



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**“LA REFORMA EN MATERIA DE DISCIPLINA FINANCIERA
EN ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MÉXICO (2013-2016)”**

T E S I S I N A

QUE PRESENTA

Diana Jael Gómez Ángeles

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

Ciudad de México, 26 de julio de 2016



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) _____ Diana Jael Gómez Ángeles _____,

_____ matrícula(s) _____ 20734642 _____ con el título de _____ “LA REFORMA EN MATERIA DE DISCIPLINA FINANCIERA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MÉXICO (2013-2016)”

_____ se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

A s e s o r

L e c t o r

__Alberto Escamilla Cadena__

__Manuel Larrosa Haro__

Fecha 26-julio-2016__ Trim: 16-P__ No. Registro de Tesina: _____

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] **5804-4793**

Introducción

El Estado mexicano desde su concepción, ha luchado por implantar el modelo federalista, que defiende la concepción de un gobierno que una a las entidades y que velara por el desarrollo igualitario de todas sus regiones.

Podemos ver la lucha del sistema político mexicano por definirse dentro de un modelo federal, aunque con políticas equivocadas. México ha pasado a través de los años tratando de definir realmente el sentido y dirección de su gobierno, pero a ello se han sumado problemas de la actualidad como la corrupción.

Las finanzas públicas, las más afectadas, son la materia principal del presente trabajo. Las reformas realizadas por el Congreso de la Unión dejan en el aire, a pocos meses de su promulgación, la duda de la buena voluntad por mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la administración; o sumarla a su lista de aparatos de control político para sus enemigos en las urnas.

Considero que, el análisis histórico del estado mexicano nos permitirá observar los cambios y el porqué de estos, sobre todo en lo referente a la descentralización del aparato burocrático y la figura presidencial como fuente principal de control político.

El objetivo de esta tesina, analizar el proceso de aprobación y el contenido de la “Reforma Constitucional en Materia de Disciplina Financiera en Estados y Municipios” y su impacto en las entidades federativas.

Mi hipótesis se centra en que el modelo federalista en disciplina fiscal es más eficaz que el modelo centralista implementado en el gobierno de Enrique Peña Nieto, desde el supuesto de repartición de poderes y no concentración de obligaciones en una sola investidura.

El Gobierno Federal supone que el endeudamiento desmedido y sin razonamiento de las entidades federativas meterá en una crisis fiscal a las entidades y al estado mexicano. Su estudio es importante porque fue una reforma comprometida en el pacto por México (2012) que aseguraba la gobernabilidad del país y lo incluía dentro de la ya necesaria reforma al estado mexicano. Y fue una reforma inconclusa.

La metodología utilizada fue Cualitativa, estudio de caso: México, la temporalidad 2012-2016, técnica de investigación: revisión e interpretación de documentos oficiales.

Documentos oficiales:

- I. Iniciativas
- II. Diario de los debates
- III. Reforma constitucional
- IV. Dictámenes (primero y segundo)
- V. Ley secundaria en materia de disciplina

Capítulo I

1. El Estado de Bienestar

El estado de bienestar, se puede definir como **la búsqueda de finalidades sociales y redistributivas a través del presupuesto y los gastos sociales incluidos en los presupuestos públicos**. El término Welfare State, acuñado en 1942, se utiliza generalmente para designar la actividad de los gobiernos dirigida a suministrar determinados servicios sociales, financiada a los gastos presupuestarios siguientes: por un lado, las transferencias personales para la redistribución de la renta, por otro, el suministro público de asistencia sanitaria, servicios educativos, vivienda y otros servicios asistenciales¹.

Pero las actividades del Estado del Bienestar desbordan el ámbito del gasto público. El Estado del Bienestar redistribuyó la renta también a través de los impuestos progresivos, cuyos ingresos se incluyen en el presupuesto público, y de los gastos fiscales (las desgravaciones y exenciones tributarias), que no se incluyen. Además, el Estado del Bienestar ha desarrollado toda una serie de políticas económicas destinadas a la búsqueda del pleno empleo y a la contención de la inflación, que son claramente favorables a los trabajadores y las clases más pobres².

Para el presente trabajo, es necesario retomar el nacimiento del Estado de Bienestar tanto en Europa como en América, donde el factor económico jugó un papel crucial para el desarrollo de los estados modernos.

El debate surge a finales del siglo XIX como parte del nuevo orden político. Alemania, Japón, Estados Unidos y Rusia como potencias en desarrollo y economías emergentes, creaban mayor competitividad y desarrollo tecnológico; el

¹ Salort Vives, Salvador y Muñoz Haedo, Ramiro, 1981, *EL surgimiento y desarrollo del Estado de Bienestar 1883-1980*, Universidad de Alicante, España, PP. 67-69.

² Op.cit.

surgimiento de nuevos sectores industriales como el químico, eléctrico y automovilístico, trajeron consigo nuevos problemas y condiciones para los obreros; la necesidad de capacitación en nuevas tecnologías y por la falta de esta, mayor número de desempleados³.

Los teóricos economistas de la época y como se desenvolvía la economía mundial en ese momento, pretendían encontrar la forma de mejorar y aumentar la producción de las compañías al menor costo posible, por lo tanto, los obreros recibían salarios tan bajos que ocasionaban revueltas sociales en los países, tal es el caso de Francia. Por este motivo, surgen medidas como el seguro médico que servía como complemento al salario de los trabajadores evitando mayor número de conflictos.

Otra parte de la historia que nos ayuda a definir el estado de bienestar sin duda son los regímenes totalitarios. Italia y Alemania controlaban todo lo que sucedía al interior de sus naciones, la economía, política, cultura, etc. Y el hecho de que controlaran los sectores estratégicos para el desarrollo, los obligaba por tanto a brindar los principales servicios y a dotar de asistencia social a los ciudadanos, quienes gozaban de beneficios adicionales a su salario, superiores a los que un trabajador promedio recibía en cualquier otro país.

En Estados Unidos, tras la depresión de 1929, surge el **New Deal** como respuesta social y para activar la economía. Las primeras medidas del programa del “nuevo reparto” que el Equipo de Roosevelt puso en marcha, eran de choque e intentaban paliar los efectos de la crisis de manera urgente. Se centraron básicamente en una reforma bancaria que fomentaba la concentración, dejaba morir los bancos irrecuperables y proporcionaba fondos a los que eran viables; pero también su gobierno dotaba de asistencia social urgente a los que sufrían de manera más dramática la crisis y asistía a los desempleados. En este sentido, se impulsó un gran

³ Burgaya, Josep, 2013, *El Estado de Bienestar y sus detractores*, Octaedro, Barcelona, España, pág. 23.

plan de obras públicas para crear ocupación y para ayudar a la economía privada a ser más competitiva⁴.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las potencias mundiales quedaron en total devastación y paralizadas económicamente, Rusia fue el único capaz de pasar el conflicto bélico sin grandes complicaciones, con la mayoría de su población ocupada laboralmente y sin devastación en sus calles. Tras vencer a Hitler, se volvió a dividir el mundo entre capitalismo y socialismo y ante el nulo daño sufrido por Rusia, para los ciudadanos de países capitalistas era tentativo el régimen comunista, que se presentaba ante el resto del mundo como una economía sana por la manera en que era guiada por sus líderes políticos. Es por esta razón que se aplica en mayor medida la intervención del Estado en los países capitalistas para poder sortear la crisis post guerra.

Inglaterra, Francia, Estados Unidos, estaban al borde de una crisis aun mayor por el daño sufrido, tenían que sortear problemas económicos generados por el gasto de una guerra tan grande, las muertes de sus ciudadanos en edad productiva y la destrucción en sus ciudades. Ante la crisis del sistema capitalista, los aportes de John Maynard Keynes surgen como posible respuesta y gran aportación al sistema económico capitalista. El Estado de bienestar se vuelve la respuesta de la crisis ideológica y política en el mundo entero: la intervención del estado en la economía.

John Maynard Keynes sostiene en su libro “La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero” que la intervención del Estado es fundamental para la economía⁵.

Durante años, los economistas clásicos como Milton Friedman, sostuvieron que la adecuación a la baja de los salarios comporta el regreso automático a una situación

⁴ *Op.cit.* pág. 37

⁵ Maynard Keynes, John, 1936, *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, Inglaterra, PP. 207.

de plena ocupación. Los estados nación argumentaban su nula participación en la actividad económica sosteniendo que el libre mercado y la competencia entre las distintas empresas regularían “naturalmente” la participación, los precios justos y los salarios para los empleados. Que la ocupación de los trabajadores, llegaría por sí sola al momento de desarrollar la industria y terminaría autorregulando el sector económico.

Por el contrario, la teoría Keynesiana sostenía que “el nivel de ocupación determina la demanda agregada” demostrando lo contrario a la economía clásica con el contexto internacional del momento.

Pero el mayor aporte de Keynes al Estado de bienestar fue sin duda ser de los primeros en hablar de construir sociedades menos desiguales. Su teoría económica sostenía que la participación del Estado era fundamental para controlar a las empresas monopólicas, garantizar el pago justo a los empleados y lo más importante: redistribuir la renta para evitar la acumulación de grandes capitales en pocas manos, la agonía de la clase obrera al no tener poder adquisitivo y con esto que constantemente se generaran crisis.

1.1 Política Económica en México a partir del surgimiento del Estado de Bienestar.

Mientras que el debate internacional post guerra era sobre qué modelo económico era mejor para los ciudadanos, y el capitalismo intentaba suavizar su nula intervención del Estado a través de nuevas teorías, en el país veíamos el nacimiento del PNR (Partido Nacional Revolucionario) y el inicio del sexenio de Emilio Portes Gil.

Pero no fue sino hasta el sexenio de Manuel Ávila Camacho que el modelo económico siguió las tendencias internacionales.

En esta época, el Gobierno decide optar por el modelo conocido como sustitución de importaciones, el cual impulsó el crecimiento de la industria ligera productora de

bienes de consumo no duradero, lo cual se convirtió en el eje de la acumulación de capital. Es así como se desarrolló una industrialización “auto centrada” o “hacia adentro”⁶.

En el año de 1955 se promulga una ley para el fomento de las industrias nuevas y necesarias, cuyo ordenamiento permitió que se estableciera un importante número de empresas industriales y fundamentalmente medianas y pequeñas, y que un gran número de talleres y artesanías se transformaran en pequeñas empresas, por lo cual el estado instauro mecanismos financieros para poder atender a la demanda de créditos de las pequeñas y medianas empresas de tipo industrial, generando un rápido proceso de industrialización en nuestro país⁷.

El gobierno mexicano apoyó por medio de subsidios y con medidas proteccionistas a la industria y destinando gran parte del presupuesto público, dando prioridad al sector industrial y marginando al sector agricultor, todo con la finalidad de apoyar con el proceso de industrialización del país.

Para apoyar a los empresarios nacionalistas, el régimen decidió modificar la legislación sobre las cámaras industriales y de comercio para permitir la creación de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA o CNIT). Con una gran autonomía respecto de la confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN). La CANANCINTRA agrupó a los industriales cercanos al Gobierno y renuentes a la apertura irrestricta de la economía al capital extranjero. Sin embargo, nunca fueron la fuerza determinante en el medio empresarial. Otra modificación a las leyes de Cámaras fue la separación de las cámaras de comercio de las industriales. Así se creó la Confederación Nacional de las Cámaras de Comercio (CONCANACO).

Posteriormente, el sexenio de Miguel Alemán Valdés, inició con una apertura al capital extranjero al que se le permitió intervenir en áreas clave de la economía,

⁶ <http://www.gestiopolis.com/modelo-de-sustitucion-de-importaciones-en-mexico/>

⁷ *Op cit.*

incluso en Pemex se otorgaron contratos de perforación y exploración petrolera, así mismo, se le otorgaron a las empresas extranjeras las mismas facilidades para su operación que a las mexicanas: crédito, proteccionismo, exenciones arancelarias, etc.

Adolfo Ruiz Cortines, procuró modificar la imagen presidencial y combatir a la corrupción de la que era acusado el régimen Alemanista. Se emprendió una campaña contra la inmortalidad administrativa, se adoptó la austeridad como forma de gobierno, se hizo más rígida la Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos procurando dar una imagen de honestidad.

1.2 Desarrollo estabilizador

El Gobierno de Ruiz Cortines adoptó el modelo denominado “Desarrollo Estabilizador”, que entre otras cosas, pretendía abrir la inflación controlando los precios de los alimentos, las materias primas agropecuarias y los salarios. Para abatir los precios, se llegó a la determinación de que si era preciso, se importarían productos agropecuarios para mantener los precios bajos y limitar los aumentos salariales.

Adolfo López Mateos inició su gobierno enfrentando los problemas económicos que ya comenzaban a aparecer con una creciente intervención en el conjunto de la economía.

El país enfrentaba descapitalización, amenaza de devaluación, fuga de capitales, presupuesto federal deficitario. En 1960 el crecimiento del PIB fue prácticamente nulo. Se buscaron los remedios: convenio de estabilización con la Tesorería de Estados Unidos y el EXIMBANK obteniendo 621 mdd, comité de importaciones del sector público para equilibrar importaciones y exportaciones, reajustes fiscales sobre los impuestos a la renta, el timbre y otros impuestos especiales; revisión de los precios de los organismos descentralizados y liberación del encaje bancario.

Con estas medidas tuvo un aumento de los ingresos del Estado, confianza de la banca, etc. Lo decisivo fue el Plan General de inversiones del sector público orientado a obras de fomento económico y bienestar social. Mediante la compra de las acciones de las compañías extranjeras, se nacionalizó la industria eléctrica en septiembre de 1960.

Se formaron las secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia, Obras Públicas y el Departamento Agrario, fortaleciéndose la estructura del Estado.

El gasto público jugó un papel de primer orden. El renglón más importante entre 1958-1965 sería el de "Fomento Económico" también creció el de Beneficio Social. Entre 1962 y 1970 el sector industrial aprovechó el 62.1% del total del gasto público y 24.5% le correspondió al sector social. Entre estos mismos años, el PIB tuvo un incremento anual de 7.6% y la industria de 9.7% con un crecimiento sin precedentes, la industria de transformación, en particular de automotriz y petroquímica básica.

El déficit del gasto público se financió en buena medida a base de endeudamiento externo. En 1964, la deuda externa ascendía a 1,723 millones de dólares, tres veces más de lo que era al final del sexenio anterior⁸.

El sexenio de Gustavo Díaz Ordaz tuvo un desarrollo económico bueno para el país. La tasa de crecimiento fue alrededor del 7% anual, aunque ya se empezaba a vivir los primeros años de la crisis del campo. El desarrollo de las nuevas ramas industriales mejoró el salario real.

Díaz Ordaz estaba convencido de que ningún país es auto suficiente. Para él era preferible importar que producir, en uno de sus informes asentaba "desde ahora cabe anticipar que seguiremos esa política, renunciando a la satisfacción de anunciar que no compramos granos al extranjero, si esto llega a ser necesario... estamos luchando por renunciar a las áreas maiceras para dedicarlas a cultivos más

⁸ González Gómez, Francisco, 2001, *Historia de México*. Ediciones quinto sol, México, PP. 141-145

remuneradores”⁹, que iba de acuerdo a la política de ventajas comparativas grata a los Estados Unidos.

A pesar del sano crecimiento y desarrollo económico del sexenio de Díaz Ordaz, la crisis política contribuyó en gran medida a lo sucedido en años posteriores.

Luis Echeverría asume la presidencia en 1970. Para 1973 se enfrentaba a una crisis económica que duraría tres años. En esos años el estado mexicano ya permeaba todos los rincones públicos y privados de la vida social, se transformó en el agente más importante de la producción y reproducción de la sociedad su actividad económica alcanzó un nivel inusitado; el gasto público fue un factor fundamental para paliar las crisis económicas y restablecer la economía de los países europeos, para México creció entre 1960 y 1982 y alcanzo un alto porcentaje del PNB. En el reino unido paso de 33% a 46%, en Francia de 33% a 51%. En Alemania occidental de 31 a 48%, en Italia del 30 al 47%; y en Estados Unidos del 28 al 38%. En lo que toca al empleo generado por las empresas públicas, en esos mismos países, el porcentaje respecto del empleo total fue así: 29.7%, 23.3%, 22.5%, 20.6% y 18% respectivamente¹⁰.

En el desarrollo del capitalismo de Estado de Postguerra influyó también al gran peso de la investigación y desarrollo tecnológico del capital. El estado aplico las formulas keynesianas para enfrentar las crisis, mediante presupuestos deficitarios, mejoro la asistencia social y el seguro contra el desempleo, aumento y canalizó la inversión estatal, orientó el crédito, invirtió en nuevas áreas, en una palabra contribuyó a que se diera en la posguerra un ciclo de prosperidad más o menos largo, con crisis relativamente moderadas. Pero las técnicas anti crisis eran y siguen siendo fundamentalmente inflacionarias. “A la larga, la aplicación repetida de una política de expansión monetaria cada cinco o seis años, debía desembocar en una

⁹ 1 er informe de Gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz, pág. 21

¹⁰ Picó, Josep, 1987 *Teorías del estado de bienestar*, Siglo XXI España editores, España, PP. 34-35

aceleración universal de la inflación”¹¹. La aplicación de medidas anti inflacionarias en todos los países imperialistas propició la sincronización del ciclo económico internacional.

La crisis de 1973-75 fue una crisis de sobre producción como las que ha sufrido cíclicamente el capitalismo desde el siglo pasado, era el resultado de una fase típica de descenso de la tasa promedio de ganancia y fue la de mayor magnitud desde la crisis de 1929. Tenía la peculiaridad de ser la primera crisis general del sistema capitalista desde la segunda guerra mundial y venía a contradecir a todos aquellos que pensaban que el capitalismo había encontrado la forma de evitar las crisis generales.

La peculiaridad de esta crisis fue su combinación con fenómenos inflacionarios provocados por los gastos del Estado financiado en forma deficitaria y por la ampliación extraordinaria del crédito privado. “La crisis mundial de 1973-75, la recaída económica de 1979 y la recesión subsecuente de 1980-1982 constituían en el fondo, una reacción del capitalismo en contra de los excesos del expansionismo inflacionario, la sobre expansión del crédito y el sobre peso de los gastos sociales del Estado Benefactor”¹². En otras palabras, la intervención estatal en la economía había llegado a su límite. En lugar de contribuir a alargar el ciclo de prosperidad en una fuente de inflación, los mismo que la expansión del crédito y los gastos sociales. El fenómeno producido se le denominó “estagflación” (inflación en condiciones recesivas).

La respuesta que dio el capitalismo fue la restricción de la intervención estatal en la economía y la disminución de la emisión de moneda para financiar el gasto público. El neoliberalismo culpó de la crisis a la acción económica del Estado pues este “había absorbido importantes sumas financieras que de otra manera se podrían

¹¹ Mandel, Ernest, 1980, *La crisis 1974-1980*, Ediciones Era, México, pág. 15

¹² Rivera Ríos, Miguel Ángel, 1993, “Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985”, en Cuadernos *Políticos* no. 22, México, D.F., editorial Era, octubre-diciembre de 1979, pp. 36-74

haber canalizado a la acumulación del capital y al gasto público con su déficit acompañante”¹³.

Siguiendo esta línea de pensamiento se está aplicando una política liberal para reducir la intervención del Estado, sanear las finanzas públicas e intentar controlar la inflación. Se abrió un proceso de reorganización del capitalismo mundial.

Otro fenómeno importante que vendría a incidir en el desarrollo de México de manera directa fue la elevación en los precios del petróleo. Al inicio de los años setenta, varios países del llamado tercer mundo tomaron el control de sus riquezas petroleras y fortalecieron a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Durante la guerra de los seis días, los países árabes, fundamentalmente en el mercado del petróleo, decretaron un boicot a los países imperialistas que apoyaban a Israel y dieron un paso gigantesco para poner fin a la era de energéticos baratos, que tanto contribuyó al ciclo de prosperidad de la posguerra. El precio del petróleo subió de 1.50usd por barril a 11 usd por barril en 1973.

Como parte de la restructuración del capitalismo mundial, en la década de los ochenta ha predominado la tendencia a disminuir la participación estatal en la economía y reprivatizar a las empresas estatales. La primera Ministra inglesa Margaret Thatcher, actuó en ese sentido en Inglaterra, otro tanto hizo Ronald Reagan en Estados Unidos.

A partir de los años setenta y sobre todo a partir de los años ochenta, el imperialismo norteamericano entro en declinación y su permanencia en el mundo capitalista se ha deteriorado. Esto se manifiesta en la pérdida creciente del comercio internacional, en su balanza comercial desfavorable y en el gigantesco déficit de su gobierno. A despecho de la merma de su papel hegemónico, la policía económica norteamericana continúa teniendo una fuerte influencia, sobre todo en

¹³ González Gómez, Marco Antonio, 1990, “Tendencias hacia la internalización de la economía mexicana”, en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*. UNAM. México.

Latinoamérica. Así, la política monetaria restrictiva originó la elevación de las tasas de interés a un nivel jamás conocido en la historia del capitalismo (lata salivo subió a 16.9 por ciento Y la prime a 18.9 por ciento) Y atrajo un flujo de capitales hacia estados unidos. “Este incremento constituye uno de los factores fundamentales a la hora de explicar la irrupción de la crisis mundial de 1980-1982, ya que cortó abruptamente la tendencia de crédito barato prevaeciente en la mayor parte de la década de los 70” ¹⁴punto para América Latina, el año de 1982 marcó el comienzo de una masiva transferencia de capitales, informa del de la deuda y sus intereses, hacia los países industrializados, particularmente en estados unidos¹⁵.

El deterioro comercial fue global y generalizado, todos los sectores productivos estadounidense disminuyeron su capacidad competitiva frente al exterior y la balanza comercial se deterioró frente a los principales países y zonas de comercio. Simultáneamente, se fortaleció la cuenca del pacífico, Que representa ya el 40% del comercio mundial, concentrando los más altos niveles de producción del mundo, las principales reservas financieras Y la tecnología más dinámica.

Ante los problemas internos de su economía en los años 80, Estados unidos absorbió una fracción creciente del ahorro mundial (particularmente de América Latina que ha entregado de 1982 a 1988, 183, 500 millones de dólares sobre todo por concepto de pago de la deuda externa), para financiar su proceso de formación de capital mediante la elevación de la tasa real de interés interna, el cobro de los créditos de la deuda externa, etcétera. Para el conjunto de la economía mundial, los desequilibrios que se han gestado como consecuencia de las políticas adoptadas en Estados Unidos, han significado una amenaza constante a la estabilidad del sistema.

En esas condiciones, la evolución de la economía mexicana es fuertemente

¹⁴ Rivera Ríos, Miguel Ángel, 1993, “Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985”, en *Cuadernos Políticos* no. 22, México, D.F., editorial Era, octubre-diciembre de 1979, pp. 36-74

¹⁵ González Gómez, Francisco, 2001, *Historia de México*. Ediciones quinto sol, México, PP. 141-145

marcada por el proceso de internacionalización del capitalismo la nueva forma de inserción en el mercado mundial y por ciclos económicos internacionales.

1.3 El desarrollo compartido

El gobierno de Luis Echeverría tuvo que enfrentarse a dos grandes crisis: al agotamiento del patrón de acumulación del capital O modelo de desarrollo, que había estado vigente durante décadas, ya la pérdida de consenso y el desprestigio gubernamentales producidos de la respuesta dada por el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz al movimiento estudiantil de 1968. De ahí que su campaña electoral que estuviera marcada por los intentos de presentar una nueva imagen renovada del “régimen revolucionario”, y ya que en el gobierno asumiera una política “populista” en su afán de recuperar consenso. En el plano económico incrementó la inversión pública como forma de superar el estancamiento haciendo más dinámica la demanda interna.

Para principios de los años 70, el desarrollo estabilizador había perdido vigencia. Sus efectos habían provocado e impulsado la alta concentración del ingreso, la crisis agrícola, el déficit comercial externo y el déficit de las finanzas públicas. Esta política empezaba a ser profundamente negativa para la economía nacional.

Consiente de la crisis económica, que en el primer año de su sexenio se le llamó “atonía” el gobierno echeverrista plantea el cambio de política económica. Declaró la muerte del desarrollo estabilizador para dar paso al **desarrollo compartido**. La diferencia es que el esquema anterior era una mayor intervención estatal para crear un efecto de arrastre y estabilizar por un largo periodo la economía mexicana; en segundo lugar el gobierno de Luis Echeverría consideró que la forma de evitar la caída de la economía en una crisis más profunda era potenciando el mercado interno, incrementando para ello los salarios reales, También adoptó un discurso agrarista y aumenta la inversión en el agro para ayudarlo a salir de la crisis que lo agobiaba; Finalmente se intenta impulsar la exportación de productos

manufacturados para revertir la tendencia negativa el Comercio Exterior. En muchos otros aspectos continuó con el esquema de las décadas anteriores.

En esta perspectiva era necesario reforzar las finanzas públicas, para financiar el aumento de la inversión estatal, cubrir el déficit fiscal que se arrastraba desde sexenios anteriores y disminuir el endeudamiento externo, para estos entonces el sistema político y económico Mexicano ya comenzado experimentar quienes sufrir las consecuencias de las políticas mal diseñadas Durante sus primeros años post revolucionarios. El gobierno de Luis Echeverría anunció la realización de una reforma fiscal que aumentaría los ingresos gubernamentales. Con esta medida se graduarían las utilidades de los grandes capitalistas, desapareciendo el carácter anónimo de las acciones de las empresas, lo que le permitiría sumar ingresos de sus propietarios y agravarlos en conjunto. A pesar de que México era uno de los países del mundo con impuestos más reducidos sólo recaudaban 7.2 por ciento del Producto Interno Bruto por debajo de casos como el de Venezuela o el de Perú quienes recaudaban aproximadamente un 21-14%. En esta pretensión de reforma fiscal, Luis Echeverría encontró una fuerte resistencia del conjunto de los empresarios, y después fuertes enfrentamientos entre el gobierno en las organizaciones patronales quienes agravó las exportaciones y la zonas industriales de provincia, con la idea de fomentar la descentralización del economía mexicana la cual residía principalmente en la Ciudad de México, pero el movimiento de capitales y su rentabilidad no fueron tocados, el resultado fue una contrarreforma fiscal.¹⁶

A pesar de los esfuerzos del gobierno mexicano por mejorar la condición económica del país, cabe resaltar que sus políticas proteccionistas estuvieron lejos de mejorar la situación económica. La mayoría de los empresarios locales o nacionales no apostaron por el desarrollo y mejoramiento de sus industrias. A partir de 1974 México comienza a legislar en materia de política salarial con lo cual buscaba mejorar el poder adquisitivo de sus ciudadanos a raíz de los crecientes y constantes

¹⁶ Medina Cervantes José Ramón, 1984, *El estado mexicano entre la inversión directa y los grupos privados de empresarios*, Premiá, México, pág. 108.

períodos de inflación que sufría la economía nacional e internacional, por este motivo se buscaba a través del salario controlado por el Estado mexicano mejorar el ingreso de las familias mexicanas, esta condición hizo que aumentará la demanda de los bienes de consumo; lo lógico y normal hubiese sido que ante el aumento de demanda las empresas nacionales hubieran aumentado la oferta de sus productos, pero ante el mayor demanda ellas optaron por aumentar el precio de sus productos con lo cual empeoró la situación de inflación y paulatinamente el deterioro, la falta de inversión, la falta de nueva tecnología y obviamente de calidad, llevaría al fin de su existencia a muchas de las compañías nacionales.

Después de 1973, la crisis mundial y la inflación internacional, el aumento del gasto público, la crisis agraria y la estructura monopólicas del economía provocaron el surgimiento de la inflación la cual se convirtieron mal permanente del economía mexicana.

El desarrollo de la economía fue errático, con altibajos. El primer año del sexenio del Producto Interno Bruto creció 2.8 por ciento, Frente al 7% de los años anteriores; en los dos años siguientes se recuperó la economía y el Producto Interno Bruto aumentó el 7.4 por ciento anual; en 1974 creció 5.9 por ciento, pero de 1975 se redujo al 4.1 por ciento y El año siguiente al 1.7 por ciento, un porcentaje muy reducido, que expresaba la crisis del economía. En estos desniveles influyó la irregularidad de la inversión privada, que en varios años se retrajo, a veces por la disminución de la ganancia, otras como medida de presión política.

Para enfrentar la retracción de la inversión privada, el Estado aumentó la inversión pública. En ausencia de una reforma fiscal que fortalece le hiciera los ingresos gubernamentales mediante los impuestos, este recurrió al endeudamiento externo. Al final del sexenio, la deuda externa se había multiplicado por cuatro, que pasó de 5000 millones de dólares acerca 20.000.

La orientación de la política echeverrista encontró la oposición decidida de los empresarios en los intentos reformistas, los aumentos salariales, la amenaza de

una reforma fiscal seria, la disminución de las ganancias, la verborrea radical del presidente, su política exterior, fueron elementos que afectaron las relaciones entre gobierno y a los empresarios. Echeverría no pretendía implantar en México un régimen socialista, Sino revitalizar la acumulación del capital mediante una redistribución del ingreso el aumento de la participación estatal en economía. Ante esto el sector empresarial creó en 1975 el Consejo Coordinador empresarial, De esta manera se convierte en un organismo que agrupa a los dirigentes de las organizaciones empresariales mexicanas, Y es que negocia con el gobierno las orientaciones generales de la política de este.

En el último año de su sexenio los empresarios realizaron una fuerte fuga de capitales que unida al desnivel de la balanza comercial y a la disminución del crédito externo, provocaron la moneda después de 22 años de estabilidad cambiaria punto y seguido además, esto representó un viraje fundamental en la correlación de fuerzas entre las fracciones de la burguesía. Desde la revolución, se fue forjando una fracción ligada al aparato estatal y que controlaban las empresas del Estado. Esta fracción, Burocracia política o burguesía del Estado, había presidido el desarrollo capitalista del país; pero a partir de los finales de los años 50, era creciente fortalecimiento de la burguesía financiera, incluso a principios del sexenio de Luis Echeverría la burguesía financiera se convirtió en el centro articulador de toda la iniciativa privada sus discrepancias con la burocracia política no eran superficiales, están en contra del reformismo limitado de Echeverría y proponían una vía de desarrollo que privilegiara a la empresa privada, la restricción salarial, la concentración del ingreso, etc. En esos enfrentamientos la burguesía financiera demostró una gran fuerza, Pues aglutinó la mayoría de los industriales nacionales y extranjeros, a los grandes comerciantes de la burguesía rural. De hecho, el único punto en que triunfó el gobierno de Luis Echeverría fue el reparto agrario de casi 40.000 hectáreas en Sonora, que por otro lado no fueron las mejores tierras del estado.

En el año de 1976 inicia sexenio de José López Portillo. Recibe de manos de Luis Echeverría un país ya sumido en la crisis, altas tasas inflación, con amplio descontento político por las escasas oportunidades de ingresar a la cúpula burocrática si no es mediante el partido del Estado, con una oposición partidista cada vez más fuerte, crisis interna en el PRI y un sector empresarial cada vez más poderoso.

Para superar la crisis económica, portillo decidió aprovechar los grandes yacimientos petrolíferos localizados a mediados del sexenio anterior. En el mercado internacional los precios del petróleo estaban en ascenso y la demanda aumentada. Parece oportuno utilizar esta riqueza para sacar al país de la crisis. Sin embargo, la política gubernamental pretendió continuar con el mismo modelo de desarrollo, empleando la riqueza petrolera para subsidiar a la industria, sustituyendo el subsidio al que la agricultura había cesado de proporcionarle desde fines de la década de los 60. No se sacaba ninguno de los problemas estructurales que provocaba la crisis. Los ingresos petroleros ocultaban la debilidad de las finanzas públicas las hacían depender del precio internacional del energético; tampoco se tomaron medidas para superar el déficit en la balanza comercial, las ventas del petróleo daban la impresión de que se había reforzado las exportaciones; mediante los ingresos petroleros se subsidió al campo para que produjera los granos alimenticios y las materias primas requeridas; la industria ineficaz y sobreprotegida continua sin modernizarse, ni superar sus retrasos, ni aumentar su capacidad de competencia en el mercado internacional, sin la intervención que en estos dos sexenios se da, todas estas empresas nacionales hubiesen desaparecido al ser absorbidas por el mercado internacional debido a su ineficiencia y poca capacidad para adaptarse al cambio tecnológico que trajo consigo la segunda mitad del siglo XX, recordemos, que tras la revolución industrial en la primera mitad los cambios tecnológicos cada vez se dieron más rápido y a pasos más agigantados, es de suponerse que la industria que se dedica al consumo inmediato del hombre serían las primeras beneficiadas al reducir sus tiempos y costos de producción, para los empresarios mexicanos esta revolución industrial pasó de noche.

Para explotar estos nuevos yacimientos el gobierno mexicano contrato grandes préstamos con la banca extranjera, se invirtieron en apertura de nuevos pozos, la construcción de plataformas marítimas, la ampliación de la infraestructura de Pemex. Fue así como su deuda creció de 157.2 millones de dólares en 1966 a 22.000 millones en 1982.¹⁷ Es en este momento y con la idea de que la renta petrolera traería estabilidad económica al país, y que generaría crecimiento económico cuando José López Portillo anuncia la nación que el país debe prepararse para la abundancia, para hacer un país “rico”, con esa idea, se incrementaron las importaciones de equipo petrolero.

Lejos de buscar alguna solución real al problema generado por el nulo desarrollo de la industria mexicana, José López Portillo continuó subsidiando a la industria nacional pero en esta ocasión con la renta petrolera. En 1977, cuando todavía no llegaba los ingresos fuertes por venta de petróleo, los subsidios directos a la acumulación del capital ya representaban el 5.6 % del ingreso nacional, prácticamente habían sido alcanzadas por el subsidio todas las actividades fundamentales, desde la irrigación, hasta el suministro de energéticos básicos para la industria, una infinidad de fideicomisos de apoyo al inversión privada y a la canasta básica de consumo de la población para 1981, los subsidios que representaban el 16.1 por ciento del producto interno bruto. A corto plazo el utilizar la renta petrolera para subsidiar a la industria fue funcional, en 1977 el Producto Interno Bruto fue del 3.2 por ciento Y de 1978 al 81 se creció al 8% anual, Pero a partir de 1982 las cosas cambian debido que a la par del crecimiento el país comenzó manifestar severos grados de inflación; En 1970 y ocho la inflación fue de 17.5 por ciento mientras que para el 79 fue de 18.2 por ciento. A pesar de que 1980 y uno se tuvo el ingreso máximo de 14.600 millones de dólares por el concepto de renta petrolera, No bastó para contener el aumento de las importaciones; se importaba desde maquinaria requerida por el sector industrial, Hasta artículos de

¹⁷ Álvarez, Alejandro, 1997, *Pemex: de la reestructuración a la privatización*, Ponencia para ser presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Guadalajara, México, pág. 84.

lujo, por este motivo nunca se llegó a tener una balanza comercial sana.

El Estado mexicano se volvió así, un aparato cada vez más grande, que subsidiaba a la industria con el pretexto de ayudarla volverse competitiva, con una cantidad estratosférica de secretarías, aparatos de gobierno, instituciones que generaban un gran número de burócratas, con política expansionista del gasto público, grandes inversiones que dependían básicamente de la renta petrolera o de préstamos que adquirirían en el extranjero, con una recaudación fiscal casi nula a pesar de que su sexenio se implementa el IVA por primera vez; que confiaba que hacer un país petrolero, esto le generaría ganancias suficientes para solventar todas las enfermedades económicas que anteriormente se enlistaron, sin prever las posibles crisis que podría enfrentar el sistema tal y como sucedió.

Históricamente, se culpaba a la caída en los precios del petróleo al derrumbe de la economía mexicana en 1982. Con todo lo anteriormente explicado, es fácil deducir de la crisis de 1982 no solamente fue culpa de una baja los ingresos petroleros, Sino el querer sostener un sistema insensato, si ningún tipo de planificación, ignorando a la teoría económica que sobretodo en el periodo post Segunda Guerra Mundial, debatió la importancia de delimitar al Estado en las funciones económicas con el fin de que el acaparamiento de este aparato no entorpeciera ni llevar a colapsar en determinado momento a todo un país, que posteriormente cortar al resto de las economías internacionales; o por el contrario, hasta donde es sano que el Estado lleve el control de la actividad económica.

El apresuramiento por parte del gobierno de José López Portillo para obtener financiamiento y las mismas condiciones del mercado internacional de capitales, los obligó a contratar préstamos con tasas fluctuantes y no contestas fijas, Por ende, cuando comenzaron a subir las tasas de interés subió el pago de intereses por parte del gobierno mexicano. Para 1981 México comenzó a presentar dificultades para pagar sus préstamos. De esta manera la disminución del precio del petróleo y el

aumento de las tasas de interés iniciaron la crisis.

A pesar de que en su momento la renta petrolera había generado ganancias en otras divisas, no compensaban la cantidad que salía del país a través de las importaciones. Las cosas empeoraron cuando surge el rumor de una posible devaluación, esto generó una fuga masiva de capitales. Se estima que en 1980 ayuno los grandes capitalistas del país sacaron más de 8300 millones de dólares apostando ante la devaluación estaría grandes ganancias. Llama la atención una vez más, la manera que el Estado mexicano protegió y defendió a los industriales nacionales, los resguardo de tratados internacionales arancelarios que podrían haber beneficiado económicamente al país Paul desarrollo de este Y que en el momento en que el sistema colapsaba por esta ayuda que se les brindaba, la respuesta de estos fue sacar el dinero para obtener mayores rendimientos a través del especulación. Condujeron a la catástrofe económica de 1982 la combinación del déficit de la balanza comercial (importar más de lo que exportaba), El deficiente las finanzas públicas (el gobierno gastaba más de lo que recibía), la especulación (los grandes capitalistas no invertían en la producción sino en actividades especulativas) Como la fuga de capitales la combinación del ascenso de las tasas de interés Y la disminución del precio del petróleo rematando con las malas decisiones tomadas por el gobierno encabezado por López Portillo.

Es último informe de gobierno José López Portillo anunció la nacionalización de la banca Y el establecimiento de control de cambios, (O sea la compraventa restringida de divisas). Con el control de cambios intentaba combatir la fuga de capitales, racionalizar el uso de las escasas divisas; la nacionalización de la banca era ante todo un acto político para contrarrestar el excesivo poder de los grupos financieros Y responsabilizarlos por la debacle económica, Lo cual era cierto en buena medida por sus actividades especulativas Y la fuga de capitales, aunque existían otros mecanismos de técnica financiera para controlar la actividad bancaria, sólo para aquel que le permite al gobierno darle un golpe político a los banqueros.

El gobierno de López Portillo la crisis que éste tuvo, fue la suma de las malas decisiones tomadas desde Manuel Ávila Camacho hasta su estancia en la presidencia. Se responsabiliza de la crisis y la explosión del sistema económico Mexicano al petróleo (que no sería la primera ni la única vez) porque al bajar su precio una economía ya petrolera para ese entonces, bajaron sus ingresos y con esto su capacidad de pago ante préstamos que se podría catalogar de innecesarios. Se responsabilizó a los banqueros por actividades especulativas que en su momento no pudo regular el estado mexicano debido a los constantes roces con el sector empresarial que sostenía el gobierno debido a la pugna por el poder; pero definitivamente nos habló de ningún servidor público responsable por las malas decisiones tomadas en su momento que llevaron al país hacia ese instante crítico, por el contrario su secretario de programación y presupuesto Miguel de la Madrid Hurtado, se convertiría en el próximo presidente de México.

1.4 Miguel de la Madrid: la descentralización administrativa.

Es en este momento donde podemos observar la necesidad, el motivo y por qué se tuvo que reducir el aparato estatal. Desde el estudio presentado en este trabajo, podemos ver qué manera tan raquítica en la que “la familia revolucionaria” administró el poder. Lejos quedó la visión de Estado mexicano plasmado en la Constitución de 1917 de lo que para 1982 en el país; no era un México próspero, no era México con libertades, no todos tenían acceso a la educación, no había mejorado las condiciones de los trabajadores, de 1975 a 1982 había disminuido el poder adquisitivo de estos y se alimentaba a una nueva aristocracia disfrazada de servidor público.

Esta burocracia no supo reconocer el momento en que su modelo llamado sustitución de importaciones estaba agotado, por el contrario, se aferró y se hizo valer de distintos mecanismos para continuar subsidiando el desarrollo de una industria no competitiva. Lo único que lo mantuvo a flote durante tantos años fue la renta petrolera y los constantes y múltiples préstamos solicitados nacional e

internacionalmente.

Así surge la Reforma del Estado de 1982. El reformar para Miguel de la Madrid Hurtado la otra cosa más que disminuir el aparato estatal. A partir de este año se produce la venta masiva de empresas paraestatales, generalmente de las que obtenían mayores ganancias a la inversión privada, tal fue la suerte de la Fundidora de Fierro y Acero Monterrey, Aeroméxico y URAMEX; el gobierno adoptó el discurso neoliberal que afirma que a menor intervención del Estado en la economía, mayor eficiencia y competencia sana entre las empresas, a partir este momento la empresa pública fue tachada de ineficiente, corrupta Y obsoleta. Se privatizaron, liquidaron o fusionaron una gran cantidad de empresas paraestatales. En el 988 el número estimado era de 1100 empresas, para el final de sexenio solamente quedan 500.

De igual manera no sólo el estado perdió empresas productivas, sino que apostó a una menor inversión social en rubros estratégicos, Vivienda, servicios públicos, salud e infraestructura.

Si bien anteriormente teníamos un estado paternalista, en quiebra, con estas medidas de control sobre la vida económica del país, se busca que Miguel de la Madrid lleva el Estado mexicano al mercado global de un solo golpe. Estar completamente cerrado, regulado pasa ahora el mercado internacional sin ninguna barrera ni protección. La reestructuración industrial hípico la utilización de tecnología que ocupaba poca mano de obra, la apertura comercial acabo en la quiebra de una multitud de empresas medianas y pequeñas que gran parte empleaban a la mayoría de los trabajadores.

A la nacionalización de la banca poco tiempo le duró el gusto al estado mexicano, en diciembre de 1982 Miguel de La Madrid otorgó a los particulares hasta 34% de las acciones los bancos, además de eso decreto una indemnización más que generosa los exbanqueros, les devolvió las acciones de empresas industriales y comerciales que poseía, y les permita fortalecimiento de las casas de bolsa que

violando la ley, empezaron a funcionar como una vaca paralela. Es importante señalar que todos estos cambios fueron realizados con la idea de conciliar con los empresarios la relación ya tan dañada entre el Estado y ellos.

A causa de la crisis del cambio de proyecto, las cuestiones económicas ocuparon el centro de la vida nacional. Se definió como una política central la nivelación de las finanzas públicas, procurando garantizar el pago puntual de la deuda externa y sus intereses. Para disminuir sus egresos, adoptó una política de austeridad en el gasto público, que comprendía parece aspectos: disminución del gasto productivo y social, disminución de los subsidios, venta de empresas públicas.

Por lo que tocan la disminución de la inversión pública en 1987 fue menor en 40 y 8.85 por ciento al efectuada en 1982, en su sexenio la inversión pública no acaso los niveles de 1982, provocando un mayor deterioro de la infraestructura básica.

Como se disminuyó el número de empleados públicos mediante despidos masivos y reducción de las áreas administrativas además se redujeron los subsidios tanto capital como la población. Se elevaron los precios de los bienes y servicios de las empresas paraestatales y se redujeron los subsidios al consumo, por ejemplo la tortilla, la leche, el aprovisionamiento de energéticos baratos Y el fideicomiso para la cobertura de riesgos cambiarios¹⁸. Así como disminuyeron los egresos del gobierno, aumentaron sus ingresos. En Los cinco primeros años del régimen, Los ingresos totales del sector público superaron en promedio 30% del Producto Interno Bruto, cifra superior al nivel alcanzado en el período del 76 al 82, que fue del 26%. Los ingresos del gobierno federal comentaron de 15.5 % del Producto Interno Bruto en 1982 a 17.8 % en 1987, que su mayor parte sirvieron para el pago de la deuda externa. El gobierno de la Madrid Hurtado puedo decir en general que sirvió para reestructurar al estado mexicano, es en este periodo donde se redefine el Estado

¹⁸ Rivera Río, Miguel Ángel, 1989, *Evaluación económica y política del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado*, UAM Xochimilco, México, PP. 8-11.

mexicano aminorando la cantidad de paraestatales de una manera drástica, reduciendo el gasto social y abriendo sus barreras arancelarias al mercado mundial.

Por otra parte, la actuación de Carlos Salinas de Gortari se caracteriza por su decisión de llevar hasta las últimas consecuencias el proyecto neoliberal. Por este motivo al inicio de su sexenio presenta un plan de trabajo nacional (que no es el Plan Nacional de Desarrollo) más bien parecido al Pacto por México, pero bajo otras circunstancias (muy parecidas) del cual lo más destacable es:

1. Reconponer el bloque del poder. En la medida que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se presenta como el defensor del proyecto neoliberal, la ruptura entre la burocracia política y los empresarios, encabezados por la burguesía financiera, ha podido superarse.
2. Las modificaciones a la legislación electoral son trascendentes. Fueron propuestas por el PRI en prevención de que continuaría bajando su votación. Otro aspecto importante fue la creación de un nuevo padrón electoral, la formación del Instituto Federal electoral, como instancia autónoma.
3. Consolidar la autoridad presidencial debilitada por la cuantiosa votación adversa en las elecciones de julio del 88, para esto después hoy en casa los principales líderes petroleros así como otros empresarios.
4. Renegociar la deuda externa, a partir del llamado Plan Brady, para reducir la transferencia de recursos al exterior, se llegaron a múltiples acuerdos que beneficiaron al país al disminuir la tasa de interés reduciéndolo en unos 1800 millones de dólares.
5. Su política económica pretende recuperar el crecimiento económico sin inflación, ante la baja de la inversión pública gobierno estímulo a la iniciativa privada, nacional y extranjera, para que invierta Capital, Para ello les otorga todas las facilidades y

garantías.

Ante los procesos de internacionalización del capital, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari decidió buscar afanosamente el acuerdo de Libre Comercio, con él el buscaba permitir el acceso de productos industriales mexicanos al mercado norteamericano, desde luego te la mayoría de las empresas mexicanas no están en condiciones de exportar, son aquellas que tienen forma de aumentar la productividad, bajar sus costos y mejorar su calidad.

6. Impulsar la reforma del Estado, entendiéndola como disminuir su presencia productiva, producir a su mínima expresión el capitalismo de Estado y reprivatizar la economía al máximo. Con el argumento de vender viernes para remediar males se subastaron empresas estratégicas como Cananea teléfonos y la banca. Son empresas que producen grandes ganancias, de gran proyección en la vida económica del país. La decisión privatizadores tan grande, eres entonces se planteó la presencia de compañías privadas en Pemex. Es en este momento cuando comienzan las concesiones de inversionistas privados para la construcción y de carreteras, con vigencia de 12 años para recuperar su inversión y obtener rendimientos.
7. Combatir la inflación mediante parto económico de crecimiento y estabilidad. Esta estrategia contra la inflación va acompañada por una disminución de del deslizamiento del peso frente al dólar: Primero bajó a \$0,80 diarios y posteriormente a \$0,40. También disminuyeron las tasas de interés con objeto de abaratar el crédito a las empresas y facilitar la inversión. Para combatir los casos de pobreza extrema el gobierno creo el programa Nacional solidaridad¹⁹.

La consolidación del desmembramiento del estado mexicano la hizo Carlos Salinas de Gortari, todas las razones motivos y circunstancias presentadas en este trabajo refieren la necesidad del adelgazamiento del aparato estatal no sólo por una mala

¹⁹ Plan Nacional de Desarrollo de Carlos Salinas de Gortari.

administración, Sino que macroeconómicamente un aparato estatal tan grande no es viable, la cantidad de empresas que adquirió el gobierno mexicano por más de 30 años con el pretexto de ser industrias estratégicas para la nación y con el motivo real de salvar, resguardar y proteger a la burguesía nacional en un sentido de compadrazgo y complicidad por parte del gobierno mexicano, obviamente aparte de no ser correcto, es ilógico, Irracional Y lo llevo a la quiebra, posteriormente, vendría la crisis de 1994, que desmotaría que ninguna de las medidas tomadas por el gobierno mexicano, bastaron para salvar su sistema económico.

Para Ernesto Zedillo las coas no fueron fáciles. Al tomar posesión del cargo, se enfrentó al legado se Salinas, una crisis financiera inmediata. Los inversionistas extranjeros y nacionales perdieron la confianza en un peso sobrevalorado, provocando en pocas semanas, la caída de su valor en más de un 40% frente al dólar, causando quiebras de miles de compañías, desempleo y que muchos deudores se vieran impedidos de pagar sus deudas.

Para salir a flote de la situación, 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 interna²⁰.

Mientras culminaban las operaciones para que el Fobaproa absorbiera la cartera vencida a los bancos, el gobierno federal recurrió a la creación del Procapte, un instrumento alternativo para sanear el sistema financiero con el acceso rápido y en mayor volumen de capital extranjero y recuperar la solvencia de los bancos. Además la administración de Ernesto Zedillo propuso a los deudores de la banca reestructurar sus deudas por medio de unidades de inversión (Udis).

²⁰ http://www.economia.com.mx/ernesto_zedillo_ponce_de_leon.htm

Política y financieramente, el PRI termina este último sexenio desgastado y con la imagen de corrupto, autoritario e incapaz de llevar al país por un buen rumbo. Así en el 2000, llega Vicente Fox Quesada y el PAN a la presidencia.

El análisis de los Gobiernos panistas es qué y cómo gastaron el presupuesto, que hicieron para mejorar las finanzas públicas – ya muy desgastadas- nacionales.

Aunque el crecimiento económico durante 12 años fue escaso, aunque compatible con lo poco que el país creció desde 1980. Felipe Calderón en especial, se dedicó a administrar generando poca o casi nula inflación, Calderón aplicó un decreto de austeridad en el cual se reducía el sueldo y el de sus Secretarios de Estado²¹. Las ganancias que generó el alto precio del petróleo fueron ocupadas como reservas y para pagar la deuda que para el 2007 era de 34,532.5 millones de dólares²².

²¹ http://www.economia.com.mx/felipe_de_jesus_calderon_hinojosa.htm

²² *Evolución de la deuda pública en México y sus principales componentes*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. 2009

Capítulo II:

El pacto por México

“La constitución del estado nacional, solo pudo lograrse federalizando la administración de justicia, la toma de decisiones, la distribución de los recursos económicos”.

Diario jurídico mexicano, instituto de investigaciones jurídicas UNAM/ Porrúa
México 1992 pag.1435.

2.1 Antecedentes antes del pacto por México

El término de los Gobiernos panistas al frente del poder, me atrevo a decir que se debió a dos circunstancias: la guerra contra el narcotráfico y los 60, 000 muertos que le dejó de legado a Felipe Calderón; y la parálisis legislativa que el PRI –con toda la intensión- generó en ambas cámaras.

Queda claro que la reforma fiscal iniciativa de Vicente Fox Quesada, no era a más conveniente para el país; pero proyectos como la reforma energética, la de transparencia (IFAI), etc., pudieron existir o tener más alcance si el PRI hubiera permitido que sucedieran.

Tras la victoria de Enrique Peña Nieto en la elección presidencial de 2012, las principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN, PRD) tuvieron una reunión en los Pinos de la cual surgió el Pacto por México. Al estilo salinista, se llegó a la conclusión de que se debía crear gobernabilidad (o legitimizar) al Gobierno de Enrique Peña Nieto (quien ganó las elecciones con 30% del total del padrón electoral), tal y como había sucedido en 1988 tras el descontento creado por el fraude electoral en la ciudadanía; el pacto por México conjunto a los tres partidos

principales de México con la idea de definir una agenda de reformas al Estado mexicano necesarias.

A continuación, se anexa el método de trabajo y la visión del pacto por México para conocer su sustento ideológico:

2.2 Principales objetivos y organización del Pacto por México

El Pacto por México es un documento colateral al Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, en el podemos encontrar su objeto de ser como visión:

“México tiene una sociedad plural. Sus fuerzas políticas representan a millones de mexicanos que les han otorgado con su voto el mandato de representarlos. En las cámaras del Congreso de la Unión, en las entidades federativas y los municipios, así como en el Poder Ejecutivo Federal se expresa la diversidad que debe ser reconocida por todos.

Hoy, ninguna fuerza política puede, por sí sola, imponer su propia visión ni un programa único. Las reformas que el país necesita no pueden salir adelante sin un acuerdo ampliamente mayoritario.

El Estado mexicano tiene ante sí retos de proporciones mayores. La situación económica en varias regiones del mundo se deteriora con gran rapidez. México cuenta con instituciones políticas, económicas y financieras que le han permitido sortear con estabilidad y certeza esta difícil situación mundial. Sin embargo, el país debe seguir tomando medidas preventivas para hacer frente a las posibles contingencias que se le presenten. En este contexto, México cuenta con condiciones favorables que debemos aprovechar...

Necesitamos concentrar nuestras acciones en culminar la transición democrática y orientarla hacia las metas de bienestar social, libertad personal y seguridad a las que siempre hemos aspirado. El país requiere un pacto integral, profundo, de largo

alcance que consolide a México como una democracia política y socialmente eficaz”.

Su eje de trabajo a su vez se divide en tres ejes:

1. El Fortalecimiento del Estado Mexicano.
2. **La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.**
3. La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

Se forma a partir de la conciencia de las distintas opiniones nacionales sobre los temas coyunturales, con el objeto de construir un espacio común y aperturado al dialogo para lograr las reformas que el país necesitaba.

Pretende sentar las bases de un nuevo acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento económico que genere los empleos de calidad que demandan los mexicanos y construir una sociedad de derechos que ponga fin a las prácticas clientelares, ampliando los derechos y las libertades con transversalidad y perspectiva de género, así como materializando los que ya están consagrados en la Constitución para generar bienestar para toda la población, disminuir la pobreza y la desigualdad social.

Finalmente, la agenda de acción quedó delimitada en cinco acuerdos:

1. Sociedad de Derechos y Libertades.
2. **Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.**
3. Seguridad y Justicia.
4. **Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.**
5. Gobernabilidad Democrática.

2.3 Método de Trabajo

Cuenta con un **Consejo Rector** responsable de articular las negociaciones centrales, definir objetivos, determinar mesas de trabajo por materia y/o reforma, establecer un calendario de trabajo y elaborar las iniciativas de ley que se requieran, para someterlas a la discusión del Congreso de la Unión²³.

Estará integrada por tres representantes designados por el Presidente de la Republica, Enrique Peña Nieto; tres representantes designados por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional (PAN), Gustavo Madero; tres representantes designados por la Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), María Cristina Díaz; y tres representantes designados por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Jesús Zambrano.

Por parte del **Gobierno Federal**: Miguel Ángel Osorio Chong, Luis Videgaray Caso, Aurelio Nuño Mayer y Felipe Solís Acero.

Por parte del **Partido Acción Nacional**: Gustavo Madero Muñoz, Santiago Creel Miranda, Marco Antonio Adame Castillo, Rosa Adriana Díaz Lizama, Alejandro Zapata Perogordo y Juan Francisco Molinar Horcasitas.

Por parte del **Partido Revolucionario Institucional**: César Camacho Quiroz, Martha Sofía Tamayo Morales, Raúl Cervantes Andrade, Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza y Arturo Huicochea Alanís.

Por parte del **Partido de la Revolución Democrática**: José de Jesús Zambrano Grijalva, Jesús Ortega Martínez, Pablo Gómez Álvarez, Eloi Vázquez López, María Alejandra Barrales Magdaleno y Guadalupe Acosta Naranjo.

Contará con una **Coordinación Técnica** que tendrá la responsabilidad de dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Rector y a los acuerdos de las mesas de

²³ Presidencia de la República, 2012, *Pacto por México*, pág. 2

trabajo por materia, así como instrumentar las acciones de comunicación y difusión a la opinión pública.

Los miembros de la Coordinación Técnica fueron designados de la siguiente manera: un representante del Presidente de la Republica (Felipe Solís Acero); un representante del Presidente del PAN (Juan Francisco Molinar Horcasitas, quién ya falleció); un representante de la Presidenta del PRI (Arturo Huicochea Alanís); y un representante del Presidente del PRD (Guadalupe Acosta Naranjo).

2.4 Operación

La comunicación de avances y/o acuerdos a la opinión pública se realizará siguiendo un procedimiento acordado por las cuatro partes. Los voceros también tendrán que ser autorizados por las cuatro partes.

El Consejo Rector tendrá la página web: www.pactopormexico.org como instrumento de comunicación e interacción con la población que será administrada por la Coordinación Técnica.

2.5 Calendario inmediato

- Invitar a otras fuerzas políticas a sumarse al Acuerdo.
- Presentar las tres iniciativas inmediatas: Reforma Educativa; Reforma en Telecomunicaciones; y **Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Publica para las entidades federativas y municipios**²⁴.
- Acordar mesas y calendario de trabajo para la preparación de una segunda ronda de reformas.

La lista de iniciativas de reforma al estado mexicano estuvo compuesta más que por las necesidades, por las agendas políticas de cada partido; así para el PRI la prioridad fue reforma educativa, mientras que para el PAN fue la reforma laboral (aunque el bastión panista sea la reforma anticorrupción, la gran verdad es que fue

²⁴ A pesar de considerarse como una de las reformas inmediatas, la aprobación y posterior promulgación fue hasta 2016.

por acuerdo con Felipe Calderón que esta fuese la primera en su lista de prioridades, así como la primera en aprobarse ya en la XLII Legislatura), mientras que para el PRD era la reforma al estatuto del Distrito Federal.

2.6 Estatus actual del Pacto por México

Finalmente, incluye un documento anexo en el cual la agenda de cinco temas se divide en subtemas y trabajos a realizar dentro del país. A continuación presento la lista actualizada con los compromisos ya cumplidos y la fecha en que se realizaron, para tener en entendido las prioridades del Gobierno Federal.

Reforma/Política Pública	Reformas legales presentadas.	Fecha de proyecto en el Pacto	Fecha de aprobación de la reforma	Estatus actual
1. ACUERDOS PARA UNA SOCIEDAD DE DERECHOS				
1.1 SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL				
1. Acceso Universal a los Servicios de Salud.	Iniciativa	2013 inicia		Si.
2. Modificación de las normas para promover en la escuela y el mercado en general el consumo de alimentos nutritivos en lugar de Alimentos chatarra.	Que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de control del sobrepeso, la obesidad y los trastornos de la conducta alimentaria.	proceso de portabilidad y convergencia de los servicios de Salud.	4 de Octubre de 2015	Publicado en el DOF
3. Pensión para adultos mayores de 65 años.	No aplica	Primer semestre de 2013 cambio del programa "70 y más", por "65 y más"	Implementado desde 2012	Operando
4. Seguro de Desempleo.	Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley Federal del Trabajo. ²⁵	Segundo semestre de 2014.	Enviado al Senado como minuta el 14 de marzo de 2014	Continúa sin dictaminarse en Senado.
5. Seguro de Vida para Jefas de Familia.	No aplica	Primer semestre de 2013.	Válido desde 2013	No aplica
1.2 SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA				
6. Sistema Nacional de Programas de Combate a	expide la Ley del Consejo Nacional para la Evaluación	Primer	Votación de en Cámara de	Pendiente En Comisiones

²⁵ <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=46353>

la Pobreza.	de la Política de Desarrollo Social	semestre de 2014.	Diputados 29 de octubre de 2014	de Senado
1.3 EDUCACIÓN DE CALIDAD Y CON EQUIDAD				
7. Sistema de Información y Gestión Educativo Único	Reforma, adiciona a la Ley General de Educación.	Primer semestre de 2013.	11 de septiembre de 2013	Publicado en el DOF
8. Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.	Que expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.	Segundo semestre de 2013.	11 de septiembre de 2013	Publicado en el DOF
9. Autonomía de Gestión de las Escuelas.	Reforma, adiciona a la Ley General de Educación.	Primer semestre de 2014.	11 de septiembre de 2013	Publicado en el DOF
10. Escuelas de Tiempo Completo.	No aplica	Primer semestre de 2013	Tiene como meta 40,000 escuelas en este sexenio.	
11. Computadoras Portátiles con Conectividad.	No aplica	de 2013 inicia programa piloto en tres estados de la República	Inició entrega en 2013	Se han entregado 240,000 laptops ²⁶
12. Servicio Profesional Docente.	Que expide la Ley General del Servicio Profesional Docente	Segundo semestre de 2013.	11 de septiembre de 2013	Publicado en el DOF
13. Fortalecer la educación inicial de los maestros.	Que expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.	Segundo semestre de 2013.	11 de septiembre de 2013	Publicado en el DOF
14. Incrementar cobertura de educación media superior y educación superior.		Primer semestre de 2013.		Pendiente
15. Programa Nacional de Becas (incluyendo programa piloto de "beca-salario", en tres estados de la República)		Primer semestre de 2013.		Pendiente
1.4 ASEGURAR EL ACCESO A LA CULTURA				
16. Protección del patrimonio cultural.		Primer semestre de 2014.		Pendiente
17. Infraestructura en los estados.		Primer semestre de 2012-		Pendiente
18. Educación artística.		Primer semestre de 2014.		Pendiente
19. Estímulos a creadores artísticos.		Primer semestre de 2014.		Pendiente
20. Institutos de México en el Mundo.		Segundo semestre de 2014.		Pendiente
1.5 GOZAR DE LA SEGURIDAD QUE PROVEA UNA POLÍTICA DE ESTADO QUE PROTEJA LOS Derechos Humanos				
21. Creación de una instancia federal que de seguimiento a la instrumentación de la	Que expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos de Tortura y Otros Tratos o	Diciembre de 2012.	14 de diciembre de 2015	Pendiente en comisiones en Senado

²⁶ <http://www.elmanana.com.mx/noticia/89390/Gasta-SEP-3-mil-763-millones-de-pesos-en-laptops-y-tabletas-.html>

reforma Constitucional a los Derechos Humanos.	Penas Cruels Inhumanos o Degradantes; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.			
22. Ley de reparación del Daño.		Primer semestre de 2014.		Pendiente
23. Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional.	Que expide la Ley Reglamentaria al artículo 29.	Primer semestre de 2014.	Con dictamen en comisión de Gobernación el 30 de marzo de 2016	No se aprobó por el Pleno de la Cámara porque no se llegó a ningún acuerdo.
24. Ley Reglamentaria del Artículo 33 Constitucional en materia de expulsión de extranjeros.		Primer semestre de 2014.		Pendiente
25. Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.		Primer semestre de 2014.		Pendiente
26. Reformas en las Constituciones de las entidades federativas y del estatuto del Distrito Federal.		Primer semestre de 2014.		
27. Ley de Atención a Víctimas.	Reforma al artículo 73 Constitucional en materia de atención a víctimas.	Primer semestre de 2014.	29 de junio de 2016	Publicación en el DOF
28. Ley sobre el uso legítimo de la fuerza pública.	Proyecto por el que se expide la Ley sobre el uso legítimo de la fuerza pública.	Primer semestre de 2014.	Iniciativa presentada el 29 de abril de 2014	Pendiente en comisiones del Senado
29. Fortalecimiento de los mecanismos de protección a defensores de los derechos humanos y a los periodistas.		Primer semestre de 2014.		Pendiente
30. Derechos de los migrantes.		Primer semestre de 2013.		Pendiente
31. Incluir la enseñanza sobre derechos humanos en la educación básica y media.		Segundo semestre de 2013.		No.
32. Fortalecer el marco legal para prevenir y sancionar con eficacia los actos de tortura, tratos crueles, inhumanos, degradantes, y la desaparición forzada,	Que expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas; y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.	Primer semestre de 2014.	10 de diciembre de 2015	Pendiente en Comisiones en Senado.
33. Cédula de Identidad Ciudadana y Registro		Primer semestre de		Pendiente

Nacional de Población.		2014.		
1.6 Derechos y desarrollo de los pueblos indígenas				
34. Fortalecimiento de las comunidades indígenas.		Primer semestre de 2013.		Pendiente
35. Educación, salud, infraestructura y créditos para los habitantes de las comunidades indígenas ²⁷ .	Que expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.	Primer semestre de 2013.	14 de julio de 2014	Publicado en el DOF
36. Acceso equitativo a la justicia y a la educación de los habitantes de las comunidades indígenas.		Primer semestre de 2013.		Pendiente
2. ACUERDOS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, EL EMPLEO Y LA COMPETITIVIDAD				
2.1 EXTENDER LOS BENEFICIOS DE UNA ECONOMÍA FORMADA POR MERCADOS COMPETITIVOS				
37. Fortalecer a la Comisión Federal de Competencia (CFC).*	Que expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforma el artículo 254 bis del Código Penal Federal.	Segundo semestre de 2013.	23 de mayo de 2014	Publicada en DOF
38. Creación de Tribunales Especializados en materia de competencia económica.		Segundo semestre de 2013.		Pendiente
2.2 GARANTIZAR EL ACCESO EQUITATIVO A TELECOMUNICACIONES DE CLASE MUNDIAL				
39. Derecho al acceso de banda ancha y evitar que las empresas de este sector eludan las resoluciones del órgano regulador.		Segundo semestre de 2013.		Pendiente
40. Reforzar autonomía y capacidad decisoria de la Comisión Federal de Telecomunicación.	Que expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.	Segundo semestre de 2013.	14 de julio de 2014	Publicado en el DOF
41. Red troncal de telecomunicaciones.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de	Primer semestre de 2013.	11 de junio de 2013	Publicado en el DOF

²⁷ La reforma en materia de telecomunicaciones incluyó espacios para las radios indígenas; lo coloco solo señalándolo el poco avance que se tiene en el tema.

	telecomunicaciones.			
42. Instancia responsable de la agenda digital.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.	Primer semestre de 2013.	11 de junio de 2013	Publicado en el DOF
43. Competencia en radio y televisión.	Que expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión	Segundo semestre de 2013.	14 de julio de 2014	Publicado en el DOF
44. Competencia en telefonía y servicios de datos.	Que expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión	Segundo semestre de 2013.	14 de julio de 2014	Publicado en el DOF
45. Adopción simultánea de medidas de competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.	Segundo semestre de 2013.	11 de junio de 2013	Publicado en el DOF
2.3 PROMOVER EL DESARROLLO A TRAVÉS DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN				
46. Inversión de 1% del PIB en Ciencia y Tecnología.		Primer semestre de 2013.		Pendiente
47. Definición de prioridades para el desarrollo de la ciencia y la tecnología.		Segundo semestre de 2013.		Pendiente
48. Aumentar el número de investigadores, centros de investigación dedicados a la ciencia, la tecnología y la innovación, y como consecuencia aumentar significativamente el número de patentes.		Primer semestre de 2014.		Pendiente
2.4 DESARROLLO SUSTENTABLE				
49. Transitar hacia una		Primer		

economía baja en carbono.		semestre de 2013.		Pendiente
50. Obras para controlar inundaciones		Primer semestre de 2013.	Inversión en el túnel emisor oriente desde 2013	Este año es de los proyectos afectados por los recortes presupuestales
51. Se incrementarán las coberturas de agua, drenaje y tratamiento.		Primer semestre de 2013.		Pendiente
52. Atender de manera oportuna las sequías que afectan el norte y centro del país y se utilizará el agua de mar como fuente de abastecimiento con plantas desalinizadoras		Segundo semestre de 2013.		Pendiente
53 Mejorar la gestión de residuos.		Primer semestre de 2013.		Pendiente
2.5 REALIZAR UNA REFORMA ENERGÉTICA QUE SEA MOTOR DE INVERSIÓN Y DESARROLLO				
54. Los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la nación ²⁸ .	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética.	Primer semestre de 2013.	20 de diciembre de 2013	Publicado en DOF
55. Transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo	Que expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.	Segundo semestre de 2013.	11 de agosto de 2014	Publicado en DOF
56. Multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos.	Que expide la Ley de Hidrocarburos y reforma diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera, Ley Minera y Ley de Asociaciones Público Privadas.	Segundo semestre de 2013.	11 de agosto de 2014	Publicado en el DOF
58. Ampliar las facultades y fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos.	Que expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y expide la Ley de	Segundo semestre de 2013.	11 de agosto de 2014	Publicado en el DOF

²⁸ La reforma constitucional textualmente señaló “Establecer que no se otorgarán concesiones tratándose de petróleo e hidrocarburos, toda vez que la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible; sin embargo, se podrán realizar actividades de exploración y extracción mediante asignaciones a empresas productivas del Estado, quienes podrán contratar a particulares para la realización de dichas actividades”.

	la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.			
59. Convertir a PEMEX en el motor de una cadena de proveedores nacionales.	Que expide la Ley de Hidrocarburos y reforma diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera, Ley Minera y Ley de Asociaciones Público Privadas.	Segundo semestre de 2013.	11 de agosto de 2014	Publicado en el DOF
60. Haremos de PEMEX uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático.	Que expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.	Segundo semestre de 2013.	11 de agosto de 2014	Publicado en el DOF
2.6 TRANSFORMAR A LA MINERÍA EN UNA INDUSTRIA EFICIENTE Y SOCIALMENTE RESPONSABLE				
61. Nueva Ley para Explotación Minera ²⁹ .	Que expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.	Segundo semestre de 2013.	11 de agosto de 2014	Publicado en el DOF
2.7 TRANSFORMAR A LA BANCA Y EL CRÉDITO EN PALANCA DE DESARROLLO DE HOGARES Y EMPRESAS				
62. Fortalecer a la Banca de Desarrollo para ampliar el crédito.		Primer semestre de 2013.		Pendiente
63. Cambiar el marco legal para que la banca comercial y las instituciones de crédito presten más y más barato.		Segundo semestre de 2013.		Pendiente
2.8 TRANSFORMAR EL CAMPO EN UNA ACTIVIDAD MÁS PRODUCTIVA				
64. Medidas que		Primer semestre		Pendiente

²⁹ De igual forma, no se ha aprobado algún proyecto legal que contemple todas las necesidades del sector minero. La reforma energética la incluye solo para establecer que no se requerirá licitación para la adjudicación de concesiones mineras, exclusivamente para la exploración y extracción de gas natural contenido en la veta de carbón mineral y producido por ella, siempre y cuando los concesionarios acrediten solvencia económica y capacidad técnica, administrativa y financiera para llevar a cabo la actividad.

garanticen una adecuada comercialización de los productos del campo que permita mejores precios a los consumidores.		de 2014.		
65. Créditos oportunos a medianos y pequeños productores a tasas preferenciales.		Primer semestre de 2014.		Pendiente
66. Pagos por Servicios Ambientales.		Primer semestre de 2014.		Pendiente
2.9 APLICAR UNA ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL SUR-SURESTE				
67. Estrategia Nacional para el Desarrollo de Sur-Sureste.	Que expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales	Primer semestre de 2013.	1 de junio de 2016	Publicada en DOF
2.10 DEUDA DE LOS ESTADOS				
68. Expedir la Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar el exceso de endeudamiento	Que expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental.	Segundo semestre de 2013.	27 de abril de 2016	Publicada en DOF
2.11 REALIZAR UNA REFORMA HACENDARIA EFICIENTE Y EQUITATIVA QUE SEA PALANCA DEL DESARROLLO				
69. Eficiencia Recaudatoria.	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación.	Primer semestre de 2014.	9 de diciembre de 2013	Publicada en el DOF
70. Fortalecimiento del Federalismo Fiscal.	-Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación. -Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.	Primer semestre de 2014.	9 de diciembre de 2013	Publicada en el DOF
71. Eficiencia del Gasto Público y Transparencia.		Primer semestre de 2014.		Pendiente
72. Fortalecer la capacidad financiera del Estado.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.	Primer semestre de 2014.	9 de diciembre de 2013	Publicada en el DOF
73. Revisión política de subsidios y a los regímenes especiales.	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de	Primer semestre de 2014.	9 de diciembre de 2013	Publicada en el DOF

	la Ley Federal de Derechos, por la que se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta.			
3. ACUERDOS PARA LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA				
3.1 IMPLANTAR UN PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA				
74. Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria.		Primer semestre de 2013.		Pendiente
3.2 REFORMAR LOS CUERPOS DE POLICÍAS				
75. Policías Estatales Coordinadas.	Proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 21, y se reforman los artículos 73 fracción XXIII, 76 fracción II, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública.	Segundo semestre de 2013.	Aprobado por el Senado el 17 de junio de 2016	Pendiente en Cámara de Diputados
76. Gendarmería Nacional.	No aplica	Segundo semestre de 2013.	Entro en operación el 22 de agosto de 2014.	Publicado en el DOF
3.3 NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL, ACUSATORIO Y ORAL				
77. Implementar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatoria y oral.	Que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal, de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de Defensoría Pública, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley de Instituciones de Crédito.	Primer semestre de 2013.	17 de junio de 2016	Publicado en el DOF

3.4 IMPLANTAR EN TODO EL PAÍS UN CÓDIGO PENAL ÚNICO				
78. Código Penal Único.	Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales.	Segundo semestre de 2013.	5 de marzo de 2014	Publicado en DOF
79. Código de Procedimientos Penales Único	Reforma al Código Federal de Procedimientos Penales	Segundo semestre de 2013.	12 de enero de 2016	Publicado en DOF
80. Reforma a la Ley de Amparo.	Que expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	Segundo semestre de 2013.	2 de abril de 2013	Publicado en el DOF
3.5 REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO				
81. Reforma Integral del Sistema Penitenciario.	Reforma y adiciona el artículo 21, y se reforman los artículos 73 fracción XXIII, 76 fracción II, 115, 116 y 123 Constitucionales. Mando Único	Primer semestre de 2013.	Votado en Senado en julio de 2016	Minuta pendiente en Cámara de Diputados
4. ACUERDOS PARA LA TRANSPARENCIA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN				
4.1 INSTRUMENTAR REFORMA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS CONTABLES				
82. Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables.	Reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de los recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno.	Primer semestre de 2013.	11 de noviembre de 2012	Publicado en DOF
4.2 REFORMA PARA AMPLIAR FACULTADES DEL IFAI				
83. Ampliar facultades del IFAI.	Que expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Primer semestre de 2013.	4 de mayo de 2015	Publicado en el DOF
84. Homologar órganos de transparencia locales.	Que expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Primer semestre de 2013.	4 de mayo de 2015	Publicado en el DOF
4.3 SISTEMA NACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN				

85. Comisión Nacional Anticorrupción y Comisiones de las Entidades Federativas	Ley General de Anticorrupción	Primer semestre de 2013.	Devuelto por el Ejecutivo Federal	
86. Consejo Nacional para la Ética Pública	No ha sido presentado.	Primer semestre de 2013.		Pendiente
5. ACUERDOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA				
5.1 GOBIERNOS DE COALICIÓN				
87. Gobiernos de Coalición.	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.	Segundo semestre de 2013.	10 de diciembre de 2014	Publicado en DOF
5.2 TOMA DE PROTESTA DEL PRESIDENTE EL 15 DE SEPTIEMBRE.				
88. Toma de Protesta del Presidente el 15 de septiembre.	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.	Segundo semestre de 2013.	10 de febrero de 2014	Publicada en el DOF
5.3 PARTIDOS POLÍTICOS Y ELECCIONES				
89. Ley General de Partidos Políticos.	Decreto por el que se expide Ley General de Partidos Políticos	Primer semestre de 2014.	23 de junio de 2014	Publicado en el DOF
90. Reforma electoral.	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de iniciativa ciudadana e iniciativa preferente.	Primer semestre de 2014.	23 de junio de 2014	Publicado en el DOF
5.4 REFORMA DEL DISTRITO FEDERAL				
91. Reforma del Distrito Federal.	DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México	Segundo semestre de 2014.	Publicada el 29 de enero de 2016	Publicada en el DOF
5.5 Revisión global de los fueros				
92. Reordenar el marco de los fueros para que nadie tenga privilegios	Reforma a los artículos 61, 111, 112 y 114 Constitucionales, en materia de inmunidad	Segundo semestre de 2013.	Votación en Cámara de Diputados el 12 de marzo de 2013	Pendiente en Comisiones de Senado

	de servidores públicos ³⁰			
5.6 LEYES REGLAMENTARIAS DE LA REFORMA POLÍTICA				
93. Leyes reglamentarias de la reforma política.	Decretos: expiden las leyes generales de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, así como las modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	Segundo semestre de 2013.	23 de mayo de 2014	Publicadas en DOF
5.7 ANALIZAR REELECCIÓN DE LEGISLADORES				
94. Analizar reelección de Legisladores.	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.	En su caso primer semestre de 2014.	23 de junio de 2014	Publicado en el DOF
5.8 MEDIOS DE COMUNICACIÓN				
95. Instancia Ciudadana y Autónoma que Supervise contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación.	Proyecto de Decreto que expide la Ley General de Propaganda Gubernamental, reglamentaria del Artículo 134 de la Constitución.	Primer semestre de 2014.	Iniciativa presentada el 17 de marzo de 2016	Turnada en comisiones en Cámara de Diputados

Tras la aprobación de la Reforma energética en 2014, el Pacto por México se desintegró informalmente. Fueron varios los motivos que contribuyeron a que sus integrantes optaran por dar declaraciones públicas donde se decían en contra de este. En el caso del PRD, firmó un pacto en el cual la mayoría de las reformas contradecían sus principios de izquierda, sin bien eran cambios necesarios en los cinco sectores estratégicos en los que se dividió, también es cierto que hay muchas visiones sobre cómo solucionar los problemas de un país, y casi todas las reformas, iban en contra de sus principios y estatuto.

³⁰ <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=39840>

En el caso del PAN, hasta la fecha sigue esperando su reforma Anticorrupción. Así como su férrea oposición a la homologación del IVA en la zona fronteriza del país.

A pesar de que en su estatuto menciona que los temas posteriores a los entonces considerados prioritarios serían acordados por el consejo técnico a través de mesas de trabajo, la realidad fue otra.

Se puede observar que gran parte de los compromisos que forman el pacto ya han sido cumplidos, también es cierto que solo parcialmente pues casos como modificar el marco jurídico en materia indígena ha tenido pequeños pasos, como ejemplo en materia de derechos de los pueblos indígenas avanzó la reforma al artículo 2 Constitucional que antepone los derechos políticos de los ciudadanos indígenas a las prácticas comunitarias³¹.

Las mesas nunca se realizaron. La primera crisis del Pacto por México vino en los primeros meses por la reforma constitucional en materia de energía. El PRI tuvo que llegar a acuerdos con las distintas fuerzas políticas para la aprobación de sus reformas estructurales, tal fue el caso de la reforma energética donde el PAN votó a favor al igual que el PRI; o en la reforma fiscal donde PRD y PRI aprobaron el paquete que acompañó al Presupuesto 2014; o la reforma política donde una vez más, voto en conjunto con el PAN.

También menciona la inclusión de los pequeños partidos a este, obviamente solo lo acompañó el PVEM mientras que PT y MC realizaron campañas en contra del pacto contra México como lo llamaban.

³¹ Decreto por el que se reforma la fracción III, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 de mayo de 2015.

Capítulo 3

La reforma en materia de Disciplina financiera

3.1 La deuda de estados y municipios

El Pacto por México lejos de estar diseñado de acuerdo a las necesidades y prioridades del país, fue tomado por los partidos como su posible bandera (si sus compromisos se cumplían) en futuras contiendas electorales. Tal es el caso del PRD con la reforma tan descafeinada a la Ciudad de México.

En lo que respecta a la deuda de los estados, múltiples escándalos de distintos gobiernos estatales salieron a la luz, como la deuda que tenía el estado de Coahuila, que cumplirá 12 años siendo gobernado por la familia Moreira; Humberto y Rubén.

El primero, gobernó la entidad de 2005 a 2011. La deuda estimada que generó fue por 33 mil MDP. A su llegada al Gobierno, la entidad manejaba una deuda anual de 273 MPD, el último año que estuvo al frente del estado la deuda total fue por 35,509.6 MPD³². Humberto Moreira renuncia a la gubernatura para contender por la dirigencia nacional del PRI, cargo que ocupó solo por unos meses por el escándalo de haber utilizado documentos falsos para la contratación de esta, la oposición al PRI, asegura que ese dinero fue utilizado para la campaña presidencial del 2012.

En enero de 2016, fue encarcelado en España por lavado de dinero y nexos con los Zetas. Fue liberado una semana después. En marzo de 2016 un Juez de Texas, Estados Unidos inculpó de los mismos cargos al ex gobernador. Al momento México lo ha exonerado por las irregularidades presentadas mientras fue gobernador de la entidad “por falta de pruebas”.

³² Saldo Histórico de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Deuda contratada por el Estado de Coahuila.

Otro caso alarmante es el de Michoacán. A lo largo de tres periodos de gobierno, su deuda ha aumentado exponencialmente. La primera administración en elevar la deuda fue la de Lázaro Cárdenas Badel. Al inicio de su gobierno la deuda de la entidad oscilaba en los 152.8 MDP, al finalizar la deuda fue de 6757.8 MDP; Al término de su gestión, ocupó el cargo Leonel Godoy, quien para el 2011 incrementó la deuda en 15,528.1 MDP. Posteriormente asumió el cargo Fausto Vallejo, manteniendo niveles elevados de deuda (15531.9 MDP).

Se consideró que las entidades se endeudaban a un ritmo acelerado y que la deuda era utilizada para cubrir cualquier necesidad de la entidad, llámese gasto corriente o inversión en el mejor de los casos, en casos como Coahuila y Michoacán, la deuda muchas veces no fue justificada.

La necesidad de legislar en el tema de deuda surge por la alarma social que causaron en la población. Pero en la siguiente tabla podemos observar las entidades que realmente tienen problemas en el manejo de recursos.

SALDO HISTÓRICO DE OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y SUS ORGANISMOS ³³										
SalDOS al cierre de cada año y al 31 de marzo de 2015										
Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Marzo 2015
Aguascalientes	958.4	2,347.4	2,440.2	2,816.1	2,603.1	3,076.7	3,155.9	3,257.8	3,116.6	3,246.2
Baja California	4,556.0	5,809.9	6,438.2	8,895.2	9,490.8	11,450.7	12,762.2	13,456.2	15,944.3	15,802.2
Baja California Sur	647.9	662.3	731.0	2,015.4	2,030.8	1,800.0	1,687.7	2,483.8	2,380.4	2,285.8
Campeche	0.0	56.4	35.0	0.0	328.6	1,010.9	1,115.1	998.5	1,728.6	1,662.1
Coahuila	420.0	486.9	1,831.9	1,561.6	8,267.1	36,509.6	36,421.7	35,543.8	34,861.8	37,214.2
Colima	889.7	901.6	1,068.0	1,270.0	1,303.9	2,223.0	2,138.7	2,777.8	2,710.2	2,713.2
Chiapas	881.7	6,005.4	7,069.9	9,215.0	8,236.2	14,225.9	16,412.9	20,826.4	20,140.0	19,852.1
Chihuahua	6,896.7	6,623.3	6,300.6	13,183.0	12,547.0	17,318.6	23,284.8	41,768.2	41,894.3	41,926.6
Distrito Federal³⁴	44,085.9	44,079.5	45,579.6	47,529.5	52,578.5	56,232.2	58,773.8	62,962.5	66,881.5	65,765.8
Durango	2,680.9	2,692.1	3,153.3	3,643.7	3,697.7	4,425.5	4,263.6	4,953.0	5,837.7	5,816.9
Guanajuato	1,972.4	3,174.9	3,801.1	6,410.0	7,632.2	8,499.3	8,074.1	8,416.5	7,908.3	7,823.8
Guerrero	2,309.5	2,236.3	1,773.0	3,140.8	3,794.9	3,528.9	3,039.6	3,538.3	3,252.1	3,176.1

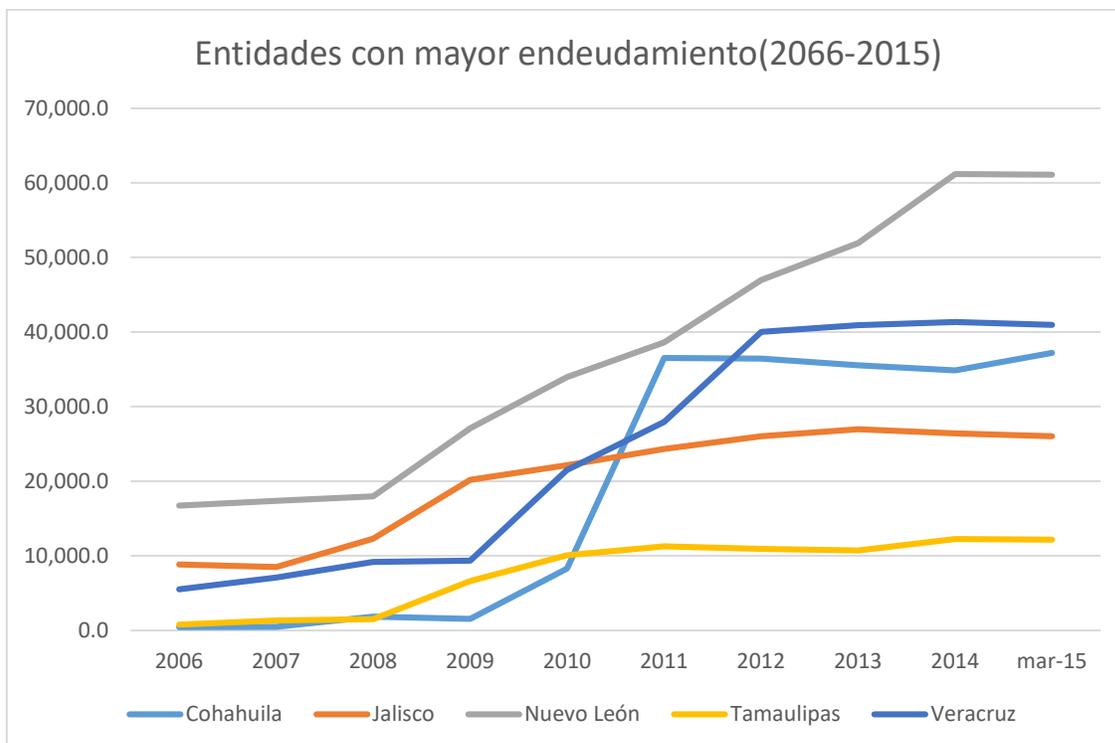
³³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informes al Congreso de la Unión, informes trimestrales.

³⁴ La deuda del distrito Federal es autorizada por el Congreso de la Unión.

Hidalgo	2,451.8	2,481.4	2,466.4	3,909.2	4,022.9	3,745.1	3,642.9	4,043.1	4,522.9	4,550.2
Jalisco	8,830.8	8,480.4	12,309.9	20,163.4	22,122.9	24,309.0	26,015.3	26,944.6	26,387.5	26,016.9
México	31,975.7	32,316.3	32,838.6	33,017.5	38,249.7	38,195.9	39,929.3	39,622.3	39,507.3	39,173.1
Michoacán	2,811.4	6,581.1	6,757.8	7,770.9	10,069.5	15,140.6	15,528.1	15,531.9	17,329.7	17,197.8
Morelos	737.8	653.3	486.1	346.2	1,269.6	2,856.9	2,871.1	4,653.6	5,724.4	5,596.6
Nayarit	547.9	648.0	1,539.7	2,215.7	3,150.9	5,534.5	6,320.1	6,455.2	6,397.9	6,358.0
Nuevo León	16,711.1	17,346.2	17,959.9	27,070.7	33,971.5	38,590.5	46,952.9	51,911.9	61,179.6	61,077.3
Oaxaca	1,506.2	4,245.3	4,544.6	4,483.8	4,615.4	5,360.3	5,660.4	10,154.7	10,685.0	10,606.1
Puebla	3,360.3	6,250.0	6,327.4	6,501.8	9,104.7	9,318.2	9,115.0	8,808.1	8,775.9	8,699.7
Querétaro	1,717.9	1,891.2	1,975.2	2,355.8	2,219.8	2,082.8	1,811.1	1,767.0	1,678.5	1,658.0
Quintana Roo	1,880.0	2,427.8	2,756.4	3,743.2	10,037.2	13,025.7	15,006.5	17,762.8	21,173.6	22,123.1
San Luis Potosí	2,712.8	2,771.5	2,865.4	4,580.1	4,823.5	4,639.8	4,688.2	4,480.6	4,536.2	4,463.7
Sinaloa	4,226.1	4,579.2	4,514.7	4,476.5	4,879.3	5,271.4	7,416.8	7,752.2	7,521.3	7,422.7
Sonora	6,248.8	6,922.5	11,390.7	11,258.2	17,287.4	14,023.9	15,105.8	17,293.6	19,809.4	20,365.7
Tabasco	639.4	4,561.7	2,068.0	1,962.7	2,233.2	2,900.1	4,823.8	4,665.2	4,512.7	4,472.2
Tamaulipas	782.9	1,344.0	1,507.4	6,637.4	10,069.8	11,277.3	10,924.1	10,733.0	12,249.3	12,168.9
Tlaxcala	180.0	210.0	0.0	0.0	0.0	52.8	43.1	0.0	0.0	11.7
Veracruz	5,514.3	7,074.4	9,169.7	9,331.2	21,499.9	27,938.1	40,028.9	40,923.8	41,355.0	40,952.7
Yucatán	743.1	476.0	730.9	2,076.1	1,844.3	2,504.8	2,426.0	2,478.9	2,445.1	2,427.3
Zacatecas	216.1	133.7	639.6	572.8	682.0	3,708.5	5,321.8	5,842.1	7,243.3	7,404.1

Según el pacto por México la expedición de la Ley secundaria de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios servirá “para controlar el exceso de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios regulando el acceso a la fuente de pago y a las garantías de la Federación para el endeudamiento subnacional” sumándolo en el compromiso número 68.

En la siguiente tabla, se puede observar la deuda que sostiene del 2006 hasta el mes marzo del 2015 los casos más severos.



En el gráfico y la tabla anterior, también podemos observar que hubo un despunte en el 2009 en las deudas, esto se debió a la caída de las participaciones federales entregadas a las entidades y a la crisis que en el 2008 afectó a la economía mundial.

Todas estas entidades utilizaron el marco legal reducido de sus congresos locales para la autorización de estos empréstitos; algunas legislaciones permiten que las entidades contraten deuda sin autorización del congreso estatal dependiendo del monto, o bien, los estados contraen obligaciones que los obligan a utilizar este mecanismo de financiamiento.

En palabras del Secretario de Hacienda, Luis Videgaray Caso, la deuda subnacional solamente absorbe el 3.1% de las obligaciones de pago del Estado, por lo tanto, el problema real del aumento de la deuda no se puede adjudicar a estas, necesariamente tendría que haber sido regulado el Gobierno Federal.

3.2 Primeras propuestas de reforma constitucional

Durante 2012 y 2013 los grupos parlamentarios presentaron sus primeras propuestas para crear un marco regulatorio para contraer deuda a nivel estatal. Primero, existía la necesidad de crear una reforma constitucional que permitiera al Congreso de la Unión legislar en materia de deuda, y posteriormente, crear la Ley secundaria que concentrara todas las propuestas de los Grupos Parlamentarios.

El dictamen de la reforma Constitucional fue hecho a partir de iniciativas presentadas por los distintos partidos políticos. Aquí hay que entender que tras la crisis que presentó (desde los primeros meses) el Pacto por México, derivada de la ambigüedad en su redacción; un ejemplo, el compromiso 2.5 en materia energética señala el fortalecer a Pemex y a la industria energética. Cuando el Ejecutivo Federal presentó la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, efectivamente la redacción no menciona como tal la privatización de Pemex, pero deja un espacio legal que es utilizado en el transitorio cuarto de este decreto para que a través de la creación de leyes reglamentarias se autoricen concesiones a terceros³⁵.

Por este motivo, todas las reformas estructurales presentaron iniciativas de cada uno de los tres partidos firmantes del Pacto, en ocasiones, para tratar de aportar o modificar el proyecto del Ejecutivo Federal, y otras tantas para legitimar que fue una iniciativa perteneciente al Congreso y no una orden de presidencia de la república.

En el caso de la reforma de deuda pública de estados y municipios a pesar de estar enlista como una de las prioridades acordadas, el Ejecutivo Federal no hizo uso de su derecho a iniciativa preferencial, pero como era un tema de interés de los legisladores, los grupos parlamentarios presentaron las propias:

³⁵ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, 20 de diciembre de 2013.
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

Diputado	Fecha de presentación	Contenido
Dip. José Guillermo Anaya Llamas (PAN) (LXII Legislatura)	18 de septiembre de 2012	Propone modificaciones al 73, 117 y 115. Facultaba al Congreso a expedir leyes en materia de deuda pública. Incluía a las entidades del sector público dentro de la redacción del artículo 117. Por tal motivo, su deuda debe de sujetarse a lo establecido en dicho artículo. Finalmente, precisa que por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia la federación asumirá el pago de la deuda pública que contraten los estados y los municipios ³⁶ .
Dip. Omar Antonio Borboa Becerra (PAN) (LXII Legislatura)	09 de octubre de 2012.	Propone modificaciones al 115 y 117. Prohíbe que los municipios contraten obligaciones o empréstitos que rebasen su capacidad de pago. Introduce el elemento de que la deuda no puede contraerse en los últimos 6 meses de gestión del gobierno en turno, si es necesario, que sea aprobada por el Congreso local ³⁷ .
Dip. Ricardo Mejía Berdeja (MC) (LXII Legislatura)	18 de octubre de 2012.	Propone modificaciones al 73, 74 y 115. Propone otorgar al Congreso la facultad para expedir leyes sobre la contratación de empréstitos o créditos de los estados y conceder como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar la contratación de empréstitos o créditos a los estados ³⁸ .
Dip. Víctor Oswaldo Fuentes Solís (PAN) (LXII Legislatura)	21 de marzo de 2013.	Propone modificaciones al 117. Proponía la licitación de las deudas de las entidades, para lo cual, estos tenían que enviar al Congreso local la convocatoria y este tendría 10 días naturales para la aprobación de la convocatoria y posteriormente se publicará en la gaceta Oficial del Gobierno del Estado ³⁹ .
Dip. Carol Antonio Altamirano (PRD) (LXII Legislatura)	21 de marzo de 2013.	Propone modificaciones al 115 y 117. Establece que las legislaturas locales aprueben las leyes de ingresos de los municipios y sus compromisos de pago, así como la fiscalización de sus cuentas públicas; Especifica en el artículo 117 a que se refiere la inversión pública productiva para no dejar huecos legales.

³⁶ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. 18 de septiembre de 2012, Apartado de iniciativas.

³⁷ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. 9 de octubre de 2012. Apartado de iniciativas.

³⁸ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. 18 de octubre de 2012. Apartado de iniciativas.

³⁹ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. 21 de marzo de 2013, Apartado de iniciativas.

		<p>Establece la aprobación por mayoría calificada cuando la deuda supere el 50% de la suma de los ingresos de gestión y las participaciones federales.</p> <p>Que el Ejecutivo estatal realice informes trimestrales sobre los compromisos de pago.</p> <p>Facultaba a la ASF para que realice una auditoría especial para verificar el uso y destino de los recursos federales; y a la CNBV a emitir lineamientos para que las instituciones financieras que otorguen financiamiento a los gobiernos de las entidades y municipios, los reporten y publiquen como una excepción del secreto bancario y fiduciario⁴⁰.</p>
Dip. Javier López Zavala (PRI) (LXII Legislatura)	21 de marzo de 2013.	<p>Propone modificaciones al 115 y 117.</p> <p>Facultaba a las legislaturas de los estados para aprobar la deuda pública que contraten los estados y ayuntamientos, al mismo tiempo que también establecía el concepto de inversión pública productiva.</p> <p>La reestructura y el refinanciamiento de la deuda pública se considera inversión pública.</p> <p>Al igual que en el nivel federal, los recursos producidos por inversión o valores, deberán de ser utilizados en el mismo proyecto al que estaban destinados.</p> <p>Precisa que la reestructuración o refinanciamiento, podrán destinarse al concepto de gasto corriente.</p> <p>Prohíbe a los estados contraer créditos o deuda pública con gobiernos extranjeros o cuando deba pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nación⁴¹.</p>
Dip. Angélica Rocío Melchor Vázquez (PRD) (LXII Legislatura)	16 de abril de 2013.	<p>Propone modificaciones al 73 y 117.</p> <p>Faculta al Congreso para expedir leyes en materia de deuda.</p> <p>Establece las modalidades bajo las cuales los estados, el D.F. y los municipios podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones que contraigan.</p> <p>Precisa que se podrá contraer empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas</p>

⁴⁰ Op cit.

⁴¹ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. 16 de abril de 2013, Apartado de iniciativas.

		productivas y su refinanciamiento o reestructura ⁴² .
Dip. Roxana Luna Porquillo (PRD) (LXII Legislatura)	16 de abril de 2013.	Propone modificaciones al 73 y 117. Fija las bases que regulen las operaciones de financiamiento que constituyan deuda pública que realicen las Entidades Federativas, los Municipios y los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Estatal y Municipal; así como el registro y control de dichas operaciones y los montos máximos de endeudamiento en que pueden incurrir. Precisar que los estados y los municipios no deberán rebasar los límites máximos de endeudamiento acumulado que establezca la ley secundaria ⁴³ .
Dip. Silvano Blanco Deaquino (PRD) (LXII Legislatura)	16 de abril de 2013.	Propone modificaciones a los artículos 25, 73, 74, 76, 79, 108, 110, 115 y 117. Establece reglas de aplicación general en los tres órdenes de gobierno que estructuren el uso ordenado, responsable y transparente de la deuda pública. Faculta al Congreso para expedir leyes en materia de deuda. Obliga a los estados y ayuntamientos a informar anualmente al Congreso sobre el ejercicio de los recursos realizados respecto de la deuda pública. Faculta a la Cámara de Senadores a conocer y supervisar el proceso de contratación de la deuda pública, del gobierno federal, entidades federativas, municipios, empresas y fideicomisos con participación pública, Señalar que los gobernadores de los estados, los diputados locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales serán responsables por el manejo indebido de recursos federales, locales y deuda pública. Establecer que los estados y municipios podrán contraer obligaciones y empréstitos cuando se dediquen a inversiones productivas siguiendo.

⁴²<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/ReporteSesion.php?CveSesion=2964906&Origen=BS&Camara=1>

⁴³ Ibídem

		Precisar que el gobierno federal, entidades federativas, municipios, empresas y fideicomisos con participación pública, incluyendo los organismos autónomos, no podrán contratar deuda alguna que exceda su capacidad de pago ⁴⁴ .
Dip. José Martín López Cisneros (PAN) (LXII Legislatura)	29 de abril de 2013.	Propone modificar el 73 y 117. Faculta al Congreso para legislar en materia de deuda. Faculta a los Congresos locales para contraer deuda destinada a inversiones públicas productivas que directamente generen un incremento en los ingresos públicos para cubrir su pago Transparenta el gasto de la deuda. La deuda que los órganos de gobierno deseen contratar, deberá estar autorizada en sus presupuestos anuales.
Iniciativa suscrita por Integrantes de diversos Grupos Parlamentarios: PT MC PANAL PVEM PAN PRD PRI (LXII Legislatura)	30 de abril de 2013	Artículos a modificar 25, 74, 79, 108, 116 y 117. Señala que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero. Facultar a la Cámara de Diputados para iniciar leyes en materia de responsabilidad hacendaria y deuda de las entidades. Interferir en la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados, que en su caso, pretendan celebrar con el gobierno federal para obtener garantías, en el caso de los estados que tengan niveles elevados de deuda Dotar de mayores facultades a la entidad de fiscalización superior de la Federación en materia de deuda pública. Señalar que los servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública. Prohibir a los estados y municipios contraer obligaciones o empréstitos salvo cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo condiciones de mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados,

⁴⁴<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/ReporteSesion.php?CveSesion=2964906&Origen=BS&Camara=1>

		<p>adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios.</p> <p>Que las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en condiciones de mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.</p> <p>Indicar que los estados y municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley. Dichas obligaciones deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del período de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses⁴⁵.</p>
--	--	--

La mayoría de las iniciativas de los distintos Grupos Parlamentarios coinciden en planteamientos que fueron parte del dictamen; el principal sobre conferirle al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de deuda, el segundo tema donde coinciden es en torno al uso de la deuda, destinándose exclusivamente para inversión pública, algunos especifican que se entenderá por inversión pública añadiendo el concepto de productiva, el tercer punto refiere a la transparencia del uso de la deuda. Para tal se sugiere desde la fiscalización de los recursos provenientes de empréstitos por parte de las entidades, hasta la creación de organismos descentralizados que auditen el destino y ejercicio de estos. También sugieren los informes trimestrales o anuales por parte del ejecutivo local.

El resultado del dictamen constitucional reformó los artículos 25, 73, 74, 79, 108, 115, 116, 117. Estableciendo que:

- El Congreso de la Unión velará por las finanzas públicas y el Sistema Financiero.

⁴⁵ Resumen de la sesión del 30 de abril de 2013.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/ReporteSesion.php?CveSesion=2971740&Origen=BS&Camara=1>

- Establecer las leyes bajo las cuales las entidades federativas y los municipios puedan incurrir en endeudamiento, así como en materia de responsabilidad hacendaria.
- Fiscalizar aquellos empréstitos cuenten con la garantía de la federación.
- Responsabilidad de los servidores públicos sobre el mal manejo de recursos públicos y deuda pública.
- Fiscalización estatal por parte de las legislaturas estatales sobre los recursos otorgados a las entidades y municipios.
- Registro Nacional de Deuda.
- Permitir el endeudamiento por reestructura de deuda.
- Las legislaturas locales serán las encargadas de aprobar el nivel de deuda, así como garantizar las mejores condiciones de mercado.
- Da un plazo de 180 días a los Congresos locales para la armonización de sus Constituciones.
- Así como un plazo de 60 días naturales para enviar a la Cámara de Diputados, las obligaciones de pago que tuvieran vigentes a la expedición del Decreto.

El dictamen fue puesto a discusión en la Cámara de Diputados el periodo extraordinario de julio de 2013.

El Senado de la República incluyó en su dictamen, 5 iniciativas de senadores:

Senador	Fecha de presentación	Contenido
Armando Ríos Píter, Raúl Morón Orozco y Ángel Benjamín Robles Montoya	23 de enero de 2013	Propone modificar los artículos 26, 73, 74, 76, 89, 108, 115, 117 y 122. Destina parte del Presupuesto de Egresos de la Federación al pago de la deuda. Incluye a las empresas de participación estatal así como los fideicomisos. Responsabilidad de servidores públicos.
Ángel Benjamín Robles Montoya	5 de febrero de 2013	Artículos a modificar 73 y 117. Faculta al Congreso de la Unión a expedir leyes en materia de deuda, así como el control de dichas operaciones y los montos máximos de endeudamiento en que pueden incurrir.

		Señala que los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, a lo que establezca la ley secundaria federal sin rebasar los límites máximos de endeudamiento.
Ernesto Javier Cordero Arroyo y Carlos Mendoza Davis del PAN	7 de febrero de 2013	Propone modificar los artículos 25, 73, 74 Faculta a la Cámara de Diputados, en el caso de que en el examen de la cuenta pública se detecten irregularidades en el destino y refinanciamiento de los empréstitos contratados, pueda determinar las responsabilidades de acuerdo con la ley. Faculta a la Cámara de Senadores para conocer y supervisar el proceso de contratación de la deuda pública en todos los niveles de gobierno, incluyendo empresas y fideicomisos con participación pública, así como organismos autónomos. Faculta al Senado para que conozca, supervise y pueda objetar los apoyos financieros extraordinarios de la Federación hacia las entidades federativas y municipios. Responsabilidad de servidores públicos. Estipula que las legislaturas estatales aprobarán, revisarán y fiscalizarán la deuda pública de acuerdo con lo dispuesto ⁴⁶ .
Senadores del PRI Emilio Gamboa Patrón y del Partido Verde Ecologista José Francisco Yúnes Zorrilla	12 de febrero de 2013	Artículos a modificar 73 y 117. Propone facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidad hacendaria y de coordinación fiscal, incluyendo en las leyes que se expidan en dichas materias, principios presupuestarios, de deuda pública y de transparencia, aplicables a la Federación, los Estados y Municipios. Establece que los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones ni empréstitos para financiar su gasto corriente ⁴⁷ .
Senador del PRD Mario Delgado Carrillo	14 de febrero de 2013	Propone modificar los artículos 25, 73, 108, 115, 116 y 117. Busca que el Estado procure la estabilidad en las finanzas públicas.

⁴⁶ Sinopsis de iniciativa de la sesión del 7 de febrero de 2013.
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1310>

⁴⁷ Sinopsis de iniciativa de la sesión del 12 de febrero de 2013
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1313>

		<p>Propone facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes necesarias a fin de sostener el equilibrio presupuestal. Responsabilidad de servidores públicos. Define la inversión productiva. Establece que los Congresos Locales, mediante las dos terceras partes de sus integrantes, autorizaran en las mejores condiciones la contratación de cada uno de los empréstitos⁴⁸.</p>
--	--	--

Aunque se puede observar que las iniciativas contienen en esencia los mismos que en Cámara de Diputados fue solicitado, el Senado insistió en hacerla partícipes del dictamen que básicamente fueron las siguientes:

- Crea una Comisión bicameral que tendrá por objeto analizar las contribuciones y los empréstitos necesarios para cubrir el presupuesto público, integrada por 8 senadores y 8 diputados.
- El informe que, enviarían las entidades federativas sobre sus obligaciones de pago dentro de los 60 días naturales posteriores a la aprobación del Decreto, se envía al Congreso de la unión y no exclusivamente a la Cámara de Diputados.
- Faculta órganos de fiscalización locales para auditar recursos federales.
- El Congreso de la Unión sancionará o, en su caso, objetará, a través de la **comisión legislativa bicameral** competente y en un plazo máximo de 15 días hábiles, la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que, en su caso, pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías.

⁴⁸Sinopsis de iniciativa de la sesión del 14 de febrero de 2013
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1315>

El dictamen fue aprobado el 22 de agosto de 2013⁴⁹ y devuelto a Cámara de Diputados el 1 de septiembre de 2013.

En este momento surge una controversia constitucional entra ambas cámaras. La Cámara de Diputados argumentaba que las iniciativas de los senadores debieron ser turnadas a la Cámara de Diputados y no a las comisiones en el Senado de la República, ya que por ser iniciativas en materia de empréstitos (artículo 72, fracción H), corresponde Constitucionalmente a la Cámara de Diputados, violando así sus facultades constitucionales al aprobar la Minuta con modificaciones. Por otra parte, el Senado argumentó que el artículo 135 le confería la facultad de presentar reformas a la Constitución sin necesidad de que primero fuesen discutidas en la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados sentía vulnerados sus derechos constitucionales que le permitían legislar con primicia en temas relacionados con empréstitos, contribuciones, impuestos o la fiscalización federal, esto, obedeciendo al principio federalista de que en ella reside la voluntad del pueblo mexicano, mientras que el Senado representaba a las entidades unidas en el pacto federal.

Así, se presenta a discusión el 24 de septiembre de 2013 aceptando la mayoría de los cambios propuestos por el Senado, exceptuando el referente al artículo 73, fracción VIII, numeral cuatro, que hace referencia al plazo que cuenta la comisión bicameral para sancionar u objetar en un plazo máximo de 15 días hábiles, la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que, en su caso, pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías⁵⁰, regresando por segunda vez a Senado.

⁴⁹Resumen trabajo de comisiones

http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/dictameneslxii_ld.php?init=0&tipot=Modificaciones%20Constitucionales&pert=0

⁵⁰ Gaceta del Senado de la República, Dictamen de las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Segunda. 22 de agosto de 2013.

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=43099>

Aunque el Senado de la República recibió la Minuta el 26 de septiembre de 2013, la reacción de la Cámara de Diputados provocó parálisis legislativa en el tema, derivado de la falta de acuerdos y consenso sobre hasta donde el Senado estaba violando las facultades de la colegisladora. A pesar de que Senadores como Armando Ríos Pítter (y varios más) habían conformado la LXI Legislatura y había ocupado una secretaría en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el Senador se manifestaba como uno de los más intensos defensores del proyecto que el Senado había presentado, con el argumento de que se excluía a la Cámara Alta de aspectos tan importantes como la transparencia de uso de recursos públicos, que por tal motivo, se debía de dar prioridad a la observancia del cómo se ejercía el Presupuesto.

Por otra parte, El día que se votó el proyecto en Cámara de Diputados había cierto aire de incredulidad ante lo acontecido. Por primera vez desde que la agenda legislativa estaba regida por el Pacto por México y el Gobierno Federal, se había roto un acuerdo entre cámaras para aprobar la Minuta en sus términos.

Por este motivo, El Senado de la República aplazó su discusión hasta su discusión el 15 de diciembre de 2014 donde nuevamente incluía la modificación al artículo 73, Fracción VIII, numeral cuatro, al entregarse la Minuta a Cámara de Diputados, nuevamente se pospuso su discusión.

Su votación se realiza el 5 de febrero de 2015, con un nuevo dictamen e iniciativa presentada y suscrita por los legisladores que anteriormente habían participado en la discusión del tema. Senado de la República posteriormente lo aprueba el 17 de febrero de 2015, su publicación en el Diario Oficial de la Federación se realiza el 26 de mayo de 2015...dos años después.

El pazo para aprobar la Ley secundaria vencía entonces 90 días naturales posteriores a su promulgación, cumpliéndose el 26 de agosto de 2015. La iniciativa

de Ley Secundaria, esta ocasión fue enviada por el Ejecutivo Federal el 19 de agosto de 2015.

El Ejecutivo Federal presentó un proyecto que expide la Ley de Disciplina Financiera de Estados y Municipios y reforma los artículos 9 de la Ley de Coordinación Fiscal; 4, 10, 12, 13, 19, 30, 31 y 32 de la Ley General de Deuda Pública; y, 15 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

1) Indica que el gasto total propuesto por el estado o municipio aprobado por el Congreso local, tiene que ser equilibrado para tener un presupuesto sostenible.

2) Puntualiza los casos en los que se podrá incurrir en un balance presupuestario de recursos disponibles negativo⁵¹.

3) Obliga a las entidades federativas a incluir en su Presupuesto de Egresos gasto destinado para hacer frente a los compromisos de pago que se deriven de los contratos de Asociación Público-Privada.

4) Los Recursos para cubrir ADEFAS podrán ser hasta por el 2% de los ingresos totales de la entidad y del 2.5% del municipio que corresponda.

5) Las legislaturas locales solo podrán autorizar mediante mayoría calificada los montos para la contratación de financiamientos y obligaciones.

6) Referir las bases que regirá el financiamiento de la Ciudad de México.

7) Permitir que el Ejecutivo federal, por conducto de la SHCP, pueda otorgar la garantía del gobierno federal a las obligaciones constitutivas de deuda pública de los estados y los municipios⁵².

⁵¹ Reporte de iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico1.php?TipoReporte=1&Periodo=3#>

⁵² *Ibíd.*

8) La creación del sistema de alertas respecto a los niveles de endeudamiento de un ente público;

10) Creación del Registro Público Único, en el cual se inscribirá y transparentará la totalidad de la deuda de dichos entes;

11) Establecer las sanciones e indemnizaciones aplicables por incumplimiento a lo estipulado⁵³.

12) Permitir que los recursos que obtengan las entidades y municipios de cuotas de gasolina y diésel podrán ser afectadas en garantía, como fuente de pago de obligaciones, o en ambas modalidades, siempre y cuando sus obligaciones respaldadas con participaciones no excedan un monto equivalente al 100% de sus ingresos de libre disposición⁵⁴.

13) Cambia el nombre de la “Ley General de Deuda Pública” por “Ley Federal de Deuda Pública”.

14) Eliminar en esta, la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público⁵⁵.

15) Derogar la disposición que establece que la SHCP no podrá inscribir en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios las obligaciones de aquellas que no se encuentren al corriente con las obligaciones contenidas en materia de Contabilidad Gubernamental⁵⁶.

⁵³ A mi punto de vista, las sanciones quedaron establecidas en la posterior reforma que expedía la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

⁵⁴ Reporte de iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico1.php?TipoReporte=1&Periodo=3#>

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ *Ibíd.*

3.3 Afectaciones al Federalismo en la iniciativa presidencial

Las buenas intenciones de los legisladores, a veces caen en el populismo. Es el caso de esta reforma. La Ley de disciplina Financiera de Estados y Municipios, es una eterna pugna entre la transparencia, el control del Gobierno Federal y el pacto federal, y de esa manera se desarrolló su discusión.

El proyecto de Ley, partía de un marco estricto el cual sería regulado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda, esta sería la base para la creación de todo el marco regulatorio del Decreto.

Entre las propuestas, el artículo 12 establece un límite de hasta el 2% de los ingresos totales de cada entidad federativa para cubrir ADEFAS. Este límite, solo aplica para las entidades federativas, es decir, mientras se establece un control de endeudamiento a nivel subnacional se deja abierto el endeudamiento federal, por lo tanto el terreno no es parejo y consistente para lograr el objetivo de evitar o reducir el endeudamiento.

El artículo 17 obliga a las Entidades Federativas a reintegrar a la tesorería de la federación las transferencias federales etiquetadas que al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, no hayan sido devengadas. El plazo es muy corto. Cada año se deberá reintegrar el recurso no erogado por las entidades federativas, afectando de forma directa a las mismas debido a que los recursos no son depositados en su totalidad en el mes de enero de cada ejercicio fiscal. Por ejemplo, algunos fondos de aportaciones requieren de una conciliación previa con la federación para que las entidades federativas puedan utilizarlos, lo cual genera atrasos en el ejercicio de los mismos.

Los artículos 30 y 31 permiten a las entidades federativas y los municipios contratar obligaciones de corto plazo sin autorización de la legislatura local, bajo ciertas condiciones, donde la más restrictiva indica que en todo momento el saldo insoluto de las obligaciones de esta naturaleza, deberá ser inferior al 6% de los ingresos

totales, sin incluir financiamientos. El destino de estas obligaciones será solamente para cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal.

La Constitución Política no se establece un límite para contratar obligaciones de corto plazo, causa controversia que esta Ley establezca un tope menor al 6% de los ingresos totales de las entidades federativas y los municipios.

En los artículos 43, 44 y 45 la SHCP estará a cargo de la evaluación de los Entes Públicos, de acuerdo a su nivel de endeudamiento registrado en el Registro Público Único (RPU) e indicadores que se establecerán en las disposiciones que emita la SHCP. Los resultados de la medición de los indicadores se publicarán en el Sistema de Alertas, el cual clasificará a cada Ente Público en tres niveles de endeudamiento: sostenible, en observación y elevado. En el artículo 46 habla del “Techo de Financiamiento” a cada Ente Público de acuerdo a la clasificación del Sistema de Alertas: endeudamiento sostenible=Techo de financiamiento=10% de sus ingresos de libre disposición; endeudamiento en observación=Techo de financiamiento=5% de sus ingresos de libre disposición; endeudamiento elevado no contara con un Techo de Financiamiento⁵⁷.

Dado que la SHCP tiene la facultad para definir los indicadores del Sistema de Alerta en un paso posterior a la aprobación de esta Ley, la clasificación del nivel de endeudamiento establecida en la iniciativa era ambigua, por lo que el artículo 44 desarrollo en su redacción el mecanismo con el cuál la SHCP valoraría la medición del Sistema de Alertas.

La mayoría de las atribuciones adquiridas por la Secretaría de Hacienda para el control de la deuda, violan el pacto federal, la libertad de ejercer los recursos obtenidos en la entidad ya sea por impuestos o deuda. El control que ofrecía el proyecto de Ley, era poner candados a la solicitud de empréstitos, transparentar los recursos utilizados por las entidades y delimitar el tiempo para ejercer su

⁵⁷ Gaceta Parlamentaria de Cámara de Diputados, jueves 3 de diciembre de 2015. Dictámenes a votación <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2015/dic/20151203-V.pdf>

presupuesto anual, sobre todo, si el recurso provenía de la federación. Este marco tan ajustado no va de la mano con el ejercicio presupuestal año con año. Las ministraciones no son entregadas en tiempo y forma, una serie de inconvenientes que pueden ir desde desastres naturales hasta cambios en las obras ocasionan que varias de las medidas planteadas sean viables.

3.4 Aprobación de la Ley Secundaria

El dictamen de la Ley Secundaria en materia de disciplina financiera fue aprobado el 3 de diciembre de 2015 en Cámara de Diputados.

El dictamen señala la necesidad de la creación de una Ley reglamentaria a nivel estatal que rija y surta efecto en las finanzas públicas locales, argumentando que a nivel federal lo hace la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como lo indica su primer artículo.

Por lo tanto, parte del dictamen y de las reformas realizadas para adecuar el marco legal era precisamente delimitar entre lo federal y lo estatal. Por este motivo, se especifica la naturaleza de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como la encargada de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales⁵⁸, se modifica el nombre de la Ley General de Deuda Pública por Ley Federal de Deuda Pública dejando así como único marco legal para las entidades al nuevo ordenamiento.

Posteriormente a su aprobación, Senado de la República recibió la Minuta realizando breves modificaciones y aprobándola finalmente el 17 de marzo de 2016 y promulgada por el Ejecutivo Federal el 27 de abril de 2016.

⁵⁸ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 1.

3.5 Principales Implicaciones legales para las entidades

La ley consta de cinco títulos:

3.5.1 Objeto y Definiciones de la Ley.

3.5.2 Reglas de Disciplina Financiera.

En este capítulo señalan las principales obligaciones de las entidades, como en el artículo 5 donde se enlistan las cualidades que debe presentar el paquete económico de estas: proyectar las finanzas públicas por cinco años, describir riesgos para las finanzas públicas, incluida la deuda contingente e incluir cada tres años, estudio actuarial de pensiones de los trabajadores.

El artículo 6 obliga a las entidades al balance presupuestario y sólo se permite el balance negativo, dando cuenta a la legislatura local de:

I. Las razones excepcionales que justifican el Balance presupuestario de recursos disponibles negativo.

II. Las fuentes de recursos necesarias y el monto específico para cubrir el Balance presupuestario.

III. El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho Balance negativo sea eliminado.

Así el artículo 7 permite el balance negativo solo cuando haya disminución del PIB nacional, ocurra algún desastre natural, reformas jurídicas o reordenamiento de deuda.

Por este motivo el artículo 9 establece que su presupuesto deberá “prever recursos para atender a la población afectada y los daños causados a la infraestructura pública estatal ocasionados por la ocurrencia de desastres naturales, así como para llevar a cabo acciones para prevenir y mitigar su impacto a las finanzas estatales. El monto de dichos recursos deberá estar determinado por cada Entidad Federativa,

el cual como mínimo deberá corresponder al **10 por ciento de la aportación realizada por la Entidad Federativa** para la reconstrucción de la infraestructura de la Entidad Federativa dañada que en promedio se registre durante los últimos 5 ejercicios, actualizados por el Índice Nacional de Precios al Consumidor, medido a través de las autorizaciones de recursos aprobadas por el Fondo de Desastres Naturales, y deberá ser aportado a un fideicomiso público que se constituya específicamente para dicho fin”.

Pero dentro de los artículos transitorios, se flexibilizó para que el fideicomiso aumentara paulatinamente, un 2.5 por ciento para el año 2017, 5.0 por ciento para el año 2018, 7.5 por ciento para el año 2019 y, a partir del año 2020 se observará el porcentaje establecido en el artículo noveno.

Otro punto torácico del endeudamiento estatal es el destino que se le daba a la deuda, el concepto de Inversión público productiva como lo vimos en las iniciativas de los legisladores, era ambiguo y se prestaba a interpretaciones. El artículo primero dentro de su glosario delimita en qué casos se considerará inversión:

Inversión pública productiva: toda erogación por la cual se genere, directa o indirectamente, un beneficio social, y adicionalmente, cuya finalidad específica sea: la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público; la adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de mobiliario y equipo de administración, mobiliario y equipo educacional, equipo médico e instrumental médico y de laboratorio, equipo de defensa y seguridad, y maquinaria, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable, o la adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de vehículos de transporte público, terrenos y edificios no residenciales.

El Límite en servicios personales quedó establecido en el artículo 10 teniendo como límite, el resultado del aumento solo del 3 por ciento de crecimiento real, o el crecimiento real del PIB señalado en los Criterios Generales de Política Económica

para el ejercicio que se está presupuestando, como se había manejado en la iniciativa presidencial, pero de igual forma que el artículo 10, se estableció un transitorio que le da vigencia hasta el ejercicio fiscal 2018, , exceptuando a los servicios personales asociados a seguridad pública y al personal médico, paramédico y afín hasta el 2020.

Las asociaciones público privadas quedaron reguladas en el artículo 11 obligando a las Entidades Federativas a considerar en sus correspondientes Presupuestos de Egresos, las provisiones de gasto necesarias para hacer frente a los compromisos de pago que se deriven de los contratos de Asociación Público-Privada celebrados o por celebrarse durante el siguiente ejercicio fiscal.

Los recursos para cubrir adeudos del ejercicio fiscal anterior se reglamentaron en el artículo 12, donde las entidades tendrán que incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos, el gasto correspondiente que podrá ser hasta por el 2 por ciento de los Ingresos totales de la respectiva Entidad Federativa, que igualmente se creó un artículo transitorio que contempla el 5 por ciento para el ejercicio 2017, 4 por ciento para el 2018, 3 por ciento para el 2019 y, a partir del 2020 se observará el porcentaje establecido en el artículo citado. Mientras que para los municipios está regulado en el artículo 20, será del 5.5 por ciento para el año 2018, 4.5 por ciento para el año 2019, 3.5 por ciento para el año 2020 y, a partir del año 2021 se estará al porcentaje establecido en dicho artículo (2.5%).

El análisis costo-beneficio queda reglamentado en el artículo 13 señalando que todo programa o proyecto de inversión cuyo monto rebase el equivalente a 10 millones de Unidades de Inversión, deberá tener un análisis costo y beneficio, en donde se muestre que dichos programas y proyectos generan, un beneficio social neto. Dicho análisis no se requerirá en el caso del gasto de inversión que se destine a la atención prioritaria de desastres naturales declarados en los términos de la Ley General de Protección Civil.

Cada Entidad Federativa deberá contar con un área encargada de evaluar el análisis socioeconómico, así como de integrar y administrar el registro de proyectos de Inversión pública productiva.

En el caso de Asociación Público-Privada, las Entidades Federativas y sus Entes Públicos deberán acreditar, por lo menos, un análisis de conveniencia para llevar a cabo el proyecto a través de dicho esquema, en comparación con un mecanismo de obra pública tradicional y un análisis de transferencia de riesgos al sector privado. Dichas evaluaciones deberán ser públicas.

Aquellas entidades que presenten ingresos excedentes (artículo 14) derivados de Ingresos de libre disposición de las Entidades Federativas, deberán ser destinados a:

I. Por lo menos el 50 por ciento para la amortización anticipada de la Deuda Pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones, en cuyos contratos se haya pactado el pago anticipado sin incurrir en penalidades y representen una disminución del saldo registrado en la cuenta pública del cierre del ejercicio inmediato anterior, así como el pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente, la aportación a fondos para la atención de desastres naturales y de pensiones, y

II. En su caso, el remanente para:

a) Inversión pública productiva, a través de un fondo que se constituya para tal efecto, con el fin de que los recursos correspondientes se ejerzan a más tardar en el ejercicio inmediato siguiente, y

b) La creación de un fondo cuyo objetivo sea compensar la caída de Ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes⁵⁹

⁵⁹ Ley de Disciplina financiera para estados y municipios, artículo 14.

Un candado más se encuentra en el artículo 16 en el que cualquier iniciativa de Ley o Decreto que se presenten a consideración de su Congreso, deberán contar con previo Impacto presupuestario de la Secretaría de Finanzas, así como cumplir con el concepto de balance presupuestario sostenible, por lo cual, se sujetarán a la capacidad financiera de la Entidad Federativa.

Los reintegros a la TESOFE son regulados por el artículo 17, quedando como en la iniciativa presidencial, dándoles a las entidades hasta el 15 de enero de cada año, deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación las Transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, no hayan sido devengadas por sus Entes Públicos.

Las transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior se hayan comprometido y aquéllas devengadas pero que no hayan sido pagadas, deberán cubrir los pagos respectivos a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal siguiente, o bien, de conformidad con el calendario de ejecución establecido en el convenio correspondiente; una vez cumplido el plazo referido, los recursos remanentes deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación, a más tardar dentro de los 15 días naturales siguientes⁶⁰.

Por otro lado, los municipios quedan obligados en el artículo 18 a proyectar las finanzas públicas a 3 años (si tienen más de 200 mil habitantes), escribir riesgos relevantes incluida deuda contingente, realizar estudio actuarial de sus trabajadores cada 4 años, cumplir con las disposiciones de balance presupuestario así como la aprobación de la deuda.

3.5.3 De la Deuda Pública y las Obligaciones

Queda establecido en su artículo 23 la aprobación del monto máximo de deuda por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso Local,

⁶⁰ *Op Cit.*

la Legislatura local deberá realizar previamente, un análisis de la capacidad de pago del Ente Público.

Las operaciones de Refinanciamiento o Reestructura no requerirán autorización específica de la Legislatura local, siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones:

I. Exista una mejora en la tasa de interés, incluyendo los costos asociados, lo cual deberá estar fundamentado en el cálculo de la tasa efectiva que se realice de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 26, fracción IV de esta Ley, o tratándose de Reestructuraciones exista una mejora en las condiciones contractuales;

II. No se incremente el saldo insoluto, y

III. No se amplíe el plazo de vencimiento original de los Financiamientos respectivos, el plazo de duración del pago del principal e intereses del Financiamiento durante el periodo de la administración en curso, ni durante la totalidad del periodo del Financiamiento.

El artículo 26 establece las condiciones de mercado deberán ser las mejores para la contratación de la deuda, dejando la responsabilidad en manos del secretario de finanzas o tesorero local en sus manos.

Si la Entidad Federativa o cualquiera de sus Entes Públicos soliciten Financiamientos por un monto mayor o igual a cuarenta millones de Unidades de Inversión o su equivalente, o el Municipio o cualquiera de sus Entes Públicos soliciten Financiamientos por un monto mayor a diez millones de Unidades de Inversión o su equivalente y, en ambos casos, a un plazo de pago superior a un año, deberán:

I. Implementar un proceso competitivo con por lo menos cinco diferentes instituciones financieras, del cual obtenga mínimo dos ofertas irrevocables de Financiamiento. La temporalidad de dichas propuestas no deberá diferir en más de 30 días naturales y deberán tener una vigencia mínima de 60 días naturales;

II. La solicitud del Financiamiento que se realice a cada institución financiera deberá precisar y ser igual en cuanto a: monto, plazo, perfil de amortizaciones, condiciones de disposición, oportunidad de entrega de los recursos y, en su caso, la especificación del recurso a otorgar como Fuente de pago del Financiamiento o Garantía a contratar, de acuerdo con la aprobación de la Legislatura local. En ningún caso la solicitud podrá exceder de los términos y condiciones autorizados por la Legislatura local;

III. Las ofertas irrevocables que presenten las instituciones financieras deberán precisar todos los términos y condiciones financieras aplicables al Financiamiento, así como la Fuente o Garantía de pago que se solicite. El Ente Público estará obligado a presentar la respuesta de las instituciones financieras que decidieron no presentar oferta;

IV. Contratar la oferta que represente las mejores condiciones de mercado para el Ente Público, es decir, el costo financiero más bajo, incluyendo todas las comisiones, gastos y cualquier otro accesorio que estipule la propuesta. Para establecer un comparativo que incluya la tasa de interés y todos los costos relacionados al Financiamiento, se deberá aplicar la metodología establecida para el cálculo de la tasa efectiva, bajo los Lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría, y

V. Si una sola oferta no cubre el monto a contratar, se considerarán en orden preferente las propuestas que representen las mejores condiciones de mercado para el Ente Público, según los criterios establecidos en la fracción anterior, hasta cubrir el monto requerido.

- Las Obligaciones a corto plazo quedaron delimitadas en los artículos 30 y 31, permitiendo que sean contraídas sin autorización de la Legislatura local, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

I. En todo momento, el saldo insoluto total del monto principal de estas Obligaciones a corto plazo no exceda del 6 por ciento de los Ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos, sin incluir Financiamiento Neto, de la Entidad Federativa o del Municipio durante el ejercicio fiscal correspondiente;

II. Las Obligaciones a corto plazo queden totalmente pagadas a más tardar tres meses antes de que concluya el periodo de gobierno de la administración correspondiente, no pudiendo contratar nuevas Obligaciones a corto plazo durante esos últimos tres meses;

III. Las Obligaciones a corto plazo deberán ser quirografarias, y

IV. Ser inscritas en el Registro Público Único.

Las Entidades Federativas y los Municipios presentarán en los informes periódicos a que se refiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en su respectiva cuenta pública, la información detallada de las Obligaciones a corto plazo contraídas en los términos del presente Capítulo, incluyendo por lo menos importe, tasas, plazo, comisiones y cualquier costo relacionado. Adicionalmente, deberá incluir la tasa efectiva de las Obligaciones a corto plazo.

- Los requisitos para la deuda garantizada se establecieron en el artículo 34

I. Que hayan celebrado convenio con la Secretaría,

II. Afecten participaciones federales suficientes que les correspondan, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, bajo un vehículo específico de pago y en los términos que se convengan con la Secretaría.

Los artículos 35 y 36 establecen que en ningún momento, el saldo de la Deuda Estatal Garantizada podrá exceder el 3.5% del PIB nominal nacional determinado para el ejercicio fiscal anterior por el INEGI.

El límite de Deuda Estatal Garantizada por Estado y por Municipio será de hasta un monto equivalente al 100% de la suma de sus Ingresos de libre disposición:

I. Durante el primer año de vigencia del convenio, el Gobierno Federal podrá garantizar Deuda Pública de los Estados y, en su caso, de los Municipios, hasta por el equivalente al 25% de sus Ingresos de libre disposición;

II. En el segundo año de vigencia del convenio, el Gobierno Federal podrá garantizar Deuda Pública de los Estados y, en su caso, de los Municipios, hasta por el equivalente al 50% de sus Ingresos de libre disposición;

III. En el tercer año de vigencia del convenio, el Gobierno Federal podrá garantizar Deuda Pública de los Estados y, en su caso, de los Municipios, hasta por el equivalente al 75% de sus Ingresos de libre disposición, y

IV. A partir del cuarto año de vigencia del convenio, el Gobierno Federal podrá garantizar Deuda Pública de los Estados y, en su caso, de los Municipios, hasta el equivalente al 100% de sus Ingresos de libre disposición.

El registro público (artículo 49) mandata a que los Financiamientos y Obligaciones que deberán inscribirse, de manera enunciativa más no limitativa, son: créditos, emisiones bursátiles, contratos de arrendamiento financiero, operaciones de factoraje, garantías, Instrumentos derivados que conlleven a una obligación de pago mayor a un año y contratos de Asociaciones Público-Privadas. Tanto las garantías,

como los Instrumentos derivados antes referidos deberán indicar la obligación principal o el subyacente correspondiente, con el objeto de que el Registro Público Único no duplique los registros.

3.5.4 De la Información y Rendición de Cuentas

Cuenta con tres artículos que dejan la tarea de la fiscalización a la Auditoría Superior de la Federación.

3.5.5 Deuda estatal garantizada

Los artículos 55 y 56 se refieren a la información que las Instituciones financieras, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información correspondiente a las Obligaciones y Financiamientos de los Entes Públicos, con el fin de conciliar la información del Registro Público Único.

Este se publicará a través de la página oficial de Internet de la Secretaría y se actualizará diariamente. La publicación deberá incluir, al menos, los siguientes datos: deudor u obligado, acreedor, monto contratado, fecha de contratación, tasa de interés, plazo contratado, recurso otorgado en Garantía o Fuente de pago, fecha de inscripción y fecha de última modificación en el Registro Público Único. Asimismo, deberá incluir la tasa efectiva, es decir, la tasa que incluya todos los costos relacionados con el Financiamiento u Obligación de acuerdo con la metodología que para tal efecto expida la Secretaría. Entrando en vigor el 1 de enero de 2017.

El Ejecutivo Federal deberá emitir el reglamento a que se refiere el Capítulo citado en el párrafo anterior, a más tardar 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto (24 de octubre de 2016).

Finalmente, las sanciones a los servidores públicos (artículo 62 y 63) responsabiliza a los servidores públicos y las personas físicas o morales del daño a la hacienda de

las Entidades Federativas o de los Municipios, incluyendo en su caso, los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les sean imputables, o por incumplimiento de obligaciones derivadas de esta Ley, **serán responsables del pago de la indemnización correspondiente.**

Las responsabilidades se fincarán en primer término a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los que por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos respectivos, las personas físicas o morales privadas en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

Las sanciones e indemnizaciones que se determinen por el incumplimiento a las disposiciones de esta Ley tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida, sujetándose al procedimiento de ejecución que establece la legislación aplicable.

3.6 Trabajo para las entidades.

La reforma a nivel nacional, traerá consigo grandes problemas a la hora de homologar. Los Congresos estatales tendrán que establecer sus propios reglamentos, así como adecuar sus marcos legales.

Los Ejecutivos Estatales estarán forzados a contar con rutas de inversión para lo cual tendrán que crear unidades de planeación, entregar la información necesaria al Registro Público, contener gastos corriente y mejorar los ingresos estatales promoviendo el pago de impuestos, debido a que crear nuevos será más complicado que reestructurar y sanear su hacienda local.

Los Municipios deberán comenzar a preparar sus proyectos, así como revisar su deuda y capacidad de pago, y fortalecer sus planes de inversión.

Conclusiones finales

A lo largo del presente trabajo, estudié el cómo el estado mexicano se ha visto dañado y sesgado en crecimiento económico por la poca continuidad de sus gobiernos federales en turno.

La mala administración y organización del gobierno federal es la única constante que se ha mantenido en el país desde la época de Plutarco Elías Calles.

La reestructuración del Estado en 1992 no obedeció solo a un capricho del Ejecutivo por llevar a México a un estado neoliberal, obedeció a la poca capacidad de control real del aparato burocrático, obedeció a la ya aparecida corrupción en este, al compadrazgo no solo con empresarios, sino el que el PRI gobierno tuvo con su partido corporativista que aglomeraba a las masas y prometía dadas y concesiones gubernamentales a cambio del respaldo político.

El PRI del 2012 no dista mucho del Partido Nacional Revolucionario de Plutarco Elías Calles. La aglomeración y control que el Ejecutivo federal quiere, no solo a través del control de deuda, sino de todo el Pacto por México es realmente preocupante, son 8 reformas constitucionales, las que le devolvieron la concentración del poder en la figura presidencial:

1. Reforma laboral
2. Reforma educativa
3. Reforma energética
4. Reforma hacendaria,
5. Reforma política
6. Reforma en telecomunicaciones
7. Reforma anticorrupción
8. Reforma en materia de transparencia

Todas y cada una de ellas, pensadas para controlar desde el centro a la nación.

La duda aquí es, ¿por qué si el gobierno federal hace apenas 14 años admitió que no solo era demasiado poder en una figura para un sistema democrático, sino que el peso era grande y el control poco, llega en el 2012 un candidato a decirnos que es más fácil y menos corrupto el hacerlo desde el centro?

La opacidad en el gobierno existe en los tres niveles de este. Pretender controlar una nación desde 24 secretarías para 32 entidades es por demás absurdo.

La Ley de disciplina financiera quedará como una Ley de buenas intenciones. Una Ley que si llega a ser usada será para atacar a enemigos políticos. Se pierde en cada una de estas reformas autonomía de gestión, agilidad de la burocracia y se vuelve retrograda la decisión de centralizar el poder.

Existe una crisis mundial por la caída de los ingresos petroleros, al mismo tiempo existen gastos irreductibles en las entidades, lo cual ocasionará que este periodo, al igual que en el 2009, se incremente el recurso de deuda de las entidades.

A pesar del adelgazamiento del aparato estatal en algunos sectores, otros como el gobierno federal siguen manteniendo una nómina demasiado grande, basta mencionar que los recortes presupuestales se realizan a cualquier otro sector menos a la burocracia federal. Para las finanzas locales: los gastos en salud, educación, seguridad social, seguridad pública, pensiones y pago de contrapartes, absorberán la mayoría de sus recursos.

Las reformas estructurales también absorberán parte de su presupuesto al no estar contemplado dentro del presupuesto federal, tal es el caso del sistema acusatorio penal o reforma educativa.

En conclusión, la centralización del control de la deuda no le garantizará a los mexicanos ni menos deuda, ni más control sobre ella. Es necesario que la ciudadanía sea consciente de que el aparato burocrático sanamente sostenible es a través de impuestos, que el único medio de control para asegurar el destino de los recursos económicos, es la vigilancia real y constante información de su parte.

La reciente expedición de la Ley de Fiscalización complementa a la Ley de Disciplina Financiera en materia de rendición de cuentas.

La nueva Ley amplía las facultades de la Auditoría Superior de la Federación: se pueden fiscalizar todos los recursos de procedencia federal, a través de cualquier figura jurídica, redefine la organización de la ASF, fortalece sus atribuciones referentes a investigación, la fiscalización local seguirá siendo a partir de convenios con autoridades locales, la ASF podrá

1. Promover responsabilidades administrativas por la comisión de faltas administrativas graves;
2. Dar vista a los órganos internos de control por la comisión de faltas administrativas;
3. Presentar denuncias y querellas penales;
4. Coadyuvar a la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, y Presentar denuncias de juicio político a la Cámara de Diputados.

“Se cuenta que Napoleón rechazó el proyecto de constitución que los mejores juristas de su tiempo le habían preparado porque le parecía que el documento era demasiado específico y por lo tanto posiblemente resultaría demasiado restrictivo y caducaría a poco andar. Prefería una declaración de principios generales que pudiera interpretarse con cierta flexibilidad en el futuro”⁶¹.

De la misma manera, un marco legal tan grande para contrarrestar problemas de falta de ética y servicio profesional en el sector público, caerán en los errores de redacción y en las limitaciones burocráticas para entregarle resultados a la población. Quedará en la buena intención una vez más, hasta que la ciudadanía decida participar activamente en la política de su país.

⁶¹ Tanzi, Vito, 2000, “El papel del Estado y la calidad del sector público”, en *Revista de la CEPAL no. 71*, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, pág. 11

Glosario

ADEFAS Recursos de adeudos del ejercicio fiscal anterior de las entidades federativas o la federación.

Asociaciones Público-Privadas: las previstas en la Ley de Asociaciones Público Privadas o en las leyes de las entidades federativas;

Balance presupuestario: la diferencia entre los Ingresos totales incluidos en la Ley de Ingresos, y los Gastos totales considerados en el Presupuesto de Egresos, con excepción de la amortización de la deuda;

Balance presupuestario de recursos disponibles: la diferencia entre los Ingresos de libre disposición, incluidos en la Ley de Ingresos, más el Financiamiento Neto y los Gastos no etiquetados considerados en el Presupuesto de Egresos, con excepción de la amortización de la deuda;

Criterios Generales de Política Económica: el documento enviado por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, en los términos del artículo 42, fracción III, inciso a), de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual sirve de base para la elaboración de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación;

Deuda Contingente: cualquier Financiamiento sin fuente o garantía de pago definida, que sea asumida de manera solidaria o subsidiaria por las Entidades Federativas con sus Municipios, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, locales o municipales y, por los propios Municipios con sus respectivos organismos descentralizados y empresas de participación municipal mayoritaria;

Deuda Estatal Garantizada: el Financiamiento de los Estados y Municipios con garantía del Gobierno Federal, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV del Título Tercero de la presente Ley;

Deuda Pública: cualquier Financiamiento contratado por los Entes Públicos;

Descentralización: La descentralización política expresa una idea de derecho autónomo. Su principio es que el poder decisorio, e incluso la potestad legislativa,

estén siempre ubicados lo más bajo posible en la escala jerárquica del sistema político, y lo más cerca posible de sus destinatarios finales, y funcionen con su activa participación⁶².

Disciplina Financiera: la observancia de los principios y las disposiciones en materia de responsabilidad hacendaria y financiera, la aplicación de reglas y criterios en el manejo de recursos y contratación de Obligaciones por los Entes Públicos, que aseguren una gestión responsable y sostenible de sus finanzas públicas, generando condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo y la estabilidad del sistema financiero;

Entes Públicos: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos de las Entidades Federativas; los Municipios; los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de las Entidades Federativas y los Municipios, así como cualquier otro ente sobre el que las Entidades Federativas y los Municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones. En el caso de la Ciudad de México, el Poder Ejecutivo incluye adicionalmente a sus alcaldías;

Entidades Federativas: los Estados de la Federación y la Ciudad de México.

Estado de bienestar Forma de gobierno en la cual el Estado, tal como lo dice su nombre, se hace cargo de los servicios y derechos de una gran parte de la población considerada humilde o empobrecida. El Estado de Bienestar es un fenómeno muy reciente que tuvo mucho impulso en diferentes partes del mundo en el siglo XX debido a las distintas crisis económicas, guerras y conflictos de diverso tipo que significaron consecuencias muy duras y difíciles de sortear para gran parte de las poblaciones occidentales⁶³.

Estagflación Inflación en condiciones recesivas

Financiamiento: toda operación constitutiva de un pasivo, directo o contingente, de corto, mediano o largo plazo, a cargo de los Entes Públicos, derivada de un crédito, empréstito o préstamo, incluyendo arrendamientos y factorajes financieros o cadenas productivas, independientemente de la forma mediante la que se

⁶² Enciclopedia Edumed

⁶³ Diccionario de definiciones ABC

instrumente;

Financiamiento Neto: la diferencia entre las disposiciones realizadas de un Financiamiento y las amortizaciones efectuadas de la Deuda Pública;

Gasto corriente: las erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de un activo, incluyendo, de manera enunciativa, el gasto en servicios personales, materiales y suministros, y los servicios generales, así como las transferencias, asignaciones, subsidios, donativos y apoyos;

Garantía de pago: mecanismo que respalda el pago de un Financiamiento u Obligación contratada;

Ingresos de libre disposición: los Ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico;

Ingresos excedentes: los recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos;

Ingresos locales: aquéllos percibidos por las Entidades Federativas y los Municipios por impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos, incluidos los recibidos por venta de bienes y prestación de servicios y los demás previstos en términos de las disposiciones aplicables;

Instituciones Financieras: instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto múltiple, casas de bolsa, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades financieras populares y sociedades financieras comunitarias y cualquiera otra sociedad autorizada por la Secretaría o por cualesquiera de las Comisiones Nacionales para organizarse y operar como tales, siempre y cuando la normatividad que les resulte aplicable no les prohíba el otorgamiento de créditos;

Inversión pública productiva: toda erogación por la cual se genere, directa o indirectamente, un beneficio social, y adicionalmente, cuya finalidad específica sea: (i) la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio

público; (ii) la adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de mobiliario y equipo de administración, mobiliario y equipo educacional, equipo médico e instrumental médico y de laboratorio, equipo de defensa y seguridad, y maquinaria, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable, o (iii) la adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de vehículos de transporte público, terrenos y edificios no residenciales, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable;

Legislatura local: el Poder Legislativo de la Entidad Federativa;

Ley de Ingresos: la ley de ingresos de las Entidades Federativas o de los Municipios, aprobada por la Legislatura local;

Minuta Documento que contiene el proyecto de ley o decreto que ha sido aprobado por la Cámara de origen y que es sometido a la consideración de la Cámara revisora para su discusión y probable aprobación.

También se denomina de esta manera al documento que contiene un proyecto de ley o decreto devuelto a la Cámara de origen por parte de la Cámara revisora, para los casos que establecen las fracciones d) y e) del artículo 72 constitucional.

Obligaciones: los compromisos de pago a cargo de los Entes Públicos derivados de los Financiamientos y de las Asociaciones Público-Privadas;

Obligaciones a corto plazo: cualquier Obligación contratada con Instituciones financieras a un plazo menor o igual a un año;

Percepciones extraordinarias: los estímulos, reconocimientos, recompensas, incentivos, y pagos equivalentes a los mismos, que se otorgan de manera excepcional a los servidores públicos, condicionados al cumplimiento de compromisos de resultados sujetos a evaluación; así como el pago de horas de trabajo extraordinarias y demás asignaciones de carácter excepcional autorizadas en los términos de las disposiciones aplicables. Las percepciones extraordinarias no constituyen un ingreso fijo, regular ni permanente, ya que su otorgamiento se encuentra sujeto a requisitos y condiciones variables. Dichos conceptos de pago en

ningún caso podrán formar parte integrante de la base de cálculo para efectos de indemnización o liquidación o de prestaciones de seguridad social;

Presupuesto de Egresos: el presupuesto de egresos de cada Entidad Federativa o Municipio, aprobado por la Legislatura local o el Ayuntamiento, respectivamente;

Reestructuración: la celebración de actos jurídicos que tengan por objeto modificar las condiciones originalmente pactadas en un Financiamiento;

Refinanciamiento: la contratación de uno o varios Financiamientos cuyos recursos se destinen a liquidar total o parcialmente uno o más Financiamientos previamente contratados;

Registro Público Único: el registro para la inscripción de Obligaciones y

Sistema de Alertas: la publicación hecha por la Secretaría sobre los indicadores de endeudamiento de los Entes Públicos;

Techo de Financiamiento Neto: el límite de Financiamiento Neto anual que podrá contratar un Ente Público, con Fuente de pago de Ingresos de libre disposición. Dicha Fuente de pago podrá estar afectada a un vehículo específico de pago, o provenir directamente del Presupuesto de Egresos, y

Sustitución de importaciones La sustitución de importaciones (también denominado Industrialización por sustitución de importaciones) es una política comercial y económica que aboga por sustituir las importaciones extranjeras con la producción nacional. La sustitución de importaciones se basa en la premisa de que un país debe tratar de reducir su dependencia del exterior a través de la producción local de productos industrializados.

Unidades de Inversión Las Unidades de Inversión (UDIS), son unidades de valor que se basan en el incremento de los precios y son usadas para solventar las obligaciones de créditos hipotecarios o cualquier acto mercantil. Se crearon en 1995 con el fin de proteger a los bancos y se enfocaron principalmente en los créditos hipotecarios.

El Banco de México publica en el Diario Oficial de la Federación el valor, en moneda nacional, de la unidad de inversión, para cada día del mes. A más tardar el día 10 de cada mes el Banco de México publica el valor de la unidad de inversión correspondiente a los días 11 a 25 de dicho mes y a más tardar el día 25 de cada

mes publica el valor correspondiente a los días 26 de ese mes al 10 del mes inmediato siguiente.

Welfare State.- Estado de bienestar

Bibliografía

- Shahid Jevd Burki, Guillermo E Perry y William R Dillinger, 1999 *Beyond the center: decentralizing the state*, The world bank washiton, dc, EUA, 124 páginas.
- Alemán Velazco, Miguel, 2004, *La revolución federalista*, Diana, México, 291 páginas.
- <http://presidentes.mx/presidentes/manuel-avila-camacho/>
- ÁLVAREZ GARCIA, S. El Estado del bienestar: Orígenes, desarrollo y situación actual. Universidad de Oviedo, 1997. Documentos de Trabajo: 123/9
- Picó Josep, “teorías sobre el estado de bienestar. Siglo XXI España editores, España, 1997.
- Salort Vives, Salvador y Muñoz Haedo, Ramiro, 1981, *El surgimiento y desarrollo del Estado de Bienestar 1883-1980*, Universidad de Alicante, España, 128 páginas.
- Burgaya, Josep, 2013, *El Estado de Bienestar y sus detractores*, Octaedro, Barcelona, España, pág. 35.
- <http://www.gestiopolis.com/modelo-de-sustitucion-de-importaciones-en-mexico/>
- González Gómez, Francisco, 2001, *Historia de México*. Ediciones quinto sol, México, 210 páginas.
- Rivera Ríos, Miguel Ángel, 1993, “Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985”, en *Cuadernos Políticos no. 22*, México, D.F., editorial Era, octubre-diciembre de 1979, 75 páginas.
- González Gómez, Marco Antonio, 1990, “Tendencias hacia la internalización de la economía mexicana”, en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*. UNAM. México, 32 páginas.
- Medina Cervantes José Ramón, 1984, *El estado mexicano entre la inversión directa y los grupos privados de empresarios*, Premiá, México, 268 páginas.

- Álvarez, Alejandro, 1997, *Pemex: de la reestructuración a la privatización*, Ponencia para ser presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Guadalajara, México, 131 páginas.
- Rivera Río, Miguel Ángel, 1989, *Evaluación económica y política del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado*, UAM Xochimilco, México, 237 páginas.
- http://www.economia.com.mx/ernesto_zedillo_ponce_de_leon.htm
- http://www.economia.com.mx/felipe_de_jesus_calderon_hinojosa.htm
- *Evolución de la deuda pública en México y sus principales componentes*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. 2009
- Decreto por el que se reforma la fracción III, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de mayo de 2015.
- Saldo Histórico de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Deuda contratada por el Estado de Coahuila.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, 20 de diciembre de 2013. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013
- Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. 18 de septiembre de 2012, Apartado de iniciativas.
- Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. 9 de octubre de 2012. Apartado de iniciativas.
- Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. 18 de octubre de 2012. Apartado de iniciativas.
- Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. 21 de marzo de 2013, Apartado de iniciativas
- Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. 16 de abril de 2013, Apartado de iniciativas

- <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/ReporteSesion.php?CveSesion=2964906&Origen=BS&Camara=1>
- Resumen de la sesión del 30 de abril de 2013.
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/ReporteSesion.php?CveSesion=2971740&Origen=BS&Camara=1>
- Sinopsis de iniciativa de la sesión del 7 de febrero de 2013.
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1310>
- Sinopsis de iniciativa de la sesión del 12 de febrero de 2013
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1313>
- ¹Sinopsis de iniciativa de la sesión del 14 de febrero de 2013
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1315>
- Gaceta del Senado de la República, Dictamen de las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Segunda. 22 de agosto de 2013.
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=43099>
- Reporte de iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico1.php?TipoReporte=1&Periodo=3#>
- Gaceta Parlamentaria de Cámara de Diputados, jueves 3 de diciembre de 2015. Dictámenes a votación.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2015/dic/20151203-V.pdf>
- Ley de Disciplina financiera para estados y municipios, artículo 14
- Harold D. Lasswell, Yehezkel Dror, David Garson, William Ascher, Douglas Torgerson, 2009, *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México, 289 páginas.
- Tanzi, Vito, 2000, "El papel del Estado y la calidad del sector público", en Revista de la CEPAL no. 71, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, 178 páginas.

Índice

Introducción.....	2
Capítulo 1	
El Estado de Bienestar.....	4
1.1 Política Económica en México a partir del surgimiento del Estado de Bienestar.	7
1.2 Desarrollo estabilizador.....	9
1.3 El desarrollo compartido	15
1.4 Miguel de la Madrid: la descentralización administrativa.....	23
Capítulo 2	
El Pacto por México.....	30
2.1 Antecedentes antes del pacto por México.....	30
2.2 Principales objetivos y organización del Pacto por México.....	31
2.3 Método de Trabajo.....	33
2.4 Operación.....	34
2.5 Calendario inmediato.....	34
2.5 Estatus actual del Pacto por México.....	35
Capítulo 3	
La reforma en materia de Disciplina financiera.....	48
3.1 La deuda de estados y municipios.....	48
3.2 Primeras propuestas de reforma constitucional.....	52
3.3 Afectaciones al Federalismo en la iniciativa presidencial.....	65
3.4 Aprobación de la Ley Secundaria.....	67
3.5 Principales Implicaciones legales para las entidades.....	68
3.5.1 Objeto y Definiciones de la Ley.....	68
3.5.2 Reglas de Disciplina Financiera	68
3.5.3 De la Deuda Pública y las Obligaciones.....	72
3.5.4 De la Información y Rendición de Cuentas.....	77

3.5.5 Deuda estatal garantizada.....	77
3.6 Trabajo para las entidades.....	78
Conclusiones finales.....	80
Glosario.....	83
Bibliografía.....	89