



Sobre la Reforma en Materia de Disciplina Financiera en Estados y Municipios

El pasado 30 de abril, diputados de diversos grupos parlamentarios presentaron una **Iniciativa que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, la cual en materia de deuda Estatal y Municipal, recoge la esencia de otros proyectos que se han planteado en el Congreso de la Unión y armoniza el texto constitucional en lo referente a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.¹

Entre los principales puntos de la exposición de motivos de la Iniciativa destacan los siguientes:

- Se reconoce que el problema del endeudamiento estatal y municipal en el país no es nuevo, pues ya en 1995 la crisis ocasionó una elevada cartera vencida en los gobiernos locales, por lo que el Gobierno Federal implementó un programa de reestructuración a fin de que sus finanzas fueran viables.
- En la actualidad los recursos con que cuentan los gobiernos locales son insuficientes para atender las necesidades de la población, por lo que han tenido que hacer uso del endeudamiento para llevar a cabo sus proyectos.
- Sin embargo, el endeudamiento de los gobiernos locales ha crecido de forma importante en los últimos años, por lo que, de acuerdo con la iniciativa, es urgente replantear el manejo de las finanzas públicas locales, haciendo un uso correcto de los recursos con el propósito de no obstaculizar las posibilidades de crecimiento y desarrollo.
- La reforma intenta además garantizar el uso eficiente y transparente de los empréstitos, así como fijar límites claros y precisos al endeudamiento estatal y municipal.

¹Se trata de la Iniciativa que reforma los artículos 74, fracciones VII, VIII y IX; 79, párrafos primero y segundo de la fracción I; 108, último párrafo; 116, párrafo sexto de la fracción II y 117, fracción VIII; y se adicionan los artículos 25, con un párrafo segundo, pasando los actuales párrafos segundo a octavo a ser los párrafos tercero a noveno; 74, con las fracciones VIII y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados, Miguel Alonso Raya del Grupo Parlamentario PRD, Jorge Iván Villalobos Seañez del Grupo Parlamentario PAN, Arturo Escobar y Vega, y Tomás Torres Mercado, del Grupo Parlamentario PVEM, María Sanjuana Cerda Franco del Grupo Parlamentario PANAL, Lilia Aguilar Gil del Grupo Parlamentario PT, Ricardo Mejía Berdeja del Grupo Parlamentario MC y Marco Antonio Bernal Gutiérrez, José Manzur Quiroga y Manuel Añorve Baños, del Grupo Parlamentario PRI, integrantes de la LXII Legislatura.

-
- En la Iniciativa se reconoce también que algunos gobiernos estatales y municipales han incurrido en endeudamientos para obras políticamente rentables pero han dejado la operación, el mantenimiento y pago de los compromisos a las siguientes administraciones.
 - Por otro lado, entre los factores que han afectado la capacidad de pago de los gobiernos locales se encuentran los siguientes: un gasto corriente superior a los ingresos fiscales; una menor recaudación a la pronosticada; incrementos en las tasas de interés causados por desequilibrios macroeconómicos y elevadas tasas de inflación; así como una actitud displicente de la banca privada en el otorgamiento de créditos sin el debido análisis de la situación económica de los solicitantes.

La Iniciativa establece que se requiere de un marco legal que haga posible el uso más eficiente, transparente y responsable de los recursos públicos en los Estados y Municipios, que brinde certidumbre a los ciudadanos acerca del destino de dichos recursos. Por lo tanto, y basándose en el inciso H del Artículo 72 Constitucional², propone las reformas a los Artículos Constitucionales que a continuación se describen.

Artículo 25: En este artículo se adiciona un párrafo segundo en el que se incluyen principios básicos para contar con un desarrollo económico sostenible; prevé que el Estado (el gobierno en sus tres órdenes) vele por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, procure el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera, tomando en consideración los ciclos económicos nacionales e internacionales. También establece que el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dichos principios.

Artículo 74: Las modificaciones y adiciones propuestas a este Artículo, el cual se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, refuerzan el papel de ésta como Cámara de Origen en los proyectos de ley que tengan que ver con la responsabilidad hacendaria.

En la **Fracción VII**, se propone como facultad exclusiva de los diputados iniciar leyes en materia de responsabilidad hacendaria y que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas federales, estatales, municipales y del Distrito Federal (con base en los principios descritos en el Artículo 25).

En la **Fracción VIII**, se propone que sea facultad exclusiva de los diputados iniciar leyes que establezcan las bases generales para que los Estados, Municipios y el Distrito Federal incurran en endeudamiento donde se establezcan los límites y las modalidades bajo las cuales se podrán afectar sus participaciones para el pago de sus respectivas deudas; la obligación de dichos ordenes de gobierno para publicar en un registro único la totalidad de sus empréstitos; así como las sanciones a que se harán acreedores los servidores públicos que incumplan sus disposiciones.

En lo referente a la **Fracción IX**, la Iniciativa propone que otra de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados sea conocer, y en su caso, objetar a través de la comisión legislativa

² El Artículo 72 inciso H de la constitución establece que la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre el reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

competente, las estrategias de ajuste fiscal de los Estados planteadas en los convenios que se celebren con el Gobierno Federal para obtener garantías.³

Artículo 79: Para éste Artículo se modifican los párrafos primero y segundo de la fracción I. La Iniciativa propone que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) no sólo fiscalice los egresos, sino también la deuda y las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal a los empréstitos de los Estados y Municipios.

Asimismo, faculta a la ASF para conocer el destino y ejercicio de los recursos que los gobiernos locales hayan obtenido con garantía de la federación.

Artículo 108: Las modificaciones propuestas al último párrafo de este Artículo, relativas a las responsabilidades de los servidores públicos, establecen la obligación de los gobiernos locales de contemplar en sus Constituciones Estatales la responsabilidad en que incurrirían los servidores públicos por el manejo indebido de recursos públicos y de la deuda pública.

Artículo 116: Este Artículo ya contemplaba el que las entidades federativas contaran con entidades estatales de fiscalización; lo que la Iniciativa incorpora, al modificar el párrafo sexto de la fracción II, es la obligación de estas entidades de fiscalizar las acciones de los gobiernos estatales y municipales en materia de fondos, recursos federales y locales, y deuda pública.

Artículo 117: En lo que se refiere las modificaciones a la fracción VIII de este Artículo, la Iniciativa pretende dar sostenibilidad a las finanzas públicas locales al considerar los siguientes elementos:

- Se mantiene la prohibición para contraer obligaciones en moneda extranjera con gobiernos de otras naciones.
- Precisa que el endeudamiento podrá destinarse a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura bajo condiciones de mercado.
- Faculta a los gobiernos estatales a otorgar garantías a sus Municipios conforme a las bases que las legislaturas locales establezcan en la legislación correspondiente y hasta por los montos que ellas mismas aprueben.
- También se establece que en ningún caso los empréstitos podrán destinarse a cubrir gasto corriente.
- Las legislaturas locales deberán aprobar, por el voto de dos terceras partes de sus miembros presentes, los empréstitos y obligaciones de su Entidad. Lo anterior se haría previo estudio de su capacidad de pago, destino de los recursos, garantías y fuentes de pago.

³ Esto es, podrían objetar los programas financieros locales garantizados con recursos federales.

-
- Prevé la posibilidad de contratar deuda para cubrir necesidades de corto plazo sin rebasar los límites que imponga la ley, y siempre y cuando se liquide totalmente a más tardar tres meses antes de la conclusión del período de gobierno correspondiente. Cabe señalar que la propuesta también les impide contratar financiamientos durante esos últimos tres meses.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Raúl Mejía González

Director de Área: Ildfonso Morales Velázquez

Elaboró: José Luis Clavellina Miller