

**EL PROCESO DE EL
ENDEUDAMIENTO DEL
GOBIERNO DEL ESTADO DE
MICHOACÁN DE OCAMPO**

CENTRO MICHOACANO DE EVALUACIÓN, A.C.

INTRODUCCIÓN	4
PRIMER AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO (28 de enero de 2003)	5
PRIMER REFORMA A LA LEY DE DEUDA (18 de agosto de 2003)	6
IMPUESTO SOBRE EROGACIONES POR REMUNERACIÓN AL TRABAJO PERSONAL, PRESTADO BAJO LA DIRECCIÓN Y DEPENDENCIA DE UN PATRÓN	7
CUENTA PÚBLICA 2003	8
SEGUNDA AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO (31 de diciembre de 2004)	8
CUENTA PÚBLICA 2005	10
TERCERA AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO (30 de diciembre de 2006)	10
SEGUNDA REFORMA A LA LEY DE DEUDA (12 de marzo de 2007)	10
TERCERA REFORMA A LA LEY DE DEUDA (28 de septiembre de 2007)	12
CUARTA AUTORIZACIÓN, LA BURSATILIZACIÓN DEL IMPUESTO AL TRABAJO (1 de octubre de 2007)	13
CUENTA PUBLICA 2007	15
QUINTA AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO (29 de mayo de 2009)	16
CUARTA REFORMA A LA LEY DE DEUDA (29 de mayo de 2009)	18
CUENTA PÚBLICA 2009	18
SEXTA AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO (19 de enero de 2011)	19
QUINTA REFORMA A LA LEY DE DEUDA (19 de enero de 2011)	20
SEXTA REFORMA A LA LEY DE DEUDA (8 de diciembre de 2011)	20
CUENTA PÚBLICA 2011	21
SÉPTIMA CONTRATACIÓN DE CRÉDITOS (QUE NO ES AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO, diciembre de 2011)	21
SÉPTIMA REFORMA A LA LEY DE DEUDA (02 de octubre de 2012)	23
OCTAVA AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO (19 de octubre de 2012)	25
NOVENA AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO (26 de octubre de 2012)	28
LA IMPORTANCIA DE DEFINIR EL MONTO, DESTINO, PLAZO Y FUENTE DE PAGO DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS QUE SE REALICEN CON RECURSOS DE EMPRÉSTITOS O FINANCIADAS (Casos Práctico)	31
CASO MICHOACÁN	31

CASO GUANAJUATO Y QUERÉTARO	33
RECOMENDACIONES	35
PROCESOS DE REFINANCIAMIENTO O PAGO DE PASIVOS	36

INTRODUCCIÓN

La contratación de deuda pública u obligaciones de pago, en el Estado de Michoacán de Ocampo, está regida por la Ley de Deuda de Pública del Estado de Michoacán de Ocampo (Ley de Deuda); ley que es derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por consecuencia, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

En el año 2003, en un escenario de estabilidad macroeconómica y de disminución de las tasas de interés en México, se promueve la creación del Programa de Financiamiento para el Desarrollo (PROFIDEM) para el Estado de Michoacán, en el que se consideró obtener recursos adicionales, para el periodo 2003-2008, por el orden de 21 mil 138 millones de pesos, bajo la operación de cuatro líneas: 1) mayor recaudación tributaria, 2) bursatilización de flujos financieros, 3) privatización, y 4) contratación de deuda pública.

De los 21 mil 138 millones de pesos (mdp) considerados por el PROFIDEM como meta de recursos adicionales, 11 mil mdp se obtendrían de la siguiente manera: 3 mil mdp vía contratación de deuda; 2.5 mil mdp provenientes de participación privada; 1.6 mil mdp a través de la colaboración entre autoridades estatales y municipales; 1.1 mil mdp de recursos federales derivados de convenios; 840 mdp mediante la modernización de los sistemas de agua; 719 mdp de ahorro fiscal; 500 mdp de enajenación y 500 más con la bursatilización de flujos futuros.

Asimismo, según el planteamiento del Profidem, podrían triplicarse los programas anuales de inversión, destinándose 10.8 mil mdp a carreteras; 4.2 mil mdp a programas sociales; 1.9 mil mdp a fomento productivo; 1.8 mil mdp a redes de agua potable y alcantarillado; 1.5 mil mdp a estabilización fiscal y 900 mdp a infraestructura hidroagrícola.

Bajo este escenario y con las metas establecidas, se decide reformar la Ley de Deuda del Estado de Michoacán, derogando la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán, expedida por el Congreso del Estado en el año de 1981; instrumento jurídico que después de 22 años de vigencia, se observaba como una ley obsoleta.

Al 31 de diciembre del año 2002, la Cuenta Pública del Estado de Michoacán de Ocampo reportaba pasivos bancarios, como deuda a largo plazo, por un monto de 142.4 millones de pesos corrientes: Banobras 75.5 millones de pesos; Banco Internacional 12.3 millones de pesos; BBVA Bancomer 54.1 millones de pesos y Nacional Financiera por un monto de 0.424 millones de pesos.

La nueva Ley de Deuda, publicada el 17 de enero de 2003, parecía ser un instrumento jurídico moderno, que permitiría a Michoacán entrar en una época de crecimiento económico a través de una nueva política de financiamiento para el desarrollo. El escenario macroeconómico del País en ese año, se observaba optimista a casi 10 años de haber superado una de las mayores crisis económicas de México.

PRIMER AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO (28 de enero de 2003)

Con la entrada en vigor de la nueva Ley de Deuda, el 28 de enero de 2003 el Congreso del Estado de Michoacán, mediante Decreto Legislativo No. 259, autoriza al Ejecutivo del Estado, para que contrate empréstitos hasta por la cantidad \$1,500,000,000.00 a través de las Tesorería General, para la realización de inversiones públicas productivas:

DESTINO	MONTO (pesos)
Para la realización de obra pública convenida o de ejecución directa pendiente de iniciar o concluir al momento de la entrada en vigor del presente decreto	\$800,000,000
Para adquisición de reserva territorial	\$200,000,000
Distribuidos equitativamente entre los diez subcomités para el desarrollo regional comprendidos en la geografía estatal, debiendo contar con el aval de los Ayuntamientos	\$200,000,000
Para la construcción de distribuidores viales en los centros urbanos de Morelia, Uruapan, Lázaro Cárdenas, Zamora y Zitácuaro	\$300,000,000
Monto Total de la Autorización Decreto 259	\$1,500,000,000

Fuente: Decreto Legislativo Número 259, publicado el 28 de enero de 2003 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Con la autorización para contratar hasta 1,500 millones de pesos, el Gobierno del Estado de Michoacán inicia una época de financiar la infraestructura que requiere el Estado mediante endeudamiento de largo plazo. Sin embargo, en este primer empréstito autorizado, se advierten varias fenómenos:

1. Se destinan 800 millones de pesos para el pago de obra convenida, de ejecución directa pendiente de iniciar o **de concluir al momento de la entrada en vigor del decreto legislativo**; lo que sin duda autoriza al pago de obra en proceso que se quedó sin recursos para el pago total de la obra del año 2002.

Por lo anterior, se deduce que desde el año 2003 se observa la práctica que el Centro Michoacano de Evaluación A.C. identificó como Espiral de Subpresupuestación-Deuda. Se ejecutó obra convenida o se comprometieron recursos para infraestructura en el año 2002, sin tener la certeza de contar con los recursos para el pago de la misma. Lo que contravino la legislación aplicable en ese año en materia de presupuesto y ejercicio del gasto.

2. El decreto legislativo, no hace una identificación plena de la infraestructura a construir y financiar con el crédito autorizado; salvo en el último componente, que identifica de forma parcial la infraestructura a construir: "Distribuidores Viales", precisando los municipios que recibirían tales beneficios: Morelia, Uruapan, Lázaro Cárdenas y Zitácuaro.
3. El Artículo 3 y Artículo 4, del Decreto Legislativo No. 259 hacen referencia a que el Congreso recibirá la información, sobre la aplicación del crédito autorizado, por parte del Ejecutivo Estatal:
"Artículo 3.- El Ejecutivo del Estado informará al Congreso las asignaciones por municipio que realice para la ejecución de obra pública, inmediatamente después de haberse asignado.
"Artículo 4.- El Ejecutivo del Estado, informará al Congreso cuando así sea solicitado o a través de la Cuenta Pública, respecto de la aplicación de los recursos con motivo de este Decreto."
4. En los Artículos Transitorios del Decreto se menciona que *"los recursos aplicables a la obra pública serán conforme a la relación anexa (1 uno) de las obras convenidas o de ejecución directa **pendientes de iniciar o concluir al momento de la entrada en vigor**" del Decreto; y los "recursos destinados a la adquisición del reserva territorial cuya relación se anexa (2 dos)" .*

Como se puede observar, la autorización de la contratación del primer crédito, que inaugura la era del nuevo esquema de financiamiento para el desarrollo de Michoacán, es una autorización pública y publicada, revelada en el Decreto Legislativo No. 259; sin embargo, el destino y aplicación de los recursos provenientes de ese primer crédito, no tienen las características de ser públicos o publicados; solo fueron referidos en los artículos transitorios del Decreto como *"anexa (1 uno)"* y *"anexa (2 dos)"*.

Por último, el alcance del Decreto Legislativo No. 259 es preciso al obligar al Ejecutivo del Estado a informar al Congreso del Estado de Michoacán, los detalles de la aplicación de los recursos, independientemente de la obligación existente de la Auditoría Superior del Estado para auditar los recursos estatales. Con el alcance del Decreto, se crea una obligación específica y puntual de rendir informes sobre la autorización de este endeudamiento.

PRIMER REFORMA A LA LEY DE DEUDA (18 de agosto de 2003)

La Ley de Deuda publicada en enero de 2003, fue reformada al haber transcurrido tan solo 7 meses de su publicación original. La reforma de la Ley de Deuda publicada el 18 de agosto de 2003, y que fue aprobada por el Congreso del Estado de Michoacán el 17 de julio de 2003, tuvo un alcance significativo: se reforma el párrafo primero del artículo 2º, el artículo 7º, el párrafo segundo del

artículo 8°, los incisos a), c) y d) del párrafo segundo del artículo 20; **y se adiciona** un párrafo tercero a los artículos 2°, 8° y 9°, un párrafo segundo a los artículos 11 y 12 y el artículo 22.

El alcance de la reforma de la Ley de Deuda es lógico y congruente al considerar las necesidades del manejo de toda tesorería, del ámbito público y privado, para contar con instrumentos, facultades y autorizaciones necesarias para el manejo eficiente de los fondos. De la reforma realizada a la Ley de Deuda, destaca la adición del párrafo tercero del artículo 2° de la Ley de Deuda, mismo que se transcribe íntegramente:

"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."

El contenido del párrafo anterior, adicionado como párrafo tercero al artículo 2° de la Ley de Deuda reformada el 18 de agosto de 2003, se facultó al titular de la Tesorería del Estado de Michoacán, a contratar deuda de corto plazo, sin la autorización del Congreso del Estado, con la condición de que la deuda de corto plazo contratada fuera liquidada al término del ejercicio fiscal del año en que fue contratada. Lo que se omitió en la Ley de Deuda reformada, es establecer los mecanismos de compensación para los casos en que las "*circunstancias extraordinarias e imprevisibles*" a que se refiere la Ley, prevalecieran en los años subsecuentes a la contratación de deuda de corto plazo. La Ley omitió y dejó a criterio del titular de la Tesorería del Estado de Michoacán, los criterios prudenciales para la contratación de créditos a corto plazo; por lo que se convirtió en responsabilidad absoluta del titular de la Tesorería General del Estado y del Ejecutivo Estatal, la identificación y valoración de las "*circunstancias extraordinarias e imprevisibles*" a las que se refiere la Ley de Deuda.

IMPUESTO SOBRE EROGACIONES POR REMUNERACIÓN AL TRABAJO PERSONAL, PRESTADO BAJO LA DIRECCIÓN Y DEPENDENCIA DE UN PATRÓN

Paradójicamente, es en el año 2003, el año en que inicia al era del nuevo esquema de financiamiento para el desarrollo de Michoacán, cuando se establece en la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán la obligación del pago del impuesto conocido como "impuesto al trabajo" o "impuesto del 2%".

El argumento para la aprobación de este impuesto, es la necesidad de recursos adicionales para el Gobierno del Estado de Michoacán, que permitan incrementar la construcción de infraestructura. La estrategia para estimular el crecimiento económico del estado de Michoacán, se vuelve contraria a su objetivo, al contraponerse: por un lado se autoriza un nuevo impuesto, que solo pagan aquellos entes que están devengando un sueldo en la economía formal; y por otra parte, se intenta estimular la economía invirtiendo recursos de un crédito.

CUENTA PÚBLICA 2003

Al cierre del ejercicio fiscal 2003, el Estado de Michoacán reporta en su cuenta pública un pasivo a largo plazo por 1, 591 millones de pesos y pasivos a corto plazo por 1,572 millones de pesos.

SEGUNDA AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO (31 de diciembre de 2004)

El 31 de diciembre de 2004 se publica el Decreto Legislativo No. 507, en donde se autoriza al Ejecutivo del Estado la contratación de empréstitos para la realización de inversiones productivas. El Artículo 2° del Decreto 507, precisa la forma en que serán aplicados los \$1,500,000,000.00

DESTINO	MONTO (pesos)
A cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, obras de infraestructura física, construcción y rehabilitación de caminos, así como la realización de proyectos ejecutivos de inversión, consideradas en los programas de infraestructura para el desarrollo,	\$ 183,261,050
A cargo de la Secretaría de Cultura, Preservación del Patrimonio Cultural, obras de restauración y rehabilitación de edificios y sitios históricos, los cuales son de inminente importancia para la atracción turística en el Estado, consideradas en el Programa de Consolidación Turística del Estado	\$ 18,695,326
A cargo del Instituto de Vivienda, obras para la urbanización de predios, comprendidas en el Programa Estatal de Vivienda	\$ 10,000,000
Junta de Caminos, obras de conservación y reconstrucción de la red carretera, consideradas en el Programa de Infraestructura para el Desarrollo	\$ 37,600,000
Comité de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, obras convenidas con la federación y municipios en materia de agua potable, saneamiento en zonas urbanas y rurales, comprendidas en los Programas de Fortalecimiento Municipal, de Infraestructura para Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, Estatal de Vivienda y Planes Estratégicos de Desarrollo Urbano	\$ 91,384,394
Unidad Programática Presupuestaria denominada "Programas Convenidos en Obras y Acciones" obras regionales, municipales y comunitarias, a convenirse con las autoridades municipales.	\$ 300,000,000
Obras de electrificación de poblados rurales y colonias populares; y,	\$ 24,500,000

Unidad Programática Presupuestaria 24 denominada Erogaciones Adicionales y Provisiones, se prevé su ejercicio en obras y acciones de gran magnitud y carácter estratégico para el desarrollo en el Estado, mismas que se encuentran vinculadas con programas de comunicaciones, transporte y vialidades, incluyendo adquisición y derechos de vía; infraestructura hidroagrícola para el desarrollo rural; infraestructura para el desarrollo regional; así como para la dotación de servicios básicos a la población, tales como: agua, luz, drenaje y saneamiento; de cuya ejecución se deberá informar periódicamente al Congreso, proporcionando la relación de obras que serán financiadas con estos recursos.	\$	834,559,230
MONTO TOTAL AUTORIZADO EN EL DECRETÓ 507	\$	1,500,000,000

De forma consistente con el Decreto que autoriza el primer empréstito, en la autorización del segundo crédito establecido en el Decreto Legislativo No. 507, se observa:

1. No se hace una identificación plena de la infraestructura a construir, pero si existe una identificación plena de la dependencia del Ejecutivo Estatal que ejercerá los recursos provenientes del empréstito. En este punto se destaca, que la responsabilidad de ejercer más de 1,134 millones de pesos, que representa más del 75% de la totalidad del empréstito, recae en 2 Unidades Programáticas Presupuestales (UPP) que no están consideradas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, es decir, no tienen un responsable de despacho o titular de dependencia, con obligaciones específicas en la Ley Orgánica; por lo que el titular de la Tesorería General del Estado, debería asumir la total responsabilidad de la operación de las UPP's a las que se le asignó este recurso.
2. En el Artículo 2° fracción VI, se establece la obligación del Ejecutivo del Estado de Michoacán de *"informar periódicamente al Congreso, proporcionando la relación de obras que serán financiadas con estos recursos"* refiriéndose en esta fracción a los recursos asignados a la UPP Erogaciones Adicionales y Provisiones. En el mismo sentido, el Artículo 6° de Decreto No. 507, establece: " El Ejecutivo del Estado, informará al Congreso, de la disposición y aplicación a cada una de las obras, de los créditos que sean contratados, dentro del término de sesenta días posteriores a su contratación, cuando así le sea solicitado o a través de la Cuenta Pública Estatal, respecto de la aplicación de los recursos obtenidos con motivo" de la autorización total del empréstito autorizado por un monto de Mil Quinientos millones de pesos, mediante el Decreto No. 507.
3. El Artículo Segundo Transitorio del Decreto No. 507 precisa: *" El Ejecutivo del Estado deberá destinar al pago de los créditos que se contraten conforme al presente Decreto, el cincuenta por ciento de los recursos que se obtengan de la enajenación de la reserva territorial."* El contenido del este segundo artículo transitorio del Decreto No. 507, precisa como obligación la fuente de pago del crédito que se está autorizando: el producto de la venta de la reserva territorial del Estado.

CUENTA PÚBLICA 2005

Al 31 de diciembre de 2005, la Cuenta Pública del Estado de Michoacán reporta un pasivo a largo plazo por el orden de 2,786 millones de pesos, pero un pasivo a corto plazo de 2,403 millones de pesos, pasivo que presentó un considerable incremento respecto a la Cuenta Pública 2003.

TERCERA AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO (30 de diciembre de 2006)

Mediante el Decreto Legislativo No 112 de fecha 30 de diciembre de 2006, el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo autoriza al Ejecutivo del Estado, para refinanciar la Deuda Pública del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.

El Artículo 1° del Decreto No. 112, establece: ..."que por conducto de la Tesorería General del Estado, lleve a cabo el refinanciamiento de la Deuda Pública del Gobierno del Estado de Michoacán hasta por un monto de \$ 2,525,000,000 (Dos Mil Quinientos veinticinco Millones de Pesos 00/100 MN)

En el Artículo 2° del propio Decreto No 112, se autoriza un endeudamiento neto adicional hasta por un monto de 100 millones de pesos, que se podría destinar al financiamiento de reservas, comisiones, coberturas de tasas y demás instrumentos financieros y/o gastos inherentes al proceso de refinanciamiento a que se refiere en Decreto No, 112.

DESTINO	MONTO (pesos)
que por conducto de la Tesorería General del Estado, lleve a cabo el refinanciamiento de la Deuda Pública del Gobierno del Estado de Michoacán hasta por un monto de \$ 2,525,000,000 (Dos Mil Quinientos veinticinco Millones de Pesos 00/100 MN)	\$ 2,525,000,000
que se podría destinar al financiamiento de reservas, comisiones, coberturas de tasas y demás instrumentos financieros y/o gastos inherentes al proceso de refinanciamiento	\$ 100,000,000
MONTO TOTAL AUTORIZADO EN EL DECRÉTO 112	\$ 2,625,000,000

SEGUNDA REFORMA A LA LEY DE DEUDA (12 de marzo de 2007)

" ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforman el artículo 2º; el artículo 3º; el artículo 4º; el artículo 5º; el artículo 6º; el artículo 7º; 9º párrafos primero y segundo; el artículo 11; el artículo 12; el artículo 14; el artículo 15; el artículo 16; el artículo 19; inciso d) del artículo 20; y adicionan

párrafo segundo al artículo 1º; el párrafo segundo y los incisos 1), 2), 3), 4), 5) y 6) al artículo 3º; el inciso e) y último párrafo al artículo 20, artículo 23 y artículo 24, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:"

ARTÍCULO 2º.-

.....

No obstante lo anterior, las entidades podrán contratar deuda directa a corto plazo, en adición a los montos de endeudamiento neto aprobados en las leyes de ingresos correspondientes, 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.

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 anterior no podrá ser refinanciada o reestructurada.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LA APROBACIÓN Y CONTRATACIÓN DE DEUDA PÚBLICA

Artículo 6º. *El Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, tendrán las siguientes obligaciones y facultades en materia de deuda pública:*

A. Corresponde al Gobierno del Estado, por conducto de la Tesorería General:

I. Efectuar oportunamente, ya sea en forma directa o mediante los mecanismos que para tales efectos se establezcan conforme a esta Ley, los pagos de amortizaciones, intereses y los que haya lugar, derivados de la deuda a cargo del Estado;

II. Negociar, aprobar, celebrar y suscribir los contratos y documentos para la contratación de deuda a cargo del Estado, suscribiendo los títulos de crédito y demás instrumentos legales requeridos para tales efectos, siempre y cuando dicha deuda esté comprendida en el endeudamiento neto aprobado por el Congreso;

CAPÍTULO IV

DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS

ARTÍCULO 36. *Los fideicomisos públicos sujetos a la presente Ley, son aquellos que el Gobierno del Estado o alguna de las entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Estatal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo y que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.*

No serán fideicomisos públicos y por lo tanto no les será aplicable la presente Ley, aquellos fideicomisos que, de conformidad con lo previsto en las demás leyes estatales, no formen parte de la Administración Pública del Estado o Municipal.

TERCERA REFORMA A LA LEY DE DEUDA (28 de septiembre de 2007)

ARTÍCULO TERCERO.- Se reforman el segundo párrafo del artículo 1º; el artículo 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 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LA APROBACIÓN Y CONTRATACIÓN DE DEUDA PÚBLICA

Artículo 6º.

A.

De I a VI

VII. Emitir valores, certificados, obligaciones, bonos y otros títulos de crédito, a cargo del Estado, ya sea directamente o a través de uno o varios fideicomisos, de conformidad con la legislación del mercado de valores aplicable, así como otorgar las garantías que se requieran, siempre y cuando dicha deuda esté comprendida en el endeudamiento neto autorizado por el Congreso, en el entendido que, cuando la emisión de los títulos se realice

por conducto de fideicomisos, éstos no serán considerados, en ningún caso, parte de la Administración Pública Paraestatal y la deuda emitida por los mismos podrá ser con o sin recurso contra la entidad fideicomitente;

CUARTA AUTORIZACIÓN, LA BURSUTILIZACIÓN DEL IMPUESTO AL TRABAJO (1 de octubre de 2007)

El 1 de octubre de 2007, mediante Decreto Legislativo No. 253 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, se autoriza al Gobierno del Estado a contratar financiamientos afectando como garantía o fuente de pago los ingresos del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneración al Trabajador Personal, Prestado Bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón. El Centro Michoacano de Evaluación, A.C. presentó en los primeros meses de este año, un análisis sobre la bursatilización del impuesto del 2%. En este apartado se extiende el análisis al destino del financiamiento y a las obligaciones derivadas del Decreto legislativo que dio lugar a este mecanismo financiero.

El extenso Artículo 1° del Decreto No. 253 hace referencia, en el párrafo 4, del monto total a disponer en el ejercicio 2007, monto que asciende a 3 mil 500 millones de pesos. El párrafo 5 del Artículo 1° y el Artículo Segundo Transitorio, precisan el destino de la inversión que se deberá cubrir con el financiamiento solicitado:

DESTINO	MONTO (pesos)
Programa de Conservación, Mejoramiento y Ampliación de la Infraestructura Carretera	\$ 1,225,000,000
Conservación, Mejoramiento y Ampliación de la Infraestructura Carretera y Vialidades	\$ 458,414,073
Programa de Fortalecimiento Municipal	\$ 365,000,000
Infraestructura Hidroagrícola	\$ 314,203,749
Adquisición de Reservas y Obras para el Desarrollo Industrial	\$ 275,000,000
Fondos de Reserva del Fideicomiso 703 y Costos de Emisión	\$ 220,138,245
Desarrollo Rural y Fomento Agropecuario	\$ 196,465,835
Mejoramiento de la Infraestructura Física Educativa	\$ 135,683,869

Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	\$ 91,888,170
Desarrollo Urbano y Protección del Medio Ambiente	\$ 89,741,280
Mejoramiento de la Infraestructura Básica Comunitaria	\$ 45,848,880
Comercialización y Generación de Empleo	\$ 19,589,601
Mejoramiento de la Vivienda y de su Infraestructura	\$ 16,913,432
Mejoramiento, Equipamiento y Ampliación de la Infraestructura Hospitalaria	\$ 15,000,000
Infraestructura Turística	\$ 13,261,888
Mejoramiento del Patrimonio Histórico Cultural	\$ 6,665,044
Desarrollo Industrial en Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	\$ 5,734,500
Desarrollo Pesquero y Protección de Cuerpos de Agua	\$ 5,451,112
MONTO TOTAL AUTORIZADO DECRETO 253, Bursatilización	\$ 3,499,999,678

1. Se observa que en el destino del financiamiento solicitado por el Ejecutivo Estatal y otorgado por el Congreso del Estado, no se tiene definido de forma precisa e identificable el destino que tendrá el financiamiento solicitado; tampoco se define la UPP responsable de la ejecución de los recursos.
2. El Artículo Segundo Transitorio hace referencia a la existencia de un "anexo" que se presentó con la iniciativa de decreto, documento que da sustento para que el financiamiento autorizado en el Decreto 253, sea aplicado en el "Programa de Obras 2007"; y dado que la autorización legislativa se lleva a cabo en el mes de octubre de 2007; se confirma que parte del financiamiento solicitado se destinó a pagar obras ya realizadas o contratadas (pasivos de corto plazo), que se quedaron sin fuente de pago por el déficit recurrente en los que incurrió el Gobierno del Estado.
3. Como se puede observar en la tabla presentada, el mayor porcentaje de los recursos obtenidos por medios de la bursatilización del impuesto, no fue destinado a la creación de Infraestructura de Desarrollo nueva; y si al mantenimiento de la infraestructura existente o pago de infraestructura ya construida (pago de pasivos de corto plazo).
4. Existen inversiones en las que no se puede determinar a qué se refieren los fondos destinados al "fortalecimiento", al "desarrollo" o al "fomento". Por lo que sería

conveniente determinar con toda precisión el destino de los 3 mil 500 millones de pesos para evaluar, si los costos producto de la bursatilización son menores a los beneficios generados por la inversión realizada y determinar si la bursatilización fue correcta o no.

5. Por último, se destaca que en el Decreto No. 253 no se hace específica la obligación del Ejecutivo del Estado de informar al Congreso, de forma detallada y consistente con las otras autorizaciones de empréstitos, sobre el destino de los recursos que se obtendrán por concepto de este financiamiento. Sin embargo, esta omisión del Legislativo, no exime al Ejecutivo Estatal de la obligación de rendir cuentas al Legislativo.

CUENTA PUBLICA 2007

El efecto las diversas autorizaciones de créditos, refinanciamientos y la bursatilización del Impuesto del 2%, se vio reflejado en la cuenta pública del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2007. **Se reportó un pasivo a largo plazo por el orden de 2,596 millones de pesos** y pasivos a corto plazo por 5,269 millones de pesos; sin embargo, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **se registran como obligaciones financieras de largo plazo un monto de 6,581 millones de pesos.**

En este punto se observa el impacto de las sucesivas reformas a la Ley de Deuda del Estado de Michoacán, permitiendo la presentación de las obligaciones financieras derivadas de la bursatilización en cuentas de orden y no como un pasivo a largo plazo; por lo que formalmente se dio entrada a la era de la "contabilidad creativa" en Michoacán.

EL 15 de febrero de 2008 se lleva a cabo el cambio de la administración gubernamental. Con un nuevo titular de Poder Ejecutivo que presenta su propio Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Michoacán. El Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el 9 de julio de 2008, hace una mención somera de la estrategia y objetivos en el manejo de las finanzas públicas estatales, en el punto Gestión Pública Eficiente, Transparente y Honesta, en donde se establecen entre las "Líneas de Acción":

- *Dentro del marco de una revisión del Pacto Federal: a) Se solicitará a la Federación que se redefinan los sistemas de apoyo a los estados para la atención de desastres y situaciones de emergencias; b) Se intensificarán las gestiones ante las instancias federales competentes para que se le reintegren a la entidad los gastos adicionales efectuados en los servicios educativos; y c) Se buscarán mejores condiciones de intervención y de incidencia del gobierno estatal en las negociaciones salariales con los trabajadores de la educación, en un marco de participación que ponga por delante los objetivos supremos de mejorar la educación y de avanzar en una lógica de entrega y de servicio.*

- *Diseñar un sistema único de información estatal que genere, procese, sistematice y difunda los datos más importantes de las finanzas públicas, así como de indicadores del desempeño gubernamental, de cara a los requerimientos planteados de eficiencia, eficacia, honestidad y transparencia en el quehacer de la Administración Pública.*
- *Aplicar de manera óptima el gasto público, diseñando y poniendo en práctica medidas de racionalidad y austeridad orientadas a reducir el gasto corriente, a fin de que, de manera progresiva, se posibilite el crecimiento de la inversión pública dirigida a enfrentar las grandes carencias económicas y sociales de la mayoría de la población michoacana.*

En el Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012, no se menciona que se daría continuidad al Programa de Financiamiento para el Desarrollo implementado en el periodo de la administración pública estatal 2002-2008. A pesar de no referir en ningún apartado la continuidad de las prácticas realizadas por la administración anterior, en mayo de 2009 se publica un nuevo Decreto Legislativo autorizando endeudamiento al Ejecutivo Estatal.

QUINTA AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO (29 de mayo de 2009)

El 29 de mayo de 2009 se publica el Decreto Legislativo No. 98 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. En el Artículo 2° del Decreto referido, establece:

*"ARTÍCULO 2º. Para los efectos a que se refiere el artículo anterior, se autoriza al Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo a contratar financiamiento preferentemente con la Banca de Desarrollo, previa presentación del programa preliminar de obras y acciones, hasta por la cantidad de \$821'774,190.00 (Ochocientos veintiún millones setecientos setenta y cuatro mil ciento noventa pesos 00/100 M.N.), por un plazo que no exceda el periodo constitucional de la presente administración. Dicho plazo corresponderá a los ejercicios fiscales de 2009 a 2011, y los recursos que se obtengan del financiamiento que se autoriza deberán ser destinados exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. **Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas** se destinarán: a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura; **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;*

para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales; a la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones; para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación; al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia; para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia; para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior, y para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas."

Como se desprende de la lectura del extenso Artículo 2° del Decreto No 98, la autorización que otorgó el Congreso del Estado para suscribir este crédito, es una autorización abierta: que los recursos que se obtengan del crédito, sean utilizados en lo que se "necesite":

1. Se observa que la autorización que otorgó el Poder Legislativo al Ejecutivo, mediante este Decreto No. 98, se faculta al Ejecutivo a usar los recursos del crédito autorizado para amortizar deuda pública "**expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior**"; es decir, pagos de pasivos del año 2008.
2. No se identifica plenamente el destino de los recursos del crédito autorizado, tampoco los montos a ejercer por conceptos o la inversión productiva a financiar; faltando así, a lo establecido en el Artículo ___ de la Ley de Deuda, vigente.

DESTINO	MONTO (pesos)
<i>se destinarán: a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el</i>	\$821'774,190

ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura; 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.

MONTO TOTAL AUTORIZADO EN EL DECRETÓ No.98

\$821'774,190

CUARTA REFORMA A LA LEY DE DEUDA (29 de mayo de 2009)

Mediante Decreto Legislativo 100, publicado el 29 de mayo de 2009, se lleva a cabo la Cuarta Reforma a la Ley de Deuda.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman 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 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

Artículo 2°. ...

...

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.

CUENTA PÚBLICA 2009

El resultado del ejercicio fiscal 2009, arroja un pasivo a corto plazo de 8 mil 29 millones de pesos y pasivos a largo plazo por 4 mil 649 millones de pesos; sin embargo, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de la SHCP, se registra un pasivo a largo plazo por el orden de 7 mil 770 millones de pesos.

SEXTA AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO (19 de enero de 2011)

En la Cuenta Pública 2010, al 31 de diciembre de 2010, se registra un pasivo a corto plazo por 12 mil 258 millones de pesos, pasivos a largo plazo por 3 mil 664 millones de pesos; en tanto el ROE de la SHCP registra pasivos a largo plazo por 10,069 millones de pesos. Con este escenario financiero, se inicia el año fiscal 2011.

El 19 de enero de 2011, mediante Decreto Legislativo Número 307 se autoriza al Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, el refinanciamiento de parte de la deuda pública directa mediante la contratación de empréstitos.

El primer párrafo del Artículo 2º, del Decreto No 307, establece:

*"ARTÍCULO 2º. Se autoriza al Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para que, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, realice **la contratación de financiamientos hasta por la cantidad de \$4,800'000,000.00** (Cuatro mil ochocientos millones de pesos 00/100 M.N.), sin incluir intereses, a las mejores condiciones de mercado, por un plazo de hasta 25 años."*

En este párrafo se establece la autorización para refinanciar pasivos, estrategia que debe de corresponder la existencia de mejores condiciones del mercado financiero y a la flexibilidad o no de los contratos de los créditos suscritos con anterioridad. Sin embargo, el segundo y tercer párrafo del Artículo 2º, precisa:

*"Los recursos que se obtengan del o los financiamientos a que se refiere este artículo deberán ser destinados al refinanciamiento **de los créditos de corto plazo que fueron contratados con diversas instituciones de crédito para inversiones públicas productivas.**"*

"De cada uno de los financiamientos que se obtengan por virtud de esta autorización, se informará oportunamente, a esta representación popular."

Con esta autorización, el Ejecutivo estatal a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, quedó facultado para pagar pasivos de corto plazo y sustituirlos por deuda de largo plazo.

El Artículo 7º del Decreto No 307, establece:

"ARTÍCULO 7º. Se instruye a la Auditoría Superior de Michoacán, a que informe trimestralmente conforme a la Ley de Fiscalización, el estado detallado que guarda la deuda pública del Estado en cualquiera de sus modalidades."

En esta autorización, que el Congreso del Estado de Michoacán otorgó al Ejecutivo del Estado, hay poco que comentar en el tema estrictamente financiero: se contrata deuda de largo plazo para pagar créditos de corto plazo. Sin embargo, el análisis y discusión es profunda si se toma en consideración la reforma a la Ley de Deuda, publicada el mismo día que el Decreto 307.

DESTINO	MONTO (pesos)
<i>Los recursos que se obtengan del o los financiamientos a que se refiere este artículo deberán ser destinados al refinanciamiento de los créditos de corto plazo que fueron contratados con diversas instituciones de crédito para inversiones públicas productivas</i>	\$4,800,000,000
MONTO TOTAL AUTORIZADO EN EL DECRÉTO No.307	\$4,800,000,000

QUINTA REFORMA A LA LEY DE DEUDA (19 de enero de 2011)

Artículo 6º. *El Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, tendrán las siguientes*

obligaciones y facultades en materia de deuda pública

A. Corresponde al Gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración

III. Reestructurar o refinanciar la deuda contraída ya sea como deudor, garante o avalista, o cualquier obligación contingente, en el entendido que, en caso de que dicha reestructura tenga como objeto mejorar las condiciones originales de la deuda mediante la disminución de la tasa de interés o la modificación favorable de las garantías o en su defecto el plazo, no se requerirá la autorización del Congreso;

SEXTA REFORMA A LA LEY DE DEUDA (8 de diciembre de 2011)

El 8 de diciembre de 2011, mediante Decreto Legislativo No. 390 se publica una nueva reforma a la Ley de Deuda

ARTÍCULO ÚNICO. Se Reforman la fracción segunda del párrafo quinto; actual sexto y séptimo párrafos del Artículo 2º; primer párrafo del Artículo 7º; y se adiciona al Artículo 2º un sexto párrafo pasando los actuales sexto y séptimo párrafos a ser séptimo y octavo párrafos respectivamente, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 2º. ...

Que en todo momento, el saldo insoluto total del monto principal de dicha deuda no exceda del 4% de los ingresos ordinarios de la Entidad de que se trate durante el ejercicio fiscal correspondiente. 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 y 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,

Las entidades no estarán sujetas ni a los plazos límite y ni a los requisitos establecidos en el párrafo anterior, cuando se encuentren en riesgo la estabilidad económica y social del Estado, y cuando se haya presentado una disminución significativa de los ingresos de origen federal o estatal, en relación a los contemplados en la Ley de Ingresos del Estado, para el ejercicio fiscal correspondiente y de acuerdo con la calendarización programada de los mismos por las autoridades Federales o Estatales correspondientes.

CUENTA PÚBLICA 2011

Con la autorización legislativa del 19 de enero de 2011, el Ejecutivo Estatal fue facultado para contratar deuda de largo plazo para el pago de pasivos de corto plazo. Con la reforma de la Ley de Deuda, del 8 de diciembre de 2011, se facultó al Ejecutivo Estatal para la contratación de deuda, sin autorización del Congreso del Estado de Michoacán, "cuando se encuentren en riesgo la estabilidad económica y social del Estado, y cuando se haya presentado una disminución significativa de los ingresos de origen federal o estatal, en relación a los contemplados en la Ley de Ingresos del Estado, para el ejercicio fiscal correspondiente". Por consecuencia, la Cuenta Pública 2011 presenta un cierre de ejercicio fiscal con un pasivo a corto plazo por 8 mil 258 millones de pesos, pasivo de corto plazo inferior al de la Cuenta Pública 2010 y un pasivo de largo plazo por el orden de 12 mil 149 millones de pesos; sin embargo el ROE publicó un pasivo de largo plazo por 15 mil 140 millones de pesos.

En el año 2011 se registraron incrementos sustanciales en el pasivo de largo plazo, el primero en enero de 2011 y como consecuencia del Decreto Legislativo No 307, por un monto de 4 mil 800 millones de pesos y el segundo, registrado en diciembre de 2011 y como consecuencia de la reforma de la Ley de Deuda publicada el 8 de diciembre del mismo año, se registró un incremento en los pasivos de largo plazo por un monto total de 4 mil 950 millones de pesos, que con información del documento denominado "Auditoría Externa Realizada a las Finanzas del Estado de Michoacán", informe de fecha agosto de 2012, realizado por Bufete de Consultoría Aplicada, S.C., identifica el origen y aplicación de los créditos contratados en diciembre de 2011 y al amparo de la reforma del mismo mes a la Ley de Deuda, antes mencionada.

SÉPTIMA CONTRATACIÓN DE CRÉDITOS (QUE NO ES AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO, diciembre de 2011)

Institución/Fecha/Plazo	Monto del Crédito (pesos)	Aplicación
INTERACCIONES / 15 de diciembre de 2011/ 18 meses	\$ 1, 450,000,000	Pago de crédito de corto plazo, otorgado por Interacciones, pago de cuota de crédito, capital y comisión
INTERACCIONES / 22 de diciembre de 2011/ 18 meses, Convenio por 36 meses	\$ 1, 000,000,000	Pago de nómina , trasferencias a escuelas, apertura de inversión, transferencias a dependencias , pago de intereses.

AFIRME/ 15 de diciembre de 2011/ 24 meses	\$ 1, 100,000,000	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.
AFIRME/ 25 de enero de 2012/ 60 meses	\$ 1, 400,000,000	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.
Monto total del Endeudamiento	\$ 4, 950,000,000	

El 15 de febrero de 2012, inicia un nuevo periodo gubernamental cuyo titular del Poder Ejecutivo fue electo para el periodo de gobierno 2012-2015. El Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2012-2015, presenta en el inciso A, del Eje V.- Un gobierno eficiente, transparente y al servicio de la gente, el Diagnóstico de las Finanzas Públicas:

"Al inicio del ejercicio de la presente Administración encontramos una situación financiera difícil, que nos ha venido limitando a responder cabalmente con los compromisos del Estado y la respuesta que la ciudadanía espera con miras a solucionar los diversos problemas que les aquejan. El monto total de la deuda recibida al 14 de febrero de 2012 ascendía a 32 mil 70 millones de pesos: 16 mil 316 millones de deuda documentada (sic) en bancos y 15 mil 754 millones de pasivos (sic) con diversos acreedores. Aunado a lo anterior se tiene un déficit presupuestal para el ejercicio fiscal 2012 del orden de nueve mil 385 millones de pesos lo que hace un monto global de 41 mil 455 millones de pesos."

En el Inciso B, del mismo Eje V, se definen los objetivos estratégicos:

"5.1 Sanear las finanzas públicas.

5.2 Incrementar la transparencia en el quehacer gubernamental y satisfacer la demanda social en materia de acceso a la información pública.

5.3 Fortalecer el desarrollo institucional, a través de la modernización de la administración pública"

En el Objetivo 5.1, Sanear las finanzas públicas. Estrategia, se lee:

"5.1.1 Optimización del gasto público, así como propiciar la estabilidad de las finanzas públicas"

Líneas de acción.

- *Adecuar la legislación vigente a fin de establecer una política de ajuste estructural de las finanzas estatales.*
- *Reestructurar la deuda pública.*
- *Eficientar e incrementar la recaudación de los ingresos propios.*
- *Ampliar la base de contribuyentes; sin crear nuevos impuestos.*
- *Establecer un programa de austeridad y disciplina del gasto y estabilidad presupuestal en la Administración Pública.*
- *Revisar en la Ley de Ingresos el cobro del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.*
- *Promover una mayor aportación de recursos del Gobierno Federal.*

El segundo punto de la estrategia es preciso: reestructurar la deuda pública, como parte de la estrategia para "sanear las finanzas públicas". La línea de acción relacionada "Adecuar la legislación vigente" y "Reestructurar la deuda pública" se materializa con la autorización del Congreso del Estado de Michoacán, mediante los decretos legislativos Números: 09, que reforma la Ley de Deuda; 18 y 22 que autorizan al Ejecutivo del Estado a contratar deuda, publicados en el mes de octubre de 2012.

Respecto a la Línea de acción "... de establecer una política de ajuste estructural de las finanzas estatales", no se encuentra evidencia respecto a la puesta en marcha de un plan de ajuste estructural, ya que el gasto corriente del Gobierno del Estado se incrementó 5.42% en el año 2012, respecto al año 2011 y en 2013 el incremento del gasto corriente fue de -2.93%, respecto al año inmediato anterior; sin embargo, los subsidios se incrementaron 14.21% en el año 2012 y 37.81% en el año 2013; por lo que los beneficios que se pudieron haber obtenido en el proceso de reestructuración de los pasivos bancarios; se eliminaron por el incremento en el gasto corriente.

SÉPTIMA REFORMA A LA LEY DE DEUDA (02 de octubre de 2012)

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman el primer párrafo del Artículo 1º; los párrafos sexto, séptimo y octavo del Artículo 2º; el Artículo 5º; la fracción III del apartado A del Artículo 6º; el párrafo primero y segundo del Artículo 7º; párrafo segundo del Artículo 10; se adiciona el párrafo segundo al Artículo 5º; se deroga el párrafo quinto con sus fracciones del Artículo 2º; y se adiciona un Artículo 25, todos de la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 1º. Esta Ley tiene por objeto regular y establecer las bases para la contratación y administración de la deuda pública.

...

ARTÍCULO 2º. ...

...

Párrafo quinto y sus tres fracciones se derogan.

Los conceptos, montos y, en su caso, las afectaciones de participaciones o aportaciones federales, relativos a la deuda, serán fijados en las leyes de ingresos y en los respectivos presupuestos, o en los decretos mediante los cuales se autoricen endeudamientos netos adicionales conforme a la presente Ley, según corresponda.

Además, en caso de que las obligaciones contraídas con motivo del endeudamiento comprometan recursos de ejercicios fiscales posteriores a aquél en que fueron contratadas, el Congreso deberá establecer el monto, destino, plazo y fuente de pago.

Igualmente, en los casos de contratación de deuda que responda a una emergencia en materia de protección civil y de reestructuración o refinanciamiento, se deberá contar con la aprobación del Congreso mediante Decreto.

ARTÍCULO 5º. *Sólo se podrá contraer deuda pública cuando se destine a inversiones públicas productivas, esto es, erogaciones efectuadas en bienes y servicios públicos, modernización de infraestructura y, a valoración del Congreso del costo-beneficio en la adquisición de maquinaria, bienes o equipo que directa o indirectamente beneficien a la población.*

La deuda pública podrá ser reestructurada o refinanciada, previa autorización del Congreso, cuando dichas operaciones tengan como objeto mejorar la tasa de interés, plazo, perfil de amortización, garantías u otras de las condiciones originalmente pactadas.

ARTÍCULO 6º. ...

A. ...

I. ...

II. ...

III. Reestructurar o refinanciar la deuda contraída ya sea como deudor, garante o avalista, previa autorización del Congreso;

IV. a XI...

B. ...

I a XIII. ...

ARTÍCULO 7°. Las entidades a que se refiere el artículo 3° de este ordenamiento podrán contratar, reestructurar o refinanciar deuda pública en los términos de esta ley, previa autorización del Congreso.

Para la contratación de deuda pública, se deberá contar con lo siguiente:

I. ...

II. ...

III. ...

...

...

ARTÍCULO 10. ...

Asimismo, con independencia de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Congreso del Estado podrá autorizar adicionalmente la contratación de deuda pública para su aplicación durante el ejercicio en que se solicite, cuando se trate de obras y acciones que deban ejecutarse durante alguna emergencia declarada por el Gobernador del Estado en materia de protección civil.

ARTÍCULO 25. La Secretaría de Finanzas y Administración, adicionalmente a los informes financieros trimestrales de los ingresos y ejercicio del gasto que se remitan a la Comisión Inspectorá, trimestralmente remitirá al Poder Legislativo copia actualizada del Registro, informando además la evolución detallada de la Deuda Pública.

En esta reforma a la Ley de Deuda, se observa:

1. En el Artículo 2°, se precisa que se deberá presentar al Congreso, previa aprobación de la autorización para contratar deuda, el "*monto, destino, plazo y fuente de pago*", de la deuda que se pretende contratar.
2. En el Artículo 5° se recupera el texto y el sentido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, que determina la que deuda debe de destinarse a "*inversiones públicas productivas*".
3. En el Artículo 6° se le quita la facultad que tenía el Secretario de Finanzas y Administración de contratar deuda, bajo ciertas circunstancias y sin autorización del Congreso del Estado.

OCTAVA AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO (19 de octubre de 2012)

El 19 de octubre de 2012 mediante Decreto Legislativo Número 18, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo

"ARTÍCULO 2º. Se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado para que, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, realice la reestructuración de la deuda pública hasta por la cantidad de \$11,056'277,990.24 (ONCE MIL CINCUENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS NOVENTA PESOS 24/100, M.N.), monto que será aplicado a los siguientes contratos:

DESTINO	MONTO ORIGINAL DEL CONTRATO	SALDO INSOLUTO
<i>Contrato de apertura de crédito simple celebrado el día 9 de marzo de 2007 con Banco Mercantil del Norte S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, hasta por la cantidad de \$600'000,000.00 (SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS 00/100, M.N.), cuyo saldo de principal insoluto al día 30 de septiembre de 2012 ascendía a la cantidad de \$585'856,575.13 (QUINIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS 13/100, M.N.).</i>	\$600,000,000	\$585,856,575
<i>Contrato de apertura de crédito simple celebrado el día 14 de marzo de 2007 con Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, hasta por la cantidad de \$998'148,149.00 (NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES CIENTO CUARENTA Y OCHO MIL CIENTO CUARENTA Y NUEVE PESOS 00/100, M.N.), cuyo saldo de principal insoluto al día 30 de septiembre de 2012 ascendía a la cantidad de \$988'021,048.98 (NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES VEINTIÚN MIL CUARENTA Y OCHO PESOS 98/100, M.N.).</i>	\$998,148,149	\$988,021,049
<i>Contrato de apertura de crédito simple celebrado el día 14 de marzo de 2007 con Dexia Crédito Local México, S.A. de C.V., Sociedad Financiera de Objeto Múltiple Entidad No Regulada (antes Dexia Crédito Local México, S.A. de C.V., Sociedad Financiera de Objeto Limitado Filial) hasta por la cantidad de \$971'555,924.00 (NOVECIENTOSSETENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS VEINTICUATRO PESOS 00/100, M.N.), cuyo saldo de principal insoluto al día 30 de septiembre de 2012 ascendía a la cantidad de \$948'654,041.82 (NOVECIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILCUARENTA Y UN PESOS 82/100,M.N.).</i>	\$971,555,924	\$948,654,042
<i>Contrato de apertura de crédito simple celebrado el día 23 de febrero de 2011 y modificado el 20 de mayo de2011, con Banco Mercantil del Norte S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, hasta por la cantidad de \$2,000'000,000.00 (DOS MIL MILLONES DE PESOS 00/100, M.N.), cuyo saldo de principal insoluto al día 30 de septiembre de 2012 ascendía a la cantidad de \$1,857'142,863.00 (UN MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES CIENTO CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS 00/100,M.N.).</i>	\$2,000,000,000	\$1,857,142,863
<i>Contrato de apertura de crédito simple celebrado el día 27 de abril de 2011, con Banco Nacional de Obras y Servicios</i>	\$1,514,000,002	\$1,413,066,669

<i>Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, hasta por la cantidad de \$1,514'000,002.00 (UN MIL QUINIENTOS CATORCE MILLONES DOS PESOS 00/100, M.N.), cuyo saldo de principal insoluto al día 30 de septiembre de 2012 ascendía a la cantidad de \$1,413'066,668.56 (UN MIL CUATROCIENTOS TRECE MILLONES SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS 56/100, M.N.).</i>		
<i>Contrato de apertura de crédito simple celebrado el día 6 de mayo de 2011, con Banco del Bajío S.A., Institución de Banca Múltiple, hasta por la cantidad de \$1,285'999,998.00 (UN MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS 00/100, M.N.), cuyo saldo de principal insoluto al día 30 de septiembre de 2012 ascendía a la cantidad de \$1,200'266,664.72 (UN MIL DOSCIENTOS MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS 72/100, M.N.).</i>	\$1,285,999,998	\$1,200,266,665
<i>Emisión de certificados bursátiles fiduciarios realizada el día 3 de diciembre de 2007, por la cantidad de 894,149,700 (OCHOCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO CUARENTA Y NUEVE MIL SETECIENTAS) UDIS, los cuales a la fecha de contratación ascendían a la cantidad de \$3,499'999,677.65 (TRES MILCUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE 65/100, M.N.), respaldada con el Impuesto sobre Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal, Prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón, cuyo saldo de principal insoluto al día 30 de septiembre de 2012 ascendía a la cantidad de 845'559,656.07 (OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PUNTO CERO SIETE) UDIS, las cuales a dicha fecha representaban la cantidad de \$4,063'270,128.03 (CUATRO MIL SESENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS SETENTA MIL CIENTO VEINTIOCHO PESOS 03/100, M.N.).</i>	\$3,499,999,678	\$4,063,270,128
	\$10,869,703,751	\$11,056,277,990

Con este Decreto No. 18 se autorizaba a Ejecutivo del Estado de Michoacán a realizar una reestructuración de todos los pasivos estructurados de largo plazo que tenía el estado de Michoacán. Esta autorización daba entrada a una operación financiera sin precedentes en Michoacán, que reveló la impericia de los funcionarios responsables del manejo de las finanzas públicas estatales, al solicitar autorización para refinanciar obligaciones de largo plazo; que no estaban en condiciones de ser reestructuradas o renegociadas, como el caso de la bursatilización del Impuesto al 2%.

La vigencia del Decreto No 18 fue "a más tardar, el día 31 de diciembre de 2012". El 28 de diciembre de 2012, ante los nulos resultados obtenidos por parte de la Secretaría de Finanzas para dar cumplimiento al Decreto No. 18, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el Decreto Legislativo Número 102, que reformaba el

Artículo 13° del Decreto 18, solo para ampliar la vigencia del mismo, teniendo como fecha límite el 31 de marzo de 2013, y el 25 de marzo de 2013 se publica, en la fuente referida, el Decreto Legislativo Número 127, que reforma nuevamente el Artículo 13°, extendiendo el plazo de vigencia hasta el día 30 de junio de 2013. Esta autorización legislativa, a la fecha, está vencida.

NOVENA AUTORIZACIÓN DE CRÉDITO (26 de octubre de 2012)

El Artículo 1° del Decreto Legislativo Número 22, de fecha 26 de octubre de 2012, autoriza al Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para que, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración contraiga endeudamiento por Nueve Mil Cincuenta y Seis millones noventa y ocho mil doscientos treinta y nueve pesos con 81 centavos; los cuales serían ejercidos de esta forma:

DESTINO	MONTO AUTORIZADO POR CONGRESO	ORIGEN	APLICACIÓN
A) Pago del principal y accesorios de los créditos que el Estado tiene celebrados con Banco Interacciones, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Interacciones, cuyo saldo de principal insoluto al día 30 de septiembre de 2012 ascendía a la cantidad de \$1,863'966,053.00 (Mil ochocientos sesenta y tres millones novecientos sesenta y seis mil cincuenta y tres pesos 00/100 M.N.);	\$1,863,966,053	\$1,450,000,000 CONTADO EL 15 DE DICIEMBRE DE 2011. PLAZO: 18 MESES \$1,000,000,000 CONTRATADO EL 22 DE DICIEMBRE DE 2011. PLAZO 18 MESES, CONVENIO 36 MESES (Nuevo contrato con INTERACCIONES)	PAGO DE CRÉDITO DE CORTO PLAZO OTORGADO POR BANCON INTERACCIONES, PAGO DE CUOTA DE CRÉDITO, CAPITAL Y COMISIÓN Fuente: - PAGO DE NÓMINA, TRANSFERENCIAS A ESCUELAS, APERTURA DE INVERSIÓN, TRANSFERENCIA A DEPENDENCIA, PAGO INTERESES
B) Pago del principal y accesorios de un primer crédito que el Estado tiene celebrado con Banca Afirme, S.A., Institución de Banca Múltiple, Afirme Grupo Financiero, cuyo saldo de principal insoluto al día 30 de septiembre de 2012 ascendía a la cantidad de \$687'500,000.03 (Seiscientos ochenta y siete millones quinientos mil pesos 03/100M.N.);	\$687,500,000	\$1,100,000,000 CONTRATADO EL 15 DE DICIEMBRE DE 2011. PLAZO 24 MESES (Nuevo contrato con INTERACCIONES)	PAGO DE CAPITAL E INTERESES, ASESORÍA FINANCIER Y GASTOS, COMISIÓN, IVA, APRETURA, PAGO DE SEGUROS DE BIENES DEL ESTADO, PAGO DE NÓMINA, PAGO DE VIÁTICOS NACIONALES, TRASPASOS A MUNICIPIOS, APOYOS Y SUBSIDIOS

<p>C) Pago del principal y accesorios de un segundo crédito que el Estado tiene celebrado con Banca Afirme, S.A., Institución de Banca Múltiple, Afirme Grupo Financiero, cuyo saldo de principal insoluto al día 30 de septiembre de 2012 ascendía a la cantidad de \$1,213'333,333.44 (Mil doscientos trece millones trescientos treinta y tres mil trescientos treinta y tres pesos 44/100 M.N.);</p>	<p>\$1,213,333,333</p>	<p>\$1,400,000,000 CONTRATADO EL 25 DE ENERO DE 2012. PLAZO 60 MESES \$ 680,000,000 (NUEVO CONTRATO PROFISE FID 2198 BANOBRAS POR 680 MILLONES DE PESOS)</p>	<p>COMISIÓN POR APERTURA DE CRÉDITO, IVA POR COMISIÓN, FONDO DE RESERVA DEL FIDEICOMISO POR LA DISPOSICIÓN DEL CRÉDITO, GASTOS FINANCIEROS POR APERTURA, PAGO DE COMISIONES POR ESTRUCTURACIÓN, PAGO DE SEGURO, PAGO D ENTERO DE RETENCIONES Y GASTOS DE OPERACIÓN.</p>
<p>D) Pago de pasivos por gastos de inversión correspondientes a los capítulos cinco mil Bienes Muebles e Inmuebles y seis mil Obras Públicas y Construcciones de los ejercicios 2011 y anteriores hasta por la cantidad de \$2,675'000,000.00 (Dos mil seiscientos setenta y cinco millones de pesos, 00/100 M.N.);</p>	<p>\$2,675,000,000</p>	<p>\$ 1,340,000,000 CONTRATO CON MULTIVA \$ 1,384,000,000 CONTRATO CON BANOBRAS</p>	
<p>E) Reposición de la disponibilidad de los pagos realizados en el ejercicio fiscal 2012, a proveedores y contratistas por gastos de inversión correspondientes a los capítulos cinco mil, Bienes Muebles e Inmuebles y seis mil, Obras Públicas y Construcciones de los ejercicios 2011 y anteriores, hasta por la cantidad de \$775'000,000.00 (Setecientos setenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.), que se destinarán a cubrir inversiones pública productiva, entre las que se incluye el Programa de Obra Convenida con Municipios;</p>	<p>\$775,000,000</p>	<p>CONTRATO CON BANOBRAS</p>	
<p>F) Contratación de deuda nueva para la reposición de la disponibilidad de las</p>	<p>\$1,841,298,853</p>	<p>CONTRATO CON BANOBRAS</p>	

amortizaciones de principal correspondientes al ejercicio 2012 hasta por la cantidad de \$1,841'298,853.34 (Mil ochocientos cuarenta y un millones doscientos noventa y ocho mil ochocientos cincuenta y tres pesos 34/100 M.N.), en términos de los financiamientos que el Estado tiene actualmente contratados, debiendo destinarse estos recursos a la realización de nuevas inversiones públicas productivas en los sectores de salud, educación, y desarrollo rural o al refinanciamiento de las amortizaciones de principal pagadas el año en curso.

Asimismo, se autoriza de forma \$452,804,912

adicional, la contratación de una o más garantías de pago oportuno con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., u otra institución financiera mexicana que provea este servicio, así como la contratación de créditos para sufragar el pago de comisiones, costos, honorarios, gastos, penas, costos de rompimiento de fondeo y demás conceptos que llegaran a causarse con motivo de las operaciones referidas en este Decreto. Las operaciones referidas en este párrafo no podrán exceder la cantidad que resulte de aplicar el 5% (CINCO POR CIENTO) al importe señalado en el presente artículo, la cual asciende a \$452'804,911.99 (CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS CUATRO MIL NOVECIENTOS ONCE PESOS 99/100 M.N.).

Monto Total de la Autorización \$9,056,098,240

Como se observa en el Decreto Legislativo No 22, se tiene mayor información respecto a la aplicación que tendrán los recursos que se obtengan por el financiamiento que autoriza el Poder Legislativo al Ejecutivo estatal, información que abona a la transparencia del uso de los recursos públicos; sin embargo, los incisos D, E, y F, siguen siendo ambiguos respecto a cuáles son las "inversiones públicas productivas" a las que se destinarán los recursos de los empréstitos contratados; más aún, en estricto sentido, el contenido de los incisos D, E y F, falta al propio Artículo 2° de la Ley de Deuda, que establece que se deberá presentar el "monto, destino, plazo y fuente de pago", de las "inversiones públicas productivas" a las que se destinará la deuda que se autorice.

LA IMPORTANCIA DE DEFINIR EL MONTO, DESTINO, PLAZO Y FUENTE DE PAGO DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS QUE SE REALICEN CON RECURSOS DE EMPRÉSTITOS O FINANCIADAS (Casos Práctico)

Para analizar la importancia de que en los decretos legislativos se identifique plenamente por lo menos en **monto y destino de las inversiones públicas productivas** que se ejecutarán con los recursos derivados del empréstito que se están autorizado, se presenta el análisis de un caso en el Estado de Michoacán y 2 casos en municipios del estado de Guanajuato y Querétaro.

CASO MICHOACÁN

En varios decretos legislativos, de los que ya se dio cuenta, se establece como destino de los recursos que se obtengan de los créditos o instrumentos financieros autorizados por el Congreso del Estado, la construcción de infraestructura hidráulica:

No. de Decreto	Fecha	Monto máximo a destinar a Infraestructura Hidroagícola
507	31 de diciembre de 2004	\$ 834,559,230
253 (bursatilización)	01 de octubre de 2007	\$ 314,203,749
98	29 de mayo de 2009	\$ 821,774,190
		\$ 1,970,537,169

La máxima inversión permitida a ser cubierta con recursos de los créditos aprobados en infraestructura hidráulica asciende a 1,970 millones de pesos; sin embargo, la Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Michoacán, en el año 2010, reporta por primera vez la Presa Francisco J. Mujica, como bien inmueble del Gobierno del Estado en los activos fijos por un monto de \$

2,766,371,111.00. La Cuenta Pública del Estado, en el año 2011, reporta a la misma Presa Francisco J. Mújica con un valor de \$ 2,854,088,291.00

El 25 de agosto del 2006, en la 5a. Secc. Pag.3 del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, la Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas publica la convocatoria para la adjudicación de un contrato de obra pública bajo la modalidad "llave en mano", en cuya descripción general de la obra y ubicación, se lee:

"Las obras comprenden la elaboración del diseño, la ingeniería de detalle y la ejecución de las obras civiles y obras electromecánicas, el suministro, fabricación, transporte, montaje, pruebas y puesta en servicio del proyecto para llevar a cabo el suministro de agua a la parte inferior de los Módulos 2 y 3 del Distrito de Riego 097 "General Lázaro Cárdenas" del Estado de Michoacán de Ocampo. Incluye la obra de desvío, obra de contención que consiste en una cortina cuyo tipo y materiales serán propuestos por el Contratista en su propuesta técnica, obra de toma, así como obra de control y excedencias, y as obra del canal de conducción, obras que en su conjunto se denominan el Proyecto, incluyendo equipos, materiales, obras y servicios de cualquier naturaleza a ser proporcionados, incorporados o ejecutados por el Contratista."

La convocatoria de esta obra está legalmente fundamentada en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y en la Ley de Obras Públicas del Estado de Michoacán de Ocampo; por lo que el pago de la misma, se limita a recursos públicos de origen estatal. Considerando la fecha de la convocatoria, solo se tenía autorizado el uso de recursos provenientes de los diversos financiamientos por un monto máximo de 834.5 millones de pesos.

En el Sistema Nacional de Trámites de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se puede consultar la Manifestación de Impacto Ambiental en su modalidad de regional del Proyecto Hidroagrícola de Michoacán, Construcción y Operación de la Presa "General Francisco J. Mújica", en esta Manifestación, se indica en el punto 2.1.3 la inversión requerida para la obra, misma que asciende a 1,500 millones de pesos, referenciados a un tipo de cambio de 10.80 pesos por dólar americanos, lo que resulta en \$ 138,888,888.88 dólares americanos.

Como se observa, la poca precisión en los decretos legislativos, en donde se autoriza la contratación de empréstitos o financiamientos, provoca confusiones respecto al monto de la inversión y origen de la misma, en obras tan relevantes como es el caso de la Presa General Francisco J. Mújica. Las confusiones que se generan son básicas: ¿Cuál es el monto invertido en la construcción de la Presa?, ¿Cuál es el origen de la inversión del proyecto?

Para abundar sobre la importancia de que se tenga claro el destino de los recursos que se autorizan mediante la contratación de empréstitos; es decir, que se identifique la obra y el monto de recursos que se invertirán en la misma, se presenta el caso de la "Infraestructura Penitenciaria", que aparece por primera vez en la Cuenta Pública del año 2013, sin que se explique el origen de los recursos que llevaron a construir dicha infraestructura por el orden de \$ 1,388,514,549.00, ya que en ningún decreto de los que se han analizado, se autoriza el uso de

recursos para construir este tipo de infraestructura; por lo que el cuestionamiento es simple: ¿Cuál es el origen de los recursos con los que se pagó la "Infraestructura Penitenciaria" para que se reflejen como activo en la Cuenta Pública del Estado?.

CASO GUANAJUATO Y QUERÉTARO

Los gobiernos estatales y ayuntamientos de México, solicitan a los congresos estatales, recurrentemente créditos para invertir en proyectos que deriven en beneficios socioeconómicos de la población que gobiernan. Tal es caso de municipios pequeños en el estado de Guanajuato y Querétaro, cuyos decretos legislativos, autorizados por el congreso de cada estado, fueron publicados con tal información, que le permite a los ciudadanos conocer *a priori* y sin lugar a dudas, la aplicación de los recursos que se están aprobando; por otra parte, generan certeza a los contratistas, sobre el origen de los recursos y la disponibilidad de los mismos en el momento de la contratación. Los detalles sobre el destino de los recursos que se están aprobando, en los decretos legislativos, son simples: se determina el MONTO y el DESTINO de los recursos aprobados:

DECRETO QUE AUTORIZA AL MUNICIPIO DE TEQUISQUIAPAN, QRO., A CONTRATAR UN ENDEUDAMIENTO POR LA CANTIDAD DE \$30'000,000.00 (TREINTA MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) PARA INVERSIÓN PÚBLICA PRODUCTIVA, MONTO EN EL QUE SE INCLUYEN LOS ACCESORIOS FINANCIEROS

Artículo Décimo. Se autoriza aplicar la cantidad de \$30,000,000.00 (Treinta millones de pesos 00/100 M.N.) a las siguientes obras de inversión pública productiva, que satisfacen el interés social y general del Municipio:

UBICACIÓN	DESCRIPCIÓN DE LA OBRA	MONTO
Hacienda Grande	Adocreto Calle Francisco I. Madero 1ª etapa	\$2,000,000.00
El Sauz	Rehabilitación de la Calle Sauces	\$1,250,000.00
Cabecera Municipal	Construcción de barda perimetral en Mercado Artesanal	\$1,200,000.00
La Magdalena	Construcción de la Calle Magdalena	\$2,000,000.00
La Tortuga	Rehabilitación del auditorio	\$1,000,000.00
Tepetates/Ramas Blancas	Red sanitaria Calle Media Luna	\$1,050,000.00
Bordo Blanco	Arreglar la Calle Ficus	\$450,000.00
Cabecera Municipal	Remodelación Mercado Guadalupano	\$1,400,000.00
Cerro Partido, Instalaciones UNAM, Santillan	Modernización de camino del Cerro Partido (UNAM)a Santillan	\$5,850,000.00
Cabecera Municipal	Modernización carretera 120 1ª etapa	\$5,500,000.00
Comevi	Empedrado empacado con mortero Calle Encino	\$1,900,000.00
Comevi	Empedrado empacado con mortero Calle Nogal	\$1,000,000.00
Col. Adolfo López Mateos	Empedrado empacado con mortero en calle Constitución	\$2,700,000.00
Col. Adolfo López Mateos	Empedrado empacado con mortero en calle Plan de Ayutla	\$1,300,000.00
Accesorios Financieros	Todas las obras	\$1,400,000.00
	TOTAL	\$30,000,000.00

FUENTE: Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga" de fecha 04 de octubre de 2012

En el municipio de Irapuato del Estado de Guanajuato, a través del Decreto Número 174, publicado en Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 5 de junio de 2014, se lee:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

DECRETO NÚMERO 174

LA SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO, D E C R E T A:

Autorización y monto del crédito

Artículo Primero. Se autoriza al ayuntamiento del municipio de Irapuato, Guanajuato, para que ~~contrate~~ con instituciones nacionales de banca múltiple o de desarrollo, un crédito hasta por la cantidad de \$200'000,000.00 (doscientos millones de pesos 00/100 m.n.), pagaderos en moneda y territorio nacionales; asimismo, para que pacte las condiciones y modalidades que estime más convenientes.

Destino del crédito

Artículo Segundo. El crédito a que se refiere el artículo primero del presente decreto, se destinará precisa y exclusivamente para la ejecución de diversas obras del «Programa de Urbanización de Calles», así como a los servicios relacionados con las mismas, las cuales se detallan a continuación:

1. Urbanización de la calle Cerro del Zamorano, tramo: del Río Guanajuato a Arroyo Santa Rita, en la colonia Josefa Ortiz de Domínguez;
2. Urbanización de la calle Cerro de las Campanas, tramo: del Río Guanajuato a Arroyo Santa Rita, en la colonia Josefa Ortiz de Domínguez;
3. Urbanización de la calle Río Sabinas, tramo: de la calle José María Morelos a la calle Río Coatzacoalcos, en la colonia Villas de San Cayetano;
4. Urbanización de la calle Felipe Ángeles, tramo: de la calle Benito Juárez a la calle Manuel Ávila Camacho, en la colonia Lázaro Cárdenas;
5. Urbanización de la calle Vicente Guerrero, tramo: de la calle Benito Juárez al Río, en la colonia Lázaro Cárdenas;
6. Urbanización de la calle Francisco León de la Barrera, tramo: de la calle Salvador Díaz Mirón a la calle Restricción Zona Federal en la colonia Francisco Villa;

Es así, como se fomenta la transparencia de las acciones de gobierno, tanto del poder legislativo, como en el ejecutivo, de los diferentes ámbitos de gobierno

RECOMENDACIONES

En consideración de la experiencia, de los últimos 11 años, respecto a las sucesivas autorizaciones para "refinanciar" deuda, pago de pasivos o pago de proveedores y autorización de contratación de deuda nueva, se recomienda:

Que las autorizaciones legislativas que el Congreso del Estado de Michoacán realice mediante Decretos Legislativos en materia de deuda pública, se apeguen al contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y a la Ley de Deuda, vigente en el Estado de Michoacán

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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 de 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 los por 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.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Artículo 44.- Son facultades del Congreso

XII. Dar las bases para que el Ejecutivo y los Ayuntamientos contraten deuda pública y afecten como garantía, fuente de pago o de cualquier otra forma los ingresos que les correspondan, en los términos establecidos en las leyes correspondientes y con las limitaciones que establece la fracción VII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LEY DE DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

ARTÍCULO 2º. ...

Además, en caso de que las obligaciones contraídas con motivo del endeudamiento comprometan recursos de ejercicios fiscales posteriores a aquél en que fueron contratadas, el Congreso deberá establecer el monto, destino, plazo y fuente de pago.

ARTÍCULO 5º. Sólo se podrá contraer deuda pública cuando se destine a inversiones públicas productivas, esto es, erogaciones efectuadas en bienes y servicios públicos, modernización de infraestructura y, a valoración del Congreso del costo-beneficio en la adquisición de maquinaria, bienes o equipo que directa o indirectamente beneficien a la población.

PROCESOS DE REFINANCIAMIENTO O PAGO DE PASIVOS

Como se ha podido observar, a partir del año 2003, se han presentado eventos en los que se argumentó la necesidad de refinanciar la deuda pública contratada con diversas instituciones bancarias y también, se ha contratado deuda nueva para el pago de pasivos de corto plazo o proveedores.

El 02 de julio de 2013, el Centro Michoacano de Evaluación, A.C. presentó el análisis de las finanzas públicas del periodo 2000-2012; en donde se identificó y denominó a las prácticas y fenómeno observado en el manejo de las finanzas públicas como **ESPIRAL DE SUBPRESUPUESTACIÓN-DEUDA**:

1. La **Subpresupuestación** sistemática del gasto en educación;
2. El uso de los recursos presupuestados y autorizados inicialmente para infraestructura (proyectos productivos), como fuente de pago para cubrir la Subpresupuestación del gasto en educación; y
3. La **contratación de deuda, como fuente de financiamiento, que sustituye los recursos presupuestados y autorizados para infraestructura (proyectos productivos) y que fueron ejercidos para cubrir la Subpresupuestación en el gasto en educación.**

DESTINO	MONTO (pesos)
Contratación de Deuda para el PAGO DE PASIVO .- Pago obra convenida ejecutada de años anteriores y sin cobertura presupuestal, pago de créditos a corto plazo, pago proveedores, pago nómina, pago viáticos nacionales	\$11,371,774,190
Contratación de Deuda para INFRAESTRUCTURA PARCIALMENTE IDENTIFICADA	\$3,070,035,129
Contratación de Deuda para conceptos varios: Reserva territorial, programas de fomento, de comercialización, fortalecimiento municipal, desarrollo industrial en apoyo a micro y pequeña empresa, etc.	\$1,184,826,304

El monto de los recursos que se han regularizado y contratado como deuda de largo plazo, cuyo origen es el pago de pasivos descritos en la tabla anterior, es superior a los 11 mil 371 millones de pesos, tomando en consideración el monto exacto que se publicó en el decreto legislativo correspondiente y reportado en la Cuenta Pública de cada año, del periodo de análisis.

El 72% del origen de la deuda estructurada de largo plazo que tiene el estado de Michoacán, tiene como origen el pago de pasivos; derivado del Espiral Subpresupuestación-Deuda. En un esquema más simple: 1) se gastan recursos monetarios, que no se tienen, 2) se generan pasivos con proveedores, ayuntamientos, gasto corriente y obras, 3) se propone al Congreso del Estado contratar deuda de largo plazo para el pago de pasivos, 4) Se autoriza la contratación de deuda de largo plazo para pago de pasivos, 5) Se incrementa la deuda estructurada de largo plazo del Gobierno del Estado. Todo lo anterior, sin el mínimo esfuerzo por parte del Gobierno del Estado para disminuir el gasto corriente.

En síntesis y para finalizar la descripción del proceso de endeudamiento del Gobierno del Estado de Michoacán y en consideración a los argumentos expuestos y al párrafo anterior; en un lenguaje coloquial se podría decir: que el Gobierno del Estado se gasta el dinero que no tiene, porque al final del día solo "pide perdón" y se solicita el permiso para "regularizar o refinanciar" los pasivos, contratando deuda de largo plazo, sin consecuencia legal alguna; porque el Congreso del Estado de Michoacán, otorgará la autorización que corresponde.