de las crisis financieras por las cuales ha atravesado México, cómo se originaron, los factores detonantes de su surgimiento, las medidas empleadas para resolverlo y las repercusiones que trajeron dichas medidas; el segundo Capítulo contiene los conceptos fundamentales necesarios para la comprensión de la investigación; en el tercer Capítulo se encuentra la legislación vigente en materia de Deuda Pública, partiendo de la Constitución y hasta llegar a las leyes secundarias de cada estado en materia de Deuda Pública, con el fin de encontrar las deficiencias existentes en las mismas; el cuarto Capítulo se refiere a las iniciativas de ley que pretenden dar solución al endeudamiento de los estados, de las cuales algunas podrían ser útiles en complemento con la propuesta contenida en este Proyecto; el quinto Capítulo se enfoca a lo que serían los candados y el papel que juegan dentro de este proyecto, nos dice qué es una Agencia Calificadora de Valores y las diversas funciones que tiene, una de ellas evaluar y proporcionar dictamen y calificación a entidades federativas, y dentro del mismo capítulo se habla de la organización, funciones y facultades del Banco de México, para incluirse en la propuesta del Proyecto como última instancia dentro del esquema de contratación de deuda; el Capítulo sexto contendrá una explicación de la problemática existente de endeudamiento de entidades federativas, con lo cual se hará énfasis al por qué es

necesario emplear las medidas propuestas en la investigación y cómo ayudarán éstas a resolver el problema; por último, la propuesta, aquello que específicamente será útil para acabar con el endeudamiento, todas aquellas reformas que deban realizarse en las diversas legislaciones analizadas.

CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.

Han sido varias crisis financieras las que han golpeado la economía mexicana a lo largo de la historia, las cuales es de suma importancia analizar, debido a que son un claro ejemplo de que si no se actúa en el momento oportuno, situaciones que pueden evitarse con medidas preventivas simples, se harán cada vez mayores y sus consecuencias arrastrarán a un mayor número de personas.

Es alarmante la velocidad con que ha crecido la Deuda Pública en varias entidades federativas y durante la última década. Debe hacerse hincapié a los factores que años atrás influyeron para desencadenar las diferentes crisis económicas, ya que todas comenzaron por descuidos que de haberse atendido con anticipación, se hubiesen evitado demasiados problemas.

Quizá el lector se pregunte ¿de qué sirve hablar de las diferentes crisis financieras por las que ha pasado el país con el endeudamiento de los estados?, la respuesta es sencilla, estas crisis comenzaron con un pequeño brote, que se fue haciendo grande y después incontrolable, tanto que tuvieron que tomarse medidas desesperadas para ponerle solución. Hubo devaluaciones, nacionalización y luego privatización de la Banca Comercial y todo ello es por las malas políticas monetarias y financieras, que como ya se ha mencionado, pudieron manejarse con medidas preventivas para evitar las correctivas.

1.1 CRISIS FINANCIERA DE 1982.

Esta crisis tiene sus raíces en años anteriores. Primeramente, en el mandato del presidente Luis Echeverría Álvarez, hubo diversos factores que llevaron al país a un severo estado de recesión, debido a la crisis agraria, fuga de la inversión extranjera, la creación de numerosos sindicatos, entre otros; todo lo cual dejó al país en bancarrota y consecuencia de ello, fue necesario acudir a organismos internacionales para el control de la situación.

El entonces presidente de la República Luis Echeverría negoció un convenio con el Fondo Monetario Internacional, en el cual se acordaba tomar medidas consistentes en restricciones a los aumentos salariales, austeridad en el gasto público, aumento de tarifas de servicios públicos, disminución de déficit discal y restricciones a la deuda externa. Quien tuvo que llevar a cabo tal convenio, fue el sucesor de Echeverría, José López Portillo, quien recibió al país envuelto en caos, debido al descontento de los trabajadores por los bajos salarios, los enfrentamientos campesinos por la crisis agraria y por los movimientos sindicales. López Portillo manejó una política de productividad, buena organización y austeridad fiscal, cumpliendo también con el convenio impuesto por el Fondo Monetario Internacional.

La productividad aumentó y aumentaron los costos de los productos, absorbiendo el impacto de la severa crisis. Se descubrieron yacimientos de petróleo y su producción creció al doble. Todo parecía marchar perfectamente, el gobierno adquirió grandes préstamos con otros gobiernos, aumentó también la inversión extranjera. Desafortunadamente el cambio repentino en los mercados

petroleros hizo descender el precio de los hidrocarburos y aumentar las tasas de interés. El Gobierno tuvo graves repercusiones y la deuda contraída se incrementaba rápidamente, el gobierno incrementó su deuda, así como los intereses de la misma, motivo por el cual el país se sumergió en una de las peores crisis económicas en su historia.

México se encontró en una situación económica devastadora, el peso se devaluó pasando de 12 a 22 por dólar, y posteriormente en agosto, de 22 a 70 pesos por dólar. Debido a esto, el gobierno quedó insolvente y se vio en la necesidad de suspender el pago de su deuda externa, y como consecuencia de ello, el entonces presidente Miguel de la Madrid decretó la expropiación de las instituciones bancarias, teniendo el control absoluto en el tipo de cambio.

En 1983 se crea el Fideicomiso de Cobertura de Riesgo cambiario (Ficorca). En el marco de la recesión económica derivada de la crisis de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid obtuvo un préstamo del exterior para financiar el déficit fiscal, la deuda externa y la actividad productiva. Dichos recursos sirvieron para crear el Ficorca, fondo que se empleó para salvar de la quiebra a 20 grandes empresas al asumir pasivos por 12 000 millones de dólares mediante garantías del Banco de México. Comenzó la privatización de empresas paraestatales.¹

El 14 de enero de 1985, se publicó en el DOF la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en la cual se establecía entre otras cosas, que la banca múltiple debía participar en el mecanismo de apoyo preventivo para preservar su estabilidad financiera, al que denominó FONAPRE (Fondo de Apoyo

¹ <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont2/fobapro1.htm>. fecha de consulta 30 de mayo de 2013.

Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple), el cual era un fideicomiso creado por el Gobierno Federal por conducto de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto con una duración indefinida.²

La federación tuvo que desembolsar tres billones de pesos para adquirir las instituciones de crédito comercial y privado cuya deuda ascendía a 25 mil millones de dólares.

1.2 FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO.

Con la finalidad de prever futuras crisis financieras, se crea este fondo, el cual serviría para amortiguar una posible fuga masiva de capitales y que los bancos no cayeran en insolvencia, ya que se otorgaban préstamos que los deudores posteriormente no podían pagar, lo cual también fue controlado, Previendo la privatización de los bancos el 18 de julio de 1990, se publica en el DOF, la Ley de Instituciones de Crédito, en cuyo artículo 122 (derogado en 1999) establecía que las instituciones de banca múltiple debían participar en el mecanismo preventivo de protección al ahorro a través de un fideicomiso, el cual sería administrado por el reciente organismo autónomo Banco de México, y su finalidad era la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros a las instituciones de banca múltiple, y para que éstas pudiesen recibir los apoyos preventivos, debían garantizar el pago puntual y oportuno del apoyo con acciones representativas del capital social, valores gubernamentales o con cualquier otro bien que satisficiera la garantía requerida.

² <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/28/leg/leg7.pdf>. Fecha de consulta 28 de mayo de 2013.

En éste contrato solo intervinieron la SHCP como fideicomitente y Banco de México como fiduciario, sin dar participación a las instituciones bancarias.

Ésta ley modifica la estructura de lo que era FONAPRE, en la manera en que se apoyaba a las instituciones de crédito, y de ésta manera el gobierno de Carlos Salinas de Gortari instituye el Fobaproa, un fondo de contingencia para enfrentar problemas financieros extraordinarios. Ante posibles crisis económicas que propiciarán la insolvencia de los bancos por el incumplimiento de los deudores con la banca y el retiro masivo de depósitos, el Fobaproa serviría para asumir las carteras vencidas y capitalizar a las instituciones financieras.³

En 1998 el Fobaproa es sustituido por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario IPAB cuya ley se promulga en diciembre del año en mención.

1.3 REPRIVATIZACIÓN DE LA BANCA.

Durante el sexenio de Salinas, México sufre cambios estructurales en cuanto a su sistema financiero, siendo uno de los principales cambios en su sexenio, la privatización de la banca llevaba a cabo mediante reforma constitucional a los artículos 28 y 123 los cuales fueron aprobados el 12 de mayo de 1990. Las cuestiones de la privatización habían sido ya tomadas en cuenta desde la administración de Miguel de la Madrid, ya que se permitía que el 33 % del capital social de los bancos fuera del sector privado, tal como es el caso de Teléfonos de México, cuya privatización se llevó a cabo por medio de subastas públicas. Durante el proceso de privatización, 18 instituciones financieras fueron

³ <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont2/fobapro1.htm>. Fecha de consulta 30 de mayo de 2013

vendidas a particulares para reducir los gastos de la administración e involucrar a la iniciativa privada en el proceso productivo, lo cual permitió al Gobierno Federal recaudar más de 13 000 millones de dólares, fondo que sirvió para amortizar el pago de la deuda interna, además, se permitió la entrada y establecimiento a bancos extranjeros.

Ante posibles crisis económicas que propiciaran la insolvencia de los bancos por el incumplimiento de los deudores con la banca y el retiro masivo de depósitos, el Fobaproa serviría para asumir las carteras vencidas y capitalizar a las instituciones financieras.

1.4 AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL.

El 20 de agosto de 1993 se declara la autonomía del Banco de México, publicándose en el Diario Oficial de la Federación, debido a que era un organismo descentralizado de la administración pública federal, entonces se le otorga el carácter de organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones y es regido por la Ley del Banco de México, que entraría en vigor el 1º de abril de 1994. Dicha autonomía fue otorgada en virtud de los abusos cometidos en cuanto la emisión de dinero no respaldado que lo único que provocó fue inflación y por consecuencia una severa crisis financiera.

1.5 CRISIS FINANCIERA DE 1994.

Para el final del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, y entrando al poder Ernesto Zedillo Ponce de León, México resiente otra crisis financiera trascendental, ya que ésta fue provocada por diversos factores, como la falta de reservas internacionales, causándose nuevamente la devaluación del peso mexicano.

El entonces presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton autoriza una línea de crédito para el gobierno mexicano por 20 mil millones de dólares para que éste pudiera cumplir las obligaciones contraídas en dólares a sus acreedores.

En el contexto internacional, las consecuencias económicas de esta crisis se denominaron "Efecto Tequila". En México también se le conoce como el "Error de diciembre", una frase acuñada por el ex presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari para atribuir la crisis a las presuntas malas decisiones de la administración entrante de Ernesto Zedillo Ponce de León y no a la política económica de su sexenio.⁴

Empresas mexicanas que tenían deudas en dólares, sufrieron un grave golpe a su economía, por el despido masivo de empleados, además de varios suicidios debido a la tensión ocasionada por las deudas.

Zedillo tomó posesión el 1 de diciembre de 1994. Días después tuvo una reunión con empresarios mexicanos y extranjeros, comentando sobre la devaluación que se veía venir, la cual se preveía en un aumento del 15%, llegando a los 4 pesos por dólar. Los críticos del gobierno de Zedillo argumentan que

⁴ <http://www.planoinformativo.com/nota/id/171081>. fecha de consulta 29 de mayo de 2013.

aunque la devaluación era necesaria, no se manejó correctamente al haberla anunciado, ya que muchos extranjeros retiraron sus inversiones, y así se agravaron los efectos de la devaluación, posteriormente a principios de 1995, Zedillo decidió establecer el sistema de libre flotación del peso⁵, pero cuando el dólar dejó de ser controlado por el gobierno, el peso perdió la mitad de su valor, lo cual provocó que las deudas en dólares no pudieran ser pagadas.

De acuerdo con el ex presidente Carlos Salinas de Gortari, las decisiones de Zedillo, principalmente la de anunciar la devaluación a los inversionistas, y establecer el sistema de libre flotación fueron “el error de diciembre”.

Las repercusiones que trajo consigo esta crisis se tradujeron en pérdidas económicas para las familias, afectando más que a nadie, a la clase media.

Posteriormente, en 1995 la eventual quiebra de los bancos hacía imposible el acceso a créditos y los ahorradores no hubieran podido disponer de sus depósitos, lo que habría colapsado la infraestructura productiva, por lo que el Gobierno Federal aplicó el Fobaproa para absorber las deudas ante los bancos, capitalizar el sistema financiero y garantizar el dinero de los ahorradores. Los pasivos del Fobaproa ascendieron a 552,000 millones de dólares por concepto de cartera vencida que canjeó por pagarés ante el Banco de México. Dicho monto equivale al 40% del PBI de 1997, a las dos terceras partes del Presupuesto de Egresos para 1998 y el doble de la deuda pública interna.⁶

⁵ El gobierno decidió no intervenir ni manipular el peso, para que éste flotara libremente en el mercado, de tal manera que su precio se fijara por la oferta y la demanda.

⁶ <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont2/fobapro1.htm>. Fecha de consulta 30 de mayo de 2013

CONCLUSIÓN

Los factores que han influido al endeudamiento en México, fueron entre varios, la inadecuada regulación en cuanto a la autonomía del Banco Central y el hecho de que éste se encontrara al arbitrio del ejecutivo y no poder implementar políticas económicas que favorecieran la estabilidad financiera del país.

Como resultado de la ausencia de medidas preventivas adecuadas, tuvieron que aplicarse las correctivas, como primer antecedente de ello fue el FONAPRE, que fue un fideicomiso creado para salvar a la banca múltiple en donde éstas tenían que participar en el mecanismo de apoyo para su estabilidad financiera. Posteriormente fue sustituido por el FOBAPROA, otro fideicomiso creado para respaldar la liquidez de instituciones financieras endeudadas hasta el tope por realizar préstamos mayoritariamente a gobiernos estatales que incumplieron en sus compromisos, motivo por el cual se tuvo que acudir a un rescate financiero transformando la deuda de esos bancos en deuda pública, lo cual en conjunto con otros factores provocaría una de las peores crisis en la historia del país.

La nacionalización y posterior privatización de la banca es otro de los síntomas de la deficiencia existente en aquel entonces en el sistema financiero, ya que primero para rescatar a los bancos tuvieron que ser expropiados, lo cual en lugar de mejorar la situación financiera del país, solo la agravó, el Gobierno se endeudó desmedidamente para cubrir los pasivos de los bancos. Posteriormente una reprivatización se dio a cabo permitiendo la participación del sector privado y

la entrada de bancos extranjeros, lo cual le permitió al gobierno hacerse llegar de recursos económicos por la subasta de dichas instituciones.

Finalmente otro suceso de relevancia y de particular mención en otro capítulo, fue la autonomía otorgada al Banco de México, para permitirle tomar las medidas adecuadas en cuanto a las políticas monetarias del país, dejando de estar bajo la intervención de la Administración Pública Federal.

CAPÍTULO 2 GENERALIDADES DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL.

A lo largo del desarrollo del tema, se manejan constantemente algunos conceptos que es de primordial importancia tener claros, por tal motivo es la elaboración del presente capítulo, a fin de hacerse comprender lo que se pretende comunicar. Es importante tomar los términos básicos que nos ayudarán a entender la estructura y funcionamiento de la deuda pública estatal, conocer el ¿qué?, ¿cómo?, ¿por qué?, ¿quiénes?, ¿cuándo?, a fin de despejar las ideas contenidas en cada capítulo. Se explicarán los puntos generales aunque en algunos casos algún concepto se maneje por separado en un capítulo especial, con el objeto de abarcar la totalidad de éstos y se tenga previamente una noción al respecto.

2.1 DERECHO FINANCIERO.

Dentro de la elaboración de este proyecto, se inmiscuyen distintas ramas del derecho, como podría ser el derecho administrativo, bancario e incluso el derecho penal, pero primordialmente estamos hablando de Derecho Financiero , ya que el tema de la deuda pública y las finanzas públicas le corresponden a dicha rama, por lo cual es necesario tener claro qué es el derecho financiero, mismo que se definirá como un conjunto de normas e instituciones encaminadas a regular la actividad financiera del estado, entendiéndose como tal, la obtención, manejo y aplicación de los recursos públicos.

A su vez, los recursos públicos serán todos aquellos bienes corpóreos e incorpóreos que conformen la riqueza de un estado, los cuales pueden consistir en papel moneda, inmuebles o títulos valores. Hablamos pues, de todo aquello que forme parte del patrimonio de un estado.

2.2 FINANZAS PÚBLICAS.

El estudio de las finanzas públicas es de acuerdo con Richard Musgrave “el análisis integral de los ingresos y los gastos del estado que tienen por objeto la realización de las funciones financieras estatales: la óptima asignación de recursos para la satisfacción de las necesidades públicas; la equidad en la distribución del ingreso; el crecimiento económico con estabilidad en los precios y pleno empleo de los recursos productivos y, por último, el desarrollo económico”.⁷

El tema de las finanzas públicas, en este caso a nivel estatal, se relaciona en diversos aspectos, como la asignación de recursos para satisfacer las necesidades públicas. Un inoportuno manejo de dichas finanzas, traerán consigo desde luego recesión y rezago económico para el estado de que se trate.

2.3 INGRESOS PÚBLICOS.

Son aquellos recursos que obtiene el estado, así como las formas y medios que utiliza el mismo para obtener dichos recursos económicos con los que hace frente a los gastos gubernamentales.

⁷ MUSGRAVE, Richard, Publica in Theory and Practice, 1975, citado por VALDIVIA Gil Gerardo, Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público 3 p.

2.3.1 Ingresos públicos ordinarios: obtenidos por el estado de forma regular en un periodo determinado al cual se le denomina ejercicio fiscal y dura un año natural (impuestos, derechos aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, rezagos, productos).

2.3.2 Ingresos públicos extraordinarios: su aplicación se da en condiciones especiales, cuando acontece alguna circunstancia que haga necesaria esa percepción (impuestos y derechos extraordinarios, empréstitos, emisión de papel moneda, expropiaciones).

En este caso se aborda más ampliamente respecto de los ingresos extraordinarios, aquellos provenientes de empréstitos, tema principal de este proyecto.

2.4 LEY DE INGRESOS.

En general, una ley de ingresos es aquel documento propuesto por el poder ejecutivo ya sea estatal o federal y aprobado por el poder legislativo, en el cual se consignan los importes de los Ingresos de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que debe captar el gobierno, en este caso estatal, en el desempeño de sus funciones en cada ejercicio fiscal. Ningún ingreso, sea cual fuere su naturaleza, podrá ser cobrado de ninguna manera si no está previsto en la Ley de Ingresos.

2.5 PRESUPUESTO DE EGRESOS Y PLANEACIÓN DEL DESARROLLO.

Existe una relación directa entre la planeación del desarrollo y el presupuesto, desde el punto de vista práctico, la etapa más importante de la planeación del desarrollo es la conversión de esta en programas de mediano y corto plazo en el presupuesto anual, mediante el estudio del vínculo entre el plan, los programas de corto plazo y el presupuesto, es posible verificar si un gobierno pretende o puede realizar un plan o no: asimismo, el presupuesto es uno de los instrumentos más importantes de la planeación indicativa, pues mediante él se efectúa la programación de los gastos del sector público y se dota al estado del mecanismo adecuado para aplicar una política fiscal y crediticia que influya y en ocasiones determine la asignación de recursos del sector privado.⁸

De acuerdo con la Real Academia, el presupuesto “se refiere siempre a los gastos e ingresos que tiene un ente en un periodo determinado de tiempo”.

Citando al Jurista Sergio Francisco de la Garza, el presupuesto es “un instrumento de carácter administrativo y contable que, basado en la estimación de ingresos y egresos para un periodo determinado, define la distribución de recursos por dependencias administrativas y por objeto del gasto”.⁹

Se entiende al presupuesto entonces, como aquel instrumento en el cual se plasmarán todos aquellos gastos y erogaciones que han de realizarse durante un ejercicio fiscal por parte de la Administración Pública, en sus distintos niveles.

⁸ FUENTES QUINTANA, Enrique. Hacienda Pública y Sistemas Fiscales.

⁹ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 101 p.

2.5.1 PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO.

- A) Universalidad: el presupuesto debe incluir todas las erogaciones del ejercicio fiscal.
- B) Especialidad: deben afectarse las partidas de forma específica, es decir, deben quedar claros los aspectos cuantitativos y cualitativos de la inversión pública.
- C) Publicidad: el presupuesto debe ser conocido por todos los gobernados, por lo que estos principios permiten el control de la propia acción del estado por la opinión pública.
- D) Anticipación: el presupuesto debe ser aprobado con anterioridad al inicio del periodo fiscal que regirá.
- E) Anualidad: la anualidad del presupuesto en varias ocasiones implica problemas, ya que las acciones del estado en ocasiones no permiten su realización en periodos estrictos de tiempo. Por lo tanto también son contemplados los presupuestos plurianuales.

En los presupuestos de egresos de las entidades federativas deben contemplarse todos aquellos proyectos a realizar durante un ejercicio fiscal, así como los ya contemplados en ejercicios anteriores pendientes de concretarse. Todos los gastos y erogaciones deben estar contemplados en el presupuesto, de tal suerte que en algunos casos, los estados tienen facultad de modificar sus presupuestos con el propósito de que cada movimiento o gasto quede contemplado.

2.6 DEUDA PÚBLICA.

De acuerdo con la Real Academia Española, una deuda es aquella obligación que alguien tiene de pagar, satisfacer o reintegrar a otra persona algo, por lo común en dinero. Dicho concepto lo relacionamos en este caso con otros como crédito, financiamiento o empréstito.

En el caso de México, a nivel federal, la deuda pública se vincula con los conceptos de financiamiento y empréstito. En la Ley General de Deuda Pública se proporciona tal concepto, entendiéndose como tal:

Art. 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, y
- VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.¹⁰

La deuda pública se ha convertido en un frecuente instrumento de financiamiento para el Estado. El sector público puede obtener fondos a través de

¹⁰ Ley General de Deuda Pública, art. 1º.

su participación en los mercados de dinero y de capital. Estos ingresos públicos se formalizan generalmente por medio de contratos de crédito o de la emisión de bonos en virtud de los que el Estado se compromete al pago periódico de intereses y a la devolución del principal.¹¹

Para destacar algunas características importantes de la deuda pública, habremos de referirnos a un primer criterio de clasificación dividiéndola en deuda pública interna y deuda pública externa.

2.6.1 Deuda pública interna: obtiene fondos del mercado de dinero y capitales dentro del país.

2.6.2 Deuda pública externa: se contrata en los mercados financieros del exterior, generalmente en moneda extranjera.

Desde el punto de vista temporal se puede clasificar a la deuda pública de largo plazo y de corto plazo,

2.6.3 Deuda de corto plazo: suele ser constituida por bonos gubernamentales. Con frecuencia su función consiste en cubrir los déficits de caja que se presentan durante la ejecución del presupuesto, ya que la recaudación tributaria y los egresos no siempre están sincronizados, por lo cual se generan problemas de liquidez, y para cubrirlos suelen utilizarse bonos gubernamentales.

2.6.4 Deuda de largo plazo: este tipo de deuda a su vez se puede subdividir en amortizable y perpetua.

¹¹ VALDIVIA Gil Gerardo, Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público. 93 p.

2.6.4.1 Amortizable: debe ser liquidada a la fecha de su vencimiento

2.6.4.2 Perpetua: no tiene fecha de pago, por lo tanto la obligación por parte del Estado de amortizarla es ambigua.

La deuda pública se puede dividir en tres fases: la contratación o emisión, la posible conversión y la amortización. Un empréstito inicia desde el momento de su contratación o de la emisión al público y culmina cuando el estado reembolsa el capital que le fue prestado.

Otra forma de referirnos a la deuda pública es el financiamiento, entendido en nuestra legislación como “la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o de cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazo; los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores”.¹²

2.7 GASTO PÚBLICO.

Es el conjunto de erogaciones, generalmente en dinero que realizan los órganos del estado así como las demás entidades públicas y que incide sobre las finanzas estatales, teniendo el propósito de satisfacer los objetivos y metas que el estado se propone en un ejercicio determinado.

¹²¹² Artículo 2º Ley de Deuda Pública.

El autor Amieva-Huerta nos define al gasto público como “todo pago no recuperable que efectúa cada nivel de Gobierno, mediante el cual puede efectuarse o no una contraprestación”.¹³

La clasificación del gasto público en función de su destino, este puede ser corriente o de capital.

2.7.1 Corriente: es el conjunto de erogaciones que constituye un acto de consumo, y que por consiguiente, no genera activos.

2.7.2 De capital: erogación destinada a la creación de bienes de capital y a la conservación de los ya existentes así como a la adquisición de muebles e inmuebles.

En dos los niveles de gobierno, el gasto público es ejecutado por todas aquellas autoridades y organismos autorizados en la ley de egresos. La eficacia o el inadecuado manejo del gasto público son directamente proporcionales al debido desarrollo, retroceso o estancamiento de un gobierno o entidad. Hoy por hoy, el indebido manejo del gasto público ha provocado estancamiento en varias entidades federativas.

La mayor partida del Gobierno Federal está destinada al pago de remuneraciones y pensiones de los trabajadores. En 1998 del 80% de gasto programado para gasto corriente, un 41.4% correspondió a pago de salarios a servidores públicos y 11.6% a pensiones de trabajadores. El que se lleva mayor gasto corriente es el correspondiente a las remuneraciones del magisterio del sistema educativo, después los programas de salud y seguridad social y también

¹³ AMIEVA-HUERTA, Juan. Finanzas Públicas en México. 147 p.

el sistema de administración de justicia y seguridad pública. En México el 71% del gasto corriente se destina a servidores públicos adscritos a programas de salud y educación pública.¹⁴

Como se puede apreciar, el destino real del gasto corriente no es el pago de insumos para el Funcionamiento del Gobierno (papelería, servicio telefónico, equipo de oficina, renta, etc.) sino que se encuentra estrechamente vinculado a programas de desarrollo social.

2.8 GASTO FEDERALIZADO.

Es el dinero que el Gobierno Federal entrega a los gobiernos de los estados y municipios para impulsar el desarrollo regional y ayudar a cubrir las necesidades de la población local en materia de educación, salud, energía, seguridad y obras públicas.

Los principales rubros y también los más cuantiosos que integran el Gasto Federalizado son las Participaciones Federales (Ramo 28) y las Aportaciones Federales (Ramo 33). Las primeras pueden ser utilizadas libremente por los estados, mientras que las segundas deben tener un fin específico asignado por el Gobierno Federal.

¹⁴ AMIEVA.HUERTA, Juan. Finanzas Públicas en México. 180 p.

2.9 SISTEMA DE PARTICIPACIONES.

Su finalidad es la de compartir con estados y municipios los rendimientos de la recaudación fiscal federal, los derechos sobre hidrocarburos y minería, los productos relacionados con bienes y bosques nacionales, los accesorios de los impuestos y derechos participables y las multas por infracciones a las leyes administrativas distintas de las fiscales a cambio de que las entidades federativas auto eliminen su potestad de establecer gravámenes en que había múltiple tributación, fundamentalmente los relativos al comercio, industria, agricultura y ganadería.¹⁵

Por su parte, la Ley de de Coordinación Fiscal marca las bases para el establecimiento de colaboración administrativa entre los tres niveles de gobierno. Los convenios de colaboración administrativa establecen que el estado miembro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrá delegar a las autoridades fiscales municipales, en materia de multas administrativas que no sean de carácter fiscal, funciones de notificación, determinación de accesorios y recaudación, incluso mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Las participaciones de las entidades federativas en los recursos federales se hacen principalmente por medio del Fondo General de Participaciones y el fondo de Fomento Municipal.

¹⁵ MENDEZ Galeana, Jorge. Introducción al Derecho Financiero Mexicano. 122 p.

2.10 APORTACIONES FEDERALES.

Las aportaciones federales correspondientes al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, tiene el propósito de contrarrestar desequilibrios regionales, ante la insuficiencia de recursos fiscales propios, tanto de las entidades federativas como de sus municipios, particularmente los más rezagados del desarrollo social.¹⁶

Los fondos contemplados por la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 25 son los siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativa.¹⁷

Dentro del capítulo referente a los fondos, se establece cómo se llevará a cabo la repartición, administración, ejercicio y vigilancia de dichos fondos.

¹⁶ MENDEZ Galeana, Jorge. Introducción al Derecho Financiero Mexicano. 125 p.

¹⁷ Art. 25 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las aportaciones federales son recursos federales, sobre los cuales tiene facultades de fiscalización y control la Auditoría Superior de la Federación, sin embargo se puede señalar que en materia del Ramo 33, las dependencias federales no son responsables de la aplicación de los recursos que se haga a nivel estatal o municipal, por lo que no les corresponde contar con la documentación comprobatoria del gasto. Todo esto en virtud de que los recursos del Ramo 33 se incorporan y consideran como recursos propios de los estados y municipios, por lo que corresponderá ejercer los recursos y comprobar su aplicación y es precisamente por ello que la ASF puede auditarlos para lo cual se coordina con las entidades de fiscalización a nivel estatal.¹⁸

Los recursos provenientes del Ramo 33 Aportaciones Federales, se reportan tanto en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, como en los presupuestos de egresos estatales conforme a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal. Por lo tanto, los estados son responsables del ejercicio de las aportaciones federales, por lo que una vez recibidos los recursos, el control y evaluación corresponden a las autoridades estatales.

Cabe señalar que, en primera instancia, es competencia de las contralorías estatales y municipales identificar los desvíos y malos manejos de los mencionados recursos, pero se presume una falta de control por parte de dichas contralorías, lo que complica la fiscalización en los niveles de gobierno estatal y municipal.

¹⁸ RABASA Gamboa; Emilio, rocha Torres Silvia E. Problemas Actuales del Derecho Financiero Mexicano. 142-143 Pp.

2.11 HACIENDA PÚBLICA.

También conocida como la actividad financiera del estado, misma que inicia cuando el Estado se apropia de los bienes producidos y los convierte en ingresos para cubrir los gastos que le son necesarios para satisfacer las demandas de la colectividad, de tal suerte que los ingresos y los gastos públicos son los elementos primarios de la clasificación fundamental de las finanzas públicas.

2.12 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal encomienda a la SHCP cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes, así como los del Distrito Federal, está facultada para intervenir en todas las operaciones en las que se haga uso del crédito público, así como manejar la deuda pública de la federación y del Distrito Federal.

El papel de la SHCP en el tema de deuda pública será el de llevar el control a través del Registro Único de Obligaciones de todos aquellos compromisos o financiamientos de estados y municipios que estén garantizados con ingresos provenientes por participaciones federales.

2.13 TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN.

La Tesorería de la Federación (TESOFE), por mandato legal, debe proporcionar a la Federación los servicios de tesorería y de vigilancia de fondos y valores. Tiene como objetivo administrar con eficiencia, eficacia y transparencia

los fondos y valores propiedad del Gobierno Federal y los que están bajo su cuidado, así como proporcionar información oportuna para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.¹⁹

2.14 INVERSIÓN PÚBLICA PRODUCTIVA.

Se entiende como inversión, en el sentido económico, una colocación de capital para obtener una ganancia futura. Esta colocación supone una elección que conlleva un beneficio inmediato por uno futuro. Cuando dicha inversión la efectúa un ente de derecho público, se habla de inversión pública, y se dice que es productiva porque se espera que genere algo, que retribuya de alguna manera lo que se ha empleado en tal inversión.

De acuerdo con la Ley de Deuda Pública para el estado de Michoacán, las inversiones públicas productivas son “las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, así como cualesquiera obras o acciones que en forma directa o indirecta produzcan beneficios para la población, generen o liberen recursos públicos o produzcan incremento en los ingresos de las entidades, incluyendo las acciones para refinanciar o reestructurar deuda a cargo de las entidades”.²⁰

La Ley de Deuda Pública de Michoacán nos advierte que los empréstitos deben emplearse a inversiones públicas productivas, en un proyecto destinado

¹⁹ <http://www.shcp.gob.mx/sitioTESOFE/Paginas/intro1.aspx#>. Fecha de consulta 2 de junio de 2013.

²⁰ Artículo 5º Ley de Deuda Pública de Michoacán.

para crear y producir algún tipo de bien o servicio, que se sustente por sí mismo con los recursos generados o bien genere cualquier tipo de utilidad.

2.15 INSTRUMENTOS DE DEUDA GUBERNAMENTALES.

El Gobierno Federal para hacerse llegar de recursos, tiene la facultad de emitir títulos de crédito u obligaciones a determinados plazos, los cuales en la mayoría de los casos son emitidos y controlados por el Banco de México y la SHCP a través de Tesorería de la Federación, que es el organismo cuya función es la guarda, custodia y administración de fondos de valores del Gobierno Federal.

2.15.1 Cetes

Los certificados de Tesorería de La Federación son títulos de crédito al portador en los que se consigna la obligación del Gobierno Federal de pagar el valor nominal a la fecha de su vencimiento. Los emite el Gobierno por conducto de la SHCP y BANXICO.

2.15.2 Bondes

Los bonos de desarrollo del Gobierno Federal son títulos nominativos emitidos en el mercado de capitales a mediano plazo con valor nominal de cien pesos o sus múltiplos emitidos a plazo no menor de un año y rendimiento por el interés devengado sobre su valor nominal. Pueden ser adquiridos por personas físicas o morales de cualquier nacionalidad. Se colocan en subasta pública

reguladas por el Banco de México a través de las casas de bolsa. Éstos títulos tienen por objetivo hacer llegar al Gobierno Federal recursos a largo plazo para financiar proyectos de maduración prolongada.

2.15.3 Ajustabonos

Los bonos ajustables del Gobierno Federal son títulos de crédito nominativos negociables denominados en moneda nacional emitidos por el Gobierno Federal. La característica fundamental de este valor es que es ajustable por la aplicación del INPC. Paga un interés a una tasa fija determinada para cada emisión. Las primeras emisiones fueron a un plazo de 3 años y dieron al Gobierno Federal financiamiento a largo plazo.²¹

2.15.4 Udibonos

Los bonos de desarrollo del Gobierno Federal están denominados en unidades de inversión a mediano y largo plazo. Su valor es de 100 Udis y son pagaderos a tres años. El Banco de México actúa como agente exclusivo del Gobierno Federal para la colocación, pago de interés y redención de los Udibonos, aparte de ser la institución en que están depositados.²²

²¹ VILLEGAS Hernández, Eduardo. Ortega Ochoa Rosa María. Sistema Financiero de México. 302 p.

²² VILLEGAS Hernández, Eduardo. Ortega Ochoa Rosa María. Sistema Financiero de México. 303 p.

2.16 COORDINACIÓN FISCAL.

Conforme a nuestra Constitución, la Federación tiene competencia fiscal ilimitada de acuerdo con lo establecido en la fracción VII del artículo 73 constitucional en el cual se le otorga al Congreso la facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

La federación tiene competencia exclusiva para establecer contribuciones en algunas materias, como al comercio exterior, hidrocarburos, energía eléctrica, bebidas alcohólicas, etc. Otra forma de atribuirse exclusividad a la Constitución es prohibiendo a los estados establecer gravámenes alcabalatorios, que es el caso de el artículo 117 Constitucional fracciones IV, V, VI, y VII.

Los estados tienen competencia tributaria en todas las materias que no le estén reservadas a la Federación de forma exclusiva, o que les estén expresamente prohibidas a las entidades federativas por la Constitución.

2.16.1 SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL.

La introducción del Impuesto al Valor Agregado en 1980 implicó un cambio en las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federativas, por lo que simultáneamente con la iniciativa de la LIVA se propuso el establecimiento de un nuevo sistema de coordinación fiscal.²³

En la exposición de motivos de la ley de Coordinación Fiscal publicada en 1978 se señala que, salvo en unos casos, el criterio de distribución de

²³ VALDIVIA Gil Gerardo, Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público. 141-148 Pp.

competencias fiscales entre la federación y los estados conlleva a la coincidencia fiscal. Esto implica la posibilidad de la múltiple imposición y para solucionar el problema se ha recurrido a la celebración de convenios de coordinación entre la Federación y los estados, con el objeto de que un solo nivel de gobierno establezca determinado gravamen, compartiendo el ingreso derivado de éste y fijando las bases de colaboración administrativa para la recaudación.

Nuestro sistema de coordinación fiscal actual se integra con dos grandes tipos de gravámenes, el primero es el exclusivo de la Federación, de los cuales en varios tributos hay que conceder participación a los estados por mandato Constitucional. En segundo término, en los gravámenes ubicados en el ámbito de la coordinación fiscal, como es el caso del IVA. Para conceder participaciones en éste ámbito es necesaria la celebración de convenios de coordinación fiscal. Un elemento adicional en el actual sistema lo constituyó la ayuda a los municipios, ya que los estados coordinados debían destinar cuando menos el 20% de sus participaciones a aquéllos. Dicho fondo se repartirá conforme lo fija el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal.

2.17 SISTEMA BANCARIO MEXICANO.

El papel del Sistema Bancario en el tema de la deuda pública, se vincula a través de diferentes puntos; primeramente porque se propone una participación del Banco de México en el procedimiento de contratación de deuda de entidades federativas; en segundo lugar porque la contratación de deuda se hace con instituciones de crédito, tanto banca múltiple, como con banca de desarrollo, y

trata de buscarse estándares de calidad acerca de la situación financiera de los solicitantes de dichos créditos (estados) para que no se realicen préstamos excesivos e injustificados de tal suerte que surja el riesgo de una nueva crisis bancaria por descapitalización de las instituciones y por lo tanto un rescate gubernamental.

Remitiéndonos a la Ley de Instituciones de Crédito, el Sistema Bancario estará integrado por el Banco de México, las instituciones de Banca múltiple, las Instituciones de Banca de Desarrollo, al Patronato del Ahorro Nacional, los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico y aquéllos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda a BANXICO, con tal carácter se constituyan, así como los organismos autorregulatorios bancarios.²⁴

2.17.1 BANCO DE MÉXICO.

Como podemos advertir, la mayoría de los integrantes del Sistema Bancario tienen relación con la materia en cuestión, particularmente Banco de México, organismo constitucionalmente autónomo, cuyo objetivo prioritario es mantener la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, proveer al país de moneda y procurar el sano y adecuado desarrollo del Sistema Financiero, así como propiciar el correcto funcionamiento de los sistemas de pagos.

²⁴ Artículo 3 de la Ley de Instituciones de Crédito.

2.17.2 INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO.

Son instituciones de la Administración Pública Federal, constituidas como sociedades Nacionales de Crédito, cuya función es prestar el servicio de banca y crédito en apoyo de un sector determinado de interés social. Tienen como objeto facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes.

2.17.3 INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE.

Son sociedades anónimas autorizadas por la Comisión Nacional Bancara y de Valores, previa opinión de BANXICO, que realizan operaciones de captación de recursos del público a través del ahorro, para su colocación en el público mediante otorgamiento de créditos y préstamos.

2.18 AGENCIA CALIFICADORA.

Será aquella persona moral constituida como sociedad anónima, autorizada por la CNBV cuyo objeto social sea exclusivamente la prestación habitual y profesional del servicio consistente en el estudio, análisis, opinión, evaluación y dictaminación sobre la calidad crediticia de valores. En este caso, valores emitidos por el Gobierno Federal, además de calificar la situación financiera de cualquier entidad Federativa para poder tener acceso a financiamientos.

La calificación es una opinión referente a la probabilidad que un emisor de deuda tenga de pagar principal e intereses cuando éstos vengán, en las condiciones pactadas.

CONCLUSIÓN

Dada cuenta de aquéllos conceptos generales utilizados a lo largo del proyecto de investigación, cabe señalar que si bien no se hablará literalmente de un concepto de los contemplados, como el de “derecho financiero”, queda implícita la necesaria utilización de éste y otros más, ya que son nuestro marco conceptual y cada uno tiene particular importancia.

Los financiamientos públicos tienen relación por una parte con la Ley de Ingresos, ya que de allí se sabrá de dónde se obtendrán los recursos para liquidar dichos financiamientos; también se relaciona con el Presupuesto de Egresos, debido a que como se mencionó, cualquier gasto debe estar contemplado en el presupuesto tal como lo indica el principio de universalidad.

Entre las diversas clasificaciones del gasto público, llegamos a la conclusión de que el gasto corriente destinado en más de un 80% al pago de salarios de trabajadores del estado y pensiones es aquel que origina gran cantidad de préstamos, siendo que en la propia Constitución queda expresamente prohibido el contrato de deuda pública para cubrir gasto corriente, que en su mayoría se destina al sector educativo, de salud y de seguridad pública.

CAPÍTULO 3 MARCO JURÍDICO VIGENTE

Para tener una idea clara y precisa de lo que se busca mejorar, es necesario saber con qué herramientas legislativas se cuenta, para saber dónde está la falla y de qué manera puede remediarse.

Será necesario hacer una recopilación de las leyes tanto federales como estatales que tienen relación con el tema a tratar, comenzando por la misma Constitución, ya que de ella emana toda ley secundaria relacionada a la materia, y sería además, la primera que tuviese que ser reformada.

3.1 ÁMBITO FEDERAL.

Para lograr una armonía legislativa, es necesario un cambio tanto en la legislación federal como en la estatal, ya que deben estar coordinadas las leyes. Por ende, la Carta Magna en primer lugar debe reformarse en cuanto a las facultades otorgadas a entidades federativas, no dejando al libre albedrío de las administraciones estatales la facultad de contratar deuda que no puede ser liquidada, sino que se haga un estudio adecuado para que se contrate sólo aquello que la capacidad de pago de la entidad de que se trate le permita, todo esto fuera de un margen simplemente político y que en realidad sea para un bien común.

3.1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Partiremos de la Carta Magna, ya que de ella se desprenden todos aquellos ordenamientos que regulan en lo referente a la deuda de estados.

En primer lugar, en lo que respecta a la soberanía de las entidades federativas, está el artículo 40, que a la letra reza *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”*; entonces, queda claro que a cada entidad federativa le es conferido cierto grado de soberanía en varios aspectos, uno de ellos es la creación de leyes que regirán dentro de su territorio.

Debido a la libertad atribuida a las entidades federativas, se ha hecho un abuso por parte de los representantes públicos de muchas de las entidades, de tal manera que las leyes se fabrican para acoplarse a los intereses de unos cuantos.

El artículo 117 fracción VIII nos establece 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.*²⁵

Partiendo de esto aludimos a lo siguiente:

- a) Los estados no pueden contraer deuda pública con extranjeros ni en moneda extranjera.
- b) La deuda pública de ninguna manera podrá destinarse a gasto corriente, si no que deberá emplearse para inversiones públicas productivas.
- c) Que todos aquellos financiamientos deberán contraerse de acuerdo a las bases que establezcan las legislaturas de los estados en la materia, por lo que se les otorga autonomía plena a los congresos estatales para legislar en dicha materia pero con las propias reservas que la propia Constitución les establezca.
- d) Los montos de las deudas contraídas deben ser previstos y establecidos en el presupuesto de egresos y de ninguna manera sobrepasará lo establecido.
- e) Los ejecutivos de los estados tienen la obligación de rendir cuentas anualmente sobre dicha contratación de deuda.

Es importante mencionar que se tuvo que hacer una reforma en 1999 al artículo 115 constitucional para otorgarles autonomía en cuanto al manejo de sus recursos financieros, debido a que anteriormente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era la encargada de autorizar y hacer el pago de las obligaciones contraídas por éstos.

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 117 fracción VIII.

3.1.2 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

La relación de ésta ley con el presente proyecto, es el conocer bajo qué términos las participaciones pueden dejarse en garantía para el pago de obligaciones contraídas por estados.

Para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y ser partícipe de los beneficios que ofrece, las entidades federativas deberán realizar un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismo que deberá estar aprobado por su legislatura.

El artículo 25 de esta Ley, señala a las aportaciones federales como “recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley”, señalando como tales, a las siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Ésta ley cambió sustancialmente el mecanismo por el cual era regido el sistema de contratación de deuda de los estados, ya que antes de la reforma de 1995 en su artículo nueve párrafo tercero se establecía lo siguiente: *“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción”*. Entonces se alude a que antes de la reforma de 1995 era la SHCP la encargada de efectuar los pagos. La SHCP tenía injerencia directa respecto de la contratación de deuda de los estados, debido a ello, las instituciones bancarias otorgaban los préstamos con la idea de que el riesgo para el pago de sus préstamos correspondía al gobierno Federal y no a los estados, y en consecuencia no se analizaba la capacidad crediticia y el estado financiero de los mismos, además había un límite a los créditos que se otorgaban a aquellos. Ya con la reforma del 15 de diciembre de 1995 dicho párrafo quedó de la siguiente manera: *“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 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”*²⁶. Esto cambió totalmente el esquema bajo el que se contrataba la deuda estatal y municipal, ya que ahora la SHCP la única función que tiene dentro del mecanismo de contratación de deuda es el de que en ella se registren las obligaciones contraídas con afectación a las

²⁶ Ley de Coordinación Fiscal art. 9.

participaciones, porque quienes realizan los pagos son los mismos estados, por lo tanto éstos adquirieron mayor independencia financiera y pasaron a tener facultades que eran exclusivas de la SHCP. Por ende, entre algunos de los cambios que trajo consigo ésta reforma fue el de obtener financiamientos sin previa autorización de la Secretaría y negociar directamente sobre el financiamiento de sus proyectos con los intermediarios financieros.

En ésta ley se habla también del tipo de recursos que serán dejados en garantía para el cumplimiento de obligaciones futuras, dice que pueden dejarse en garantía los recursos Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, no es posible que se afecten éstos recursos que deben estar disponibles para lo cual fueron creados, no para emplearlos como garantía de obligaciones. Si la justificación es que se destinan a “inversiones productivas”, lo cual no es así, ya que en muchos estados se ha observado que en su mayoría se destinan ya sea para gasto corriente o para reestructurar financiamientos, entonces para qué se tiene que contratar deuda “benéfica” para los estados si ya se cuenta con un fondo que se debe aplicar a algo productivo, mismo al que tiene derecho el estado sin la necesidad de un financiamiento. Cada estado se ahorraría muchos problemas si en primer lugar usara los recursos por concepto de participaciones para lo cual se debe destinar, en lugar de dejarlas en garantía de los préstamos que solicita que se supone se destinan a lo mismo.

3.1.3 REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 90. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL EN MATERIA DE REGISTRO DE OBLIGACIONES Y EMPRÉSTITOS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.

La importancia del análisis de ésta ley es la inscripción y registro de las obligaciones contraídas por los estados y municipios cuya garantía sea las participaciones federales únicamente, ya que si la garantía fueran ingresos propios o títulos valor emitidos por el propio estado o municipio no es necesaria su inscripción aunque el monto de la deuda sea considerable.

Éste reglamento tiene por objeto establecer los requisitos para la inscripción en el Registro, de las obligaciones contraídas por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, con afectación de sus participaciones en ingresos federales.

De conformidad con éste reglamento, los estados deberán contar con un Registro Único de Obligaciones y Empréstitos en el cual están obligados a inscribir todas aquellas deudas que contraigan independientemente del registro que también deben llevar ante el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entre algunos de los requisitos que se piden para el registro ante el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se establece que el solicitante bajo protesta de decir verdad manifieste que la legislatura local ya aprobó que se contraiga la obligación con afectación de las participaciones federales que le correspondan a la entidad federativa; que la información sobre la obligación contraída sea publicada en un diario de circulación local y otro de circulación

nacional; que la entidad solicitante acredite estar al corriente en empréstitos contraídos con la banca de desarrollo.

Para esto, la entidad solicitante deberá acreditar que ya inscribió su obligación ante el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos correspondiente y ya autorizado, la entidad solicitante deberá informar trimestralmente a la Secretaría acerca de la situación de su obligación.

Lo contradictorio y relevante de éste reglamento es que establece en su artículo 11 que cuando no se haga la inscripción de la obligación contraída, la Secretaría presume que existen participaciones suficientes para responder a sus compromisos y por lo tanto no existe entonces la obligación de registrarlas, no hay sanción alguna para ello, esto es cuando se dé alguno de éstos dos supuestos:

- I. Cuando las dos calificaciones crediticias de la obligación materia de la solicitud que hayan sido obtenidas para determinar los factores de ponderación por riesgo de crédito a que se refieren las Reglas para los requerimientos de capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple y las Reglas de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo, se clasifiquen como grado de inversión, o*
- II. Cuando el esquema instrumentado para el pago de dichas obligaciones cuente con la opinión favorable, por escrito, de la Secretaría.²⁷*

O sea que la obligación puede ser o no calificada, ya que no es un requisito porque si a juicio de la Secretaría resulta favorable no hay necesidad de ello, lo cual en este caso es una grave omisión ya que debido a las crisis financieras que

²⁷ Reglamento del artículo 9o. De la ley de coordinación fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios. Artículo 11, fracciones I y II.

atraviesan varias entidades federativas, es necesaria la intromisión de agencias calificadoras en primer lugar, para que determinen la calidad crediticia de éstas al momento de solicitar créditos, así como la viabilidad de los proyectos para los cuales se destinen los financiamientos y de ésta manera ver la capacidad y riesgos en el pago con que cuenten.

Cabe mencionar que la Ley de Coordinación Fiscal y en su Reglamento solo están obligadas a inscribirse aquellas obligaciones cuya garantía sean las participaciones federales, no así otras obligaciones con bancas comerciales a corto plazo, proveedores, contratistas, etc.

3.1.4 LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

El artículo cuarto de la Ley General de Deuda Pública nos establece como atribución del Ejecutivo Federal en su fracción IV lo siguiente:

*IV.- Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.*²⁸ Este precepto se aleja totalmente de la realidad, debido a que los financiamientos que están contratando las entidades federativas se destinan en gran parte a “refinanciar” sus pasivos contraídos, generalmente los de corto plazo contraídos con banca comercial. En consecuencia, la realidad es que los recursos no se están utilizando de manera eficiente, porque no se puede

²⁸ Ley General de Deuda Pública, artículo 4 fracción IV.

apreciar el beneficio directo del destino de los recursos procedentes de deuda pública. Además en la misma fracción establece que los recursos obtenidos de financiamientos deben generar ingresos o mejorar la estructura del endeudamiento público, lo cual tampoco se ha llevado a cabo, ya que en lugar de beneficiarse pidiendo préstamos de corto plazo, son éstos los que generan un incremento y dificultad en su pago, mismos que según registros de la SHCP se dan mayormente en tiempos de elecciones y lejos de reestructurar benéficamente la deuda pública, hacen más difícil su liquidación.

3.1.5 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Dentro de esta ley se señalan las diversas atribuciones de las secretarías de Estado así como de sus dependencias. Respecto de las facultades de la SHCP encontramos la proyectar y calcular los ingresos federales y del Distrito Federal, también de las entidades paraestatales tomando en cuenta las necesidades en cuanto a su gasto, una utilización razonable del crédito y la adecuada aplicación de las normas financieras para un equilibrio de igual índole dentro de la administración pública federal.

En cuanto al nivel estatal, la única función de la SHCP será aquella de registrar a través de sus organismos descentralizados, las deudas contraídas por estados, organismos paraestatales, municipios, fideicomisos públicos, y demás entidades facultadas para solicitar créditos, cuya garantía sean las participaciones federales y los diversos tipos de fondos federales que pueden dejarse en garantía.

3.2 ÁMBITO ESTATAL.

En lo referente a la legislación estatal, se realizará un estudio de las legislaciones en materia de Deuda Pública de algunas de las entidades federativas que presentan problemas de endeudamiento. Lo que interesa demostrarse con la realización del presente capítulo es la ausencia de medidas efectivas que logren que el procedimiento de contratación de deuda sea una decisión dejada en manos de los representantes públicos que no toman en consideración la triste realidad reflejada en los dictámenes efectuados por las agencias calificadoras, cuando no existe solidez financiera en el ente estatal y por lo cual no es pertinente que se le otorgue un crédito superior al que su capacidad le permite sustentar.

Cada estado tiene reglas y requisitos diferentes en cuanto a la contratación de empréstitos, mientras que algunos toman en cuenta el empleo de las agencias calificadoras aunque sea para tener un marco de referencia acerca de la situación financiera que guarda el respectivo estado, otros ni siquiera las mencionan ya que la función que correspondería a éstas se encomienda a otro u otros organismos, como auditores externos de la SHCP., lo cual resulta inconveniente debido la “politización” que ha sido y es un fenómeno que afecta a nuestro sistema económico, ya que fácilmente cualquier auditor a solicitud del interesado en contratar el financiamiento puede emitir una evaluación positiva del estado, cuando realmente no es así, lo cual pone de manifiesto a personas que trabajan para el mismo Estado y sólo seguirán órdenes del superior jerárquico, y ¿quién es éste?, pues la persona a cuyo mando esté la Secretaría, entonces los dictámenes que se emitan versarán más que nada en intereses políticos. Por eso se considera

necesario e importante que sea un organismo ajeno al Gobierno quien emita dichas evaluaciones, las agencias calificadoras, y no solamente eso, sino que además exista una “segunda instancia” para verificar que la agencia dictaminó correctamente, esto por parte del Banco de México, toda vez que es un organismo autónomo en cuanto a sus funciones y facultades, y difícilmente accedería a pretensiones políticas.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario, unificar criterios en cuanto al empleo de agencias calificadoras en las leyes estatales y que su empleo sea de carácter obligatorio y no simplemente referencial o estadístico, si bien el empleo de éstas no es completamente ignorado, no sirve de nada si no es tomado en cuenta, que es lo que sucede comúnmente.

3.2.1 LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN

El artículo segundo de la Ley de Deuda Pública de este estado, establece una serie de irregularidades; primeramente, dice que las entidades podrán contratar deuda directa de corto plazo²⁹ sin la previa autorización del Congreso, en adición a los montos de endeudamiento neto aprobados en las leyes de ingresos correspondientes, bajo ciertas circunstancias, lo cual no parece buena idea, dado que lo que se busca es una serie de candados para evitar que se contraigan empréstitos irresponsablemente y ahora sin consultarlo con el Congreso, lo único

²⁹ De acuerdo con datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito público, la deuda de corto plazo es un instrumento peligroso, ya que al utilizarse y no pagarse en el tiempo acordado, se va reestructurando y pasa a convertirse en deuda de largo plazo. Michoacán es una de las entidades que cuyas deudas de corto plazo representan entre 60 y 70% de las de largo plazo.

que se puede esperar realizando estas acciones en masa, es un cúmulo de pequeñas deudas³⁰ que se hacen grandes, después impagables, después reestructuradas y finalmente tendremos una gran deuda de largo plazo que se contrató conforme a la ley, pero que se salió de control y ahora, contradiciendo a la misma ley, no podrá liquidarse durante la Administración que la contrajo.

Conforme a lo establecido por la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo, están sujetos a calificación crediticia La Administración Pública Estatal incluidas sus dependencias, organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal; La Administración Pública Municipal incluidas sus dependencias, organismos públicos descentralizados y empresas de participación municipal; y, los fideicomisos en los que el fideicomitente sea alguna de las entidades señaladas anteriormente. Cabe mencionar que la Ley de Deuda Pública para el estado de Michoacán fue reformada recientemente y el artículo 7 decía esto:

7. Para la autorización de la contratación de deuda directa, se deberá contar con lo siguiente:

I. Con la calificación de al menos dos instituciones calificadoras de valores reconocidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; y,

II. Cuando se trate de las entidades a que se refiere la fracción II del artículo 3° de esta Ley y su presupuesto anual de ingresos no sea superior a setenta millones de pesos, actualizado anualmente con base al índice nacional de precios

³⁰ Este tipo de deudas no se encuentran inscritas en el registro Nacional de Deuda Pública de la SHCP al no ser respaldadas con participaciones federales.

al consumidor que emita el Banco de México y las Instituciones de Crédito no establezcan como requisito para la autorización y formalización de los empréstitos la calificación crediticia, se deberá contar con los dictámenes financieros sobre la viabilidad del crédito y la capacidad de endeudamiento, emitidos por la Institución de Crédito acreditante que opere en territorio nacional y la Tesorería General.

La calificación que otorgue la institución calificadora o los dictámenes financieros sobre la viabilidad del crédito y la capacidad de endeudamiento, serán el principal parámetro para la autorización del empréstito.

Adicionalmente se podrá contar con la calificación en proyectos específicos previa autorización del Congreso del Estado cuando así convenga al Estado.³¹

La reforma que sufrió ésta ley ahora suprime la palabra autorizar del segundo párrafo y sólo queda “Para la contratación de deuda pública, se deberá contar con lo siguiente:” y nos agrega una fracción referente a que deben presentarse los últimos estados correspondientes a los últimos tres ejercicios fiscales, sin que el estado financiero más reciente tenga antigüedad superior a 16 meses al momento de contraer la deuda de que se trate, dichos estados financieros deben acompañarse de un documento que contenga la explicación de las reglas contables que se utilizaron para registrar las operaciones y la preparación de dicho estado de ingresos y egresos.

No obstante, y de acuerdo con lo expuesto en el párrafo anterior, también se establece que el Gobernador del Estado “podrá” tomar en cuenta las propuestas que expida el Comité de Deuda Pública, no “deberá” , o sea que si dentro de cualquier proyecto de deuda la calificación crediticia no es favorable y es

³¹ Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. Art. 7.

evidente que hay poca viabilidad en los mismo así como insuficiencia en la capacidad de pago, no es relevante ya que el Gobernador del estado en el ejercicio de sus atribuciones puede hacer la contratación de la deuda de todos modos, debido a que la calificación crediticia es sólo un parámetro para conocer la situación financiera de las entidades mencionadas.

Cabe mencionar que los dictámenes de agencias calificadoras que se requieren dentro de esta ley para contratar empréstitos son sólo con el fin de demostrar que se cumple con dicho requisito, sin importar lo que dichos dictámenes establezcan. El dictamen puede demostrar que el estado no tiene la solidez necesaria para el monto de endeudamiento que pretende contratar, pero carece de relevancia alguna ya que los préstamos de igual manera son autorizados por las entidades financieras.

3.2.2 LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA DE COAHUILA.

La legislación de ésta entidad es muy importante de analizar, debido a lo exorbitante en el incremento de sus deudas en los últimos años, y es importante señalar que en el caso de la Ley de Deuda de Coahuila tampoco existe la obligación de emplear instituciones calificadoras, vanamente se mencionan y ni siquiera como requisito, simplemente habla de que los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales “podrán” contratar a dichas instituciones para que los califiquen, pero dentro de los requisitos para la contratación no se menciona para nada el empleo de calificadoras, sin embargo, ésta ley establece que el ejecutivo estatal sí tiene la obligación de contratar agencia calificadora para

evaluar al Estado en general y determinar su situación financiera, con el de conocer la situación financiera del mismo, pero los dictámenes siguen careciendo de valor alguno, son solo referenciales, ya que no se necesitan para influir en el otorgamiento de sus financiamientos ni refinanciamientos ya que como se ha mencionado, no es requisito de agencias calificadoras para contratar créditos ni para el congreso, ni para los municipios ni para entidades paraestatales o paramunicipales. Esto parece explicar mucho del porqué de su rezago financiero, puesto que para la autorización de empréstitos por parte del estado, municipios, organismos públicos descentralizados estatales o municipales, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y fideicomisos públicos estatales o municipales pueden contratar deuda pública aún sin la autorización del congreso en los casos señalados en las fracciones del artículo 9 que dicen:

Art 9...

- I. El plazo de pago del capital no exceda de trescientos sesenta días naturales;*
- II. No se afecten en garantía, ni como fuente de pago, ingresos derivados de la coordinación fiscal; y*
- III. Se informe al Congreso al rendir la cuenta pública correspondiente.³²*

Es alarmante las atribuciones otorgadas dentro de ésta ley a las autoridades para la contratación de empréstitos, ya que se está hablando en este caso de deudas a corto plazo, y éste tipo de deudas generalmente son aquellas que tienen tasas de interés más elevadas, además de que no se tiene la obligación de inscribirlas ante el Registro de Deuda de ésta entidad debido a que se establece el supuesto de que no estén respaldadas por los fondos otorgados por estar adheridos al sistema

³² Ley de Deuda Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Art. 9.

de coordinación fiscal, por consiguiente no se inscriben y esto hace que las cifras de deuda que se conocen sean opacas e inciertas, ya que faltan las no respaldadas. Algo más grave aún, de acuerdo con ésta ley, para refinanciar los créditos mencionados, ¿si se pueden respaldar con los fondos de participaciones! Esto es algo irracional, aunque en este caso si se necesita autorización del Congreso, no es suficiente con ello, porque no son el sujeto idóneo con los conocimientos especializados para definir la situación financiera y salud crediticia de las entidades mencionadas, se reitera, esto es tarea de las agencias calificadoras.

Dentro del mismo artículo se señala que las entidades de la administración pública paraestatal pueden contraer deuda solamente si así lo autorizan sus órganos de gobierno y la Tesorería General.

La misma Ley señala que las entidades referidas “tienen facultad” para contratar auditores externos que dictaminen su situación financiera, entonces se está en un círculo vicioso, ya que “pueden” no “deben” al igual que “pueden” contratar a las calificadoras, esto debe traducirse en obligación y dejar de ser una simple facultad que se puede omitir sin consecuencia alguna. Además no se puede confiar en un dictamen elaborado por un auditor externo que puede verse obligado a emitirlo bajo influencias políticas y plasmar información ilegítima que refleje algo distinto a la realidad.

3.2.3 LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO.

De acuerdo con lo que nos señala el ordenamiento en materia de deuda pública de éste estado, las entidades con capacidad de contraer deuda pública son las mismas que en las demás leyes analizadas. El ejecutivo es quien contratará empréstitos por conducto de la Secretaría de Finanzas y hasta por los montos máximos autorizados previamente por la legislatura del Estado. Se supone que todo empréstito contraído debe estar contemplado en las respectivas leyes de ingresos y egresos, pero el artículo 20 de ésta ley señala la excepción de que cuando a juicio de la Legislatura se necesite contratar un crédito adicional o algún caso extraordinario, no necesita estar previsto, lo cual es desatinado, dado que de ésta manera se genera incertidumbre sobre las cantidades reales de endeudamiento y además tipo de gasto debe estar debidamente establecido y previsto en la ley de egresos, además de estar plenamente justificado dentro de la misma.

Adicionalmente, a lo largo de ésta ley tampoco se hace la mención en ninguna parte del uso de las calificadoras, ya que la función de evaluación a estados y municipios según marca el artículo 18, es competencia del Comité Técnico encabezado por el Secretario de Finanzas.

Al tratarse del estado que encabeza la lista de los más endeudados, es evidente que el sistema utilizado para contratar empréstitos debe ser modificado para que todos aquellos montos de deudas que se pretendan contratar, se hagan bajo un esquema racional y transparente.

3.2.4 LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA DE JALISCO.

De ésta ley es importante analizar que para nada se menciona a lo largo de la misma el empleo de calificadoras, ni siquiera como sugerencia como en las anteriores leyes, lo cual puede justificar en parte la mala situación financiera actual de ese estado. Dentro de esta la Ley, es el Congreso quien tiene la facultad de autorizar empréstitos al ejecutivo de acuerdo señala su artículo 12, en el cual se numeran las atribuciones del Poder Ejecutivo.

Conforme con el artículo 6 de la citada ley, no se considera deuda pública las obligaciones directas a corto plazo que se contraigan para solventar necesidades urgentes, producto de circunstancias extraordinarias e imprevisibles, siempre que su vencimiento y liquidación se realicen en el mismo ejercicio anual para el cual fueron contratadas, y que su monto neto no exceda del 10% de sus respectivos presupuestos de egresos, por el ejercicio fiscal correspondiente. Entonces queda la interrogante de la índole de esos empréstitos, ya que como se menciona en la ley, no son deuda pública, pero irónicamente, este tipo de deuda representa la mayor parte del total de los montos de endeudamiento en los estados.

Se señala en esta ley que el estado sólo podrá contratar deuda pública cuando se destine a inversiones públicas productivas, pero como hemos visto ya en otras leyes, tampoco se define lo que es esto, entonces hay incertidumbre puesto que como bien se sabe, también hay créditos para refinanciar otros, lo cual no constituye ninguna inversión productiva, cuya definición la encontramos en el

Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual es aplicable para el caso de deuda de estados.

Art. 1.- Se entiende por:

Inversiones públicas productivas, las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas.

El artículo 17 BIS tercer párrafo nos establece que no se podrán afectar en garantía más de 25% de los recursos que anualmente le correspondan al Estado o municipio respecto de los fondos que establece la Ley de Coordinación Fiscal. Lo cual es paradójico, ya que del total de los ingresos por participaciones federales que le correspondían, más del 90 % fue dejado en garantía para satisfacer créditos solicitados según datos obtenidos del periódico de dicho estado “La Jornada Jalisco”, ya que lo demás fue garantizado con recursos propios, lo cual es tema de otro capítulo el cual se tratará acuciosamente.

También se ha analizado dentro de esta ley que Auditoría Superior del Estado es la autoridad con facultades de requerir informes acerca de la situación financiera para evaluarla, así como de vigilar la deuda pública, revisar los actos tendientes a la contratación de empréstitos de las entidades con la facultad de hacerlo. Las influencias políticas pueden distorsionar la realidad y llevar al estado a una situación de recesión financiera con indebida observancia en el cumplimiento de sus facultades, por lo cual se recomienda y/o propone que sea un organismo del sector privado el que se encargue de esa tarea.

3.2.5 LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA NUEVO LEÓN

El estado de Nuevo León se encuentra en el tercer puesto entre los estados más endeudados de la República y es muy importante analizarlo, debido a que el control en la materia, es ejercido por la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, todo esto basado en los dictámenes que proporcionan los estados, municipios y organismos descentralizados a través de auditores externos de la SHCP que serán presentados por el ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.

La evaluación financiera la ejerce la Secretaría de Finanzas, basándose en los dictámenes ofrecidos por las entidades que hayan contraído la deuda y, en su caso, por los rendidos por el auditor externo si fue requerido.

Finalmente tenemos que dentro de esta ley el registro de las deudas sólo es obligatorio para aquellas garantizadas con recursos federales, no así aquellas cuya garantía sean ingresos estatales, lo cual también se considera, genera incertidumbre acerca de la situación financiera real de las entidades.

CONCLUSIÓN

Analizadas las legislación aplicables desde el ámbito federal y jerárquicamente, desde nuestra Carta Magna que habla de las restricciones en materia financiera para los estados, aludiendo a que sólo pueden contratar empréstitos cuando sean destinados a inversiones públicas productivas, de lo cual las leyes locales no nos proporcionan un concepto y entonces, cada estado puede interpretarlo a su conveniencia, o simplemente desentenderse del concepto.

Dentro de la Ley de Coordinación Fiscal se analizó cómo cambió el mecanismo por el cual era regido antes de 1995 el sistema de contratación de deuda pública, ya que la SHCP era la responsable directamente tanto de efectuar los pagos correspondientes a las instituciones acreedoras de estados y municipios, así como injerencia directa en la contratación de créditos; posteriormente con la reforma citada se les otorgó autonomía financiera a estados y municipios para que contrataran deuda e hicieran sus pagos, quedando como única función de la Secretaría, la del registro de aquellas deudas garantizadas con recursos federales.

Analizando las diferentes legislaciones estatales en materia de deuda pública podemos darnos cuenta de que cada una de ellas tiene sus particularidades, por ejemplo en Michoacán y Coahuila se menciona como facultad de la autoridad correspondiente en cada caso, la de emplear agencias calificadoras para que evalúen la calidad crediticia del estado, sin embargo estamos ante la presencia de una norma jurídica imperfecta, debido a que de no cumplirse esa disposición no existe sanción alguna y a final de cuentas queda casi

siempre al arbitrio del ejecutivo y/o del Congreso Estatal la contratación de créditos aún teniendo dictámenes poco favorables o no teniendo ninguno. Dentro de las leyes de Jalisco, Nuevo León y el Estado de México no se toma para nada en consideración el empleo de las calificadoras para evaluar sus correspondientes situaciones, ya que ésa facultad se le confiere a auditores externos de la SHCP y sólo cuando al criterio de la Secretaría de Finanzas sea necesario,

Se considera que se debe homologar el criterio por el cual cada estado contrata deuda pública en cuanto a las calificadoras, ya que como se ha visto, no en todas las leyes están comprendidas y su función para la contratación de deuda es de primordial, ya que sus dictámenes se tornarían obligatorios lo cual se pide en esta tesis y no habría más endeudamiento sin un sano desarrollo crediticio de cada estado.

CAPÍTULO 4 INICIATIVAS DE REFORMA EN MATERIA DE DEUDA ESTATAL Y MUNICIPAL.

Dentro de éste capítulo se han integrado aquellas iniciativas de reforma en materia de deuda pública que se consideran son importantes de analizar, ya que si bien algunas de ellas contienen cosas que en verdad podrían mejorar la legislación federal y estatal, otras nos hacen caer en lo mismo y dejan todas las facultades en manos del ejecutivo y los congresos locales, mismo que se busca cambiar. Aunque ninguna de estas leyes hasta hoy ha sido dictaminada favorablemente, no se puede descartar que el día de mañana lo sean y que bajo el tenor de éstas sea regulada la deuda subnacional.

No puede dejar de mencionarse que las siguientes iniciativas se han escogido no por el partido del cual es militante quien la propone, sino meramente porque se ha considerado relevante su contenido y digno de ser mencionado y hecho parte de este proyecto, dejando de lado cualquier otra cuestión.

4.1 INICIATIVA DE LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y DEUDA PÚBLICA

Una de las iniciativas de ley que es de las mejores estructuradas para el manejo de la deuda estatal y municipal, está planteada por el diputado Armando Ríos Piter integrante de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, en la cual se proponen los siguientes puntos:

Establecer una política prudencial para evitar riesgos sistémicos: asumir como una responsabilidad del estado mexicano garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y asegurar el bienestar del sistema financiero.

Crear el Sistema Nacional de Deuda: paralelo al fortalecimiento del sistema de nacional de fiscalización, se debe facultar al Congreso de la Unión para reglamentar un registro de toda la información de contratación y sostenibilidad de deuda pública.

Equilibrar las finanzas públicas: en el presupuesto de egresos se contará con una partida diferenciada para identificar los recursos que se destinen a la deuda pública.

Control legislativo: dentro de éste punto se sugiere la constante supervisión por parte del Senado de la República y que sea necesaria su autorización para la contratación de empréstitos de estados, municipios, empresas y fideicomisos públicos con participación federal, en relación a su capacidad de pago.

Dentro de la presente iniciativa denominada **Ley de Responsabilidad Fiscal y Deuda Pública** se maneja dentro de la exposición de motivos la preocupación dentro del Congreso por la rapidez con la que ha venido incrementándose la deuda de estados y municipios y su dependencia de éstos de participaciones federales, ya que son las que se dejan en garantía a aquellas instituciones crediticias de las que solicitan financiamientos. Ríos Piter nos expresa que está en decadencia el sistema financiero de las entidades federativas y que se debe poner un freno para no llegar al punto de que otra vez exista un

rescate a éstos y a bancos por parte del gobierno federal, ya que sus sistemas de pagos son deficientes.

Además se propone homogenizar los criterios con los cuales los estados están manejando su deuda interna con la finalidad de definir, estructurar y limitar el endeudamiento, ya que a partir del análisis de las normas estatales podemos observar problemas en la diversidad de criterios, límite al endeudamiento, garantías, avales, deuda de corto plazo, límite o condicionamiento para destinar recursos al gasto corriente, información en los procesos de contratación de deuda, discrecionalidad y opacidad en las haciendas públicas estatales en cuanto a la transparencia rendición de cuentas a autoridades federales y a los ciudadanos en los procesos de contratación de deuda.

En la propuesta se hace hincapié a que dentro del artículo 117 fracción VIII se haga mención y aclaración de lo que es una "inversión productiva", ya que esto queda a criterio de cada autoridad estatal y como se mencionó antes, los términos deben homologarse, y nos propone definir inversión productiva de la siguiente manera: *"son todas aquellas erogaciones realizadas con recursos provenientes de financiamientos destinados 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."*³³

³³ http://issuu.com/lasillarota/docs/proyecto_reforma_constitucional_deuda_armando_rios. Fecha de consulta 12 de abril de 2013.

En lo que respecta al control legislativo, es el punto en el cual desacuerdo con la iniciativa, aunque se llevara un control por parte de digamos un organismo jerárquicamente superior, que se propone, sea la cámara de senadores, considero que los resultados se emitirían nuevamente con criterios políticos y no de legalidad como debe ser y que es lo que se pretende evitar. Lo que se busca es que la evaluación de la situación financiera de los estados se realice por un organismo ajeno a tendencias políticas, como lo son las agencias calificadoras y que además de esto sea el Banco de México, organismo autónomo, quien ratifique o dé el visto bueno a la aprobación del crédito después de haber sido aprobado en su legislación interna y habiendo tomado en cuenta la viabilidad para el pago de éste con el dictamen determinado por la agencia calificadora. Si fuese la deuda estatal controlada por la cámara de senadores, sería lo mismo que si lo controlara cualquier dependencia ya sea centralizada o desconcentrada, como la secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Secretaría de Finanzas, porque repito, la aprobación y control de empréstitos se otorgaría con criterios políticos.

4.2 REFORMA A LOS ARTÍCULOS 73 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ GUILLERMO ANAYA LLAMAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

Dentro de ésta iniciativa de reforma se pretende señalar dentro de la Constitución, los límites y requisitos para que los estados puedan contratar deuda, evitando con ello que se endeuden en cosas que no generen crecimiento a futuro y que se conviertan en un pasivo insostenible para las siguientes generaciones.

Asimismo, nos habla también de incentivos para el manejo responsable de la deuda de estados para que generen recursos propios que les permitan satisfacer el cumplimiento de sus obligaciones financieras en un entorno equilibrado de las finanzas públicas, habría entonces que señalar de qué clase de incentivos nos está hablando y que éstos se otorguen más que nada a los estados que han sido más responsables en el manejo de su deuda, no a aquellos que estén más endeudados porque entonces sería como premiar su incumplimiento.

Dentro de ésta iniciativa, coincide con otras iniciativas que señalan que es prudente con la finalidad de fortalecer la transparencia y el mejor manejo de los recursos obtenidos por empréstitos, contar con una legislación que dote de homogeneidad jurídica en esta materia en todas las entidades federativas.

La reforma que propone al artículo 73 fracción XXVIII de nuestra Carta Magna es la siguiente:

Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

I. a XXVII. ...

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial y, en materia de deuda pública, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-

*administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;*³⁴

Estoy de acuerdo con que el congreso pueda expedir normatividad aplicable a deuda pública estatal y municipal en cuanto a la transparencia de la misma, en lo que no estaría de acuerdo es en que fuera el mismo Congreso quien tuviera el control de la aprobación, administración, manejo y aplicación de la deuda, debido al “fenómeno político”, ya que es lo que se trata de evitar.

En lo referente a la reforma al artículo 117 fracción VIII nos propone que quede de la siguiente manera:

Artículo 117. Los estados no pueden en ningún caso:

I. a VII. ...

VIII. Los Estados y los Municipios, y las entidades de su sector público, 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 o decreto y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos, conforme a las siguientes bases:

A) Será autorizada previamente por la legislatura estatal mediante ley o decreto, aun tratándose de deuda contratada a corto plazo;

³⁴ <http://gaceta.diputados.gob.mx/>. Fecha de consulta 12 de abril de 2013.

B) *En la contratación de empréstitos deberá observarse el principio de equilibrio presupuestal;*

C) *No excederá el 0.5% por ciento del Producto Interno Bruto Estatal del ejercicio correspondiente y, el total de la deuda acumulada tampoco deberá exceder en ningún caso del 7% por ciento del Producto Interno Bruto Estatal;*

D) *Las garantías se otorgarán única y exclusivamente con recursos derivados de ingresos propios y los provenientes de las participaciones federales. Las aportaciones federales podrán otorgarse en garantía siempre y cuando los recursos del empréstito se destinen a proyectos directamente relacionados con los fines específicos para los cuales se otorgan dichas aportaciones federales, y*

E) *La solicitud presentada a la legislatura local deberá ir acompañada de un programa de amortización para el pago del principal y de los intereses correspondientes, sin el cual no podrá haber autorización alguna. Este programa de amortización deberá cumplirse a cabalidad, de lo contrario se fincarán las responsabilidades que al efecto establezca la ley.*

Los recursos obtenidos por empréstitos no podrán destinarse, por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia a gasto corriente ni para la operación ordinaria del presupuesto público de que se trate.

Los estados y los municipios deberán llevar un registro de deuda pública en el cual inscribirán todos los empréstitos, obligaciones o deuda de cualquier

naturaleza que contraigan, así como las amortizaciones que al efecto lleven a cabo y los saldos de la deuda, el cual se mantendrá actualizado mensualmente y será público. La ley general respectiva establecerá las bases y características de este registro.

Los ejecutivos de los estados y los municipios informarán del ejercicio de la deuda al rendir la cuenta pública y serán responsables de la contratación y administración de estos recursos.

Por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia la Federación asumirá el pago de la deuda pública que contraten los estados y los municipios de conformidad con este artículo.³⁵

Considero que en el primer párrafo y como ya lo he mencionado, es necesaria la definición de “inversión pública productiva” para que no quede al albedrío de cada entidad dicho concepto y de igual manera se unifiquen criterios.

Es importante de lo que nos habla el inciso “D”, en lo referente a aquellos recursos que habrán de dejarse en garantía, los ingresos propios, las participaciones federales y las aportaciones federales, y concuerdo en lo que se señala de que éstas últimas si se dejan en garantía, sea para un crédito otorgado cuyo fin sea el mismo para el que se aplicarían las aportaciones federales, aunque si se hace la observación siguiente: si las aportaciones federales ya tienen un fin específico, sea de infraestructura, desarrollo social o cualquiera que sea, ¿por qué no se aplica directamente para lo que está destinado en lugar de dejarlo en

³⁵ <http://gaceta.diputados.gob.mx/>. Fecha de visita 12 de abril de 2013.

garantía por un crédito que se va a emplear en lo mismo?, creo que si se hiciera así entonces se ahorraría dinero simplemente en pagar tasas de interés.

De mayor importancia aún, es lo establecido en el inciso “E”, que nos habla de un programa de amortización para el pago de principal y accesorios necesario para la autorización del empréstito, en lo que se considera, encaja perfectamente el dictamen rendido por una agencia calificadora, quien se prevé, es el organismo ideal para realizar el estudio de la situación financiera de la entidad que pretenda adquirir el crédito, y la mejor parte en este apartado es la obligatoriedad que se le otorga a dicho dictamen, o programa de amortización, porque señala que tiene que cumplirse a cabalidad, y en caso de omisiones por parte de la administración, se fincarán las responsabilidades que señale la ley.

De igual manera, es correcto que se señale que los recursos obtenidos por empréstitos no se apliquen a gasto corriente. En lo referente al registro se considera adecuado que se inscriban las obligaciones de cualquier naturaleza, no solo aquellas que estén garantizadas con participaciones federales, de ésta manera se sabrá con certeza las cifras exactas de lo que se debe, estén garantizadas con recursos propios, participaciones o aportaciones federales. También me parece atinado que junto con las deudas y obligaciones inscritas sean inscritos de igual manera los programas de amortización, para que se tenga la certeza de que se pagarán en tiempo y forma, y de que hay suficientes ingresos para liquidar dicha deuda. Como lo señala el mismo inciso, es necesaria la constante supervisión de la contratación, pero en lugar de ser anual, debería ser trimestral, para detectar a tiempo cualquier anomalía y no dejar que crezca.

Finalmente se coincide en lo referente a que el Gobierno Federal no rescate financieramente a los estados que no sepan administrarse correctamente, ya que de lo contrario sería premiar la irresponsabilidad.

4.3 REFORMA A LOS ARTÍCULOS 115 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR ANTONIO BORBOA BECERRA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

Dentro de ésta iniciativa se habla de impulsar medidas que contribuyan a que las entidades federativas mantengan finanzas públicas y niveles de endeudamiento sanos. Se proponen modificaciones a los artículos 115 y 117 de la Constitución, estableciendo que los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos que rebasen su capacidad de pago o pongan en riesgo sus finanzas públicas.

Una de las medidas propuestas y con la finalidad de no heredar deudas a administraciones futuras, se prohíbe a los municipios contraer obligaciones o empréstitos durante los últimos seis meses de gestión, solo si existe caso de emergencia como alguna cuestión de salud pública o desastres naturales.

Por último, la presente iniciativa busca que los estados y municipios consideren que por lo menos el treinta por ciento de la contratación de deuda pública, debe respaldarse con contribuciones propias. Ello contribuirá a que los estados y municipios traten de mejorar la recaudación local, y aminorar la dependencia que tienen respecto a los recursos de la federación.

Entonces se propone que los artículos de la Constitución queden de la siguiente manera:

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. ...

a) a c)...

...

Los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos que rebasen su capacidad de pago o pongan en riesgo sus finanzas públicas, ni los podrán contraer durante los últimos seis meses de gestión, excepto en casos de emergencias relacionadas por contingencias climatológicas y de salud pública. Lo anterior sin menoscabo de lo dispuesto en lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 117 de esta Constitución.³⁶

La iniciativa contiene una buena aportación en cuanto a ser buena alternativa al freno de la deuda, y más cuando se trata de periodo de elecciones, que es cuando mayor deuda se contrata ya sea porque los que dejan el poder las contratan para realizar todas aquellas obras a las que se comprometieron durante su encargo y no hicieron, y con la finalidad de dar credibilidad a su partido y voten por él, se endeudan y a fin de cuentas dejan inconclusas las obras empezadas y de las cuales la siguiente administración tendrá que seguir pagando.

En lo referente al artículo 117, se propone que quede de la siguiente manera:

³⁶ <http://gaceta.diputados.gob.mx/> fecha de consulta 13 de abril de 2013

Artículo 117. ...

I. a VII. ...

VIII....

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, incluyendo operaciones de refinanciamiento y reestructura, 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 y plazos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Por lo menos treinta por ciento de las obligaciones o empréstitos contraídos debe respaldarse con contribuciones propias de los estados y municipios.

La contratación de nuevas obligaciones financieras deberá ser aprobada por las tres cuartas partes de la legislatura local. Cuando los estados y municipios decidan llevar a cabo un refinanciamiento y/o reestructuración de sus obligaciones financieras, éstos deberán informar a la legislatura local³⁷.

De esta propuesta se hace hincapié acerca de la obligación de las entidades federativas a respaldar con ingresos propios por lo menos un 30 % del total de deuda pública contraída, de esta manera se ejerce presión a las

³⁷ <http://gaceta.diputados.gob.mx/> fecha de consulta 13 de abril de 2013

haciendas locales a hacer más eficiente su sistema de recaudación fiscal y de igual manera aplicarlos de manera productiva.

4.4 REFORMA A LOS ARTÍCULOS 115 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CAROL ANTONIO ALTAMIRANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

Dentro de la presente iniciativa se hace una crítica a otras iniciativas que proponen la invasión de la autonomía estatal, en el sentido de proponer la intervención del Ejecutivo federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el manejo interno de las finanzas públicas estatales, y también expedir leyes federales para controlar deudas locales. Señala que esto es inaceptable debido a que se atenta contra el estado federal para resolver los problemas del endeudamiento. Asevera que se rompería el pacto federal y se violaría la soberanía nacional representada por los poderes locales. Si bien el legislador tiene razón en cuanto a que se atenta contra la soberanía de los estados, también es cierto que tampoco se ha hecho un adecuado manejo de dicha soberanía y que se necesitan ciertas restricciones que coadyuven con las entidades federativas a llevar un manejo equilibrado y transparente de la deuda pública. Se simpatiza con lo referente a que la intervención del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es desacertado, debido a las relaciones políticas que en ese ámbito se manejan.

Otro de los aspectos importantes que se señalan en ésta iniciativa es relativo al secreto bancario, fiduciario y fiscal, lo que impide el conocimiento general de actos relativos a los compromisos de pago del sector público, que sin duda deben ser transparentados por su impacto en los intereses de los ciudadanos, nos propone quitar ésa limitación en el caso de la deuda subnacional ya que el destino de los recursos públicos debe ser de conocimiento general.

El artículo 117 quedaría de la siguiente manera:

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

I. a VII. ...

VIII....

Los estados y los municipios, incluidos sus organismos descentralizados y empresas públicas, sólo podrán contraer obligaciones o empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas. Éstas son las destinadas a la ejecución de obras, adquisición de bienes, arrendamiento y contratación de servicios, siempre que con la operación de dichos activos se generen directa o indirectamente, recursos suficientes para cubrir los financiamientos correspondientes, o se logre un beneficio directo en el desarrollo económico de los estados o municipios.

Dicha facultad se ejercerá conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley, que normará los empréstitos y obligaciones, así como su registro, y limitará los compromisos de pago de las entidades y municipios en

proporción a la suma de sus ingresos de gestión más las participaciones federales.

Anualmente, los funcionarios fiscales de las entidades, en acuerdo con el Ejecutivo federal, propondrán a las legislaturas la actualización de dicho límite.

Cuando las obligaciones y empréstitos que se pretendan aprobar, sean iguales o superen el cincuenta por ciento de la suma de los ingresos de gestión y las participaciones federales del municipio, el proyecto presentado al ayuntamiento requerirá una votación calificada de las dos terceras partes de sus integrantes y de igual manera cuando la ley de ingresos correspondiente sea presentada a la legislatura estatal.

En caso que las obligaciones y empréstitos que se pretendan aprobar en el ámbito estatal sean iguales o superen el cincuenta por ciento de la suma de los ingresos de gestión y las participaciones federales de la entidad, el proyecto presentado a la legislatura local requerirá una votación calificada de las dos terceras partes de sus integrantes.

En todo caso, los requerimientos que impliquen compromisos de pago deben presentarse con al menos 60 días naturales de anticipación.

Los ejecutivos de cada entidad informarán el ejercicio en materia de deuda y obligaciones de pago al rendir la Cuenta Pública y mediante informes públicos trimestrales de todas las obligaciones que afecten las finanzas públicas.

*En el registro y actualización del endeudamiento no habrá limitación derivada de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.*³⁸

La propuesta de reforma a éste artículo parece eficaz en varios aspectos y de aprobarse sería de gran utilidad. En primer lugar es excelente que se incluya un concepto de inversión pública productiva, ya que esto será muy útil para que todos los estados lo apliquen tal cual y se unifiquen criterios. En cuanto a los informes trimestrales también es buena idea, porque es una manera de tener bajo un control más estricto todas aquellas deudas y verificar cualquier anomalía a tiempo para que cualquier detalle se resuelva antes de que se haga más grande y difícil de liquidar.

Lo más sobresaliente de de ésta iniciativa es lo referente a la no limitación del conocimiento de las deudas contraídas por estados y municipios por el secreto bancario, fiduciario y fiscal, y es que se supone que no se tiene que ocultar ninguna información referente a un interés general, porque concierne a todos el saber qué es lo que están haciendo los servidores públicos. En los artículos complementarios y transitorios a ésta reforma, se propone que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emita lineamientos para que las instituciones financieras que otorguen cualquier tipo de financiamiento a las entidades y municipios, lo reporten y publiquen, ya que en la actualidad esto entra en conflicto con el secreto bancario, entonces esta sería la excepción a la regla y me parece muy acertado ya que por la naturaleza pública del sujeto que contrata el empréstito, está en el ejercicio de sus funciones y es obligación rendir cuentas y

³⁸ <http://gaceta.diputados.gob.mx/>. Fecha de consulta 14 de abril de 2013.

que éstas sean transparentes, sin restricciones de ningún tipo como el secreto bancario.

En los demás artículos transitorios propuestos, nos habla de que en el registro correspondiente de todas las obligaciones contraídas por los estados y municipios, se inscriban no solo las respaldadas con participaciones federales, son también las respaldadas con ingresos propios, y en general absolutamente todas las obligaciones adquiridas a corto, mediano y largo plazo, lo cual también es una acertada aportación ya que esto proporcionaría certeza de lo que realmente se debe, porque como se ha explicado anteriormente, solo se inscriben ante la SHCP las obligaciones garantizadas con participaciones federales. También se propone que sea Auditoría Superior de la Federación quien realice una auditoría especial para verificar el debido registro, destino y aplicación de los recursos en los que se hubiera establecido como garantía recursos de origen federal, y que sean las legislaturas de las entidades federativas quienes realicen las auditorías al conjunto de obligaciones del sector público con independencia del origen de los recursos afectados como garantía. Esto me parece correcto, en cuanto a que se estén auditando constantemente a entidades federativas para verificar el registro de sus obligaciones, pero considero que quien debe realizar dichas auditorías es el Banco de México, así los resultados obtenidos serían más confiables y estaría ajeno a influencias políticas.

CONCLUSIÓN

En lo que la mayoría de las propuestas coinciden primordialmente, es la reforma constitucional al artículo 117 fracción VIII, al momento de referirse a que sólo se podrán contratar empréstitos para inversiones públicas productivas, de lo cual no existe un concepto y es lo que se propone, para tener certeza jurídica y los estados se limitarán a ello.

En algunas iniciativas se propone que el control de la deuda subnacional sea controlada ya sea por el ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que en otras se propone sea la cámara de Senadores, de lo cual opino es inconveniente, debido a que el principal problema en nuestro país es la corrupción y la impunidad, sobre todo en la política, a lo que yo estimo conveniente y necesario que en última instancia sea el Banco de México quien autorice, reestructure o niegue empréstitos para estados, después de su respectiva calificación dictaminada por la agencia.

Otra buena propuesta de lo analizado y en lo cual encajaría perfectamente lo de emplear las agencias calificadoras es en la iniciativa que propone que se acompañe un programa de amortización para el pago de principal y accesorios, el cual también deberá inscribirse, esto es un análisis de la situación financiera que guarda el estado al momento de solicitar el empréstito a la institución financiera, y dicha iniciativa lo reconoce como un requisito esencial y determinante para el otorgamiento del crédito. También en lo referente al registro se habló en algunas iniciativas que se inscriban las obligaciones de cualquier naturaleza, no solo las garantizadas con participaciones federales, y así esto nos daría un panorama real

de lo que se debe. Otra iniciativa propone que la contratación de empréstitos con las instituciones financieras sea una excepción al secreto bancario, ya que por la naturaleza del sujeto que contrata, éste tipo de información debe ser accesible y transparente a los ciudadanos, y el secreto bancario sirve en éste caso únicamente para encubrir a criminales.

Quizá cualquier de éstas propuestas sería perfecta para regular el tema de la deuda pública subnacional, siempre y cuando se aplicaran en un marco de absoluta legalidad y transparencia, son los individuos quienes deben cambiar y velar por los intereses de la colectividad, ya que es obligación de nuestros Gobernadores y en general de todos los servidores públicos hacer su trabajo con honradez y rendirnos cuentas al respecto, sólo así podríamos aspirar a un país en vías de prosperidad en todos los aspectos.

CAPÍTULO 5 CANDADOS AL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

Dentro de este capítulo se hablará de qué, cómo y para qué son las agencias calificadoras y Banco de México, ya que juegan un importante papel dentro del proyecto. Se tratará de qué manera es que se constituyen éstos organismos, sus funciones y atribuciones, a fin de saber cómo habrán de relacionarse con la propuesta contenida en este proyecto.

Como primer candado, se encuentran las agencias calificadoras, cuya principal característica es la independencia y profesionalismo, debido a que aunque necesitan autorización de la CNBV, son organismos totalmente ajenos a la administración pública federal, son sociedades anónimas mayoritariamente extranjeras, lo cual considero les da aún más credibilidad, ya que éstas son como auditores externos contratados para emitir dictámenes totalmente verídicos y confiables que servirán para reflejar con certeza la situación financiera de quien sea evaluado. Es precisamente por la cualidad de ser sociedades privadas, sean extranjeras o mexicanas y ajenas a instituciones gubernamentales, por el motivo que considero a las agencias calificadoras como el organismo idóneo para dictaminar a estados, al desempeñar su trabajo con total profesionalismo y ajeno a influencias de cualquier naturaleza.

Debido a la necesidad existente en las finanzas estatales, considero necesaria además de la obligatoria intromisión de las agencias calificadoras, también la del Banco de México, debido a que por excelencia, es el organismo especializado a nivel nacional para propiciar el sano desarrollo económico en los sistemas de pago, y esto no solo debe restringirse al nivel federal, sino que dada

la crisis financiera por la cual atraviesan varias entidades federativas, es urgente un mecanismo de control para frenar dicha crisis ocasionada por el endeudamiento que guardan debido a la falta de una legislación adecuada y eficaz que regule a nivel estatal la contratación de empréstitos, que como ya se analizó se deja al arbitrio de cada entidad el procedimiento para la contratación de deuda y se carece de límites legislativos que propicien su estabilidad financiera.

Se busca la manera de que las administraciones justifiquen plenamente los créditos solicitados, que éstos sean transparentes y que se apliquen eficazmente, para ello la evaluación de las agencias calificadoras, y por último, el visto bueno del Banco de México que por su autonomía, considero que las influencias políticas o de cualquier tipo, difícilmente se implicarían en el procedimiento de contratación de empréstitos.

5.1.- AGENCIAS CALIFICADORAS

5.1.1 ANTECEDENTES

El empleo de la agencias calificadoras en México se introduce en 1989 con el fin de dar mayor seguridad a los inversionistas y transparentar el mercado de valores. En ese año la CNBV, emitió la circular 10-118, estableciendo que las emisiones de papel comercial colocadas mediante oferta pública, deben contar con un dictamen de una empresa calificadora de valores autorizada por dicha

Comisión, sobre la existencia legal de la emisora y el riesgo y calidad crediticia de la emisión³⁹.

Gradualmente, las calificadoras fueron concebidas como la expresión de una opinión sobre la calidad crediticia de la deuda de un emisor, y esto no sólo sirvió para calificar las emisiones de valores en el mercado, sino también todas aquellas deudas contraídas por entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, debido a la bursatilización⁴⁰ de las participaciones federales que dejan en garantía para el pago de sus obligaciones.

5.1.2 CONCEPTO

“Una institución calificadora de valores será aquella persona moral constituida como sociedad anónima, autorizada por la CNBV, previo acuerdo de su Junta de Gobierno, cuyo objeto social sea exclusivamente la prestación habitual y profesional del servicio consistente en el estudio, análisis, opinión, evaluación y dictaminación sobre la calidad crediticia de valores.”⁴¹

“Las agencias calificadoras son instituciones especializadas en la evaluación del riesgo de crédito de valores emitidos por instituciones financieras, empresas y gobiernos.”⁴²

³⁹ DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil.

⁴⁰ Financiamiento estructurado o financiamiento respaldado con activos (participaciones federales), Es un mecanismo financiero que reúne diferentes activos y los transforma en títulos negociables en el mercado de valores.

⁴¹ DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil.

⁴² <http://www.banxico.org.mx>. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2013.

Con lo anterior, queremos decir que las calificaciones, en general, abordan la capacidad de una entidad para cumplir sus obligaciones financieras en tiempo y forma. Debido a la naturaleza única de las burSATilizaciones de las participaciones federales, se evalúan la capacidad y voluntad para cumplir con el pago de la deuda garantizada con participaciones federales a nivel federal, estatal y municipal. La capacidad y voluntad para transferir los ingresos para el pago de la deuda se reflejan en su calificación.

5.1.3 CRITERIOS GENERALES A EVALUAR EN LA CALIFICACIÓN

La calificación es la opinión referente a la probabilidad que un emisor de deuda tenga de pagar principal e intereses cuando éstos vengzan, en las condiciones pactadas. Para esto se hace un análisis detallado tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- A) Financieros: Incluye los estados financieros auditados y expresados conforme al Boletín B-10 del Colegio de Contadores, implica que en la información financiera se reconocen los aspectos inflacionarios.
- B) Administrativos: consiste en ubicar a las autoridades de la empresa, la proyección de la misma, averiguar para qué se solicita el crédito, etc.
- C) Jurídicos: La escritura constitutiva de la empresa a calificar y las reformas estatutarias que ha tenido durante su existencia.

5.1.4 REQUISITOS PARA OPERAR COMO AGENCIA CALIFICADORA

A) Autorización.

- a. Será la Comisión Nacional Bancaria y de Valores quien otorgue la autorización.
- b. Debe ser una sociedad anónima.
- c. Tener actividades de calificación y análisis.
- d. No tener conflictos de interés. Los socios no deben estar relacionados con las instituciones o entidades a las que califican.
- e. Capacidad técnica y profesional, debido a que es eso lo que les dará a sus dictámenes veracidad.

B) Constitución.

- a. Solicitud a la CNBV firmada por los socios.
- b. Que dicha sociedad se someta a las leyes mexicanas y jurisdicción a tribunales mexicanos.
- c. Someterse a inspección y vigilancia de la CNBV.
- d. Acreditar que su personal se abstendrá de adquirir cualquier tipo de valores emitidos por la sociedad o sociedades relacionadas durante 3 meses desde la última enajenación.
- e. Proporcionar el perfil de los accionistas, personal y órganos ejecutivos y técnicos
- f. Convenio que justifique el establecimiento de la sociedad que abarque los siguientes aspectos: convenios de asistencia técnica, potencial esperado, planes de trabajo, proyecto de estatutos y

contratación, metodología de análisis, infraestructura de la sociedad, esquema de acción y medios de difusión.

C) Capital social.

- a. íntegramente pagado y representado por acciones sin derecho a retiro.
- b. Oficio de autorización de la Comisión Nacional de Información y Estadística si la participación extranjera es mayor a 49 %.

D) Control interno.

- a. **Comité calificador:** realizará sesiones internas con funcionarios de la emisora, establecerá la calificación de la emisión con base en resolución conjunta de miembros, dará vigilancia y seguimiento a la emisora, participarán analistas especializados internacionalmente en la calificación de valores.
- b. **Analista responsable:** análisis de información financiera y económica-histórica, conocerá los planes del emisor sobre el tipo de instrumentos y características, además revisará formalmente la calificación cada trimestre.

E) Supervisión de la calificadoras: las calificadoras estarán sujetas a la constante supervisión de la CNBV, con el objeto de asegurar que éstas empresas dispongan en todo momento de los recursos e instrumentos necesarios para la realización de sus actividades.

5.1.5 AGENCIAS CALIFICADORAS EN MÉXICO

De acuerdo con la información obtenida de Bolsa Mexicana de Valores, éstas son las calificadoras de valores que están legalmente constituidas en México:

- 1.- Fitch México S.A. de C.V.
- 2.- HR Ratings de México, S.A. de C.V.
- 3.- Moody's de México S.A. de C.V.
4. - Standard & Poor's, S.A. de C.V.
- 5.- Verum Calificadora de Valores S.A.P.I. de C.V.

5.1.6 CRITERIOS DE LAS CALIFICADORAS PARA ENTIDADES FEDERATIVAS

5.1.6.1 STANDARD& POOR'S

Standard& Poor's, brinda una serie de calificaciones que se refieren al riesgo de crédito relativo de las emisiones de deuda en pesos mexicanos hechos por un emisor en el mercado doméstico, excluyendo los conceptos de riesgo país, así como los de convertibilidad y transferencia de divisas.

Los criterios de Standard & Poor's para calificar bursatilizaciones de participaciones federales de México incluyen la revisión de los siguientes aspectos:

- A) Las condiciones financieras y crediticias de la entidad estatal o municipal. La calidad crediticia de la entidad estatal o municipal

es el punto de arranque del análisis, ya que la calificación de la entidad se convierte en la mínima que se asignaría comúnmente a una bursatilización de ingresos federales.

- B) El flujo de ingresos específicos y los factores macroeconómicos y políticos actuales que afectan el monto de ingresos fiscales generados y recaudados (riesgo de reducción de ingresos).
- C) Los escenarios de estrés de flujo de efectivo y los índices de cobertura del servicio de deuda.
- D) Las protecciones legales y estructurales para los inversionistas. La protección existente respecto a circunstancias de declaración de quiebra, fusiones, reorganizaciones o cualquier otro evento que pudiera surgir en el desempeño de la actividad del emisor y que pudieran afectar los derechos del acreedor.

5.1.6.2 FITCH RATINGS (FITCH MÉXICO).

Fitch México basa sus criterios de calificación en aspectos cuantitativos (análisis histórico de Estados Financieros y flujo de efectivo, creando proyecciones a futuro) y cualitativos (calidad en: administración, planes y estrategias, entorno competitivo, así como avances o rezagos tecnológicos).

La calificación de la emisión se revisa formalmente cada trimestre, o antes si fuera necesario, conforme a los resultados experimentados.⁴³

5.1.6.3 CALIFICACIONES DE *FITCH MÉXICO* PARA LA DEUDA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO (MAYOR A UN AÑO).

AAA: La más alta calidad crediticia y máxima asignada por Fitch México. Cabe mencionar que ninguna entidad federativa de las 29 evaluadas ni municipio de los 68 que se evaluaron, a excepción del Distrito Federal, cuenta con calificación AAA conforme a los registros de esta calificadoradora.

AA: Muy alta calidad crediticia. Implica una sólida calidad crediticia respecto de otros emisores o emisiones del país. los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro y Tamaulipas cuentan con ésta asignación. De lo municipios, sólo 13, por mencionar algunos, está Morelia, Mich., Celaya, Gto., Chihuahua, Chih., Mérida, Yuc., Puebla, Pue. y Tijuana, BC.

A: Alta calidad crediticia. Corresponde a una sólida calidad crediticia, sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas pudieran afectar la capacidad de pago oportuno de sus compromisos financieros. Aquí se encuentran las entidades federativas de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo Morelos, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Yucatán. De los municipios 19

⁴³ <http://www.condusef.gob.mx/index.php/instituciones-financieras/sector-bursatil/499-calificadoras-de-valores-en-mexico> . Fecha de Consulta 23 de mayo de 2013.

cuentan con dicha calificación, entre varios está Durango, Dgo., Los Cabos, BCS., Manzanillo, Colima. Y Xalapa, Veracruz.

BBB: Adecuada calidad crediticia. Cambios en las circunstancias o condiciones económicas tienen una mayor probabilidad de afectar la capacidad de pago oportuno. En ésta categoría se encuentran Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo y Veracruz. 32 municipios de los evaluados están dentro de esta categoría, entre ellos, La paz, BCS., Lázaro Cárdenas y Uruapan de Michoacán, Puerto Vallarta y Tlaquepaque de Jalisco.

BB: Especulativa. Calidad crediticia relativamente vulnerable. El pago de estas obligaciones financieras implica cierto grado de incertidumbre y la capacidad de pago oportuno es más vulnerable a cambios económicos adversos. En ésta categoría encontramos a Coahuila, Jalisco Y Zacatecas. De los municipios que son 11, están Acapulco, Gro., Tuxpan, Ver. Y Zamora, Mich.⁴⁴

B: Altamente especulativa. Implica una calidad crediticia más vulnerable, y aquí los compromisos se cumplen, pero existe un margen limitado de seguridad y la capacidad de continuar con el pago oportuno. Ningún estado se encuentra en esta categoría y solamente un municipio, que es Tonalá, Jalisco.

CCC, CC Y C: Alto riesgo de incumplimiento. Estas categorías agrupan riesgos crediticios muy vulnerables. No se encuentra dentro de ésta categoría ningún estado.

⁴⁴ http://www.fitchmexico.com/ArchivosHTML/RepEsp_11147.pdf. Fecha de consulta 24 de mayo de 2013

D: Incumplimiento. Se asigna a emisores o emisiones que actualmente hayan incurrido en incumplimiento. Solo se encuentra en esta categoría el municipio Chetumal, Quintana Roo.

5.2 EL BANCO DE MÉXICO

5.2.1 Concepto

“El Banco de México es el banco central del Estado Mexicano. Por mandato constitucional, es autónomo en sus funciones y administración. Su finalidad es proveer a la economía del país de moneda nacional y su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Adicionalmente, le corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.”⁴⁵

Principalmente, de éste concepto a lo que nos avocaremos, es al objetivo primordial del Banco de México, que es promover el sano desarrollo del sistema financiero, que en éste caso, BANXICO se reserva diversas funciones para alcanzar dicho objetivo, las cuales más adelante se explicarán.

5.2.2 RESEÑA HISTÓRICA DEL BANCO DE MÉXICO

BANXICO Fue fundado por decreto como Sociedad Anónima el 31 de agosto de 1925, abriendo sus puertas el 1 de septiembre del mismo año, bajo el

⁴⁵ <http://www.banxico.org.mx/>. Fecha de consulta 12 de abril de 2013.

gobierno de Plutarco Elías Calles, con la finalidad de que fuese el único emisor de monedas y billetes, ya que existía incertidumbre ante la pluralidad de bancos emisores. Además de ser el encargado de emitir monedas y billetes, se le encargó regular la circulación monetaria, las tasas de interés y el tipo de cambio. Asimismo, se convirtió al nuevo órgano en agente y asesor financiero y banquero del Gobierno Federal, aunque se dejó en libertad a los bancos comerciales para asociarse o no con el banco central⁴⁶.

La primer Reforma al Banco de México ocurre en 1931 con la promulgación de la Ley Monetaria, con la cual se desmonetiza el oro del país. Posteriormente, se expide una nueva Ley Orgánica para el Banco de México, quitándole facultades para operar como banca comercial.

En los años setentas y ochentas, el Banco de México presentó una serie de dificultades, debido a la aplicación de políticas económicas expansivas⁴⁷ y en la obligación que se le imponía al Banco de México de otorgar amplios créditos para financiar déficits fiscales en los que se había incurrido⁴⁸. Esto ocasionó un deterioro en la estabilidad de precios, así como una crisis en la balanza de pagos en 1976 y 1982. A partir de ésta crisis, el Banco de México se ha empeñado en corregir los desequilibrios en la economía y recuperar la confianza de los agentes económicos.

⁴⁶ <http://www.banxico.org.mx/>. Fecha de consulta 27 de abril de 2013

⁴⁷ Se refiere a las actuaciones encaminadas a incrementar la cantidad de dinero por medio de cualquiera de los instrumentos que puede controlar el Banco Central. Esto tiene como consecuencia el desequilibrio en el mercado de dinero, ya que hay exceso en la oferta de dinero por encima de la demanda y consecuentemente, una caída de los tipos de interés.

⁴⁸ <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html>. Fecha de consulta: 29 de abril del 2013.

Por decreto publicado en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1993, se reforman los artículos 28 y 123 Aparato B, fracción XIII Bis de la CPEUM. En el artículo 28 se consagra la creación de un banco central autónomo, otorgándole su autonomía en el párrafo sexto, reforma que entra en vigor hasta el 1º de abril de 1994.

En el artículo 123 Aparato B, fracción XIII⁴⁹, la reforma gira en el sentido de establecer que las relaciones laborales entre el banco y sus trabajadores continúan regidas por lo dispuesto en ese precepto, lo cual era importante, ya que BANXICO dejó de ser parte de la administración pública federal y de no hacerse el señalamiento, el banco no estaría en ese supuesto.

5.2.3 NATURALEZA JURÍDICA

La naturaleza jurídica de BANXICO se ha ido transformando con el transcurso de su existencia, ya que como se mencionó en los antecedentes, se creó como una sociedad anónima y posteriormente se transformó en un organismo descentralizado.

Actualmente el Banco de México tiene la naturaleza jurídica de “una persona de derecho público, con carácter autónomo, en el ejercicio de sus funciones y en su administración”⁵⁰, misma que es determinada por la actual Ley del Banco de México al señalar que “El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio

⁴⁹ Art. 123 Const. XIII Bis. El banco central y las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

⁵⁰ DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil.

de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁵¹

Precisamente por su naturaleza jurídica, me parece que es conveniente que BANXICO intervenga en los procedimientos de contratación de deuda de los estados, al no existir autoridad alguna a la cual deba someterse, por lo tanto, la aprobación o negación de un empréstito será ajena a influencias de cualquier índole, ya que como nos señala Jesús de la Fuente, “Podríamos pensar que estamos ante un nuevo poder no contemplado en Nuestra Carta Magna.”⁵²

5.2.4 MARCO JURÍDICO DEL BANCO DE MÉXICO

5.2.4.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontraremos la justificación y el fundamento de la existencia del Banco de México en el artículo 28, párrafo sexto, que dice lo siguiente:

Art. 28 Párrafo sexto:

“El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del

⁵¹ Ley del Banco de México. Art. 1º.

⁵² DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil.

desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.”⁵³

De aquí que el Banco de México sea el banco central del país, en otras palabras, la autoridad monetaria de México, encargado de emitir el dinero, y de crear la política monetaria para el país. Otra de sus atribuciones, es la de mantener la estabilidad del sistema financiero, ya que el Banco de México administra a todos los bancos y no tiene como clientes a personas, sino al propio Estado.

5.2.4.2 LEY DEL BANCO DE MÉXICO

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993 y entró en vigor el 1º de abril de 1994. En éste ordenamiento encontraremos la naturaleza, objetivos, finalidades, funciones y estructura del Banco de México.

5.2.4.3 REGLAMENTO INTERIOR DEL BANCO DE MÉXICO

Como su nombre lo indica, dentro de éste ordenamiento se encuentran las atribuciones de los funcionarios del Banco de México, y en su artículo primero nos señala que “El ejercicio de las atribuciones que las leyes y las disposiciones reglamentarias confieran al Banco, así como el de las que su propia Ley otorga a la Junta de Gobierno, al Gobernador, o a la Comisión de Responsabilidades, se sujetará a lo dispuesto en este Reglamento.”⁵⁴

⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 28, párrafo sexto.

⁵⁴ Reglamento Interior del Banco de México. Art. 1º.

Asimismo, BANXICO es regulado por ordenamientos más específicos, tales como el Acuerdo de adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México, normas del Banco de México en materia de obra inmobiliaria, normas del Banco de México en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles, así como de servicios, la Ley del Sistema de Pagos, Normas bajo las cuales los servidores públicos del Banco de México deberán presentar declaraciones de situación patrimonial y de datos curriculares, la Ley Federal de Transparencia Y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Normas de la Comisión de Responsabilidades del Banco de México para Clasificar la Información en Reservada y Confidencial y la Ley para la Transparencia y Ordenamientos de los Servicios Financieros.

5.2.5 FUNCIONES DEL BANCO DE MÉXICO

De acuerdo con lo establecido en la Ley del Banco de México, a éste se le atribuyen las siguientes funciones:

Artículo 3o:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;

- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.⁵⁵

Considero que debido a lo que se persigue en la elaboración de éste proyecto, no solamente tendrían que adecuarse las legislaciones estatales en cuanto a la deuda pública, sino que también la Ley del Banco de México tendría que ser adicionada en el artículo en mención, atribuyéndole una fracción en la cual se le encomiende dar el visto bueno a la contratación de deuda pública de entidades federativas, previa la calificación crediticia, para preservar la estabilidad financiera de las mismas y así mantener el equilibrio económico en todos los niveles.

5.2.6 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO.

“El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estarán encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador.”⁵⁶

La Ley del Banco de México señala que su Junta de Gobierno se integrará por cinco miembros designados de acuerdo con el procedimiento señalado en el

⁵⁵ Ley del Banco de México, artículo 3º.

⁵⁶ Ley del Banco de México. Art.38, primer párrafo.

artículo 28 párrafo séptimo.⁵⁷ Entre dichos miembros, el Ejecutivo Federal nombra al Gobernador del Banco, quien preside la Junta de Gobierno. Los demás integrantes se denominan Subgobernadores.

El párrafo séptimo del artículo 28 constitucional prevé que las personas a cuyo cargo esté la conducción del Banco serán designadas por periodos escalonados para garantizar la autonomía de sus funciones.⁵⁸

La Ley del Banco de México especifica que los periodos en los que los miembros de la Junta de Gobierno fungirán como integrantes de la misma serán escalonados de la siguiente manera:

a) Gobernador: periodo de seis años. Comienza el primero de enero del cuarto año calendario de cada administración presidencial.

b) Subgobernadores: periodo de ocho años sucediéndose cada dos años, iniciando el primer, tercer y quinto año calendario correspondiente a cada administración presidencial.

El artículo 41 de la Ley del Banco de México establece un régimen especial para cubrir cualquier vacante en la Junta de Gobierno, a fin de que en ningún caso se interrumpa la secuencia de los periodos referidos.

La combinación de periodos relativamente largos y escalonados es indispensable para salvaguardar tanto la autonomía de la institución como la

⁵⁷ C. P. E. U. M. Artículo 28 párrafo séptimo: ...La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

⁵⁸ C. P. E. U. M. Artículo 28 párrafo séptimo: ...Desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

continuidad de la política monetaria. Asimismo, el establecimiento de periodos extensos permite a los miembros de la Junta de Gobierno adoptar sus decisiones considerando los efectos que éstas pudieran surtir en el mediano y largo plazos y no sólo en la coyuntura inmediata. Por su parte, el escalonamiento contribuye a fortalecer la memoria institucional tanto en aspectos sustantivos de banca central como en los relativos a la administración de la institución.⁵⁹

Los miembros de la Junta de Gobierno podrán ser designados como tales más de una vez, siempre y cuando cumplan con el requisito de edad establecido en el artículo 39, fracción I, de la Ley del Banco de México, de no tener más de sesenta y cinco años cumplidos en la fecha de inicio del periodo durante el cual desempeñarán su cargo.⁶⁰

5.2.4.7 CAUSAS DE REMOCIÓN

Como otra importante salvaguarda a la autonomía de la institución, el artículo 28 constitucional señala que los miembros de la Junta de Gobierno no pueden ser removidos del cargo sino por causa grave.

La Ley del Banco de México establece como causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno la incapacidad mental, así como la incapacidad física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante un periodo mayor a seis meses; tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en donde actúen en representación del Banco o cualquier trabajo no remunerado en

⁵⁹ www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/junta-de-gobierno. Fecha de consulta, 1 de mayo de 2013

⁶⁰ Ley del Banco de México. Art. 39, fracción I.

asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; faltas graves de probidad; y, dejar de reunir alguno de los requisitos para ser miembro de dicha Junta.

Dado que la inamovilidad en el cargo es una de las mayores salvaguardas de independencia de criterio de los miembros de la Junta de Gobierno, la Ley del Banco de México establece un procedimiento estricto para removerlos del cargo. En dicho procedimiento participan el Presidente de la República y la propia Junta de Gobierno, la cual formula un dictamen sobre la existencia de causa de remoción, correspondiendo a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, resolver en definitiva.⁶¹

Cabe señalar que el Secretario de Hacienda y Crédito Público tiene facultades para designar y contratar, por cuenta del banco central, al auditor externo del Banco de México, para lo cual solicitará a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión, presentar una terna de firmas de reconocido prestigio. El auditor envía directamente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión copia de sus dictámenes. El Banco de México está igualmente sujeto a revisiones de la Auditoría Superior de la Federación y cuenta con una Dirección de Auditoría que reporta directamente a su Junta de Gobierno.

⁶¹ www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/junta-de-gobierno. Fecha de consulta, 1 de mayo de 2013.

CONCLUSIÓN

La finalidad de incluir a estos dos organismos, es la cualidad de autónomos que poseen; la agencia calificadora por ser una sociedad anónima, y BANXICO por ser un organismo descentralizado. Ambos organismos tienen autonomía en su funcionamiento y atribuciones, lo cual se traduce en un ámbito al margen de posibles influencias políticas o de cualquier otra índole al momento, la primera de otorgar la calificación correspondiente a la entidad federativa, y el segundo, en dar el visto bueno al empréstito. Se cree que con la colaboración de ambas entidades podrá evitarse caer en endeudamientos innecesarios, ya que aquellos préstamos que hayan sido autorizados, tendrán la seguridad de haber sido plenamente justificados y otorgados conforme la capacidad financiera del estado solicitante.

CAPÍTULO 6 CONTROL AL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL.

A lo largo del proyecto se desarrollaron los aspectos claves y fundamentales para poder llegar a la cúspide del mismo, habiendo analizado los antecedentes, conceptos, leyes e instituciones alusivas al tema de la Deuda Pública, podemos decir que se cuenta con las herramientas necesarias para llevar a cabo la propuesta inherente a la investigación.

En la actualidad el despilfarro de recursos públicos ha dado de qué hablar, pero sobre todo de qué pensar, ya que es debido a la opacidad, falta de rendición de cuentas, lagunas legales y ausencia de un organismo con la autonomía suficiente como para no prestarse a actos corruptos, que esto sigue ocurriendo.

Es alarmante el hecho de que la deuda pública en muchos estados crezca a mayor velocidad en proporción a la capacidad de pago éstos, en lo cual intervienen una diversidad de factores que se analizarán cuidadosamente, entre varios el cambio de administración, el desmedido gasto corriente, las deudas de corto plazo, etc.

6.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El endeudamiento es un medio del que se sirven las administraciones de todos los niveles para llevar a cabo proyectos que de momento no se podrían llevar a cabo por la ausencia de ingresos ordinarios. Contraer deuda pública es algo que debe hacerse con prudencia y medida, y el adecuado manejo de ésta lleva a un país o estado a mejorar su entorno social y económico. En la Carta

Magna se encuentra previsto el endeudamiento a nivel estatal y se traduce en la facultad que cada estado posee para hacer manejo de sus recursos económicos. Se les otorga a las entidades federativas contratar empréstitos cuando se destinan a inversiones públicas productivas conforme a las bases y hasta por los montos que les marcan sus legislaciones locales.

En este orden de ideas, y sobre todo en los últimos años, la contratación de empréstitos por los estados se ha incrementado notoriamente. De acuerdo con datos obtenidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 1993 los estados y municipios tenían compromisos financieros por un monto de \$ 18,278.2 millones de pesos; en el 2000 esa cantidad se incrementó llegando a los \$ 90,731.3 millones de pesos. Desde 2008 el saldo de la deuda pública para estados se incrementó en casi 200% llegando a los \$ 404,409 mdp hasta el cierre de 2011.

En el periodo 2001 a 2008, la tasa de crecimiento anual de la deuda estatal, sólo sobrepasó la barrera del 10% en dos ocasiones, durante el 2002, con un crecimiento anual del 11.8%; y el 2007, con una tasa del 10.3%. Es a partir del 2009 cuando se dispara la contratación de deuda por parte de los gobiernos estatales. En el periodo 2009 a 2011, la deuda pública total de las entidades federativas creció un 70%, pasando de 229,242 millones de pesos a 390,737 millones de pesos. Esto quiere decir que la deuda estatal creció de casi un 20% anual en los últimos años. (Ver anexo 1).

Debido a la flexibilidad existente en las legislaciones estatales en materia de Deuda Pública, varias entidades federativas han cometido graves abusos en

cuanto a la adquisición de empréstitos. Esto se debe en gran parte a la opacidad y ligereza con que se lleva a cabo el procedimiento de contratación de deuda.

A partir de las reformas en materia de deuda pública y federalismo fiscal de mediados de los 90 fue que los estados pudieron realizar contratos de crédito con las instituciones bancarias públicas y privadas, así como emitir documentos bursátiles como una forma de hacerse llegar de recursos económicos para cubrir sus gastos, ya que antes quien llevaba el control absoluto en la materia era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no solamente se encargaba de tener los registros de la obligaciones, sino que las pagaba directamente.

Se les otorgó la facultad a las entidades federativas de manejar internamente cuestiones de deuda pública, por lo que cada entidad maneja su propio ordenamiento jurídico en la materia, de tal suerte que son distintos los requisitos y el procedimiento para la contratación de empréstitos. Como se analizó en el capítulo referente a la legislación vigente, podemos darnos cuenta de que existen notorias contradicciones en algunos estados, por ejemplo, en Michoacán, uno de los requisitos para la contratación de deuda pública establecidos en el artículo 7 de su Ley de Deuda Pública, es la opinión favorable de por lo menos 2 agencias calificadoras legalmente constituidas en territorio nacional, y se habla de que los dictámenes emitidos por éstas calificadoras serán un parámetro para la autorización del crédito. No obstante, también se establece dentro de la misma ley que el ejecutivo “podrá” tomar en cuenta las propuestas del Comité de Deuda Pública. Lo cierto es que los dictámenes de las calificadoras, si bien reflejan la situación financiera real que guarda la entidad federativa, en la práctica no son el principal parámetro para el otorgamiento de los empréstitos, sino que pasan a

segundo plano y no son tomadas en cuenta. Todo esto nos hace ver que el empleo de una agencia calificadora es meramente un chascarrillo, ya que se no se le otorga la obligatoriedad que debe tener, y en última instancia un empréstito será o no aprobado a consideración de las autoridades competentes (Gobernador, Congreso del Estado). Para sustento de lo dicho, nos sirve de base la entrevista realizada a un ejecutivo de Banco del Bajío, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, quien se maneja en el rubro de Banca de Gobierno de dicha institución. Javier Hurtado Martínez, Director General del Área de Banca de Gobierno, nos afirma que efectivamente se requieren del auxilio de las agencias calificadoras para el otorgamiento de los créditos, en Michoacán está previsto en la Ley de Deuda Pública, no en todos los estados es así. Además nos afirma que la mayoría de los casos el Gobierno del Estado no justifica para qué va a utilizar los recursos provenientes de los empréstitos, ni comprueba que efectivamente dichos recursos fueron aplicados o invertidos en el proyecto, algo que está estipulado dentro del contrato de crédito, pero fuera de la práctica. Nos comenta también que la mayoría de créditos solicitados por el Gobierno del Estado son a corto plazo, lo que significa que no tienen garantía, y a su vez no se encuentran registrados en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos, que como sabemos, en dicho Registro sólo están aquellas deudas garantizadas con recursos federales, lo cual nos impide conocer a ciencia cierta a cuánto asciende la totalidad de deuda de un estado. Además de que dichas deudas constantemente son reestructuradas y pasan a convertirse en deuda de largo plazo, entonces todas esas deudas de corto plazo que debieron ser liquidadas antes de que terminara la administración bajo la cual fueron adquiridas, son heredadas a futuras

administraciones, no son inversiones públicas productivas, no se comprueba que se estén destinando para lo cual fueron solicitadas, lo cual debería ser causa de rescisión del contrato de crédito, pero no aplica en la práctica. No existe supervisión de los proyectos para lo que se pide el empréstito, esto es cuando se sabe para qué se solicita, porque también sucede que en muchas ocasiones no se aclara en qué y cómo se va a utilizar el recurso, lo cual es válido y muy común al momento del otorgamiento de créditos por parte de las instituciones financieras. Finalmente, el entrevistado concluye y concuerda con que el sistema de contratación de Deuda Pública es deficiente, debido a la corrupción que prevalece en los diferentes niveles de gobierno, en este caso tratándose del nivel estatal, ya que la última palabra la tendrán los Congresos de los estados, sobre el cuánto, cómo y para qué habrán de aplicarse los recursos públicos.

6.2 DEUDA ESTATAL POR TIPO DE ACREEDOR

Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, estamos ante la presencia de créditos otorgados mayormente por instituciones bancarias comerciales, aunque también hay altos porcentajes con la banca de desarrollo. Entre los estados cuyo acreedor principal es la banca comercial, encontramos a Coahuila, Morelos, Zacatecas con más del 90% de su deuda contraída con dichos organismos. (Ver anexo 2).

6.3 DEUDA POR TIPO DE GARANTÍA

Un factor relacionado con el déficit financiero subnacional, es la ineficiente recaudación local de los estados, tema que se llegó a tratar en algunas iniciativas plasmadas en su respectivo capítulo. Se busca la manera de que las administraciones locales agilicen su sistema de recaudación para que sea menor la dependencia de las participaciones federales y sus deudas puedan respaldarse con ingresos propios. Podemos observar la enorme desproporción entre la dependencia de las participaciones, los ingresos propios, Los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social y los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, los cuales son mínimos o inexistentes (ver anexo 3).

La dependencia de los estados de los fondos de participaciones federales, es un factor taxativo en el tema de la deuda, ya que si bien es cierto que éstos pueden dejar en garantía sus participaciones al contraer obligaciones crediticias, también es cierto que en algunos casos se llegó al abuso a tal grado de que las participaciones de tres ejercicios apenas serían suficientes para saldar el monto de la deuda de un ejercicio, y hablando sólo de deuda debidamente registrada y garantizada con participaciones. En la siguiente gráfica podemos visualizar el aumento gradual de la dependencia de estados en relación con sus participaciones federales (ver anexo 4).

Esto quiere decir que si se decidieran utilizar las participaciones como única fuente de pago de los créditos adquiridos, por cada 100 pesos de transferencias

federales correspondientes a participaciones que reciben los estados, 81 pesos serían destinados a la liquidación de la deuda pública local.

6.4 DEUDA ESTATAL POR SU FINALIDAD

Otro de los factores principales que influyen en el tema, es el destino que se le da a los recursos adquiridos por medio de financiamientos y/o refinanciamientos, y el motivo para el cual se contratan, debido a que la mayor cantidad de recursos se van a gasto corriente, principalmente al ramo de la educación, salud y seguridad, tres sectores en los cuales no se aprecia el beneficio de los recursos que se le destinan. Como se estudio en su momento, la mayor parte del presupuesto está destinado al pago de nóminas y pensiones de servidores públicos, aunque sabemos que el gasto corriente no solo abarca aquello, sino que también en ese tipo de gasto se contemplan programas sociales, suministros (agua, luz, renta, teléfono) y en sí todo lo necesario para hacer que una entidad u organismo funcione adecuadamente. De acuerdo con estándares proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito público, a los salarios y pensiones en conjunto le corresponden un 46% del total del gasto corriente, pero las cifras reales desmienten tal porcentaje, dado que en el menor de los casos se le destina un 70% y en el mayor de los casos registrados se ha llegado hasta un 94%, tal como lo podemos visualizar en la siguiente gráfica obtenida de un estudio realizado por Auditoría Superior de la Federación. Además, en la entrevista ya referida anteriormente al ejecutivo de Banca de Gobierno de la entidad financiera Banco del Bajío, se le cuestiona acerca de si los créditos solicitados por el

Gobierno Estatal se aplican para gasto corriente, a lo cual él nos responde que por ley, “no deberían aplicarse a ello”, lo cual es algo que ha ocurrido y sigue ocurriendo, ya que como también se ha mencionado, en la mayoría de los casos, si no es que en todos, la entidad financiera otorga el crédito a la entidad federativa, y esta lo aplica sabrá Dios en qué y cómo, porque no se le pide cuentas al respecto y no hay supervisión posterior a los recursos por parte del banco.

En el artículo 73 fracción VIII y el 117 fracción VIII se establece que cuando se contraten empréstitos, serán para inversiones productivas o que produzcan directamente un ingreso en los recursos públicos. Por exclusión, el gasto corriente no queda comprendido en este rubro, entonces por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia se debe contraer deuda pública para financiar este tipo de gasto, que es un pozo sin fondo y nunca va a producir ni directa o indirectamente algún incremento en los recursos públicos. Pero debido a que estamos en presencia de una norma imperfecta, no hay una sanción para ello, no hay una norma que hable de las consecuencias de su incumplimiento, aunque si hay iniciativas de ley que pretenden adicionar los artículos constitucionales en mención, donde expresamente se prohíba contraer deuda para gasto corriente, si esta se aprobara, habría que agregar las respectivas responsabilidades en materia hacendaria para quien haga caso omiso a lo establecido (ver anexo 5).

6.5 EL ENDEUDAMIENTO MATERIALIZADO

Uno de los casos más conocidos de endeudamiento estatal, fue el de Coahuila, uno de los estados que en muy poco tiempo tuvo un incremento magnánimo en sus niveles de deuda, mismo que hasta la fecha no ha sido justificado. En 2008 es cuando se manifiesta el primer gran incremento, casi se cuadruplicó, al pasar de 486.9 mdp a 1831.9 mdp, y para 2012 dicha deuda llegaría hasta 36421.7, más de un 7400%. Es precisamente Coahuila una de las entidades en cuyo procedimiento de deuda no es requisito el empleo de una calificadora para autorización de créditos, basta el consenso del Congreso Local, y en su caso de los ayuntamientos. Esto es un claro ejemplo de que dar tales atribuciones a quienes administran, no ha dado resultados positivos, lejos de ello ha llevado a la ruina a los estado. En ésta gráfica podemos observar la manera en que en los últimos años la deuda de Coahuila ha dado pasos agigantados (ver anexo 6).

Tan solo en el primer trimestre de 2013, Coahuila tendrá que pagar por concepto de servicio de deuda \$ 731.36 mdp (aproximadamente 14 veces la deuda total de Tlaxcala, uno de los pocos estados que no presentan problemas de endeudamiento).

Esto es solamente por mencionar un ejemplo de la negligencia en el manejo de los ingresos a nivel estatal, ya que como Coahuila hay más estados que están igual o peor.

6.6 NUEVAS ALTERNATIVAS PARA CONTROLAR EL ENDEUDAMIENTO

Con fecha del 16 de abril de 2013, se aprobaron una serie de reformas para manejar el endeudamiento de estados. Entre sus puntos más importantes señalan que se le debe otorgar facultad al Congreso de la Unión para legislar en materia de deuda subnacional, así como registrar y controlar sus operaciones financieras y montos máximos de endeudamiento (art. 73 VIII). A su vez se prohíbe expresamente a los estados en el artículo 117 fracción VIII rebasar los montos que autorice el congreso, se les prohíbe contraer empréstitos para financiar su gasto corriente. Además se incluye una prohibición para contraer deuda en los últimos seis meses de gestión con la finalidad de no heredar deudas a administraciones futuras, nos referimos pues, a deudas de corto plazo.

Primeramente, debemos aclarar por qué en las reformas constitucionales, que el Congreso regule, controle y autorice la deuda de los estados no es una salida conveniente para manejar el problema que nos aqueja, debido a que uno de los principales problemas en todos los niveles de gobierno, es la corrupción, falta de transparencia, los fenómenos de poder, y que se le quite la autonomía a los estados para dársela al Congreso, no nos garantiza que en cada auditoría realizada, empréstito aprobado y dictámenes favorables, no se incrustarán intereses políticos, o que debido a la incompatibilidad en los mismos partidos, todo esto se realice de modo parcial y con influjos ajenos a los principios de legalidad y justicia, así como con criterios subjetivos.

Tenemos las pruebas fehacientes de que nos enfrentamos ante una problemática inminente que nos incumbe a todos, los números hablan por sí

mismos y debe hacerse algo para que este problema no siga creciendo y sean peores las secuelas que deje a su paso.

CONCLUSIÓN

Es una realidad palpable el problema financiero a causa del mal manejo que han realizado los servidores públicos durante sus administraciones endeudando a sus estados sin que exista de por medio una justificación. Todo eso se lo debemos a las amplias facultades dentro de las legislaciones locales de deuda pública otorgadas ya sea a los congresos o al ejecutivo para contraer empréstitos. Evidentemente esto ha ocasionado un déficit económico subnacional a tal grado que entidades federativas llegaron a caer en Buró de Crédito por no poder hacer frente a los compromisos adquiridos con sus diferentes acreedores.

Los estados pretenden resolver todos sus problemas económicos con recursos federales, como son Participaciones y Aportaciones Federales que se les otorgan cada año, dejándolas en garantía por sus créditos contratados, pero hay casos, en que se ha abusado de estos recursos que deben destinarse a obras productivas e infraestructura, dejando en garantía incluso más del 100% de sus participaciones, de tal suerte que se necesitarían las participaciones que corresponden a tres ejercicios para cubrir el monto de endeudamiento de uno solo. De esta manera se van heredando las deudas de administración en administración, y aquellos compromisos que se previeron de corto plazo, se convierten en largo plazo, de tal suerte que el dinero destinado para la realización de un proyecto se esfuma, y entonces debe invertirse más recursos en ese proyecto inconcluso, muchas veces “fantasma”.

Un factor que nos impide conocer los montos reales de las deudas, es el hecho de que solo exista obligación de registrar aquellas que estén garantizadas

con las participaciones, no así las que se garanticen con cualquier otro tipo de ingreso. Por lo tanto las cifras que nos proporciona la Secretaría de Hacienda y Crédito Público están incompletas.

Existen varias iniciativas en la materia que nos podrían proporcionar herramientas eficaces para frenar este problema, algunas ya fueron aprobadas aunque al criterio de la tesista, son poco prometedoras, ya que el problema fundamental son los manejos políticos en los recursos económicos, la falta de transparencia y la precaria rendición de cuentas. Es por eso que en este proyecto se busca otra alternativa para combatir dicho problema.

Si los estados fueran constantemente monitoreados en lo que respecta al manejo de sus recursos, como es que se pretende en este proyecto, por organismos ajenos a partidos políticos y sobre todo autónomos a dependencias gubernamentales, quienes administren en un futuro a las entidades federativas ya no tendrían la facultad de contratar empréstitos a su arbitrio y conveniencia, sino que con los candados que se proponen, las cuentas estarían claras y plenamente justificadas.

PROPUESTA

Se propone una homologación para todas las entidades federativas en sus legislaciones en materia de deuda pública para que sea un requisito de carácter obligatorio dentro de los procedimientos de contratación de deuda, emplear Agencias calificadoras de Valores para cualquier solicitud de empréstitos, y que además el empréstito sea otorgado o negado, según sea el caso, basándose en el dictamen ofrecido por la Calificadora. Se busca que no solamente el dictamen sea un papel inane que entregar para que se disponga del recurso económico, sino que aquél cumpla con su razón de ser y sea tomado en cuenta por el acreedor para que no se otorgue un préstamo si no puede ser liquidado en tiempo y forma, sino que se otorgue en la medida que el dictamen refleje que puede liquidarse. Adicionalmente, se propone que los gobiernos estatales se sometan a la supervisión de la misma calificadora para que esta corrobore que los recursos provenientes de los empréstitos se apliquen íntegramente a lo cual están destinados.

En segunda instancia, y previo dictamen favorable de las calificadoras, el Banco de México será partícipe en el esquema, dando su aprobación a lo ya dictaminado, esto con el fin de corroborar que es sano para la economía de la entidad federativa contraer la Deuda Pública que se pretende, además de estar seguros que los ingresos obtenidos a través de empréstitos serán empleados en lo que se dice “inversión pública productiva”, cumpliendo así a cabalidad con lo que nos señala la Constitución.

Se pretende inmiscuir a estos dos entes dentro del procedimiento de contratación de Deuda Pública debido su carácter de ser organismos autónomos, en diferentes sentidos, ya que por una parte la Calificadora es una empresa privada, mayoritariamente extranjeras, y por otra parte el Banco de México aunque es un ente de derecho público, tiene autonomía en cuanto a su gestión y atribuciones, además una de las atribuciones del Banco es la de propiciar el sano desarrollo del sistema financiero del país, y dicha atribución debe abarcar todos los niveles gubernamentales y debe ser prioridad para el Banco velar por el adecuado manejo en sus niveles de deuda, no solamente la contraída por el Gobierno Federal. Por lo cual, también forma parte de la propuesta inherente al proyecto que se adicione el artículo 3º de la Ley del Banco de México, estableciéndose como facultad para el mismo, el aprobar los créditos solicitados por entidades federativas, previa calificación emitida por la institución mencionada.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Fuentes Bibliográficas

ACOSTA Romero, Miguel. “Nuevo Derecho Bancario”. Porrúa, 6ª. México, 1997.

AMIEVA-HUERTA, Juan. “Finanzas Públicas en México”. Porrúa, 2ª ed., México, 2010.

CRUZ Gómez, Javier. “Financiamiento del Gasto Público”. Trillas, 1ª Ed., México, 1988.

DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. “Tratado de Derecho Bancario y Bursátil”. Porrúa, 4ª ed., México 2002

DE LA GARZA Sergio Francisco. “Derecho Financiero Mexicano”. Porrúa, 28ªed. México 2010.

FUENTES QUINTANA, Enrique. Hacienda Pública y Sistemas Fiscales

MENDEZ Galeana, Jorge. “Introducción al Derecho Financiero Mexicano”. Trillas, 1ª ed., México 2003.

MUSGRAVE, Richard A. “Hacienda Pública Teórica y Aplicada”, McGraw-Hill 5ª ed., Madrid, 1992.

RABASA Gamboa, Emilio, Silvia E. Rocha. “Problemas Actuales del Derecho Financiero Mexicano”. Porrúa, 1ª ed. México, 2009.

VALDIVIA Gerardo Gil. “Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público”. Porrúa, 1ª ed., México, 1989.

VILLEGAS Hernández, Eduardo. Ortega Ochoa Rosa María. Sistema Financiero de México.

Fuentes legislativas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Deuda Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ley de Deuda Pública para el Estado de Jalisco.

Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

Ley de Deuda Pública para el Estado de Nuevo León.

Ley de Instituciones de Crédito

Ley del Banco de México.

Ley General de Deuda Pública.

Reglamento del artículo 9o. De la ley de coordinación fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios.

Reglamento Interior del Banco de México.

Fuentes de sitios web.

<http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont2/fobapro1.htm>.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/28/leg/leg7.pdf>

<http://www.planoinformativo.com/nota/id/171081>.

<http://www.shcp.gob.mx/sitioTESOFE/Paginas/intro1.aspx#>.

http://issuu.com/lasillarota/docs/proyecto_reforma_constitucional_deuda_armando_rios.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

<http://www.banxico.org.mx>.

<http://www.condusef.gob.mx/index.php/instituciones-financieras/sector-bursatil/499-calificadoras-de-valores-en-mexico>.

http://www.fitchmexico.com/ArchivosHTML/RepEsp_11147.pdf.

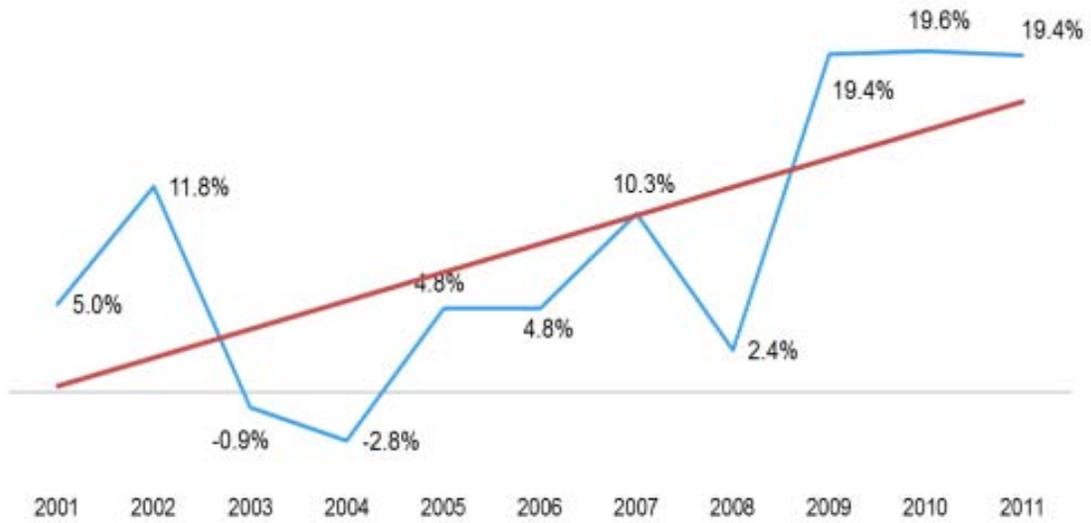
<http://www.banxico.org.mx/>.

http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1_Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf

http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentacion.aspx

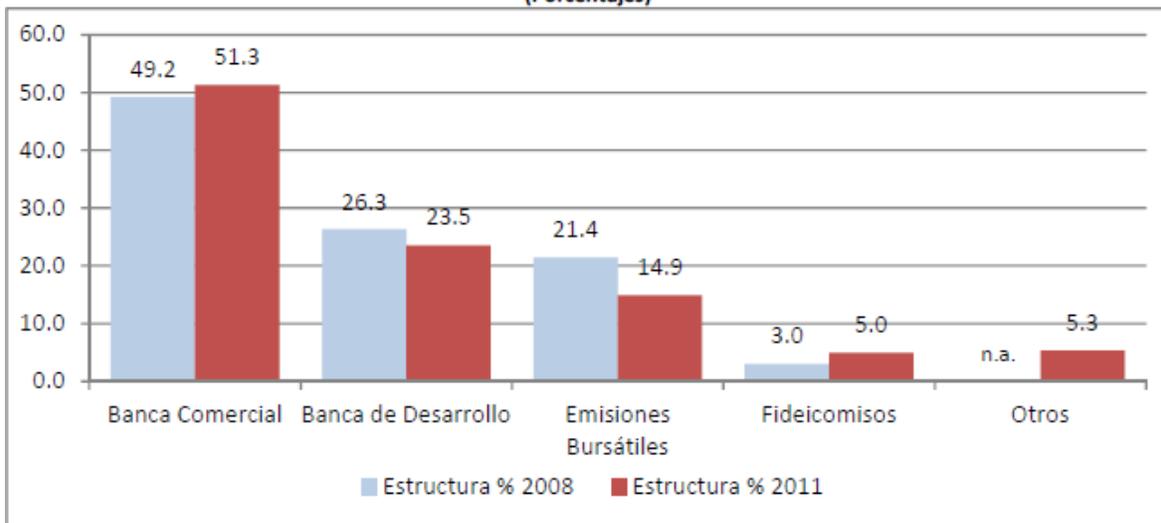
ANEXOS
Anexo 1

Tasa de crecimiento anual de la Deuda Pública Estatal
2001-2012



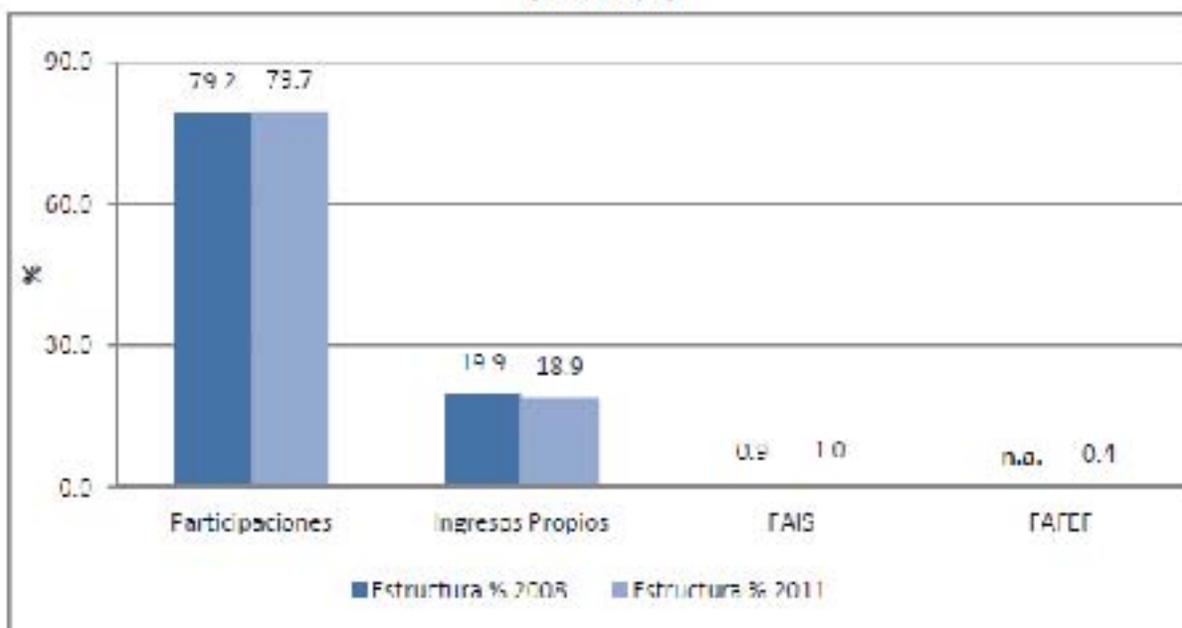
Anexo 2

PARTICIPACIÓN DE LA DEUDA POR TIPO DE ACREEDOR
2008 Y 2011
(Porcentajes)



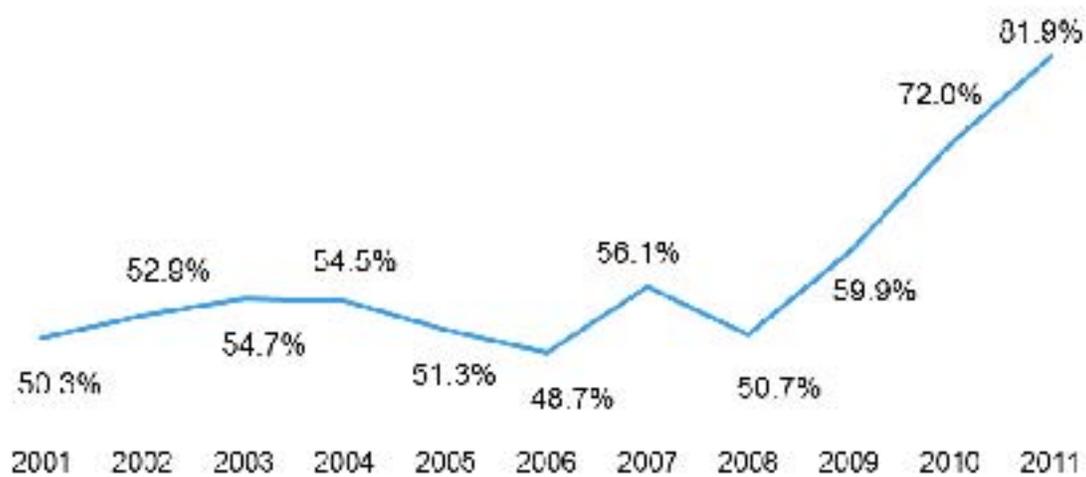
Anexo 3

**PARTICIPACIÓN DE LA DEUDA SUBNACIONAL POR TIPO DE GARANTIAS 2008 Y 2011
(Porcentajes)**



Anexo 4

**Deuda Pública Estatal como porcentaje de Participaciones
2001 - 2011**

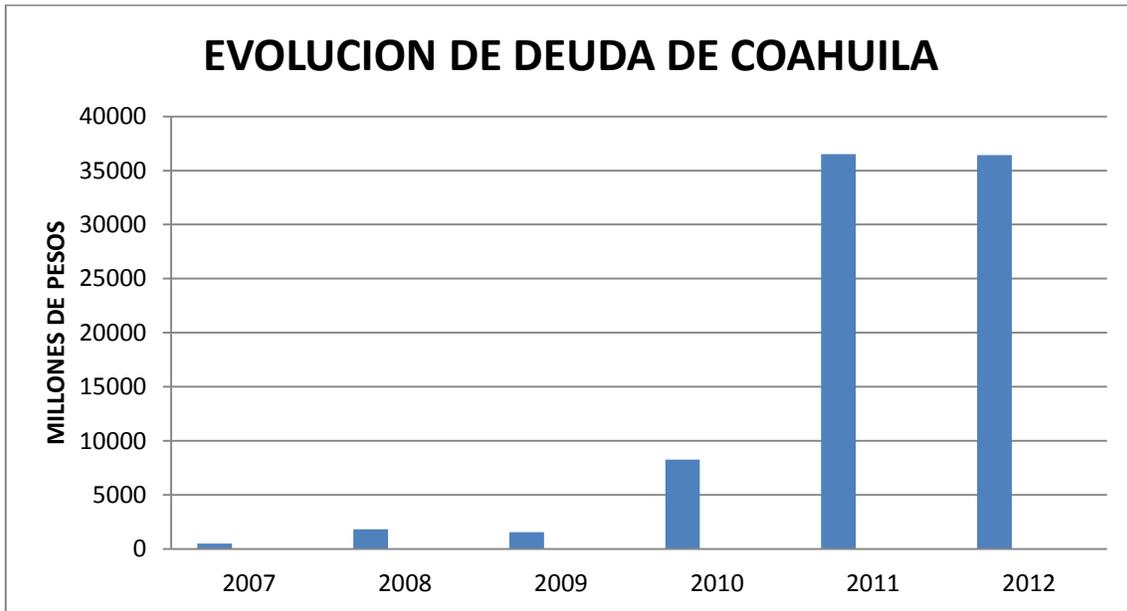


Anexo 5

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS GASTO CORRIENTE-GASTO DE CAPITAL / GASTO PROGRAMABLE^{1/} (Porcentajes)

Entidad Federativa	2008		2009		2010		Variación (pp). 2010-2008	
	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Gasto Corriente	Gasto de Capital
Total	84.5	15.5	84.1	15.9	85.8	14.2	1.3	(1.3)
Sinaloa	73.9	26.1	90.3	9.7	92.1	7.9	18.2	(18.2)
Baja California Sur	82.1	17.9	91.2	8.8	94.9	5.1	12.8	(12.8)
Campeche	79.0	21.0	77.8	22.2	88.3	11.7	9.3	(9.3)
Tabasco	87.9	12.1	94.7	5.3	94.9	5.1	7.0	(7.0)
Distrito Federal	90.4	9.6	92.1	7.9	96.8	3.2	6.4	(6.4)
Querétaro	71.1	28.9	74.9	25.1	76.3	23.7	5.2	(5.2)
Yucatán	89.1	10.9	88.1	11.9	94.1	5.9	5.0	(5.0)
Aguascalientes	73.9	26.1	70.7	29.3	78.8	21.2	4.9	(4.9)
Tlaxcala	85.0	15.0	86.2	13.8	89.4	10.6	4.4	(4.4)
Sonora	79.8	20.2	83.0	17.0	84.2	15.8	4.4	(4.4)
Guanajuato	85.6	14.4	83.8	16.2	89.9	10.1	4.3	(4.3)
Hidalgo	79.4	20.6	73.7	26.3	83.2	16.8	3.8	(3.8)
Veracruz	85.5	14.5	87.2	12.8	89.3	10.7	3.8	(3.8)
San Luis Potosí	85.9	14.1	87.2	12.8	89.6	10.4	3.7	(3.7)
Chihuahua	86.7	13.3	87.0	13.0	90.0	10.0	3.3	(3.3)
Zacatecas	87.3	12.7	88.9	11.1	90.6	9.4	3.3	(3.3)
Morelos	77.8	22.2	76.7	23.3	80.1	19.9	2.3	(2.3)
Puebla	79.0	21.0	81.9	18.1	80.1	19.9	1.1	(1.1)
Guerrero	85.3	14.7	89.1	10.9	86.3	13.7	1.0	(1.0)
Oaxaca	72.9	27.1	72.3	27.7	73.5	26.5	0.6	(0.6)
Durango	81.1	18.9	76.2	23.8	81.6	18.4	0.5	(0.5)
Estado de México	86.2	13.8	86.7	13.3	86.4	13.6	0.2	(0.2)
Jalisco	92.6	7.4	90.1	9.9	92.7	7.3	0.1	(0.1)
Chiapas	83.2	16.8	78.7	21.3	83.1	16.9	(0.1)	0.1
Quintana Roo	85.4	14.6	81.5	18.5	85.0	15.0	(0.4)	0.4
Colima	89.5	10.5	90.7	9.3	88.4	11.6	(1.1)	1.1
Tamaulipas	70.2	29.8	62.6	37.4	68.5	31.5	(1.7)	1.7
Baja California	92.9	7.1	92.2	7.8	90.9	9.1	(2.0)	2.0
Nayarit	85.3	14.7	76.8	23.2	81.3	18.7	(4.0)	4.0
Michoacán	86.3	13.7	81.9	18.1	80.5	19.5	(5.8)	5.8
Nuevo León	94.5	5.5	83.8	16.2	81.7	18.3	(12.8)	12.8
Coahuila	81.0	19.0	76.3	23.7	67.1	32.9	(13.9)	13.9

Anexo 6



ANEXO 7



ENTREVISTA EFECTUADA A CÉSAR MARCELO BARCEINAS.

**DIRECTOR DE FINANZAS PÚBLICAS INTERNACIONALES DE
STANDARD&POOR'S**

1.- ¿Quién ordena la evaluación de un estado o municipio?

La piden los estados y municipios

2.- ¿Las instituciones de crédito se auxilian de las calificadoras cada vez que se va otorgar un financiamiento a un estado o municipio?

Sí

3.- ¿Qué tipo de financiamientos otorgados a los estados o municipios son más frecuentes, los de corto, mediano o largo plazo?

No hacemos distinción entre largo y mediano plazo. Los de corto y largo plazo son recurrentes

4.- ¿En forma general cuales son las finalidades de los financiamientos a estados y municipios calificados por ustedes gasto corriente, o gasto de capital?

Por ley, tienen que ser para gasto de capital

5.- Actualmente, ¿cuántas entidades federativas han sido calificadas por Standard & Poor?

17 estados

6.- Actualmente ¿cuántos municipios son calificados por Standard & Poor?

31 municipios

7.- ¿Existe mayor contratación de créditos en tiempos de campañas electorales?

Buena pregunta, no sabría responder. Habría que hacer un estudio de esto y es difícil saberlo, porque la contratación de créditos de corto plazo no necesariamente se hace pública.

8.- ¿Existe constante supervisión por las agencias a los estados y municipios?

Sí, todo el tiempo

9.-¿Los estados y municipios cumplen fielmente con las recomendaciones emitidas por la calificadora?

Nosotros no hacemos recomendaciones

Información solicitada

Calificaciones otorgadas actualmente a estados y municipios.

Dictámenes recientes de Michoacán, Jalisco y Coahuila.

En nuestra página de internet está esta información.

www.standardandpoors.com.mx

ANEXO 8



ENTREVISTA EFECTUADA A JAVIER HURTADO MARTÍNEZ, DIRECTOR DE BANCA DE GOBIERNO DE BANCO DEL BAJÍO, SOCIEDAD ANÓNIMA, INSTITUCIÓN DE BANCA MÚLTIPLE.

1.- ¿Qué tipo de empréstitos son los más solicitados? (corto, mediano o largo plazo).

Los más recurrentes son los de corto plazo.

2.- ¿Qué agencias calificadoras colaboran con ustedes para emitir los dictámenes financieros del estado?

Fitch México y Standard&Poors

3.- ¿Existe un seguimiento por parte del banco y/o la Calificadora para verificar que el empréstito solicitado se emplee para lo cual fue solicitado?

No.

4.- En caso de comprobarse que el préstamo solicitado no se empleó para lo cual fue solicitado, ¿qué tipo de sanción existe para ello, si es que la hay?

Por parte de la institución bancaria, ninguna, nunca verificamos en qué se aplica el crédito.

5.- ¿Son frecuentes los refinanciamientos (contratación de una deuda para liquidar una ya existente)?

Si.

6.- Las deudas de corto plazo, ¿a qué plazo son, y son liquidadas dentro del mismo?

Son a seis mese, o antes de que concluya el período de la administración bajo la que se solicitó el crédito. Generalmente no se liquidan dentro del mismo, sino que se van reestructurando e incluso llegan a convertirse a deudas de largo plazo.

10.- ¿Solicitan garantía para las deudas de corto plazo?

No.

7.- ¿Son convertidas las deudas de corto plazo a largo plazo debido a reestructuraciones de deuda? Y en caso de ser así, ¿son éstas garantizadas con algún instrumento público?

Si, son garantizadas con recursos federales, ya sean participaciones o aportaciones.

8.- ¿Siempre saben para qué fin se solicitan empréstitos?

No.

9.- ¿Pueden otorgarse empréstitos para garantizar gasto corriente?

No se deben otorgar.

10.- ¿Son las Aportaciones Federales susceptibles de afectación para efectos de dejarse en garantía? De ser afirmativa la respuesta, ¿qué tipo de aportaciones son?

Si, todas.

11.- ¿Ha llegado a afectarse en garantía el derecho de cobro de los ingresos que generen o se prevea que puedan generar las obras de infraestructura o la prestación de servicios públicos, derivada de los empréstitos contraídos?

No.

12.- ¿Se pide de algún tipo de fianza a los servidores públicos responsables de contraer empréstitos? En caso de ser afirmativa la respuesta, ¿cómo se determina ésta?

No.

13.- ¿Cree usted que se está haciendo un manejo adecuado respecto de la deuda pública? (Si, no y por qué)

No, a final de cuentas quienes deciden son los Congresos Estatales

14.- ¿Considera usted que realmente es de utilidad el papel que juegan las Agencias Calificadoras dentro del esquema de contratación de deuda pública?

Es útil, ya que con esos dictámenes se puede ver en qué situación se encuentra la economía de un estado, pero no es un requisito que se prevea en todas las entidades federativas.