



**UNIVERSIDAD MICHOCANA DE  
SAN NICOLÁS DE HIDALGO**

-----  
**FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES**

**LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL, AVANCES Y RETOS PARA  
SU CONTROL**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN DERECHO  
CON OPCIÓN TERMINAL EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**PRESENTA  
LIC. LISBETH GARCÍA CARRASCO**

**DIRECTOR DE TESIS  
DOCTOR EN DERECHO BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO**

**MORELIA, MICHOCÁN, JULIO 2015**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. Contextualización de la deuda pública</b> .....	<b>4</b>
1.1. La organización estatal.....	5
1.2. Las funciones del Estado .....	6
1.2.1. Función Legislativa .....	7
1.2.2. Función Judicial.....	8
1.2.3. Función Ejecutiva .....	9
1.3. El derecho administrativo .....	11
1.4. La administración pública.....	12
1.5. Finanzas públicas.....	13
1.6. Política fiscal.....	17
1.7. Gasto público .....	20
1.8. Balance público.....	22
1.9. Déficit público .....	25
1.10. Deuda pública.....	26
Conclusiones del capítulo.....	33
<b>CAPÍTULO 2. Marco jurídico de la deuda pública en México</b> .....	<b>36</b>
2.1. Organismos internacionales .....	37

2.2. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre deuda pública .....	39
2.3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	43
2.4. Marco normativo federal que impacta en la regulación de la deuda pública .....	45
2.4.1. Ley de Coordinación Fiscal .....	45
2.4.2. Ley General de Contabilidad Gubernamental .....	47
2.4.3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria .....	49
2.4.4. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación .....	51
2.4.5. Ley General de Deuda Pública .....	53
2.4.6. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental .....	55
2.5. Avances en la regulación. Reforma Constitucional en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios .....	56
2.5.1. Antecedentes .....	58
2.5.2. Principales puntos de regulación .....	62
2.5.3. Retos de la implementación .....	64
Conclusiones del capítulo .....	68
<b>CAPÍTULO 3. Entorno jurídico de la deuda pública y su comportamiento en el Estado de Michoacán (análisis 2002-2014).....</b>	<b>72</b>
3.1. Marco regulatorio Estatal .....	73
3.1.1. Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo .....	73
3.1.2. Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo .....	76
3.1.3. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán de Ocampo .....	78

3.1.4. Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo .....	79
3.1.5. Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de Michoacán .....	82
3.1.6. Cuenta Pública de la Hacienda Estatal .....	83
3.2. Análisis del comportamiento y desarrollo de la deuda pública en el Estado de Michoacán .....	85
3.2.1. Administración 2002-2008 .....	86
3.2.2. Administración 2008-2012 .....	91
3.2.3. Administración 2012-2015 .....	95
Conclusiones del capítulo .....	100
<b>CAPÍTULO 4. Tendencias en la regulación de deuda pública y sus desafíos</b> .....	<b>104</b>
4.1. Factores que han permitido el endeudamiento desenfrenado en Michoacán .....	105
4.1.1. Ineficacia de controles formales .....	105
4.1.2. La nula injerencia del gobierno federal.....	108
4.1.3. El mal manejo de los recursos públicos .....	109
4.2. Un cambio de paradigma en la visión de la deuda pública .....	111
4.3. Desafíos pendientes, proclives al logro de la eficiencia en el control de deuda pública .....	113
Conclusiones del capítulo .....	125
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>128</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b> .....	<b>132</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>146</b>
3.3. Anexo 1 .....	146
3.4. Anexo 2 .....	147

3.5. Anexo 3 ..... 148

## **DEDICATORIA**

A Mario,  
por su respaldo, cariño y palabras de aliento en todo momento.

A Matias,  
simplemente por todo lo que representa en mi vida.

A mis padres y hermano,  
por su apoyo incondicional y desprendido.

A mis abuelos,  
a Tecuis, por ser mi ejemplo de entereza y valor; a Cube por su disposición  
desinteresada.

A Temo y Ale,  
por su auxilio generoso siempre que lo he necesitado.

## **AGRADECIMIENTOS**

A todos los maestros con los que tuve la dicha de coincidir en este posgrado, ya que gracias a ellos, he podido atenuar errores y acrecentar aciertos.

Brindo un especial reconocimiento al Dr. Benjamín Revuelta Vaquero, por su desinteresado apoyo, observaciones y sugerencias para dirigir este proyecto y auxiliarme para poder hacerlo realidad.

A mis compañeros de generación, por todas esas anécdotas y experiencias compartidas que sin duda hicieron este camino más agradable y llevadero.

Afortunadamente he contado siempre con grandes amigos en las diferentes etapas de mi vida, que desde sus trincheras me han brindado su experiencia y conocimiento. Mencionarlos a todos sería algo extenso, por ello, a los ausentes los recuerdo con profundo cariño y a los presentes les anticipo mi gratitud y afecto que personalmente pronto les daré.

## RESUMEN

La eficacia en la proyección y manejo del presupuesto público, está vinculado al desarrollo, estancamiento o retroceso de la vida social, económica y política de un Estado. Así pues, cuando el presupuesto no cubre los requerimientos sociales o no es suficiente para hacer frente a su gasto público, el endeudamiento público representa una factible fuente de ingresos para que el gobierno pueda generar un incremento positivo y solventar ciertas demandas. Sin embargo, actualmente la mayoría de las entidades federativas de México y específicamente hablando del Estado de Michoacán, han recurrido y abusado de este recurso desmedidamente y esto ha causado que gesten una gran desestabilidad financiera. En este tenor, debido a la gravedad que implica no contar con finanzas sólidas, es imperante trabajar sobre eficientes mecanismos de regulación en la adquisición, ejecución y seguimiento de los recursos provenientes de deuda pública con el objetivo de estabilizar las finanzas públicas.

**PALABRAS CLAVE:** Administración pública, finanzas públicas, gasto público, deuda pública, mecanismos de regulación.



## **ABSTRACT**

The effectiveness on the design and management of the public budget is related to the development, stagnation or regression of the social, economic and political life of a State. So, when the state budget does not afford or it is not enough to deal with the public expenditure, the public indebtedness becomes a possible source of incomes that government is able to use in order to generate a positive increase, besides certain demands could be solved. However, nowadays most of the states of Mexico, specially the state of Michoacan, have used and excessively abused of this resource, this situation has caused a huge financial destabilization. Due to the seriousness that involves not to rely on solid finances, it is mandatory to work on efficient regulatory mechanisms in the acquisition , implementation and monitoring of resources derived from public debt with the purpose of stabilizing public finances.

**KEYWORDS:** Public administration, public finances, public expenditure, public debt, regulatory mechanisms.

## INTRODUCCIÓN

Cuando los ingresos ordinarios presupuestados por el gobierno no son suficientes para hacer frente a su gasto público, el Estado acude a los llamados recursos extraordinarios, entre los cuales ocupa un lugar destacado la deuda pública. La palabra deuda, en su significado más general es sinónimo de obligación. De esta manera, la deuda pública es el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés de un gobierno con respecto a otro, a empresas, individuos o instituciones, ya sean públicas o privadas.

La gran mayoría de Estados en algún momento han tenido que recurrir a los empréstitos en algún grado por diversos motivos, pero este hecho no es novedad, lo preocupante aquí, es que hay entidades de la República Mexicana que han adquirido más deuda de la que pueden sufragar con recursos propios. En los últimos años, diversas entidades de manera recurrente han aprovechado e incluso abusado de este recurso.

Esto lo podemos comprobar con la cifra de la deuda agregada en los niveles de gobierno Estatal y Municipal, comparando que hace tan sólo hace 12 años era equivalente a \$116,218.4 millones de pesos y al cierre del 2014 tuvo un equivalente al 3.1% del PIB nacional. Es decir, cerró en un monto de 509,690.3 millones de pesos.<sup>1</sup> En este tenor, específicamente al Estado de Michoacán se le puede señalar como una de las entidades federativas con mayor crecimiento en el monto de su deuda pública en la última década,

---

<sup>1</sup>Datos obtenidos en “Saldo Histórico de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos”, realizado por la Unidad de Coordinación Fiscal con Entidades Federativas, perteneciente a la SHCP, al cierre del año 2002 y 2014.

aumentando entre el 2002 y el 2014 la cantidad de \$17,170.9 millones de pesos.<sup>2</sup>

Cabe señalar, que estas cifras son únicamente las reportadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), pero además de la deuda registrada ante dicha secretaría, el gobierno del Estado incurre en más adeudo, deuda interna que llega a superar en ocasiones la reportada al Gobierno Federal.<sup>3</sup> Con respecto a ello, los expertos en el tema, CEMIDE<sup>4</sup> expone que las finanzas del Estado desde el año 2003 presentaron una quiebra técnica,<sup>5</sup> sin embargo, la quiebra ha sido sistemática del 2009 al 2014, mientras que las cifras han sido maquilladas y ocultadas con lo que se denomina contabilidad creativa,<sup>6</sup> que permitió no mostrar el estado real de la degradada situación económica de Michoacán.<sup>7</sup>

En vista de lo anterior, actualmente, el Estado mexicano y en específico Michoacán, cuenta con controles poco asertivos en cuanto a la regulación de deuda pública, lo que ha permitido que dicho rubro tenga crecimientos abruptos de manera repentina y por ende, este problema se ha visto reflejado y repercutido en el daño y equilibrio de las finanzas públicas estatales. Por ende, se puede entender que al lograr la optimización y eficiencia de mecanismos de regulación jurídica en materia de adquisiciones de deuda pública, llevando puntualmente el examen en cuanto a su legalidad y sobretodo estudios

---

<sup>2</sup> En 2002 se encontraba en la cifra de \$152.8 millones de pesos y al cierre de 2014 su monto ascendió hasta \$17,329.7 millones de pesos. Según “Saldo Histórico de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos”, realizado por la Unidad de Coordinación Fiscal con Entidades Federativas, perteneciente a la SHCP.

<sup>3</sup> Como es el caso de pago de obra convenida y ejecutada en años anteriores y sin cobertura presupuestal, pagos de créditos a corto plazo, pago a proveedores, pago de nómina, etc...

<sup>4</sup> Centro Michoacano de Evaluación A.C. (CEMIDE) es un organismo no gubernamental, de carácter plural e independiente, conformado por ciudadanos con diferente formación profesional que aportan sus conocimientos para impulsar la transparencia, rendición de cuentas y la elaboración de indicadores de desempeño en los diferentes órdenes de gobierno que permitan coadyuvar a diseñar mejores políticas públicas en el Estado.

<sup>5</sup> Por quiebra técnica hay que entender el estado de las finanzas en el cual, se gasta más dinero del que se tiene y cuando esa actividad se acumula durante el tiempo y los activos se vuelven insuficientes.

<sup>6</sup> La expresión "contabilidad creativa" es un fenómeno de la contabilidad resultado de la flexibilidad de ciertas normas contables, la cual facilita la manipulación, engaño y tergiversación de la información. Causando con ello un gran impacto negativo en el ámbito económico, financiero y gerencial.

<sup>7</sup> Señalamiento realizado por Jesús Alba, miembro de CEMIDE, durante rueda de prensa el 27 de abril de 2015. Consultado en: <http://www.respuesta.com.mx/index.php/manuel-antunes/30-noticias-principales/16291-finanzas-del-estado-en-quiebra-tecnica-cemide.html>

pertinentes y específicos en cuanto a la viabilidad de dichos actos, se podrá conseguir un control más eficiente en cuando al crecimiento desproporcionado de la deuda pública y así poder tener la garantía de que este problema no seguirá agudizándose se manera preocupante.

Por lo tanto, mediante la presente investigación se busca sumarse a la discusión y desde la academia poder contribuir a la frontera del conocimiento, aportando elementos para una mejor comprensión del tema del endeudamiento público. Para esto vamos a contextualizar y conceptualizar el tema, identificando el marco jurídico de la deuda pública a nivel federal y local, considerando y analizando los últimos avances en la materia, realizando un análisis de la evolución en el crecimiento de la deuda pública en Michoacán del año 2002 hasta el cierre del 2014. Esto nos permitirá conocer el crecimiento de la deuda en el periodo de estudio y estar en condiciones de proponer nuevos paradigmas para atender el asunto. Todo lo anterior, con el objetivo último de coadyuvar en la medida de lo posible a que las finanzas públicas estatales puedan recuperarse del daño que le está causando el tema de la deuda pública y esto beneficie e impacte de manera positiva en el desarrollo Estatal.

Así, esta investigación aborda dentro de su primer capítulo, el entorno estatal concerniente a la deuda pública, con el objetivo principal de poder ubicar el tema y su relación con los distintos entes del gobierno. Dentro del segundo capítulo, se acerca el ámbito jurídico de la deuda pública en México y los avances que en ese contexto se han generado en atención a su mejora. En el tercer capítulo, se realiza un análisis del marco jurídico vigente de la deuda pública en el ámbito del Estado de Michoacán y se analiza el comportamiento que el asunto ha tenido desde al año 2002, hasta el cierre de 2014. Para finalizar, dentro del cuarto capítulo, se desarrollan propuestas encaminadas a acciones con el propósito de que estas coadyuven a conciliar los factores determinantes que están causando el endeudamiento en la entidad, para contribuir a equilibrar el estado de las finanzas públicas.

## CAPÍTULO 1

### Contextualización de la Deuda Pública

SUMARIO: 1.1. La organización estatal. 1.2. Las funciones del estado. 1.2.1 Función legislativa. 1.2.2. Función judicial. 1.2.3. Función ejecutiva. 1.3. El Derecho administrativo. 1.4. La administración pública. 1.5. Finanzas públicas. 1.6. Política fiscal. 1.7. Gasto público. 1.8. Balance público. 1.9. Déficit público. 1.10. Deuda pública.

La posición fiscal<sup>8</sup> del gobierno constituye uno de los elementos más importantes de la política económica<sup>9</sup> de un país o de una región en particular. Tiene una importancia a tal grado, que a partir de la política económica que establezca un Estado en particular tendrá una estrecha relación con su crecimiento y desarrollo. Siendo esto así, con el objetivo de poder contextualizar la deuda pública, es necesario en un primer momento precisar la ubicación correcta de la administración pública dentro del Estado y consecuentemente el rol de las finanzas públicas estatales, ya que de esta manera estaremos en condiciones de comprender en su totalidad el tema central de nuestra tesis.

Por lo anterior, para lograr dicha finalidad, en el presente capítulo se estudiarán de manera concreta ciertas cuestiones básicas relacionadas con el

---

<sup>8</sup> La posición fiscal de un gobierno se puede identificar sencillamente por la manera en que se ejerce el gasto público y la forma de ejecutar la recaudación de impuestos.

<sup>9</sup> La política económica hay que entenderla como la estrategia e intervención por parte del Estado, a través de diversas acciones que formula el gobierno como leyes, regulaciones, subsidios, impuestos, entre otros, con el propósito de conducir o modificar el comportamiento de los agentes económicos de un país para obtener fines o resultados económicos específicos.

Estado, su organización y algunas de sus funciones. Dichos elementos en conjunto nos ayudarán a comprender de manera adecuada la deuda pública y de esta manera poder alcanzar el propósito del presente apartado.

### 1.1. *La organización estatal*

Los fines del Estado<sup>10</sup> constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se le reconocen al Estado para su justificación y que se respaldan en su legislación.

La palabra función proviene del latín *functiō,-ōnis*, que significa hacer, cumplir o ejercitar (Real Academia Española, 2014). Es por esto que dentro del campo de las relaciones jurídicas, la función es la tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas. Por lo tanto, se puede afirmar que las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado. Para poder realizar sus fines, el Estado tiene que actuar, tiene que desarrollar actividad. Esta actividad se desarrolla de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos. En este tenor Porrúa Pérez (2007:391), precisa que dentro del desarrollo de su actividad estatal nos encontramos con las siguientes funciones fundamentales:

*1ª En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y en segundo término, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí.*

*2ª Todo estado debe de tener una función encaminada a tutelar el*

---

<sup>10</sup> Hay que tener en cuenta que los fines del Estado, pueden ser señalados de diversas maneras dependiendo de la corriente filosófica o del tratadista que se maneje, la determinación de lo que “debe hacer” el Estado, reside en buena medida, en el fundamento de las ideologías políticas, es decir, su determinación es un asunto eminentemente ideológico. Algunos hablan en términos abstractos de “bien común”, otros del “mayor bienestar para el mayor número” y otros más señalan objetivos más concretos como “el desarrollo económico”, “el desarrollo social”, “el desarrollo humano” o los tres objetivos a la vez, según las prioridades de sus ideologías.

*ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa que aplicar en los casos particulares.*

*3ª Actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad.*

De ahí que las funciones del Estado tengan un apoyo lógico y jurídico solido ya que por medio de sus fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se respaldan procedimientos de la legislación que necesitan para su realización de esas tres funciones esenciales del Estado.

Por lo anterior, nos queda claro entonces que la doctrina clásica de los tres poderes de Montesquieu (2005) está históricamente conectada a la clasificación de las funciones estatales, ya que mediante esta organización hoy en día el Estado se estructura para realizar sus fines.

## 1.2. Las funciones del Estado

En la vida diaria, dentro del contexto estatal se sigue aplicando la “teoría de los tres poderes” propuesta por el filósofo y ensayista Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu<sup>11</sup> (2005), en donde explicó que para apartar a gobiernos absolutos, poder eliminar y prevenir la producción de normas tiránicas, era fundamental establecer la independencia y los límites del poder. De esta manera se creaba el sistema de *checks and balances* (frenos y contrapesos), el cual se basa principalmente en la contención del poder por el poder. Es decir, cada poder debe ser autónomo y ejercer una determinada labor específica, aunque el ejercicio de esta función debía ser controlado por otros poderes. De esta manera podemos decir que los poderes son independientes pero a la vez armónicos entre sí. Cabe señalar que en la adopción de dicha doctrina, cada Estado ha evolucionado y lo ha plasmado de formas diferentes dentro de sus

---

<sup>11</sup> Esta teoría fue expuesta en la obra “El espíritu de las leyes”, título original en francés *De l'esprit des lois*, que fue publicada en 1747, en el cual se recrea el modelo político inglés del sistema de separación de poderes y monarquía constitucional, ya que el autor lo considera el mejor en su especie como garantía contra el despotismo de su época.

diversos sistemas de Gobierno. Con lo que respecta a nuestro Estado, esta teoría es vigente, obviamente con los matices propios de nuestro sistema y con ciertas transformaciones que se han ido adecuando a nuestro contexto actual.<sup>12</sup>

La división de funciones tiene como principal finalidad evitar la concentración del poder en una o pocas manos, pero también claro está para organizar sus funciones y poder especializarlas. En este mismo tenor hay que tener también en cuenta que al referimos a la división de poderes, podemos hacer referencia no sólo a la separación de funciones, sino también a la separación de sus órganos.

Para efectos de la presente investigación al tocar el aspecto de la división de poderes, nos centraremos exclusivamente en lo concerniente a sus funciones. En este contexto, se puede examinar que los Estados en su mayoría comprenden las tres funciones básicas para poder actuar de manera adecuada: la función legislativa, la judicial y la ejecutiva, las cuales trabajan coordinadamente para lograr la realización de los fines del Estado.

### *1.2.1. Función Legislativa*

Esta función estatal llamada legislativa, se realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo. La estructuración en particular de las asambleas legislativas es tarea que corresponde a las diferentes constituciones concretas de los Estados. En nuestro país formalmente y de acuerdo al artículo 50 de nuestra Carta Magna esta función es la que realiza el Congreso de la Unión, compuesto por dos cámaras, la cámara de Diputados y la de Senadores. (CPEUM, 1917) que colaboran en la tarea legislativa, de acuerdo con el mecanismo fijado en la misma Constitución. Bajo este tenor, con la finalidad de adentrarnos más con

---

<sup>12</sup> El Estado Mexicano, al igual que la mayoría de Estados democráticos ha incorporado, la estructura de división de poderes. Su sustento jurídico lo podemos localizar dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 49, en donde señala: *“El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en: legislativo, ejecutivo y judicial. Los cuales no podrán reunirse dos o más de estos en una sola persona o corporación (...).”*



respecto a esta función, resulta interesante analizar la definición que Gabino Fraga (2000:41) hace al respecto:

*La función legislativa también puede apreciarse desde un punto de vista objetivo o material o sea prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza y sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la ley.*

Así nos queda claro entonces que la función legislativa se basa principalmente en la creación, modificación o extinción de normas jurídicas, pero no obstante que su función primordial es crear el orden jurídico, queda limitado y sujeto al orden jurídico mismo, que fija su estructura y norma su funcionamiento, es decir, del contenido de las leyes que puede elaborar, también se encuentra limitado.

Aunque no hay que dejar de lado la función de control que tiene para poder frenar al ejecutivo, porque esta función legislativa tiene la gran responsabilidad si de hacer leyes pero también de aprobar proyectos, decretos y demás normatividad que son iniciativa del ejecutivo, por lo cual tiene que tener una gran capacidad de análisis para saber si dichas “propuestas” tendrán un impacto benéfico en la sociedad y de esta forma aprobarlas o por el contrario la facultad de no aprobar lo que se consideré que pueda perjudicar la estabilidad del Estado.<sup>13</sup>

### *1.2.2. Función Judicial*

Esta función, también conocida como jurisdiccional, es la desarrollada como en su nombre lo expresa por los órganos del Poder Judicial. Dicha actividad está caracterizada por tutelar el ordenamiento jurídico, para obtener en casos específicos declaraciones de derechos y la observación de la norma jurídica

---

<sup>13</sup> El poder Legislativo en nuestro país, en últimos años viene cobrando una creciente importancia en el contexto democrático nacional, ya que se ha convertido en uno de los principales contrapesos del ejecutivo, vigilando y sancionando su actuar. Esto debido a que la integración del mismo ya es más plural en contraste con la integración hegemónica alineada al partido en el poder Ejecutivo que lo integraba años atrás.

constituida en una resolución. Por lo tanto es la encargada de resolver todo tipo de actos judiciales, es decir, interviene para resolver una cuestión de conflicto de derechos.

De acuerdo con Porrúa Pérez (2007) los presupuestos del proceso son: el derecho de obtener justicia y la potestad y el deber de proporcionarla, o sea, la acción y la jurisdicción, que se dividen en acción y jurisdicción civil, acción y jurisdicción penal y acción y jurisdicción administrativa, fundamentalmente. Siguiendo el mismo orden de ideas, dicha función la podemos encontrar plasmada en el artículo 17 constitucional (CPEUM, 1917), en el cual se puede comprender como se organiza dicho órgano con la finalidad de proteger de la manera más amplia posible los derechos de los ciudadanos y evitar la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia por su propia mano. De esta manera se puede comprender que dicha función se ve concretizada en una sentencia fija y estable, ya que una sentencia con fuerza definitiva e irrevocable, presume que en ella está contenida la verdad legal. Por lo tanto, se tiene en cuenta que la estructura fundamental del órgano jurisdiccional se encuentra estipulada por la constitución y de ella se desprenden lineamientos secundarios sobre su organización y modo de funcionamiento con el fin de garantizarla.<sup>14</sup>

### *1.2.3. Función Ejecutiva*

La función administrativa tiene por contenido fundamental las actividades que realiza el Poder Ejecutivo. Dicha función, engloba y realiza a la vez dos actividades primordiales para el Estado: la de administración y la de gobierno.

---

<sup>14</sup> Es importante observar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el Máximo Tribunal Constitucional del país y cabeza del Poder Judicial de la Federación. Entre sus responsabilidades más importantes tiene la de defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mantener el equilibrio entre los distintos Poderes y ámbitos de gobierno a través de las resoluciones judiciales que emite y solucionar de manera definitiva asuntos que son de gran importancia para la sociedad. Por lo tanto, es de suma importancia destacar, que no existe en nuestro país, autoridad que se encuentre por encima de ella o recurso legal que se pueda ejercer en contra de sus fallos. De esta manera se entiende el rol tan importante que representa dicho órgano dentro de nuestro país y por ende, la trascendencia en las resoluciones que dicta.

De esta manera Gabino Fraga (2000:65) divide la actividad de la función ejecutiva y define a cada una de dichas actividades, de la siguiente manera:

*El ejecutivo, como gobierno o poder político se define por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía. ...el Ejecutivo como poder administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos.*

Por lo anteriormente mencionado, para efectos de la presente investigación en lo sucesivo únicamente se tomarán y desarrollarán temas relacionados con la actividad administrativa, ya que es dentro de dicha función en donde se despliega la administración pública y específicamente nuestro tema central, la deuda pública. En este entendido, con respecto a la función ejecutiva Jellinek (1973:463) destaca que:

*... la administración, que contiene en sí ya al Gobierno, necesita siempre ser ejercida. Sin ella el Estado no podría existir ni un momento. Se puede concebir un Estado despótico sin leyes ni jueces; pero un Estado sin administración sería la anarquía. La administración, por tanto, es la función más comprensiva. Toda preparación de las leyes le compete a ella; la actividad del juez ella la apoya, y, por último, ella es la que asegura la ejecución de las decisiones judiciales.*

Lo anterior, permite advertir la gran importancia y flexibilidad<sup>15</sup> que tiene esta actividad Estatal, tanto para la satisfacción de necesidades colectivas como para la dirección del Estado en su conjunto, ya que dicha función pone en actividad al Estado mismo y su fin es concretizar por medio de diversos actos los mandamientos populares. De esta manera, siendo de tal importancia la actividad administrativa del Ejecutivo para el Estado en su conjunto, es lógico

---

<sup>15</sup> Cuando me refiero a flexibilidad, lo hago porque considero que esta función es totalmente cambiante y debe reajustarse constantemente debido al desarrollo y cambios tan rápidos dentro de la sociedad.

que cada acto o decisión se tiene que encontrar totalmente respaldada en términos legales. Por lo tanto, es aquí en donde podemos encontrar la función que desempeña el derecho administrativo.

### 1.3. *El Derecho administrativo*

El derecho administrativo se define como la rama del derecho público, que regula la actividad del Estado y que se realiza en forma de función administrativa (Fraga, 2000). En este contexto se considera necesario precisar para poder entender de una mejor manera el concepto, que cuando se refiere a función administrativa se está aludiendo a aquella que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

En este tenor, entonces se entiende que el derecho administrativo es la expresión jurídica de la actividad de la administración pública, el cual encontramos disperso en cientos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, planes y programas con los que interactuamos en la vida diaria. Entendido el concepto de esta manera, podemos afirmar que es básicamente la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos. Siendo esto así, comparto la idea de Emilio Chuayffet (1983:12), que al respecto afirma lo siguiente:

*El derecho es, por exigencia lógica, la forma de la organización administrativa: ante la heterogeneidad funcional, la norma reparte el trabajo como principio de congruencia, unidad y eficacia; garantiza a los administrados las condiciones y términos de la acción administrativa, como principios de certeza; y finalmente sanciona la conducta de los agentes de la administración pública –titulares de sus órganos- como principio de responsabilidad.*

Por tanto, en el momento en que se habla de cualquier tipo de organización administrativa, de manera colateral se menciona siempre un objetivo jurídico, que lleva inmerso todo un engranaje de regulación jurídica,

para realizar un fin jurídico. Toda esta serie de ejecución de actos siempre respaldados legal y teleológicamente siempre lleva inmerso la satisfacción de necesidades públicas, es de ahí, que todo este proceso toma el nombre de administración pública.

#### *1.4. La administración pública*

Hasta este punto, ya tenemos la referencia entonces de que la administración pública forma parte del órgano Ejecutivo estatal y nos queda claro que no es posible concebir a la misma fuera de un encuadre jurídico. En este tenor, podemos afirmar entonces que la administración pública es delimitada por un marco jurídico-estatal. Por tanto, la administración pública, está integrada por los órganos del Estado que de alguna forma dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo.

La actividad de dichos órganos se puede conocer por exclusión, ya que su actividad es todo lo que no desarrollan los otros dos poderes estatales como se analizó anteriormente. Es decir, todas las actividades que no realizan el legislativo ni el judicial. Ahora bien, según Molitor (1958:119) dicha actividad administrativa se puede comprender desde dos puntos de vista, formal y material, expresando de cada uno de ellos lo siguiente:

*Se considera a la Administración Pública desde el punto de vista formal, como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y que desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".*

De esta manera nos queda claro que la administración pública, es un ente muy complejo, compuesto por muchísimos engranajes que tienen que funcionar a la perfección de manera coordinada para que ésta pueda rendir los

resultados programados. Es decir, satisfacer todas las necesidades sociales y resolver los problemas que de ello resulte para alcanzar ese bien común tan anhelado por el Estado, ya que realmente ese fin es la esencia de su existencia.

Es así como entonces hay que entender que la organización administrativa de un Estado no es un fin en sí misma, sino un medio para lograr los objetivos nacionales, estatales o municipales, por lo que la administración pública tiene una serie de tareas las cuales pueden variar dependiendo de administración, pero siempre habrá en cada una de ellas una organización bien definida con el fin de proporcionar de la mejor manera posible una estructura para la comunicación, el mando y la coordinación entre instituciones.

En este tenor y a pesar de que pueden variar dichas funciones, o el nombre con el cual se le designe al departamento que se encargue de llevar a cabo un fin específico, de manera general todas las administraciones tienen funciones bien definidas como pueden ser: desarrollo social, comunicaciones y transportes, educación, salud, turismo, seguridad urbanismo, medio ambiente, finanzas públicas, entre otras. Todas estas tareas son sumamente importantes porque trazan el camino por el cual, se va alcanzar el objetivo que se propuso obtener como meta en un periodo administrativo determinado. Aquí debo señalar que dentro de todos los rubros mencionados con anterioridad a mi consideración hay uno que es sumamente importante y lo considero así, no por el hecho de que los demás no cumplan funciones significativas dentro de la administración, si no por el hecho de que sin el óptimo desempeño de éste, los demás no pueden alcanzar sus objetivos eficazmente, me refiero al papel muy importante que representa el rubro del manejo de las finanzas públicas.

### 1.5. *Finanzas públicas*

El concepto de finanzas, proviene del francés *finance*, que se puede traducir como “rescate”, pero en el contexto de la administración pública al hablar del concepto compuesto de las finanzas públicas, no es más que un sinónimo de la hacienda pública. Es decir, de la función de la administración pública que

elabora los presupuestos generales, recauda los ingresos establecidos y coordina y controla los gastos de los diversos departamentos (Real Academia Española, 2015).

Por tanto, es que se enfatiza la gran importancia de las finanzas públicas para el desarrollo de un Estado ya que prácticamente todas las decisiones del gobierno tienen consecuencias financieras, y éstas a su vez influyen en todas las ramas de la economía, impactando de la misma forma en el sector público que en el privado, por lo que la política financiera de un país y su respectiva administración repercuten de modo decisivo en los programas a largo plazo del desarrollo y estabilidad económicas y sociales del Estado. En este sentido, se entiende que las finanzas públicas se refieren básicamente al conjunto de temas relacionados con la recaudación de ingresos, su administración y el gasto público que realiza el gobierno para atender a través de los bienes públicos las necesidades de la sociedad. En este tenor, para Amieva - Huerta, (2010: XXIX), existen tres funciones básicas que realizan las finanzas públicas los cuales son la recaudación, la asignación y la estabilización. Las cuales define de la siguiente manera:

*La recaudación, es la manera en que se estudia y ejecuta la generación de recursos públicos; la asignación, la podemos entender con la manera en que se distribuye el gasto; y la estabilización, se refiere a todas las tareas y estudios por mantener las variables (inflación, tipo de cambio, deuda) en niveles prudentes.*

Así pues, ya que tenemos en cuenta las tareas principales de las finanzas públicas, nos queda claro que nuestro tema a investigar se liga directamente con una de ellas, con el estudio de la función de estabilización, aunque para llegar a él y entenderlo mejor tendremos que adentrarnos y entender también a la función de la asignación. En este contexto, al adentrarnos en la función de asignación, en nuestro entorno lo podemos relacionar

directamente con el presupuesto estatal.<sup>16</sup> Cabe señalar que la preparación y ejecución del presupuesto nacional, estatal o municipal son funciones que le competen al ejecutivo, la cual tiene que realizarse de la mejor manera posible, porque la administración financiera es un elemento decisivo para el control y la dirección del desarrollo económico y social del Estado, si ésta acción se lleva a cabo irresponsablemente el Estado esta propenso a entrar en crisis.

De ahí que el Ejecutivo estatal dentro del “Plan Estatal de Desarrollo” establece los lineamientos de sus programas de trabajo, así como de las tareas a realizar, aunque cabe señalar que un componente importante de dicha acción es la política de gasto, la cual se expresa dentro del presupuesto de egresos del Estado. De esta manera, el presupuesto es un instrumento por medio del cual se traza el programa de actividades del gobierno y el gasto que se generara con ello. El documento en donde se asienta el presupuesto cada año, presenta de manera detallada como han de ser utilizados los recursos financieros del Estado y al ser este un tema de gran importancia, para que surta efectos tiene que obtener la aprobación y el consentimiento de los órganos superiores del poder ejecutivo y legislativo. En este tenor, la Organización de las Naciones Unidas (1962), al respecto analizó:

*Se ha comprendido que el presupuesto nacional debe servir como instrumento de política económica y social en el más amplio sentido de la palabra, y debe ayudar a los que determinan la política general a establecer un orden de prioridad en las distintas actividades de un programa de desarrollo.*

---

<sup>16</sup> El Presupuesto Estatal en nuestro país se estructura y ejerce a partir de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso de los dos presupuestos el Ejecutivo Federal es el facultado para presentar las iniciativas ante la Cámara de Diputados. Pero, en materia de la Ley de Ingresos la discusión, examen y aprobación corre a cargo de ambas Cámaras que integran el Congreso de la Unión, este proyecto debe estar aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y por la Cámara de Senadores a más tardar el 31 de octubre del año anterior al inicio del nuevo ejercicio fiscal. Por su parte, en materia de Presupuesto de Egresos, la discusión, examen y aprobación corre a cargo exclusivamente de la Cámara de Diputados, quién tiene que aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre del año anterior al inicio del nuevo ejercicio fiscal. Siendo esto así, el Ejecutivo Federal, si no tuviera observaciones que realizar a ambas resoluciones, las publicará a más tardar 20 días naturales después de sus respectivas aprobaciones.



En este sentido, para Guillermo Barnes García (2000), con respecto de la política presupuestal argumenta que sus objetivos básicos son tres: procurar la mayor eficiencia económica, propiciar condiciones de equidad vertical y horizontal, entre los sectores sociales y agentes económicos y finamente mantener la estabilidad macroeconómica.

Es así, como partiendo de los análisis anteriores, se percibe fácilmente que la política presupuestal tiene una función social, porque todos sus objetivos se encaminan a eficientar la economía para que el Estado pueda prosperar. De esta manera pareciera fácil redactar y poner la política presupuestal en marcha, ya que todos seríamos beneficiados, pero precisamente en este tenor, Rawls, John (1995:203), manifiesta lo siguiente:

*Los objetivos de la política presupuestal son cada vez más complejos, ya que en buena medida, asignar recursos en función de prioridades implica cierta subjetividad dada por las negociaciones parlamentarias en sociedades democráticas. Ello se debe a que las prioridades y su definición toman en cuenta desde la concepción del papel del Estado en la economía, hasta las demandas que plantean los diversos sectores. Por tanto, no existen criterios económicos objetivos y únicos para determinar la estructura del presupuesto.*

Siendo esto así, después de analizado el planteamiento anterior es que podemos entender de una manera más apegada a la realidad porque este proceso se vuelve tan complejo, ya que la cantidad de intereses que hay de por medio es enorme y por lo cual en la mayoría de los casos el presupuesto aprobado y aplicado no es el correcto o el que realmente beneficie más a la sociedad, sino solo a unos cuantos.

Ya entendido el proceso de la integración y ejecución de un presupuesto se puede resaltar que el presupuesto no es más que un cálculo financiero anticipado de los ingresos y los egresos Estatales, el cual expresa las decisiones de política de planeación del gasto público. De esta manera está

claro que la Ley de Ingresos, es la ley que establece la forma en la que el gobierno va a obtener dinero, es la autorización de los legisladores al gobierno para que cobren dinero, en la cual están contenidos los montos y formas para cobrar impuestos, derechos y todas las diversas formas con las que el gobierno se hace de recursos para cumplir con sus funciones. En este tenor, por su parte el presupuesto de egresos son las erogaciones presentadas con el objeto de programar el gasto de los recursos recaudados (impuestos, derechos y aprovechamientos) que se distribuye entre las dependencias de la administración gubernamental con la finalidad de dar mayor y mejor desempeño a las funciones públicas.

En esta tesitura, es posible observar la gran importancia que denota la política fiscal dentro de un Estado, ya que trazará de manera definitiva el actuar en el manejo de las finanzas estatales.

#### 1.6. *Política fiscal*

La palabra política, proviene del latín *politicus* y este a su vez del griego πολιτικός, el cual se puede interpretar como aquella actividad orientada en forma ideológica a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar ciertos objetivos (Real Academia Española, 2015). Por lo tanto, podemos entender por política fiscal a todo el conjunto de medidas y actuaciones tomadas por el gobierno con la finalidad de influir en el régimen tributario, el gasto público, el endeudamiento público, en las situaciones financieras de la economía y en el manejo de los recursos públicos por parte de los organismos públicos, tanto centrales como paraestatales y en todo el ámbito nacional y en todos los niveles de gobierno. Para poder lograr sus objetivos, se vale de cuatro instrumentos muy importantes dentro del desarrollo económico del Estado, estos son, la política tributaria,<sup>17</sup> la política de gasto público,<sup>18</sup> la

---

<sup>17</sup> Consiste en la utilización de diversos instrumentos fiscales, entre ellos los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y endeudamiento público, para conseguir los objetivos económicos y sociales que una comunidad políticamente organizada desea promover.

política de endeudamiento<sup>19</sup> y la política financiera.<sup>20</sup> Esto para influir de manera directa en el nivel de precios, en la producción, en la inversión y en el empleo según las necesidades sociales. En este sentido Samuelson y Hordhaus (2005:263), al respecto exponen que:

*La política fiscal es una rama de la política económica que configura el presupuesto del Estado, y sus componentes, el gasto público y los impuestos, como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las variaciones de los ciclos económicos, y contribuyendo a mantener una economía creciente, de pleno empleo y sin inflación alta.*

En efecto, es posible apreciar la importancia de la política fiscal, debido al impacto que influye en los diversos componentes económicos estatales<sup>21</sup> y por ende las variaciones que estas puedan tener en el desarrollo del Estado.

De lo anterior, podemos inferir que los objetivos principales de una política fiscal son:

- Acelerar el crecimiento económico.
- Lograr una plena ocupación de todos los recursos productivos de la sociedad.<sup>22</sup>
- Lograr estabilidad de los precios.<sup>23</sup>

En resumidas cuentas, se comprende que todas las políticas tienen que trabajar de manera concatenada para que en la estructura económica estatal se

---

<sup>18</sup> Conjunto de orientaciones, lineamientos y criterios normativos que emite el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de Gasto público, con el objetivo de orientar los Recursos presupuestarios para su adecuado gasto, durante una administración.

<sup>19</sup> Es la dirección que se traza en cuanto a la adquisición de empréstitos, para permitir un manejo prudente de estos. En cuanto a sus directrices, se pretende que este recurso no sea utilizado como un instrumento compensatorio de las finanzas Estatales. De esta manera, constituye un importante elemento en la planeación financiera.

<sup>20</sup> Esta política tiene como objetivo orientar con respecto a la idoneidad de los instrumentos financieros para el logro de los fines de la política económica general.

<sup>21</sup> Por citar un ejemplo, se pueden tomar en cuenta como componentes económicos, el nivel de producción, el empleo y los precios en el mercado.

<sup>22</sup> Aquí se tienen que tomar en cuenta tanto recursos humanos, como materiales y capitales.

<sup>23</sup> Con esto nos referimos a la regulación de los índices generales de precios para que no sufran elevaciones o disminuciones importantes.

puedan ver los resultados reflejados de los lineamientos generales de la política fiscal.

En este tenor y en función del efecto que una política fiscal tiene sobre la economía de un Estado, se pueden identificar dos tipos en que ésta puede funcionar, estas pueden ser: política fiscal expansiva o restrictiva. En este sentido Paul Krugman (2006: 296) explica lo siguiente:

*Se denomina política fiscal expansiva a la política fiscal que aumenta la demanda agregada y normalmente toma una de las tres formas siguientes:*

- *Un incremento en el gasto público de bienes y servicios.*
- *Una reducción de los impuestos.*
- *Un incremento de las transferencias, como los subsidios por desempleo.*

*Se denomina política fiscal restrictiva a aquella que interviene con el objetivo de controlar la demanda agregada y así provocar un descenso de los precios. Para ello utilizará los mismos instrumentos que en la política expansiva pero en sentido inverso. Actuará por tanto de la siguiente manera:*

- *Disminuyendo el gasto público.*
- *Subiendo los impuestos.*

Como se pudo analizar en la cita que antecede, los efectos de una medida de política fiscal en la actividad económica del Estado tienen aspectos que la van a afectar de distinta manera. Por dicha razón es muy importante diseñar con precisión la política fiscal que se pretenda implementar, para que se realice de la mejor manera y por consiguiente el efecto que se logre, impacte en beneficio de la sociedad.

En esta tesitura se puede observar el papel fundamental que juega el rubro del gasto público dentro de cualquier política fiscal que se implemente, ya que la manera en que se programa denotará un importante factor de redistribución del ingreso del patrimonio nacional, estatal o municipal y por

supuesto de estabilización económica. Por ende, su influencia es decisiva sobre aspectos tan esenciales como la plena ocupación, el consumo, el ahorro y la inversión en el Estado.

### 1.7. Gasto público

La eficacia o manejo inadecuado del gasto público, se encuentra estrechamente ligado al desarrollo, estancamiento o retroceso de la vida social, económica y política de los pueblos o naciones. El gasto público implica el conjunto de erogaciones que realizan los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, el sector paraestatal y los Poderes Legislativo y Judicial, en el ejercicio de sus funciones. Es decir, los gastos realizados por el gobierno desde cumplir con sus obligaciones inmediatas como la compra de un bien o servicio, el pago de sueldos y salarios, hasta cubrir con las obligaciones incurridas en años fiscales anteriores. Bajo esta tesitura, podemos definir entonces al gasto público como todo pago no recuperable que efectúa el gobierno con el propósito de poder desarrollar sus funciones.

En este tenor, hay que tener en cuenta que el gasto público incluye pagos derivados de distintas fuentes de financiamiento y según Amieva (2010:147) se pueden clasificar de tres maneras distintas, conforme a su asignación, su destino y su función, las cuales describe de la siguiente manera:

*En lo que respecta a su asignación, se distribuye entre los distintos órganos y poderes gubernamentales. En cuanto al destino, se clasifica en corriente o de capital. El gasto corriente es el que constituye acto de consumo y que no genera activos (contratación de recursos humanos, servicio, compra de bienes); El gasto capital, es la erogación destinada a la creación de bienes de capital y la conservación de los ya existentes, con el fin de acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales. El último tipo de clasificación, la funcional, indica simplemente el propósito del gasto: si es para desarrollo social o productivo.*

Del examen anterior podemos afirmar que el gasto público puede encausarse a distintos destinos, como por ejemplo infraestructura física en caminos, carreteras, puentes, drenaje y alcantarillado, así como al rubro social que incluye educación, salud y nutrición, pero no hay que olvidar también los gastos de administración y el servicio de la deuda que de igual manera forman parte del gasto. Como se muestra, no existe mayor problema para su comprensión, la verdadera polémica inicia cuando se realiza el análisis de la productividad y/o efectividad del gasto público, ya que este punto llega a ser muy complicado y polémico. En decir, se complica el poder diferenciar si el gasto fue productivo o improductivo. Dicho en otras palabras, si ese gasto implicó un beneficio social o al contrario su productividad o beneficio fue nula. Siendo esto así, y con el propósito de que los programas de gasto público sean productivos y eficientes, Amieva (2010:151) señala que se deben de cumplir al menos dos condiciones para ello:

*...la primera obteniendo el costo más bajo posible en la operación de los mismos, para lo cual tendría que hacerse un uso racional de los recursos; y la segunda en garantizar una combinación adecuada de productos y niveles sostenibles de gasto agregado. Más aún, para que el gasto público sea productivo, la mezcla de productos debe ser óptima.*

Las malas experiencias en cuanto al gasto público ha originado que los gobiernos modifiquen sus criterios sobre estructuración y fines del gasto público, por ello actualmente se refleja entre sus preocupaciones centrales el que los programas gubernamentales consideren invariablemente la unificación y la identidad de las políticas sociales y económicas. De esta manera y con la finalidad de que el gasto público sea bien aplicado y en los fines más necesarios, el Estado establece dentro de su presupuesto una política de gasto público, para poder forjar un compromiso real y palpable para la mejora del nivel de vida de la población. Por lo tanto, el reto que se plantean las políticas del gasto público para la composición equilibrada de éste, es consolidar la economía sin que aumenten los niveles de pobreza extrema y sin que

disminuyan los ámbitos de bienestar alcanzados por la sociedad y que a la vez se perciban mayores oportunidades para mejorar la calidad de vida.

Conforme a lo anterior podemos precisar que el gasto público desempeña un papel fundamental para determinar el desarrollo de las finanzas públicas en la economía estatal ya que si no es bien proyectado, destinado y ejecutado, va a generarse un desequilibrio presupuestal, es decir, va a generarse una diferencia negativa entre los ingresos y los gastos del gobierno. Siendo esto así y para conocer con veracidad el estado de las finanzas públicas y sobre todo para tener en claro si el gasto no está siendo superior al ingreso es que hay que recurrir al balance público.

### 1.8. *Balance público*

El concepto de balance, proviene del francés *balance*, que dentro de nuestro campo de estudio de la administración pública, se puede comprender como la confrontación del activo y el pasivo para averiguar el estado de los negocios o del caudal de recursos (Real Academia Española, 2015). Es así que el análisis de los saldos acumulados de activos y pasivos en un Estado y del resultado de las diferencias entre estos son una herramienta de diagnóstico, por lo tanto, el análisis del patrimonio del gobierno y de los factores que lo hacen variar puede dejar clara la necesidad de políticas más acertadas.

Conforme a lo anterior podemos deducir entonces que el balance del sector público es una herramienta de supervisión para poder diagnosticar las vulnerabilidades que no saltan a la vista notoriamente en el presupuesto. En este sentido, para Bob Traa y Alina Carare (2007), en un análisis realizado para el Fondo Monetario Internacional acerca del balance público, exponen:

*El concepto básico de un balance del sector público es claro: de un lado se suman todos los activos financieros y no financieros acumulados con los años; del otro, todas las deudas y de más pasivos; la diferencia es el patrimonio neto del sector público. Al dejar asentados todos los activos*

*(financieros y no financieros) y pasivos, el balance permite a los analistas evaluar el impacto de las políticas fiscales en el patrimonio neto y las tendencias del patrimonio neto a lo largo del tiempo para determinar la sostenibilidad de las políticas fiscales.*

De esta manera es que mediante este procedimiento se pueden encontrar los indicadores (balances) que permiten evaluar el estado de la posición fiscal. En este contexto, cabe señalar que existen cuatro resultados básicos del sistema de estadísticas de las finanzas públicas: resultado primario global, resultado operativo, resultado del gobierno general y del sector público, es así como Amieva (2010:237) describe los diferentes resultados estadísticos de las finanzas de la siguiente manera:

*El balance primario, es la diferencia entre los ingresos totales menos los egresos totales, excluyendo el pago de intereses. Dado que el pago de intereses no es parte del gasto programable, no constituye un gasto discrecional, Y al reflejar compromisos adquiridos en presupuestos anteriores, se puede descontar el efecto de los intereses en el déficit fiscal. Esta medida del déficit indica en qué forma inciden los compromisos actuales en las necesidades de financiamiento, y permite apreciar de una manera más precisa las operaciones propias del Gobierno.*

*El balance operativo, es aquel que elimina del déficit real el componente inflacionario de los intereses. Así, las necesidades reales de financiamiento del Gobierno no serían tan optimistas como el balance primario. Al no existir una medida uniforme de déficit que incluya todas las estadísticas relevantes, debe optarse por una u otra, de acuerdo con el propósito del análisis.*

*El balance de gobierno general, también en nuestro caso se puede hablar del balance del Gobierno Federal, según el FMI (1986) incluye los componentes de gobierno que se aplican a todas las dependencias de las autoridades públicas de cualquier territorio o a sus jurisdicciones establecidas a través de procesos políticos (incluye también los fondos de*



*seguridad social, los fondos de pensiones de los empleados de Gobierno, el Congreso, las autoridades judiciales, los ministerios o secretarías y las agencias del Gobierno).*

*El balance del sector público, este considera al sector presupuestario y no presupuestario, este último incluye la diferencia entre los ingresos y egresos de las entidades paraestatales no financieras de control presupuestario indirecto.*

Como se pudo comprender, cada tipo de balance nos arrojará datos distintos. En cuanto a nuestro estudio, a los que podríamos recurrir de manera más acertada serían los últimos dos (balance de gobierno general y del sector público) lo que conlleva a analizar que para tener un panorama más completo de la posición real fiscal del gobierno se tiene necesariamente que unificar criterios de cuales van a ser los elementos y/o parámetros que serán sometidos a evaluación.

A manera de ejemplo, exclusivamente en el caso de nuestro país, los elementos que se toman en cuenta para realizar al balance público, con la finalidad de calcular los requerimientos financieros del sector público, según datos de la SHCP (2008:2), son los siguientes:

- 1. Requerimientos financieros de la banca de desarrollo y los fondos y fideicomisos de fomento.*
- 2. Requerimientos financieros del IPAB (Instituto para la Protección del Ahorro Bancario)*
- 3. Pidiregas, requerimientos de proyectos de infraestructura productiva a largo plazo, únicamente llevadas a cabo por CFE y Pemex.*
- 4. Requerimientos de recursos financieros del FARAC, se incluyen los requerimientos financieros del fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas.*
- 5. Programas de apoyo a deudores, relacionado con la correcta aplicación de los recursos de las instituciones bancarias.*
- 6. Las adecuaciones a los registros presupuestarios, incluye cuatro componentes: inflacionario de la deuda indexada, ingresos por recompra*

*de deuda, ingresos por colocación de deuda sobre o bajo par y reservas actuariales del IMSS e ISSSTE.*<sup>24</sup>

De esta manera y mediante el cálculo de estos elementos, es como obtenemos el resultado del balance público nacional, para poder obtener los datos duros que nos marquen la pauta de que es lo que tenemos que mejorar en el caso de déficit o fortalecer para seguir mejorando en caso de superávit en cuanto a los números del balance público.<sup>25</sup> Aunque cabe resaltar, que dentro del balance, lo que más preocupa es reducir en la medida de lo posible el déficit público estatal, ya que si este se va acumulando y crece demasiado, llega el punto en que desestabiliza enormemente al Estado.

### 1.9. Déficit público

La palabra déficit proviene del latín *deficere*, que puede traducirse como faltar. Dentro del campo de la administración pública, significa esa parte que falta para levantar las cargas del Estado, reunidas todas las cantidades destinadas a cubrirlas. (Real Academia Española, 2015). De esta manera siempre que se utiliza el término déficit, se está pensando en la carencia de un bien importante para la subsistencia, porque no se tiene el suficiente dinero para adquirirlo, o de una deficiencia en el suministro de los bienes por parte del Estado a la sociedad, en el momento en que se realiza el balance y esto como consecuencia debido a la falta de una buena distribución del presupuesto en la adquisición de los bienes y servicios, por lo que se llega a un saldo negativo.

Entonces, se puede comprender que el déficit público, también llamado déficit fiscal o déficit presupuestario, es un concepto que describe la situación en la cual los gastos realizados por un Estado, superan el monto de sus ingresos en un periodo fiscal (un año). Por lo tanto, el déficit público es el

---

<sup>24</sup> Cuando se habla de un título con un rendimiento indexado, significa que dicho rendimiento depende de alguna variable, como puede ser la inflación.

<sup>25</sup> En la Administración Pública, el término superávit se utiliza cuando hay un exceso de los ingresos sobre los gastos. Es decir, el balance financiero es favorable.

resultado negativo del balance de las cuentas de las diversas administraciones públicas de un país, desde la nacional, pasando por las entidades federativas, hasta las municipales. En este sentido, podemos estar seguros que indudablemente los déficits fiscales de los gobiernos de todos los niveles generan a través de diferentes modalidades de financiamiento, inestabilidad económica que puede verse reflejada en elevada inflación y desequilibrios en las cuentas con el exterior. Es así que en base al Fondo Monetario Internacional (2001), existen tres fuentes mediante las cuales el Estado puede financiar su déficit:

- a) *La primera es a través de la simulación de adeudos fiscales ejercicios anteriores también conocidos como ADEFAS;*
- b) *La segunda fuente de financiamiento es a través del mercado doméstico de dinero o bien del crédito del Banco Central al gobierno;*
- c) *La tercera fuente de financiamiento es el crédito externo con la emisión de bonos en los mercados internacionales de capital.*

Como se puede observar cualquier supuesto para financiar el déficit conlleva de una u otra manera a que el Estado se endeude. Siendo esto así se confirma que la presencia de déficits anuales constantes dentro del Estado genera aumento del endeudamiento público y esta deuda al ser cada vez más alta conlleva a la generación de crisis económicas, ya que el interés de la deuda al no poder ser pagada incrementa y llega un punto en donde no hay dinero que alcance. Por lo tanto, en este sentido cabe aclarar que déficit no es lo mismo que deuda, el primero ocurre cuando los gastos de un gobierno superan sus ingresos y el segundo se contrae como necesidad para hacer frente al resultado negativo de una acumulación de déficits anuales.

#### 1.10. *Deuda pública*

La palabra deuda proviene del latín, *debĭta*, que puede traducirse como débito. Hoy en día una deuda es la obligación que alguien tiene de pagar, satisfacer o

reintegrar a otra persona algo, por lo común dinero. En cuanto al campo de la administración pública, deuda pública se puede definir como la deuda que el Estado tiene reconocida por medio de títulos que devengan interés y a veces se amortizan. (Real Academia Española, 2015)

Como pudimos observar en el tema anterior, el endeudamiento público o deuda pública se contempla dentro del gasto público, pero a mi parecer es una parte muy importante y decisiva dentro de la estabilidad del Estado, ya que si ésta se contrae de manera no programada y sin un análisis profundo previo de su verdadera necesidad, puede generar a la larga más problemas que beneficios. Ya que de esta manera se puede entender que una mayor deuda pública, disminuye lo que pueden consumir las generaciones futuras.

En este tenor, según cifras para NAFINSA (1984) la deuda pública es la suma de las obligaciones insolutas a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos sobre el crédito de la nación, los estados o municipios. En otras palabras, podemos decir que la deuda pública son el total de los pasivos financieros contraídos de financiamientos internos y externos sobre el crédito estatal.

En lo referente al gasto público, encontramos diferentes líneas doctrinales, que nos guían a diferentes posturas según desde el punto de vista que se analice. De esta manera podemos localizar el contraste entre la doctrina clásica y moderna. En este sentido, se pueden ubicar variados puntos de vista al respecto que son interesantes de comparar. Para poder analizar qué postura puede ser más útil para su aplicación en nuestros días y sobretodo entender la naturaleza de estas.

La doctrina clásica, ha entendido el empréstito como una acción destinada a proveerse de fondos con el fin de hacer frente a los gastos que son urgentes realizar en el presente, es decir, solo es necesario recurrir a él en casos en que el Estado requiere hacer gastos excepcionales y no exista imposibilidad de cubrirlo con los recursos ordinario como puede ser una guerra, epidemias, o problemas que pongan al Estado en situación de bancarrota. En este contexto de ideas, Leroy-Braulieu (1891:164) asevera que:

*El empréstito público o deuda es la facultad del Estado de procurarse el goce o la disposición de un capital ajeno, ya sea mediante la promesa de un reembolso a fecha fija, mediante una remuneración, que recibe de ordinario el nombre de interés y cuya duración pueda ser limitada o indefinida.*

Por lo tanto, se observa que en esta acepción tradicional, la hacienda pública se debe concretizar en un presupuesto equilibrado y en una deuda reducida en lo más posible para garantizar la estabilidad financiera de un país. Esto se refiere a que no tiene como fin primordial el de conseguir recursos, sino fundamentalmente el de implementar una serie de técnicas y sistemas que permiten asegurar la distribución de los recursos oportunamente, así como adecuar los bienes económicos a los gastos, por lo general en el periodo de un año.

En contraste, por su parte, dentro de la doctrina moderna, se considera que el empréstito ha venido a ser uno de los medios más poderosos con los que cuenta el Estado para hacerse de recursos, desempeñando funciones muy importantes dentro del rol estatal. En esta tesitura Faya Viesca (2003:231) señala que:

*Los hacendaristas modernos consideran que el empréstito constituye en sí mismo un auténtico recurso, una fuente de ingresos de tipo ordinario como los impuestos. Para ellos, el fin primordial del tesoro público no es únicamente distribuir los recursos existentes durante un año, desde la iniciación y hasta el término de la ejecución del presupuesto.*

Como podemos inferir de los párrafos anteriores, el empréstito para la doctrina moderna constituye y asegura una buena financiación del presupuesto y aunque por el origen de dicho recurso no encaje directamente en la estructura de los recursos y gasto público, esta figura se ha convertido en un factor sumamente importante dentro de estructura de la hacienda pública moderna

para financiar el Estado.

En este tenor, posteriormente de analizar de manera general la dirección de dichas doctrinas, podemos aseverar que de acuerdo a sus posturas las podemos encontrar en planos totalmente antitéticos, la doctrina clásica avala que los empréstitos solamente deben de ser contratados en casos de extrema necesidad porque un crecimiento acelerado de estos ponen indiscutiblemente en peligro la estabilidad financiera de un país y por su parte la doctrina moderna asegura que el empréstito es un elemento medular dentro del Estado, ya que por medio de éste el Estado puede proveerse de recursos más fácilmente que se pueden aplicar a la brevedad en el contexto público sin necesidad de “sacrificar” y desequilibrar los proyectos presupuestados.

De lo anterior, podemos percatarnos que independientemente de la ideología o doctrina que siga un Estado en cuanto al endeudamiento, la gran mayoría han tenido que recurrir a los empréstitos en algún grado, pero este hecho no es novedad. Lo preocupante aquí, es que hay Estados que han adquirido más deuda de la que pueden sufragar con sus recursos.<sup>26</sup> Conforme a esto, podemos percatarnos que las causas y efectos asociados a un País o Entidad Federativa que ha entrado en una situación de sobreendeudamiento son muy variados y dependen en buena medida, de un conjunto de criterios económicos, políticos, históricos, sociales y culturales difícilmente homogeneizables. Es decir, cada Estado que está en ese supuesto cuenta con factores distintos que los llevaron a ese punto. En este mismo sentido, entre los efectos políticos y sociales asociados al endeudamiento Amieva (2010:274) logra detectar y enlistar los siguientes:

*i) Recortes a la inversión pública: la disminución del gasto público social afecta al desarrollo del capital humano y por tanto, el crecimiento económico.*

---

<sup>26</sup> En este sentido, podemos citar como ejemplo el caso del Estado de Michoacán, ya que dicho estado garantizó el pago de su deuda con sus ingresos Federales. Es decir, comprometió el recurso de las participaciones Federales para el pago de la misma. Esto se dio mediante el Decreto Legislativo No. 253 publicado en el Periódico Oficial del Estado el 1º de octubre de 2007 en el cual se autoriza la bursatilización del impuesto de nómina.

*ii) Aumento de la marginación y la pobreza extrema: se restringe el acceso a servicios sociales básicos debido a la contratación del gasto público y a que los escasos recursos públicos se concentra en zonas urbanas.*

*iii) Las brechas de ingreso y polarización social aumentan: la falta de mecanismos de transmisión al desarrollo humano, crecimiento sin equidad con desigualdad social entre ricos y pobres.*

*iv) Deterioro ecológico: se deriva del crecimiento irregular de las ciudades Y por la presión del aumento de las exportaciones para generar divisas en el pago de la deuda.*

*v) La incidencia del sobreendeudamiento: estancamiento económico, deudas contraídas por regímenes autoritarios, de la libertad de elección de oposiciones de política económica.*

*vi) Dificultades en la planificación plurianual: recortes a las inversiones.*

*vii) Deterioro de las instituciones públicas: de los servicios prestados por el estado y el desprestigio de la función pública que se produce en todo proceso de endeudamiento.*

Como se observa, estos efectos negativos del sobreendeudamiento repercuten sustancialmente en la calidad de gestión de la administración pública y por ende en el nivel de vida de la sociedad que a su vez impacta directamente en el sector productivo. Por lo tanto, cuando ésta no es controlada, en todo tipo de aspectos las sociedades comienzan un declive trascendental en todos los niveles y en distintos sectores como los sociales, políticos y económicos principalmente.

Ahora bien, para su estudio y mejor comprensión es necesario conocer los diversos tipos o clases en que se puede clasificar la deuda pública. Para ello existen diversas formas de hacerlo, pero después de analizar y recopilar a varios autores,<sup>27</sup> podemos destacar que entre las más utilizadas se encuentran las siguientes:

---

<sup>27</sup> La siguiente información se puede confrontar consultando a diversos autores, entre los que se pueden destacar: Amieva Huerta (2010), Faya Viesca Jacinto (2003), Mariani Ochoa Rene (2012), Sánchez Gómez Narciso (2000).

- a) Por su origen. La deuda se clasifica en interna y externa, tomando en cuenta el criterio de la residencia del poseedor de la deuda, el cual está en función de la ubicación y no de la nacionalidad del acreedor. A grosso modo se entiende por deuda interna a los financiamientos que obtiene el sector público, directamente o a través de sus agentes financieros, en el mercado doméstico, mediante la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones, cuyas características principales son el ser pagaderos dentro del país y en pesos mexicanos y por deuda externa bruta se considera a los créditos contratados por el sector público en forma directa o a través de sus agentes financieros con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero en moneda diferente a la moneda nacional.
- b) Por periodo de contratación. Los datos de deuda se clasifican de acuerdo con su plazo original de contratación en corto y largo plazo: el primero se refiere a los préstamos que se obtienen a plazo menor de un año, mientras que el segundo se refiere a los préstamos que se contratan a un plazo de un año o más.
- c) Por fuente de financiamiento. Esta clasificación toma en cuenta la naturaleza de los acreedores financieros como son, para la deuda externa: mercado de capitales, organismos financieros internacionales, mercado bancario, comercio exterior, deuda reestructurada, etc. Para la deuda interna tenemos: valores gubernamentales, banca comercial, sistema de ahorro para el retiro (SAR), sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (Siefos), etc.
- d) Por moneda de contratación. Corresponde sencillamente a la moneda de origen o divisa en la cual se contrató el crédito.
- e) Por país de origen. Se refiere al país de origen de la institución financiera acreedora.
- f) Por instrumento. Esta clasificación obedece a las características jurídicas de los instrumentos que describen la relación que existe entre el acreedor y el deudor. Los instrumentos que actualmente están vigentes



son los pagarés, bonos, valores gubernamentales y los contratos o líneas de crédito.

Posteriormente al análisis de la deuda pública, su impacto, doctrina y clasificación, estamos en condiciones de afirmar que cuando la deuda pública se sabe manejar adecuadamente, tiene también aspectos positivos. De esta manera, para los Estados que necesitan recurrir a ella, una política adecuada de gasto público es fundamental para mantener una postura fiscal sólida y consolidar la estabilidad de su entorno económico.

Pero, cabe señalar que a pesar de que existen modelos fiscales para poder controlar y aprovechar productivamente la deuda contratada por un Estado mediante sus políticas respectivas, en la mayoría de ellos este rubro de la adquisición de deuda pública ha sido el comienzo para desencadenar múltiples problemas financieros. Es derivado de esto, que existe un amplio debate sobre la carga de la deuda, ya que el tema genera mucha polémica e incertidumbre para la estabilidad económica. Por lo tanto es susceptible de analizarlo desde múltiples puntos de vista, por ejemplo, la discusión sobre qué tan prudente es que un Estado deje alguna deuda para la siguiente administración, o el determinar si cuanto mayor es la deuda, más se deteriorará el bienestar de las futuras generaciones, o debates para poder determinar si al incrementar la renta, implica aumentar la carga que se impone a las nuevas generaciones. Como es de percibirse estos son solo algunos supuestos desde los que se puede realizar análisis y aseveraciones pertinentes al tema, porque en realidad ni siquiera en la actualidad los gobiernos tienen la certeza de que tan viable es adquirirla, en qué medida y bajo qué circunstancias, y de esta manera según el punto de vista de que se analice se puede tornar sumamente complicado unificar los criterios sobre cómo debe de actuar el gobierno con respecto a ella, en que momento contratarla y sobre todo hacia qué objetivo destinarla.

Del examen anterior, se puede confirmar la importancia que detenta la política fiscal dentro de cualquier Estado, ya que ésta es sumamente importante dentro de las finanzas públicas por el gran reto que conllevan en cuanto a la

proyección fiscal del gobierno. Es decir, la gran responsabilidad que emana de dicha política, al marcar las directrices de la actividad económica del Estado porque en definitiva moldearan el actuar gubernamental en cuanto a los recursos públicos.

## **CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO**

1. El Estado mediante diversos mecanismos dentro de su organización, clasifica sus funciones para poder tener patrones de actuación bien definidos. Dentro de esta gran organización estatal encontramos a la administración pública, la cual desde un punto de vista formal se le considera al organismo público dotado de diversas competencias para lograr la satisfacción de los intereses generales. De esta manera, podemos afirmar que dicha función es la que realiza el Estado bajo un orden jurídico determinado y por lo tanto el derecho administrativo es la máxima expresión jurídica de la actividad administrativa.
2. Dentro de la actividad administrativa encontramos un gran abanico de tareas, que trazan el camino por el cual el Estado va a tratar de alcanzar sus objetivos. Dentro de esa infinidad de labores que tiene a su cargo la administración pública se detecta una tarea esencial, las finanzas públicas, encargadas básicamente de los temas relacionados con la recaudación de ingresos, su administración y el gasto de dicho dinero público que realiza el gobierno para atender necesidades sociales. En este entendido es que se comprende el porqué de su gran importancia y se consideran esenciales dentro del Estado por que la variante entre su buen o mal manejo va influir directamente en todas las ramas de la economía y por ende impactaran directamente a todo el sector tanto público como privado.

3. Las finanzas públicas se encargan de elaborar los presupuestos, recaudar los ingresos y coordinar los gastos, lo cual no es más que el cumulo de decisiones que se toman en torno al dinero público en base a una función social. Es aquí donde entra el papel fundamental de la política fiscal ya que mediante ésta es donde se determinarán las pautas de la manera en que el Estado actuará en cuanto al manejo del dinero público, influyendo directamente en el proceder de las funciones básicas de las finanzas públicas, en el modo de su recaudación, su asignación y la estabilización.
  
4. El asunto del gasto público, toma un papel fundamental dentro de las tareas de la administración pública, ya que éste es un factor decisivo de la redistribución del ingreso y por esta razón, factor fundamental para que un Estado establezca su economía, mida su consumo, tenga oportunidad de ahorrar o invertir entre otros objetivos. Por ende, la eficacia en su manejo estará estrechamente ligado al desarrollo, estancamiento o retroceso dentro de la vida social, política y por supuesto económica de un Estado. Es tan grande la sensatez que debe de tener implícito el gasto público, que con la finalidad de que sea aplicado de la mejor manera dentro del presupuesto se fija la política de gasto público con el objetivo de forjar un compromiso real para la mejora del nivel de vida social. Por lo tanto, es evidente el papel fundamental que desempeña dicho rubro dentro del desarrollo de las finanzas públicas, ya que si este no se ejecuta de manera adecuada y se empieza a generar una diferencia negativa entre los ingresos y el gasto, se originarán repercusiones negativas en la economía del Estado ya que se producirá un déficit público.
  
5. El déficit público se genera principalmente por una mala distribución del presupuesto, que lo encamina evidentemente a saldos negativos, porque indiscutiblemente los gastos realizados por el Estado superaron los ingresos dentro de un periodo fiscal. De esta manera, cuando el Estado

se encuentra con un nivel de déficit alto y ya no puede por medio de sus ingresos recuperarse y balancear sus finanzas recurre a diferentes fuentes de financiamiento, con el objetivo de sanear y recuperar el saldo negativo, pero cualquier supuesto de financiamiento lo encausará directamente al endeudamiento público.

6. La deuda pública, es sencillamente la obligación en términos económicos que adquiere y reconoce un Estado hacia otro organismo (interno o externo) que le apoyó en el financiamiento de sus necesidades monetarias. De esta manera hay que tener en cuenta que si el endeudamiento sale de control, es decir, el Estado se endeuda en cantidades que le son imposibles de saldar, se tornan una serie de efectos negativos que generan un declive en todos los niveles y sectores sociales, políticos y económicos principalmente.
  
7. El gran reto de un Estado, es lograr estructurar y plasmar dentro de su política fiscal las directrices esenciales que guiarán y moldearán el quehacer de las finanzas públicas en su totalidad. Es decir, conseguir configurar mediante medidas y actuaciones el camino correcto que tienen que seguir en la misma dirección tanto la política tributaria, la política de gasto público, la política de endeudamiento y la política financiera. De esta manera el régimen tributario, el gasto público, el endeudamiento público y en sí, todas las situaciones financieras de la economía del estado y el manejo de los recursos públicos por parte de sus organismos, estarán orientados en la misma dirección, encausados a obtener un mismo fin y de esta manera se logrará alcanzar finanzas públicas más sólidas.

## CAPÍTULO 2

### **Marco jurídico de la deuda pública en México**

SUMARIO: 2.1. Organismos internacionales. 2.2. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre deuda pública. 2.3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2.4. Marco normativo federal que impacta en la regulación de la deuda pública. 2.4.1. Ley de Coordinación Fiscal. 2.4.2. Ley General de Contabilidad Gubernamental. 2.4.3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. 2.4.4. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación. 2.4.5. Ley General de Deuda Pública. 2.4.6. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 2.5 Avances en la regulación. Reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios. 2.5.1. Antecedentes. 2.5.2. Principales puntos de regulación. 2.5.4. Retos en su implementación.

Como ya se tuvo oportunidad de analizar en el capítulo anterior, todo acto administrativo, está siempre permeado de normatividad para que pueda tener validez, por lo que no es posible concebir al mismo fuera de un encuadre jurídico. En este tenor, podemos afirmar entonces, que la administración pública está delimitada por un marco jurídico-estatal.

En el presente capítulo tendremos la oportunidad de analizar y comprender el marco jurídico que se establece para regular y poder encausar todo lo relativo al tema de la deuda pública en el país. Se van a considerar desde los criterios a nivel internacional, para arribar a la normatividad que de

manera más precisa la regulan en México y lograr comprender porque en muchas ocasiones este tema tome ciertos matices.

## 2.1. Organismos internacionales

Para contextualizar a la deuda pública dentro del escenario internacional, es importante conocer los principales organismos que interactúan en dicho rubro. Esto en razón de que la deuda externa es un factor sumamente importante para México, por el impacto socio-económico que trae aparejada.<sup>28</sup> De esta manera los organismos internacionales que tienen injerencia en el tema de la deuda pública, son sumamente importantes para el Estado, ya que se cuenta con ellos como un respaldo financiero en el caso de desequilibrios económicos. Siendo esto así, la deuda externa, comúnmente se negocia a través de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o con el Banco Interamericano de desarrollo (BID). Estas entidades en general expiden reglamentaciones con la finalidad de que los Estados que las integran logren un desarrollo óptimo en cuanto al manejo de sus finanzas.

El FMI<sup>29</sup> es una figura clave en el panorama de la deuda externa, ya que ha logrado adquirir una importancia extraordinaria, debido a que su principal objetivo ha consistido en asegurar la cooperación monetaria internacional para resolver problemas de la balanza de pagos.<sup>30</sup> En cuanto a los países en vías de

---

<sup>28</sup> Únicamente para tener como parámetro, al cierre del año 2014, el saldo de la deuda neta de México sumó \$6.95 billones de pesos. De ese monto corresponden 145,287 millones de dólares (mdd) únicamente al rubro de deuda externa. *Cfr. en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2015/02/09/la-deuda-publica-un-problema-para-mexico>*

<sup>29</sup> El FMI es una institución internacional que en la actualidad reúne a 188 países. Fue creado en julio de 1945 durante la conferencia de Bretton Woods al fin de garantizar la estabilidad del Sistema monetario internacional después de la Segunda Guerra Mundial. Según sus estatutos, su papel principal es fomentar la cooperación monetaria internacional, facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, fomentar la estabilidad cambiaria, contribuir a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes entre los países miembros y eliminar las restricciones cambiarias que dificulten la expansión del comercio mundial, infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos del Fondo.

<sup>30</sup> La balanza de pagos es un registro de todas las transacciones monetarias producidas entre un país y el resto del mundo. Por lo tanto, contabiliza de manera resumida las transacciones internacionales para un período específico (normalmente un año) y se prepara en una sola divisa (generalmente la divisa doméstica del país que interese).

desarrollo, sus créditos sobre todo han ido enfocados para apoyar a las naciones, dictando medidas y estrategias para normalizar sus políticas económicas, tratándolas de ajustar al contexto internacional. Y en cuanto a los países industrializados sus actividades van enfocadas a facilitar la gestión de sus reservas internacionales y la coordinación de sus políticas de cambio. En este sentido Sánchez Gómez (2000:371) al respecto manifiesta:

*El FMI ha incrementado su campo de acción de manera considerable: originalmente se le concibió para dar apoyos temporales a corto plazo a sus Estados miembros con dificultades transitorias en su balanza de pagos; en la actualidad se ha llegado a convertir en la figura principal para que los países, especialmente los del llamado “tercer mundo” puedan tener acceso a los créditos exteriores.*

Por su parte el BM<sup>31</sup> tiene como función principal el otorgamiento de préstamos, pero para el otorgamiento de los mismos, se requiere de reformas políticas e institucionales por parte de los beneficiarios, por lo que se exige un detallado cumplimiento de un plan dentro de los plazos específicos, que serán monitoreados por el banco de acuerdo con la carta de políticas de desarrollo. Al respecto el BM (2015:5) dentro de sus informes ejecutivos expresa:

*La crisis de la deuda debe analizarse como un problema específico de cada país, pues no existe una situación parecida en lo general, lo que ocurre, es que muchas dificultades económicas de las naciones en desarrollo son el resultado de factores sociales, políticos, económicos y naturales que han padecido y que siguen algunos soportando.*

---

<sup>31</sup> El BM Fue creado en 1944 junto con el Acuerdo de Bretton Woods, tiene su sede en la ciudad del Distrito de Columbia, Estados Unidos y actualmente está integrado por 188 países miembros. A grandes rasgos, se le puede definir como una fuente de asistencia financiera y técnica para los llamados países en desarrollo, teniendo como propósito declarado reducir la pobreza mediante préstamos de bajo interés, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos a las naciones en desarrollo.

Ahora bien, en lo que respecta al BID<sup>32</sup> podemos expresar que también tiene como función principal otorgar créditos a países necesitados, pero con la característica de que el apoyo es dirigido exclusivamente a América Latina y el Caribe, con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad dentro de dicha zona. La característica que hace al BID distinto a los anteriores organismos, es que aparte de la función del otorgamiento de créditos, ofrecen donaciones, asistencia técnica y realizan investigaciones en los diversos países miembros con el fin de apoyar en su crecimiento. En este tenor, con respecto al BID, Ortiz Ahlf (1998:79) señala lo siguiente:

*...el BID, ha adoptado una posición más radical en favor de los países en desarrollo, prefiriendo el crecimiento al ajuste, y considera el problema de la deuda como un tema global del sistema económico internacional, que debe analizarse conjuntamente con sus dimensiones sociales, políticas y económicas.*

En resumidas cuentas, podemos percatarnos que a pesar de que las mencionadas entidades internacionales tienen como objetivo principal favorecer y apoyar en la mejora de las finanzas públicas de los diversos Estados Nacionales que los integran y que en cierta forma han tratado de uniformar sus políticas crediticias, cabe señalar que cada una de ellas tiene particularidades que los caracteriza. De esta manera las podemos sintetizar así, el FMI se preocupa principalmente por el financiamiento de los desequilibrios a corto plazo, por su parte BM se ocupa de los programas de desarrollo y de los proyectos a largo plazo y por su cuenta el BID, dentro del área geográfica que abarca prefiere apostar por el crecimiento que por el ajuste.

## *2.2. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre deuda pública.*

---

<sup>32</sup>El origen del BID se remonta a la Conferencia Interamericana de 1890. Esta organización financiera internacional tiene sede en la ciudad de Washington D.C. y fue creada en 1959 con el propósito principal de financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe.



La deuda pública al ser un tema polémico dentro de las entidades federativas del país, por diversas cuestiones como pueden ser políticas, financieras y/o jurídicas por mencionar algunas, se presta en muchas ocasiones a que los órganos o los ordenamientos que los regulan entren en conflictos. Dichos conflictos pueden derivar en ocasiones en acciones de inconstitucionalidad<sup>33</sup> o controversias constitucionales,<sup>34</sup> por dicho motivo es que estos temas llegan a la SCJN la cual tiene que analizar, interpretar y resolver conforme a derecho, de la manera más razonable posible.

En cuanto al endeudamiento público en los Estados se detallan a continuación dos tesis derivadas de acciones de inconstitucionalidad muy interesantes para nuestro tema de estudio, ya que argumentan la necesidad de coparticipación legislativo-ejecutivo en lo que respecta al tema.

En la primera de ellas se formula su postura, estableciendo los siguientes argumentos:

*DEUDA PÚBLICA LOCAL. CONDICIONES CONSTITUCIONALES QUE DEBEN RESPETAR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ADQUIRIRLA, TRATÁNDOSE DEL FINANCIAMIENTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

*Los contenidos normativos de dicho precepto constitucional pueden desdoblarse en los siguientes segmentos: 1. La prohibición de obtener endeudamiento externo, que imposibilita a los Estados y Municipios a recibir financiamiento de entidades o personas extranjeras (acreedor o acreditante); en moneda extranjera (independientemente de quién funja como acreditante); o cuyo lugar de pago sea el extranjero (con*

---

<sup>33</sup> Es un medio de control constitucional, al alcance de órganos del Estado, que tiene por objeto determinar si una disposición de legislación ya sea federal o local, es contraria a alguna disposición constitucional, si esto se confirma por parte de la SCJN, da lugar a la invalidez de la disposición declarada inconstitucional y por ende pierde su fuerza de aplicación.

<sup>34</sup> Es un juicio que se promueve ante la SCJN cuando se suscitan conflictos entre poderes o ámbitos de gobierno. Es decir, mediante dicha figura se impugna si alguno de ellos afecta a otro en su esfera de competencias, contraviniendo con ello a la Constitución.

*independencia de la nacionalidad de las partes o la moneda en que se pacte la operación); 2. La exigencia de destino necesario del financiamiento exclusivamente para inversiones públicas productivas; 3. El principio de unidad o concentración de las finanzas estatales, conforme al cual el régimen atinente a la deuda adquirida por el Estado comprende también a la administración descentralizada; y, 4. Un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento, conforme al cual se definen facultades, tanto de ejercicio potestativo como obligatorio para ambos, y procesos de necesaria colaboración y corresponsabilidad, como manifestación de los pesos y contrapesos que exige el principio de división de poderes. (P. /J. 100/2010 (9a))*

La segunda tesis, va encaminada en el mismo sentido que la anterior, ya que una vez más vuelve a respaldar la responsabilidad de los poderes legislativo y ejecutivo en dicha tarea, ésta tesis se argumenta de la siguiente manera:

*DEUDA PÚBLICA LOCAL. LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA EXIGE LA COPARTICIPACIÓN LEGISLATIVO-EJECUTIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA EL ENDEUDAMIENTO LOCAL.*

*Con la reforma de 1981 al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se permitió a los Estados y Municipios acceder a financiamiento para sus actividades en condiciones más flexibles que antaño, estableciéndose un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo para el tema del crédito público, que busca que éste se ejerza disciplinada, responsable y cuidadosamente, a través de los pesos y contrapesos recogidos en dicho precepto constitucional, conforme al cual: 1) Al Poder Legislativo Estatal le fueron atribuidas expresamente facultades para legislar en materia de deuda pública local, esto es, se le otorgaron atribuciones de orden presupuestal, consistentes en aprobar los conceptos y montos máximos de la deuda pública local que deben fijarse anualmente en los respectivos*

*presupuestos y 2) Al Poder Ejecutivo y, en su caso, a los Municipios, se les impuso, para la obtención y ejercicio del financiamiento, el deber de sujetarse tanto a la normativa local que fuera expedida, como a la autorización del Congreso Estatal relativa a los conceptos y montos en que puede ejercerse; así como el deber de informar al propio Congreso, al rendir la cuenta pública, del ejercicio realizado. A ese respecto, se puntualiza que la normativa local que desarrolle la facultad que asiste a los Estados para acceder a financiamiento no puede soslayar la importante responsabilidad que la Constitución General de la República ha atribuido a la representación popular, a través del Poder Legislativo, mediante las facultades consistentes en: I) aprobar la asunción del crédito; II) autorizar los conceptos del crédito; III) autorizar el monto o el monto máximo del crédito; IV) legislar en materia de ingresos públicos, que es donde se verá reflejado el crédito (como ingreso del Estado) y, además, es de donde provendrán generalmente los fondos para pagarlo; y, V) en el caso de los Congresos Estatales, aprobar los presupuestos de egresos, que es en donde se preverá qué ingresos destinar para los pagos y/o contraprestaciones que resulten a cargo del Estado con motivo del financiamiento, de manera que dicho procedimiento de colaboración y corresponsabilidad debe entenderse como manifestación de los pesos y contrapesos que exige el principio de división de poderes. (P. /J. 102/2010 (9ª))*

De la interpretación sistemática de los preceptos en cita, en lo que al caso interesa, se infiere que dentro de las condiciones que se le otorgan a los Estados para adquirir deuda, está muy clara la obligación de colaboración y corresponsabilidad del ejecutivo y legislativo en cuanto a la competencia de la adquisición de la deuda para garantizar el principio de división de poderes. Esta condicionante del compromiso que adquieren dos poderes para dicha tarea es vital para que se haga de manera responsable dicha contratación, ya que se manifiesta la teoría de los frenos y contrapesos y aplicándolo ya en la práctica los resultados de dichos análisis por ambos poderes podría ser sobresaliente.

En este tenor, posterior al análisis, nos queda claro que en las entidades

federativas, en todos los supuestos de contratación de deuda pública tienen que intervenir indispensablemente tanto el poder Ejecutivo en su proyección, como el Legislativo en su análisis y aprobación, ya que ambos son responsables del impacto que esta tendrá en el Estado. Siendo esto así, todas las entidades federativas del país en el momento de adquisición de deuda pública deben de tener bien clara la responsabilidad de dicho compromiso.

### *2.3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

En el ámbito nacional, en la Constitución al ser la norma suprema del Estado mexicano, se aborda el tema de la deuda pública, para marcar las directrices que se tomaran en cuenta respecto a éste, en las entidades federativas y en los municipios. En su artículo 73 fracción VIII, (CPEUM, 1917) señala que es facultad del Congreso aprobar o no la deuda pública que contrate el Estado mexicano, es así como dicho artículo literalmente expone lo siguiente:

*Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado.*

*El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.*

En un apartado posterior, en el artículo 177, fracción VIII, nuestra carta magna (CPEUM, 1917) enuncia una serie de prohibiciones y supuestos en los cuales los Estados en ningún caso pueden contraer deuda, de esta manera, dicho artículo refiere lo siguiente:

*Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:*

*VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.*

*Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.*

Como se puede observar, dentro del artículo anteriormente citado, en el segundo párrafo se establecen los lineamientos referentes a la contratación de deuda para los Estados y municipios. Esta pauta es muy importante tomarla en cuenta, ya que permeará de manera directa el comportamiento de los gobiernos locales y por ende se tiene que respetar en todas las disposiciones locales y municipales.

En vista de lo anterior, queda claro que nuestra Carta Magna brinda las bases esenciales en las cuales, las normas secundarias tanto federales como locales tendrán que ajustar y justificar los procedimientos y supuestos referentes de la deuda. En este tenor, y después de tener en cuenta los lineamientos referentes a la deuda pública establecidos por la norma suprema

del Estado, procederemos a analizar otros ordenamientos secundarios que lo contemplan y son esenciales para su programación, seguimiento y control, pero sobre todo para garantizar los preceptos establecidos constitucionalmente.

#### *2.4. Marco normativo Federal que impacta en la regulación de la deuda pública.*

Dentro de los instrumentos legales en los que se encuentran regulados los aspectos constitucionales de la deuda pública en México, en el ámbito federal podemos encontrar una infinidad de legislación, pero a continuación tendremos la oportunidad de conocer las que tienen una relación más directa con el tema y sobre todo analizar en qué punto se vinculan. De esta manera encontramos la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley General de Deuda Pública y para finalizar tendremos la oportunidad de realizar un análisis a los avances más recientes en cuanto a la regulación del tema, es decir, un análisis a la minuta de reforma constitucional en materia de disciplina financiera de entidades federativas y municipios.

##### *2.4.1. Ley de Coordinación Fiscal*

Derivado de que vivimos en un Estado federalista y que la política económica y las finanzas públicas se rigen bajo un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF),<sup>35</sup> es de suma importancia tocar esta ley, para entender el impacto que tiene en cuanto al desarrollo de los presupuestos tanto de ingresos como de egresos en todo el país y en todos los niveles. Esta ley posee una implícita trascendencia para la administración pública en los tres órdenes de gobierno

---

<sup>35</sup> El SNCF consiste en que la Federación y las Entidades Federativas pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales las Entidades se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales.

(federal, estatal y municipal), ya que determina los fundamentos de enlace y conexión financiera entre ellos. En este sentido analizando el federalismo desde un ámbito fiscal, de manera adecuada puede aplicarse la definición que Tocqueville (1978) hizo al respecto, en la cual plantea que el sistema federal tiene como fin unir las ventajas que los pueblos sacan de la grandeza y de la pequeñez de su territorio. Esta exposición de Tocqueville confirma de alguna manera la atención que debe darse a todas las partes integrantes del pacto federal, que en esencia como podemos revisar es el fundamento de nuestro SNCF y que dicho sistema se reglamenta a través de la Ley de Coordinación Fiscal.

Ahora bien, después de este preámbulo en el cual se pudo contextualizar la naturaleza de ésta ley, es momento de analizar el objeto con el cual fue diseñada, el cual se expone en su artículo 1º de la siguiente manera:

**Artículo 1o.-** *Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. (...)*

En vista de lo anterior, se puede apreciar el gran impacto que puede tener dicha ley en cuanto a las finanzas públicas de nuestro Estado, ya que en gran medida somos dependientes de la cantidad de los recursos y fondos que la Federación nos destine según la estimación que crea necesaria para nuestro gasto. Bajo esta tesitura se comprende entonces la gran responsabilidad de la federación en cuanto a la distribución de los recursos, de esta manera crea y maneja diversos fondos, enfocados a necesidades diferentes de la sociedad, como pueden ser por ejemplo educación y salud. En lo que a nuestro tema interesa, cabe mencionar que la ley en la fracción II del artículo 47, maneja el

apoyo a este problema, planteándolo de la siguiente manera:

**Artículo 47.** *Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:*

*(...) II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales; (...)*

Se puede derivar entonces que cuando las finanzas públicas de un Estado están deterioradas, la federación por medio del fondo de fortalecimiento a entidades podrá entrar a apoyar en este rubro con el objetivo de que esta acción deje un impacto favorable y fortalezca las finanzas de determinada entidad federativa que presente este problema. Consecuentemente en vista de lo anterior, podemos estar conscientes del trascendental papel de ésta Ley de Coordinación Fiscal, porque es aquí donde se origina el financiamiento del gasto público de los Estados y municipios, ya que de aquí se desprenderá el presupuesto de egresos de la federación en el cual se autoriza el gasto público federal que se ejercerá en todo el territorio nacional, el cual tendrá un impacto enorme en la economía local y de esta manera afectara o beneficiara a los diversos grupos sociales.

#### *2.4.2. Ley General de Contabilidad Gubernamental*

Esta ley tiene una característica muy especial, ya que es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial tanto de la Federación, como en los Estados, el Distrito Federal y en los ayuntamientos de los municipios, para todas las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean de jurisdicción federal, estatal o municipal y también en los órganos autónomos federales y estatales. En razón a lo anterior, esta ley se



crea y diseña con el objetivo de lograr una adecuada armonización financiera en todos los entes públicos que conforman el Estado mexicano, para de esta manera poder establecer criterios generales en cuanto a su contabilidad gubernamental. En este tenor, dicho cuerpo jurídico se origina para poner en claro detalles trascendentales que se requieren para poder alcanzar la finalidad del SNCF. En esta sintonía, es que esta ley sienta las bases en cuanto al tan afamado término de la armonización contable. La ley en su artículo 4º, fracción I, explica en que consiste y lo expone de la siguiente manera:

**Artículo 4.-** *Para efectos de esta Ley se entenderá por:*

*I. Armonización: la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas. (...)*

En vista de lo anterior, tenemos que entender entonces que cuando se habla de la armonización financiera o contable, no se refiere sólo al hecho de igualar características a nivel nacional, sino de la modificación de procesos a través de acuerdos con la intención de llegar a obtener un fin común, que impacte en beneficio de todo el Estado mexicano. De esta manera, en lo referente al adecuado gasto público, ésta ley tiene un impacto benéfico, ya que parte de las tareas que tiene que lograr gradualmente es cubrir el registro de manera específica de las operaciones presupuestarias y contables de la gestión pública del total de las gestiones del país.

Conforme a los legisladores que apoyaron la creación de dicha ley, cuando los objetivos se logren en un 100%, lo que se pretende generar son estados financieros totalmente confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables que permitirán medir si las cuestiones financieras de lugares específicos se están llevando de manera correcta o de lo contrario detectar a

tiempo los errores para corregirlos y no llegar a puntos en donde las cosas se salgan de control.

En vista de lo anterior, se puede pensar que las haciendas públicas están siendo gradualmente mejor vigiladas para la adecuada aplicación de los recursos públicos. De esta manera se evitaría llegar con menor frecuencia a déficits que rebasen la capacidad de pago y con ello a la adquisición de deuda pública cada vez más alta. Siendo esto así, esta ley proyecta un nuevo paradigma en cuanto a las formas de aplicar la contabilidad gubernamental con la finalidad de tener finanzas sanas y coordinadas a nivel nacional. Por dicho motivo en lo que a esta ley respecta, solo nos queda esperar para poder confirmar si con el tiempo efectivamente dicha ley logrará armonizar las finanzas públicas estatales o por el contrario una vez más se queden las buenas intenciones en el papel.

#### *2.4.3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*

Esta ley se diseñó con el objeto de marcar las pautas por medio de las cuales se tendrá que realizar la programación, vigilancia y cumplimiento del ingreso y egreso público Federal, tal como se puede observar en su artículo 6º, el cual expone lo siguiente:

***Artículo 6.-*** *El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a la Secretaría y a la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Asimismo, la Función Pública inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto.*

*Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría para efectos de la programación y presupuestación en los*

*términos previstos en esta Ley. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a los órganos competentes, en los términos previstos en sus respectivas leyes orgánicas.*<sup>36</sup>

Es así como podemos analizar que dicha ley toca temas sobre los patrones que deben de seguirse en cuanto a la debida programación, presupuestación, aprobación, control y evaluación del gasto público con la finalidad de reglamentar su actuación. Cabe señalar que en cuanto al tema específico de deuda pública, dentro del mismo cuerpo normativo, en su artículo 17 se localiza un párrafo que detalla lo siguiente:

*...debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario. En estos casos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, al comparecer ante el Congreso de la Unión con motivo de la presentación de dichas iniciativas, deberá dar cuenta de los siguientes aspectos:*

- I. El monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario;*
- II. Las razones excepcionales que justifican el déficit presupuestario,*
- III. El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario.*

Es de gran importancia dicho apartado, porque como se puede observar, permite incluir el déficit dentro de los presupuestos de ingresos y egresos, pero deja en claro que si se da, debe de ser estrictamente desglosando su monto, su justificación y un aspecto muy importante las acciones requerirlas para un posterior equilibrio. Por ende, se entiende que el endeudamiento público debe darse bajo un debido análisis para que éste tenga un aporte favorable en la sociedad.

---

<sup>36</sup> Este artículo al hablar de Secretaria, se refiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Ya examinado lo anterior, podemos afirmar que dicha ley es de suma importancia para nuestro tema, porque es la que brinda el sustento y reconocimiento legal necesario para que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación puedan manejar dentro de algún apartado el tema referente del endeudamiento público. Pero a pesar de la importancia que guarda la citada ley, es significativo preguntarnos si está realmente cumpliendo sus objetivos y sobre todo en cuanto a nuestro tema interesa, si su regulación es suficiente para controlar los supuestos de endeudamiento que prevé.

#### *2.4.4. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.*

La programación en la obtención de recursos públicos, su distribución y el respectivo gasto que se va a realizar de dichos recursos, se programa en la Ley de Ingresos y posteriormente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para conjuntar el presupuesto, como ya se tuvo oportunidad de analizar en el capítulo anterior, se hacen necesarios documentos formales que en conjunto conformen la denominada Política Fiscal del Gasto. Para ello la SHCP en cumplimiento a la atribución que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, integra el paquete fiscal que se conforma por los criterios generales de política económica. De esta manera la iniciativa de la Ley de Ingresos, el proyecto del Presupuesto de Egresos y la miscelánea fiscal tiene que incluir los criterios, objetivos, directrices mencionados en la política fiscal. Es de esta manera que se proyecta el año fiscal respectivo con base en una economía sana, por lo tanto, los ingresos y los egresos deben ser equiparables para no incidir en excesos, déficits o subejercicios.

En este orden de ideas, pero específicamente en cuanto al rubro de la deuda pública, se establece que el Congreso de la Unión será el encargado de autorizar los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público federal los cuales tendrán que ser incluidos en la Ley de Ingresos

y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Distrito Federal.<sup>37</sup> Pero para que esto se pueda llevar a cabo, el Ejecutivo Federal debe primeramente someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta.<sup>38</sup>

En vista de lo anterior, se puede afirmar que estos dos ordenamientos, son sumamente importantes para el rumbo que va a tomar el gasto público y por ende la deuda pública dentro del Estado. En el caso de la Ley de Ingresos, se podrá establecer la contratación de deuda pública para costear los gastos deficitarios del ejercicio fiscal y por su parte en el presupuesto de egresos se establecerá más detalladamente a donde irá a parar el recurso obtenido por ese endeudamiento o en su caso los montos que hay que pagarse de deudas ya existentes. En este contexto, y en relación al tema de los ingresos y egresos públicos Mariani Ochoa (2012:76) señala lo siguiente:

*...al igual que nunca ha sido procedentemente cobrar ninguna contribución que no esté contemplada en la LIF, no puede efectuarse ningún pago sino está previamente comprendido en el PEF, por lo que éste, representa la base legal de todo gasto público...*

Dicho en otras palabras, estas dos figuras normativas son de suma importancia, ya que en esencia son las bitácoras que programan los movimientos financieros que habrá en un año fiscal y en los cuales el Estado tendrá que ajustarse en cuanto a su gasto en todo tipo de rubros. Pero entonces siendo esto así, habría que cuestionar que es lo que está pasando en medio de toda la programación que existe en cuanto al gasto de los dineros

---

<sup>37</sup> Este criterio se encuentra establecido en el Artículo 9º de la Ley General de Deuda Pública (1976).

<sup>38</sup> Las especificaciones y los supuestos en los que el Ejecutivo debe de presentar los presupuestos al Congreso, se establecen en el artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública (1976).

públicos, porque a pesar de que estos instrumentos jurídicos marcan las pautas rigurosamente de cómo se gastará durante el año fiscal y el Estado se tendría que apegar a ello, anualmente se generan déficits cada vez más altos.

#### *2.4.5. Ley General de Deuda Pública*

La Ley General de Deuda Pública es el conjunto de disposiciones jurídicas que fueron diseñadas con el objetivo de normar la programación, negociación, contratación, autorización, manejo, registro y vigilancia de la deuda pública financiera interna y externa a cargo de las entidades de la administración pública federal, es decir, de todas las dependencias del Ejecutivo, organismos, empresas, instituciones y fideicomisos públicos.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), La SHCP es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de dar seguimiento a la adecuada aplicación de la Ley General de Deuda Pública, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento. Es por esta razón que dicha secretaría se enviste con el carácter suficiente para poder dirigir su buena aplicación. De esta manera en el artículo 4º de la Ley General de Deuda Pública (1976) encontramos las facultades que se le otorgan y que se detallan a continuación:

***ARTICULO 4o.-*** *Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:*

***I.-*** *Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria.*

*Las monedas, el plazo de las amortizaciones la tasa de los intereses de la emisión de valores o de la concertación de empréstitos, así como las demás condiciones, serán determinadas por la propia Secretaría de acuerdo con la situación que prevalezca en los mercados de dinero y capital.*

*II.- Elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.*

*III.- Autorizar a las entidades paraestatales para gestionar y contratar financiamientos externos, fijando los requisitos que deberán observar en cada eventualidad;*

*IV.- Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.*

*V.- Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.*

*VI.- Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas.*

*VII.- Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades.*

Del examen anterior queda en claro la gran responsabilidad que la SHCP posee en cuanto al endeudamiento del Estado mexicano. Cabe recalcar que dicha responsabilidad no es solamente en el ámbito Federal, ya que también cómo se puede observar tiene la obligación de monitorear el avance de las diversas deudas contraídas por las entidades federativas. Este último punto, es

fundamental tenerlo en cuenta para saber si realmente la mencionada secretaría está cumpliendo con el objetivo de sus encomiendas en cuanto al rol del endeudamiento Estatal, para poder determinar si estos instrumentos están cumpliendo sus objetivos.

#### *2.4.6. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*

La presente ley surge por la necesidad de garantizar la participación democrática de los ciudadanos mediante el acceso completo a la información sobre los asuntos del Estado. Desarrollando el contenido del artículo 6° de la Carta Magna, que a grandes rasgos garantiza el derecho de información, estableciendo un modelo administrativo abierto y democrático en contraposición al modelo cerrado y criptográfico anterior,<sup>39</sup> la eficiencia administrativa a través de la rendición de cuentas y la supervisión ciudadana y por ende la reducción de la corrupción.

De esta manera, podemos encontrar dentro de su artículo 4° claramente sus objetivos, de la siguiente manera:

***Artículo 4.*** *Son objetivos de esta Ley:*

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;*
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;*
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;*
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;*
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y*
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena*

---

<sup>39</sup> Cuando se hace referencia a un modelo criptográfico, se alude al arte antiguo de escribir con clave secreta o todo aquello enigmático, es decir, de significación oscura, misteriosa o muy difícil de entender.



*vigencia del Estado de derecho.*

Como es preciso en la cita, esta Ley obliga a todas las autoridades del gobierno Federal a abrir archivos, documentos y toda la información con que cuenten para que la sociedad se entere de la manera en que la gestión pública se lleva a cabo. Esto quiere decir que está obligado por esta ley el Poder Ejecutivo (incluyendo la Presidencia y la Procuraduría General de la República), los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los Organismos Constitucionales Autónomos, como el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o el Banco de México. Es decir, todas las entidades que utilicen recursos públicos.

Se puede deducir entonces, que entre las ventajas que esta ley ofrece contribuye a que se replanteen las relaciones entre sociedad y gobierno y de esta manera se establezcan unidades de enlace por medio de las cuales se acelera el acceso al cumplimiento del derecho a la información como garantía individual en su parte pública. Por ende, se puede comprender que los pilares de esta ley son fundamentales para el correcto manejo de la información y por dicho motivo impacta directamente en el presente tema de análisis, ya que si esta ley se respeta y aplica por los servidores públicos de manera correcta, de forma directa los ciudadanos estamos enterados del manejo del dinero público y por ende se generará un mayor control en él. Es preciso detenernos a ponderar si realmente este instrumento jurídico está rindiendo frutos y logrando cabalmente como herramienta jurídica para el acceso a la información pública o simplemente se está quedando rezagado en el papel, dejando sus principios como una utopía.

## 2.5. Avances en la regulación. Reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios.

La deuda agregada en los niveles de gobierno Estatal y Municipal tiene un equivalente al 3.1% del PIB nacional,<sup>40</sup> que es al cierre del 2014 cercano a los 500 mil millones de pesos. (Véase tabla 1)

**TABLA 1**  
SALDO HISTORICO DE OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y SUS ORGANISMOS<sup>41</sup>  
MILLONES DE PESOS

Entidad	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>1000000</b>													
<b>T O T A L</b>	<b>116,218.4</b>	<b>125,893.0</b>	<b>135,015.0</b>	<b>147,412.4</b>	<b>160,093.5</b>	<b>186,470.0</b>	<b>203,070.2</b>	<b>252,153.5</b>	<b>314,664.3</b>	<b>390,777.5</b>	<b>434,761.2</b>	<b>482,807.2</b>	<b>509,690.3</b>
Aguascalientes <sup>1/</sup>	343.3	711.3	621.0	1,110.0	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
Baja California	1,987.5	2,503.2	3,161.1	3,928.4	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
Baja California Sur	689.8	602.8	572.3	637.5	647.9	662.3	731.0	2,015.4	2,030.8	1,800.0	1,687.7	2,483.8	2,380.4
Campeche	21.7	0.0	20.5	55.7	0.0	56.4	35.0	0.0	328.6	1,010.9	1,115.1	998.5	1,728.6
Coahuila	607.3	261.3	273.0	323.2	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
Colima	342.9	509.2	437.2	593.1	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
Chiapas	926.9	887.7	1,062.9	1,416.0	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
Chihuahua <sup>2/</sup>	4,064.0	4,016.3	5,664.6	5,534.4	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
Distrito Federal	38,284.9	41,634.0	42,310.0	43,527.4	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
Durango	1,314.6	1,778.0	2,592.2	2,710.0	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
Guanajuato <sup>3/</sup>	636.6	1,181.3	1,536.4	1,889.8	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
Guerrero	1,540.7	2,018.1	2,417.5	1,999.4	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
Hidalgo	719.2	1,346.4	1,271.5	2,461.8	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
Jalisco	5,864.2	5,672.3	6,231.9	8,160.9	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
México	31,200.4	31,147.2	29,988.4	31,790.4	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
Michoacán	152.8	1,597.7	1,481.8	2,787.8	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
Morelos	486.2	842.6	851.1	935.7	737.8	653.3	486.1	346.2	1,269.6	2,856.9	2,871.1	4,653.6	5,724.4
Nayarit	100.9	98.4	270.7	363.4	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
Nuevo León	8,704.0	8,418.2	9,248.8	11,721.7	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
Oaxaca	312.2	583.3	552.7	491.7	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
Puebla	1,001.8	2,829.9	3,057.8	3,012.6	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
Querétaro	1,400.8	1,493.5	1,559.5	1,717.3	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
Quintana Roo	1,320.6	1,505.3	2,000.7	1,927.8	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
San Luis Potosí	1,438.0	1,211.0	2,721.0	2,146.0	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

<sup>40</sup> El Producto Interno Bruto (PIB) es la suma de todos los bienes y servicios de demanda final de un país o una región, durante un período determinado de tiempo (normalmente un año). De esta manera la cifra del PIB engloba la producción corriente de bienes finales valorada a precios de mercado.

<sup>41</sup> Saldos al 31 de diciembre de cada año del 2002 hasta 2014.

Sinaloa	3,175.0	3,150.8	3,225.0	4,182.0	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
Sonora	5,030.4	5,460.2	5,419.9	5,744.7	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
Tabasco	576.2	535.5	493.4	690.4	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
Tamaulipas	435.3	758.1	1,343.0	1,008.5	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
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	180.0	180.0	210.0	0.0	0.0	0.0	52.8	43.1	0.0	0.0
Veracruz	2,754.6	1,882.9	3,528.7	3,464.2	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
Yucatán	578.7	874.9	730.3	607.1	743.1	476.0	730.9	2,076.1	1,844.3	2,504.8	2,426.0	2,478.9	2,445.1
Zacatecas	206.9	381.6	370.1	293.5	216.1	133.7	639.6	572.8	682.0	3,708.5	5,321.8	5,842.1	7,243.3

FUENTE: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP.

Como es posible observar en la tabla 1, en la década entre 2004-2014, se cuadruplico el endeudamiento de los Estados y municipios, al pasar de 135 mil millones de pesos a 510 mil millones de pesos, poco más de medio billón de pesos que no impactaron favorablemente ni en la inversión productiva, ni en la generación de empleos, mucho menos en el desarrollo regional en los Estados. De esta manera es simple percibir que la contratación de deuda no ha logrado dar resultados tangibles para los ciudadanos.

En vista de lo anterior y derivado de dicha problemática, durante el mes de febrero de 2015, el tema del endeudamiento sin control por parte de las entidades federativas se convierte formalmente en un tema de la agenda pública federal, que inclusive se desarrolla en torno a una reforma constitucional con el propósito de regular la disciplina financiera de las entidades federativas en el marco de la adquisición de deuda pública.

### 2.5.1. Antecedentes

El 17 de febrero del presente, en sesión pública ordinaria, se turnó la minuta para conocimiento, análisis y dictamen correspondiente de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria de las entidades federativas y los municipios. Dicha minuta tiene como

antecedente la votación adoptada por la Cámara de Diputados, desde el 17 de julio de 2013, pero la cual por diversos motivos no pudo trascender de manera eficaz y hasta el presente año, fue que pudo votarse favorablemente la minuta de la propuesta de reforma.

Siendo esto así, a continuación profundizaremos con más detalle el desarrollo que tuvo dicha minuta desde que paso a ser un tema de agenda pública en julio de 2013, hasta febrero de 2015, que es la fecha en la que formalmente se aprueba y concreta en un proyecto de reforma constitucional. En un primer momento podemos identificar que el 17 de julio de 2013, en sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, fue aprobado el dictamen que agrupó 10 iniciativas de legisladores de diversos grupos parlamentarios, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y de los municipios, turnándose a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales. Posteriormente con fecha 24 de Julio de 2013, la mesa directiva del Senado de la República dio trámite a dicha minuta y la turnó para su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, con opinión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público. En este tenor, el 22 de agosto de 2013, en sesión extraordinaria del pleno de la Cámara de Senadores, se aprobó el dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 25, 73, 79, 108, 116 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y de los municipios.

Ulteriormente, el 1º de septiembre de 2013 la minuta correspondiente se remitió a la Cámara de Diputados. Esta minuta se recibió y turno a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis, estudio y elaboración del dictamen correspondiente. En tanto, el 24 de septiembre de 2013, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la minuta con proyecto de decreto por el que reforman y adicionan diversas disposiciones de la constitución, en materia de disciplina

financiera de las entidades federativas y de los municipios, por 455 votos en sentido positivo, para discusión en lo particular se reservó la propuesta del párrafo 4º de la fracción VIII del artículo 73, mismo que no obtuvo la votación calificada. Así, la Cámara de Diputados aprobó el acuerdo por el cual se autorizaba al Senado de la República remitiera a las Legislaturas de los Estados el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios, sólo con los artículos aprobados por ambas Cámaras. Consecuentemente el 26 de septiembre de 2013 se reciben en el Senado las minutas del proyecto de decreto, la mesa directiva de la Cámara de Senadores turna la minuta para su estudio y elaboración de dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudio Legislativo Segunda con opinión de la comisión de Hacienda y Crédito Público.

Después de aproximadamente 15 meses, en sesión pública de la Cámara de Senadores, el 15 de diciembre de 2014 las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos con opinión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, presentaron el dictamen relativo a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y de los municipios y con proyecto de acuerdo de la Cámara de Diputados con relación a dicha minuta. Cabe señalar que en dicho dictamen se propuso que con base en lo dispuesto por la parte relativa de la fracción E del artículo 72 constitucional y con una nueva propuesta de texto construida a partir del intercambio de impresiones y concreción de acuerdos entre legisladores de diversos grupos parlamentarios de ambas Cámaras del Congreso General se remitiera a la Cámara de Diputados la minuta ya aprobada en todas sus partes por ambas cámaras, salvo en lo relativo al texto propuesto para el párrafo 4º de la fracción VIII del artículo 73 constitucional, a fin de que considerará el nuevo planteamiento propuesto para dicho párrafo en materia de control parlamentario del

endeudamiento público por las haciendas de los Estados. Siendo esto así, el dictamen de referencia fue aprobado por 88 votos a favor y 14 votos en contra, disponiéndose su remisión a la Cámara de Diputados.

Posteriormente, el 22 de diciembre de 2014, en sesión pública de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, diputados federales y senadores integrantes de diversos grupos presentaron una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Consecuentemente, el 5 de febrero del presente, en sesión celebrada en la Cámara de Diputados, se abordó para su discusión el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales con el proyecto de decreto de reformas constitucionales en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. Finalmente, el 17 de febrero la minuta anteriormente señalada fue aprobada por el Senado con un total de 92 votos a favor, 7 en contra y cero abstenciones. De manera que, se remitió a los Congresos Estatales para los efectos del artículo 135 Constitucional,<sup>42</sup> por lo que actualmente sólo se está en la espera de la aprobación de la mayoría de las Legislaturas Locales<sup>43</sup> para que se pueda formalizar y tener el carácter definitivo de reforma constitucional.

Como se tuvo oportunidad de observar, después de dos años se logró concretar un proyecto para controlar las finanzas de las entidades federativas. La minuta aprobada el pasado 10 de febrero, formalmente es un nuevo proceso legislativo constitucional, pero en el fondo constituye la reiteración de proyectos ya expuestos anteriormente. Cabe señalar que este proceso duro tanto tiempo en consolidarse debido principalmente a las resistencias que había por parte de algunos legisladores en torno al debate del federalismo en el país. La discusión

---

<sup>42</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 135: *“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados”*.

<sup>43</sup> Para obtener la mayoría de las Legislaturas Locales y se pueda proceder a la reforma Constitucional, se necesita del voto a favor de al menos 17 Congresos Estatales.

estuvo fraccionada en dos vertientes, por un lado, los que estaban a favor del proyecto, que lo consideraban benévolo debido a que desde su perspectiva los Estados al ser libres y soberanos habían abusado del poder conferido y al implementar este proyecto se podría frenar el crecimiento sin control del monto de su deuda pública y por otro lado, los que estaban en contra de dicho proyecto, al considerar que se estaba dañando el pacto federal, ya que aumentarían las atribuciones del Congreso de la Unión y de la Auditoría Superior de la Federación en detrimento de los congresos locales y de las entidades de fiscalización de los Estados y de la misma manera al politizar las decisiones económico financieras fundamentales de las entidades federativas a favor de la SHCP, se estaría anulando de facto a la autonomía financiera de los Estados y municipios.

En cuanto a lo que compete al Estado de Michoacán dentro de este procedimiento de Reforma Constitucional, el pasado 14 de abril se presentó dicho dictamen ante la Septuagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado, para discusión y en su caso aprobación. En este sentido, se emitió voto a favor respecto de la minuta, con treinta votos a favor, tres en contra y cero abstenciones. El argumento de la legislatura de manera general fue que concuerdan con el Congreso de la Unión en que se debe de fortalecer el marco normativo existente a efecto de unificar las normas aplicables a los tres órdenes de gobierno, ya que con dicho proyecto se prevé reglamentar todo aquello que signifique deuda, en cualquier nivel de gobierno, y con más razón, siendo este punto un tema crítico de actualidad en la estabilidad de las finanzas estatales.

### *2.5.2. Principales puntos de regulación*

En esta tesitura, es que por medio de la propuesta de reforma se pretende atender éste problema de fondo. Es decir, hacer frente al uso desmedido de recursos públicos y por ende poner un límite a la desmedida contratación de empréstitos. Siendo esto así, es que dentro de la reforma se abordan los siguientes puntos de regulación:

1. Otorgar las facultades suficientes al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria, relacionada con el manejo de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.
2. Incorporar a la constitución el principio de estabilidad de las finanzas públicas y su consideración en el sistema de planeación democrática del desarrollo. Es decir, su debida observación en la elaboración de los planes Nacional, Estatales y Municipales de Desarrollo.
3. Establecer la premisa de que el endeudamiento público de las entidades federativas compromete elementos de interés para las finanzas públicas nacionales.
4. Señalar que la ley general relativa a las normas de endeudamiento de los Estados, Municipios y Distrito Federal que se expida, tendrá la finalidad de que dicha legislación aborde temas de los límites y modalidades para afectar las participaciones en garantía.
5. Obligar a la inscripción de los empréstitos contratados en un registro público único de deuda pública.
6. Crear un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda pública y las sanciones aplicables a los servidores públicos que incumplan la normatividad.
7. Establecer una instancia de control en el ámbito del Poder Legislativo Federal, para conocer y emitir observaciones a la instancia competente del gobierno federal, cuando alguna entidad federativa pretenda obtener la garantía federal para la contratación de empréstitos públicos, si se trata de un Estado que presente un nivel elevado de deuda conforme a lo que disponga la ley.
8. Describir diversos elementos de responsabilidad financiera en la contratación de deuda pública por los Estados y los municipios, entre los que destacan:
  - La posibilidad de contratar operaciones de refinanciamiento o reestructura.



- Sustento constitucional federal al otorgamiento de garantías estatales para créditos contraídos por los municipios.
  - Prohibición de contratación de deuda pública para el pago de gasto corriente.
  - Previsión de la autorización de las legislaturas estatales a la contratación de crédito público, con mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes y con base en la clara explicación de los siguientes elementos: mejores condiciones de mercado, destino de los recursos, capacidad de pago y establecimiento de la fuente de pago o del otorgamiento de garantías.
  - Establecer previsiones en la eventual contratación de empréstitos de corto plazo por Estados y municipios, con la obligación de liquidar dichos pasivos a más tardar tres meses antes de la conclusión del periodo de gobierno.
9. Ampliar las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, para fiscalizar deuda pública, así como el destino de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.

Es bajo esta tesitura como de forma breve y concreta, podemos ubicar estas nueve cuestiones que en resumidas cuentas son los puntos medulares que se implementan en dicha propuesta con la finalidad de fortalecer el buen manejo de las finanzas públicas y sobretodo tratar de controlar la deuda pública dentro de las Entidades Federativas y en los municipios, ya que ésta en los últimos años se ha visto gravemente afectada.

### *2.5.3. Retos de la implementación*

Es evidente que en el endeudamiento de diferentes Estados y municipios del país que hoy en día están al límite en cuanto a los montos de su deuda pública tuvieron diversos factores que los arrastraron a su situación actual, como

pueden ser la desviación de recursos, el mal manejo de los mismos, entre otros.

Siendo esto así, el proyecto de reforma en materia de disciplina financiera de Estados y municipios regulará lo que ocurra a partir de su entrada en vigor, pero esto no va a lograr sanear por sí solo las finanzas públicas que se encuentran tan dañadas en diversas entidades federativas del país. Para que esto pueda empezar a reflejar un impacto positivo en dichas entidades, se necesita tener importantes y verdaderos compromisos para que la legislación secundaria tanto a nivel federal y local permita asegurar los principios básicos de responsabilidad democrática gubernamental, transparencia en la gestión pública, cabal rendición de cuentas, planeación democrática del desarrollo a favor del crecimiento económico, el empleo y la justicia social. En el fondo tenemos que enfrentar un modelo en donde la decisión del endeudamiento se ha convertido en una variable política y no financiera. Romper ese modelo en donde cada año las Legislaturas de los Estados entran en chantajes permanentes con el Ejecutivo sobre las cantidades de deuda que se van a aprobar y donde el voto a favor o en contra de la propuesta depende no del beneficio que se pueda obtener en el Estado, sino de únicamente intereses personales que se convierten en “acuerdos políticos”.

En este tenor, tiene que quedar muy en claro que el destino de la deuda pública tendría que ser únicamente para inversión pública productiva. Es decir, que se utilice para generar ampliación de los activos sociales y que aumente los ingresos públicos. Bajo esta tesitura, es evidente que el endeudamiento no es malo, si se usa de manera eficiente, racional y con magnitudes manejables, siendo esto así se convierte en un instrumento que genera desarrollo, que financia crecimiento y permite responder rápidamente a demandas sociales. Pero, si no se manejan con estos criterios de responsabilidad, que rompen con la magnitud soportable y no responden a principios de solvencia pueden generar un esquema de complicación para el presente y para el futuro, tal como se vive actualmente. El mayor reto aquí es establecer los alcances que el Estado debe mantener y los principios por los que debe de velar, que serán las

condiciones de estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero con el propósito de que sean consistentes y congruentes al plan nacional, estatal y municipal de desarrollo.

En este contexto, es entendible que una reforma constitucional no es la única solución al gran problema. De manera particular la reforma no podrá terminar con el problema. El freno al endeudamiento de los Estados, es imposible que se alcance de manera aislada, por esa razón se necesita reforzar con mecanismos eficaces de transparencia, efectiva planeación democrática del desarrollo y seguimiento del gasto, entre otros. En este tenor, hay que tener en cuenta que cada Estado tiene su situación específica, por lo que se tiene que estudiar de manera particular con detalle el endeudamiento de cada uno. Es decir, no nos podemos ir únicamente por el análisis del monto de la cifra absoluta de su deuda, porque se estaría cometiendo un grave error, ya que hay al menos cuatro factores que analizar para saber si una entidad está en crisis financiera por los montos que reporta. Para hacer un análisis de la composición de la deuda, hay que tener en claro que cambiará sustancialmente dependiendo desde el punto en que se analice y por ende el listado de los estados con mayor problema cambia drásticamente si son medidos bajo un factor u otro. Estos cuatro factores desde los que se puede analizar la deuda son los siguientes:

1. El monto absoluto de deuda pública por entidad.
2. La capacidad de soportar la deuda en función de los ingresos locales y el PIB que se generan en cada entidad. Un ejemplo lo podemos analizar así, en 2014 la entidad más endeudada en valores absolutos fue el Distrito Federal con aproximadamente 67 mil millones de pesos, el 13% del total de la deuda del total de los estados. Sin embargo con proporción al PIB fue uno de los estados más bajos, con tan solo el 5.2 %, cifra inferior a estados más chicos como por ejemplo Durango con 5.9%, Veracruz con 6.5%, Michoacán con 6.8%, San Luis Potosí con 6.8% y Zacatecas con 9.2%.
3. El costo que la deuda genera en cada entidad, ya que este factor merma directamente en la débil situación financiera de los Estados. Es decir,

analizar las tasas de interés contratadas, plazos y el tipo de empréstito que se convino.

4. La proporción que representa el pago anual de la deuda de las participaciones que reciben de la federación. Ya que esto se convierte en algo muy perjudicial para las entidades porque los recursos que se tienen para destinar el pago de obligaciones con frecuencia es al mismo tiempo la única disponibilidad para financiar su gasto. De esta manera se genera un círculo vicioso en donde el recurso ya no alcanza a cubrir su gasto corriente y tienen que recurrir a más deuda.

Un gran reto para poder poner en marcha la propuesta de reforma, es tener estos parámetros presentes, porque en el análisis del endeudamiento de los Estados se va a tener que especificar en un primer momento como serán medidos dichos montos. Por ejemplo, se encontrarán casos en los cuales a pesar de localizar entidades con una cantidad alta de deuda, no generarán mayor problema debido a que ésta estuvo bien invertida y con una buena estructura para su pago. Por el contrario habrá otras entidades en las que el monto de su deuda no sea de las más altas en relación a la escala nacional, pero que quizás no tienen con qué solventarlas, ni siquiera una propuesta favorable para solucionarlas. Como se muestra será un gran reto para las instancias de control que pretenden implementarse con relación al monitoreo de deuda pública, ya que va a ser determinante, entre otros detalles, tener presentes dichos parámetros bien definidos y analizados.

De esta manera, se puede confirmar que el tema de la transparencia va necesariamente aparejado al tema de la deuda. Para que esta reforma pueda impactar benéficamente la sociedad y para terminar más fácilmente con los vicios de corrupción que se han visto envueltos en este tipo de situaciones, la Ley de Transparencia debe coadyuvar y establecer como responsabilidades, las mínimas obligaciones de los gobiernos tanto Federal, Estatal y Municipal para que entreguen en su totalidad toda la información relativa a la deuda pública y muy importante el señalar con claridad la deuda con proveedores para estar en plenas condiciones de hacer los análisis respectivos.

## CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

1. Es necesario destacar las normas que le dan soporte jurídico a la materia de la deuda pública, ya que hay que tener claro que todos los hechos o fenómenos con incidencia económica impactan directamente en la estructura estatal. De esta manera, es importante que se conozcan adecuadamente para que los entes o dependencias involucrados en la toma de decisiones, no vulneren la seguridad jurídica al momento de darle tratamiento y seguimiento a dicho tema o por su parte si no están cumpliendo sus objetivos, poder indagar en donde se encuentra la falla.
2. Los organismos internacionales que tienen injerencia en el tema de la deuda pública, son sumamente importantes para el Estado, ya que se cuenta con ellos como un respaldo financiero en el caso de desequilibrios económicos y por supuesto por el apoyo que brindan con su experiencia y asesoría para implementar programas de desarrollo que los ayuden a fortalecer sus finanzas y por ende a consolidarse y crecer. En el marco de la deuda externa de nuestro Estado Mexicano, comúnmente se negocia a través de organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o con el Banco Interamericano de Desarrollo.
3. En el ámbito nacional encontramos en un primer momento criterios emanados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Específicamente en cuanto al endeudamiento de los Estados, los criterios coinciden en que para la contratación de deuda pública tienen que intervenir indispensablemente tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo, ya que ambos son responsables del impacto que ésta tendrá en el Estado. De esta manera deberán de tener previamente un análisis profundo de su viabilidad y necesidad y si esta fue aprobada, tener un control posterior en cuanto al seguimiento de su recurso para que sea

aplicado íntegramente en el rubro al que se requirió.

4. Dentro del marco regulatorio federal, encontramos un par de leyes que se vinculan directamente con las finanzas del Estado debido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que nos rige, por lo que indiscutiblemente tienen total conexión con el desenvolvimiento y desarrollo del mismo. Estas son la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La primera, se crea como herramienta por la cual se estima la cantidad de recursos y fondos que nuestro Estado necesita, es decir, origina el financiamiento del gasto público de los Estados y municipios. Por su lado, la segunda se instaure para coadyuvar a la primera marcando las pautas en cuanto a la debida programación, presupuestación, aprobación, control y evaluación del gasto público con la finalidad de reglamentar su actuación.
5. Los presupuestos (ingresos y egresos) tienen como su principal función el control financiero del Estado. De esta manera, al tener un control presupuestario adecuado, se entiende que se podrá medir qué es lo que se está haciendo. Es decir, comparando los resultados de la administración con sus datos presupuestados correspondientes para verificar los logros o remediar las diferencias en donde hubo fallas. Por lo tanto, cuando los presupuestos se estructuran y aplican de manera correctamente con forme a las pautas que les marcan las leyes, se supone que estos podrán desempeñar tanto roles preventivos, como correctivos dentro del Estado.
6. La Ley General de Deuda Pública es el conjunto de disposiciones creadas con el objetivo de normar la programación, contratación, autorización, manejo, registro y vigilancia de la deuda pública, tanto interna como externa de todas las entidades pertenecientes a la administración pública federal. En este tenor, la encargada de la

aplicación de dicha ley es la SHCP.

7. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información se crea por la necesidad de garantizar la participación democrática de los ciudadanos, mediante el acceso completo a la información sobre los asuntos del Estado, estableciendo un modelo administrativo abierto y democrático, tratando de alcanzar la eficiencia administrativa a través de la rendición de cuentas y por ende la reducción de la corrupción. De esta manera, como se pudo analizar se contribuye a que se replanteen las relaciones entre sociedad y gobierno y de esta manera se establezcan unidades de enlace por medio de las cuales se acelera el acceso al cumplimiento del derecho a la información contemplado en nuestra carta magna en el artículo 6º.
8. Como es de observarse, no ha bastado con un cumulo de leyes en la materia para regular y controlar la adquisición de deuda pública en el Estado. En el fondo, se requiere además de leyes, enfrentar un modelo en donde la decisión del endeudamiento se ha convertido en una variable política y no financiera y romper ese modelo en donde cada año las Legislaturas de los Estados entran en chantajes permanentes con el Ejecutivo sobre las cantidades de deuda pública que se van a aprobar y donde el voto a favor o en contra de la propuesta depende no del beneficio que se pueda obtener en el Estado, sino de únicamente intereses personales que se convierten en “acuerdos políticos”.
9. un avance muy significativo con el objetivo de regular la deuda pública, se plasmó en la minuta con proyecto de reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios, el pasado mes de febrero del año en curso. Esta reforma promete sanear las finanzas públicas de los Estados y municipios del país.

10. El freno al endeudamiento de las entidades federativas, es imposible que se alcance de manera aislada, únicamente por medio de legislación. Por esa razón, se necesita reforzar con mecanismos eficaces de transparencia, efectiva planeación democrática del desarrollo y seguimiento del gasto, entre otros.



## CAPÍTULO 3

### **Entorno jurídico de la deuda pública y su comportamiento en el Estado de Michoacán (análisis 2002-2014)**

SUMARIO: 3.1. Marco regulatorio estatal. 3.1.1. Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo. 3.1.2. Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo. 3.1.3. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán de Ocampo. 3.1.4. Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo 3.1.5. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán. 3.1.6. Cuenta Pública de la Hacienda Estatal. 3.2. Análisis del comportamiento y desarrollo de la deuda pública en el Estado de Michoacán. 3.2.1. Administración 2002-2008. 3.2.2. Administración 2008-2012. 3.2.3. Administración 2012-2015.

En el presente Capítulo tendremos la oportunidad de analizar el comportamiento y evolución de la deuda pública, exclusivamente en lo concerniente al ámbito del Estado de Michoacán. Dicho comportamiento será analizado en un periodo temporal de 12 años, iniciando el estudio en el 2002 y cerrando el mismo en diciembre de 2014. En un primer momento se estudiará el entorno jurídico que se establece en el Estado de Michoacán para regular y poder encausar todo lo relativo al tema de la deuda pública estatal. Ello nos permitirá poder entender de una manera más clara por que en ocasiones tanto la normatividad o la evolución de la deuda pública tomen ciertas direcciones. Posteriormente, en un segundo momento se adentrará al análisis del

comportamiento y la evolución de la deuda pública, para entender en qué momentos y bajo qué circunstancias esta se desarrolló y llegó a los números que actualmente se encuentra.

### *3.1. Marco regulatorio estatal.*

En toda actividad en la cual se desarrollan interacciones de diversos actores sociales, necesariamente se requiere de normas jurídicas que regulen el comportamiento de los sujetos que intervienen en ella, llámense ciudadanos o por su parte servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.<sup>44</sup> Estas normas interactúan permanentemente y regulan los deberes y derechos que toda la sociedad establece para sus miembros. Es de esta manera que a continuación tendremos oportunidad de analizar el marco regulatorio estatal en lo concerniente al tema de la deuda pública. Es decir, se enlistarán todas aquellas normas jurídicas que de manera estrecha están vinculadas a nuestro tema de análisis en el Estado de Michoacán.

#### *3.1.1. Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.*

La Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, al ser la norma suprema dentro de la entidad federativa, determina las directrices básicas en las cuales se actuará en cuanto al tema del gasto público y por ende de su deuda. De esta manera, la constitución enmarca las pautas de la siguiente manera:

En el artículo 44, fracción XI se le conceden atribuciones al Congreso del Estado, facultándolo para que brinde las bases de la contabilidad gubernamental, dicho precepto está plasmado de la siguiente manera:

---

<sup>44</sup> De acuerdo a la Secretaría de la función Pública, el Servidor Público es la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinada al Estado, en cualquiera de sus tres Poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia. Por lo tanto, los Servidores Públicos únicamente pueden hacer aquello que expresamente les faculta la Ley.

*Artículo 44.- Son facultades del Congreso:*

*... XI.- Legislar en materia de ingresos del Estado, y analizar y discutir anualmente el Presupuesto de Egresos, así como revisar, fiscalizar y dictaminar la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal. De igual manera, revisar, fiscalizar y dictaminar sobre la aplicación de los recursos otorgados a las entidades paraestatales y otros que dispongan de autonomía.*

*El Congreso deberá aprobar en el presupuesto de egresos del ejercicio las partidas necesarias para solventar las obligaciones incurridas en ejercicios anteriores y pagaderas en dicho ejercicio, que constituyan deuda pública del Estado o de las entidades paraestatales que cuenta con la garantía del Estado, conforme a lo autorizado por las leyes y los decretos correspondientes, y aquéllas que se deriven de contratos de proyectos para prestación de servicios aprobados por el Congreso conforme a las leyes aplicables.*

*Para la revisión de las cuentas públicas, el Congreso se apoyará en la entidad de fiscalización superior, que se determinará Auditoría Superior de Michoacán. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiere exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.*

*Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos, egresos, patrimonio y deuda, para los poderes del Estado y sus Municipios, así como los organismos que por disposición de ley se consideren autónomos y cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes de la materia a fin de garantizar su armonización.*

Como se puede inferir del precepto citado, el Congreso del Estado tiene la facultad y a la vez obligación de legislar en todo lo referente a las finanzas

públicas del Estado. Por lo tanto, tiene total injerencia en el análisis y posterior aprobación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para un año fiscal. Pero algo de igual manera importante dentro de este artículo es que también se establece claramente su atribución de revisar, fiscalizar y dictaminar sobre la aplicación de los recursos presupuestados, para lo cual se apoyará en la Auditoría Superior de Michoacán, ya que éste es el ente de fiscalización superior en el Estado en cuanto a las cuentas públicas.<sup>45</sup>

Por su parte, en relación a la misma materia en el artículo 60, específicamente fracción V, se le conceden atribuciones al Ejecutivo, facultándolo para promover todo lo referente al mejoramiento de la administración pública en general y en la fracción VII en la creación del proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Dicho apartados del mencionado precepto los encontramos plasmados de la siguiente manera:

*Artículo 60.- Las facultades y obligaciones del Gobernador son:*

*... V.- Iniciar ante el Congreso leyes y decretos que tiendan al mejoramiento de la administración pública;*

*... VIII.- Presentar cada año al Congreso, a más tardar el treinta y uno de marzo, la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal correspondiente al ejercicio fiscal próximo anterior, y a más tardar el veinte de septiembre las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos para el año siguiente...*

Como se puede observar, dicha obligación del Ejecutivo, especificado en la figura del gobernador es trascendental para un adecuado desempeño de la administración pública, porque al depender de él la proyección de dichos instrumentos financieros, tiene el deber de hacerlo de la mejor manera posible para que exista una adecuada repartición del ingreso en relación a su gasto y de esta manera el aparato Estatal funcione de la forma más correcta y precisa.

De esta manera, se pueden localizar diversos instrumentos jurídicos

---

<sup>45</sup> Para profundizar a más detalle las tareas específicas que tendrá a su cargo dicha entidad, revisar el artículo 134 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

locales que tienen como objetivo reglamentar parámetros estipulados en la constitución estatal. Así, entre la normatividad que interviene de manera más estrecha en el ámbito del gasto público, podemos mencionar la Ley de Planeación Hacendaría, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo; la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado; la Ley de Deuda Pública; y, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, las cuales analizaremos a continuación.

### *3.1.2. Ley de Planeación Hacendaría, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo.*

Esta ley se crea con el objeto principal de reforzar preceptos acerca de un adecuado gasto público. En este sentido, su objetivo es regular la programación, presupuesto, ejercicio, contabilidad, control, vigilancia y evaluación del gasto público Estatal y municipal, bajo los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, calidad en el servicio y economía. Cabe señalar que lo novedoso de esta ley es que en ella se reconocen y adoptan para las necesidades de nuestro Estado preceptos estipulados en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como en las normas y lineamientos que emite el Consejo Nacional de Armonización Contable.<sup>46</sup> Es decir, esta Ley pretende coordinar los preceptos existentes del gasto público a nivel federal y local para tratar de unificar criterios y contribuir al proyecto federal de armonización contable.

En vista de lo anterior, podemos entender que la presente ley busca apoyo para lograr fortalecer y unificar los criterios de las finanzas del Estado y dicha actividad corre a cargo de la Secretaría de Finanzas y Administración. Es

---

<sup>46</sup> El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) es un organismo de armonización que tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos. Este consejo desempeña una función única debido a que los instrumentos normativos, contables, económicos y financieros que emite deben ser implementados por los entes públicos, a través de las modificaciones, adiciones o reformas a su marco jurídico, lo cual podría consistir en la eventual modificación o expedición de leyes y disposiciones administrativas de carácter local, según sea el caso.

así que con el objetivo de poder armonizar las finanzas estatales, el artículo 14 le otorga la facultad a dicha secretaría de integrar el proyecto del presupuesto de egresos. Dicho precepto lo encontramos plasmado de la siguiente manera:

*Artículo 14. ...La Secretaría, realizará los ajustes que procedan e integrará el Proyecto de Presupuesto de Egresos que se someterá a la consideración del Ejecutivo del Estado, para su envío al Congreso, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, mismo que lo discutirá con posterioridad a la Ley de Ingresos.*

Como es evidente en la pauta que antecede, para poder crear un proyecto de presupuesto de egresos, la secretaría tendrá que realizar estudios pertinentes con el propósito de formular una política de gasto público razonable. Es por esto que deduzco que dicha secretaría es la dependencia idónea para tal actividad, porque es justo ahí en donde se tiene el concentrado de la información financiera del Estado respecto al desenvolvimiento de los indicadores de resultados e impacto en la sociedad y de contar con criterios financieros, para que se permita incrementar la eficiencia en el aprovechamiento de la capacidad del Estado.

En este orden de ideas, nos queda claro que dentro de dicho proyecto, se tienen que tocar temas primordiales para la gestión, entre ellos el rubro de la deuda pública y con respecto a éste señala lo siguiente:

*Artículo 18. La iniciativa de decreto que contenga el proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, que presente a la consideración del Congreso el Ejecutivo del Estado, contendrá lo siguiente:*

*... VII. Situación de la deuda pública al fin del ejercicio presupuestal en curso y estimación de la que se tendrá al cierre del que se propone. ...*

Como es de observarse, en el tema específico de la deuda pública en el

Estado, la ley no entra en detalles específicos para su manejo. Pero por tal motivo, dentro de dicho ordenamiento se localiza en su artículo 8º que se confiere la responsabilidad de dicha materia a la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, mencionando que sólo se podrán contratar empréstitos para financiar programas y proyectos en los términos que de esta última emanen.

Del análisis anterior, resulta necesario admitir que esta ley se construye y plantea esencialmente en apoyo al Ejecutivo, ya que pretende estructurar una eficiente administración financiera estatal y poder armonizar las legislaciones existentes. Pero siendo esto así, es indispensable preguntarse entonces si la ley está cumpliendo con sus objetivos, porque estos no se están viendo reflejados dentro del contexto estatal y si esto es así, resulta imprescindible detectar en donde está la falla que no lo permite.

### *3.1.3. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán de Ocampo*

Estas figuras jurídicas son clave en la correcta distribución de los recursos públicos. Es así que tienen esencialmente como propósito el cálculo y negociación anticipado de los ingresos y egresos de la actividad económica del Estado para a partir de eso establecer metas y acciones a realizar. En dicha actividad hay responsabilidad compartida, tanto del Ejecutivo<sup>47</sup> facultándolo para integrar y presentar el proyecto del ingreso y egreso específicamente, como del Legislativo<sup>48</sup> delegándolo para el análisis, discusión y aprobación de dichos proyectos. Así, podemos observar como cada poder tiene tareas claras y específicas que coadyuvan para alcanzar un mismo fin, el correcto manejo de las finanzas públicas, en específico su correcta distribución, para con ello lograr el máximo beneficio social. En este tenor, podemos observar como todo este

---

<sup>47</sup> Para profundizar más en dicha actividad recurrir al artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>48</sup> Para profundizar más en dicha función recurrir al artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

proceso de los mencionados presupuestos desde su integración hasta su aprobación son de suma importancia para el óptimo desarrollo del Estado, porque es aquí donde se establece el destino y rumbo que tendrá el Estado durante un año fiscal. En este sentido, pero en el tema específico de la deuda pública estos dos instrumentos cumplen de igual manera un rol trascendental, porque dentro del presupuesto es donde se tendrá que especificar el monto de las partidas necesarias para solventar todas las obligaciones que tendrán que pagarse en el próximo ejercicio y por ende todo aquello que constituya deuda pública.

Siendo esto así, por la importancia en el seguimiento y la necesidad de la buena aplicación de dichos instrumentos es que entra la función esencial de la Auditoría Superior de Michoacán para controlar y supervisar las acciones que se lleven a cabo a fin de dar seguimiento al presupuesto público.<sup>49</sup> Por lo tanto, queda claro que el presupuesto aprobado tanto de ingresos como de egresos esta investido de carácter obligatorio y se tiene que utilizar para el beneficio de la sociedad. De lo contrario si se determina por el organismo facultado para su revisión que se está causando daño y/o perjuicio que afecta a la hacienda pública estatal, se podrá iniciar el procedimiento correspondiente e imponer los medios de apremio que se señale en la ley.<sup>50</sup>

#### *3.1.4. Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo*

En 2003, el Congreso del Estado bajo las facultades que la Constitución del mismo le confiere expide la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán. Esta ley busca establecer las bases para la contratación de empréstitos, así

---

<sup>49</sup>Para profundizar más en dicha tarea recurrir al artículo 134 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>50</sup> La ley maneja diversos medios de apremio en contra de las faltas u omisiones por parte de Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones. Estas pueden ser desde una sanción administrativa, una sanción penal o aquellas sanciones emanadas de un juicio político. Las leyes determinarán los casos y las circunstancias específicas en las que se deba sancionar de una u otra manera, pero los procedimientos para aplicarlas se desarrollarán de manera autónoma y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. *Cfr.* en Art. 107, Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.



como también regular la administración de la deuda pública del Estado. En este sentido, encontramos dentro del ordenamiento<sup>51</sup> que la única finalidad en la adquisición de deuda pública estaría encaminada para la realización de inversiones públicas productivas.

Siendo esto así, se puede observar en un primer momento que la ley deja muy amplio el concepto. Pero, en este sentido, más adelante en un artículo posterior deja sin lugar a dudas dicho parámetro y especifica lo siguiente:

*Artículo 5º. Para los efectos de esta Ley, se entiende por inversiones públicas productivas las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, así como cualesquiera obras o acciones que en forma directa o indirecta produzcan beneficios para la población, generen o liberen recursos públicos o produzcan incremento en los ingresos de las entidades, incluyendo las acciones para refinanciar o reestructurar deuda a cargo de las entidades.*

Ahora bien, ya que se tiene claro los supuestos en los cuales el Estado está legitimado para endeudarse, es importante conocer los parámetros que ella misma marca para que se pueda llevar a cabo dicho procedimiento en caso de ser necesario, entre los cuales podemos conocerlos precisamente en la ley, como se plasman a continuación:

*Artículo 2. (...)*

*La contratación de deuda por parte de las entidades se sujetará a los montos de endeudamiento neto aprobados por el Congreso y a lo establecido en la presente Ley.*

*El Congreso, podrá autorizar el ejercicio de montos y conceptos de endeudamientos netos adicionales a los previstos en las leyes de ingresos del Estado, o de los municipios, cuando a juicio del propio Congreso éstos cuenten con la capacidad de pago necesaria para hacer frente a dichas obligaciones.*

---

<sup>51</sup> Respaldo en el artículo 1º y 3º de la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

*No obstante lo anterior, las entidades podrán contratar deuda directa de corto plazo sin la previa autorización del Congreso, en adición a los montos de endeudamiento neto aprobados en las leyes de ingresos correspondientes, excepto los 6 meses anteriores al día en que concluya el periodo constitucional de las entidades públicas, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:*

*I. Que su vencimiento y liquidación se realicen dentro del ejercicio fiscal para el que se contrató, o que los mismos no excedan el periodo constitucional de la administración que contrató dicha deuda.*

*II. Que en todo momento, el saldo insoluto total del monto principal de la deuda, contratada durante el Ejercicio Fiscal no exceda del 5 % de los ingresos ordinarios de la entidad de que se trate. Para efectos de lo anterior, se entenderá por ingresos ordinarios, los ingresos que perciban cada una de las entidades por concepto de ingresos propios, participaciones en ingresos federales, aportaciones federales y otros que sustituyan a los mencionados anteriormente o que recurrentemente perciba la Entidad que corresponda, sin considerar los recursos derivados de financiamiento; y,*

*III.- Asimismo, el Estado y sus Municipios podrán contratar deuda directa, siempre que su vencimiento y liquidación se realicen seis meses antes del término de la administración estatal o municipal que la contrate y que su monto neto no exceda del cinco por ciento de los ingresos ordinarios de la entidad de que se trate durante el ejercicio fiscal en que se contrate la deuda. Para efectos de lo anterior, se entenderá por ingresos ordinarios, los ingresos que perciban cada una de las entidades por concepto de ingresos propios, tales como participaciones en ingresos federales y aportaciones federales y otros que sustituyan a los mencionados anteriormente o que recurrentemente perciba la entidad que corresponda, sin considerar Recursos derivados de financiamiento.*

*La deuda contratada conforme a los dos párrafos anteriores quedará sujeta a los requisitos de información y registro previstos en esta Ley y no requerirá la autorización del Congreso, tanto para su contratación como para el otorgamiento de garantías.*

*La deuda a que se refiere el párrafo quinto de este artículo no podrá ser*

*refinanciada o reestructurada, salvo previa autorización del Congreso.*

Del precepto anterior en cita, se infiere que para la adquisición de deuda pública en el Estado, se tienen que seguir procesos. En el primero de ellos, el Congreso examina la viabilidad de la contratación y posteriormente la aprueba o rechaza según el resultado de su análisis. Pero en el segundo supuesto, contempla que el Estado se puede endeudar dejando la aprobación del Congreso de lado. Es decir, en dicha hipótesis el Estado puede endeudarse sin la autorización del Congreso, de esta manera, el Ejecutivo tiene la facultad suficiente para adquirir deuda pública, sin que el Legislativo tenga algún tipo de injerencia, siempre y cuando ésta sea deuda pública a corto plazo.<sup>52</sup>

En este tenor, a grandes rasgos podemos analizar que en la primera suposición, la responsabilidad de contratación de deuda pública es bipartita y existe un freno y contrapeso por parte de los poderes que en dicha decisión participan. Pero, dentro del segundo supuesto, es sin duda el proceso de adquisición que más llama la atención, por el gran compromiso y responsabilidad que guarda el Ejecutivo Estatal de forma parcial en la adquisición de deuda pública, porque únicamente basta que el Ejecutivo lo considere necesario para que este ocurra.

### *3.1.5. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán*

Como su nombre lo indica, esta ley surge al pretender garantizar el derecho de acceso a la información. Por ende, procura promover la transparencia de la función pública y su rendición de cuentas por parte de las autoridades. Siendo esto así, en la misma ley se argumenta porque dicha información pública debe de estar al alcance para toda la sociedad declarando lo siguiente:

---

<sup>52</sup> Un aspecto que reviste importancia a efectos de la Política Económica es el del plazo de duración del empréstito, el cual puede ser a corto o largo plazo. A corto plazo es aquella deuda en la cual su vencimiento y liquidación se realizarán dentro de ese mismo ejercicio fiscal anual en que fueron contraídas. A largo plazo es la deuda en la que su vencimiento excede el ejercicio fiscal anual en que se contrató y según su monto pueden tener una duración muy variada y extensa.

**ARTÍCULO 2.-** *La información pública materia de este ordenamiento, creada, administrada o en posesión de los órganos previstos en esta Ley, es un bien público en poder del Estado, cuya titularidad reside en la sociedad, misma que tendrá en todo momento la facultad de disponer de ella para los fines que considere en los términos previstos por ésta. En la interpretación de esta Ley se deberá atender los principios de máxima publicidad, gratuidad y prontitud de la información.*

En este tenor, al reconocer a la sociedad como titular de dicho bien público, se abre la oportunidad de poder conocer todo el actuar gubernamental y en lo concerniente a nuestro tema, se genera la oportunidad para poder acceder y analizar la buena programación y aplicación del gasto público, ya que tal como se observa en el precepto anterior la sociedad está facultada de tener cuentas claras.

Como podemos atestiguar muchas de las pretensiones recogidas en un ordenamiento jurídico no han trascendido del papel, ya que al menos en lo que a nuestro tema concierne, la información del manejo íntegro de las finanzas públicas estatales no está llegando de manera completa a los ciudadanos. Lo que incita a seguir trabajando en el tema para poder detectar en donde se encuentran las fallas que no lo permiten.

### *3.1.6. Cuenta Pública de la Hacienda Estatal*

En cuanto al tema de la importancia de la transparencia y el acceso a la información pública, es momento de analizar una figura que reúne las características concretas de dicha tarea, con esto hago alusión a la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal. Este es el informe que rinde anualmente el Poder Ejecutivo al Congreso del Estado, para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances de su acción reguladora en el desarrollo económico y social del Estado.

La Cuenta Pública en el Estado está sustentada en su marco jurídico Constitucional aprobado por el Congreso del Estado. Fundamentándose en la Constitución Política del estado de Michoacán, en el artículo 60, fracción VIII, el cual se señala:

*Artículo 60.- Las facultades y obligaciones del Gobernador son:*

*(...)*

*VIII.- Presentar cada año al Congreso, a más tardar el treinta y uno de marzo, la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal correspondiente al ejercicio fiscal próximo anterior...*

Cabe señalar que la base técnica para su elaboración es el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, basado en los principios contables, normas, procedimientos y metodologías a través del cual se registran las operaciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, otorgando con ello un alto grado de confiabilidad. Permitiendo además generar información que facilite las tareas de evaluación y fiscalización del origen de los ingresos y sobre todo del destino del gasto.

De lo anterior, se puede observar que es principalmente utilizada por el Congreso del Estado y particularmente por la Entidad de Fiscalización Superior del Estado. Es decir, por la Auditoría Superior del Estado de Michoacán, para llevar a cabo sus tareas de examen, revisión, evaluación y auditoría del ingreso y del gasto público. De esta manera, la fiscalización legislativa es un proceso de revisión, inspección y evaluación exhaustivo que permite comprobar que se ha procedido conforme a la ley y a las normas establecidas en materia de ejecución de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos con carácter correctivo. Es decir, se realiza de manera posterior a la conclusión del ejercicio de referencia.

En este tenor, se puede observar que es un documento básico para todos aquellos que requieran conocer la situación de las finanzas y resultados de la gestión o gestiones gubernamentales de los años fiscales anteriores. Por

consiguiente, es de señalar que la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal será una herramienta esencial dentro de nuestra investigación, para poder analizar el comportamiento que ha tenido la Deuda Pública Estatal en los últimos doce años.

### *3.2. Análisis del comportamiento y desarrollo de la deuda pública en el Estado de Michoacán*

Cuando los ingresos ordinarios presupuestados por el gobierno no son suficientes para hacer frente a su gasto público, como ya se tuvo oportunidad de analizar en capítulos anteriores, el Estado se ve en la necesidad de recurrir a la deuda pública con la finalidad principal de estabilizar sus finanzas. En este sentido, Michoacán es una de las entidades federativas del país que en los últimos años ha recurrido frecuentemente a este recurso. Por lo tanto, uno de los Estados de la república mexicana con mayor crecimiento de deuda pública en la última década, encontrándose posicionado al cierre del 2014, en el número onceavo a nivel nacional en cuanto al monto de sus obligaciones financieras y empréstitos contraídos.<sup>53</sup>

En el presente apartado se analizará el comportamiento que ha tenido la deuda pública en el Estado de Michoacán, partiendo del año 2002 y concluyendo el análisis en el 2014, con la finalidad de poder entender de una manera más precisa porqué las cifras se han comportado de esa manera hasta nuestros días. En este tenor cabe señalar que el estudio se inicia en el año 2002 debido a que fue en este año en que se detecta que comienzan los cambios muy evidentes en cuanto al crecimiento de los montos de la deuda pública en el Estado.

---

<sup>53</sup> Ocupando el lugar 11° a nivel nacional, con un monto de \$17,329.7 millones de pesos al cierre del año 2014. Según datos proporcionados por la Unidad de Coordinación Fiscal con Entidades Federativas de la SHCP, en el Registro de Obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas.

### 3.2.1. Administración 2002-2008

Para efectos de contextualizar el desarrollo de la deuda pública dentro de esta administración, es preciso señalar que dicho periodo de gobierno estuvo representado por el Ing. Lázaro Cárdenas Batel en el Poder Ejecutivo, y por la XLVIII, XLIX y LXX Legislatura respectivamente en el Poder Legislativo, es decir, en el H. Congreso del Estado.<sup>54</sup>

El año 2002, esta administración reporta que en cuanto a sus obligaciones al cierre anual, su monto de pasivos a corto plazo fue de \$1416 y a largo plazo de \$142.4.<sup>55</sup> Por su parte, en cuanto a su reporte de obligaciones financieras ante la SHCP se ubica la cifra de \$152.8 millones de pesos.<sup>56</sup>

Posteriormente a pocos días del inicio del siguiente año, el 17 de enero de 2003, se promulga la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual llega a marcar un nuevo rumbo en cuanto a un respaldo para poder financiar de manera formal y regulada el desarrollo de Michoacán. En este contexto y bajo los lineamientos de esta nueva ley, en ese mismo año, el 28 de enero, mediante el decreto legislativo 259,<sup>57</sup> se realiza una contratación de deuda hasta por la cantidad de 1,500 millones de pesos. Cabe mencionar que en este mismo año, el 18 de agosto, se realiza la primer reforma a la recién creada Ley de Deuda Pública que tan solo seis meses antes se había publicado. Esta reforma modificó el alcance de varios preceptos contenidos en ella,<sup>58</sup> pero dentro de todas estas modificaciones, destaca de manera

---

<sup>54</sup> Únicamente doy referencia de los representantes del poder Ejecutivo y Legislativo porque son los poderes que tienen injerencia y responsabilidad en el tema de la adquisición de Deuda Pública.

<sup>55</sup> Datos obtenidos de los Estados financieros de la Cuenta Pública Estatal al cierre del año 2002.

<sup>56</sup> Dato proporcionado por la SHCP, según el Registro de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos al cierre del 2002.

<sup>57</sup> Según datos del citado decreto legislativo, esta adquisición de deuda pública, se sustentó en inversiones públicas productivas y su destino estaba etiquetado en cuatro rubros. \$800,000,000 para realización de obra pública pendiente de iniciar o concluir a la fecha, \$200,000,000 para adquisición de reserva territorial, \$300,000,000 para la construcción de distribuidores viales en cinco municipios del Estado y \$200,000,000 para distribuir recursos a los diversos subcomités de desarrollo regional del Estado.

<sup>58</sup> En esta reforma se contempló, la modificación del artículo 2; el artículo 7; el párrafo segundo del artículo 8; los incisos a, c y d del párrafo segundo del artículo 20; se adiciono un párrafo tercero a los artículos 2, 8 y 9; un párrafo segundo a los artículos 11 y 12 y el artículo 22.

importante la adición del párrafo tercero del artículo 2, por la facultad tan amplia que le otorga al ejecutivo, el cual se transcribe de la siguiente manera:

*En el caso de las obligaciones directas a corto plazo que contraigan las entidades para solventar necesidades urgentes, producto de circunstancias extraordinarias e imprevisibles, siempre que su vencimiento y liquidación se realicen dentro del ejercicio anual para el que se contraten, y que su monto neto no exceda del cinco por ciento de sus respectivos presupuestos de egresos del ejercicio fiscal correspondiente; quedarán sujetas a los requisitos de información y registro previstos en esta Ley, y no requerirán de la autorización del Congreso, tanto para su contratación como para el otorgamiento de garantías.*

Como se puede inferir del citado precepto, esta adición facultó ampliamente al ejecutivo, para que sin autorización del Congreso del Estado, éste pudiera contraer deuda de corto plazo y le dejó totalmente a su criterio discernir en qué casos un supuesto se podría considerar una circunstancia extraordinaria e imprevisible a las que refiere la Ley. Siendo esto así, en el año 2003 se reporta que en cuanto a sus obligaciones al cierre anual, su monto de pasivos a corto plazo fue de \$1572 y a largo plazo de \$1591.<sup>59</sup> Por su parte, en cuanto a su reporte de obligaciones financieras ante la SHCP se ubica la cifra de \$1597.7 millones.<sup>60</sup>

Después en el año 2004, con respecto a la contratación de deuda no hubo ningún movimiento hasta el último día del año, el 31 de diciembre mediante el Decreto Legislativo 507<sup>61</sup> el Congreso del Estado autoriza al

---

<sup>59</sup> Datos obtenidos de los Estados financieros de la Cuenta Pública Estatal al cierre del año 2003.

<sup>60</sup> Dato proporcionado por la SHCP, según el Registro de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos al cierre del 2003.

<sup>61</sup> Según datos del citado Decreto Legislativo, esta adquisición de Deuda Pública, se sustentó en inversiones públicas productivas y su destino estaba etiquetado en ocho rubros, los cuales se etiquetan de la siguiente manera: \$183,261,050 para obras a cargo de SCOP, \$18,695,326 para obras a cargo de la Secretaría de Cultura, \$10,000,000 para obras a cargo del Instituto de Vivienda, \$37,600,000 para obras a cargo de Junta de Caminos, \$91,384,394 para obras a cargo del Comité de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, \$300,000,000 para ejercerlos por la unidad programática "Programas Convenidos en Obras



Ejecutivo, una segunda contratación de empréstitos hasta por la cantidad de \$1,500 millones de pesos. De esta manera, en el año 2003 se reporta que en cuanto a sus obligaciones al cierre anual, su monto de pasivos a corto plazo fue de \$2,588 y a largo plazo de \$1,479.1.<sup>62</sup> Por su parte, en cuanto a su reporte de obligaciones financieras ante la SHCP se ubica la cifra de \$1481.8 millones de pesos.<sup>63</sup> Como es de observarse, conforme a los datos que se reportan ante la SHCP, parecería que su deuda disminuyó en contraste al cierre del año inmediato anterior, pero si se evalúa el monto de deuda a corto plazo se puede observar que vertiginosamente casi se duplico, aumentando en tan solo 1 la cantidad de \$1,016 millones de pesos, lo que nos muestra que el endeudamiento por esta vía no tuvo ningún freno, sino por el contrario, se dio de manera desmedida.

Posteriormente durante el transcurso del año 2005 la administración no adquiere ningún empréstito por la vía de autorización del Congreso del Estado. Pero, al cierre de este año, se reporta que en cuanto a sus obligaciones, su monto de pasivos a corto plazo fue de \$2,403 y a largo plazo de \$2,786.<sup>64</sup> Por su parte, en cuanto a su reporte de obligaciones financieras ante la SHCP se ubica la cifra de \$2,787.8 millones de pesos.<sup>65</sup> De estas cifras, se puede destacar que aunque no hubo contratación de empréstitos nuevos, los montos crecen en razón de los intereses y rendimientos en que fueron contratados.

Ulteriormente, durante el 2006, el 30 de diciembre, mediante el Decreto Legislativo 112,<sup>66</sup> el Congreso del Estado autoriza al Ejecutivo refinanciar la deuda existente hasta por un monto de \$2,525 millones de pesos y adicionalmente destinar al financiamiento de reservas otro monto adicional

---

y Acciones”, \$24,500,000 para obras de electrificación en poblados rurales y colonias populares y \$834,559,230 para ejercerlos por la unidad programática “Erogaciones adicionales y Provisiones”.

<sup>62</sup> Datos obtenidos de los Estados financieros de la Cuenta Pública Estatal al cierre del año 2004.

<sup>63</sup> Dato proporcionado por la SHCP, según el Registro de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos al cierre del 2004.

<sup>64</sup> Datos obtenidos de los Estados financieros de la Cuenta Pública Estatal al cierre del año 2005.

<sup>65</sup> Dato proporcionado por la SHCP, según el Registro de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos al cierre del 2005.

<sup>66</sup> El citado Decreto Legislativo, autoriza \$2,525 millones de pesos para refinanciar la deuda y adicionalmente otro monto por \$100 millones de pesos, para poder destinarlas al financiamiento de reservas, comisiones, coberturas de tasas y demás instrumentos o gastos que se generen por el proceso de refinanciamiento, lo que da un monto total autorizado hasta por \$2,625 millones de pesos.

hasta por \$100 millones de pesos. Derivado de estas acciones, se reporta que en cuanto a sus obligaciones, su monto de pasivos a corto plazo fue de \$2,827 y a largo plazo de \$2,596.<sup>67</sup> Por su parte, en cuanto a su reporte de obligaciones financieras ante la SHCP se ubica la cifra de \$2,811.4 millones de pesos.<sup>68</sup>

Posteriormente, ya en el año 2007, el 12 de marzo, se lleva a cabo por parte del Congreso del Estado una segunda reforma a la Ley de Deuda Pública,<sup>69</sup> dentro de las diversas modificaciones que tuvo lugar, se puede destacar el apartado que marca la pauta a que el Estado y los municipios puedan contraer deuda directa, pero esta no podría ser refinanciada o reestructurada<sup>70</sup>. También se puede analizar dentro de esta reforma un punto importante, se adecuó la ley para poder llevar a cabo reestructura de deuda, ya que para reestructurarla por este medio, el Gobierno del Estado tenía un inconveniente en el artículo 117 Constitucional que en su fracción VIII, establece: *"..Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas..."*. De esta manera podemos observar uno de los candados con los que se enfrentaba el gobierno y no se podía contratar deuda para pagar deuda, es por esto que ante el presente problema, el Congreso del Estado "clarifica" la ambigua definición de lo que representaba una inversión pública productiva y realiza una adecuación al artículo 5º de la Ley de Deuda Pública para que las inversiones públicas productivas se entiendan de la siguiente manera:

*"...todas aquellas destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, así como cualesquiera obras o acciones que en forma directa o indirecta*

---

<sup>67</sup> Datos obtenidos de los Estados financieros de la Cuenta Pública Estatal al cierre del año 2006.

<sup>68</sup> Dato proporcionado por la SHCP, según el Registro de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos al cierre del 2006.

<sup>69</sup> En dicha reforma, se modifican los artículos 2, 3, 4, 5, 6,7; 9 párrafos primero y segundo; 11, 12, 14, 15, 16,19; inciso d del 20. Y se adicionaron el párrafo segundo al artículo 1º; el párrafo segundo y los incisos 1,2,3,4,5 al artículo 3º; el inciso e y el último párrafo al artículo 20; 20 y 24.

<sup>70</sup> Cfr. En artículo 2º de la mencionada reforma.

*produzcan beneficios para la población, generen o liberen recursos públicos o produzcan incremento en los ingresos de las entidades, incluyendo las acciones para refinanciar o reestructurar deuda a cargo de las entidades”.*

Fue de esta manera, mediante este precepto, como se logra legitimar el acto de pagar deuda con deuda y se marca la pauta para poder hacerlo de manera legítima.

Seis meses más tarde, el 28 de septiembre, nos encontramos ante una tercer reforma a la Ley de Deuda Pública,<sup>71</sup> en donde entre lo más relevante podemos rescatar que se señala que la emisión de obligaciones o cualquier tipo de títulos de crédito, se podrá hacer a cargo del Estado o a través de uno o varios fideicomisos.<sup>72</sup>

Más delante, en el mismo año 2007, el 1º de octubre, mediante el decreto legislativo 253,<sup>73</sup> el Congreso del Estado autoriza al Ejecutivo a contratar un nuevo financiamiento, el cuarto de esta administración, pero con la peculiaridad de que esta autorización permite la bursatilización del impuesto a la nómina.<sup>74</sup> Cabe mencionar que dicha bursatilización se contrató a 30 años, nuevamente con amortizaciones crecientes lo que obligaría a futuros gobiernos a pagar más

---

<sup>71</sup> En dicha reforma, se modifican los artículos 1º, 2º; primer párrafo y la fracción III del artículo 3º; el artículo 4º; la fracción VII del inciso A del artículo 6º; los primeros dos párrafos y la fracción I del artículo 7º; el segundo párrafo del artículo 8º; el primer párrafo del artículo 10; el artículo 11; y el primer párrafo del artículo 12.

<sup>72</sup> Cfr. En artículo 6º, apartado A, fracción VII de la mencionada reforma.

<sup>73</sup> El citado Decreto Legislativo autoriza un monto total de \$3,499,999,678 (con la garantía bursátil del impuesto del 2%). Dicho monto se etiquetó en dieciocho rubros, \$1,225,000,000 para infraestructura carretera, \$458,414,073 para infraestructura carretera o vialidades, \$365,000,000 para fortalecimiento municipal, 314, 203,749 para infraestructura hidroagrícola, \$275,000,000 para desarrollo industrial, \$220, 138, 245, 835 para fondo de reserva de fideicomisos, \$135, 683,848, mejoramiento de la infraestructura educativa, \$91,888,170 para agua potable, \$89,741, 280 desarrollo urbano, \$45,848,880 mejoramiento de infraestructura comunitaria, \$19,589,601 generación de empleos, 16,913,432 mejoramiento de vivienda, \$15,000,000 infraestructura hospitalaria, \$13,261,888 infraestructura turística, \$6,665,044 mejoramiento a patrimonio histórico, \$5,734,500 a desarrollo industrial, \$5451,112 a desarrollo pesquero.

<sup>74</sup> La bursatilización del impuesto a la nómina consiste en que en lugar de obtener recursos de un banco, permite obtener recursos de inversionistas a través de la Bolsa Mexicana de Valores. Dichos inversionistas compran los certificados bursátiles emitidos por el gobierno y obtuvieron la garantía de que su pago se realizaría mediante los recursos obtenidos a través del cobro del impuesto a la nómina.

ya que la denominación de la deuda fue en UDIS.<sup>75</sup>

Siendo esto así, se reporta que al cierre de ese año en cuanto a sus obligaciones, su monto de pasivos a corto plazo fue de \$5,269 y a largo plazo de \$2,632.<sup>76</sup> Por su parte, en cuanto a su reporte de obligaciones financieras ante la SHCP se ubica la cifra de \$6581.1 millones de pesos.<sup>77</sup> De los montos anteriormente referidos, se puede observar que la cifra reportada ante la SHCP varía demasiado con los pasivos Estatales reportados en la Cuenta Pública Estatal, por lo que se deduce que dicha diferencia se debe a que la Ley del Estado permitió que las obligaciones derivadas de la bursatilización no se clasificarán como un pasivo a largo plazo, echando mano a la contabilidad creativa.

### *3.2.2. Administración 2008-2012*

Este periodo de gobierno estuvo representado por el Mtro. Leonel Godoy Rangel en el Poder Ejecutivo y por la LXX y LXXI Legislatura respectivamente en el Poder Legislativo.

Durante el 2008 no se encuentra documentada ninguna contratación de deuda, pero cabe señalar que al cierre de éste, se reporta que en cuanto a sus obligaciones, su monto de pasivos a corto plazo fue de \$6649 y a largo plazo de \$6757.<sup>78</sup> Por su parte, en cuanto a su reporte de obligaciones financieras ante la SHCP se ubica la cifra de \$6,757.8 millones de pesos.<sup>79</sup>

Posteriormente ya en el 2009, el 29 de mayo, mediante del decreto legislativo 98,<sup>80</sup> se autoriza la contratación de un nuevo crédito por un monto de

---

<sup>75</sup> A diferencia de una deuda en pesos, una deuda denominada en UDIS no solo gana el interés acordado sino que también se incrementa conforme a la inflación.

<sup>76</sup> Datos obtenidos de los Estados financieros de la Cuenta Pública Estatal al cierre del año 2007.

<sup>77</sup> Dato proporcionado por la SHCP, según el Registro de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos al cierre del 2007.

<sup>78</sup> Datos obtenidos de los Estados financieros de la Cuenta Pública Estatal al cierre del año 2005.

<sup>79</sup> Dato proporcionado por la SHCP, según el Registro de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos al cierre del 2005.

<sup>80</sup> La cifra total autorizada por el mencionado Decreto, no está etiquetada específicamente, se deja muy abierto el destino en que se implementará dicho recurso. Por lo que se puede inferir que con tal omisión se falta a lo establecido por el artículo 2° de la Ley de Deuda Pública.

hasta \$821,774,190 millones de pesos, por un plazo que no excediera el periodo Constitucional del Gobernador en turno, es decir, únicamente afectando los ejercicios fiscales del 2009 al 2011. Uno de los detalles a resaltar dentro de dicha autorización, es que para ello, se comprometen los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las entidades federativas, en otras palabras, las participaciones Federales del Estado. En la misma fecha, pero mediante el decreto legislativo 100, se lleva a cabo una nueva reforma a la Ley de Deuda.<sup>81</sup> A grandes rasgos, esta reforma se centra en facultar al Congreso para que a su propio juicio, autorice endeudamientos adicionales a los previstos en las leyes de ingresos del Estado o municipios, según la capacidad de pago que reúnan.<sup>82</sup> En seguida, siete meses más tarde, el 4 diciembre el Congreso Estatal a través del decreto legislativo 129, autorizó al Gobierno del Estado la contratación del nombrado “financiamiento puente emergente” para hacer frente a sus necesidades de liquidez, por un monto de hasta \$1500 millones de pesos.<sup>83</sup> De esta manera, se reporta que en cuanto a sus obligaciones, su monto de pasivos a corto plazo fue de \$8,029 y a largo plazo de \$4,649.<sup>84</sup> Por su parte, en cuanto a su reporte de obligaciones financieras ante la SHCP se ubica la cifra de \$7,770.9 millones de pesos.<sup>85</sup> Una vez más, es necesario puntualizar como al cierre de este año, se encuentra el dispar registro de los montos de obligaciones contraídos por la entidad al contrastar los montos reportados ante Hacienda y el reportado en la Cuenta Pública del Estado. Es decir, con estas cifras está claro que el gobierno del Estado pretende depreciar la alarmante situación financiera recurriendo una vez más de la contabilidad creativa.

---

<sup>81</sup> En la mencionada reforma, se modifican los artículos 2° tercer párrafo; 4° fracciones XII y XIII; 6° inciso A, fracción VIII, inciso B fracción XI, 7° segundo párrafo fracción III; 12 fracciones I y V tercer párrafo; 14 primer y tercer párrafos; 15; 18; 19 primer y segundo párrafos, 20 primer párrafo y segundo párrafo inciso C; 21; 24 y se adicionan un segundo, tercero y cuarto párrafos al artículo 13.

<sup>82</sup> Cfr. En el artículo 2°, de la mencionada reforma.

<sup>83</sup> El mencionado Decreto, se autoriza con la finalidad de mejorar las condiciones de financiamiento del Estado y el monto autorizado se podría disponer hasta en un 80% para hacer frente a sus necesidades de liquidez y hasta 20% restante para financiar a los ayuntamientos que así lo requieran.

<sup>84</sup> Datos obtenidos de los Estados financieros de la Cuenta Pública Estatal al cierre del año 2009.

<sup>85</sup> Dato proporcionado por la SHCP, según el Registro de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos al cierre del 2009.

Al año siguiente, el 29 marzo de 2010, el Congreso autorizó al gobierno del Estado mediante el decreto legislativo 189, la reestructura de la última deuda contratada, tan solo 3 meses antes. Esto se daría reestructurando dicho financiamiento y pagando las correspondientes comisiones y honorarios que se generarían por aplicarlo. Por lo anterior, se reporta que en cuanto a sus obligaciones, su monto de pasivos a corto plazo fue de \$12,162 y a largo plazo de \$4,451.<sup>86</sup> Por su parte, en cuanto a su reporte de obligaciones financieras ante la SHCP se ubica la cifra de \$10,069.5 millones de pesos.<sup>87</sup>

Ulteriormente, ya ubicándonos en el año 2011, el 19 de enero, el Congreso mediante el decreto legislativo 306 modifica una vez más la Ley de Deuda Pública, pero en esta ocasión lo que sobresale de dicha reforma, es que se vuelve a abrir una pauta más en cuanto a las facultades del gobierno Estatal y municipal, para que no se requiera autorización del Congreso cuando se trate de reestructuras o refinanciamientos con el objeto de mejorar las condiciones originales en cuanto a intereses, plazos o garantías.<sup>88</sup> En la misma fecha, por medio del decreto legislativo 307,<sup>89</sup> el Congreso autoriza al gobierno del Estado a realizar una nueva contratación de financiamientos hasta por \$4,800 millones de pesos por un plazo de 25 años para refinanciar la deuda directa del gobierno estatal. Para garantizar la nueva contratación el Congreso autorizó afectar hasta un 30% las participaciones federales de Michoacán adicionalmente a lo ya comprometido. Luego, para concluir esta administración, el 8 de diciembre, nuevamente se hace una modificación más a la Ley de Deuda Pública, mediante decreto legislativo 390.<sup>90</sup> Dicha reforma marca una pauta trascendental en el comportamiento de la contratación de pasivos, ya que permitiría al Ejecutivo del Estado ignorar los plazos y requisitos vigentes para la

---

<sup>86</sup> Datos obtenidos de los Estados financieros de la Cuenta Pública Estatal al cierre del año 2010.

<sup>87</sup> Dato proporcionado por la SHCP, según el Registro de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos al cierre del 2010.

<sup>88</sup> Cfr. Artículo 6°, apartado A, fracción III de la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán.

<sup>89</sup> El citado Decreto, refiere que los recursos obtenidos por dicho financiamiento deberán ser destinados al refinanciamiento de los créditos de corto plazo que fueron contratados con diversas instituciones de crédito para inversiones públicas productivas.

<sup>90</sup> Dentro de la mencionada reforma se modifica la fracción segunda del párrafo quinto; sexto y séptimo párrafos del Artículo 2°; primer párrafo del Artículo 7°; se le adiciona al Artículo 2° un sexto párrafo.

contratación de deuda a corto plazo, con la particularidad de que esto se tendría que justificar en que “*se encuentre en riesgo la estabilidad económica y social del Estado*”. Es muy importante tener en cuenta esta última reforma mencionada del 8 de diciembre, ya que sólo bastó un par de días para que el Ejecutivo realizara nuevas contrataciones de pasivos.<sup>91</sup> El primero se realizó el 15 de diciembre por un monto de \$1,450 millones de pesos,<sup>92</sup> otro en la misma fecha por \$1,100 millones de pesos<sup>93</sup> y el último de este año el 22 de diciembre por \$1000 millones de pesos.<sup>94</sup> De esta manera el año 2011 concluye con una cifra histórica, se reporta que en cuanto a sus obligaciones, su monto de pasivos a corto plazo fue de \$8,258 y a largo plazo de \$2,78613,096.5.<sup>95</sup> Por su parte, en cuanto a su reporte de obligaciones financieras ante la SHCP o se ubica la cifra de \$15,140.6 millones de pesos,<sup>96</sup> llegando con esto al monto más alto en cuanto a este rubro en la historia del Estado.

Posteriormente, ya en el año 2012, en la recta final de la administración en turno, el 25 de enero el Ejecutivo vuelve a realizar una nueva contratación de crédito por la cantidad de \$1,400 millones de pesos.<sup>97</sup> Como es de observarse en esta administración se superó el incremento de la deuda de manera

---

<sup>91</sup> Cabe señalar que estas contrataciones mencionadas, no son autorizaciones de crédito por parte del Congreso del Estado. Estas contrataciones se realizan únicamente a criterio del Ejecutivo, basando dicho acto en el recién reformado art. 2º de la Ley de Deuda Pública del Estado. Se tiene conocimiento de ellas con fecha posterior, mediante un informe fechado en agosto de 2012, denominado “Auditoría Externa Realizada a las Finanzas del Estado de Michoacán”, el cual fue realizado por Bufete de Consultoría Aplicada, S.C.

<sup>92</sup> Este crédito se contrató con Banco Interacciones, a un plazo de 18 meses y su aplicación sería destinada al pago de crédito de corto plazo.

<sup>93</sup> Este crédito se contrató con Banco Afirme, a un plazo de 24 meses y su aplicación sería destinada a pago de capital e intereses, asesoría financiera y gastos, comisión, IVA, apertura de pago de seguros de bienes del estado, pago de nómina, pago de viáticos nacionales, traspasos a municipios, apoyos y subsidios.

<sup>94</sup> Este crédito se contrató con Banco Interacciones, a un plazo de 36 meses y su aplicación sería destinada al pago de nómina, transferencias a escuelas, apertura de inversión, transferencias a dependencias y pago de intereses.

<sup>95</sup> Datos obtenidos de los Estados financieros de la Cuenta Pública Estatal al cierre del año 2011.

<sup>96</sup> Dato proporcionado por la SHCP, según el Registro de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos al cierre del 2011.

<sup>97</sup> Este crédito se contrató con Banco Afirme, a un plazo de 24 meses y su aplicación sería destinada a comisión por apertura de crédito, IVA por comisión, fondo de reserva del fideicomiso por la disposición de crédito, gastos financieros por apertura, pago de comisiones por estructuración, pago de seguro, pago de entero de retenciones y gastos de operación.



estratosférica, aumentando el rubro únicamente durante esta gestión por \$8,382.8 millones de pesos.

### 3.2.3. *Administración 2012-2015*

Inicia un nuevo periodo gubernamental el 15 de febrero de 2012, este periodo de gobierno estuvo representado por el Lic. Fausto Vallejo Figueroa en el Poder Ejecutivo y por las LXXI y LXXII Legislatura respectivamente en el Poder Legislativo. Para contextualizar de una mejor manera hay que tener presente que esta administración tuvo diversos cambios en cuanto al titular del Ejecutivo cerrando dicho periodo gubernamental el Dr. Salvador Jara Guerrero.<sup>98</sup>

El periodo de gobierno 2012-2015 inició en medio de una desestabilidad financiera considerada de las más grandes en el Estado, desencadenada de la fallida gestión financiera de las anteriores administraciones. Esta administración con el objetivo de corregir tal desequilibrio financiero dentro del Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2012-2015 se puede destacar que en cuanto al tema de las finanzas públicas si se prevé estrategias con la finalidad de “Sanear las Finanzas Públicas” mediante acciones como la adecuación a la legislación, reestructura de la deuda pública, eficientar e incrementar la recaudación de impuestos, establecer programa de austeridad y disciplina del gasto, entre otros.<sup>99</sup> En este sentido, dentro de las líneas de acción que se enlistan podemos encontrar evidencias de la puesta en marcha de las dos primeras. En este tenor, podemos localizar que con fecha del 2 de octubre, mediante el decreto legislativo 9, se reforma una vez más la Ley de

---

<sup>98</sup> El Lic. Fausto Vallejo toma posesión como Gobernador del Estado de Michoacán el 15 de Febrero de 2012. Después Jesús Reyna García, el 22 de abril de 2013 toma el puesto de Gobernador Interino, en virtud del permiso que por causas de salud pide el titular. Luego de más de 5 meses, Fausto Vallejo regresa al cargo el 23 de Octubre de 2013 y permanece ahí alrededor de 8 meses más. Posteriormente el Dr. Salvador Jara Guerrero rinde protesta como Gobernador Sustituto de Michoacán el 20 de junio de 2014, debido a la renuncia del Lic. Fausto Vallejo por problemas de salud. Jara Guerrero permanece a la fecha como titular del Ejecutivo Estatal.

<sup>99</sup> Cfr. En Plan de Desarrollo del Estado de Michoacán 2012-2015, dentro del Eje V, Inciso B, Objetivo 5.1.



Deuda Pública.<sup>100</sup> En esta ocasión, se puede analizar que esta reforma si se realiza bajo la pretensión de limitar las grandes facilidades que se le habían concedido al Ejecutivo para contraer deuda. A groso modo, podemos observar que en el Art. 2° se detalla que previa aprobación de la autorización del Congreso para contraer deuda se debe de especificar detalladamente por parte del Ejecutivo el monto, destino, plazo y fuente de pago.<sup>101</sup> En el mismo sentido, dentro del Art. 5° se determina que la deuda debe destinarse a inversiones públicas productivas, rescatando nuevamente este precepto que ya había sido modificado en reformas anteriores<sup>102</sup> y una modificación sumamente importante se observa dentro del Art. 6°, en donde se le quita la facultad con la que contaba el Secretario de Finanzas y Administración de contratar deuda sin autorización del Congreso.<sup>103</sup> De esta manera, podemos percibir un primer intento por dar seguimiento puntual al Plan de Desarrollo con la finalidad de mejorar las finanzas, limitando ciertas circunstancias que podrían ser perjudiciales en detrimento de la estabilidad del Estado.

No obstante, semanas después, el 19 de octubre, mediante decreto legislativo 18, el Congreso autoriza al Ejecutivo contratar un nuevo financiamiento, por la cantidad de hasta \$11,056,277,990.24 pesos<sup>104</sup> con el objetivo único de reestructurar la deuda pública, dicho decreto especificaba que su vigencia era hasta el 31 de diciembre de 2012.<sup>105</sup>

Posteriormente el 26 de octubre, mediante el decreto legislativo 22, el Congreso autoriza al Ejecutivo del Estado a contraer un nuevo endeudamiento por la

---

<sup>100</sup> En la citada reforma, se modifica el primer párrafo del Artículo 1°; los párrafos sexto, séptimo y octavo del Artículo 2°; el Artículo 5°; la fracción III del apartado A del Artículo 6°; el párrafo primero y segundo al Artículo 7°; párrafo segundo del Artículo 10; se adiciona el párrafo segundo al Artículo 5°; y se deroga el párrafo quinto con sus fracciones del Artículo 2°; se adiciona un Artículo 25.

<sup>101</sup> Cfr. Artículo 2° de la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>102</sup> Cfr. Artículo 5° de la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>103</sup> Cfr. Artículo 6° de la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>104</sup> Los montos contratados con diversos Bancos, derivados de esta nueva autorización, estuvo destinado y etiquetado únicamente para fungir como reestructuras a la mayoría de los pasivos a largo plazo que tenía el Estado. Para verificar a detalle el destino de dichos empréstitos, remítase a Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo de Fecha 19 de octubre de 2012, decreto No. 18.

<sup>105</sup> Cfr. Decreto Legislativo 18/2012, Artículo 13.

cantidad de hasta \$9,056,098,240 millones de pesos<sup>106</sup> con la finalidad de cubrir en gran medida las responsabilidades que el gobierno estatal venía arrastrando y acumulando de tiempo atrás y tratar de estabilizar las finanzas del Estado.

Consecuentemente, derivado de que la Secretaría de Finanzas no había podido dar cabal cumplimiento al anteriormente referido decreto legislativo 18 y en vista de que solo faltaban 3 días para que venciera su vigencia, el 28 de diciembre se publica el decreto legislativo 102,<sup>107</sup> con la única finalidad de ampliar la vigencia del primero, para tener como fecha límite el 31 de marzo de 2013. De esta manera, se reporta que en cuanto a sus obligaciones, su monto de pasivos a corto plazo fue de \$9,621 y a largo plazo de \$14,347.<sup>108</sup> Por su parte, en cuanto a su reporte de obligaciones financieras ante la SHCP se ubica la cifra de \$15,528.1 millones de pesos.<sup>109</sup>

Posteriormente, ya en el año 2013, el Poder Ejecutivo dimensiona el gran problema que aqueja el Estado y con el propósito de optimizar los recursos existentes y sanear las finanzas públicas, emite el 25 de febrero el “*Acuerdo de austeridad, racionalidad, disciplina en el gasto público y modernización de la administración pública del estado de Michoacán de Ocampo*”.<sup>110</sup> Después, derivado de que la Secretaría de Finanzas nuevamente no había podido dar cabal cumplimiento al anteriormente mencionado decreto legislativo 18 de 2012 y en vista de que solo faltaban 6 días para que venciera su nuevo plazo, el 25 de marzo mediante el decreto legislativo 127 se vuelve a modificar la vigencia

---

<sup>106</sup> El citado Decreto, refiere que los recursos obtenidos por dicho financiamiento deberán ser destinados al pago de nómina, transferencias a escuelas, transferencia a dependencias, pago de seguros de bienes del Estado, pago de viáticos, traspaso a municipios, entre otros. Los respectivos montos que fueron contratados se llevaron a cabo con dos instituciones de crédito, que fueron Banco Interacciones y Banco Afirme. Para verificar a detalle el destino de dichos empréstitos, remítase a Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo de Fecha 26 de octubre de 2012, Decreto Legislativo No. 22.

<sup>107</sup> Mediante el citado decreto, se reforma el Artículo 13, del Decreto Legislativo 18/2012, para ampliar la fecha de su vigencia hasta el 31 de marzo de 2013.

<sup>108</sup> Datos obtenidos de los Estados financieros de la Cuenta Pública Estatal al cierre del año 2012.

<sup>109</sup> Dato proporcionado por la SHCP, según el Registro de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos al cierre del 2012.

<sup>110</sup> El referido “*Acuerdo de austeridad, racionalidad, disciplina en el gasto público y modernización de la administración pública del estado de Michoacán de Ocampo*” no aportó los resultados esperados en su creación. Esto se puede comprobar al contrastar el aumento de las cifras del Gasto y de la Deuda Pública durante el transcurso de este año fiscal.

del mismo y se extiende hasta el 30 de junio.<sup>111</sup> En el transcurso de este año, pese a los esfuerzos por disminuir el gasto público, no se logran grandes resultados, esto se puede comprobar con la cifra que se reporta en cuanto a sus obligaciones, ya que su monto de pasivos a corto plazo fueron de \$10,790 y a largo plazo de \$15,204.<sup>112</sup> Y en cuanto a su reporte de obligaciones financieras ante la SHCP se ubica la cifra de \$15,531.9 millones de pesos.<sup>113</sup>

Ulteriormente en el año 2014, mediante el decreto legislativo 298, el 21 de marzo, el Congreso del Estado autorizó al ejecutivo a la contratación de deuda, adicionalmente al monto de endeudamiento neto autorizado en la Ley de Egresos del Estado de Michoacán para el ejercicio 2014, con la finalidad de cubrir inversiones públicas productivas consistentes en mejorar o fortalecer la estructura de la emisión de certificados bursátiles fiduciarios realizada el día 3 de diciembre de 2007. Posteriormente en el mismo año, pero el 26 de noviembre se publica el decreto legislativo 35, nuevamente el Congreso autoriza al Ejecutivo Estatal a que lleve a cabo la contratación, reestructura y/o refinanciamiento de los empréstitos, obligaciones y financiamientos a cargo del Estado, celebrados al amparo del decreto legislativo 22 de 2012 del Congreso de Michoacán. Siendo este el panorama, en el 2014 la cifra que se reporta en cuanto a sus obligaciones, su monto de pasivos a corto plazo fue de \$14,513 y a largo plazo de \$16,784.<sup>114</sup> Por su parte, en cuanto a su reporte de obligaciones financieras ante la SHCP se ubica la cifra de \$17,329.7 millones de pesos.<sup>115</sup>

Como se analizó en el desarrollo del presente capítulo y se logró sintetizar en la gráfica (Véase gráfica 1) del año 2002 a la fecha han pasado 13 años, 3 diferentes administraciones, diversas modificaciones en la legislación con respecto a la deuda pública. Año con año el Estado continúa superando

---

<sup>111</sup> Mediante el citado Decreto, se reforma el Artículo 13, del Decreto Legislativo 18/2012, para ampliar nuevamente la fecha de su vigencia, en esta ocasión hasta el 30 de junio de 2013.

<sup>112</sup> Datos obtenidos de los Estados financieros de la Cuenta Pública Estatal al cierre del año 2013.

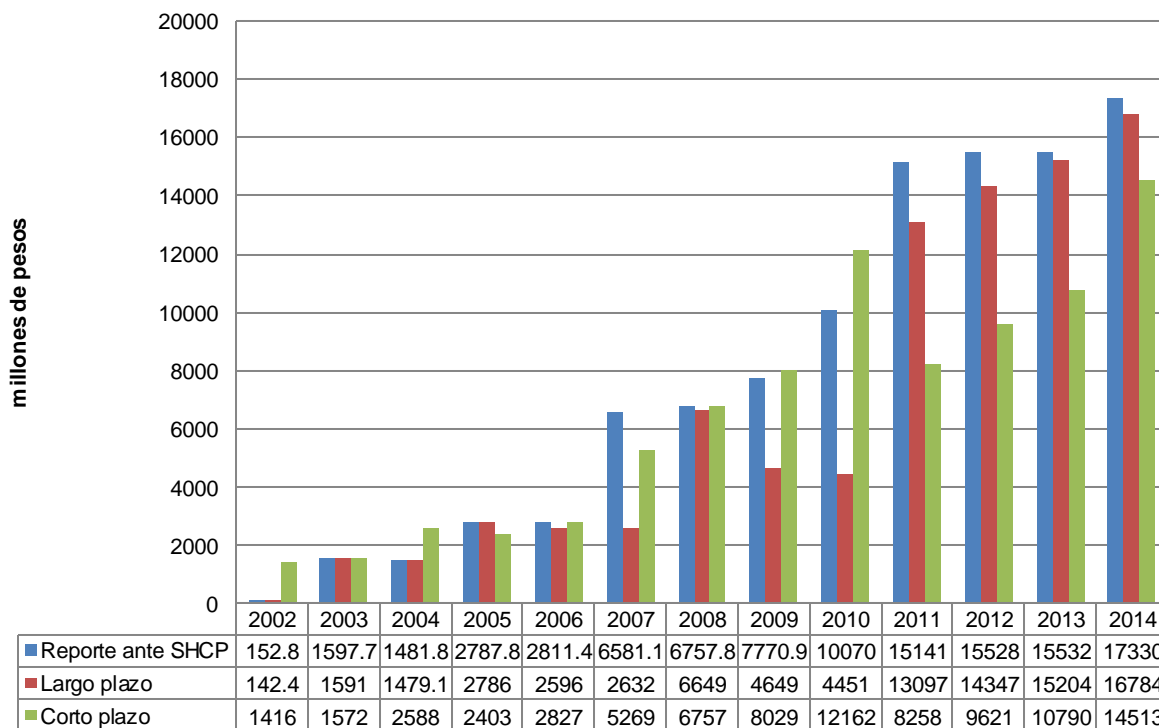
<sup>113</sup> Dato proporcionado por la SHCP, según el Registro de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos al cierre del 2013.

<sup>114</sup> Datos obtenidos de los Estados financieros de la Cuenta Pública Estatal al cierre del año 2014.

<sup>115</sup> Dato proporcionado por la SHCP, según el Registro de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos al cierre del 2014.

considerablemente el gasto en contraste con sus ingresos, por lo que anualmente genera déficits que lo orillan según los argumentos del gobierno a “la necesidad” de adquirir deuda pública para poder lograr el tan anhelado equilibrio fiscal.

**GRÁFICA 1**  
**Crecimiento de Deuda Pública en Michoacán (2002-2014)**



FUENTE: Elaboración propia, en base a datos obtenidos de la SHCP, según el Registro de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos del año 2002 al 2014 y de los estados financieros de las Cuentas Publicas de la Hacienda Estatal del ejercicio fiscal 2002 a 2014.

Pero cabe señalar, que uno de los aspectos que no debemos pasar desapercibidos, es el contraste de los montos reportados a nivel federal ante la SHCP, con el monto neto de pasivos que se registra en la cuenta pública de la hacienda estatal, en los que se incluyen también los pasivos a corto plazo los cuales se aprecia tienen una dañina tendencia creciente para las finanzas de Estado. Lo anterior es simplemente el reflejo de la acumulación de déficits constantes en cada periodo fiscal que mediante prácticas no estandarizadas permite el ejecutivo y el legislativo simplemente ha dejado pasar.

En ninguno de los intentos de las diferentes administraciones por resolver el problema, se ha logrado alcanzar la solución. Por el contrario, se presenta un continuo crecimiento en los números referentes a la deuda pública. Este hecho demuestra de manera evidente que las finanzas públicas en el Estado no están siendo manejadas de manera equilibrada. Esto a su vez genera una gran preocupación social, porque si los números de la deuda pública siguen aumentando las finanzas estatales serán menos estables y este acontecimiento impacta sin lugar a dudas en todos los sectores del Estado, ya que la inestabilidad generalmente agudiza la incertidumbre, desalienta la inversión e impide el crecimiento económico.

El contexto estatal actual nos refleja que hay factores que están fallando dentro de su estructura, desde la planeación, pasando por la ejecución y hasta la evaluación. Pero entonces ante este gran problema se debe discernir y averiguar si el conglomerado de normatividad vigente no sirve o está siendo insuficiente y de manera paralela determinar si hay funcionarios públicos con responsabilidad en la toma de estas decisiones financieras. Lo anterior debido a que el seguimiento puntual de los movimientos registrados en cuanto a deuda pública en la última década nos marca que hay una incidencia al sobreendeudamiento<sup>116</sup> que cada vez resulta más complicada de afrontar.

## CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

1. En toda actividad en donde se generen interacciones de diversos actores sociales se requiere de normas jurídicas que regulen eficazmente el comportamiento de los sujetos que intervienen en ella, para que de esta manera se regulen los deberes y derechos que toda la sociedad establece para sus miembros. Es por esto, que es muy importante conocer las normas jurídicas que operan en el Estado de Michoacán en el ámbito de la deuda pública, para a partir de ellas poder

---

<sup>116</sup> Al sobreendeudamiento (*debt overhang*) se le definió como la deuda heredada por un Estado, proveniente de un periodo anterior, con vencimientos previstos en el presente, que por cualquier motivo le resulta imposible afrontar al Gobierno en turno. (Krugman: 2006).

comprender de una mejor forma la manera en que se comporta dicho fenómeno.

La Ley de Deuda Pública de la entidad, es muy importante porque en ella se trazan las directrices y procedimientos por medio de las cuales el Estado podrá endeudarse. Uno de los parámetros más significativos dentro de este instrumento es el discernimiento que se hace acerca de lo que es una inversión pública productiva, ya que dicho parámetro tiene que aplicar siempre como justificación en toda la contratación de empréstitos. Por su parte, también resulta sumamente importante conocer los tres tipos de procedimientos que conoce la ley para la contratación de empréstitos: el primero, es el que el Congreso autoriza previsto en la Ley de Ingresos; el segundo, todos los conceptos de endeudamiento adicionales no previstos en el presupuesto, que autoriza el Congreso cuando a su juicio éstos tengan la capacidad de hacer frente a dichas obligaciones; y el tercero, también prevé conceptos de endeudamiento adicionales no previstos en el presupuesto, pero con la variante de que esta contratación se hará de manera directa por las entidades, sin previa autorización del Congreso, con la característica de tener montos menores y a un corto plazo.

2. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública se crea con el objetivo de promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades, para que de esta forma el ciudadano pueda acceder libremente a conocer la situación de su Estado, revisarla si así lo desea desde diversos parámetros, para de esta manera poder evaluar si la autoridad está trabajando de manera adecuada. La aplicación de este instrumento legal es valioso, ya que es básicamente la herramienta que nos otorga a los ciudadanos la facultad para poder conocer el desempeño público. Con respecto a este tema nos podemos percatar que a pesar de contar con dichos instrumentos nos son suficientes ya que los servidores públicos siguen manejando los recursos públicos

como mejor lo consideren.

3. En cuanto al tema de la rendición de cuentas, se localiza una figura muy importante en el rubro, ya que es un elemento clave para poder calificar el manejo y aplicación de los recursos públicos, la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal. Este es el informe que rinde anualmente el Poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados, para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances de su acción reguladora en el desarrollo económico y social del Estado. De esta manera, al presentarse se lleva a cabo la fiscalización legislativa mediante un proceso de revisión, inspección y evaluación exhaustivo que permite comprobar que se ha procedido conforme a la ley y a las normas establecidas en materia de ejecución de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación. Pero, cabe señalar que tal como se pudo identificar dentro del capítulo, aún y con este tipo de instrumentos, existen artimañas para que la función pública se pueda transparentar a “medias”.
  
4. En los 12 años que transcurren entre el 2002 y el 2014, las tres diferentes administraciones que estuvieron al frente en dicho periodo, no se puede observar mejoría alguna con respecto al buen manejo de las finanzas públicas y mucho menos en cuanto control de la deuda pública, porque tal como se tuvo oportunidad de analizar, este monto ha venido aumentando de manera apresurada sin algún tipo de frenos, pese a las múltiples intentos por frenar dicho fenómeno y las diversas reformas a la ley en la materia. Cada año el Estado continúa superando considerablemente el gasto en contraste con sus ingresos, por lo que genera déficits que lo orillan según los argumentos del gobierno a “la necesidad” de adquirir deuda pública para poder lograr el tan anhelado equilibrio fiscal. Este hecho demuestra de manera evidente que las finanzas públicas en el Estado no están siendo manejadas de manera

correcta, lo que genera una gran preocupación social, porque si los números de la deuda pública siguen aumentando las finanzas estatales serán menos estables y este acontecimiento impacta sin duda en todos los sectores del Estado, ya que la inestabilidad generalmente agudiza la incertidumbre, desalienta la inversión e impide el crecimiento económico.



## CAPÍTULO 4

### **Tendencias en la regulación de deuda pública y sus desafíos**

SUMARIO: 4.1. Factores que han permitido el endeudamiento desenfrenado en Michoacán. 4.1.1. Ineficacia de controles formales. 4.1.2. La nula injerencia del gobierno federal. 4.1.3. El mal manejo de los recursos públicos. 4.2. Un cambio de paradigma en la visión de la deuda pública. 4.3. Desafíos pendientes, proclives al logro de la eficiencia en el control de deuda pública.

Como se tuvo la oportunidad de analizar en el capítulo anterior, en Michoacán la adquisición de deuda pública de manera constante se ha vuelto algo recurrente entre sus gobernantes durante sus administraciones, con la justificación principalmente de que con esa acción “sanearán las finanzas del Estado”. Lo grave es que a pesar de que al Estado lo endeudan una y otra vez, los ciudadanos no podemos observar el impacto de la adquisición de esa deuda en beneficios sociales de cualquier tipo. Es decir, no se puede ver reflejado el impacto de la aplicación de la inversión pública productiva, aunque ésta sea el fin último que legitima la adquisición de empréstitos.

Es por esto que después de haber tenido la oportunidad de estudiar el contexto de la deuda pública, su normatividad y el comportamiento que ha tenido en nuestro Estado, en el presente capítulo estamos en condiciones de analizar los posibles factores que lo han arrastrado hasta llegar a su situación actual y a su vez, se pretende plantear y proponer los retos pendientes que hay que enfrentar en beneficio a las finanzas públicas estatales, enfocándonos al

rubro del eficiente control de la deuda pública, en base a la gran problemática que se logró detectar en el desarrollo de la presente investigación.

#### *4.1. Factores que han permitido el endeudamiento desenfrenado en Michoacán.*

En los últimos años, específicamente desde el año 2002 y hasta el cierre del 2014, el Estado de Michoacán ha incrementado significativamente el monto de su deuda pública, justificando estos actos jurídico-contractuales en virtud de la necesidad de ampliar la provisión de bienes y servicios públicos con recursos no propios y en otras ocasiones bajo la premisa de que se requiere dicho endeudamiento para poder equilibrar las finanzas estatales.<sup>117</sup>

En este contexto, el aumento de la deuda pública en el caso de Michoacán, está asociado con diversos agentes que de manera paralela lo han ido permitiendo y encausando hasta llegar a la situación actual. En esta tesitura, dentro de los factores que se logran detectar a lo largo del análisis de la presente investigación, se pueden destacar tres principales:

- 1) La ineficacia de los controles formales
- 2) La nula injerencia del gobierno Federal para imponer límites
- 3) El mal manejo de los recursos públicos

##### *4.1.1. Ineficacia de controles formales*

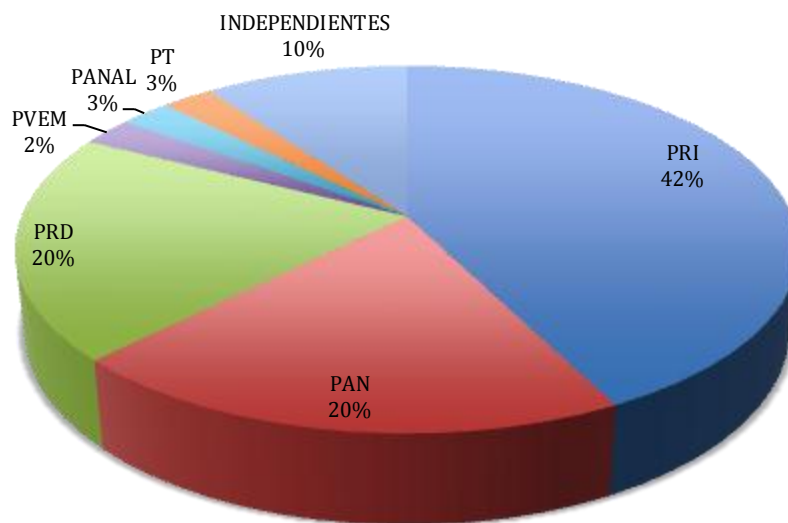
El primer factor que viene a afectar dentro de esta problemática, se encuentra relacionado con los controles formales. Los controles que ya habíamos podido analizar en el primer capítulo, cuando se trató el tema de la doctrina de Montesquieu, en la que se estudió el control “de frenos y contrapesos” que debe de existir entre poderes, el cual no está llevándose de una manera eficaz.

---

<sup>117</sup> Hay que tener presente como ya se analizó en el Capítulo anterior, que gran parte de la Deuda Pública del Estado, se da en el contexto de una amplia dependencia de las transferencias provenientes del Gobierno Federal. Es decir, comprometiendo dicho recurso como garantía para en el pago de los diversos empréstitos contraídos.

En nuestro caso de estudio, fue posible comprender que en el Estado de Michoacán, el Congreso Local no está ejerciendo su rol de “freno y contrapeso” del actuar del Ejecutivo, lo cual se puede comprobar en el comportamiento al proceder de dichos órganos.<sup>118</sup> En este tenor, la conformación de los poderes en la Entidad muestra una gran fragilidad institucional de la legislatura, ya que ésta ha reducido su rol a aprobar los requerimientos de endeudamiento solicitado por el Ejecutivo, sin profundizar en aspectos tan relevantes como son su fiscalización y la evaluación del destino de dichos recursos. Siendo esto así, tal como se prueba en nuestra entidad, se puede observar como generalmente nuestro Ejecutivo goza de gobiernos con mayorías. Es decir, dentro del Congreso Local los diputados de la fracción simpatizante con el Ejecutivo frecuentemente son mayoría y posiblemente este sea uno de los factores que conlleven el “dejar pasar de los legisladores”. Para poder constatar esta aseveración de manera más sencilla basta que observemos y analicemos a manera de ejemplo la distribución actual de curules del Congreso del Estado de Michoacán. (Véase gráfica 2)

**GRÁFICA 2**  
**Integración LXXIII Legislatura Estado de Michoacán**



FUENTE: Elaboración propia con base a datos del Congreso del Estado de Michoacán. Enero, 2015.

<sup>118</sup> Argumento basado en el desarrollo del Capítulo 3, dentro del tema “Comportamiento y desarrollo de la Deuda Pública en Michoacán” de la presente investigación.

En la gráfica anterior, lo que al caso interesa, se puede comprobar sencillamente, que la fracción parlamentaria mayoritaria dentro del Congreso del Estado es totalmente afín al titular del Ejecutivo en turno. Es decir, se configura lo que conocemos como Gobierno en mayoría<sup>119</sup> y de esta manera no se alcanza en ningún momento el rol de “freno y contrapeso” que debería de presentarse en el análisis de viabilidad de los requerimientos y decisiones del Ejecutivo.

Además, cabe señalar que debido a las reglas del proceso legislativo, desafortunadamente no existen responsabilidades para el Congreso en general, ni para los Legisladores de manera individual como consecuencia de lo que se aprueba o no en un momento determinado. En el caso de que una aprobación cause daños años después de aprobada, no existe responsabilidad alguna ya que sus autores no están ahí para explicar los malos resultados y sufrir algún castigo político. Por su parte, cuando una buena ley no es aprobada y años después esa omisión causa agravio, nadie se acuerda de los legisladores omisos. De esta manera, los controles formales dejan de cumplir en la práctica ese rol de poder equilibrar las malas decisiones que se pueden llegar a tomar en algún momento determinado.

En lo que a nuestro caso interesa, se puede analizar que en cuanto a la deuda a corto plazo se refleja una acumulación creciente a través de los años. Por dicha razón es evidente que existe irregularidad por parte del Ejecutivo, la cual radica en lo referente al tratamiento de dicha deuda, ya que ésta tiene como característica principal ser liquidada en el mismo periodo fiscal que es contratada y como se puede observar esto no se ha respetado y por el contrario el monto de la deuda a corto plazo aumenta cada vez más, sin que se observe dicha anomalía por los órganos correspondientes, por lo que es claro que tal irregularidad ha sido solapada por el Legislativo, sin que a la fecha exista alguna responsabilidad al respecto.

---

<sup>119</sup> Gobierno en mayoría, es la situación en la que el Ejecutivo cuenta con los apoyos suficientes dentro del Congreso para lograr la mayoría absoluta. Esta situación favorece hasta cierto punto estabilidad política ya que los partidos de la oposición, aunque sumen sus fuerzas, no pueden bloquear las actuaciones del Ejecutivo.

Por lo anterior, es determinante la participación popular de manera plena en la vida social, ya que ésta es la mejor herramienta para efectuar el cambio social.

#### *4.1.2. La nula injerencia del gobierno federal*

Un segundo factor, que se puede examinar como una falla más, es el actual marco de nuestro federalismo hacendario.<sup>120</sup> Bajo este procedimiento en lo que al caso interesa, el Ejecutivo Federal a través de la SHCP, está facultado únicamente para que las entidades federativas suscriban los montos de los endeudamientos en el registro de obligaciones y empréstitos. Pero a partir de la observación de la presente investigación, el problema se presenta por el complejo entramado de nuestro sistema federalista, el cual impide a la autoridad administrativa central tener injerencia en los límites, la fiscalización y la evaluación del endeudamiento de las jurisdicciones locales, ya que dicha facultad esta asumida por las legislaturas estatales únicamente.

No obstante, por lo anterior se puede estimar que no es irracional llegar a ponderar que los Poderes de la Unión cuenten con facultades más amplias en estas materias, porque si se examina desde la perspectiva como lo analizó Gamboa (1996:145) podremos observar lo siguiente:

*... ante una eventual quiebra financiera de las haciendas locales, el Gobierno Federal actúa como prestamista de última instancia, rescatando y asumiendo el costo fiscal del sobreendeudamiento de los gobiernos de los estados.*

En esta tesitura, se puede apreciar que este hecho es totalmente verídico, ya que al final de cuentas, a pesar de que las entidades federativas son “autónomas”, cuando sus finanzas públicas se le salen de control, piden

---

<sup>120</sup> Quizás al tocar el tema del federalismo hacendario, pueda causar polémica, si se entra en el debate de la autonomía de las Entidades Federativas. Sin embargo, entrar a esta discusión no es mi propósito, el único propósito en la presente investigación es encontrar los mecanismos más viables para poder regular y controlar la adquisición de Deuda Pública de las Entidades Federativas y sus Municipios.

indudablemente al Ejecutivo Federal su rescate y éste último aunque no tuvo voz ni voto para aprobar la adquisición de deuda, termina saneando el mal manejo de los recursos de la entidad.

Sin embargo, en cuanto esta problemática de la nula injerencia del gobierno Federal en las entidades, al parecer será rebasada en próximos meses, ya que como se pudo observar dentro del segundo capítulo, se ha trabajado en el tema por parte de los legisladores federales y desde el pasado mes de febrero del presente año, se aprobó por el Senado una minuta con proyecto de reforma constitucional, con el objetivo de habilitar a diversas instituciones y mecanismos federales para que el gobierno Federal cuente con injerencia directa en el tema del control de la deuda pública de Estados y municipios del país. Habrá que esperar para observar en próximos meses si este proyecto se aprueba por las legislaturas locales y de esta manera al implementarse se mejora gradualmente el estado de las finanzas públicas.

#### *4.1.3. El mal manejo de los recursos públicos*

Un tercer factor, que se convierte en una falla determinante dentro del análisis, es la forma en que se manejan y destinan los recursos públicos existentes. La eficacia o a su vez el manejo inadecuado de los recursos, se encuentra estrechamente vinculado al desarrollo, estancamiento o retroceso de la vida social, económica y política de un Estado. En el caso que nos interesa, no nos referimos a los recursos públicos en general, sino específicamente al manejo y destino de los recursos provenientes de la adquisición de deuda pública.

Como se tuvo oportunidad de analizar, dentro de la teoría se señala que el recurso derivado de un empréstito debe ser empleado en casos especiales y específicos. Pero en la práctica, esto no es así, tal como se mostró en el tercer capítulo, esto no se lleva a cabo de manera puntual, lo que genera que este recurso al ser mal empleado, origine desestabilidad financiera y por ende a que dicha adquisición de recursos se considere algo dañino.

El endeudamiento inusitado de la entidad se ocasiona en un primer

momento por el margen tan amplio que da para su interpretación la finalidad que debe observar un empréstito: “inversión pública productiva”, de esta manera desafortunadamente cada gobierno ha venido interpretando dicho parámetro como mejor se adecue a las necesidades momentáneas de la entidad y justificando cada adquisición de deuda pública en él.

Otro de los mayores problemas dentro del manejo de los recursos públicos que provienen de la adquisición de empréstitos, es la proyección inadecuada de los mismos, ya que frecuentemente se contratan y destinan para gasto corriente,<sup>121</sup> y este tipo de erogación al constituir consumo no genera en absoluto activos para la entidad. Es decir, la deuda pública se gasta y destina en proyectos que no serán fructíferos en lo absoluto, porque en ningún porcentaje habrá utilidad económica, ni mucho menos se verá reflejado en una obra pública que de alguna manera beneficie a la sociedad. Con lo anterior, se puede observar que el centro del debate, en cuanto a la proyección adecuada de la aplicación de dicho recurso, radica en la productividad del mismo, de ahí la gran importancia de diferenciar entre gasto productivo e improductivo y mucho más cuando el recurso llega de manera extraordinaria para el Estado, ya que generalmente no está proyectado y sin duda costará más para liquidarlo.

Relacionado al problema del mal manejo, hay que tener en claro que el monto total de pasivos en Michoacán al cierre de 2014 sigue en aumento sumando un total de \$31, 298 millones de pesos. En este tenor, los expertos de CEMIDE (2015:20) señalan que el mencionado déficit estructural del Estado es derivado principalmente de las siguientes causas:

- *Se continúa con la práctica de sobreestimar los ingresos propios, lo que genera un déficit sistemático. (Véase anexo 1)*
- *Se continúa con la práctica de subpresupuestar el gasto del gobierno, en especial el gasto de la Secretaría de Educación y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo*
  - *Déficit de la Secretaría de Educación en el 2014: 5,591*

---

<sup>121</sup> El gasto corriente se refiere a los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y de servicio, así como bienes de consumo, entre otros.

*millones de pesos. (Véase anexo 2)*

- *Déficit de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en el 2014: 1,057 millones de pesos. (Véase anexo 3)*

Con la cita que antecede, mediante el análisis de los expertos, estamos en condiciones de afirmar que el mal manejo de los recursos públicos en el caso de Michoacán es un tema que se debe de atender estructuralmente para con ello poder iniciar a resolver el problema del endeudamiento desmedido.

Del examen anterior, se observa que estos tres factores analizados,<sup>122</sup> están coligados en algún punto unos de otros y en conjunto han contribuido enormemente para el crecimiento desmedido de la deuda pública en nuestra entidad, por lo que a partir de 2002 y hasta la actualidad se ha presentado un incremento sin precedente en el monto de la deuda pública. Siendo esto así, una vez estudiados los admisibles factores que están ocasionando fallas y que han estado llevando a la entidad a la situación actual de gran endeudamiento público, es momento de cambiar el paradigma que tenemos en cuanto al tema en cuestión, para de esta manera poder examinar los retos que debe enfrentar toda la estructura estatal y poder concebir propuestas que ayuden a superar la crisis financiera de la mejor forma posible.

#### *4.2. Un cambio de paradigma en la visión de la deuda pública*

La adquisición de deuda pública es una práctica recurrente en la actualidad por parte de los gobiernos, pero por el mal manejo y programación de la misma, más que beneficiar ha perjudicado gravemente las finanzas estatales. Este gran problema en nuestro Estado, genera la necesidad de reorientar el paradigma que existe hasta el día de hoy, acerca de adquisición de deuda pública estatal, ya que los mecanismos empleados para su regulación, como se pudo analizar,

---

<sup>122</sup> Se refiere a la ineficacia de controles formales, a la nula injerencia del gobierno federal y al mal manejo de los recursos públicos.



no han funcionado en lo absoluto para resolver los problemas financieros estatales y por el contrario ha perjudicado enormemente a estos.

Por lo tanto, el nuevo paradigma sobre la deuda pública debe de acotar y especificar el criterio de “inversión pública productiva”, ya que depende de la interpretación que se le dé a éste para que el gobierno justifique cualquier empréstito que contraiga. De esta manera, siendo así las cosas, ya no se podría recurrir a deuda por cualquier “excusa”. Los casos específicos para ello desde mi perspectiva deben de ser únicamente los especificados en la ley e indudablemente la obligatoriedad para que en cualquier tipo de contratación de deuda sea facultad del Congreso del Estado su análisis y posterior aprobación.

La deuda pública tiene que regresar nuevamente al modelo en donde su aprobación proceda únicamente de parámetros financieros y dejar de lado las variables políticas que pudiesen tener intereses mezquinos. Los servidores públicos tienen que empezar a ver la deuda pública como un instrumento de crecimiento para el Estado, que en ciertas condiciones coadyuve para alcanzar las metas programadas por la administración de una manera más rápida, sin tener que afectar en lo absoluto el equilibrio de las finanzas. En decir, es necesario que la deuda contratada en el presente sea empleada para financiar bienes de consumo durables que se traducirán en beneficios futuros (infraestructura, educación y salud de calidad, mejor gobierno, etc.).

De esta manera, tener siempre presente que a pesar de los beneficios que la deuda pública pueda proporcionar, existen serios peligros que se pueden presentar si no se administra con rectitud y cuidado, porque en un descuido, se puede llegar a un nivel de deuda insostenible macroeconómicamente y financieramente hablando que hunda las finanzas del estado y provoque un caos.

En fin, algo muy importante aquí es la prevención, es decir, tener parámetros bien definidos y estables en materia de ingresos y gastos. De esta manera no habría ni posibilidades de llegar al punto de tener que recurrir a empréstitos para poder solventar los gastos públicos. Con forme a esto se tiene que reprogramar dentro del actuar gubernamental la cultura del gasto dentro de

la administración pública. Se necesita urgentemente reestructurar el proceder del gasto, crear situaciones para poder bajar los montos y así aprovechar mejor los recursos existentes y no tener que llegar a desestabilidades financieras. Es decir, no gastar lo que no se tiene, todo el gasto tendrá que realizarse en virtud del ingreso existente y dejar de creer que la deuda pública será un recurso al que se puede acceder cuando hay un caos financiero. Siendo esto así, de esta manera jamás se deberá contratar deuda para utilizarla en gastos operativos como se ha hecho hasta ahora porque nunca va a ser fructífero ni se podrá recuperar en algún grado lo invertido en ese rubro.

#### *4.3. Desafíos pendientes, proclives al logro de la eficiencia en el control de deuda pública.*

En vista del desarrollo de la investigación, se logra tener en claro la ineficacia de controles formales, a la nula injerencia del gobierno federal y al mal manejo de los recursos públicos, como los tres principales factores que detonan la problemática de la adquisición desmedida y sin control de deuda pública, lo cual nos ayuda en gran medida para saber que es precisamente a lo que tenemos que centrarnos para de esta manera poder atacar de manera eficaz y poder eliminar de la mejor forma posible dicha contrariedad. Por su parte, también se tiene localizada toda la normatividad existente en el marco jurídico tanto federal como local que pretende regular la deuda pública y que sin embargo, a la fecha no ha logrado sus objetivos ya que no están dando los resultados proyectados en su creación.<sup>123</sup> De esta manera, ya estando inmersos en este contexto y teniendo perfectamente detectadas las deficiencias que acarrearán el problema, se está en condiciones de proponer nuevos mecanismos o de reforzar los ya existentes, con la finalidad de que sirvan efectivamente para originar un verdadero y eficaz control de la deuda pública en los Estados y municipios del país.

---

<sup>123</sup> Habremos de observar en los próximos meses la implementación de la Reforma Constitucional en materia de disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios en caso de ser aprobada por la mayoría de las Legislaturas Locales, para poder ponderar su impacto.

Siendo esto así, a continuación se plasmarán las propuestas que intentan equilibrar las finanzas públicas, lograr un eficiente control de la deuda pública y mantener un espectro sano en ellas:

a) *Participación ciudadana*

Con respecto a la ineficacia de los controles formales de los que carecemos actualmente. Estamos en condiciones de fundar la necesidad de consolidar la participación ciudadana como un factor central para la conformación de gobiernos sin mayoría que sean capaces de activar los instrumentos de control que el Poder Legislativo tiene que ejercer sobre el Ejecutivo. Es decir, los sistemas informales como pueden ser simplemente la actitud que ponen en el trabajo los ciudadanos, estas son igual de relevantes que los sistemas formales. Esta aseveración la podemos ver valorada por la OCDE (2006:129), en donde respecto al tema del control formal y la participación ciudadana enuncia lo siguiente:

*En la rendición de cuentas y el control, como en el resto de dimensiones de la gestión pública, los sistemas informales – las actitudes, los valores y la motivación de los individuos- son tan importantes como los sistemas formales. Las estrategias para reforzar el control y la responsabilidad deben tenerlo en cuenta si se quiere evitar su fracaso. La gestión orientada a los resultados permite una relajación de los controles de los recursos y los procedimientos. Pero esto no se produce porque la planificación formal de los objetivos y la elaboración de informes del rendimiento se conviertan en el sistema de control, sino más bien porque los controles formales pueden sustituirse en parte por controles sociales, ya que el personal interioriza los objetivos y las metas institucionales. El coste es que los altos cargos deben prestar mayor atención a la gestión y dirección que en el caso de la burocracia tradicional.*

Como es indicado, se está en condiciones de confirmar que cuando los controles formales establecidos no están siendo eficaces o no logran por si solos sus objetivos, nos encontramos en la necesidad de crear controles sociales. Es decir, fortalecer la participación ciudadana en todos los ámbitos del gobierno, canalizando a los servidores públicos para que interioricen los objetivos y metas institucionales. En otras palabras, que obtener el bien público sea la meta de su labor, lograr que todo empleado público trabaje con vocación de servicio.

*b) Implementación de la “unidad de control, licitación y seguimiento de deuda pública local”*

Cabe señalar que para realizar dicha proposición, se tomó en cuenta el proyecto de reforma constitucional en materia de disciplina financiera para Estados y municipios,<sup>124</sup> con la intención de que si ésta propuesta en un par de meses es aprobada y se concretiza en una reforma constitucional, nuestra proposición coadyuve a poder aterrizar dicha pretensión y de esta manera se logre impactar de manera benéfica a la sociedad en general.

Michoacán cuenta con dos organismos encargados de dar seguimiento al correcto desempeño de la función pública dentro de la entidad. Una es la Coordinación de Contraloría del Estado de Michoacán (COCOEM) y la otra es la Auditoría Superior de Michoacán (ASM). La COCOEM es una dependencia que pertenece al Ejecutivo Estatal, que a grandes rasgos tiene como funciones principales organizar, coordinar y vigilar el sistema de control gubernamental, supervisando el debido ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos, llevando a cabo revisiones, auditorías, peritajes y llevando el seguimiento de ellos hasta las últimas consecuencias. Por su parte la ASM es un órgano técnico de fiscalización que pertenece al congreso del Estado, el cual se encarga de revisar que las entidades públicas gasten el

---

<sup>124</sup> *Cfr.* en segundo Capítulo de la presente dentro del tema “Avances en la regulación. Reforma Constitucional en materia de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios”.

dinero como marca la ley para que cumplan los objetivos y metas de sus programas. En este tenor, nos percatamos que estas dos dependencias coadyuvan en el establecimiento de procedimientos y mecanismos que permiten el cumplimiento de atribuciones especialmente en el rubro del ejercicio presupuestal. No obstante, podemos apreciar al menos dentro de las condiciones que se han desarrollado dentro de nuestro Estado en la última década, que las mencionadas instituciones no están cumpliendo en lo absoluto sus objetivos, que los auditores encargados no han guiado su actuación bajo requerimientos institucionales vinculados con la independencia, autonomía, transparencia, calidad y ética profesional, ya que a pesar de que en las administraciones que han pasado por el Estado a partir del 2002 y los grandes desfalcos que ha habido al patrimonio Estatal, por infinidad de motivos no se ha podido esclarecer con exactitud lo ocurrido.

Todo lo anterior puede tener una sencilla explicación, ambas entidades dependen totalmente o del ejecutivo o del legislativo respectivamente y por ende, los funcionarios superiores de dichos poderes designan a los titulares de estas dependencias y en automático estos últimos quedan bajo la orden de quien lo nombro y claro es que si algún día hay que investigar a dicho servidor por alguna anomalía que se detectó, casualmente no se encontrará nada en su contra. En relación a esta predisposición de los órganos estatales existentes dotados de facultades para llevar dicha tarea, de no realizar de manera correcta y profunda las investigaciones necesarias a administraciones, funcionarios o ex funcionarios, nos autoriza a conducirnos por una primera directriz en nuestra propuesta, el control que se implemente ya no debe de proceder del ámbito estatal para lograr romper este vicio de la corrupción. Es decir, ahora el control tendrá que pasar a la jurisdicción federal, a un órgano o instituciones totalmente ajenas a los intereses de los gobiernos locales, que en lo absoluto tengan algún tipo de interés en los recursos de la entidad y no “deban favores políticos” a funcionarios locales.

Los órganos que se instituyan deberán pertenecer a la esfera federal, por los motivos ya fundados en el párrafo anterior y porque se demostró que el

endeudamiento público de las entidades federativas compromete elementos de interés para las finanzas públicas nacionales. De esta manera, por parte del poder Legislativo federal, ya se contará con una Comisión Legislativa Bicameral creada para dar seguimiento al tema tan amplio de la disciplina financiera de Estados y municipios, por su parte a la Auditoría Superior de la Federación se le dotará de más facultades para poder tener injerencia en la revisión de cuentas públicas que usen como garantía recursos federales y a su vez realizar todas las auditorías pertinentes para llevar el seguimiento puntual de los empréstitos contratados, desde su entrega, hasta su aplicación y con esta actividad estará en condiciones de dar seguimiento a un sistema de alertas sobre el mal manejo de deuda pública cuando los datos arrojados en sus auditorías lo estimen pertinente.

De manera paralela, con el objetivo de tener bien fortalecido el control formal específicamente de la deuda pública en las entidades, coadyuvar técnicamente con el trabajo de dicha comisión bicameral y fundamentado en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde se señala que en materia de endeudamiento se necesita un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo, el cual es un en ejercicio potestativo como obligatorio para ambos, se propone instaurar por parte del Ejecutivo Federal un órgano administrativo desconcentrado,<sup>125</sup> el cual será sectorialmente subordinado de la SHCP.

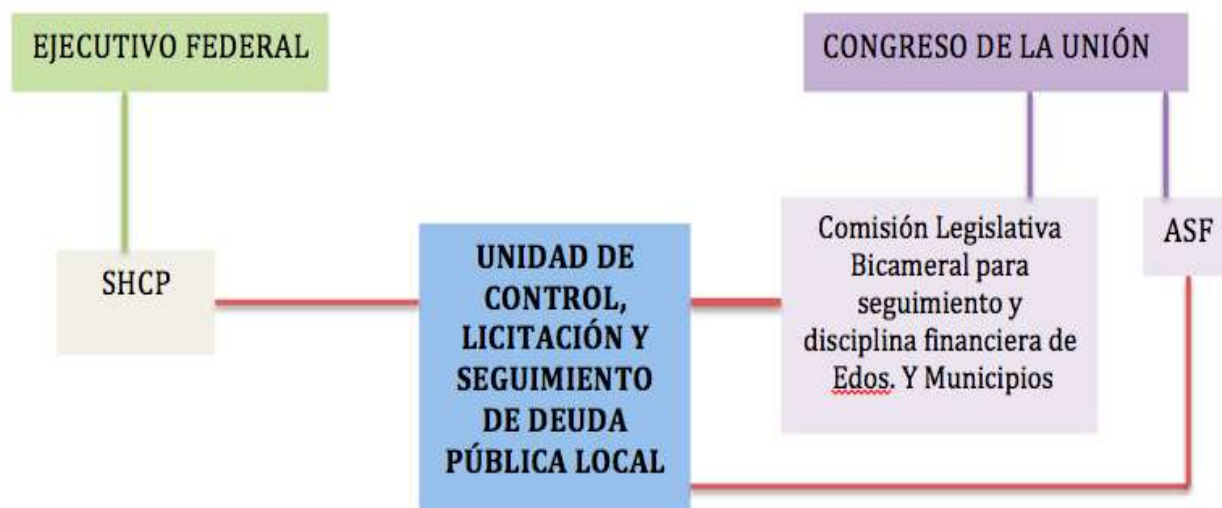
Este organismo tendría funciones claves en el control específico de la adquisición de deuda por Estados y municipios, realizando tareas que irían desde el análisis de la viabilidad y necesidad de contratación de deuda por una Entidad que pretenda realizarla, llevar a cabo el estudio detallado para corroborar si la adquisición que se pretende ejecutar encuadra en el parámetro de inversión pública productiva, posteriormente en caso de aprobarse la viabilidad de contratación de la deuda, llevar a cabo los procedimientos

---

<sup>125</sup> Son entidades jerárquicamente subordinadas a las dependencias, con facultades específicas para resolver asuntos en la materia encomendada de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Los órganos desconcentrados cuentan con autonomía administrativa, pero no tienen responsabilidad jurídica ni patrimonio propio. Es importante señalar que los recursos ejercidos por los órganos administrativos desconcentrados forman parte del gasto del Ramo Administrativo que los coordina sectorialmente.

necesarios para realizar una licitación pública nacional abierta,<sup>126</sup> fundada en todo momento la promoción de los principios de eficiencia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez, para de esta manera y bajo estas circunstancias formalizar la contratación con el proveedor que ofrezca las mejores condiciones del mercado y finalmente estar a cargo del seguimiento y actualización del registro público único de deuda pública, en donde se llevará la inscripción de todos los empréstitos contratados, en la lógica de que es el organismo indicado para mantener al día la información, ya que todos los empréstitos que se aprueben habrán tenido que pasar necesariamente por dicha instancia. (Véase gráfica 3)

**GRÁFICA 3**  
**Organigrama para incorporar la unidad de control**



FUENTE: Elaboración propia en base al procedimiento propuesto.

Con esta propuesta, se intenta impulsar el comienzo para dejar de lado el modelo en que la asignación de la deuda dependa de variables políticas, para

<sup>126</sup> La obligatoriedad de realizar un proceso de licitación pública está sustentado para poder aplicar en todo momento de manera eficiente el principio de contratación bajo las mejores condiciones de mercado. Ya que en nuestro país en todos los niveles de gobierno en ocasiones se dan situaciones insólitas. Por poner un ejemplo de ello, en las dependencias de gobierno se está obligado a licitar todos los insumos que requieran, como puede ser el papel, pero no a licitar los miles de millones de pesos de contratación de deuda pública.

transitar al modelo de asignación en respuesta al estudio de variables financieras, ya que como se pudo atestiguar, la deuda en el Estado incremento abruptamente a partir de su mal manejo, pero sobre todo por no contar con los controles formales con los cuales se pueda dar certeza y confianza ya que en lo absoluto se observa el contrapeso de los otros poderes.

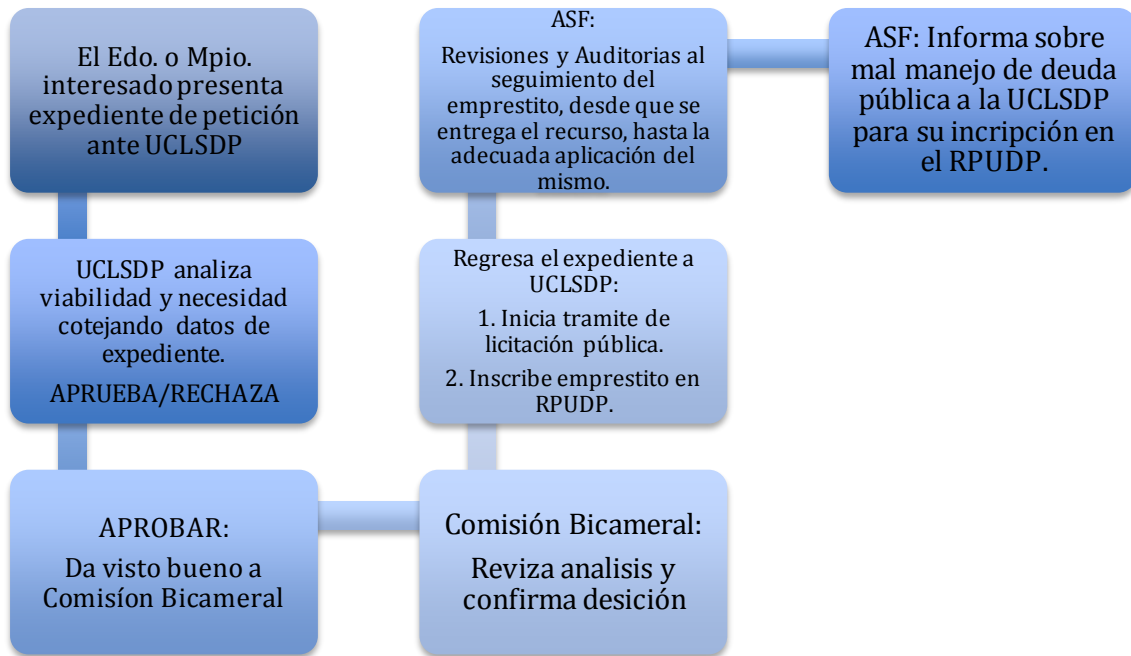
El nombre que se le designe al órgano, no es de suma relevancia, pero una propuesta es denominarlo “*Unidad de control, licitaciones y seguimiento a deuda pública local*”, los motivos de su creación serían los siguientes:

1. Garantizar la reducción de riesgos de corrupción en la Administración de los recursos públicos provenientes específicamente de la adquisición de deuda pública de las diferentes Entidades Federativas y Municipios del país, con un enfoque preventivo del control y un correcto análisis de la viabilidad en actos de contratación de deuda.
2. Lograr un uso adecuado y transparente de los recursos Federales en los Estados y Municipios.
3. Consolidar gradualmente la coordinación normativa y operativa Estados-Federación para el control de recursos Federales destinados a los Estados y estos se apliquen correctamente.
4. Prevenir riesgos de endeudamientos desmesurados en los Estados al llevar el control del Registro Único de Deuda Pública.
5. Brindar asesoría a las Entidades Federativas que requieran implementar o reajustar sus controles jurídicos, en el marco de la adquisición, seguimiento y control de deuda pública para que de manera adecuada se ajusten a los parámetros federales, con la finalidad de armonizar la política económica y lograr consolidar un país con crecimiento económico de calidad que fortalezca a toda la ciudadanía.

En suma, se puede observar que la unidad de control, licitaciones y seguimiento a deuda pública local, sería el órgano indicado en donde se iniciarían los trámites por parte de cualquier Estado o municipio interesados en emprender un proceso de adquisición de deuda pública. (Véase gráfica 4)



## GRÁFICA 4 Procedimiento para el endeudamiento público



FUENTE: Elaboración propia en base al procedimiento propuesto.

Dicha unidad para iniciar con el análisis de viabilidad deberá conformar un expediente que aporten los interesados, que contenga:

- La fundamentación de la necesidad de adquirir un empréstito.
- Especificar con qué recursos federales se pretende garantizar el pago.
- Establecer las razones por las cuales dicha contratación servirá en el fomento de la inversión pública productiva.
- Anexar el proyecto detallado en donde se explique cómo se aplicara dicho recurso, en que tiempos, de qué manera y el impacto que tendrá en el caso de que se autorice.
- Comprobar la liquidez de la entidad para poder cubrir de manera íntegra y en los tiempos establecidos el empréstito.

Una vez analizado dicho expediente, la unidad aprobará o rechazará su viabilidad. En caso de ser aprobada, se remitirá a la comisión bicameral para

su visto bueno. Si a su vez, la comisión acepta el dictamen de la unidad de control, regresará a ella para iniciar los trámites del procedimiento de licitación. Posteriormente al proveedor con la mejor propuesta se le permitirá formalizar el empréstito con la entidad interesada, en ese momento la unidad de control inscribirá el empréstito en el registro único de deuda pública. A partir de este momento, en que la entidad recibe el empréstito, el seguimiento detallado del destino de los recursos le corresponderá a la Auditoría Superior de la Federación.

*c) Control de deuda local*

En efecto, la proposición anterior con respecto de instaurar la UCLSDP servirá para regular la contratación de deuda pública de las entidades y los municipios que comprometan como garantía las participaciones federales. Pero ¿qué pasa en los empréstitos que no requieran garantía federal y que realizan las Entidades o Municipios de manera autónoma? En cuanto a estos, se propone que la UCLSDP tenga también injerencia para regular y transparentar los procesos de la misma, porque de lo contrario se van a seguir llevando de manera arbitraria como hasta la fecha sucedió con nuestro Estado.

En este caso, las nuevas disposiciones propuestas en la reforma constitucional también deberán impactar en este tipo de empréstitos ya que para empezar el Congreso del Estado, deberá realizar la adecuación de las legislaciones referentes a deuda pública con los parámetros constitucionales federales. Por ende, deberán ser inscritos en el registro único de deuda pública, deberán acotar a los límites en montos de contratación que fije, tendrán la obligatoriedad de realizar un proceso de licitación público en todos los casos en que se necesite adquirir un empréstito independientemente del monto.

En este tenor, para respetar la autonomía de las entidades federativas el proceso se tendrá que realizar con aprobación de los Congresos Locales, pero una vez aprobado dicho proceso la legislatura local respectiva deberá de integrar y remitir el expediente correspondiente a la UCLSDP para que lleve a

cabo el procedimiento de licitación respectivo y lo inscriba en el registro público único de deuda pública.

Paralelamente a los nuevos controles que se lleguen a implementar por parte de la mencionada reforma, para contribuir al control de la deuda pública local, se requiere de más acciones estratégicas para su combate. Otra forma de contribuir es sin duda acotando el actuar arbitrario de los gobernantes. Para ello es necesario reforzar los mecanismos de rendición de cuentas, lo cual incide directamente en una mayor calidad de la democracia.

La poca cultura que hoy en día tiene el gobierno por una “real” y “auténtica” transparencia y rendición de cuentas está perjudicando en el control de la función pública. Esto no es más que el informar y explicar a los ciudadanos las acciones realizadas por el gobierno de manera transparente y clara para dar a conocer sus estructuras y funcionamiento y por consecuencia, ser sujeto de la opinión pública. De esta manera, a través de la rendición de cuentas, los ciudadanos pueden estar informados de las acciones del gobierno y la manera de realizarlas. Con lo anterior, queda claro que la transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y en su caso utilizarla como mecanismo para sancionar. En el caso de nuestro Estado de Michoacán, se cuenta con el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, por sus siglas ITAIMICH y con la ley que regula el tema la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. Pero a primera vista se muestra que dicho órgano y ordenamiento han sido insuficientes o quizás inaplicables para lograr detectar los malos manejos financieros de la hacienda Estatal. Esto apunta directamente a la necesidad de hacer que los mecanismos de transparencia existentes sean eficaces y de esta manera lograr un gobierno democrático el cual rinda cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.

Dentro de este contexto, se puede deducir que el mayor impacto de la rendición de cuentas y la transparencia se observará a largo plazo, ya que el

proceso implica continuar con el cambio cultural en toda la gestión administrativa, que gradualmente fortalecerá la confianza en las instituciones públicas de México, mediante la apropiación del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos. En este tenor, en la aplicación de este derecho, los servidores públicos deberán aceptar que están sujetos a un escrutinio permanente, por cualquier persona, en cualquier momento y desde cualquier parte, pero también se deberá reconocer que la información en posesión del gobierno es un bien público que se encuentra al alcance de todos los mexicanos.

*d) El correcto manejo de los recursos públicos provenientes de la deuda pública*

No se trata de implementar alguna fórmula mágica que al ponerla en marcha todo lo vaya a arreglar a la brevedad. Ya se conoció que el problema de análisis ha venido creciendo gradualmente ocasionado por distintos factores. Pero uno de los factores que aportó en gran medida a dicho problema, ha sido el manejo incorrecto del recurso proveniente de deuda pública.

En este tenor, es necesario replantear de manera urgente que todo el recurso proveniente de deuda pública, tiene que ser empleado únicamente como gasto capital, ya que este tipo de gasto, al final de cuentas es una inversión para el mismo, porque contribuye a acrecentar y preservar el patrimonio existente.<sup>127</sup> Siendo esto así, el término de “inversión pública productiva” tendría que acotarse estrictamente a ciertos supuestos en los que la adquisición de deuda pública indudablemente tenga como fin último el acrecentar el patrimonio estatal. De esta manera, no se permitiría que se deje abiertamente a la interpretación del legislador la finalidad de la adquisición de deuda y al igual se terminaría esta mala costumbre del Ejecutivo de adquirirla cuando su recurso no le es suficiente para cubrir sus gastos de operación.

---

<sup>127</sup> Son las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, así como para la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno. Por ende acrecentan y preservan el patrimonio estatal.

El reto en el buen manejo, también se centra en los encargados de confeccionar la política fiscal, ya que estos deben de lograr que el perfil de consumo público baje, fortalecer los ingresos reduciendo al mínimo las distorsiones tributarias y tratar de mantener la volatilidad del producto.<sup>128</sup> De esta manera, se estará en condiciones de estabilizar las finanzas, con la intención de generar superávits en la medida de lo posible.<sup>129</sup> Así, los superávits gradualmente irán cubriendo los déficits de años anteriores y las finanzas se podrán equilibrar gradualmente.

Con lo anterior, se comprende que lo que se necesita es una efectiva e integral planeación democrática de desarrollo,<sup>130</sup> ya que con una adecuada planeación se evitara caer lo menos posible al déficit presupuestal y esto a su vez ayudara a que el Estado deje de endeudarse recurrentemente. En este sentido para una adecuada planeación se necesita hacer una planeación concertada con la sociedad, conciliando diversos intereses sociales, pero sobretodo fijando clara y puntualmente los objetivos, metas, programas y acciones encaminadas al desarrollo esperado beneficiando a las mayorías. De lo anterior, todo suena maravilloso al poder creer que con tan solo un plan de desarrollo bien diseñado se arreglará la situación financiera del Estado. Tenemos que ser conscientes que esto no es así y que otros factores más influyen en la dirección y manejo de las finanzas públicas. Pero con respecto al plan, hay algo fundamental que debe de ser congruente con el panorama real, para que pueda llegar a funcionar en la medida de lo posible: la viabilidad económica y financiera con la que se cuenta, ya que a partir de dicho monto será el punto de partida para poder planear la distribución y manejo del mismo.

En suma, queda claro que con la finalidad de llevar un correcto manejo de los recursos públicos se necesita: una efectiva planeación democrática de desarrollo, dejar de financiar gasto corriente con deuda, dentro del presupuesto

---

<sup>128</sup> La volatilidad en materia financiera, es una medida de la frecuencia e intensidad de los cambios de precio de un activo.

<sup>129</sup> El superávit es la situación económica favorable en que los ingresos son mayores que los gastos.

<sup>130</sup> Es un instrumento que permite al gobierno captar las necesidades populares, sus demandas y sus sugerencias y transformarlos en un programa de gobierno.

de egreso evitar sobreestimar los ingresos e impedir la subpresupuestación<sup>131</sup> del gasto por parte de diversas entidades.

## CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

1. El aumento de la deuda pública en el Estado de Michoacán puede ser explicado desde diversos factores, los cuales evidentemente están asociados con fallas del propio Estado, entre los que se encuentran la ineficacia de los controles formales, la nula injerencia del gobierno federal para imponer límites al endeudamiento y el mal manejo de recursos públicos.
2. Un factor detonante en la problemática expuesta se localiza en los controles formales con los que cuenta el Estado. Los controles tan importantes que se señalan en la doctrina de Montesquieu de “Frenos y Contrapesos” que deben de existir dentro de todo Estado para poder funcionar de manera equilibrada y sin desviaciones. Dentro del Estado de Michoacán se puede observar que el Congreso Local no ha ejercido su rol de freno y contrapeso del actuar del Ejecutivo, al menos en lo concerniente a los temas de endeudamiento público que se pudieron analizar. En este tenor, la conformación de los poderes en la entidad muestra una gran fragilidad institucional de la legislatura, ya que ésta reduce su rol a aprobar los requerimientos de endeudamiento solicitado por el ejecutivo, sin profundizar en aspectos tan relevantes como son su fiscalización y la evaluación del destino de dichos recursos.
3. Otro factor causante de la problemática del endeudamiento, es el marco del federalismo hacendario. El complejo entramado de nuestro sistema federalista impide a la autoridad administrativa central tener injerencia en

---

<sup>131</sup> Por subpresupuestación, se refiere al acto de modificar secundariamente los parámetros ya establecidos del gasto destinados a un fin para direccionarlos a otros.

los límites, la fiscalización y la evaluación del endeudamiento de las jurisdicciones locales, ya que dicha facultad esta asumida por las Legislaturas estatales únicamente. Sin embargo, a pesar de que las entidades federativas son “autónomas”, cuando sus finanzas públicas se le salen de control, generalmente piden al Ejecutivo Federal su rescate y éste último aunque no haya tenido injerencia para aprobar la adquisición de deuda, termina saneando el mal manejo de los recursos.

4. El tercer factor, es determinante en el contexto del deterioro de las finanzas públicas del Estado, el mal manejo de los recursos públicos. En el manejo y destino de los recursos provenientes de la adquisición de deuda pública si no son bien aplicados, se cae en un grave problema ya que esto causa que se origine desestabilidad financiera. El endeudamiento inusitado de la entidad se ocasiona en un primer momento por el margen tan amplio que da para su interpretación la finalidad que debe observar un empréstito: “inversión pública productiva”. Por su parte, otro de los grandes problemas dentro del manejo, es la proyección inadecuada de los mismos, ya que frecuentemente se contratan y destinan para gasto de operación y este tipo de erogación al constituir consumo no genera en absoluto activos para la entidad.
5. Es evidente que el endeudamiento no va a lograr sanearse por sí solo con reformas en materia de disciplina financiera. De esta manera existe la gran necesidad de reorientar el paradigma que existe hasta el día de hoy acerca de adquisición de deuda pública, ya que los mecanismos empleados para su regulación a la fecha, no han funcionado en lo absoluto para resolver los problemas financieros estatales y por el contrario ha perjudicado enormemente a estos. Por lo tanto, el nuevo paradigma sobre la deuda pública debe de acotar y especificar el criterio de “inversión pública productiva”, regresar nuevamente al modelo en donde la aprobación de deuda proceda únicamente de parámetros

financieros, tener presente que existen serios riesgos financieros que se pueden presentar si no se administra con rectitud y cuidado y sobre todo solo recurrir a ella en casos de verdadera necesidad.

6. Con el objetivo de tener bien fortalecido el control de la deuda pública en las entidades, se propone:

- Participación ciudadana para contrarrestar gobiernos de mayorías.
- Implementación de la unidad de control, licitación y seguimiento a deuda pública, con la intención de equilibrar poderes.
- Control de deuda pública interna, fortaleciendo los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- Replantear el fin último de la deuda pública, para lograr el correcto manejo de los recursos que provengan de éste. Esto mediante una efectiva planeación democrática de desarrollo, dejando de financiar gasto corriente con deuda, evitar sobreestimar los ingresos dentro del presupuesto de egreso e impedir la subpresupuestación del gasto.



## CONCLUSIONES

La política fiscal de un gobierno, constituye uno de los elementos más importantes de la política económica del Estado, ya que en razón a ella está vinculado el crecimiento y desarrollo del mismo. Es así, que la tarea principal de la política fiscal configura el presupuesto y para ello se vale de cuatro instrumentos de desarrollo económico, los cuales son: la política tributaria, la política de gasto público, la política financiera y la política de endeudamiento.

Siendo esto así, podemos observar que la eficacia en el manejo del presupuesto está vinculada al desarrollo, estancamiento o retroceso de la vida social, económica y política del Estado. En este sentido, se puede precisar que si el gasto público no se proyecta, destina y ejecuta de manera correcta generará un desequilibrio presupuestal, que producirá déficit y éste a su vez originará deuda pública.

En este sentido, el endeudamiento público representa una factible fuente de ingresos para que los distintos órdenes de gobierno puedan realizar inversiones que generen un incremento positivo en el ingreso público. En efecto el recurso obtenido de la deuda pública es benévolo para el Estado si se realiza de manera programada. Pero cabe señalar, que cuando no se tiene una política de endeudamiento clara y precisa se suscita un gran problema dentro de la estabilidad de las finanzas públicas del Estado y si esto se da por periodos prolongados se deteriora de manera preocupante. En relación a ello, en los últimos 12 años, en Michoacán se ha registrado un crecimiento exorbitante en

el rubro de deuda pública, sumando un incremento por la cantidad de \$17,170.9 millones de pesos.<sup>132</sup>

En este tenor, el problema no termina ahí, porque al realizar el análisis de la deuda interna, nos percatamos que el asunto es aún más grave, ya que los pasivos estatales no son únicamente los que se reportan a la SHCP, existiendo otros rubros de pasivos que se quedan únicamente registrados internamente. Siendo esto así, al sumar el total de los pasivos del Estado al cierre de 2014, la cifra de deuda pública nos arroja un monto total de \$31,297 millones de pesos.<sup>133</sup>

Lo más preocupante dentro de esta cantidad es que el mayor porcentaje de este recurso ha sido destinado a gasto corriente y no se ha visto reflejado como debería de ser a gasto capital. En este sentido, Michoacán tiene un gran problema, por el abuso que ha tenido el Ejecutivo al recurrir con frecuencia a este rubro y el dejar pasar del Legislativo sin freno ni sanción alguna. De lo cual se puede desprender que los tres principales factores que están detonando tal situación son: la ineficacia de los controles formales, la nula injerencia del gobierno federal y el mal manejo de los recursos públicos. Como es observable, dichas acciones han contribuido gradualmente a generar el caos financiero actual en la entidad.

Por lo anterior, los esfuerzos para tratar de regularizar esta problemática han sido importantes, pero lamentablemente no son suficientes para poder dar solución. De manera que se necesitan otros mecanismos que refuercen los ya existentes como son: impulsar la participación ciudadana para contrarrestar gobiernos de mayorías; controlar la deuda pública interna, fortaleciendo los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; replantear el fin último de la deuda pública, para lograr el correcto manejo de los recursos que provengan de éste, mediante una efectiva planeación democrática de desarrollo, dejando de financiar gasto corriente con deuda, evitar sobreestimar los ingresos dentro

---

<sup>132</sup> Cálculo basado a partir de los datos reportados a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, 2014.

<sup>133</sup> Monto obtenido de la suma del total de los pasivos reportados en la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal del Estado de Michoacán, al cierre de 2014.

del presupuesto de egreso e impedir la subpresupuestación del gasto por parte de las entidades; e implementar la unidad de control, licitación y seguimiento a deuda pública con la intención de fortalecer el equilibrio de poderes.

En suma, derivado de la presente investigación, se puede considerar que las aportaciones que origina el presente estudio son las siguientes:

1. Análisis crítico de la reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios, identificando la necesidad de instrumentar paralelamente otros mecanismos de transparencia, efectiva planeación democrática de desarrollo y seguimiento del gasto público para controlar y reforzar el tema del endeudamiento público.
2. Análisis detallado de los diferentes actos legislativos y administrativos que originaron el crecimiento desmedido de la deuda en Michoacán en el periodo 2002-2014.
3. Se identifican factores que han permitido el endeudamiento exorbitante de Michoacán:
  - Ineficacia d controles formales
  - La nula injerencia del gobierno federal
  - el mal manejo de los recursos públicos
4. Se plantea ser riguroso con la aplicación de la deuda a la “Inversión Pública Productiva”, para que ésta sea únicamente dirigida a gasto capital, como un nuevo paradigma.
5. Se identifican propuestas de acciones que ayuden a equilibrar las finanzas públicas:
  - Fortalecimiento de la participación ciudadana para contrarrestar gobiernos de mayorías.
  - Implementación de la unidad de control, licitación y seguimiento a deuda pública, con la intención de equilibrar poderes.
  - Control de deuda pública interna, fortaleciendo los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
  - Replantear el fin último de la deuda pública, para lograr el correcto

manejo de los recursos que provengan de éste. Esto mediante una efectiva planeación democrática de desarrollo, dejando de financiar gasto corriente con deuda, evitar sobreestimar los ingresos dentro del presupuesto de egreso e impedir la subpresupuestación del gasto por parte de diversas entidades.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### **BIBLIOGRÁFICAS**

AGUILERA VERDUZCO, Manuel, *Crecimiento económico y distribución del ingreso*, México, UNAM, 1998.

ALVAREZ MARTÍN, Juan Antonio, *El control de los recursos públicos condición inevitable de la democracia real: visión sistemática y analítica*, España, Fundación Asesores Locales, 2012.

AMIEVA-HUERTA, Juan, *Finanzas Públicas en México*, 2ªed., México, Porrúa, 2010.

ARANEDA DORR, Hugo, *Finanzas Públicas*, 3ª ed., Chile, Editorial Universitaria, 1994.

ARMENDÁRIZ, Edna, *La Sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: el Istmo Centroamericano*, México, Naciones Unidas, 2006

AYALA ESPINO, José, *Economía del Sector público Mexicano*, 2ª ed., México, Esfinge, 2001.

BARNES GARCÍA, Guillermo, *Las finanzas del Sistema Federal Mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

CASTRO MELGAREJO, Reynaldo, *Transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde los municipios para consolidar la gobernabilidad democrática*, Texas, Ediciones Luciana, 2001.

CHAVEZ A., Luis Arturo, *Déficit fiscal y ajuste estructural en Centroamericana*, Costa Rica, LIL, 1992.

- CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, *Derecho Administrativo*, México, UNAM, 1983.
- DE SECONDAT MONTESQUIEU, Charles Louis, *El espíritu de las leyes*, trad. de Siro García del Mazo, Madrid, Heliasta, 2005.
- DUVERGER, Maurice, *Hacienda Pública*, París, PUF, 1980.
- ESCOBAR GALLO, Heriberto y GUTIÉRREZ LONDOÑO, Eber Eli, *Hacienda Pública. Un enfoque económico*, 2ª ed., Colombia, Universidad de Medellin, 2007.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 6ª ed., México, Porrúa, 2003.
- FLORES Zavala, Ernesto, *Finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 2004.
- Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía Mundial: esperanzas, realidades, riesgos*, Washington DC, FMI, 2013.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2000.
- GARRIDO Celso y PEÑALOZA Webb, Tomás, *Ahorro y sistema financiero Mexicano. Diagnóstico de la problemática actual*, México, Grijalba-UAM, 1996.
- HERNÁNDEZ GAMARRA, Antonio, *Por el buen uso de los recursos públicos: planes de mejoramiento de la gestión del estado*, Colombia, Contraloría General de la República, 2003.
- HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto, *La Economía de la deuda: lecciones desde México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *El ABC de las finanzas públicas*, México, INEGI, 2008.
- JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, 2ª ed., trad. de Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1973.
- JIMÉNEZ, Félix, *Macroeconomía. Enfoques y Modelos*, 3ª ed., Perú, Pontificia Universidad Católica de Perú, 2006.

- KRUGMAN, Paul R., Macroeconomía, trad. de Gotzone Pérez Apilanez, Barcelona, Reverte- Aguilar, 2006
- LABRA MANJARREZ, Armando, Reflexiones sobre la Ley de presupuesto y responsabilidad Hacendaria, México, UNAM, 2006.
- LEROY-BEAULIEU, Pierre Paul, *La colonización de los pueblos modernos*, 4a ed., Paris, Royal Academies, 1891.
- MARIANI OCHOA, René, *El gasto público y su normatividad: propuestas para su eficiencia*, México, Plaza y Valdés Editores, 2012
- MARTER, Ricardo y TROMBEN, Virginia, *La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el “pecado original”*, Chile, Naciones Unidas, 2004.
- MAYER-SERRA, Carlos Elizondo, “Nuestro inefectivo pacto tributario” México, ITAM-CIDE, 2010.
- MENÉNDEZ MORENO, Alejandro, Derecho Financiero y Tributario, 10ed., España, Lex Nova, 2009.
- MOLITOR, André, *Administration Publique*, Paris, Unesco, 1958, citado por: Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 119.
- MUÑOS MACHADO, Andrés, *La Gestión de la calidad total, en la administración pública*. España. Ediciones Díaz de Santos, 1999.
- NACIONES UNIDAS, *Manual de administración pública, conceptos y prácticas modernas especialmente en relación con los países en desarrollo*, Nueva York, ONU, 1962.
- Instituto de Administración Pública OCDE, *La Modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, OCDE, 2006.
- ORTIZ AHLF, Loretta, *Deuda externa mexicana, ética, teoría, legislación e impacto social*, México, Universidad Iberoamericana 1998.

- ORTÍZ BOJACÁ, Armando, *Fundamentos de Finanzas Públicas*, Colombia, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2005.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 31ª ed., México, Porrúa, 2007.
- RAWLS, John, *Teoría de la Justicia*, trad. de María Dolores González, 2ª ed., México, FCE, 1997.
- REYES HEROLES, Federico, *Memorial del Mañana*, México, Taurus, 1999.
- SALAZAR, María Eugenia, *La actividad financiera del Estado y los recursos públicos*, Venezuela, Ediciones SENIAT, 1996.
- SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William, *Economía*, 18ª. Ed., México, McGraw-Hill Interamericana, 2005.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Los impuestos y la Deuda Pública*, México, Porrúa, 2000.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, México, FCE, 1978.
- VÁZQUEZ Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996.

## **ELECTRÓNICAS**

- Auditoría Superior del Estado de Michoacán, *Normatividad*. Consultado en:  
[http://www.asm.gob.mx/?page\\_id=115](http://www.asm.gob.mx/?page_id=115)
- Banco Mundial, *Perspectivas económicas mundiales: tener espacio fiscal y utilizarlo*, Washington, 2015. Consultado en:  
[http://www.worldbank/GEP/GEP2015a/pdfs/ExecutiveSummary\\_GEP\\_Jan2015\\_Spanish.pdf](http://www.worldbank/GEP/GEP2015a/pdfs/ExecutiveSummary_GEP_Jan2015_Spanish.pdf)
- Centro Michoacano de evaluación A.C., *Análisis del Estado de la situación financiera* 2014, 2015. Consultado en:  
<http://187.191.69.250/SituaciónFinanciera2015.pdf>.



- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y entidades federativas, 2014. Consultado en: <http://www.coneval.gob.mx/medición/paginas/medici%C3%B3n/pobreza%202014/Pobreza2014.aspx>
- Coordinación de Contraloría del Estado de Michoacán, *Atribuciones Generales*, 2013. Consultado en: <http://publicadorlaip.michoacan.gob.mx/12/07%20-%20ATRIBUCIONES%20GENERALES.pdf>
- Fondo Monetario Internacional, *Reglas de política fiscal*, 2001. Consultado en: [https://www.imf.org/external/ns/search.aspx?hdCountrypage=&NewQuery=reglas+de+política+fiscal&filter\\_val=N&col=SITESL&collection=SITESL&lan=esl&iso=&requestfrom=&countryname=&f=](https://www.imf.org/external/ns/search.aspx?hdCountrypage=&NewQuery=reglas+de+política+fiscal&filter_val=N&col=SITESL&collection=SITESL&lan=esl&iso=&requestfrom=&countryname=&f=)
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 1983. Consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/12/trb/trb15.pdf>
- GAMBOA González, Rafael, *El rescate financiero de los gobiernos estatales por el gobierno Federal: comparación de los caso de Estados Unidos, Brasil y México*, Dirección General de Investigación Económica del Banco de México, México, 1997. Consultado en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigación/banxico.pdf>
- LÓPEZ-CÁLIX, José y MELO Alberto, *A más disciplina fiscal. Menos pobreza*, Colombia, Gente Nueva Editorial, 2004. Consultado en: [http://issuu.com/idb\\_publications/docs/book\\_es\\_22618](http://issuu.com/idb_publications/docs/book_es_22618)
- Nacional Financiera, Banca de Desarrollo, *La economía Mexicana en cifras*, México, Nafinsa, 1984. Consultado en: <http://www.nafin.com.mx/portaInf/content/sobre-nafinsa/analisis-de-la-operacion/analisis-de-operacion.html>

Unidad de Coordinación Fiscal con Entidades Federativas, *Saldo Histórico de obligaciones financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos*, SHCP, 2014. Consultado en: [http://hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2014/Paginas/4toTrimestre.aspx](http://hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2014/Paginas/4toTrimestre.aspx)

TRAA, Bob y CARRARE, Alina, *El gobierno y su patrimonio Neto, Finanzas y Desarrollo del Fondo Monetario Internacional*, Washington, 2007. Consultado en: <http://www.imf.org/EXTERNAL/PUBS/FT/FANDD/SPA/2007/06/pdf/traa.pdf>

Poder Legislativo del Estado de Michoacán, *Grupos parlamentarios LXXII Legislatura*, Michoacán, Congreso del Estado de Michoacán, 2015. Consultado en: <http://transparencia.congresomich.gob.mx/es/legislatura/lxxii/grupos-parlamentarios/>

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, ed. 23ª, 2014. Consultado en: <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>

Secretaría de la Función Pública, *Unidades Administrativas*, 2012. Consultado en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua.html>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Requerimientos financieros del sector público y sus saldos históricos*. México, SHCP, 2008. Consultado en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ESTOPOR/metodologias/eo\\_am401.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ESTOPOR/metodologias/eo_am401.pdf)

-----, *Estructura del Sistema Financiero Mexicano*, Consultado en: [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/casfim\\_new/estructura/organigrama.pdf](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/casfim_new/estructura/organigrama.pdf)

-----, *Dependencias, ramos administrativos*, México, SHCP, 2013, Consultado en:

[http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/asignacion/asignacion/asignacion\\_index.html](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/asignacion/asignacion/asignacion_index.html)

## **LEGISLACIÓN**

México, Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Publicado en Diario Oficial de la Federación, Fecha de publicación 5 de febrero de 1917, Última reforma publicada 7 de julio de 2014.

México, Congreso de la Unión, “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, Publicado en Diario Oficial de la Federación, Fecha de publicación 29 de diciembre de 1976, Última reforma publicada 11 de agosto de 2014.

México, Congreso de la Unión, “Ley General de deuda pública”, Publicado en: Diario Oficial de la Federación, Fecha de publicación 31 de diciembre de 1976, Última reforma publicada 9 de abril de 2012.

México, Congreso de la Unión, “Ley general de contabilidad gubernamental”, Publicado en: Diario Oficial de la federación, Fecha de publicación 9 de diciembre de 2013, Última reforma publicada el 9 de diciembre de 2013.

México, Congreso de la Unión, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, Publicado en: Diario Oficial de la federación el 30 de marzo de 2006. Última reforma publicada el 11 de agosto de 2014.

México. Congreso de la Unión, “Ley de Coordinación Fiscal”. Publicado en: Diario Oficial de la federación, Fecha de publicación 27 de diciembre de 1978, Última reforma publicada el 11 de agosto de 2014.

México, Congreso de la Unión, “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, Publicado en: Diario Oficial de la

federación, Fecha de publicación 11 de junio de 2002, Última reforma publicada el 14 de julio de 2014.

México, Congreso de la Unión, “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, Publicado en: Diario Oficial de la federación, Fecha de publicación 28 de diciembre de 1976, Última reforma publicada el 27 de enero de 2015.

México, Congreso de la Unión, “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Publicado en: Diario Oficial de la federación, Fecha de publicación 31 de diciembre de 1982, Última reforma publicada el 22 de diciembre de 2013.

México, Congreso de la Unión, “Ley Federal de Responsabilidades de los Administrativas de los Servidores Públicos”, Publicado en: Diario Oficial de la federación, Fecha de publicación 13 de marzo de 2002, Última reforma publicada el 14 de julio de 2014.

Michoacán, Congreso del Estado de Michoacán, “Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo”, Publicado en: Periódico Oficial del Estado de Michoacán Ocampo, Fecha de publicación 7 de febrero de 1918, Última reforma publicada 16 de diciembre de 2013.

Michoacán, Congreso del Estado de Michoacán, “Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo”, Publicado en: Periódico Oficial del Estado de Michoacán Ocampo, Fecha de publicación 17 de enero de 2003, Última reforma publicada 2 de octubre de 2012.

Michoacán, Congreso del Estado de Michoacán, “Ley de planeación hacendaria Presupuesto, gasto público y contabilidad gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo”, Publicado en: Periódico Oficial del Estado, Fecha de publicación 20 de marzo de 2014.

Michoacán, Congreso del Estado de Michoacán, “Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Michoacán de Ocampo”,

Publicada en: Periódico Oficial del Estado, Fecha de publicación 7 de noviembre de 2008, Última reforma publicada 6 de noviembre de 2014.

Michoacán, Congreso del Estado de Michoacán, “Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Michoacán”, Publicada en: Periódico Oficial del Estado, Fecha de publicación 27 de septiembre de 1984, Última reforma publicada 21 de noviembre de 2007.

### **JURISPRUDENCIA**

Poder Judicial. SCJN. P. /J. 100/2010 (9a)

Poder Judicial. SCJN. P. /J. 102/2010 (9a)

### **DECRETOS LEGISLATIVOS**

Michoacán. Poder Legislativo. Congreso del Estado de Michoacán. “Decreto Legislativo No. 259”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: 28 de enero de 2003.

Michoacán. Poder Legislativo. Congreso del Estado de Michoacán. “Decreto Legislativo No. 507”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: 31 de diciembre de 2004.

Michoacán. Poder Legislativo. Congreso del Estado de Michoacán. “Decreto Legislativo No. 253”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: 1º de octubre de 2007.

Michoacán. Poder Legislativo. Congreso del Estado de Michoacán. “Decreto Legislativo No. 98”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: 29 de mayo de 2009.

Michoacán. Poder Legislativo. Congreso del Estado de Michoacán. “Decreto Legislativo No. 100”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: 29 de mayo de 2009.

Michoacán. Poder Legislativo. Congreso del Estado de Michoacán. “Decreto Legislativo No. 129”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: 4 de diciembre de 2009.

Michoacán. Poder Legislativo. Congreso del Estado de Michoacán. “Decreto Legislativo No. 189”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: 29 de marzo de 2010.

Michoacán. Poder Legislativo. Congreso del Estado de Michoacán. “Decreto Legislativo No. 306”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: 19 de enero de 2011.

Michoacán. Poder Legislativo. Congreso del Estado de Michoacán. “Decreto Legislativo No. 307”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: 19 de enero de 2011.

Michoacán. Poder Legislativo. Congreso del Estado de Michoacán. “Decreto Legislativo No. 390”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: 8 de diciembre de 2011.

Michoacán. Poder Legislativo. Congreso del Estado de Michoacán. “Decreto Legislativo No. 9”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: 2 de octubre de 2011.

Michoacán. Poder Legislativo. Congreso del Estado de Michoacán. “Decreto Legislativo No. 18”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: 19 de octubre de 2012.

Michoacán. Poder Legislativo. Congreso del Estado de Michoacán. “Decreto Legislativo No. 22”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: 9 de noviembre de 2012.

Michoacán. Poder Legislativo. Congreso del Estado de Michoacán. “Decreto Legislativo No. 102”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: 28 de diciembre de 2012.

Michoacán. Poder Legislativo. Congreso del Estado de Michoacán. “Decreto Legislativo No. 127”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: 11 de abril de 2013.

### **PLANES DE DESARROLLO ESTATAL**

Michoacán. Poder Ejecutivo. Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán. “*Plan de desarrollo Michoacán 2003-2008*”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: febrero de 2003.

Michoacán. Poder Ejecutivo. Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán. “*Plan Estatal de Desarrollo 2008-2011*”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: julio de 2008.

Michoacán. Poder Ejecutivo. Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán. “*Plan de desarrollo integral del Estado de Michoacán 2012-2015*”. Publicada en: Periódico Oficial del Estado. Fecha de publicación: febrero de 2012.

### **INFORMES FINANCIEROS DE LA HACIENDA ESTATAL**

Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Cuenta pública de la hacienda estatal 2002”. Consultado en: <http://www.secf Finanzas.michoacan.gob.mx/index.php/hacienda-publica/cuenta-publica-historico/2002/anual-2002>

Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Cuenta pública de la hacienda estatal 2003”. Consultado en:

*<http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/index.php/hacienda-publica/cuenta-publica-historico/2003/anual-2003>*

Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Cuenta pública de la hacienda estatal 2004”. Consultado en: *<http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/index.php/hacienda-publica/cuenta-publica-historico/2004/anual-2004>*

Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Cuenta pública de la hacienda estatal 2005”. Consultado en: *<http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/index.php/hacienda-publica/cuenta-publica-historico/2005/anual-2005>*

Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Cuenta pública de la hacienda estatal 2006”. Consultado en: *<http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/index.php/hacienda-publica/cuenta-publica-historico/2006/anual-2006>*

Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Cuenta pública de la hacienda estatal 2007”. Consultado en: *<http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/index.php/hacienda-publica/cuenta-publica-historico/2007/anual-2007>*

Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Cuenta pública de la hacienda estatal 2008”. Consultado en: *<http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/index.php/hacienda-publica/cuenta-publica-historico/2008/anual-2008>*

Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Cuenta pública de la hacienda



estatal 2009”. Consultado en:  
<http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/index.php/hacienda-publica/cuenta-publica/2009/anual-2009>

Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Cuenta pública de la hacienda estatal 2010”. Consultado en:  
<http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/index.php/hacienda-publica/cuenta-publica/2010/anual-2010>

Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Cuenta pública de la hacienda estatal 2011”. Consultado en:  
<http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/index.php/hacienda-publica/cuenta-publica/2011/anual-2011>

Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Cuenta pública de la hacienda estatal 2012”. Consultado en:  
<http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/index.php/hacienda-publica/cuenta-publica/cp-2012/anual-2012>

Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Cuenta pública de la hacienda estatal 2013”. Consultado en:  
<http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/index.php/hacienda-publica/cuenta-publica/2013/anual2013>

Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Informe financiero, primer trimestre del ejercicio fiscal 2014”. Consultado en:  
<http://secfinanzas.michoacan.gob.mx/images/finanzas/CuentaPublica/2014/3erTrim/3erTrim20141.pdf>

Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Informe financiero, segundo

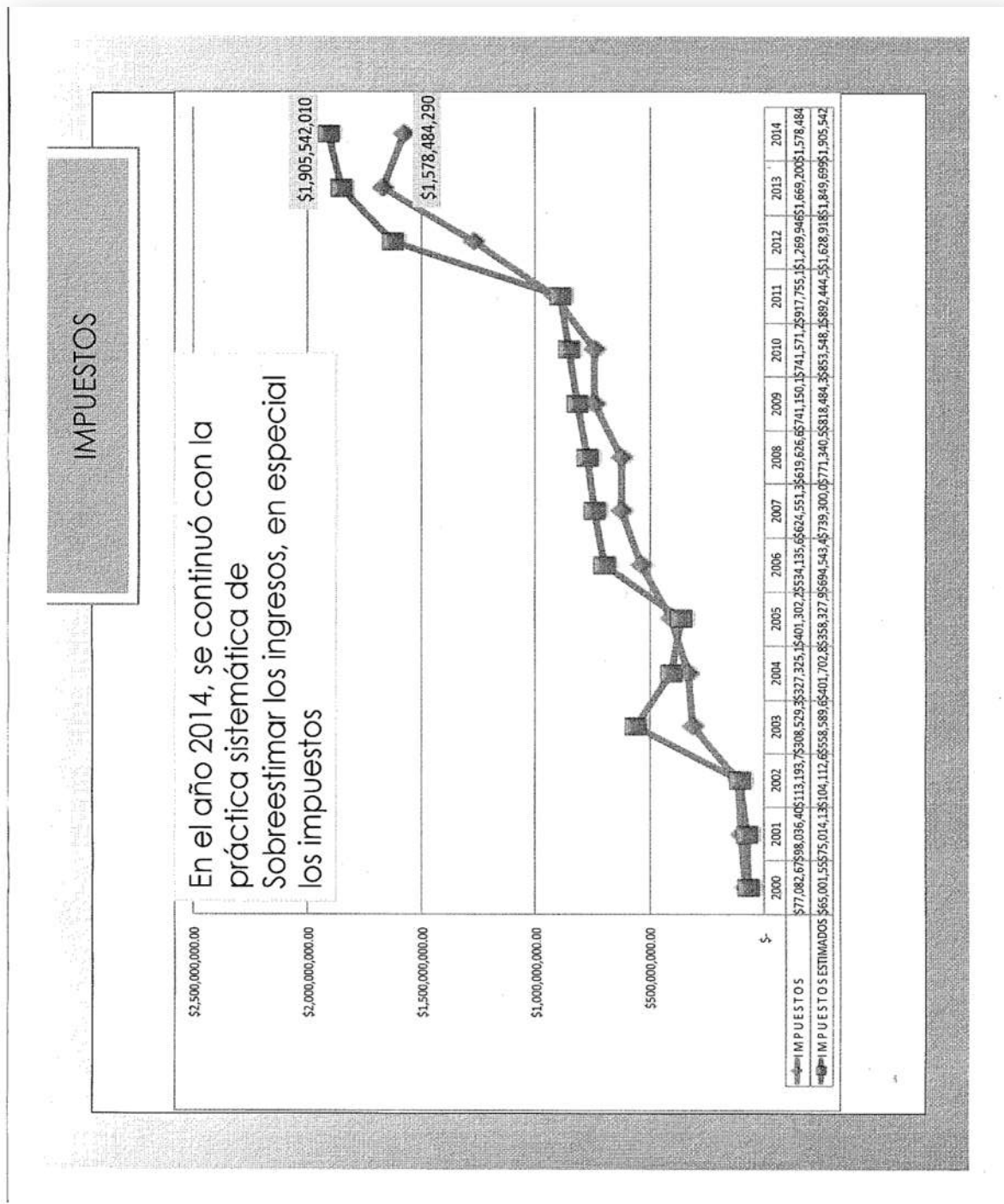
trimestre del ejercicio fiscal 2014”. Consultado en:  
<http://secfinanzas.michoacan.gob.mx/images/finanzas/CuentaPublica/2014/3erTrim/3erTrim20142.pdf>

Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Informe financiero, tercer trimestre del ejercicio fiscal 2014”. Consultado en:  
<http://secfinanzas.michoacan.gob.mx/images/finanzas/CuentaPublica/2014/3erTrim/3erTrim20143.pdf>

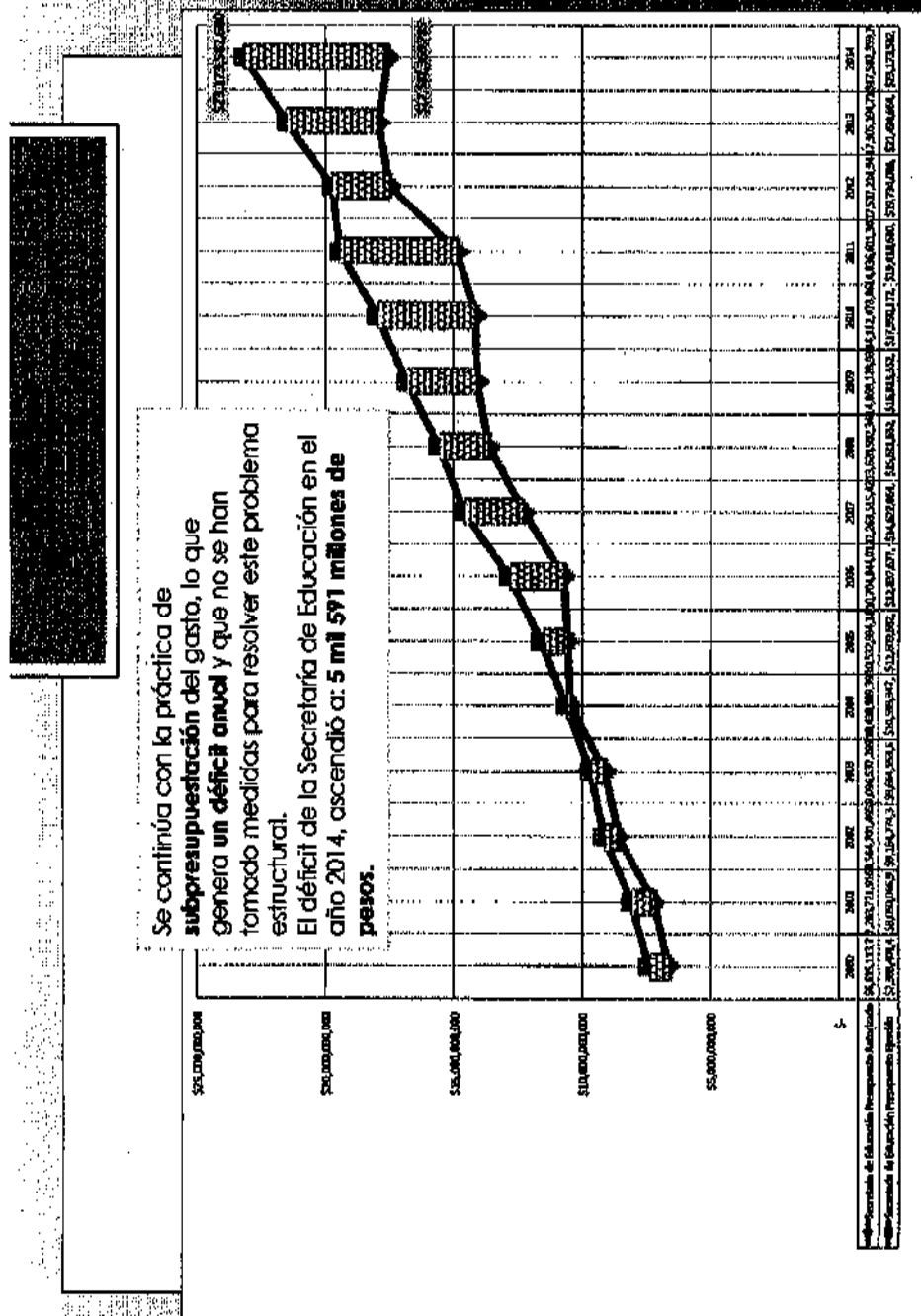
Michoacán, Poder Ejecutivo, Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán, “Informe financiero, cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2014”. Consultado en:  
<http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/index.php/hacienda-publica/cuenta-publica/2014>

# ANEXOS

## ANEXO 1<sup>134</sup>



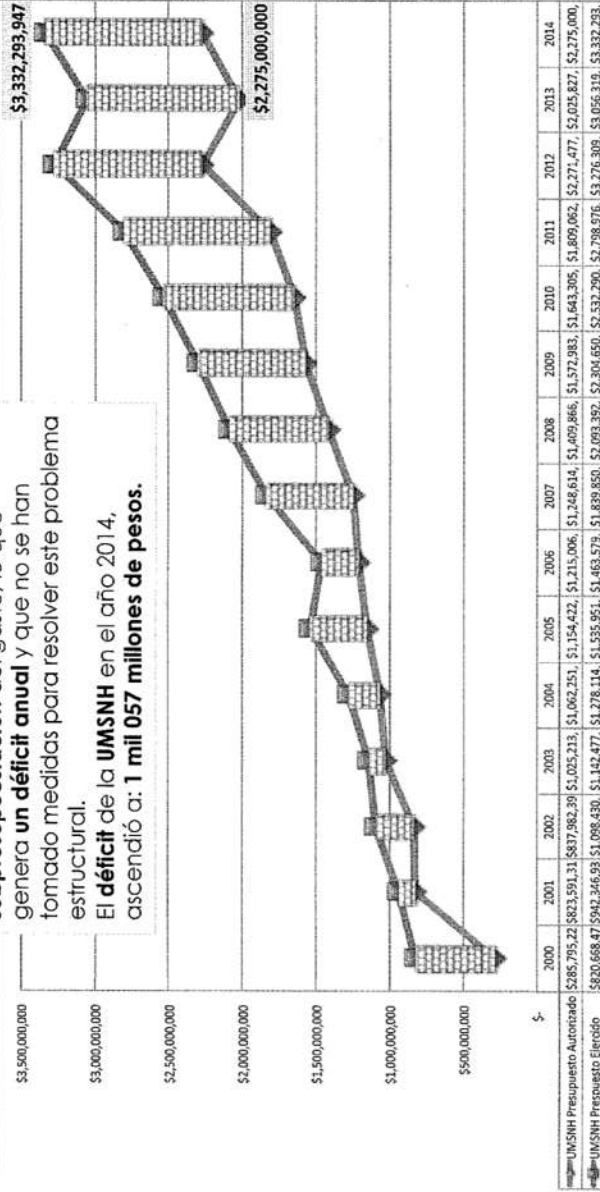
<sup>134</sup> Gráfica elaborada por CEMIDE, 2015.



135 Gráfica elaborada por CEMIDE, 2015.

## Gasto y Déficit de la UMSNH

Se continúa con la práctica de **subpresupuestación** del gasto, lo que genera un **déficit anual** y que no se han tomado medidas para resolver este problema estructural.  
El **déficit** de la UMSNH en el año 2014, ascendió a: **1 mil 057 millones de pesos.**



136 Gráfica elaborada por CEMIDE, 2015.