



Ruta legislativa para frenar el endeudamiento estatal

Coahuila es quizás el primer estado que se nos viene a la mente cuando hablamos de endeudamiento pero, lamentablemente, no es la única entidad.

El pasado martes, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, aprobó la conformación de las Comisiones Bicamerales^[1], entre las cuales destaca la creación de la Comisión Bicameral de Disciplina Financiera, que será presidida por la Diputada Minerva Hernández Ramos.

Ante tal anuncio, surgen al menos dos planteamientos: ¿Cuál es la trascendencia de crear una Comisión Bicameral de Disciplina Financiera, y cuáles son los principios jurídicos que regulan la Disciplina Financiera de las Entidades Federativas, de los Municipios y del Distrito Federal?

De entrada, sabemos que los niveles de endeudamiento de los gobiernos locales se han ido incrementando constantemente y que, en algunos casos, han alcanzado niveles exorbitantes.

Basta mencionar que en el “Reporte de Deuda Subnacional”^[2] recientemente realizado por el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), se advierte que en un periodo menor a 22 años el saldo histórico de las obligaciones financieras de las entidades federativas, municipios y sus organismos, se incrementó más de 28 veces, pues pasó de 18 mil millones de pesos en 1993 a 510 mil millones de pesos al finalizar el primer trimestre de 2015.

INCREMENTO DEUDA SUBNACIONAL

(Miles de millones de pesos)

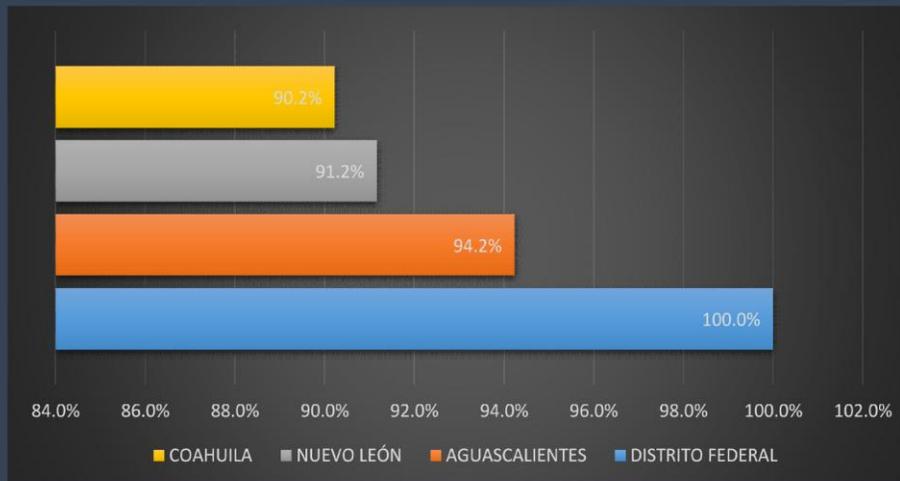


FUENTE: Elaborado por el Instituto Mexicano de la Competitividad.

Sobre este tema, Coahuila es quizás el primer estado que se nos viene a la mente cuando hablamos de endeudamiento pero, lamentablemente, no es la única entidad que ha elevado su deuda pública en forma desproporcionada, empeñando recursos provenientes de las participaciones federales.

Coahuila, en este caso, no es el número uno en endeudamiento, pues en Nuevo León, Aguascalientes y el Distrito Federal sobrepasan a ese estado, ya que al cierre del segundo trimestre de 2015, registran una afectación a sus participaciones federales de 91.2%, 94.2% y del 100%, respectivamente.

% DE AFECTACIÓN A PARTICIPACIONES POR DEUDA



FUENTE: Elaboración propia con datos de SHCP al cierre de junio de 2015.

Y aún peor: la deuda adquirida no siempre se refleja en inversiones productivas y desarrollo económico.

Esta distorsión es posible debido a la combinación de uno o varios de los siguientes factores: la opacidad de las administraciones estatales en el manejo de recursos federales; la inexistencia o la de las leyes estatales en la materia; y la

inadecuada fiscalización del gasto por parte de las Legislaturas Estatales, en la mayoría de las ocasiones controladas por los gobernadores mediante un “mayoriteo” a la oposición.

El problema se agrava porque los montos de endeudamiento no corresponden con la autosuficiencia presupuestaria de los gobiernos locales, por lo cual algunos incluso han tenido que afectar recursos futuros a fin de poder gastarlos en el presente.

Basta señalar que, si consideramos el porcentaje que la deuda de cada Entidad Federativa representa como porcentaje de sus ingresos totales, nuevamente, encontraríamos ejemplos distintos a Coahuila e igualmente graves, como lo son Quintana Roo que tiene un nivel de deuda que sobrepasa la totalidad de sus ingresos o Nuevo León que está en 95% y Chihuahua con un 85%.



Al respecto, desde 2013, la calificadora *Moody's* señaló que las deficientes prácticas de algunas administraciones locales generaron un grave deterioro financiero, pues a partir de 2008 los déficits de los estados y municipios han sido continuos y elevados debido a que los gastos operativos han crecido por un periodo prolongado hasta alcanzar niveles insostenibles.

Y lo más alarmante: en algunas entidades la deuda per cápita de Estados y Municipios ya es muy cercana a los montos que respectivamente se obtienen por Participaciones y Aportaciones Federales (Ramos 28 y 33 del PEF).

Por ejemplo, al cierre del segundo trimestre de 2015, los seis primeros lugares con mayor monto de deuda –expresados en miles de millones de pesos- fueron el Distrito Federal (\$64.7), Nuevo León (\$62.01), Chihuahua (\$41.99), Veracruz (\$41.66), Estado de México (\$38.87) y Coahuila (\$36.92).

ENTIDADES CON MAYOR DEUDA (millones de pesos)



FUENTE: Elaboración propia con datos de SHCP al cierre de junio de 2015.

Si consideramos la deuda per cápita, es decir, cuánto pagaría cada habitante del estado correspondiente, de acuerdo con el Instituto Mexicano de la Competitividad,^[3] las seis entidades con mayor deuda serían Coahuila (\$12,383), Quintana Roo (\$12,292), Chihuahua (\$11,127), Nuevo León (\$11,005) y el Distrito Federal (\$7,427.3).

Estas deudas escandalosas obligaron a las calificadoras *Standard & Poor's* y *Fitch* a otorgar calificaciones crediticias especulativas a cinco entidades, todas gobernadas por el PRI: Michoacán, Quintana Roo, Veracruz, Zacatecas y Coahuila

Ante el evidente desequilibrio de las finanzas públicas de los Entidades Federativas, los Municipios y el Distrito Federal, el 22 de diciembre de 2014, un grupo pluripartidista de diputados y senadores⁴¹ impulsó una serie de reformas constitucionales para fortalecer su disciplina financiera y responsabilidad hacendaria, que fueron publicadas oficialmente en mayo de 2015.

Dentro de las reformas al texto constitucional, advertimos 10 tareas de especial relevancia:

1. Se parte de un principio deseable de estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.
2. El Congreso de la Unión podrá legislar en materia de deuda pública de la Federación y establecer bases para el endeudamiento de las Entidades Federativas, de los Municipios y del Distrito Federal.
3. El Congreso tendrá facultad para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria para el manejo sostenible de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.

4. El Poder Legislativo podrá establecer los límites y modalidades conforme a los cuales los Estados, el DF y los Municipios podrán afectar sus respectivas participaciones federales (Ramo 28 del PEF) a fin de cubrir sus compromisos de pago.
5. La creación de una Comisión Bicameral para analizar la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados.
6. Los gobiernos locales tendrán la obligación de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y compromisos de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente.
7. Considerando la obligación constitucional de contratar deuda sólo para inversiones públicas productivas, se añadió la prohibición explícita de contratar deuda para gasto corriente.
8. Para evitar “mayoriteos” de un solo partido en la contratación de deuda pública, se establece la votación de una mayoría calificada en los Congresos locales, previa revisión de sus condiciones y destino.
9. La ASF podrá fiscalizar las garantías que otorgue el Gobierno Federal en relación con los compromisos de préstamo de estados y municipios, así como también el destino y ejercicio de los recursos correspondientes a éstos

10. A nivel local, se establece que las entidades estatales de Fiscalización deberán auditar las acciones de Estados y Municipios sobre el ejercicio de fondos, recursos locales y deuda.

Los servidores públicos estatales y municipales que respectivamente señalen las Constituciones locales serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

La reforma constitucional también estableció un periodo de transición dentro del cual debían cumplirse diversas obligaciones, a cargo del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Locales, dentro de los plazos siguientes:

Primero: a 30 días de su vigencia, las entidades federativas y municipios deberán poner a disposición del Congreso un reporte de las obligaciones y empréstitos que tengan una afectación a sus participaciones federales.

Segundo: en un plazo de 60 días, tales órdenes de gobierno deberán entregar un informe al Ejecutivo Federal y al Congreso sobre todos y cada uno de los empréstitos y obligaciones de pago que se encuentren vigentes.

Tercero: transcurridos 90 días desde la entrada en vigor de la reforma constitucional, la LXIII Legislatura deberá emitir la Ley de Responsabilidad Hacendaria aplicable para los Estados y Municipios,^[5] así como las demás reformas que sean necesarias para ello, por ejemplo, a la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, entre otras.

Por su parte, dentro de ese mismo plazo, las Legislaturas Estatales, por medio de sus entidades fiscalizadoras, deberán realizar y publicar una auditoría al conjunto de obligaciones del sector público, independientemente de que los recursos que se hubieren afectado como garantía, sean o no de origen federal.

Buscando cumplir el mandato constitucional, el 17 de agosto de 2015, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa en la que se contiene el decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y se reforman las Leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental.

La estructura de la Ley de Disciplina Financiera, planteada por el Ejecutivo Federal, contienen cinco componentes principales:

- a) **Reglas de disciplina financiera** que promuevan el sano desarrollo de las finanzas públicas mediante principios de responsabilidad hacendaria;
- b) **Sistema de Alertas**, vinculado a los niveles de endeudamiento, de servicio de la deuda y de condiciones de liquidez, que permita la detección oportuna del riesgo en el endeudamiento de los entes públicos;
- c) **Contratación de Financiamientos y Obligaciones** bajo principios de transparencia y eficiencia, de forma que su contratación se realice al menor costo financiero y destinando los recursos obtenidos a inversión pública;
- d) **Deuda Estatal Garantizada** a través de la cual la Federación otorgará su aval con el único objetivo de apoyar a los Estados y los Municipios para reducir la tasa de interés de sus créditos; lo anterior, a cambio de generar convenios de disciplina financiera; y,
- e) **Registro Público Único** para inscribir y transparentar la totalidad de las obligaciones de los gobiernos locales.