Iniciativa de Transparencia, Anticorrupción y Digitalización

Tecnológico de Monterrey Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno

Módulo 6 - Administración pública, contabilidad gubernamental y disciplina financiera

El control interno es la primera línea de defensa en el sector público. Por ello, es indispensable que contralores y auditores conozcan los cambios y resultados en materia de disciplina financiera para estados y municipios, máxime cuando estos órdenes de gobierno ejercen 1 de cada 3 pesos de los recursos públicos en el país. En este módulo abordaremos las disposiciones de disciplina financiera desde tres ángulos:

PRIMERO: ¿Por qué era necesario una reforma en materia de disciplina financiera?

Previo a la reforma se observaba una tendencia a finanzas públicas locales inestables, debido a:

1. **Un endeudamiento subnacional acelerado:**
   - Entre 2008 y 2016 la deuda subnacional aumentó del 1.7% al 3.1% del PIB.
2. **Altos y diferenciados costos de la deuda subnacional:**
   - Mientras un estado pagaba una tasa de interés de 1%, otro estado contrataba a 4.5%, a pesar de que la fuente de pago (principalmente las participaciones federales) era sólida y prácticamente la misma para todos los estados.
3. **Se observaba un ejercicio deficiente del gasto público:**
   - Los estados no destinaban estos ingresos a inversión pública, sino a gasto corriente: así, la inversión como porcentaje del gasto en servicios personales pasó de 45.8% en 2008 a 22.2% en 2015.

En resumen, se presentaban problemas tanto en los ingresos como en los egresos. Específicamente, era necesario **generar mejores reglas de endeudamiento y de límites al gasto**.

SEGUNDO: ¿Qué cambios introdujo la reforma y qué resultados se observan?

La reforma implicó un cambio constitucional y posteriormente fue necesario emitir la Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios, norma de carácter general observable para todo ente público local. Esta legislación está sincronizada con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con la Ley de Coordinación Fiscal y con la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Los cambios y resultados pueden analizarse **en cinco ejes:**

- **Eje 1. Reglas de disciplina financiera** para lograr la estabilidad de las finanzas públicas locales:

  1. **Reglas de balance presupuestario** para contabilizar por separado los balances provenientes de ingresos de libre disposición (participaciones federales e ingresos propios) y balances de ingresos etiquetados (aportaciones federales).

2. **Principio de universalidad del presupuesto** que consiste en que **sólo** se puede gastar en lo que está autorizado en el presupuesto.
3. **Reglas presupuestales** para:
    a. Limitar el crecimiento del gasto en servicios personales al valor menor entre un crecimiento 3% real del pago de nómina y la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto.
    b. Establecer un fondo para desastres naturales.
    c. Contener y revelar los pasivos circulantes como el gasto en pensiones.
4. Obligatoriedad de realizar **evaluaciones costo-beneficio** para proyectos de inversión, Asociaciones Público-Privadas y contar con la evaluación de impacto regulatorio.
5. **Reglas de ejercicio del gasto:**
    a. Sólo pueden realizarse pagos con el presupuesto autorizado.
    b. Debe identificarse a la población objetivo para la entrega de subsidios.
    c. Los ingresos excedentes de libre disposición sólo podrán destinarse a amortizar deuda contratada, al pago de ADEFAS, al fondo de desastres naturales y a la inversión pública productiva.
    d. Ejercer oportunamente el gasto.
    e. **Regla de oro: la deuda sólo puede destinarse a inversión pública productiva y no a gasto corriente.**

Resultados:

- Con más 440 auditorías practicadas por la ASF a nivel nacional, para las cuentas públicas de 2018 a 2022, tenemos conocimiento que 30 de 32 entidades han incurrido en irregularidades que suman más de $65 mil millones en daños patrimoniales por **no observar las reglas de control presupuestario**.
- Los cinco estados con más irregularidades son: 1) Michoacán (con 11 mil mdp); 2) Nuevo León (con 7 mil mdp); 3) Tamaulipas (con 4.4 mil mdp); 4) Oaxaca (con 4.3 mil mdp); y 5) Sonora (con 4.3 mil mdp).
- Los rubros más vulnerables a irregularidades son: 1) Ingresos de libre disposición que carecen de evidencia de su destino o que se aplicaron en conceptos no previstos (31.7 mil mdp); 2) Pago superior al límite establecido para servicios personales (20 mil mdp); 3) Pago de ADEFAS (5.8 mil mdp); 4) Exceder el techo de endeudamiento (3.3 mil mdp); 5) Ampliaciones presupuestales sin justificación (3 mil mdp); 6) Falta de aportación o no constitución del fondo de desastres naturales (1 mil mdp).

- **Eje 2. Reglas de contratación de deuda y obligaciones.**

1. **Definición clara y homologada entre entidades de inversión pública productiva como concepto destino de los ingresos por deuda e ingresos excedentes**. Esta inversión debe generar beneficio social en proyectos de construcción, mejoramiento, rehabilitación, equipamiento y adquisición de bienes.
2. **Integración de los compromisos de pago derivados de esquemas de Asociaciones Público-Privadas como obligaciones.**
3. **Requisitos diferenciados según el monto y temporalidad de los financiamientos**:
    a. Créditos de largo plazo con banca comercial, banca de desarrollo y mercado bursátil

b. Créditos de corto plazo con banca comercial: financiamientos acotados a un año, al periodo de gobierno y sin autorización del congreso local. El saldo a corto plazo no puede exceder el 6% de los ingresos.

4. **Todos los esquemas de financiamiento deben establecer el destino de los recursos**.
5. Establecimiento de un responsable local (ya sea secretario de finanzas o tesorero municipal) que supervisa el proceso y asegura que se contrate la oferta de menor costo.
6. **Establecimiento de la metodología de tasa efectiva para el cálculo de costos. Esta tasa efectiva igual el monto contratado con los pagos a valor presente.**

Resultados:

- Entre 2008 y 2016 (previo a la entrada en vigor de la ley), el endeudamiento creció 108% en términos reales. Entre 2016 y 2023 disminuyó en 12%.
- Asimismo, el saldo de la deuda como porcentaje de las participaciones federales pasó de 82% a 61%.

- **Eje 3. Mecanismos para contratar deuda en mejores condiciones:**

1. **Procesos competitivos, bajo licitación pública y valoración de la tasa efectiva**:
   a. Hasta 40 millones de UDI's: 5 invitaciones y una oferta firme.
   b. De 40 a 100 millones de UDI's: 5 invitaciones y dos ofertas firmes.
   c. Más de 100 millones de UDI's: 5 invitaciones, dos ofertas firmes, publicidad y transparencia.
2. **Homologación de los requisitos en la presentación de ofertas**:
   a. Monto, plazo, perfil de amortizaciones, condiciones de disposición y fuente de pago
   b. En el caso de ofertas bursátiles: deben integrarse los costos de la colocación y emisión y una justificación de la conveniencia en comparación con instituciones financieras.
3. **Deuda estatal garantizada**: el gobierno federal asegura el pago de las obligaciones, lo cual reduce la probabilidad de incumplimiento y potencialmente los costos del financiamiento.
   a. Esta garantía sólo se otorga si los estados adoptan medidas adicionales de responsabilidad hacendaria.
4. **La reestructuración y refinanciamiento de créditos no necesita de la autorización del congreso estatal** si mejora las condiciones en tasas y plazos sin aumentar los saldos.

Resultados:

- Entre 2016 y 2023, la tasa efectiva ponderada bajó de 9.2% a 8.8%, lo que representa una mejora de más de 400 puntos base para adquirir créditos en mejores condiciones.
- Las reestructuras y refinanciamiento están obteniendo mejores tasas que la contratación original de deuda. Para créditos menores de 40 millones de UDI's la mejora es de hasta 188 puntos base. Para los créditos mayores a 40 millones de UDI's la mejora es de 9 puntos base.

- **Eje 4. Transparencia y rendición de cuentas: Registro Público Único de Financiamiento y Obligaciones.**

1. En el Registro deben inscribirse todas las obligaciones. Para ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cruza información con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
2. Para asegurar la viabilidad del Registro, los estados no pueden disponer de los recursos si previamente no inscriben la información en este Registro.
3. Sólo pueden refinanciarse y reestructurarse los créditos que están inscritos en el Registro.

Resultados:

- Se cuenta con 32 reportes trimestrales que transparentan la información sobre las condiciones bajo las cuales las autoridades locales contratan el endeudamiento.

- **Eje 5. Mecanismos de control: Sistema de Alertas:**

1. El **Sistema de Alertas es mecanismo preventivo que evalúa el endeudamiento** y obligaciones (compromisos derivados de Asociaciones Público-Privadas) y tiene efectos vinculantes:
2. Establece **tres indicadores**:
   - Indicador 1 para la valoración de la deuda total y sostenibilidad de las obligaciones.
   - Indicador 2 para la valoración de la estructura de amortización, plazos y costos.
   - Indicador 3 para la valoración de la liquidez para hacer frente a obligaciones de corto plazo.
3. Con base en estos tres indicadores, el **sistema de alertas establece una semaforización con efectos vinculantes al techo de endeudamiento**:
   - Endeudamiento sostenible: hasta 15% de los ingresos de libre disposición.
   - Endeudamiento en observación: hasta 5% de los ingresos de libre disposición.
   - Endeudamiento elevado: sin posibilidad de acceder a endeudamiento adicional y obligación de establecer reglas de responsabilidad hacendaria adicionales.

Resultados:

- En 2016, 20 estados tenían un endeudamiento sostenible, 10 endeudamiento en observación y una entidad endeudamiento elevado. Para 2023, 30 estados tienen un endeudamiento sostenible y sólo un estado endeudamiento en observación.

TERCERO: Perspectivas a futuro

- Fortalecer las reglas de disciplina financiera porque los estados continúan con prácticas irregulares en la asignación de ingresos de libre disposición y los techos de gasto.
- Es viable reconfigurar la estructura de acreedores de las obligaciones públicas mediante los mecanismos competitivos establecidos en la ley y el refinanciamiento de créditos.
- Fortalecer el sistema preventivo de riesgos de endeudamiento.
- Vincular los logros o retos de disciplina financiera con la demanda de bienes y servicios públicos.