



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**“MECANISMOS PARA CONTRARRESTAR LA DEUDA PÚBLICA  
EN VERACRUZ: FISCALIZACIÓN DEL ESTADO 2010-2016”**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A:**

**DANIEL GÓMEZ ESCOBEDO**

**DIRECTOR DE TESIS**

**DR. JOSÉ ÁLVARO HERNÁNDEZ**



**Ciudad Universitaria, Cd. Mx. Septiembre de 2017**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>I. MARCO TEÓRICO</b> .....	8
I.1 El Estado y sus funciones.....	8
I.2 El Estado en el pensamiento económico.....	10
<b>II. FEDERALISMO Y DESARROLLO REGIONAL</b> .....	20
<b>III. MARCO LEGAL</b> .....	29
<b>IV. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE VERACRUZ (2010-2016)</b> .....	37
<b>V. FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA</b> .....	40
V.1 Ingresos Públicos Estatales.....	40
V.2 Fondos Federales (Ramo 28, 33 y Convenios).....	44
V.3 Órgano de Fiscalización del Estado de Veracruz.....	47
V.4 Auditoría Superior de la Federación.....	58
<b>VI. DEUDA PÚBLICA (2010-2016)</b> .....	65
VI.1 Informes de Gobierno.....	76
VI.2 Relación del Pago de Deuda Pública.....	86
VI.3 Análisis de la deuda pública.....	88
<b>VII. ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO DEL EJERCICIO FISCAL 2016</b> .....	92
VII.1 Subsidios Estatales.....	97
<b>VIII. PROPUESTA</b> .....	99
<b>CONCLUSIÓN</b> .....	113
<b>ANEXOS</b> .....	117
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	135

## **NOMENCLATURA**

ASF. Auditoría Superior de la Federación.

APP. Asociaciones Público Privadas.

BM. Banco Mundial.

FMI. Fondo Monetario Internacional.

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

IVAI. Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.

LCF. Ley de Coordinación Fiscal.

MDP. Millones de pesos.

ORFIS. Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.

PEF. Presupuesto de Egresos de la Federación.

PPS. Proyectos de Prestación de Servicios.

RAS. Reimbursable Advisory Services. (Acuerdo de Cooperación Técnica Reembolsable)

SAT. Sistema de Administración Tributaria.

SEFIPLAN. Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

## INTRODUCCIÓN

En el devenir histórico de México han existido diferentes crisis que impactaron negativamente en el nivel de bienestar de la población, desde inicios del siglo XX hasta nuestros días, se han presentado crisis nacionales e internacionales que han rezagado al país y han impedido un crecimiento sostenido (crisis inmobiliaria en EU, sobreproducción de petróleo a nivel mundial, bajo crecimiento de la economía China, etc.), cuestiones que repercuten en peores condiciones de vida para los habitantes.

La principal labor de una administración pública, y el motivo por el cual un individuo es elegido como representante de una sociedad, es para la administración de los medios y recursos con los que se cuenta, con el fin último de obtener bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes. Es por ello de crucial importancia analizar cuáles son algunos de los malos manejos de la administración pública que han impedido una situación de pleno desarrollo y cuáles son los mecanismos a seguir para contrarrestarlos.

Como ya se mencionó, una de las principales dificultades que se encuentra dentro del sector público al iniciar, y durante la gestión de un mandato, es el manejo de los recursos con los que cuenta una entidad. Lionel Robbins (1932), define a la Economía como: “la ciencia que estudia el comportamiento humano como una relación entre fines y medios escasos que tienen usos alternativos” (p.16). Las necesidades son ilimitadas, los recursos no, es por ello que hay que buscar los métodos para poder multiplicar estos recursos, proveer el mayor número de ellos a cada uno de los habitantes de la sociedad, y buscar equidad al hacerlo.

En los últimos años las finanzas públicas de algunos gobiernos estatales, han sido objeto de auditorías y sanciones por presuntos malos manejos de los recursos públicos. Durante el 2015 las irregularidades detectadas en el ejercicio fiscal en los distintos gobiernos estatales del país ascendió a 65,193.8 MDP (ASF, 2015). Destaca en este informe el estado de Veracruz, el cual obtiene el segundo lugar respecto al monto observado con 7,706.6 MDP.

Existen distintas corrientes económicas (detalladas en el Marco Teórico) que fundamentan el actuar público, y que establecen la base para el análisis del problema financiero en el cual se encuentra el Estado de Veracruz. La entidad sobresale por sus alarmantes indicadores económicos: en los últimos 5 años, el crecimiento promedio por año fue de 1.4 por ciento, inferior a la media nacional de 2.8 por ciento. En términos económicos, van tres años donde la economía de Veracruz ha estado estancada y la deuda creciente (Miguelés, 2016).

Dada la crisis económica actual en el Estado, así como todos los señalamientos en los que se encuentra Veracruz por las instancias correspondientes, la presente Tesis se plantea, como objetivo general, definir a través de la cuenta pública cuáles son las causas que han llevado a un sobreendeudamiento de la entidad en el periodo de 2010 a 2016, proponiendo mediante el análisis del déficit público y la brecha financiera mecanismos de solución a la deuda y al desequilibrio presente en el gasto público.

Los objetivos particulares de este trabajo incluyen: analizar las cuentas públicas del Estado en el periodo contemplado; señalar las observaciones realizadas por parte de los entes encargados de la fiscalización de las cuentas declaradas; identificar los rubros dentro del gasto que son susceptibles de reducción; observar, analizar y desglosar la deuda pública del Estado; y presentar posibles soluciones a la problemática financiera de Veracruz.

Este trabajo parte de la hipótesis de que reducir la deuda pública y eliminar el déficit público a través de la implementación de mecanismos eficientes de ingreso así como recortes en el gasto, permitirá destinar mayores recursos al desarrollo económico, a la infraestructura y a los proyectos productivos.

Para cumplir con los objetivos previamente enunciados, la investigación se sustentará en los informes de la cuenta pública presentados por la SEFIPLAN; los informes de gobierno de cada año; los resultados de la fiscalización de la cuenta pública –dentro del periodo- por parte de la ASF y el ORFIS; los presupuestos de egresos publicados en la Gaceta Oficial del Estado; así como información necesaria y relevante publicada por la SEFIPLAN.

Se hará un análisis también de la observación de los recursos federales –transferidos al gobierno local – que son susceptibles de devolución a la federación, y que para efectos de la presente investigación, serán tomados como parte de la Deuda Pública del Estado.

Se incluirá una revisión de la situación económica de México como país, así como perspectivas para el siguiente año, lo cual permitirá entender la situación que ha llevado a una baja en las participaciones federales, y que al mismo tiempo, se han adherido a una mala administración por parte del último Gobierno de Veracruz, tomando en cuenta las perspectivas futuras del país para plantear métodos de acción para revertir el daño que sufrió el Estado.

Se pretende comprobar que existe una situación en la que no hay recursos económicos, se presenta una importante deuda de largo plazo y no existen las condiciones para afrontar las deudas de corto plazo, con el fin de encontrar los mecanismos para revertirlo.

Los datos que se utilizarán para el análisis de la deuda pública se retomarán de la información presentada por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz. Lo anterior, debido a que al realizar la investigación y el correspondiente análisis se pudo detectar una diferencia entre las cifras presentados por la SEFIPLAN, el ORFIS y la Cámara de Diputados en el rubro de los pasivos que tiene el Estado. Se optó por esta fuente considerando que toda la información financiera del Estado proviene de dicha Secretaría, y que la diferencia entre los montos reportados, deviene en buena medida, por la consideración de los distintos rubros que componen la deuda. Se manejarán cifras de otras dependencias distintas a la SEFIPLAN en los capítulos V.1, V.2, del ORFIS y ASF respectivamente.

Vale la pena señalar que la imposibilidad de homologar y armonizar las cifras entre las distintas dependencias encargadas de la fiscalización, si bien no impide el análisis de la cuenta pública del Estado, sí representa una limitante dentro del presente estudio. Lo anterior se hace evidente en un señalamiento del ORFIS, el cual se presenta en el capítulo VI. Deuda Pública.

En los primeros capítulos se desarrolla el marco teórico que dota de sustento a la investigación, así como los fundamentos que permiten el manejo económico por los órganos encargados de su administración. Se incluye una revisión de la postura de las principales corrientes económicas respecto al Estado, con la finalidad de establecer un vínculo entre el problema de estudio y la teoría económica. Posteriormente, se hace un análisis de la magnitud de la deuda pública y de las políticas implementadas durante el último sexenio que llevaron a la crisis actual, abarcando los informes presentados por el gobierno estatal, y los señalamientos que han presentado la ASF y el ORFIS. Finalmente, en el último capítulo, se realiza una propuesta, para cambiar la situación económica en la que se encuentra el Estado, y se presentan los mecanismos para su implementación.

Por la amplitud de la información disponible, y para delimitar el desarrollo de este proyecto, sólo se abordarán los temas de deuda que presenta el Estado dentro del periodo 2010-2016, haciendo hincapié en las observaciones que ha hecho la Auditoría Superior de la Federación (ASF), así como los datos que presenta la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz (SEFIPLAN) y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS), estableciendo un análisis como medida de solución a la creciente deuda local, a partir del presupuesto de Egresos del último ejercicio fiscal 2016, determinando los rubros en los cuales se puede realizar un ajuste dentro del Gasto Público.

Con este análisis se pretenden encontrar los mecanismos para la efectiva y pronta disminución de la deuda pública de Veracruz, respondiendo a las preguntas: ¿por qué creció tanto la deuda pública en el último sexenio local?, ¿en qué rubros del gasto público estatal se puede reducir el presupuesto?, y, ¿qué acciones se pueden tomar para la disminución del déficit público?



## **I. MARCO TEÓRICO**

El desarrollo de la sociedad dentro de una entidad depende en gran medida del funcionamiento que tenga el Estado como eje rector de su actividad económica. El Estado es la organización que mantiene a los individuos sometidos a un poder único, que interviene en el actuar público a través de instituciones que regulan su comportamiento. El Estado tiene el rol de garantizar las condiciones más adecuadas para el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad y del mercado, así como el bienestar y la equidad entre todos los ciudadanos, sin necesidad de ser el prestador directo de los servicios. En esa línea, el Estado tiene una fuerte influencia dentro del sector privado mediante las disposiciones gubernamentales, modificando la situación de las empresas y sus actividades.

El Estado mantiene su actuar y operación a través de la apropiación de una parte de los ingresos de los ciudadanos, conocidos como impuestos, con estos ingresos se asegura la generación de infraestructura social, programas públicos y beneficios a la ciudadanía. Cuando los recursos públicos que se obtienen a través de la recaudación impositiva no son suficientes para financiar al gasto, el Estado recurre al endeudamiento, generando Deuda Pública, dicha deuda es una obligación que se impone a los ciudadanos para pagar a través de los distintos mecanismos de obtención de ingresos públicos. Cuando el gasto público excede a los ingresos se denomina Déficit Público, entendiéndolo como el monto excedente de gasto por encima del ingreso, dicho déficit se financia a través de la adquisición de deuda.

En el presente apartado se profundizará en torno a las funciones del Estado y su papel como administrador y gestor de los recursos públicos. Asimismo se revisarán algunas de las principales corrientes del pensamiento económico que analizan la participación del Estado dentro de la vida económica de la sociedad.

### **I.1 El Estado y sus funciones**

De manera formal, el Estado moderno es definido “como una organización e institución dotada de poder económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico” (Ayala, 1995).

Vargas (2006) señala como funciones del Estado la redistribución de la renta, la estabilización de la economía, y la asignación de recursos, de lo que determina que posee ciertas opciones para la intervención directa en la economía privada, ofreciendo incentivos a éste sector o bien obligándolo a realizar una actividad. Además, menciona que existen ciertos instrumentos para que los gobiernos influyan directamente en la economía, como son: los impuestos, el gasto público, las transferencias, y las regulaciones.

De acuerdo con Ayala (1996), se atribuye al Estado la capacidad de intervenir en la economía mediante la asignación y distribución de recursos, apropiándose de una parte en forma de impuestos, los cuales utiliza para generar infraestructura y programas sociales. En este sentido, la base del actuar gubernamental está en las políticas públicas, entendiéndolas como el producto principal del entramado institucional que lo vuelve un aparato administrativo y de gestión, lo cual le permite dar forma y organizar la vida privada en su conjunto, más que un instrumento del gobierno, el gobierno es el instrumento para la ejecución de dichas políticas. Así como en la iniciativa privada el margen de utilidad es lo más importante, más allá incluso de su estructura jerárquica, en el gobierno los resultados son mucho más importantes que los mecanismos que se implementen para conseguirlos.

El Estado tiene dos importantes características (Stiglitz, 1986): las personas responsables de dirigir las instituciones públicas son elegidas por un proceso electoral; y, en segundo lugar el Estado posee determinados derechos de coerción como el pago de impuestos o el derecho a expropiar tierras para uso público. Establecer esto es esencial para determinar el papel que debe desempeñar el Estado dentro de la vida económica de una sociedad.

Antes de iniciar el análisis del papel del Estado es pertinente establecer la principal división de la Economía, que de acuerdo a Krugman (2008) se hace en positiva y normativa. La primera hace alusión a los hechos económicos, tratando de describir y teorizar ciertos aspectos de la realidad económica; mientras que la segunda se refiere al *cómo deberían ser* los hechos económicos, formando juicios de valor y tomando decisiones de acuerdo a ellos. Resulta importante tomar en cuenta estas definiciones

al realizar el análisis de la cuenta pública que se hará posteriormente, ya que los dos enfoques van a servir para determinar las causas y consecuencias del análisis.

## **I.2 El Estado en el pensamiento económico**

A través del tiempo se han formulado diferentes corrientes y teorías que permiten una mejor comprensión de los fenómenos económicos, así como de las variables que intervienen en la asignación más eficiente y equitativa de los recursos dentro de la sociedad. Con el objetivo de plantear un panorama inicial acerca de la forma en que la actividad estatal ha sido abordada desde el campo económico, se describen a continuación algunas de las principales escuelas del pensamiento económico, que mantienen una postura teórica y de acción con respecto a la participación del Estado dentro de la vida económica de la sociedad.

### *El papel del Estado en las principales escuelas del pensamiento económico*

En la antigüedad ya se tenían nociones de la importancia del Estado frente a la vida económica de la sociedad, desde Aristóteles en “La República y La Política” ya se hablaba de la vida colectiva regulada a través de un organismo que buscara el beneficio social por encima del individual. Si bien existieron distintas corrientes de pensamiento que teorizaron sobre el Estado, fue con Tomas Hobbes en el s. XVII cuando aparece por primera vez como tesis central la idea de la no intervención del Estado en asuntos económicos.

La escuela del pensamiento clásico surge a principios del siglo XIX, teniendo como principales exponentes a Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo y John Stuart Mill. La tesis básica de esta corriente es la creencia de que la vida económica está dominada por una ley secreta y soberana, de acuerdo con la cual los hombres aunque solo desean servir a sus propios intereses, al mismo tiempo y automáticamente promueven el bienestar común. De modo que el bienestar común no puede ser mejor fomentado que por los hombres libres valiéndose únicamente de sus propias manos. Para los autores que formaban parte de esta escuela la prioridad era el ordenamiento del Estado en la vida económica, ya que decían que se encontraba en un estado “caótico”.

La escuela clásica se fundamenta en la obra de Adam Smith 'Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones', publicada en 1776, la cual tenía tres ideas fundamentales: libertad personal; propiedad privada, e iniciativa; y propiedad privada de empresas. La preocupación central de la obra de Adam Smith es indagar cuál es la causa de la riqueza de las naciones. De acuerdo con Smith, el trabajo es la fuente que abastece a todas las naciones de las cosas necesarias y convenientes que se consumen. Para este autor la riqueza de una nación dependía de dos condiciones: la primera, el grado de productividad del trabajo al cual se debe; y la segunda, la cantidad de trabajo útil, es decir, trabajo productor de riqueza que se emplee. Smith planteaba la existencia de una "mano invisible" que regulaba al mercado y que permitía un intercambio eficiente entre agentes económicos; la participación del Estado se reducía a proteger a cada miembro de la sociedad, manejar y sostener a las instituciones públicas y realizar obras de infraestructura que permitieran el desarrollo de las instituciones privadas.

En la teoría clásica los ingresos del Estado se obtienen a través de los impuestos principalmente, los cuales se aportarán de acuerdo al nivel de remuneración que reciba cada uno de los integrantes de la sociedad. Cuando la obtención de dichos ingresos no es suficiente para financiar al gasto público, el Estado recurre a endeudarse para continuar su funcionamiento. Uno de los principales puntos que se establecen es que la deuda pública debe ser contratada con bancos o prestamistas nacionales, ya que esto no empobrece a la nación, el dinero sólo se transfiere de un sector de ciudadanos a otro, sin que esto implique una disminución de sus efectos sobre la misma. Respecto a la obtención de la deuda pública tanto Adam Smith, como David Ricardo y John Stuart Mill coinciden en que la obtención de deuda para financiamiento del Estado es una ilusión de riqueza, esto debido a que los individuos no sentirán una carga en el pago de dicha deuda que se financiará a través de los recursos que ya ingresan al Estado, y sin embargo, gozarán de los beneficios de su obtención, el gasto se mantiene constante. Por otra parte, si el financiamiento del Estado se da a través de una carga impositiva, los individuos percibirán una disminución de su poder adquisitivo por lo que se fomentará el ahorro y la búsqueda de mayores ingresos.

Smith (1776) estableció que no debía permitirse la libre intervención del Estado dentro de la vida económica de la sociedad, fundamentado en que: las actividades del Estado se formulaban sobre corrupción, mala administración, así como gastos dispendiosos; su teoría respecto al libre funcionamiento del Estado, donde los agentes económicos intercambian bienes y servicios basados en la obtención de ganancias y con un regulador llamado competencia, significaba la eliminación de cualquier interferencia, incluyendo a un Estado ineficiente, derrochador y corrompido. La participación gubernamental siempre favorecerá a los más ricos y más poderosos, por ello su limitación.

Posterior al surgimiento de la corriente clásica surge el “marxismo”, denominado así por su principal exponente Karl Marx, cuya obra constituye una crítica al capitalismo y a la economía política desarrollada por los economistas clásicos. El principal aporte de Marx a la ciencia económica es el haber desarrollado una teoría alternativa a la teoría ortodoxa, misma que desarrolló dentro de su obra principal “El Capital”, donde critica abiertamente el modo de producción capitalista.

Desde la perspectiva del marxismo las propias contradicciones del sistema capitalista ocasionarán en el largo plazo que el sistema colapse, esto debido a las contradicciones derivadas principalmente de la centralización del poder económico en pocas manos, a la captura por parte de los capitalistas de los excedentes económicos de los trabajadores, a la formación monopólica de los mercados, y al desarrollo de una oligarquía financiera de orden mundial, es decir, la internacionalización de los capitales que permitirían una explotación de orden mundial.

Si bien en todas las obras de Karl Marx no existe un capítulo o apartado específico para la concepción de una Teoría del Estado, a través de sus escritos se puede deducir su posición con respecto a este tema. La idea principal es que el Estado es una forma de opresión de la clase dominante sobre el pueblo trabajador, a través de la cual se impone y regula su voluntad para conservar el poder y la dominación. En el Manifiesto Comunista (Marx y Engels, 1848) se define que: “el gobierno del Estado no es más que la junta que administra los negocios comunes de la clase burguesa”.

A través de la gendarmería – el ejército, la policía, los jueces, las cárceles, etc. – la clase de poder político controla y asegura el dominio público de la mayoría explotada. Sin embargo, la concentración del poder y los capitales en un número de manos cada vez más reducido llevará a una revolución que acarreará al proletariado a apropiarse del Estado.

En el Manifiesto del Partido Comunista, conjuntamente Marx y Engels (1848, p.46) enfatizan que: “Una vez que en el curso del desarrollo hayan desaparecido las diferencias de clases y se haya concentrado toda la producción en manos de los individuos asociados, el poder público perderá su carácter político. El Poder Político, hablando propiamente, es la violencia organizada de una clase para la opresión de otra”, es decir, la opresión de las clases terminará cuando la apropiación de los medios de producción esté en manos del proletariado, y el Estado como tal desaparecerá, volviéndose una junta de administración colectiva y para beneficio social.

La teoría de la no intervención del Estado, la libre asignación de precios y la autorregulación del mercado continuó con Alfred Marshall, reconocido economista quien fuera el primero en modificar el pensamiento clásico hacia la Teoría Neoclásica, en la que se seguía apoyando – con ciertas modificaciones – la idea de que las leyes naturales determinaban el precio del trabajo, por lo que el Estado no debía intervenir. La escuela neoclásica, enfoca su atención hacia las relaciones estáticas y microeconómicas. Toman como preocupación fundamental la forma en que el mercado podía asignar en forma óptima los recursos en la sociedad. Sus representantes estaban a favor del libre cambio, identificándose en este aspecto con Adam Smith. El pensamiento neoclásico ubica su principal eje de análisis en torno a la oferta y la demanda, aunque reconoce que pueden existir otros determinantes de los precios, por ejemplo, los costos.

La economía neoclásica sostiene que en condiciones de libre mercado se alcanza el equilibrio económico. Para éste enfoque, en su versión originaria, el sistema capitalista tiende inherentemente a una situación de estabilidad, ya que posee mecanismos automáticos mediante los cuales el mercado se ajusta hacia la situación de equilibrio. Esta concepción del sistema capitalista no es partidaria de una activa intervención del

gobierno en la economía, más bien sostiene que la acción gubernamental puede generar distorsiones en el buen funcionamiento del mercado. En esta lógica queda definido con mucha claridad el rol del Estado: éste debe tener una mínima participación en la economía.

El avance de las escuelas del pensamiento y las teorías del Estado, siguieron con John Maynard Keynes, quien hacia el año 1936, publica la obra “La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”, con una versión actualizada de la participación del Estado, en la cual propone que el mercado no tiene los mecanismos para autorregularse en una crisis, por ello es necesaria la intervención gubernamental gastando e invirtiendo para fomentar el consumo y la inversión (corriente que se encuentra vigente en algunas economías hasta nuestros días).

Para Keynes la intervención del Estado estaba centrada en el gasto público. El Estado debía hacer un uso del déficit presupuestario para aumentar la demanda efectiva. El gasto público financiado mediante endeudamiento tendría efecto favorable sobre la demanda total sólo en la medida en que produjera un aumento neto en el gasto total. Si los proyectos propulsados por los gobiernos desplazaban simplemente a los del sector privado, no se daría crecimiento económico alguno. Así mismo estableció que una disminución de los salarios no tendría impacto sobre el desempleo, por el contrario sólo afectaría en la demanda efectiva. La política fiscal – de acuerdo a Keynes – tiene que ser expansiva en las épocas de recesión, y restrictiva en las épocas de expansión, esto es, aumentar el gasto público dentro de las finanzas cuando la economía en su conjunto se encuentre en nivel de paro, y reducir dicho gasto cuando exista crecimiento y desarrollo económico.

El monetarismo, por su parte, tuvo como principal exponente a Milton Friedman, el cual planteaba como problema principal a la moneda, la cual expresa la riqueza de la sociedad en general, es decir, en la cantidad de dinero líquido o sólido que se debe repartir o distribuir. Esta corriente se originó a partir de la teoría neoclásica o síntesis neoclásica propuesta por Samuelson. Los monetaristas establecieron algunas ideas como: negación y rechazo a la obra de Keynes debido a los efectos de la inflación; la noción de que a medida que evoluciona la economía se observa un crecimiento en

la cantidad de dinero circulante; y que el Estado no utiliza bien los recursos que posee ya que tiende a derrochar buena parte de lo que recauda.

Para Friedman la inflación constituye el eje central del combate a la pobreza y el problema principal de toda la economía, puesto que lo mismo valoriza el valor de la moneda como hace más valioso o desvaloriza la riqueza sólida. Para los monetaristas el tamaño y las funciones del gobierno tienen que estar bien definidas, ya que también se oponen a la existencia de un gran sector público que participe y regule el mercado. En términos generales se plantea que entre más grande sea el Estado más recursos públicos se gastarán en su manutención, lo que implicará menor desarrollo social y mayor endeudamiento.

Friedman pensaba que el Estado debía mantenerse fuera de los asuntos económicos, debido a que su intervención representa un permanente déficit presupuestario, ya que no tiene un control sobre la ejecución de su gasto y tiene una naturaleza “despilfarradora”, idea que se reafirma con la versión más reciente respecto a la participación del Estado, de la Escuela de la Elección Pública.

El surgimiento de la Escuela de la Elección Pública se vincula a la necesidad de entender y analizar la participación del Estado desde una perspectiva contemporánea. Esta corriente de pensamiento tiene su origen en la Escuela de Virginia, a finales de la década de los cincuenta, aunque se consolida en 1986 con J. M. Buchanan, el cual recibe el Premio Nobel de Economía (Toboso, 1992). En palabras del propio Buchanan (1983): el programa de la Elección Pública constituye un enfoque o perspectiva de la política que surge de una ampliación-aplicación de los instrumentos y métodos del economista al estudio de la toma de decisiones colectivas o de no-mercado .

La teoría de la elección u opción pública (Public Choice Theory), trata de ligar la economía con la política a través del Estado, entendido como la suma de voluntades individuales, para saber cuáles son los factores que determinan las políticas que elige el Estado de entre las diferentes opciones que se le presentan. Comprende dos ramas: a) La Elección Pública Positiva, que estudia las decisiones colectivas o públicas de los



agentes políticos; y b) La Economía Política Constitucional, que pretende desarrollar un marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil.

Partiendo del individualismo metodológico, sostiene la premisa de que el comportamiento de los burócratas y políticos es maximizador del presupuesto público principalmente buscando sus propios intereses y sólo entonces buscando el bienestar social. Además estudia las elecciones fuera del mercado, es decir, las elecciones como un proceso social que involucra a los individuos independientemente de su voluntad para tomar decisiones colectivas y públicas.

En general, esta corriente estudia los "fracasos del gobierno" como una respuesta ante quienes sostienen que el gobierno debe intervenir ante los denominados fracasos del mercado; así postula que la evidencia científica señala al gobierno -y no al mercado- como el ente que debe ser limitado o reducido por el bienestar de la sociedad.

El centro de la teoría de la elección pública se puede resumir en cuatro supuestos: individualismo metodológico, elección racional, egoísmo y consecuencias no intencionadas. El primero se enfoca en que las elecciones colectivas son responsabilidad de las elecciones individuales, por lo tanto, el individuo es el único responsable de la toma de decisiones en grupo, tomando en cuenta que las alternativas para elegir son limitadas por las estructuras sociales. La racionalidad es la capacidad que tienen los individuos para buscar la maximización de su utilidad, la elección racional reconoce que los seres humanos buscan su beneficio personal tomando las decisiones para lograrlo. De acuerdo al supuesto anterior, el egoísmo o interés personal es la búsqueda que tienen los individuos por la obtención de ciertos resultados, llevando su actuar para la consecución de este fin. Por último, las consecuencias no intencionadas hacen alusión al factor de error que existe dentro de la toma de decisiones, alimentado por factores externos no previstos dentro de la elección racional, en algunas ocasiones el interés individual no corresponde al interés colectivo gracias a este último supuesto.

Por su parte Buchanan (1958), define a la deuda como una obligación contractual por parte de una persona o una entidad por la cual se promete el pago de cantidades

estipuladas de cosas a lo largo de una sucesión de periodos determinados a partir del momento en el cual se firma el contrato, es decir, se obtiene una obligación a pagar en el futuro. Buchanan, establece que el Estado ha utilizado la deuda pública para financiar el consumo público o gubernamental, en lugar de utilizarlo para la inversión pública. Financiar el consumo público mediante un préstamo obtenido por el gobierno equivale a reducir el flujo de ingresos disponible para fines privados y/o públicos en todos los períodos siguientes a aquel en el cual los fondos son transferidos inicialmente por los prestadores y las rentas son utilizadas.

Otra corriente relevante que conviene revisar es el Neoinstitucionalismo Económico, el cual pondera el importante papel que desempeñan las instituciones en el desempeño económico. Para Douglas North, su principal exponente, (1993, 13) “las instituciones son las reglas del juego de una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. En el lenguaje de los economistas, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos”. Otra visión de las instituciones es la de Moe (1990) que afirma que “son los mecanismos por medio de los cuales se disminuyen los conflictos entre los ganadores y perdedores por la política elegida (mitigan la acción colectiva), siendo que los perdedores no aceptarían los costos por su propia voluntad o bien, también es común identificar a las instituciones como armas de coerción y redistribución”. Vale la pena señalar la existencia de una tradición intelectual al seno de estas corrientes que afirma que las instituciones no necesariamente conducen a un mayor bienestar social. Esta tradición enfatiza los conflictos sociales y distributivos que derivan del hecho de que no todos los agentes económicos se benefician de las instituciones por igual, ello debido a la notable desigualdad en el poder y capacidad que tienen los individuos para influir en su diseño, instrumentación, administración, vigilancia y fiscalización (Ayala, 1998).

#### *A modo de síntesis*

Como se puede apreciar, el Estado siempre ha generado controversia entre los principales exponentes del pensamiento económico, y su funcionamiento y

participación han fomentado amplios debates hasta nuestros días. En este sentido existen diferentes teorías respecto a si el Estado debe o no intervenir en los asuntos económicos y qué tanto debe hacerlo.

De acuerdo a los planteamientos previamente mencionados y analizados, se puede determinar que la gran mayoría de las diversas corrientes de pensamiento económico, en particular, las que sirven de fundamento al modelo económico vigente, se manifiestan en contra de la excesiva participación del Estado dentro de la actividad económica, situación que vuelve ineficiente la asignación de recursos y el crecimiento económico. Destaca en particular, la escuela de la elección pública, cuya concepción del Estado se edifica sobre la idea de un gobierno ineficiente y derrochador. De acuerdo a esta corriente, los gobernantes utilizan a las instituciones para realizar de manera eficiente sus objetivos, y no para el beneficio social. En este sentido, las instituciones son mecanismos de control de la acción racional y egoísta del gobierno, que busca la reelección o permanencia en el poder, así como un mecanismo coercitivo que disminuye la acción colectiva.

Dentro de este mismo análisis es pertinente mencionar el principio de Pareto, el cual establece que en una sociedad siempre existirá una proporción de 80-20, es decir, el 80 por ciento del poder en el gobierno descansará sólo sobre el 20 por ciento de los individuos, mientras que el restante 20 por ciento del poder será del 80 por ciento de la población; lo mismo ocurre con la riqueza. Lo anterior fortalece la teoría de la elección pública al permitir observar la inequitativa distribución que existe dentro de la sociedad contemporánea, es una de las razones por las cuales ciertos grupos utilizan al Estado en su beneficio para conservar el poder y sus beneficios.

En lo que concierne al objetivo de esta tesis, vale la pena señalar como apéndice a la revisión desarrollada en el apartado anterior, que el manejo de las finanzas públicas contemporáneas tiene uno de sus fundamentos en el derecho público francés, el cual focaliza en el estudio en las necesidades sociales y en cómo se da la interacción entre el Estado y dichas necesidades. Esta teoría reconoce en las fallas del mercado, el motivo principal para que el Estado se involucre en la dotación de bienes públicos, el pago de externalidades generadas de los costos sociales, regulación de monopolios,

y en la distribución de información de carácter público para generar condiciones de equidad entre los agentes económicos. En este sentido, Chevalier (1987), señala que “el servicio público es la actividad ordenada, tomada a su cargo, directa o indirectamente por la administración pública para satisfacer una necesidad de interés general”. De acuerdo con Pierre (1998) el dominio público, entendido como la pertenencia que tiene el Estado sobre ciertos bienes y servicios y lo que representa la base de su poder, debe ser protegido contra tres grandes riesgos: desmembramiento, que representa la acción del Estado de desprenderse de bienes públicos que pueden afectar la utilidad social; degradación, que ocurre cuando el poder público descuida el dominio público; y usurpación, cuando terceros tratan de ocupar un bien público que forma parte del Estado. Para poder salvaguardar al dominio público de los anteriores riesgos, se han establecido normas y leyes que regulan la participación del órgano en el poder y de la sociedad en general.

Por su parte, Stingler (1971), presenta los siguientes casos como fallas en la participación del Estado dentro de la actividad económica: cuando distribuye subsidios directos, cuando controla los precios – bienes, dinero o divisas –, cuando interviene en la entrada de competidores al mercado, y/o cuando desarrolla políticas públicas contra los bienes sustitutos o en favor de los bienes complementarios.

El gobierno del estado de Veracruz, el cual constituye el objeto de estudio de esta tesis, presenta las fallas antes mencionadas, estableciendo un punto de partida para entender por qué existe una creciente crisis económica que impacta directamente a los individuos.

En el capítulo siguiente se presentará un análisis de la estructura política, social y económica que impera dentro del territorio mexicano, definiendo al federalismo y su estructura básica. Es importante conocer el funcionamiento interno del Estado antes de iniciar con su fiscalización, para poder determinar desde las bases cuáles son los principales problemas que han llevado a un déficit fiscal y a un quebranto financiero en la entidad.

## II. FEDERALISMO Y DESARROLLO REGIONAL

En el acontecer económico de México, durante el siglo pasado, se atravesó por una serie de etapas de desarrollo bien definidas:

- El modelo primario exportador, el cual se había mantenido durante un siglo antes y se basaba en las exportaciones de minerales y de productos agrícolas como el núcleo de funcionamiento;
- El modelo de sustitución de importaciones, el cual según Dornbusch y Edwards, estaba basado en un amplio populismo gubernamental, que fue causa de un rezago competitivo (Dornbusch y Edwards, 1992, p.413);
- El modelo desarrollo estabilizador que se proyectó a modernizar la industria, aumentar la productividad y lograr la competitividad internacional incorporando tecnología moderna;
- Y, el modelo neoliberal que pretendió la reducción del gasto público, el combate a la inflación, la estabilidad financiera y el fortalecimiento del ahorro interno (Nieves, 2015).

En los últimos años México se ha conducido sobre una Economía Mixta, la cual se refiere a las economías de mercado en las que interviene el Estado como regulador del actuar de los agentes económicos, es decir, hay una participación del sector público dentro de la actividad privada, el intercambio no es libre, tiene regulaciones y restricciones.

Actualmente México se encuentra constituido como una República Federal, entendiéndose como un sistema en el que tanto el gobierno Federal como los gobiernos estatales tienen distintas facultades y obligaciones. Dentro de estas facultades y obligaciones se encuentra la capacidad de imponer contribuciones a los ciudadanos, así como la de presupuestar y ejercer el gasto público. El federalismo fiscal es una subdisciplina de las finanzas públicas, el cual tiene como objetivo establecer la estructura óptima del sector público y la mejor distribución de funciones fiscales entre los ámbitos o niveles de gobierno, buscando propiciar el mejoramiento de las transferencias entre las regiones que permita que todos los individuos gocen de

las mismas oportunidades, "...con el fin último de satisfacer las necesidades específicas de los diferentes sectores de la sociedad de la manera más eficiente y maximizando el bienestar económico" (Carrera, 1998).

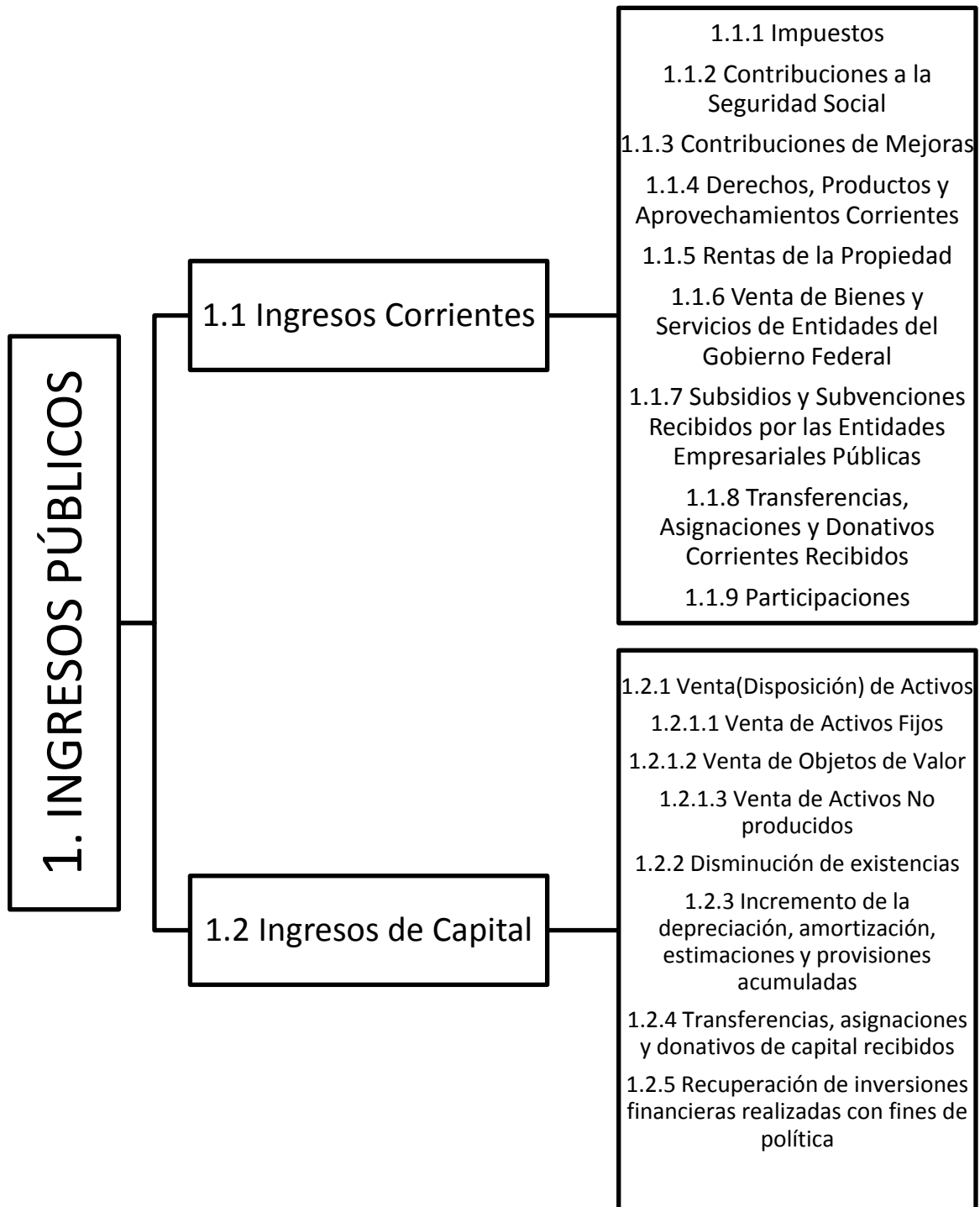
En lo referente a las fuentes de ingreso, la base de la construcción del federalismo fiscal mexicano se encuentra en la distribución de las potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno, donde la autoridad central se coloca en el centro del sistema, recaudando los ingresos en las jurisdicciones de los gobiernos subnacionales, quienes ceden esta potestad a la Federación (Reyes, 2013). Ésta forma de centralización, se sostiene por la necesidad de evitar una doble tributación, es decir, que dos jurisdicciones distintas cobren el mismo impuesto, así como arbitrajes en tasas impositivas de jurisdicciones limítrofes. Actualmente, las fuentes de financiamiento con las que cuentan los gobiernos locales son:

1. Cobros directos de los servicios públicos.
2. Cobros indirectos.
3. Subvenciones federales.

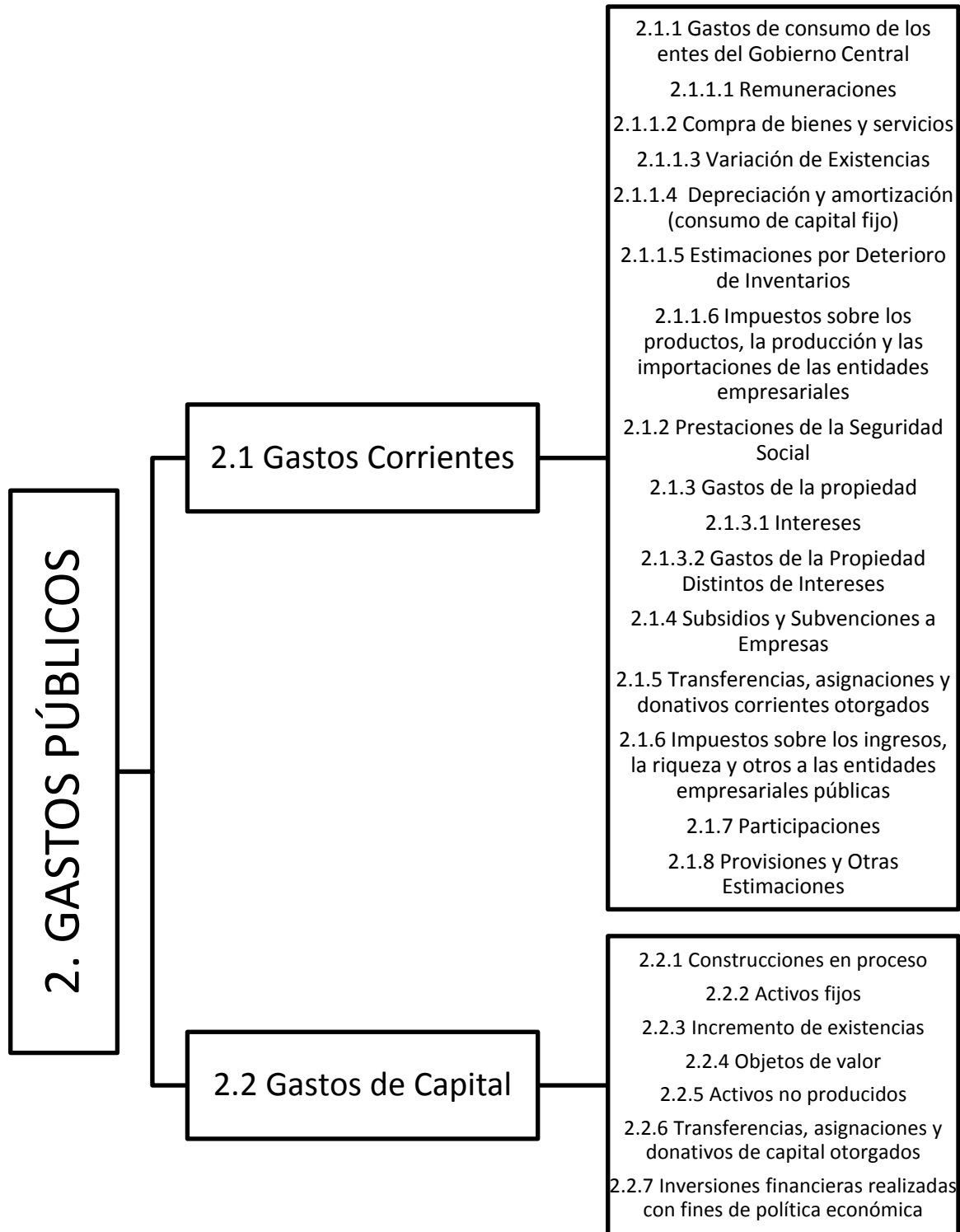
La primera fuente se refiere a la obtención de recursos a través de la prestación de servicios, es decir, el cobro por emitir un documento oficial, o el cobro por la prestación de seguridad a un ente privado; la segunda se recauda por la tributación obtenida a través de los diferentes tipos de impuestos; y la tercera representa los recursos provenientes de la federación, que pueden ser del ramo 33, del ramo 28, convenios, etc.

A continuación se presenta un diagrama con la clasificación económica de los gastos, financiamientos e ingresos públicos, esto con la finalidad de proporcionar un panorama de la forma en la que se manejan y obtienen los recursos a nivel estatal. Posteriormente se hará un breve análisis de la situación económica en la que se encuentra el Estado de Veracruz para adentrar al lector en la fiscalización de la cuenta pública.

**ESTRUCTURA BÁSICA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS  
INGRESOS PÚBLICOS (ORFIS, 2017, p. 9)**

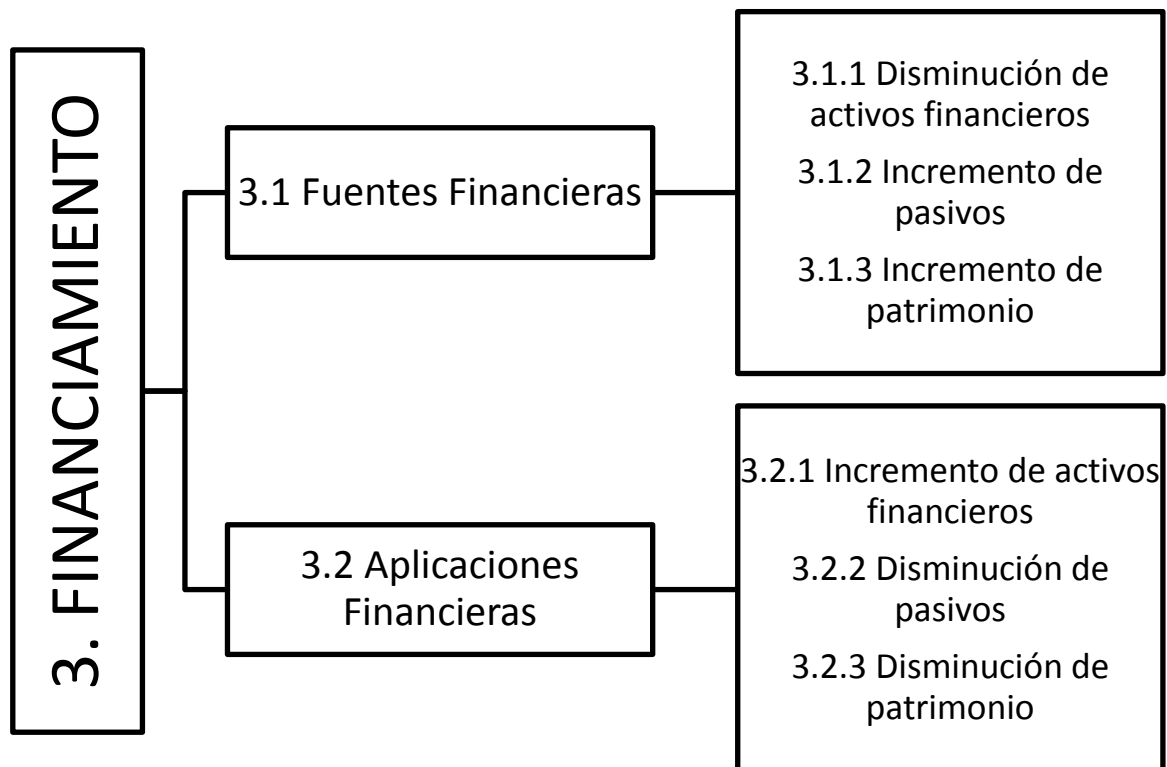


**ESTRUCTURA BÁSICA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS GASTOS PÚBLICOS (ORFIS, 2017, p. 10)**





**ESTRUCTURA BÁSICA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL  
FINANCIAMIENTO (ORFIS, 2017, p. 11)**



## *Entorno económico de Veracruz*

En México, las autoridades subnacionales obtienen los ingresos totales para financiar la provisión de bienes y servicios públicos de tres fuentes: el sistema de transferencias que proviene de la Federación; los ingresos propios tributarios y no tributarios que recaudan de su sistema impositivo; y el financiamiento público a través del sistema financiero interno. Una de las características del federalismo fiscal en México es la alta dependencia financiera que las haciendas locales tienen de las transferencias provenientes del gobierno Federal.

El panorama en Veracruz es de una quiebra social y económica que afecta al Estado desde hace 6 años, la cual se manifiesta en el Sector Secundario, que incluye los grandes agregados de industria extractiva, electricidad, construcción y manufacturera. Se encuentra en una recesión económica de proporciones mayúsculas, el valor actual de la producción industrial corresponde a lo observado en el año 2006, esta caída proyecta al Estado a 10 años atrás<sup>1</sup>. (Véase Tabla 1)

---

<sup>1</sup> Lo expresado se basa en los cálculos que realiza INEGI, principalmente con los siguientes algoritmos: Indicador Mensual de la Actividad Industrial por Entidad Federativa 2003-junio 2016, Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAAEE) 2003-segundo trimestre 2016 y en la medición de Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) 2003-2014.

**Tabla 1****INDICADOR ANUAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE VERACRUZ***(Índice de volumen físico del total de actividades, 2008 = 100)*

	Primaria	Industrial	Servicios
2006	102.2	95.2	95.4
2007	100.8	100.3	98.8
2008	100.0	100.0	100.0
2009	101.1	102.4	97.3
2010	98.0	105.5	102.3
2011	100.2	106.7	106.0
2012	103.3	111.1	110.5
2013	106.4	109.1	111.0
2014	101.7	105.7	113.9
2015	105.1	101.3	117.7
2016 (Hasta tercer trimestre)	107.3	95.3	117.7

**Fuente:** INEGI. Indicador Trimestral de la Actividad Económica, 2006-2016. PIB y Cuentas Nacionales.

En un sistema económico y administrativo como es México en la actualidad, se establece que hay una descentralización por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, proceso que favorece el desarrollo social y permite que cada entidad tenga una atención directa con la sociedad y puedan realizar acciones que favorezcan su bienestar y nivel de vida (Reyes, 2013, pág. 13).

A través de la estructura fiscal se han dotado a cada uno de los niveles de gobierno de autonomía, es decir, que cada entidad cuenta con fuentes de ingreso propio. En el caso de Veracruz en el último año de análisis – 2016 – los Ingresos asignados en el presupuesto de Egresos, fueron de 98,534.7 MDP, de los cuales 9,113.3 MDP son

Ingresos de Gestión Interna, integrado por Impuestos (44.35%) y Derechos (45.65%) en casi la misma proporción, y en menor medida por Aprovechamientos (9.5%) y Productos (0.5%); y 89,421.3 MDP son Ingresos provenientes de la federación, de los cuales el 90 por ciento corresponde a Participaciones y Aportaciones y el 10 por ciento restante a Convenios Federales (véase Tabla 2); lo anterior refleja que el gasto público del Estado se basa en ingresos federales, y que es necesario un impulso a la gestión interna, para lograr una menor dependencia al Gobierno federal y al endeudamiento. (En el capítulo V y VI se analiza de manera detallada el periodo 2010-2016).

**Tabla 2**

**Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave Iniciativa de Ley de Ingresos para el Ejercicio 2016**

*(Monto estimado en pesos)*

<b>Total de Ingresos</b>	<b>98,534,700,000.0</b>
Total de Ingresos de Gestión	9,113,355,220.0
Impuestos	4,046,089,344.0
Derechos	4,156,272,285.0
Productos	44,520,460.0
Aprovechamientos	866,473,131.0
Ingresos provenientes de la Federación	89,421,344,780.0
Participaciones y Aportaciones	81,373,721,253.0
Convenios Federales	8,047,623,527.0

**Fuente:** Subprocuraduría de Legislación y Consulta (2014). Ley número 622 de ingresos del gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la llave, para el ejercicio fiscal 2016. Publicada en la Gaceta Oficial, de fecha veintiocho de diciembre del año dos mil quince.

De acuerdo al INEGI, en el último conteo rápido de población (2015), el Estado de Veracruz cuenta con 8,112,505 habitantes. La Deuda que presenta el Estado al cierre del 2015 fue de 57,398.6 MDP, siendo el tercer Estado más endeudado del país, después de la Ciudad de México y Nuevo León. Si se aumenta el análisis para observar el endeudamiento *per cápita*, baja al séptimo lugar con una deuda/habitante de

\$7,075.25, detrás de Quintana Roo (\$14,946.10), Coahuila (\$12,862.83), Nuevo León (\$12,468.40), Chihuahua (\$12,023.40), Sonora (\$7,992.27), y CDMX (\$7,970.22) (SHCP, 2016).

**Tabla 3**

**INDICADORES ECONÓMICOS POR ESTADO**

	PIB (MDP, 2008 = 100)	PIB/per cápita (\$)	Ingresos estatales (MDP)	Ingresos/per cápita (\$)
CDMX	2,312,562.2	261,274.6	195,385.9	22,074.8
Chihuahua	400,916.1	117,692.7	62,313.8	18,292.8
Coahuila	464,771.0	169,106.6	44,811.5	16,304.6
Nuevo León	1,041,797.1	223,875.9	86,631.5	18,616.6
Quintana Roo	223,435.2	168,556.8	31,485.0	23,751.9
Sonora	401,341.7	150,739.8	57,500.2	21,596.5
Veracruz	676,899.3	88,562.4	114,416.9	14,969.8

**Fuente:** INEGI. (2016). Banco de Información Económica.

En la Tabla 3 se muestran los principales indicadores económicos por Estado, seleccionando los que presentan la mayor deuda per cápita, relación en la cual la Ciudad de México, Nuevo León y Coahuila son los que reflejan más PIB por habitante. De acuerdo a los ingresos obtenidos y asignados al Estado, Quintana Roo es el que tiene un mayor ingreso por habitante, y Veracruz es el que menor ingreso presenta. Veracruz es el segundo Estado con mayor PIB, pero el último Estado en PIB/habitante, ésta cifra es importante para nuestro análisis ya que refleja una necesidad de mecanismos y políticas públicas que fomenten el crecimiento económico, que exista mayor inversión a infraestructura y desarrollo, para que el Estado se vuelva atractivo a inversiones privadas, generando empleo, circulación y reactivación económica. A continuación se presenta el Marco Legal que sustenta la investigación, estableciendo las leyes y fundamentos que sirven de base para el análisis del presente proyecto.

### III. MARCO LEGAL

El Marco legal que abarca la revisión y fiscalización de: la cuenta pública; las situaciones irregulares que se denuncien en términos de la Ley respecto al ejercicio fiscal en curso, o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión; la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales; y el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los Estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación, serán reglamentados por los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como la ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación.

Los instrumentos legales por los que se encuentra regulada la deuda pública en México son: la Ley General de Deuda Pública, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley de Ingresos de la Federación.

#### *Auditoría Superior de la Federación (ASF)*

Durante los trabajos de la LVII Legislatura (1997-2000) del Congreso de la Unión se culminaron los esfuerzos que desde años anteriores se habían dedicado para que la fiscalización superior tuviera un nuevo ordenamiento jurídico y existiera una entidad fuerte y moderna para hacerse cargo de estas funciones, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda. Para alcanzar este objetivo, se instituyeron las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre de 2000. Con estas nuevas bases legales se creó la Auditoría Superior de la Federación.

Entre las facultades conferidas a la ASF, sobresalen:

- Autonomía técnica y de gestión sobre organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de sus recursos presupuestales.
- Efectuar revisiones a los tres Poderes de la Unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos y, en general, a todas las instituciones públicas

que ejercen recursos federales, incluyendo a Estados, municipios, e inclusive particulares.

- Fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones.
- Carácter público de sus informes, una vez entregados a la Cámara de Diputados.
- Solicitar, en situaciones excepcionales, información a los Poderes y entes auditados, para rendir informes correspondientes.
- Establecer normas y procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo de libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos

La normativa en la que se basa la actuación de la ASF está contenida en los siguientes ordenamientos jurídicos: Reforma al artículo 74 Constitucional; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Decreto por el que se reforma el primer y segundo párrafos del artículo 16, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Reglamento Interior de la ASF; Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el Ejercicio Fiscal; Manual de Organización de la ASF; Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación DOF. En abril de 2009, con objeto de fortalecer al órgano de fiscalización superior, se abrogó a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la cual rige actualmente la actuación de la institución (ASF, 2016).

#### *Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS)*

Otro de los órganos encargados en la supervisión de la cuenta pública es el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS), el cual está regulado de acuerdo a los lineamientos siguientes (véase *Tabla 4*):

**Tabla 4**  
**MARCO LEGAL DEL ORFIS (VERACRUZ)**

**Normatividad básica  
de orden Estatal**

- Constitución Política
- Ley de Fiscalización Superior

Proceso Legislativo

- Iniciativa de Decreto que adiciona diversas disposiciones de la Ley número 59 de Fiscalización Superior para el Estado (Propuesta ORFIS)
- Iniciativa de Ley de Fiscalización Superior para el Estado (Propuesta Ejecutivo)
- Dictamen: Número 52 de la Gaceta Legislativa
- Discusión: Versión Estenográfica de la Octava Sesión Ordinaria del Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio Constitucional
- Ley: Número Extraordinario 184 de la Gaceta Oficial del Estado
- Comparativo de Leyes de Fiscalización.
- Código de Procedimientos Administrativos
- Reglas Técnicas de Auditoría Pública para el Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado
- Guía de Auditoría Pública para el Procedimiento de Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas de los Ayuntamientos del Estado
- Guía de Auditoría Pública para el Procedimiento de Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas de los Entes Fiscalizables de Orden Estatal
- Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglas Técnicas para la Contratación y Habilitación de Despachos Externos y Prestadores de Servicios Profesionales de Auditoría Pública</li> <li>• Normas de Competencia en Materia de Fiscalización Superior para Certificar la Función de Auditoría Pública y sus Diversas Especialidades</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Normativa complementaria de orden Estatal</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Transparencia y Acceso a la Información</li> <li>• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.</li> <li>• Ley de Obras Públicas para el Estado Libre y Soberano de Veracruz.</li> <li>• Código Financiero</li> <li>• Código Hacendario Municipal</li> <li>• Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios</li> <li>• Leyes de Ingresos Estatales</li> <li>• Presupuestos de Egresos</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Manuales, guías y formatos complementarios</b></p>	<p>De Fiscalización</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía de Fiscalización 2012</li> <li>• Manual de Fiscalización 2011. Cuentas Públicas Municipales. (Nueva Época)</li> <li>• Anexos Manual de Fiscalización 2011</li> <li>• Manual de Fiscalización 2010. Cuentas Públicas Municipales. (Nueva Época)</li> <li>• Manual de Fiscalización 2009. Cuentas Públicas Municipales. (Nueva Época)</li> <li>• Manual de Fiscalización 2008</li> <li>• Anexos Manual de Fiscalización 2008</li> <li>• Manual de Fiscalización 2007</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manual de Fiscalización 2006</li> <li>• Manual de Fiscalización 2005</li> </ul> <p>De Entrega-Recepción</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manual para la entrega y recepción de la administración pública municipal 2010-2011</li> <li>• Anexos Manual para la entrega y recepción de la administración pública municipal 2010-2011</li> <li>• Guía para la Entrega y Recepción de la Administración Pública Municipal 2007 – 2008</li> <li>• Formatos Guía Entrega Recepción (Excel)</li> </ul> <p>Complementarios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Código de Conducta del Órgano de Fiscalización Superior (Octubre 2011)</li> <li>• Manual General de Organización del Órgano de Fiscalización Superior (2009).</li> <li>• Manual de Registro Contable para las Administraciones Públicas Municipales 2006.</li> <li>• Guía para la planeación, programación, presupuestación, adjudicación, ejecución y entrega-recepción de la obra pública contemplada en los Programas de Inversión de los Municipios Ramo 033: FISM y FAFM</li> </ul>
<p><b>De orden federal</b></p>	<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el Ejercicio Fiscal 2010</li> </ul> <p>Ley General de Contabilidad Gubernamental</p> <p>Ley Federal de Procedimiento Administrativo</p>

---

Ley de Coordinación Fiscal
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
Armonización Contable

---

**Fuente:** *Elaboración propia a partir de la información del Marco Legal del ORFIS (2017), Disponible en: <http://www.orfis.gob.mx>.*

El martes 4 de agosto de 2015, en la Gaceta Oficial del Estado se publicó la Ley número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; esta nueva legislación fortalece las facultades del ORFIS, ante las nuevas necesidades de transparencia y rendición de cuentas exigibles por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, por el propio Sistema Nacional de Fiscalización, entendido este, como un mecanismo de coordinación interinstitucional entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental, así como por los nuevos retos que representa la constitución del Sistema Nacional Anticorrupción, instituido con motivo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan, en materia de combate a la corrupción, y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015. Asimismo, las reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicadas en la Gaceta Oficial del Estado del 17 de julio de 2015, por las que se reducen los tiempos de la fiscalización a las Cuentas Públicas y se modifica la fecha de la entrega de las mismas por parte de los Entes Fiscalizables, hicieron necesaria una nueva legislación en la materia. En consecuencia, se abrogó la Ley número 252 de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para promulgar la Ley número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, iniciando su vigencia el 5 de agosto de 2015.

### *Ley de Coordinación Fiscal*

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. Cuando en esta Ley se utilicen los términos entidades federativas o entidades, éstos se referirán a los Estados y al Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen. La información financiera que generen las entidades federativas y los municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Veracruz celebró este convenio con la Federación, adhiriéndose al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el 28 de diciembre de 1979.

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

De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2017), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) incluye lineamientos para que la planeación del presupuesto federal se realice con enfoque en el logro de resultados para que éstos sean tomados en cuenta en las decisiones del proceso presupuestario y, con base en la información generada por evaluaciones, hacer más eficiente la asignación de los recursos públicos. Adicionalmente, la LFPRH establece el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y señala la coordinación de las evaluaciones en materia de desarrollo social por parte del CONEVAL. Del mismo modo, la LFPRH indica que la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del cumplimiento de objetivos y metas, y que las instancias públicas podrán realizar la evaluación de las políticas públicas o programas, mediante métodos de evaluación elegidos por sí mismas o a través de evaluadores externos especializados y elaborarán los programas anuales de evaluaciones.

### *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas a la Federación*

Mediante la reforma al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el 18 de julio del 2016, se aprobó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Entre sus lineamientos, establece que la ASF la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones. Adicionalmente, establece la organización de la Auditoría Superior de la Federación, sus atribuciones, incluyendo aquéllas para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de esta Ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados.

De acuerdo a la información presentada en este capítulo, se puede observar una clara organización respecto a cada uno de los entes involucrados en la fiscalización de la cuenta, así como un detallado proceder de sus actores, sin embargo, no existe una armonización entre ellos, lo que impide que sea transparente la información y que se eviten las “lagunas” que permiten la opacidad en los resultados entregados.

#### IV. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE VERACRUZ (2010-2016)

Una de las funciones del gobierno es la administración de los recursos que se obtienen a través de los distintos mecanismos antes descritos (impuestos, pago de servicios públicos, venta de hidrocarburos, etc.) estos recursos tienen una asignación específica de la cual se encarga autorizar la Cámara de Diputados del Congreso del Estado antes del inicio de cada ejercicio fiscal, a ésta asignación se le denomina Presupuesto de Egresos, en el cual se establece cada uno de los montos dentro del gasto público del Estado. La principal fuente de financiamiento de dicho gasto se da a través de este presupuesto, por lo que debe ser administrado responsablemente y la asignación debe incluir todos los aspectos de la administración estatal, así como de los planes de gobierno y políticas públicas establecidas para la estabilidad y crecimiento económico. Posterior a la asignación del presupuesto se presenta la Cuenta Pública, que es el documento donde se observan los ingresos percibidos totales después del ejercicio fiscal, así como los rubros en los que se gastaron. A continuación se presenta el presupuesto de egresos contemplado en cada año dentro del periodo 2010-2016 en el Estado de Veracruz:

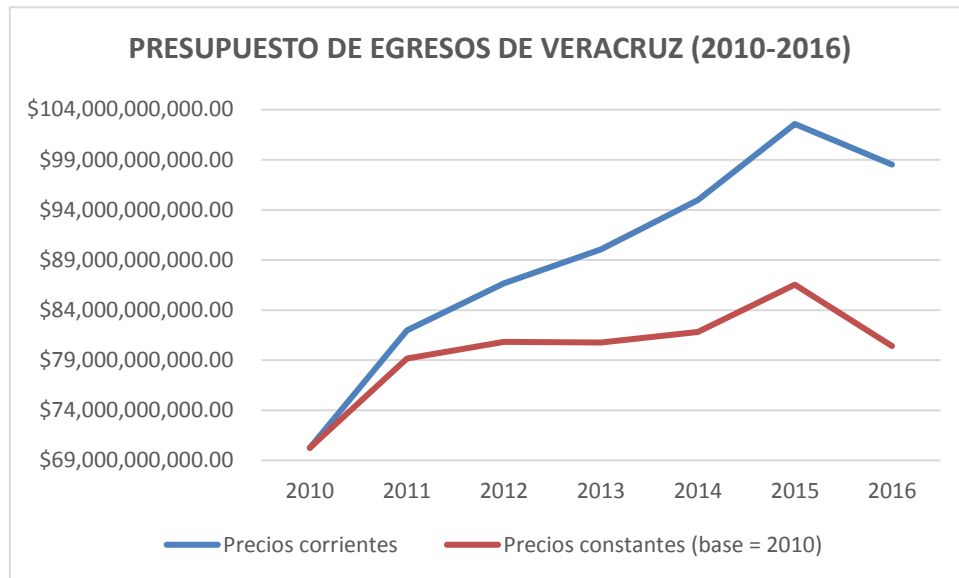
**Tabla 5**

#### **PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE VERACRUZ (2010 – 2016)**

	Precios corrientes	Precios constantes (2010 = 100)
<b>2010</b>	\$70,250,000,000.0	\$70,250,000,000.0
<b>2011</b>	\$81,964,876,182.0	\$79,154,113,608.0
<b>2012</b>	\$86,675,800,000.0	\$80,819,610,000.0
<b>2013</b>	\$90,042,600,000.0	\$80,749,901,000.0
<b>2014</b>	\$94,972,000,000.0	\$81,830,792,959.0
<b>2015</b>	\$102,574,000,000.0	\$86,536,968,920.0
<b>2016</b>	\$98,534,700,000.0	\$80,426,641,636.0

**Fuente:** *Elaboración propia a partir de datos de Gobierno del Estado de Veracruz. Presupuesto de Egresos de cada año. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.*

**Gráfica 1**



**Fuente:** *Elaboración propia a partir de datos de Gobierno del Estado de Veracruz. Presupuesto de Egresos de cada año. Precios corrientes y constantes. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.*

El presupuesto asignado durante cada año, a precios constantes, no ha tenido variaciones significativas entre los años de análisis. Existió un incremento en el presupuesto para el año 2011 casi en la misma medida al índice de precios, sin embargo para los años consecuentes (2012-2014) se detuvo este incremento y el valor real de los recursos asignados representó casi la misma medida a los años anteriores, esto estancó a la economía e impidió un desarrollo sostenido, por el contrario se debió buscar el recorte presupuestario que permitiera contrarrestar el déficit. Para el año 2015 repuntó el incremento presupuestario, sin embargo todavía muy lejos del crecimiento nominal esperado, este pequeño incremento se opacó para el año 2016 cuando hubo un recorte en los recursos asignados a precios nominales y reales, lo que implica un retroceso al crecimiento y avance económico.

Lo anterior permite crear un panorama de análisis, en el que es necesario realizar acciones de recorte dentro del gasto público, que permitan solventar la diferencia entre los ingresos reales y los esperados. Las políticas públicas se debieron encaminar a generar un crecimiento económico para solventar la falta de presupuesto, así como a disminuir el gasto para evitar incurrir en déficit que afectara más a la economía, o en

su defecto, optar por el déficit público siempre que se tengan un plan de contención que permita la generación de empleos, desarrollo en infraestructura, y un plan de pagos estructurado.

Tomando lo anterior como base, se realizará un análisis de las finanzas públicas del Estado dentro de los años 2010 a 2016, vista desde las instituciones encargadas de su fiscalización (ORFIS y ASF) y desde los informes de gobierno que presentó el gobernador en turno.



## **V. FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA**

La fiscalización a la cuenta pública comprende el análisis de los recursos públicos empleados durante el ejercicio fiscal por parte del ente fiscalizado, emitiendo observaciones y resultados. Las instancias encargadas que se fijarán en el presente proyecto son el Órgano de Fiscalización del Estado de Veracruz y la Auditoría Superior de la Federación.

Dentro del proceso de fiscalización se analiza el ingreso y el destino de los recursos públicos comprendidos dentro del gasto, determinando su ejecución y faltas. Cada una de las dependencias debe apegarse al marco normativo que rige al gasto público, de lo contrario recaen en recomendaciones y sanciones. En un inicio se analizará el origen de los recursos públicos así como su administración, para posteriormente presentar los resultados obtenidos de cada una de las instancias fiscalizadoras antes mencionadas.

### **V.1 Ingresos Públicos Estatales**

Los ingresos con los que cuenta el Estado están determinados dentro de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el Ejercicio Fiscal de cada año, y definidos en el Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Dichos ingresos se destinan a cubrir los gastos públicos y serán recaudados por la SEFIPLAN.

En la última Ley de Ingresos del Estado – 2017 – la obtención de dichos recursos de autorizó a través de: Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, e Ingresos Provenientes de la Federación.

Los diferentes tipos de Impuestos autorizados son: Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos; impuesto sobre tenencia y uso de vehículos; impuesto por la prestación de servicios de hospedaje; impuesto sobre adquisición de vehículos automotores usados; impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal; recargos, multas y actualizaciones; impuesto adicional para el fomento a la educación.

Los Derechos vigentes son: Derecho sobre inmuebles ubicados en la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar; derecho sobre inmuebles ubicados en los cauces, vasos, así como en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional; derechos por servicios del registro público de la propiedad; derechos por servicios de la inspección y archivo general de notaría; derechos por servicios de la editora de gobierno del Estado; derechos por servicios de catastro; derechos por servicios prestados por la secretaría de gobierno en materia de gobernación; derechos en materia de servicios prestados por la academia estatal de policía; derechos en materia de servicios de seguridad pública; derechos en materia de tránsito; derechos en materia de transporte; derechos por la certificación de documentos públicos, o por la expedición de copias de documentos que obren en los expedientes administrativos; derechos por registro y control de vehículos de servicio privado; derechos por registro y control de vehículos de servicio público; derechos por servicios prestados por la dirección general del patrimonio del Estado; derechos de la secretaría de infraestructura y obras públicas, de la de educación, de la de medio ambiente, de la de desarrollo social, de la de protección civil, de la de salud, de la contraloría general; derechos provenientes de ingresos propios de los organismos públicos descentralizados; derechos por servicios directos; y, derechos por recargos, multas y actualizaciones.

Los recursos provenientes de Productos se dividen en: Productos de venta de bienes muebles e inmuebles de propiedad estatal y de dominio público; productos del arrendamiento de bienes muebles e inmuebles de propiedad estatal del dominio privado; productos de la explotación o enajenación de cualquier naturaleza de los bienes de propiedad estatal no destinados a servicio público; productos de capitales y valores del Estado; productos de bienes de beneficencia; productos de establecimientos y empresas del Estado; productos provenientes de la Gaceta Oficial del Estado y publicaciones de las mismas; productos provenientes de la venta de impresos y papel especial; productos de almacenaje o guarda de bienes; productos provenientes de archivo; productos catastrales; y, productos diversos.

Por último, los aprovechamientos provienen de: Incentivos derivados de la colaboración administrativa en materia fiscal; impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; régimen de pequeños contribuyentes; régimen intermedio de actividades empresariales; enajenación de terrenos y construcciones; fiscalización de impuestos ISR (Impuesto Sobre la Renta); Impuesto Empresarial a Tasa Única; IEPS a las gasolinas y diésel; fiscalización IEPS; IVA; fiscalización IVA; impuesto sobre automóviles nuevos; actos de fiscalización; multas federales no fiscales; recargos, multas y actualizaciones; indemnizaciones y reintegros; venta de bienes muebles e inmuebles propiedad del Estado destinados a un fin de interés público; venta de certificado holográfico para centro de verificación vehicular o verificentro; subsidios; multas estatales no fiscales; cauciones cuyas pérdidas se declaren por resolución firme a favor del Estado; bienes y herencias vacantes, tesoros, herencias, legados, donaciones y otros conceptos en favor del Estado; honorarios; aportaciones del gobierno federal y de terceros para obras; ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación; ventas de bases de licitación pública; aprovechamientos diversos.

Los Ingresos Provenientes de la Federación se encuentran detallados en el capítulo ‘V. Fondos Federales’.

A continuación se presenta un desglose de los ingresos recibidos y recaudados por el Estado de Veracruz en el ejercicio fiscal 2010-2016, dividido en dos tablas por la amplitud de la información (*Tabla 6 y Tabla 7*):

**Tabla 6**  
**INGRESOS PÚBLICOS DEL ESTADO DE VERACRUZ (2010-2016)**  
*(Parte 1)*  
*(Millones de pesos)*

<b>Ingresos</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Total Propios</b>	<b>7,545.1</b>	<b>8,329.1</b>	<b>10,371.2</b>	<b>10,646.4</b>
Impuestos	4,016.1	4,607.6	4,921.4	4,934.7
Derechos	3,183.9	2,648.1	3,776.8	3,619.2

Productos	32.3	64.6	96.4	48.1
Aprovechamientos	312.8	1,008.8	1,576.6	2,044.4
<b>Total Federación</b>	<b>65,321.9</b>	<b>72,521.1</b>	<b>77,341.9</b>	<b>86,332.0</b>
Participaciones	23,520.8	26,381.8	27,580.4	29,901.3
Aportaciones	37,323.8	41,899.4	43,687.7	45,087.1
Convenios	4,477.3	4,239.9	6,073.8	11,352.6
Total de Ingresos Públicos				

Fuente: SEFIPLAN (2017). Cuenta Pública de cada año 2010-2016.

**Tabla 7**  
**INGRESOS PÚBLICOS DEL ESTADO DE VERACRUZ (2010-2016)**

*(Parte 2)*

*(Millones de pesos)*

<b>Ingresos</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Total Propios</b>	<b>10,994.8</b>	<b>11,199.3</b>	<b>9,989.1</b>
Impuestos	3,526.2	3,238.9	3,905.0
Derechos	4,211.2	4,146.5	4,220.2
Productos	66.8	49.5	57.3
Aprovechamientos	3,190.5	3,764.5	1,806.6
<b>Total Federación</b>	<b>91,778.2</b>	<b>96,330.5</b>	<b>93,697.3</b>
Participaciones	33,511.2	33,527.8	36,218.7
Aportaciones	45,078.1	44,920.7	45,974.8
Convenios	11,352.6	17,882.0	11,503.8
Total de Ingresos Públicos			

Fuente: SEFIPLAN (2017). Cuenta Pública de cada año 2010-2016.

Como se puede apreciar en la tabla anterior la obtención de ingresos por parte del Estado recae en su mayoría en los recursos federales, siendo las aportaciones las que encabezan los ingresos de la entidad, y los convenios aunque no son los de mayor ingreso dentro de la asignación federal tienen mayor número que el total de ingresos propios. Dentro de los ingresos propios, los derechos son los que más aportan al

capital interno, seguido de los impuestos, los aprovechamientos y finalmente los productos.

Hasta el año 2015 habían ido en aumento los recursos que ingresaban al Estado, sin embargo, para el año 2016 hubo una caída en ellos debido a la situación económica en la que se encontraba el país, una baja en el precio del petróleo, variaciones en los mercados financieros, presiones inflacionarias derivadas de la depreciación del peso, ambiente de volatilidad en la economía mundial, etc. Esto ha tenido efectos importantes dentro de la economía estatal al no tener medidas óptimas que contrarresten la disminución presupuestal que afecta a la entidad.

En el siguiente apartado se hará un pequeño desglose de los fondos federales que el Estado obtuvo durante el periodo de análisis, antes de presentar los resultados de las instancias encargadas de la fiscalización de la cuenta.

## **V. 2 Fondos Federales (Ramo 28, 33 y Convenios)**

Analizar los montos que la Federación ha transferido durante el periodo de análisis (2010-2016), permite entender el problema dentro del déficit presupuestario que se presenta en el Estado, y ayudará a establecer las propuestas y mecanismos para contrarrestar los efectos negativos de la poca recaudación de ingresos locales.

Los fondos federales se establecen en el Ramo 28 y del Ramo 33. El Ramo 28 tiene como marco normativo la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), donde se establecen las fórmulas y procedimientos para distribuir entre las entidades federativas los recursos de sus fondos constitutivos. El ramo 33 representa las Aportaciones Federales que tienen como marco normativo la LCF, donde se establecen las fórmulas y procedimientos para distribuir entre las entidades federativas los recursos de sus ocho fondos constitutivos. La asignación de dichos fondos al Estado de Veracruz, durante el periodo 2010-2016, se presenta a continuación:

**Tabla 8**  
**FONDOS FEDERALES PARA VERACRUZ (2010-2016)**  
*(Millones de pesos)*

	<b>Participaciones</b>	<b>Aportaciones</b>	<b>Convenios</b>	<b>Total Federal</b>	<b>Δ%</b>
2010	23,520.8	41,780.3	0	<b>65,301.1</b>	-
2011	26,381.8	41,899.4	4,239.9	<b>72,521.2</b>	11.1
2012	27,580.4	43,687.7	6,073.8	<b>77,341.9</b>	6.6
2013	29,901.3	45,078.1	11,352.6	<b>86,332.0</b>	11.6
2014	33,511.2	46,378.8	11,888.3	<b>91,778.2</b>	6.3
2015	33,527.8	44,920.7	17,882.0	<b>96,330.5</b>	5
2016	36,218.7	45,974.8	11,503.8	<b>93,697.3</b>	-2.8

*Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Cuenta Pública de cada año, publicada por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz. Consolidada y Armonizada.*

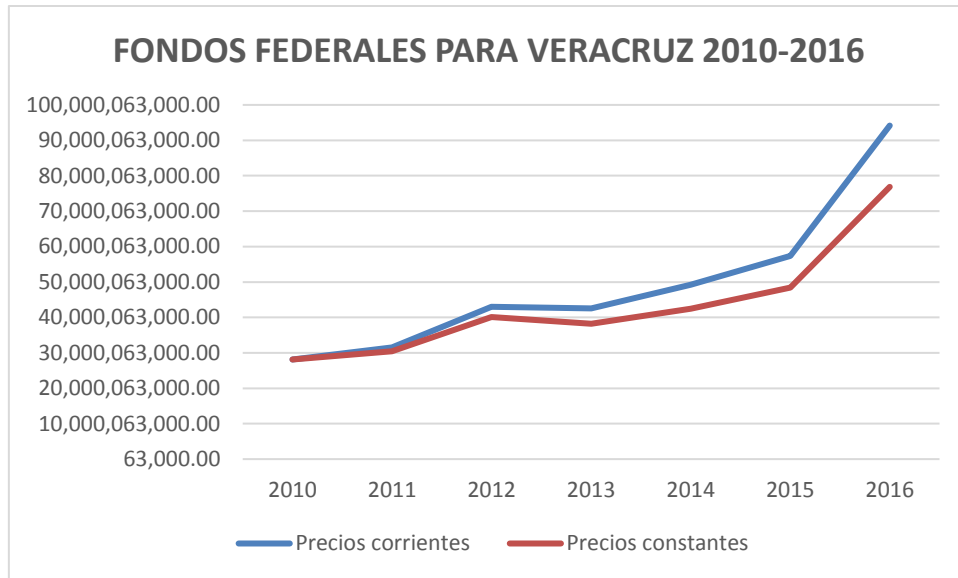
Para complementar el análisis se incluye la transferencia de fondos federales a precios constantes:

**Tabla 9**  
**FONDOS FEDERALES PARA VERACRUZ (2010-2016)**  
*(Millones de pesos a precios constantes 2010=100)*

	<b>Total Federal (precios corrientes)</b>	<b>Total Federal (precios constantes)</b>
2010	65,301.1	65,301.1
2011	72,521.2	70,034.3
2012	77,341.9	72,116.3
2013	86,332.0	77,422.2
2014	91,778.2	79,078.9
2015	96,330.5	81,269.6
2016	93,697.3	76,478.2

*Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Cuenta Pública de cada año, publicada por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz. Consolidada y Armonizada.*

**Gráfica 3**



**Fuente:** *Elaboración propia a partir de información de la Cuenta Pública de cada año, publicada por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz. Consolidada y Armonizada.*

El incremento del último año de análisis respecto al año base es poco significativo, tomando en cuenta la diferencia de años, por lo que permite entender de mejor forma los fenómenos que impactaron en el Estado que permitieron acrecentar la crisis, sin embargo no se encuentra justificación respecto al sobreendeudamiento, tomando en cuenta que sí existió un aumento del presupuesto y que se pudieron haber implementado medidas preventivas. Es importante señalar que el año 2016 presenta un decremento sobre el monto de participaciones federales, siendo a precios constantes menor al del año 2013, lo que implica un retroceso de más de 3 años respecto al presupuesto disponible.

El incremento de las aportaciones y participaciones federales existe y se ha dado constante, lo cual ha permitido crear un entorno para el crecimiento económico y para los proyectos sociales, sin embargo, ésta no ha sido la prioridad del gobierno estatal, reflejado en un incremento del déficit presupuestario y de la deuda pública, la cual será analizada en el capítulo siguiente. La comprobación de los gastos se encuentra dentro de las observaciones de la ASF.

En el análisis del año 2016 se da un decremento sobre los convenios federales disminuyendo en poco más de 6,000.00 MDP, algo que afecta considerablemente al gasto público, y a lo presupuestado para dicho año. Esto se deriva de un recorte dentro de los ingresos federales que afectan al presupuesto y que limitan los acuerdos para la obtención de recursos de cada estado. Se tendrá que determinar posterior al análisis de la deuda, si el recorte sobre los ingresos federales desencadenó un sobreendeudamiento.

A continuación se presentan los resultados del ORFIS, institución local encargada de la observancia de la aplicación de los recursos públicos en Veracruz.

### **V.3 Órgano de Fiscalización del Estado de Veracruz**

Dentro de las atribuciones del Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz (ORFIS) se encuentra el análisis, la interpretación y la presentación de los resultados obtenidos del estudio de la cuenta pública del Estado. Año con año el Órgano de Fiscalización presenta esta información y emite observaciones y recomendaciones a los entes gubernamentales para la evaluación de su desempeño dentro de las finanzas locales. Hay que tener en cuenta que éste Órgano depende de Gobierno del Estado, por lo cual los resultados son susceptibles de favoritismo político.

Se presentan los resultados de la fiscalización por parte del ORFIS dentro de cada ejercicio del periodo 2010-2015<sup>2</sup>, en el cual se especifica si se encontraron Observaciones o Recomendaciones de la información presentada por el Gobierno estatal. Cabe aclarar que la fiscalización por parte del ORFIS respecto a los recursos ejercidos no alcanza a contemplar el 100 por ciento, en todos los casos se toma un parte proporcional, generalmente de más del 60 por ciento. Dentro del análisis de la fiscalización de la cuenta pública, el concepto de bursatilización se utilizará para referir a la venta de títulos por parte del Estado para recibir recursos a cambio de activos monetarios con flujo de efectivo, sistema que permite a los Estados obtener ingresos. Este mecanismo entró en vigor, en junio del 2001, como parte de la reforma a la Ley

---

<sup>2</sup> Se realiza hasta el 2015 porque hasta el momento no existe fiscalización de la cuenta pública del año 2016 en el Estado de Veracruz por parte del ORFIS.



del Mercado de Valores (LMV) con la creación de un nuevo instrumento de deuda denominado Certificado Bursátil (Cámara de Diputados, 2016).

Se hace hincapié en que la capacidad de gasto del Estado no se encuentra sustentada únicamente en el presupuesto asignado, ya que se fueron contratando créditos adicionales para solventar la actividad pública. Para fines de este análisis se manejará el concepto de “gasto” como reflejo de los recursos que empleó la administración pública provenientes de los ingresos asignados, sin embargo, se debe tener presente a la deuda pública como mecanismo de incorporación complementaria de recursos públicos al Estado.

Se señala que los montos de deuda total que maneja el ORFIS difieren (en algunos años) con los que presenta la SEFIPLAN, por lo cual se harán mención de estos montos pero para nuestro análisis se manejarán los de la Secretaría.

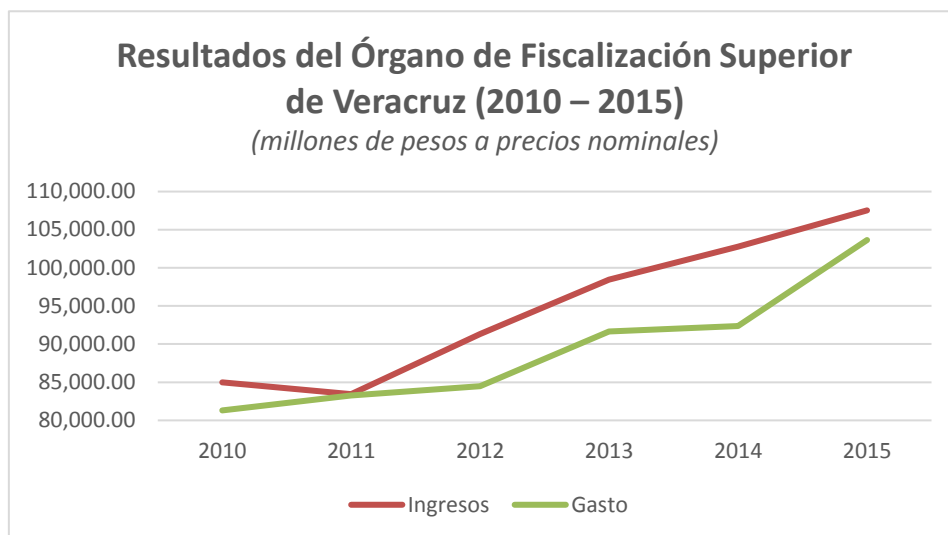
**Tabla 10**

**Resultados del Órgano de Fiscalización  
Superior de Veracruz (2010 – 2015)**  
*(millones de pesos)*

<b>Ejercicio</b>	<b>Ingresos nominales</b>	<b>Ingresos reales (base 2010=100)</b>	<b>Gasto nominal</b>	<b>Gasto real (base 2010=100)</b>
2010	84,967.0	84,967.0	81,309.6	81,309.6
2011	83,440.9	80,579.5	83,275.2	80,419.5
2012	91,305.5	85,136.5	84,503.8	78,794.3
2013	98,469.5	88,307.1	91,667.6	82,207.2
2014	102,773.0	88,552.4	92,380.4	79,597.8
2015	107,529.8	87,768.7	103,643.0	84,596.2

**Fuente:** *Elaboración propia a partir de información de Gobierno del Estado, presentada cada año en la Cuenta Pública. ORFIS, 2010-2015*

**Gráfica 2**



**Fuente:** *Elaboración propia a partir de información de Gobierno del Estado, presentada cada año en la Cuenta Pública. ORFIS, 2010-2015.*

En la Tabla 10 se presentan los resultados obtenidos por el ORFIS dentro de cada ejercicio fiscal, en lo concerniente a ingresos percibidos por el Estado así como a los Gastos ejercidos. Comparando la información con el presupuesto de egresos asignado (Ver capítulo anterior) se puede observar una diferencia entre la cantidad de ingresos presupuestados y los obtenidos, esto se debe a recursos excedentes que se obtuvieron durante el ejercicio fiscal a través de gestiones y acuerdos con el Gobierno Federal.

En la información presentada existe una diferencia entre los ingresos y los gastos, en cada uno de los años este resultado es positivo, lo que establece que no se han ejercido el cien por ciento de los recursos incorporados al Estado, se hace hincapié en que este desglose representa únicamente el gasto que se ha ejercido respecto a los ingresos obtenidos dentro del Presupuesto de Egresos y los convenios federales, no incluye el gasto realizado por adquisición de deuda (que es donde se podrá observar el déficit), lo cual – de acuerdo a la información del ORFIS – se presenta a continuación dentro de los resultados de la fiscalización de cada año que se han publicado.

Al cierre del ejercicio 2010, el Congreso del Estado autorizó al Ejecutivo Estatal la contratación de una línea de crédito de 20 años, con las instituciones bancarias del Sistema Financiero Mexicano por un monto de 10,000.0 MDP<sup>3</sup>. Los recursos por sectores se aplicaron, según información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Planeación de la siguiente manera:

**Tabla 11**  
**RECURSOS DE LÍNEA DE CRÉDITO 2010, APLICADOS POR SECTOR**  
*(Millones de pesos)*

<b>Concepto</b>	<b>Monto Aplicado</b>
Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca	871.6
Salud	2,017.8
Educación	992.0
Desarrollo Social y Medio Ambiente	1,156.9
Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario (SEDECOP)	40.5
Comunicaciones	806.6
Seguridad Pública y Procuración de Justicia	817.1
Protección Civil	223.9
Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	3,073.6
<b>TOTAL</b>	<b>10,000.0</b>

Fuente: ORFIS, 2010. Situación de la Deuda Pública y Bursatilización. Deuda Directa. Fiscalización de la Cuenta Pública 2010. Pág. 55

Adicionalmente, se contrató deuda por 2,100 MDP<sup>4</sup>, es decir, la deuda contratada al cierre del ejercicio 2010 ascendió a 12,100 MDP.

3 Mediante el Decreto número 870 publicado en la Gaceta Oficial del Estado Número Extraordinario 313 de fecha 4 de octubre del mismo año

4 En apego al artículo 8 de la Ley 594 de Ingresos del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Estado Núm. Ext. 398 de fecha 23 de diciembre de 2009

Por otro lado, los pasivos registrados al 21 de diciembre del mismo año más la bursatilización del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) asciende a 23,076 MDP, esto más la deuda contratada hacen un total de deuda pública de 35,176 MDP.

Dentro de las conclusiones de la fiscalización de la cuenta pública 2010, se detectaron inconsistencias de carácter administrativo en el procedimiento de consolidación de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, que dieron lugar a recomendaciones, de parte del mismo órgano de fiscalización, en 138 dependencias y entidades.

Durante los siguientes años no se presentó el desglose del gasto de la deuda contratada durante cada año, únicamente se da de referencia que fue para pago a terceros.

En el ejercicio 2011, se dio una contratación de dos créditos con la Banca de Desarrollo, los cuales se enfocaron en reestructurar bajo mejores condiciones financieras en el largo plazo los créditos que suscribieron en el ejercicio 2010; de igual manera, se accedió a dos nuevos créditos con la Banca Comercial, los que se destinaron a liquidar obligaciones con terceros. Las nuevas contrataciones fueron: un crédito a BANOBRAS POR 4,600 MDP; un segundo crédito a BANOBRAS por 1,220 MDP; un crédito a BANORTE por 4,500 MDP; y un último crédito a BANAMEX por 500 MDP. Los Pasivos totales determinados por el ORFIS ascienden a 31,512.1 MDP, misma cifra que presenta la SEFIPLAN para ese año.

La primera conclusión de la fiscalización de la cuenta pública 2011 determinó que en 64 dependencias y en 5 fideicomisos se detectaron inconsistencias de carácter administrativo que dieron lugar a observaciones y recomendaciones.

En el ejercicio 2012, los ingresos totales en el Estado fueron de 91,305.5 MDP; de estos recursos 84,503.8 MDP se ejercieron en gasto corriente y transferencias a Poderes, Organismos Autónomos, Municipios y Organismos Descentralizados; y un monto de 5,569.0 MDP se ejercieron en gasto de capital, esto debido al cambio en

políticas contables por la implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

El saldo de las Cuentas por Pagar al final de este año corresponde a 5,451.9 MDP. En el ejercicio 2012 se continuó con la política de consolidación y reestructuración de las obligaciones iniciadas a finales del año anterior, así como el cumplimiento del pago de capital e intereses de los financiamientos suscritos con la banca comercial y de desarrollo, por lo que se realizó la contratación de seis créditos con la banca comercial por un total de 7,750.0 MDP.

El Total de Pasivos de acuerdo al Estado de situación financiera para el 2012 fue de 42,984.6 MDP, misma cifra que presenta la SEFIPLAN.

De acuerdo a la fiscalización de la cuenta pública del 2012 se detectaron inconsistencias de carácter administrativo en el procedimiento de consolidación de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo:

- En 84 dependencias y 25 fideicomisos se detectaron inconsistencias de carácter administrativo, que dieron lugar a recomendaciones.
- En 7 dependencias y entidades, y en 2 fideicomisos se detectaron irregularidades que hacen presumir la existencia de daño patrimonial, además de inconsistencias de carácter administrativo.

En el ejercicio 2013 los ingresos totales en el Estado fueron de 98,469.5 MDP; de estos recursos 91,667.6 MDP se ejercieron en gasto corriente y transferencias a Poderes, Organismos Autónomos, Municipios y Organismos Descentralizados y Deuda Pública; y un monto de 6,751.1 MDP se ejercieron en gasto de capital.

El rubro de Cuentas por Pagar a Corto Plazo presenta un saldo al 31 de diciembre de 2013 de 3,931.5 MDP. Durante el ejercicio 2013 se continuó con la política de disciplina financiera planteada por el Ejecutivo del Estado, suscribiéndose dos contratos de crédito simple con la Banca Comercial por un total de 1,995.0 MDP, los cuales se destinaron a cubrir obligaciones pendientes con terceros (gasto corriente).

Conforme a los datos mostrados en la Cuenta Pública Consolidada y el Reporte de Calificación del Estado de Veracruz HR Ratings, al cierre de 2013 el saldo de la deuda pública directa ascendió a 26,145.0 MDP y la bursatilización del Estado ascendió a 12,509.4 MDP, a lo cual se suman las Cuentas por Pagar que arroja un saldo de Deuda Total de 42,585.9 MDP, misma cifra que presenta la SEFIPLAN.

Asimismo, existen otras obligaciones en las que el estado es responsable de su cumplimiento, como son la bursatilización de los ingresos municipales del impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos correspondiente a los municipios por 1,350.4 mdp; el Bono Cupón cero del Fondo de Reconstrucción (FONREC) por 4,747.1 MDP; y el Bono Cupón Cero del Fondo de Apoyo para la Infraestructura y Seguridad en los Estados (PROFISE) por 1,234.5 MDP; mismos que se encuentran señalados en las cuentas de orden del estado de situación financiera al 31 de diciembre de 2013; estos compromisos sumados a las obligaciones financieras y cuentas por pagar citados, hacen un total de 49,918.0 MDP.

Dentro de las conclusiones del ORFIS se detectaron inconsistencias de carácter administrativo en el procedimiento de consolidación de la cuenta pública del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, que dieron lugar a observaciones y recomendaciones: en 19 fideicomisos y en 89 dependencias y entidades se detectaron inconsistencias de carácter administrativo. Sólo en 1 dependencia se detectaron irregularidades que hacen presumir la existencia de daño patrimonial, además de inconsistencias de carácter administrativo que dieron lugar a observaciones y recomendaciones.

En el ejercicio 2014, los ingresos netos del Estado fueron de 102,773.0 MDP, recaudación superior a la que se esperaba dentro del presupuesto de egresos del Estado en el mismo año. El gasto ejercido por el Gobierno del Estado en el ejercicio, ascendió a 102,697.0 MDP.

Conforme a lo señalado en la Cuenta Pública del Gobierno del Estado, durante el ejercicio 2014 no se contrajeron nuevas obligaciones financieras. El saldo de la deuda pública directa al 31 de diciembre de 2014 era de 37,685.4 MDP, compuesta por deuda

directa con instituciones de crédito a largo plazo de 25,035.2 MDP y por emisiones bursátiles por 12,650.1 MDP.

Se le suman los pasivos circulantes, que en el ejercicio fiscal fueron de 3,550.2 MDP, a las deudas de corto plazo, resulta 41, 235.6 MDP. Asimismo, existen otras obligaciones contingentes que se encuentran señaladas en las Cuentas de Orden del Estado de Situación Financiera, en las que el Estado es responsable de su cumplimiento, como son la Bursatilización de los Ingresos Municipales del Impuesto Sobre la Tenencia o Uso de Vehículos por 1,370.4 mdp; el Bono Cupón Cero del Fondo de Reconstrucción (FONREC) por 4,747.1 mdp y el Bono Cupón Cero del Fondo de Apoyo para la Infraestructura y Seguridad en los Estados (PROFISE) por 1,234.5 mdp.

El total de la deuda para el 31 de diciembre de 2014 fue de 48,587.6 MDP.

De las conclusiones de la fiscalización se observa que: 5 entes estatales presentan irregularidades que hacen presumir la existencia de daño patrimonial por un importe de 47 MDP; 45 entes estatales presentan inconsistencias de carácter administrativos y/o recomendaciones y 58 entes estatales sólo presentan recomendaciones. 12 entes estatales resultaron sin observaciones administrativas ni recomendaciones.

De acuerdo al informe del resultado de la fiscalización a la cuenta pública del Ejercicio 2015, los Ingresos Totales en el Estado fueron de 107,529.8 MDP; de estos recursos 96,320.5 MDP se ejercieron en gasto corriente, y transferencias a Poderes, Organismos Autónomos, Municipios y Organismos Descentralizados y Deuda Pública; y un monto de 7,322.5 MDP se ejercieron en gasto de capital.

De los créditos autorizados en el año 2015 al Gobierno Estatal, se celebraron tres contratos que ascienden a un importe de 11,052.7 MDP, de los cuales, los créditos autorizados para inversión pública productiva, no se identificaron su aplicación. Por lo anterior y para evitar continuar con estas diferencias en los criterios de registro, a los que se suman desconocimientos de los intereses pagados por los créditos estatales y municipales que existen, el ORFIS ha recomendado efectuar de manera periódica conciliaciones de cifras de la deuda pública contraída, entre los Entes Fiscalizables del

Estado, la Secretaría de Finanzas y Planeación, el H. Congreso del Estado, a través de la Secretaría de Fiscalización, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual mantendrá saldos uniformes entre todas las instancias facultadas para el registro, control y seguimiento de este rubro.

De acuerdo a lo señalado en la Cuenta Pública 2015, existen compromisos que el Estado debe cubrir, estos se dividen en Pasivos Circulantes (Cuentas por Pagar a Corto Plazo) cuyo importe es de 12,877.8 MDP, integrados por sueldos, proveedores, contratistas, participaciones y aportaciones, retenciones y contribuciones en su modalidad por pagar, asimismo, por el Pasivo no Circulante, compuesto por obligaciones financieras integradas por créditos de instituciones bancarias y emisiones bursátiles de ejercicios anteriores, que al 31 de diciembre de 2015 su monto era de 42,201.9 MDP, los que sumados hacen un total de 55,079.7 MDP, presentando una diferencia de 2,318.9 MDP entre la deuda declarada por SEFIPLAN (*Ver Capítulo VI. 15*) y la de éste Órgano de Fiscalización.

Asimismo, existen otras obligaciones contingentes al 31 de diciembre de 2015, entre las que se encuentran el Bono de Cupón Cero del Fondo de Reconstrucción (FONREC) por 4,747.1 MDP, el Bono Cupón Cero del Fondo de Apoyo para la Infraestructura y Seguridad en los Estados (PROFISE) por 1,234.5 MDP; y la Bursatilización de los Ingresos Municipales del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos por 1,362.9 MDP, juicios pendientes de resolución judicial por 1,267.9 MDP, así como cuentas que se encuentran pendientes de regularizar por un importe de 38,300.6 MDP.

De igual forma los Poderes, Organismos Autónomos y Entidades del Poder Ejecutivo reportaron al 31 de diciembre de 2015, ministraciones pendientes de transferir por un importe de 24,331.6 MDP; sin embargo, en el pasivo señalado en el Estado de Situación Financiera Consolidado del Poder Ejecutivo, se identificaron registros por 1,132.9 MDP y en cuentas de orden 10,422.8 MDP, existiendo una diferencia de 12,775.9 MDP, que podrían representar una cuenta por pagar para la SEFIPLAN previa depuración y determinación del saldo neto registrable.



Una vez concluida la Fase de Comprobación del Procedimiento de Fiscalización Superior a la Cuenta Pública 2015, mediante la práctica de auditorías a 347 Entes Fiscalizables a través de pruebas y muestras selectivas, se concluye lo siguiente:

En el resultado de la fiscalización de los 122 Entes Estatales (*véase Anexo: Anexo 2*), se detectaron observaciones que hacen presumir la existencia de un posible daño patrimonial por \$9,231,889,559.62, de los cuales \$4,849,873,879.91 corresponden a 27 Entes Estatales; 80 Entes Estatales presentan inconsistencias de carácter administrativo y/o recomendaciones y 9 Entes Estatales sólo presentan recomendaciones, requiriendo la actuación por parte del Titular del Órgano Interno de Control. Por último, 5 Entes Estatales resultaron sin observaciones administrativas ni recomendaciones.

Por lo que respecta a la fiscalización de los 212 municipios del Estado (*véase Anexos: Anexo 2*): 57 presentan observaciones que hacen presumir la existencia de un probable daño patrimonial por un importe de \$241,039,067.37 y 154 presentan inconsistencias de carácter administrativo y recomendaciones. Las 13 Entidades Paramunicipales auditadas presentan inconsistencias de carácter administrativo y recomendaciones (*véase Anexos: Anexo 2*).

Para el ejercicio 2016 todavía no se presenta la fiscalización de la Cuenta Pública por parte del ORFIS.

De acuerdo a los resultados presentados por el ORFIS, se presume la existencia de inconsistencias dentro de la cuenta pública que presenta el Gobierno del Estado de Veracruz en casi todos los años del sexenio. Se observa un claro incremento de los señalamientos, daño patrimonial, y deuda. Si se considera la adquisición de deuda como gasto público (rubro que no está incluido en el apartado de gasto que reporta el ORFIS) se puede apreciar que el déficit público ha ido en aumento.

La deuda creció porcentualmente muy por encima del gasto en capital, los recursos obtenidos se destinaron a gasto corriente lo cual provocó un mínimo crecimiento en desarrollo económico y social. Ésta actuación se fundamenta en la Escuela de la

Elección Pública, en donde el comportamiento de los burócratas y políticos se basó en la búsqueda del presupuesto público principalmente para convenir a sus propios intereses, y sólo después buscando el beneficio social.

El déficit público del Estado de Veracruz se compone del gasto ejercido por encima de los ingresos del Estado, a continuación se presenta la información detallada.

**Tabla 12**  
**Déficit Público del Estado de Veracruz (2010-2016)**  
*(millones de pesos, a precios corrientes)*

<b>Año</b>	<b>Ingresos</b>	<b>Deuda pública total</b>	<b>Gasto</b>	<b>Déficit público</b>
2010	84,967.0	28,125.1	81,309.6	24,467.4
2011	83,440.9	31,512.1	83,275.2	31,346.4
2012	91,305.5	42,984.6	84,503.8	36,182.9
2013	98,469.5	42,585.9	91,667.6	35,784.0
2014	102,773.0	49,230.7	92,380.4	38,838.1
2015	107,529.8	57,398.6	103,643.0	53,511.8
2016	103,686.3	94,163.8	97,393.7	87,871.2

*Elaboración propia a partir de información de Gobierno del Estado, presentada cada año en la Cuenta Pública. ORFIS, 2010-2015, y Deuda Pública de SEFIPLAN 2010-2016.*

En la Tabla 12 se puede observar el incremento del déficit público que se ha presentado durante cada año del gobierno en análisis, se obtuvo a partir del gasto excedente que se dio sobre los ingresos públicos a través de la adquisición de Deuda (deuda a corto y largo plazo). En el capítulo siguiente se hará un análisis detallado de la Deuda Pública.

Los manejos irregulares de las finanzas del Estado también quedan de manifiesto en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública (2015) elaborado por la Secretaría de Hacienda, correspondiente al cuarto trimestre de 2015. En éste se precisa que Veracruz no reporta avance en el ejercicio de recursos federales transferidos a través del FAFEF (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas), del FAM (Fondo de Aportaciones Múltiples que se destina a la construcción de infraestructura educativa) y el FONE (Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo).

Es importante señalar que la homologación de los datos por parte de las instituciones encargadas de la fiscalización de la cuenta pública es de crucial importancia para poder transparentar de manera óptima y precisa la información y los resultados obtenidos. Por ello el concepto y los pasivos que integran a la deuda pública deben ser unificados para presentarse en una sola cifra y abarcando todos los rubros que la componen. A continuación se presentan los resultados de la ASF, siendo la institución federal encargada de la fiscalización de los recursos públicos en el Estado.

#### **V.4 Auditoría Superior de la Federación**

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) se encarga de fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público. Cada año emiten la fiscalización de periodos anteriores con el fin de transparentar el uso de recursos públicos por parte de los entes gubernamentales, lo cual se detallará a continuación dentro del periodo de análisis en el Estado de Veracruz.

El gasto federalizado o descentralizado se integra por los recursos que el Gobierno Federal transfiere a los Estados y municipios a través de las participaciones y

aportaciones federales, los apoyos para las entidades federativas (PAFEF) y los convenios de descentralización; dentro de este gasto se encuentran las transferencias no condicionadas en su uso y destino, y por lo tanto no fiscalizables – gasto federalizado no programable –, y las transferencias condicionadas y/o etiquetadas, las cuales son fiscalizadas por los órganos competentes, – gasto federalizado programable –. Estos recursos provenientes de la Federación son empleados por los gobiernos estatales para complementar sus respectivos gastos en educación, salud, infraestructura social, seguridad pública, sistema de pensiones, deuda pública, entre otros (DEC, 2016).

A continuación se presentan las principales observaciones de la ASF respecto al Estado de Veracruz en cada año de análisis:

**Tabla 13**  
**Montos Observados por la ASF en el periodo 2010-2016**  
*(millones de pesos)*

	Monto a precios corrientes	Monto (base 2010=100)
2010	4,190.8	4,190.8
2011	4,815.6	4,650.5
2012	3,190.1	2,974.6
2013	4,590.4	4,116.7
2014	14,047.1	12,103.4
2015	No existe fiscalización	No existe fiscalización
2016	No existe fiscalización	No existe fiscalización

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información de la Cuenta Pública de la Auditoría Superior de la Federación de cada año.

En la Cuenta Pública 2010, la relación de recursos federales que tienen que ser justificados o – en su caso – devueltos a la federación, corresponden a:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por 3,602.753 MDP;
- Fondo de Infraestructura Social Estatal por 318.289 MDP;
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) por 263.115 MDP;
- Acuerdo de Coordinación Celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa por 6.603 MDP por concepto de intereses generados;
- Fondo Regional en el Estado de Veracruz, se utilizaron 244.171 MDP para el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), para la reparación de daños por fenómenos climatológicos ocurridos de mayo a noviembre de 2009, - como dato aclaratorio del uso de los recursos -.

La suma de los montos observados durante el 2010 es de 4,190.76 MDP.

En la Cuenta Pública 2011, la relación de recursos federales que tienen que ser justificados o – en su caso – devueltos a la federación, corresponden a:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica Normal (FAEB) por 2,719.995 MDP;
- Fondo para la Infraestructura Social por 495.964 MDP;
- Acuerdo de Coordinación Celebrado entre la Secretaría de Salud y Veracruz por 1,527.523 MDP por recursos pendientes de transferir; y,
- 72.141 MDP que no fueron devengados ni reintegrados a la cuenta del Fondo.

La suma de los montos observados durante el 2011 fue de 4,815.623 MDP.

En la Cuenta Pública 2012, la relación de recursos federales que tienen que ser justificados o – en su caso – devueltos a la federación, corresponden a:

- Fondo para la Infraestructura Social Estatal por 452.968 MDP que no se sabe dónde se encuentran;
- Subsidio de Apoyos a las Entidades Federativas en Materia de Seguridad Pública por 49.352 MDP, que no fueron ejercidos, comprobados, ni devueltos a la federación;

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal por 118.7 MDP que no contaron con evidencia de destino y aplicación, más 1.387 MDP por concepto de intereses generados;
- Subsidios para Centros de Educación por 215.356 MDP como saldo pendiente de comprobar o reintegrar a la federación, más 18.112 MDP de los cuales no se demostró el ejercicio de los recursos;
- Acuerdo de Coordinación Celebrado entre la Secretaría de Salud y el Estado de Veracruz (Seguro Popular) por 1,174.982 MDP por recursos pendientes por transferir,
- 62.606 MDP por transferencias a cuentas bancarias que no se ha comprobado su ejercicio o reintegro, más 648.607 MDP por aclarar;
- Fondo Regional en el Estado de Veracruz por 448.002 MDP de los que falta acreditación del uso de estos recursos.

La suma de los montos observados durante el 2012 fue de 3,190.1 MDP.

Por entidad federativa, al cierre del 2012 el mayor monto de recuperaciones determinadas (auditorías directas y solicitadas) se observó en Veracruz con el 19.0% del total; Jalisco, con el 9.6%; México, con el 7.6%, Chiapas y Sinaloa con el 6.9% en cada caso, dichas entidades concentraron el 49.9% de las recuperaciones determinadas. Los mayores montos observados (auditorías directas y solicitadas) se registraron en Veracruz con el 20.5% del total; Chiapas y Jalisco, con el 7.5% cada una; Tabasco, con el 5.9% y Guerrero, con el 5.6%; estos Estados en su conjunto concentran el 47.0%. Por su parte, Nayarit y Campeche sólo representaron el 0.3%, cada uno.

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2013, la relación de recursos federales que tienen que ser justificados o – en su caso – devueltos a la federación, corresponden a:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal por 2,295.426 MDP por aclarar;
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estado y del Distrito Federal por 0.4302 MDP;

- Programa Escuelas de Tiempo Completo por 233.627 MDP que no fueron comprobados ni reintegrados;
- Acuerdo de Coordinación Celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa por 1,580.503 MDP que no fueron transferidos ni comprobados;
- Fondo Regional por 452.9 MDP que se encuentran sin acreditar, documental, contable, financiera, administrativa o presupuestalmente el destino;
- Programa Medio Ambiente y Recursos Naturales por 27.466 MDP como recursos no ejercidos y que deben ser devueltos o comprobados.

La suma de los montos observados en el 2013 fue de 4,590.35 MDP.

Se generaron 186 observaciones, que derivaron en 201 acciones, de las cuales 76 son recomendaciones; 1 promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal; 14 solicitudes de aclaración; 37 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria; 72 pliegos de observaciones, y 1 multa.

En las auditorías practicadas al gasto federalizado en el Estado de Veracruz de la Cuenta Pública 2014, el monto total observado (auditorías directas y coordinadas), ascendió a 14,047.1 MDP, que significan el 18.2% del monto total observado a nivel nacional (77,380.6 MDP); las recuperaciones determinadas y el monto por aclarar en esta entidad federativa fueron de 8,901.1 y 5,146.0 MDP, respectivamente. Los conceptos principales que generaron montos observados son:

- Retenciones no enteradas a terceros institucionales por 3,939.5 MDP.
- Recursos no entregados a los ejecutores e irregularidades y retrasos en la ministración de recursos o de rendimientos financieros a los entes ejecutores por 3,174.6 MDP.
- Transferencia de recursos a otras cuentas bancarias por 2,209.5 MDP.
- Recursos ejercidos en conceptos que no cumplen con los objetivos específicos de cada fondo o programa por 2,023.6 MDP.
- Recursos no devengados o no ejercidos por 1,148.6 MDP.
- Otras irregularidades por un monto de 1,551.3 MDP.

Como resultado de la fiscalización, al Estado de Veracruz se le formularon 96 observaciones, que generaron 110 acciones, de las cuales 8 son recomendaciones; 4 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal; 26 solicitudes de aclaración; 15 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, y 57 pliegos de observaciones.

Todavía no existe fiscalización de la Cuenta Pública 2015.

De acuerdo al estado de trámite de las acciones emitidas, con corte al 30 de septiembre de 2016 publicado por la ASF, el gobierno de Veracruz tiene 93 recomendaciones emitidas – 85 ya han sido atendidas y quedan 8 por respuesta – así como 57 solicitudes de aclaración, de las cuales 25 están en proceso de respuesta.

Los resultados anteriores permiten observar una mínima variación en el gasto federalizado programable de cada año, de igual manera el número de observaciones es constante. Los montos observados durante el 2014 ascienden a 14,047.1 MDP, los cuales tienen que ser comprobados para que no se finque responsabilidad a los funcionarios correspondientes.

La regulación de las transferencias federales, su ejercicio, comprobación y auditoría quedan a cargo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, específicamente lo que comprende el Título Cuarto Del Gasto Federal en las Entidades Federativas, artículo 82 al 85.

Es importante resaltar que los montos señalados representan aquellos en los que no hay comprobación de gasto, o que aparentemente los tiene en posesión Gobierno del Estado, no se mencionan aquellos recursos de los cuales existe daño patrimonial por uso indebido, o los recursos generados por intereses que se apropió el Estado. De igual manera, existe una pequeña variación de los datos mostrados, ya que las muestras auditadas por la ASF en la mayoría de los casos no representan el 100 por ciento de los recursos transferidos.

Siguiendo los resultados presentados por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz (SEFIPLAN, 2016), en el rubro de finanzas públicas dentro de la



cuenta pública, se presentó un total de Egresos netos en el 2011 por \$78,198,459,798.0 pesos, y en el 2014 por \$111,973,265,209 pesos (desglosados en el capítulo VI.1 Informes de Gobierno 2010-2016); de acuerdo a las observaciones con impacto económico presentadas por la Auditoría Superior de la Federación (Carriles, 2017), de esa totalidad de gastos faltan solventar 35,421.7 MDP entre esos mismos años, lo que representa la erogación de la mitad del presupuesto de Egresos del 2011, o casi una tercera parte de lo ejercido en el 2014.

Se debe hacer un análisis minucioso por parte de la Secretaría de Finanzas estatal para determinar – durante cada año de ejercicio – cuál fue el destino de los recursos generados por intereses en la retención de los fondos federales por parte del Estado, ya que en muchas de las observaciones de la ASF no se encuentra el destino de dichos montos.

A continuación se hará un desglose de la deuda pública en Veracruz durante el periodo de análisis.

## **VI. DEUDA PÚBLICA (2010-2016)**

De acuerdo a 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, dando como resultado todos los pasivos financieros que ha adquirido el Estado derivados de financiamientos internos y externos sobre el crédito. Actualmente, las entidades federativas mantienen su gasto público a través de la adquisición de deuda.

La recaudación interna y las transferencias federales no han sido suficientes para contrarrestar los pasivos. Un ejemplo muy claro es que mientras las transferencias federales en Veracruz crecieron 43.5 por ciento entre 2010 y 2016, la deuda pública total creció 334 por ciento en ese mismo periodo (en valores nominales). El gasto corriente representa más del 70 por ciento del presupuesto ejercido durante el 2016, de ahí la importancia de hacer una reducción, para evitar déficit fiscal y fomentar la inversión productiva.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2011), en su informe anual, define cinco causas del endeudamiento público, en relación con el incremento y dependencia observada en los últimos años:

1. Elevada dependencia de los recursos de origen federal y debilidad de los ingresos obtenidos de la recaudación propia.
2. Limitadas facultades y capacidades recaudatorias de los gobiernos de las entidades federativas y municipios.
3. Política de gasto local con déficit presupuestario y primario crecientes.
4. Regulación débil, insuficiente e imprecisa de la deuda pública.
5. Opacidad y casi nula rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos obtenidos mediante financiamiento, especialmente de municipios.

En cierta medida, el endeudamiento refleja las necesidades financieras de las autoridades de los gobiernos estatales y ayuntamientos al gestionar sus finanzas, que por su capacidad económica y condiciones administrativas complican el desarrollo económico y el cumplimiento de obligaciones financieras.

La deuda pública directa heredada por el sexenio anterior al sexenio de análisis (2010-2016) fue de 19,308.8 MDP en el 2010. Debido a la carga de Deuda que presentaba el Estado, al entrar en funciones el exgobernador, propuso una reforma ante el H. Congreso local para la reestructuración de la deuda pública, con la finalidad de reducir la tasa de interés y de favorecer las finanzas públicas del Estado, la cual en sus lineamientos principales consistía en: “I. La reestructuración de deuda pública vigente a cargo del Estado, por un monto de hasta \$12,600’000,000.00”; y en la segunda parte: “II. La contratación de endeudamiento para hacer frente a las obligaciones con terceros pendientes de pago, derivadas de la ejecución de obras, contratación de servicios y adquisición de bienes, hasta por un monto de \$17,400’000,000.00” (Editora de Gobierno de Veracruz, 2011, Núm. 242).

Dicha reforma fue autorizada y tuvo efectos favorables en el pago de la deuda local, se obtuvo una mejor tasa de interés y se programaron los pagos de una manera más conveniente para las finanzas públicas, sin embargo, se opacó el beneficio derivado de la reforma a consecuencia del abuso sobre el endeudamiento que tuvo a su consideración el exmandatario estatal.

En la Tabla 14, se observa un incremento constante de la deuda directa de cada año, llegando a un saldo de Deuda Pública Directa de 41,501.7 MDP en el 2016 – La Deuda Pública Directa contempla los compromisos a largo plazo con instituciones financieras, y deja fuera los pasivos que presenta el Estado respecto a Cuentas por Pagar a Corto plazo –.

**Tabla 14**  
**SALDO DE DEUDA PÚBLICA ESTATAL DIRECTA 2010-2016**  
*(pesos)*

<b>Año</b>	<b>Saldo (precios corrientes)</b>	<b>Saldo (base 2010=100)</b>
2010	19,308,801,996.5	19,308,801,996.5
2011	25,172,438,398.0	24,309,218,064.6
2012	37,532,642,411.4	34,996,776,020.9
2013	38,654,405,540.6	34,665,141,102.5
2014	37,685,403,402.5	32,470,901,354.1
2015	42,201,960,561.2	35,603,854,285.1
2016	41,501,725,002.0	33,874,811,249.2

Nota: Incluye bursatilización sin cupón cero.

Fuente: SEFIPLAN (2016). Deuda Pública. Estadísticas Fiscales.

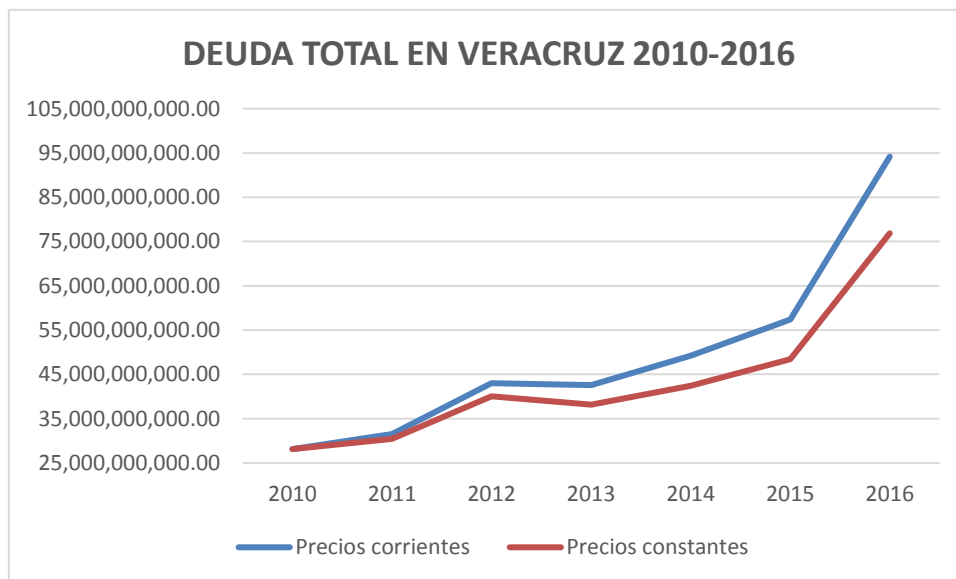
En el transcurso de seis años, la Deuda Pública Directa creció en un 215 por ciento en valores nominales y 175 por ciento en valores reales, datos en los que radica la importancia del análisis (Ver Tabla 14). Éste monto no contempla todos los rubros de la deuda, por lo que a continuación se presenta detallado el Total de la Deuda Pública de cada año, la cual se establece dentro de los estados Financieros publicados por la Secretaría de Finanzas en la Cuenta Pública:

**Tabla 15**  
**SALDO DE DEUDA PÚBLICA TOTAL 2010-2016**  
 (pesos)

<b>Año</b>	<b>Saldo (precios corrientes)</b>	<b>Saldo (base 2010=100)</b>
2010	28,125,049,842.0	28,125,049,842.0
2011	31,512,097,671.0	30,431,475,959.7
2012	42,984,577,317.0	40,080,354,807.6
2013	42,585,951,276.0	38,190,938,117.4
2014	49,230,763,000.0	42,418,737,883.3
2015	57,398,567,862.0	48,424,533,342.9
2016	94,163,763,478.0	76,858,967,047.3

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Cuenta Pública presentada por ORFIS en cada año de análisis, en el rubro de Deuda Total Consolidada.

**Gráfica 4**



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Cuenta Pública presentada por la SEFIPLAN en cada año de análisis.

Atendiendo al último cuadro, el incremento de deuda total entre el año 2010 y el año 2016 es de 334 por ciento en términos nominales y de 273 por ciento en términos

reales. Comparándolo con el crecimiento del presupuesto de egresos entre los mismos años que fue de 114 por ciento en términos reales, se aprecia la grave deficiencia que existe en la administración de los recursos públicos, y la desatención del déficit que existe dentro del gasto. Los pasivos del Estado han ido en constante crecimiento sin tener un plan de pagos adecuado, así como a un recorte dentro del gasto que permita solventar la falta de recursos, la mala administración estatal se hace evidente al desglosar la deuda pública total.

La Deuda Pública Total al cierre del 2010 era de \$28,125,049,842.00 pesos, integrada por:

- Créditos bancarios a corto plazo (\$2,100,000,000.00 pesos);
- Cuentas por pagar (\$15,528,573,254.00 pesos);
- Impuestos, cuotas y otras retenciones (\$335,601,301.00 pesos);
- Acreedores diversos (\$3,110,207.00 pesos);
- Créditos bancarios a largo plazo (\$10,000,000,000.00 pesos); y,
- Fondos ajenos (\$157,765,080.00 pesos).

La Deuda Pública Total al cierre del 2011 era de \$31,512,097,671.00 pesos, integrada por:

- Proveedores, Prestadores de Servicios y Otros por Pagar a Corto Plazo (\$7,872,763,551.00 pesos);
- Contratistas por Pagar a Corto Plazo (\$5,056,935,114.00 pesos);
- Participaciones y Aportaciones por Pagar a Corto Plazo (\$442,430,723.00 pesos);
- Retenciones y Contribuciones por Pagar a Corto Plazo (\$319,968,283.00 pesos); y,
- Préstamos de la Deuda Pública Interna por Pagar a Largo Plazo (\$17,820,000,000.00 pesos).

La Deuda Pública Total al cierre del 2012 era de \$42,984,577,317.00 pesos, compuesta por:

- Proveedores, Prestadores de Servicios y Otros por Pagar a Corto Plazo (\$427,987,530.00 pesos);
- Contratistas por Pagar a Corto Plazo (\$1,607,243,465.00 pesos);
- Aportaciones y Participaciones por Pagar a Corto Plazo (\$457,325,656.00 pesos);
- Retenciones y Contribuciones por Pagar a Corto Plazo (\$2,959,378,255.00 pesos); y,
- Préstamos de la Deuda Pública Interna por Pagar a Largo Plazo (\$37,532,642,411.00 pesos).

La Deuda Pública Total al Cierre del 2013 era de \$42,585,951,276.00 pesos, compuesta por:

- Proveedores, Prestadores de Servicios y Otros por Pagar a Corto Plazo (\$839,984,800.00 pesos);
- Contratistas por Pagar a Corto Plazo (\$1,072,093,570.00 pesos);
- Aportaciones y Participaciones por Pagar a Corto Plazo (\$880,282,595.00 pesos);
- Retenciones y Contribuciones por Pagar a Corto Plazo (\$1,139,184,770.00 pesos); y,
- Préstamos de la Deuda Pública Interna por Pagar a Largo Plazo (\$38,654,405,541.00 pesos).

La Deuda Pública Total al cierre del 2014 era de \$49,230,763,000.00 pesos, compuesta por:

- Cuentas por Pagar a Corto Plazo (\$4,403,315,557.00 pesos);
- Documentos por Pagar a Corto Plazo (\$1,872,686.00 pesos);
- Fondos y Bienes de Terceros en Garantía y/o Administración a Corto Plazo (\$312,201,465.00 pesos);
- Provisiones a Corto Plazo (\$8,738,887.00 pesos);
- Otros Pasivos a Corto Plazo (\$678,780.00 pesos);

- Cuentas por Pagar a Largo Plazo (\$33,155,750.00 pesos); y,
- Deuda Pública a Largo Plazo (\$44,470,800,000 pesos), ésta última cifra la presenta el ORFIS en su análisis de la cuenta pública y emite un señalamiento porque la SEFIPLAN tiene una cifra menor como importe de Deuda Pública a Largo Plazo.

La Deuda Pública Total al cierre del 2015 era de \$57,398,567,862.00 pesos, integrada por:

- Cuentas por Pagar a Corto Plazo (\$14,786,997,911.00 pesos);
- Documentos por Pagar a Corto Plazo (\$4,940,853.00 pesos);
- Fondos y Bienes de Terceros en Garantía y/o Administración a Corto Plazo (\$361,889,335.00 pesos);
- Provisiones a Corto Plazo (\$730,000.00 pesos);
- Otros Pasivos a Corto Plazo (\$7,275,334.00 pesos);
- Cuentas por Pagar a Largo Plazo (\$34,773,868.00 pesos);
- Deuda Pública a Largo Plazo (\$42,201,960,561.00 pesos).

El último informe de la Cuenta pública presentado por la SEFIPLAN indica que la Deuda Pública Total al cierre del 2016 era de \$94,163,763,478.00 pesos, compuesta por:

- Cuentas por Pagar a Corto Plazo (\$48,362,038,476);
- Deuda Interna con Instituciones de Crédito (\$4,300,000,000.00 pesos); y
- Deuda Pública a Largo Plazo (\$41,501,725,002.00 pesos).

En el señalamiento de los montos de deuda pública que se presentan año con año en los informes de cuenta pública por parte de la SEFIPLAN, y la fiscalización de la cuenta pública por parte del ORFIS, se han dado diferencias significativas así como dificultades en el análisis de los registros presentados, por lo que el ORFIS en el informe de Cuenta pública 2015 señala:



“Por lo anterior y para evitar continuar con estas diferencias en los criterios de registro, a los que se suman desconocimiento de los intereses pagados por los créditos estatales y municipales que existen, el ORFIS ha recomendado efectuar de manera periódica conciliaciones de cifras de la deuda pública contraída, entre los Entes Fiscalizables del Estado, la Secretaría de Finanzas y Planeación, el H. Congreso del Estado, a través de la Secretaría de Fiscalización, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual mantendrá saldos uniformes entre todas las instancias facultadas para el registro, control, seguimiento de este rubro.” (ORFIS, 2015, p. 129)

Se pueden presentar diferencias entre los montos señalados y los montos reales, siendo una de las dificultades que ha tenido el Gobierno de Veracruz en el ámbito de transparencia y rendición de cuentas, lo cual ha permitido una manipulación de los recursos.

Es importante destacar el incremento de la Deuda Pública de Corto Plazo durante el año 2016, el cual representó un incremento de más del 300 por ciento respecto al año anterior. Dentro del señalamiento anterior, es necesario desglosar los rubros que componen la Deuda Pública del año en observación (véase Tabla 16):

**Tabla 16**

**DEUDA PÚBLICA DIRECTA AL CIERRE DE 2016**

<b>Denominación de la Deuda</b>	<b>Saldo Final (pesos)</b>
<i>Reestructuración de Deuda Interna de corto plazo</i>	
<i>Interacciones</i>	<i>\$3,300,000,000.00</i>
<i>Banco Mercantil del Norte</i>	<i>\$1,000,000,000.00</i>
<b>Deuda de Largo Plazo</b>	
Banco del Bajío	\$1,473,664,363.00
Banobras	\$4,358,251,600.00
Banobras	\$1,155,884,120.00
Banco Mercantil del Norte	\$4,080,870,103.00
Banamex	\$392,857,136.00

Banco Multiva	\$1,328,115,951.00
Interacciones	\$0
Santander	\$625,724,531.00
Banco Inbursa (Línea de Crédito Simple)	\$264,490,039.00
Interacciones (Línea de Crédito Simple)	\$1,107,963,130.00
Banco Multiva (Línea de Crédito Simple)	\$891,245,624.00
Interacciones (Línea de Crédito Simple)	\$1,123,885,269.00
Banco Multiva (Línea de Crédito Simple)	\$1,197,257,404.00
Interacciones (Línea de Crédito Simple)	\$563,301,230.00
Banco Multiva (Línea de Crédito Simple)	\$806,987,419.00
Banco Multiva (Línea de Crédito Simple)	\$4,760,971,048.00
Banobras (Línea de Crédito Simple)	\$4,791,392,348.00
<b>Títulos y Valores</b>	
Emisión VRZCB 06U	\$6,787,524,344.00
Emisión VRZCB 06	\$978,626,557.00
Emisión VERACB 12	\$1,676,083,615.00
Emisión VERACB 12-2	\$629,136,900.00
Emisión VERACB 12U	\$2,507,492,270.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$45,801,725,002.00</b>

Fuente: Elaboración Propia a partir de información de SEFIPLAN (2016). 3er. Informe Trimestral del Gasto Público (2016).

La contratación de deuda por parte de gobierno del Estado respecto a cada año de ejercicio, se presentó de la siguiente manera:

**Tabla 17**

**DEUDA DIRECTA DE LARGO PLAZO CONTRATADA POR GOBIERNO DEL  
ESTADO DE VERACRUZ**

Año	Monto para gasto público (MDP)	Monto para reestructuración (MDP)
2010	10,000.00	0
2011	17,400.00	12,600.00
2012	7,750.00	0
2013	1,995.00	0
2014	0	0
2015	11,052.7	0
2016	4,300.0	0
<b>TOTAL</b>	<b>52,497.7</b>	<b>12,600.0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de fiscalización de Cuenta Pública del ORFIS (2010-2016)

A partir del cuadro anterior se establece un panorama del crecimiento de la contratación de deuda pública durante cada año de gobierno, permitiendo tener al final del periodo un monto de 52,497.7 MDP en endeudamiento directo, estableciendo que el funcionamiento del Estado durante el periodo en cuestión se dio a través de recursos prestados, y que representan una grave consecuencia para el futuro de la entidad.

En este punto del análisis es evidente la falta de prevención por parte de la administración estatal en el uso de los recursos públicos, permitiendo que el déficit público aumentara considerablemente y recurriendo a la deuda pública para su solventación. Al final de periodo de gobierno hay un sobreendeudamiento compuesto casi en dos partes iguales por deuda directa (contratación de deuda con instituciones financieras, así como bursatilización) y en deuda de corto plazo compuesta por pago a proveedores y cuentas por pagar. Se utilizaron distintos mecanismos para poder

seguir incrementando la obtención de recursos aunque esto implicara una carga fiscal muy importante para las siguientes administraciones, como es el caso de las Asociaciones Público Privadas, definidas en el siguiente apartado.

En cuanto a las calificaciones crediticias otorgadas por la agencia calificadora *Fitch Ratings México* (2016) a las obligaciones financieras a nivel sub-nacional por entidad federativa, en el grupo de entidades que tienen una calificación que indica que tienen un riesgo moderado de incumplimiento y que las condiciones económicas pueden incrementar fácilmente estas condiciones (Anexos: Anexo 1), se encuentra el Estado de Veracruz. De estas entidades federativas tanto Coahuila, como Veracruz, son de las entidades que aparecen en los lugares más endeudados proporcionalmente a diferentes indicadores respecto a las otras entidades federativas.

Es importante resaltar que los titulares de las áreas operativas deben implementar mecanismos de control en los aspectos señalados, para garantizar el cumplimiento de los objetivos, mejorar la Gestión Financiera, así como fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas; de estas acciones el Titular del Órgano Interno de Control debe realizar los procedimientos correspondientes para su cumplimiento e informar al ORFIS las acciones efectuadas.

### *Asociaciones Público Privadas*

Dentro de la deuda pública las Asociaciones Público Privadas (APP) son un área no contemplada directamente como deuda sino como gasto, pero que pertenece a los pasivos contraídos por el Estado y que son susceptibles de análisis. Las APP se encuentran reguladas por la 'Ley de Asociaciones Público-Privadas del Estado de Veracruz', entendiéndolas como una forma de financiamiento por parte del Estado para la prestación de un servicio o bien público, es decir, se crea un asociación con un capital privado que desarrollará un proyecto – hospitales, carreteras, cárceles, escuelas, etc. – y que una vez concluido se le concederá la operación del servicio y cobrará al Estado un pago periódico, dependiendo de la calidad y características del servicio. Las APP se clasifican en: Concesiones, Proyectos de inversión en infraestructura a largo plazo, y Proyectos de prestación de servicios (Bojórquez, 2013).

Dependiendo de la categoría se pueden agrupar en gasto corriente o en gasto de capital, entendiendo que las inversiones que generen infraestructura estarían en la segunda categoría y las que sólo sea prestación de un servicio en la primera.

Actualmente el Estado de Veracruz no presenta un desglose del gasto realizado en las APPs dentro de la Cuenta Pública, por lo cual no se puede medir exactamente el impacto que tienen estas asociaciones dentro de los pasivos del Estado. Se exhorta a transparentar estos gastos y a incluirlos dentro de la deuda.

## **VI.1 Informes de Gobierno**

A continuación se presenta un resumen de la información presentada en cada uno de los años de Gobierno del sexenio de Javier Duarte de Ochoa, durante sus informes de Gobierno, específicamente de la Secretaría de Finanzas y Planeación, (SEFIPLAN), en el ámbito de Ingresos, Egresos y Deuda Pública.

### *Informe 2011*

De acuerdo al primer Informe de Gobierno del sexenio del exgobernador Javier Duarte de Ochoa (Veracruz, 2011), las líneas de acción que se siguieron para efectuar una correcta administración de las finanzas públicas fueron dos: Una disciplina fiscal, que abarca el fortalecimiento de los ingresos propios, y una reducción del gasto corriente; y una reestructuración de las obligaciones del Estado (Deuda pública y pasivo circulante).

Para entender las acciones llevadas a cabo por el Gobierno del Estado, hay que analizar el panorama que presentaba el Estado en ese momento, que de entre las principales necesidades se encontraba: Recuperar en el corto plazo el orden de las finanzas públicas, promover la inversión de alta rentabilidad, consolidar las finanzas públicas, y establecer un sistema de planeación estatal moderno. El esfuerzo recaudatorio del Estado en el mismo año (2011) fue de 9,708.9 MDP, de un total de Ingresos ordinarios de 77.305.8 MDP, lo cual representa una variación de la recaudación interna real del +46 por ciento respecto al año anterior (6650.7 MDP).

En el comportamiento del gasto, el total fue de 78,723.2 MDP, de los cuales el 61.3 por ciento se realizó en Gasto Corriente, el 13 por ciento en Gasto de Capital, y el 25.7 por ciento en Otros gastos, que abarcan participaciones y subsidios a municipios, gastos del poder legislativo, judicial y de organismos autónomos, así como Obligaciones financieras (2,785.0 MDP).

Se extendió el programa de retiro voluntario, que consiste en otorgar una compensación a los trabajadores de Gobierno del Estado que decidan renunciar de manera voluntaria, con el fin último de hacer un recorte en el gasto corriente. También se extinguieron 18 Organismos Públicos Descentralizados, lo que permitió un ahorro anual de 700 MDP.

La reestructuración de las obligaciones financieras se dio a través de los créditos bancarios y el programa de certificados bursátiles, de los cuales se adeudaban hasta el momento 12,600 MDP de financiamientos bancarios, y 17,400 MDP dentro del concepto de otras obligaciones con terceros.

### *Informe 2012*

Para el año 2012, dentro del Segundo Informe de Gobierno (Veracruz, 2012), se estableció que Veracruz mantuvo su ritmo de expansión, impulsado por el mercado interno y la actividad turística; de acuerdo al Sistema de Cuentas Nacionales se tuvo una expansión del 4.49 por ciento respecto al año anterior, pero por debajo de la media nacional. Hubo una disminución de la recaudación fiscal interna del 7 por ciento respecto al año anterior, ubicándose en 9,025 MDP, lo cual se compensó con un incremento de los ingresos provenientes de la federación, siendo de 70,453.6 MDP; dando un total de Ingresos Ordinarios del Estado de 79,478.7 MDP.

Los ejes rectores que se establecieron para lograr sanar las finanzas públicas fueron, la eficiencia en la optimización de recursos, la eficacia en la consecución de los objetivos planteados, ahorros y disponibilidades dentro de la economía, transparencia y difusión a la sociedad, y honradez en la rendición de cuentas y fiscalización.

El gasto total de este año fue de 85,903.7 MDP, de los cuales 51,946.9 MDP fueron gasto corriente (disminuyendo un 2.3 por ciento, respecto al año anterior), 13,093.7 MDP fueron gasto de capital, y 20,917.1 MDP se emplearon en otros conceptos que abarcaron participaciones y subsidios a municipios, gasto en poder legislativo, judicial y organismos autónomos, pago de deuda pública (3,589 MDP) y otras transferencias a organismos descentralizados.

Los objetivos de las políticas públicas de este año, dentro de las finanzas públicas, fueron: Incrementar los ingresos propios, a través del aumento de la recaudación en los Impuestos a la Nómina y al Hospedaje, la reactivación del área de fiscalización y cobranza de créditos en cartera, y la modernización de las Oficinas de Hacienda del Estado; Contener el crecimiento del Gasto corriente, emitiendo los lineamientos de contención del gasto y austeridad (Anexos: Anexo 3), la continua aplicación del retiro voluntario, y la extinción de Organismos Públicos descentralizados; y la Reestructura de la deuda pública y el pasivo circulante.

Para el 2do. Informe de Gobierno se siguen manejando las mismas cifras que el año anterior, respecto a la reducción del gasto corriente a través de 2,170 personas incorporadas al retiro voluntario y la extinción de 18 Organismos Públicos Descentralizados, logrando un ahorro anual de 700 MDP.

Como medida de reestructuración de la deuda pública directa y el pasivo circulante, en el informe de Gobierno del año 2012, se presenta el antecedente del decreto del 5 de agosto de 2011 (Editora de Gobierno de Veracruz, 2011, Núm. 242), autorizando al Gobierno del Estado de Veracruz a reestructurar dichas obligaciones, en los términos siguientes:

1. Contratación de endeudamiento hasta por 30,000 MDP para ser destinados a las inversiones públicas productivas consistentes en:
  - a. Hasta 12,600 MDP para la reestructuración de deuda bancaria vigente.
  - b. Obligaciones de terceros pendientes de pago, derivadas de la ejecución de obras, contratación de servicios y adquisición de bienes, hasta por 17,400 MDP.

2. Contratación de una Garantía hasta por el 50 por ciento de los financiamientos mencionados en el inciso 1.
3. Afectar como fuente de pago y/o garantía de los financiamientos referidos en los incisos 1 y 2 el derecho y/o los ingresos en las participaciones que le correspondan al Estado.

El proceso de reestructuración se ha llevado a cabo en un entorno desfavorable, en virtud de lo siguiente: A partir de 2009 se deterioró significativamente la calificación del Estado la cual fue reducida en cuatro niveles, pasando de A (MEX) a BBB-(MEX); y la deuda sub-nacional se volvió un tema controversial a nivel nacional.

De acuerdo al informe, para finales del año 2012, prácticamente se ha concluido la reestructuración autorizada, al haberse financiado el 91 por ciento de los pasivos: el 75 por ciento en créditos bancarios (22,570 MDP) y el 16 por ciento en el mercado bursátil (4,865 MDP). El financiamiento obtenido se ha utilizado para concluir la reestructuración de la deuda bancaria, liquidando créditos de manera anticipada; y para hacer frente a obligaciones con terceros (proveedores y contratistas).

Los beneficios obtenidos con la reestructura es que el Gobierno del Estado ha tenido como prioridad hacer un uso más eficiente de las participaciones utilizadas como fuente de pago de los financiamientos contratados; también se ha logrado mejorar el perfil de vencimiento de las obligaciones del Estado, disminuyendo las presiones de liquidez que enfrenta.

Las conclusiones de las acciones emprendidas para el fortalecimiento financiero del Estado, son que con la reciente emisión bursátil se concluye la reestructuración de los pasivos que autorizó el Congreso del Estado. Hasta el momento se planteaba que la administración no había aumentado la deuda pública estatal, simplemente se había hecho una reestructura de los pasivos existentes; se estimaba que la reestructuración permitiría ahorros importantes de alrededor de 3,000 MDP al año de recursos públicos. La bursatilización que se llevó a cabo, establecían que representó un parteaguas debido a que reabre el acceso al financiamiento bursátil para Estados y municipios, y refleja la confianza en la solidez de las finanzas del Estado de Veracruz.



Por último, dentro del informe, se presentan las acciones para reactivar la inversión Pública, las cuales consisten en un Programa de Financiamiento para la Infraestructura y la Seguridad en los Estados (PROFISE) con una inversión de 1,274 MDP; así como un Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas (FONREC) equivalente a 4,756.9 MDP.

### *Informe 2013*

Dentro del 3er. Informe de Gobierno (Veracruz, 2013), se estableció que hubo un incremento en los Ingresos Totales del Estado respecto al año anterior, con un total de 94,005.0 MDP. Los ingresos Propios fueron de 10,150 MDP, los Ingresos provenientes de la federación fueron de 79,825.0 MDP, y otros Ingresos fueron de 4,030.0 MDP.

En materia del Gasto, en gasto corriente se utilizaron 56,787.0 MDP (aumentando respecto al año anterior), en gasto de capital 13,494.0 MDP, y en otros conceptos de gasto 23,618 MDP, abarcando transferencias a municipios, al poder legislativo, al poder judicial, a organismos autónomos, a organismos descentralizados, y en deuda pública (2834.16 MDP); sumando como Gasto Total 93,899.0 MDP.

Para finales del año 2013, y de acuerdo a la información del 3er Informe de Gobierno, la Deuda Total Estatal era de 40,365 MDP, de los cuales el 30.65 por ciento pertenecían a la bursatilización, el 63.71 por ciento a Deuda Directa, y el 5.6 por ciento a Municipios; adicionalmente el pasivo circulante era de 5,000 MDP aproximadamente.

Continuando con las políticas del Plan Veracruzano de Desarrollo establecido a principios del sexenio, se buscaba el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas a través del Incremento del Esfuerzo Recaudatorio (Impuestos y Derechos), un mayor control del gasto público, una mayor calidad y transparencia en el gasto público, una reestructuración de los pasivos, así como una mejora en la calificación crediticia.

Para incrementar la recaudación local, se pusieron en marcha programas fiscales para la simplificación y la obtención de beneficios a los contribuyentes, entre los que se encuentran el Programa Ponte al Corriente, el Programa de Simplificación Tributaria (ISERTP), y el Programa de convenios de pago en parcialidades. Para la

modernización del sistema recaudatorio se fomentó el uso de la Oficina Virtual de Hacienda, así como la tercerización del cobro en obligaciones fiscales. Como parte de la fiscalización de los impuestos, se hizo promoción del pago correcto y oportuno de las contribuciones.

Como resultado de las anteriores medidas, al cierre del 2013, más de 10,000 MDP se recaudaron como Ingresos Propios. Las acciones llevadas a cabo tuvieron resultados en la recuperación de créditos fiscales en más de 1,700 por ciento respecto al año anterior, incremento del 20 por ciento en recaudación de regímenes de Pequeños Contribuyentes (Repecos) e Intermedios, así como un incremento de la recaudación secundaria de 2012 a 2013 del 23 por ciento.

Se implementó el Programa de Consolidación de los Servicios Personales, el cual es un sistema único de administración de personal, que permite la centralización, bancarización y la integración de nóminas, para tener un mayor control del gasto público.

Hasta finales del 2013, en cumplimiento con el Decreto del 5 de agosto del 2011, la reestructuración de la deuda tenía un avance del 96 por ciento, equivalente a 28,734.7 MDP, quedando pendiente el 4 por ciento, 1,265.3 MDP. De acuerdo a esto, tuvo como beneficios un menor pago de intereses, ahorros de 3,000 MDP al año, una reducción del pasivo circulante de 17,000 a 5,000 MDP, todo ello sin aumentar la deuda pública estatal.

De acuerdo con el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI), Veracruz al término del 2013, tenía el noveno lugar a nivel nacional en Transparencia y Disponibilidad.

#### *Informe 2014*

De acuerdo al cuarto Informe de Gobierno (Veracruz, 2014), la calidad y eficiencia del gasto público en Veracruz mejoró no sólo por la aplicación de medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, sino también por mejoras en el proceso de planeación, programación y presupuestación, así como la modernización del sistema

integral de información para la planeación, y a la instauración integral del presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño.

Los Ingresos Ordinarios llegaron a un monto de 102,356.0 MDP, de los cuales se acumularon 47,585.9 MDP de aportaciones federales, y 34,227.1 MDP de participaciones federales. La Administración eficiente de este volumen de recursos, se ha fundado mediante el Programa de Descentralización de la Recaudación Bancaria y Automatizada. Como impulso a la recaudación se implementaron en este mismo año otras acciones, como son: la planificación de visitas domiciliarias por medios cartográficos, la depuración y actualización de las bases de datos de contribuyentes activos, la instalación de módulos temporales de servicios para la obtención y renovación de la “Fiel”<sup>5</sup> y la generación de la contraseña, y el fortalecimiento de la fiscalización propia (una mejor selección y programación de los contribuyentes sujetos a verificación, cruce de información con el SAT, y aumento en la eficiencia y presencia Fiscal del Estado).

Durante este año la calificadora Fitch Ratings otorgó la calificación BBB (MEX) a la calidad crediticia de Veracruz (Anexos: Anexo 1), con lo cual la perspectiva cambió a Estable. La Deuda directa del Gobierno del Estado fue de 37,823.84 MDP, durante el 2014, entre Enero y Septiembre, se pagaron 2,809.4 MDP (1042.2 MDP de Capital y 1,767.2 MDP de Interés).

De acuerdo al informe, el Gasto Total ejercido en el periodo ascendió a 103,847.1 MDP, de los cuales 65,842.2 MDP fueron gasto corriente; 10,567.7 MDP gasto de capital; 24,144.3 MDP transferencias a poderes, organismos autónomos y municipios; y, 3,292.9 MDP sin comprobación dentro del Informe.

Como medida para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, se creó en el Portal de Transparencia de la SEFIPLAN: el apartado de Obligaciones de Transparencia, en el cual se integra la información a la cual se está obligado por la Ley de Transparencia Estatal; el de Contabilidad Gubernamental, en el que se presenta información en cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; y, el

---

5 Fiel. Firma Electrónica Avanzada. En la actualidad ya no se conoce con este nombre, ha cambiado a e.firma.

apartado de Transparencia Fiscal, con información de temas de interés exigidos por la sociedad. Todo lo anterior con el fin de facilitar el acceso de la ciudadanía a la información Pública. A la fecha de la presentación del Informe de Gobierno, el IVAI (Instituto Veracruzano de Acceso a la Información) otorgó una calificación de 4.9 de 5 puntos al Portal de SEFIPLAN en lo que respecta a acceso a la información.

La conclusión presentada dentro del Informe de Gobierno en materia financiera, establece que el conjunto de las acciones de fortalecimiento de los Ingresos, de orden y transparencia en la aplicación del gasto público y de mejora en la liquidez de la Tesorería Estatal, así como la aplicación de medidas para la adopción del presupuesto basado en resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Estatal, han permitido que Veracruz se mantenga en la senda de crecimiento y de desarrollo con bienestar social.

#### *Informe 2015*

Dentro de la información presentada en el Informe de Gobierno (Veracruz, 2015), se estableció que en la Entidad, durante ese año, se instrumentó un ajuste fiscal y financiero ordenado mediante el Plan de Ajuste. En materia de ingresos, los programas ejecutados se concentraron en modernizar el sistema fiscal estatal para incrementar su eficiencia recaudatoria y equidad tributaria, perfilados al objetivo de credibilidad y confianza para atraer inversiones. También se buscó apuntalar el gasto como instrumento de desarrollo, orientándolo a la construcción de infraestructura y la creación de capital humano.

De diciembre de 2014 a noviembre de 2015, los Ingreso Ordinarios del Estado ascendieron a 105,598 MDP. El gasto total durante el periodo que se informa fue de 105,598 MDP. Para mejorar la calidad del gasto público se consolidaron el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de evaluación del Desempeño (SED) del Estado de Veracruz. En paralelo al Plan de Ajuste se emitieron lineamientos

para la austeridad y disciplina presupuestal<sup>6</sup>. Se realizaron mejoras al proceso de planeación, programación y presupuestación; se modernizó el Sistema Integral de Información para la Planeación; se continuó con el proceso de armonización contable, y se dieron pasos para agilizar el flujo de información pública hacia los particulares. En conjunto, se informa que estas acciones redujeron el impacto en las finanzas públicas estatales de un escenario económico y fiscal adverso.

Durante el ejercicio que se informa, el Gobierno del Estado de Veracruz erogó un total de 105,598 MDP, de los cuales fueron 65,048.3 en gasto corriente; 10,567.7 MDP en gasto de capital; 16,969.1 MDP en participaciones y aportaciones; 550.4 MDP para el Poder Legislativo; 1,507.4 MDP para el Poder Judicial; 5,911.3 para Organismos autónomos; y, 3,292.9 en Deuda Pública.

El informe concluye que en la primera parte de 2015, en Veracruz la SEFIPLAN, en un ambiente proactivo y de responsabilidad presupuestal, elaboró y puso en marcha el Plan de Ajuste para evitar que la reducción en las transferencias federales tuviera un impacto en el gasto de inversión. Se buscó preservar en la medida de lo posible los programas que incrementan el acervo de capital físico y humano y en último término, el crecimiento económico y la prosperidad de sus habitantes. En conjunto, estas acciones permitieron que Veracruz se mantuviera en la senda de crecimiento y de desarrollo con bienestar social.

### *Informe 2016*

Se hace la observación que el último informe de Gobierno del sexenio 2010-2016 fue a cargo del Dr. Flavino Ríos Alvarado, exgobernador Interino del Estado de Veracruz, hecho suscitado por la licencia que pidió al cargo el exgobernador Constitucional del Estado Dr. Javier Duarte de Ochoa, el día 12 de Octubre del año 2016, ante el H. Congreso del Estado de Veracruz.

---

<sup>6</sup> Lineamientos generales que establecen las políticas del ejercicio del presupuesto, modernización de la gestión administrativa y austeridad del gasto público para los ejercicios fiscales 2015 y 2016, publicados en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz Número Extraordinario 268 el 7 de julio de 2015.

Dentro del Sexto Informe de Gobierno (Veracruz, 2016), en lo que corresponde a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, se comunica que desde noviembre de 2015, la SEFIPLAN instrumentó un proyecto de análisis de la administración financiera de la Entidad, de forma conjunta con un equipo del Banco Mundial (BM) en el marco del denominado Servicio de Asesoría Reembolsable (RAS por sus siglas en inglés). Este proyecto se enfoca en dos grandes objetivos: 1) la administración óptima de la deuda pública del Estado, y 2) la propuesta de un ajuste fiscal que permita aumentar los ingresos y controlar el gasto, en especial el gasto corriente.

Los efectos negativos que el excesivo gasto corriente ha tenido sobre la administración financiera se advirtieron desde la Integración del Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016, que en su capítulo VI.6 reconoce factores estructurales negativos, como al dependencia excesiva de los recursos financieros provenientes de la Federación, la estrecha base tributaria del régimen local que resulta en una débil capacidad para generar ingresos suficientes y financiar programas gubernamentales, y en especial, la fuerte tendencia creciente del gasto público concentrada en el rubro del gasto corriente que se ha reflejado en el aumento de los pasivos.

De diciembre de 2015 a noviembre de 2016, los Ingresos Ordinarios del Estado ascendieron a 97,276.3 MDP, lo que significó una disminución de 7.9 por ciento en términos nominales con respecto a lo registrado en el Informe anterior. El Gasto Total ejercido por la Administración Pública Estatal durante el periodo fue de 97,276.3 MDP. De este monto 62,081.3 MDP se orientaron a gasto corriente y 5,872.1 MDP a gasto de capital; el resto corresponde a transferencias a poderes, municipios y organismos autónomos, así como a gastos asociados con el financiamiento.

En 2016, la SEFIPLAN, en un ambiente proactivo y de responsabilidad presupuestal, elaboró y puso en marcha el Plan de Ajuste para reducir los costos asociados con la estructura de la Administración Pública. Además, de manera conjunta con el BM se realizó un análisis de sostenibilidad y sustentabilidad de las finanzas públicas estatales mediante tres metodologías: el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (ASD), y la Metodología para Evaluaciones Rápidas y Planes de Acción para la Administración Pública (MERPA).

El Gobierno Estatal también redobló los esfuerzos de modernización del sistema fiscal, con base en una reforma de la estructura impositiva y la administración tributaria, además de emprender una mejora sustancial en la calidad del gasto público mediante el presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño.

Se puede observar, después de haber presentado la información que maneja el ORFIS y la SEFIPLAN, que existen diferencias en los datos que cada uno proporciona. Respecto a los Informes de Gobierno del periodo, en el área de la Secretaría de Finanzas, durante el año 2011 y 2012, los Ingresos Ordinarios fueron menores al total de Gasto Público, lo que implica contratación de deuda, o aumento de pasivo circulante. Del año 2013 y 2014, se presentó lo contrario, se tuvo un nivel de Ingreso Ordinario mayor a los gastos, pero no especifican en qué se utilizaron los recursos restantes. Y en el año 2015 y 2016 los Ingresos fueron iguales a los gastos. En cuanto a la información presentada por el Órgano de Fiscalización, dentro de las auditorías de cada uno de los años en cuestión, se observa que en todos los años existe un Gasto Público menor a los Ingresos obtenidos, lo cual representa inconsistencia respecto a la información de cada uno. A continuación se verá la evolución que tuvo el pago de la deuda pública en el Estado.

## **VI.2 Relación del Pago de Deuda Pública**

El Gobierno del Estado de Veracruz con el fin de apoyar los esfuerzos encaminados a fortalecer la Hacienda Pública Estatal, solicitó la autorización al Congreso del Estado para llevar a cabo la reestructuración de la Deuda Pública Estatal vigente, iniciativa que fue aprobada mediante Decreto número 597, publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado el 29 de Octubre de 2015, autorizando al Ejecutivo del Estado para que, a través de la SEFIPLAN, entre otros actos destinados a optimizar las condiciones financieras de la deuda pública vigentes, se incremente el flujo de efectivo de Tesorería de esta misma Secretaría.

Al 31 de diciembre de 2015, el saldo de la deuda pública estatal directa presentaba un saldo de 42,201.9 MDP por concepto de la deuda bancaria y bursátil estatal, lo que significa un incremento global en el saldo del 18.3 por ciento, respecto al cierre del ejercicio 2014, lo anterior, en virtud de razones de liquidez y con motivo de la

reestructura de la deuda pública, se suscribieron dos contratos de crédito: uno con Banco Multiva, por 4,798.0 MDP, y otro con Banobras por la cantidad de 5,000.0 MDP del cual se dispuso un total de 4,916.9 MDP a una Tasa Base Fija de 7.5 por ciento más una sobretasa de 1.9 por ciento y a un plazo de 240 meses, garantizados con el 25 por ciento del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), que cuenta como mecanismo de pago la constitución de un Fideicomiso Irrevocable de Administración y fuente de pago F/2662 constituido en Banco INVEX, donde la Tesorería de la Federación (TESOFE), deposita el 100 por ciento de los recursos del FAFEF, de los cuales el 25 por ciento funge como garantía de pago de las obligaciones del contrato y el 97 por ciento del 75 por ciento restante, quedan comprometidos como garantía adicional hasta el final de cada ejercicio fiscal durante la vigencia del crédito; sin embargo la deuda garantizada con participaciones federales considera una disminución del -1.3 por ciento.

Durante el sexenio de análisis, 2010-2016, se presentó un panorama de contratación de deuda sin planeación, esto debido a que se mantuvo el gasto público sin importar la disminución del presupuesto asignado, siempre con la facilidad de solicitar deuda para ir cumpliendo con las obligaciones contraídas. Lo anterior se puede observar en la relación de Deuda Directa y sus pagos durante cada año de ejercicio (véase Tabla 18), estableciendo que existió un incremento sostenido de la deuda y un casi nulo pago del capital de la misma, únicamente pagando el concepto de intereses y gastos de deuda.

**Tabla 18**

**RELACIÓN DE PAGOS DE LA DEUDA PÚBLICA DIRECTA (2010-2016)**

*(Millones de pesos a precios corrientes)*

<b>Año</b>	<b>Deuda Directa</b>	<b>Amortización de la Deuda</b>	<b>Pago de Intereses y Gastos de Deuda</b>
2010	19,308,801,996.50	0	581.5
2011	25,172,438,398.07	1,000.0	1,140.5
2012	37,532,642,411.36	0	2,041.3



2013	38,654,405,540.57	0	3,293.7
2014	37,685,403,402.53	0	3,591.3
2015	42,201,960,561.17	0	3,328.0
2016	45,801,725,002.00	0	4,110.3

Fuente: Elaboración propia a partir de recopilación de información de SEFIPLAN (2016). Clasificación Económica del Gasto Público 2010-2016.

Derivado de la revisión y el Reporte Anual del auditor a la Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal 2015, se informa que el Pasivo Circulante al cierre del Ejercicio Fiscal 2015, rebasó el monto autorizado de 800 millones de Unidades de Inversión (UDIS), establecido en las Obligaciones de Hacer y No Hacer de los contratos de crédito de la Deuda Pública vigente, situación que ocasionó un incremento en la sobretasa de interés y una baja en la calificación soberana.

Se reporta que la Agencia Calificadora Fitch Ratings, disminuyó su calificación de BBB (Mex) respectiva estable a BB+ (Mex) en observación negativa (véase Anexos: Anexo 1), igualmente la Agencia Calificadora HR Ratings, modificó su calificación de HR A-perspectiva estable a HR BB en observación negativa; el ajuste a la baja en las calificaciones refleja el incremento del Pasivo Circulante y un detrimento en la flexibilidad financiera del Estado al cierre del Ejercicio 2015, ocasionando una ajustada posición de liquidez para la Administración Gubernamental.

A continuación se presenta el análisis de la deuda pública tratando de encontrar el origen del quiebre financiero en el Estado.

### **VI. 3 Análisis de la deuda pública**

Para poder establecer un análisis de la deuda pública, es necesario presentar el coeficiente de deuda/PIB estatal; se abarca desde el periodo 2006 para poder tener un antecedente de la evolución del mismo.

**Tabla 19**

**COEFICIENTE DEUDA – PIB DEL ESTADO DE VERACRUZ (2006 – 2015)**

*(Millones de pesos)*

	<b>PIB nominal</b>	<b>PIB real 2010=100</b>	<b>Deuda nominal</b>	<b>Deuda real 2010=100</b>	<b>Proporción de la Deuda/PIB (%)</b>
<b>2006</b>	586,419.0	702,710.6	12,961.3	15,531.6	2.21
<b>2007</b>	611,093.0	705,747.9	16,255.7	18,773.6	2.66
<b>2008</b>	613,921.0	665,562.0	20,883.0	22,639.6	3.40
<b>2009</b>	610,175.0	638,679.3	28,709.4	30,050.6	4.70
<b>2010</b>	635,257.0	635,257.0	28,125.0	28,125.0	4.43
<b>2011</b>	650,005.0	627,714.8	31,512.1	30,431.5	4.85
<b>2012</b>	677,170.0	631,417.5	42,984.6	40,080.4	6.35
<b>2013</b>	674,904.0	605,251.6	42,585.9	38,190.9	6.31
<b>2014</b>	675,465.0	582,001.4	42,445.4	36,572.3	6.28
<b>2015</b>	676,899.0	571,068.6	57,398.6	48,424.6	8.48
<b>2016</b>	-	-	94,163.8	76,859.0	-

Fuente: INEGI. PIB por entidad federativa. SEFIPLAN Veracruz. Cuenta pública de cada año.

Se observa un incremento sostenido durante cada año de la deuda, sin embargo no ha sido proporcional al PIB. Hay que prestar especial atención en este coeficiente, ya que refleja una mala administración de los recursos que ha vuelto insostenible la deuda pública, hasta el año 2015 la deuda representaba el 8.5 por ciento del PIB, lo que lleva a determinar esa misma variación pero respecto al presupuesto de egresos de cada año, para determinar la representación de la deuda en cada ejercicio.

De acuerdo a la información presentada en la Tabla 19, el promedio de incremento de deuda de cada año es de 8 mil 500 millones de pesos aproximadamente desde el año 2006 y de 11 mil millones de pesos en el periodo 2010 a 2016, esto quiere decir que nuestro déficit presupuestal de cada año asciende a dicha cantidad, algo significativo

ya que el aumento en los ingresos del Estado provenientes de la recaudación y de la federación ha sido constante, y sin embargo, no ha logrado contrarrestar el ingreso/gasto.

**Tabla 20**

**COEFICIENTE DEUDA – PRESUPUESTO DE EGRESOS PPEV (2006 – 2015)**

*(Millones de pesos)*

	<b>PPEV</b>	<b>PPEV base 2010=100</b>	<b>Deuda</b>	<b>Proporción de la Deuda/PPEV (%)</b>
<b>2006</b>	48,950.0	58,657.2	12,961.3	26.5
<b>2007</b>	52,750.0	60,920.7	16,255.7	30.8
<b>2008</b>	57,950.0	62,824.6	20,883.0	36.0
<b>2009</b>	62,290.0	65,199.9	28,709.4	46.1
<b>2010</b>	70,250.0	70,250.0	28,125.0	40.0
<b>2011</b>	81,964.9	79,154.1	31,512.1	38.4
<b>2012</b>	86,675.8	80,819.6	42,984.6	49.6
<b>2013</b>	90,042.6	80,749.9	42,585.9	47.3
<b>2014</b>	94,972.0	81,830.8	42,445.4	44.7
<b>2015</b>	102,574.0	86,537.0	57,398.6	56.0
<b>2016</b>	98,534.7	80,426.6	94,163.8	95.6

Fuente: SEFIPLAN Veracruz. Cuenta pública de cada año.

Partiendo de los datos observados en la Tabla 20 resulta alarmante el incremento de la deuda respecto al presupuesto de gastos de cada año. La proporción deuda-PPEV (Presupuesto de Egresos de Veracruz) va en incremento considerable, arrojando una asignación equívoca durante cada año que permite llegar, en el 2016, a que la deuda represente el 95.6 por ciento del presupuesto del mismo ejercicio, es decir, se necesitaría erogar las participaciones y recaudaciones de todo un año para poder pagar la deuda.

Lo anterior permite establecer que el problema del quiebre financiero no proviene del pago de los intereses de la deuda, los cuales hasta el 2016 fueron de 4 mil millones de pesos aproximadamente (Tabla 18), sino del déficit público que se arrastra e incrementa año con año, es decir, es necesario disminuir el gasto, y en su defecto un incremento en la recaudación o eficiencia en la misma. Aunque se logre disminuir el pago de intereses respecto a la deuda, a través de una reestructuración con las instituciones financieras de hasta la mitad de lo que se pagó en el último año (2,000 MDP), se seguiría generando un incremento de deuda de aproximadamente 9,000 MDP anuales en promedio, lo que no sólo no permitiría sanear las finanzas públicas sino que incrementaría el deterioro económico del Estado. Por ello a continuación se hará un análisis del gasto público del último ejercicio fiscal, para poder determinar las áreas que son susceptibles de disminución y que permitirían estabilizar la economía estatal.

## VII. ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO DEL EJERCICIO FISCAL 2016

El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial<sup>7</sup>. El gasto público de la entidad está determinado en el Presupuesto de Egresos que autoriza el H. Congreso del Estado de Veracruz cada año, a través de su publicación de la Gaceta Oficial del Estado. En este Presupuesto están contenidos todos los lineamientos permitidos para la ejecución del gasto, y en los cuales se debe basar el Ejecutivo estatal para su ejercicio.

El gasto público en el ejercicio fiscal 2016 en Veracruz, de acuerdo a la SEFIPLAN, se ejerció en un marco de austeridad forzado por las circunstancias que limitaron la prestación de los servicios de los sectores básicos, como son salud, educación, seguridad pública, impartición de justicia, entre otros. Se mantuvieron las directrices fijadas en el Presupuesto de Egresos, en los Lineamientos Generales que establecen las políticas del ejercicio del presupuesto, modernización de la gestión administrativa y austeridad del gasto público.

Con el objeto de optimizar los recursos financieros la SEFIPLAN implementó el Plan de Ajuste 2016-2022, el cual incluye: cancelación de plazas vacantes, no creación de plazas, restricciones para efectuar movimientos de alta de personal, disminución de estructuras orgánicas, ajuste salarial, y programa de retiro voluntario que redujo 102 plazas de la plantilla laboral con costo total de 5.7 MDP.

Se autorizó un incremento directo al sueldo tabular de 3.35 por ciento, además se incrementaron algunas prestaciones de trabajo.

El análisis del gasto mediante la clasificación económica, muestra que el total devengado fue de 97,393.7 MDP, de los cuales, 74,354.0 MDP fueron para gasto corriente y 3,616.7 MDP para gasto de capital.

A través de la clasificación administrativa se aprecia el efecto que tuvo el ejercicio de los recursos en los sectores más sensibles para la sociedad; se destacan por la

---

<sup>7</sup> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (2017). Artículo 4.

amplitud de su cobertura en la población en general, la Educación que participó con el 44 por ciento del total (42,878.7 MDP); el sector Central con el 34 por ciento (33,158.8 MDP); Salud 13.3 por ciento (12,979.9 MDP); Seguridad Pública 4.2 por ciento (4,114.7 MDP); y los sectores restantes 4.5 por ciento (4,261.6 MDP).

Mediante la clasificación funcional del gasto, las partidas se agrupan en razón de los objetivos y funciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, y son: Gobierno, con 11.1 por ciento de participación respecto del total devengado; Desarrollo Social 62 por ciento; Desarrollo Económico 1.3 por ciento y otras no clasificadas en Funciones Anteriores 25.6 por ciento.

En gasto corriente se erogó la cantidad de 62,081.3 MDP, con este importe se cubrieron los conceptos derivados de la prestación de los bienes y servicios gubernamentales, destacando nómina de la plantilla laboral y las transferencias de recursos a las dependencias y entidades. En gasto de capital se destinaron 5,872.1 MDP, integrado por la Inversión Pública, incluidos los fideicomisos, y los bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles. Los recursos transferidos a los municipios ascendieron a 18,523.3 MDP, integrados por participaciones y aportaciones. Los recursos erogados por los poderes judicial y Legislativo para financiar sus gastos de operaciones, fueron de 1,490.7 MDP y 696.3 MDP, respectivamente. Sin embargo, las directrices del gasto presupuestario se encuentran dentro del Presupuesto Basado en Resultados, el cual será analizado a continuación.

### *Presupuesto Basado en Resultados*

Durante el año 2016, el Presupuesto de Egresos del Estado de Veracruz, se formuló bajo los principios del Presupuesto basado en Resultados (PbR)<sup>8</sup>, los cuales, mediante un ejercicio normativo, alinean el gasto público a los objetivos y políticas de gobierno,

---

<sup>8</sup> Instrumento de la gestión para resultados consistente en un conjunto de actividades y herramientas que permiten que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario, incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos. DECRETO Núm. 623 De Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal 2016.

de acuerdo con los cuatro ejes establecidos en el Plan Veracruzano de Desarrollo PVD 2011-2016<sup>9</sup>:

1. Construir el presente para un mejor futuro para todos.
2. Economía fuerte para el progreso de la gente.
3. Consolidar un Veracruz sustentable.
4. Desarrollar un gobierno y una administración eficiente y transparente.

El análisis del último presupuesto de egresos autorizado dentro del periodo de análisis (2010-2016) es de crucial importancia para establecer los mecanismos de combate a la deuda pública, y determinar cuáles fueron las causas para el quiebre económico del Estado. En el presupuesto de egresos autorizado del año 2016, la distribución de los programas presupuestarios respecto al PbR y al PVD, quedó distribuido de acuerdo a la Tabla 21 (Detallado en Anexos: Anexo 4).

**Tabla 21**

**PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PbR)**

<b>Concepto</b>	<b>Programas Presupuestarios</b>	<b>Importe (pesos)</b>
Salud y Asistencia	10	11,508,857,360.0
Educación	11	14,582,262,963.0
Desarrollo Social	5	524,673,825.0
A. Construir el Presente: Un mejor futuro para todos	26	26,615,794,148.0
Desarrollo agropecuario	8	900,778,245.0
Desarrollo económico	3	45,319,903.0
Infraestructura y Obra pública	2	155,000,000.0
Trabajo, previsión social y productividad	3	33,398,701.0

<sup>9</sup> El Plan Veracruzano de Desarrollo es un instrumento establecido por el gobierno estatal en el año 2011, el cual buscaba alcanzar las metas de una mejora social y económica de la población, y con el cual se marcaba el camino de acción para las políticas públicas.

Turismo y cultura	4	141,711,985.0
B. Economía fuerte para el progreso de la gente	20	1,276,208,834.0
Medio ambiente	7	163,305,775.0
C. Un Veracruz sustentable	7	163,305,775.0
Gobierno	2	29,996,323.0
Finanzas y planeación	2	320,375,871.0
Seguridad pública	5	2,624,123,192.0
Protección civil	5	81,251,494.0
Sector central	3	14,914,344,003.0
Comunicación social	1	66,349,955.0
D. Gobierno y una administración eficiente y transparente	18	18,036,440,838.0
Total presupuesto basado en resultados	71	46,091,749,595.0

Fuente: Gaceta Oficial del Estado de Veracruz (2016). Decreto número 623 de presupuesto de egresos del gobierno del Estado de Veracruz para el ejercicio fiscal 2016. Núm. Ext. 518, Tomo CXCLII. 29 de diciembre de 2015.

Dentro del análisis de la ejecución del Presupuesto Basado en Resultados, se implementó el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016, en cumplimiento al art. 289 Bis, fracción IX del código financiero para el Estado de Veracruz, así como el art. 31 de los lineamientos para el funcionamiento del sistema de evaluación del desempeño del Estado de Veracruz. El cual establece el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Determinar los Programas Presupuestarios y los Recursos Federales transferidos que serán sujetos de evaluación respecto a su desempeño en el ejercicio fiscal 2015.
- Determinar el tipo de evaluación que se aplicará como parte de un proceso independiente, público, confiable, pertinente, oportuno y eficiente.
- Determinar el calendario de diseño, presentación, ejecución de las evaluaciones, determinación y seguimiento de la mejora de los procesos, lo cual se vinculará con las actividades de la programación y presupuestación.



- Establecer los encargados de realizar las evaluaciones que integran el PAE.

En ese marco, se estableció llevar a cabo la evaluación de los siguientes Programas Presupuestarios conforme al tipo de evaluación que se señala:

**Tabla 22**

**PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN (PAE) 2016**

<b>Programa Presupuestario Evaluado</b>	<b>Calificación Global</b>	<b>Monto (pesos)</b>
A.D.E.062.S Impulso al Deporte Competitivo	5.38	22,827,650.00
A.D.I.052.B Atención a la Demanda de Educación para Adultos	9.04	165,200,515.00
A.G.E.241.O Políticas de Igualdad y Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	7.57	21,300,000.00
B.F.U.167.W Fondo Nacional del Emprendedor	7.46	8,704,016.00
B.P.F.211.D Educación e Investigación Artística	5.13	45,770,500.00
C.R.K.121.M Infraestructura de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario	8.17	35,000,000.00
C.R.K.122.M Tratamiento de Aguas Residuales	8.67	50,000,000.00
D.H.G.291.E Esfuerzo Recaudatorio	8.55	300,838,433.00
A.C.K.091.Q Programa de Asistencia a la Niñez y la Adolescencia	8.30	803,880,547.00
A.E.K.141.S Mejoramiento de la Vivienda	7.26	207,576,688.00
C.R.K.221.W Ordenamiento Ecológico	4.51	28,796,559.00
C.R.K.222.W Calidad del Aire	5.19	25,752,841.00
D.G.K.262.S Programa Integral de Reinserción Social	5.61	316,726,035.00

---

Fuente: SEFIPLAN (2016). Reporte de Resultados de las Evaluaciones de Desempeño Programa Anual de Evaluación 2016. Septiembre de 2016.

Los Programas se evalúan respecto a dos vertientes: Diseño, y Consistencia y Resultados. La calificación global del Programa Presupuestario (PP) evaluado se establece en un rango de 0 a 10, en donde 10 representa el valor de cumplimiento más alto que puede obtener un PP.

Se exhorta a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz a realizar el PAE en todos los programas que ejecute el Estado, con la finalidad de determinar cuáles son eficientes y cuáles representan un gasto innecesario, ya que hasta el momento sólo se aplica sólo a algunos.

Se considera pertinente realizar un análisis del gasto en subsidios y ayudas sociales que ha tenido el Gobierno del Estado en los últimos ejercicios fiscales, ello con la finalidad de establecer la importancia de dichas erogaciones, así como el análisis de la viabilidad de su eliminación o recorte dentro del presupuesto, con la finalidad de fomentar el desarrollo y crecimiento económico (propuesta detallada en el capítulo VIII. PROPUESTA).

## **VII.1 Subsidios Estatales**

Un Subsidio se entiende como una prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada. El artículo 55, Capítulo VIII, del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado (2015, núm. 518), establece que: “Las Dependencias y Entidades serán las responsables de la ministración de transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, con cargo al presupuesto aprobado (...)”. De acuerdo a la Clasificación por Categoría Programática, dentro del Presupuesto de Egresos de cada año, se destinaron al concepto de Ayudas, Subsidios y Transferencias las siguientes cantidades:

**Tabla 23****AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS, PERIODO 2010-2016**

<b>AÑO</b>	<b>MONTO nominal (pesos)</b>	<b>MONTO real 2010=100 (pesos)</b>
2010	11,910,591,993.0	11,910,591,993.0
2011	13,719,061,952.0	13,248,604,023.1
2012	13,618,100,000.0	12,698,002,722.7
2013	14,154,550,000.0	12,693,752,914.6
2014	18,332,000,000.0	15,795,414,401.3
2015	26,676,657,286.0	22,505,869,542.4
2016	14,617,314,784.0	11,931,040,920.7

Fuente: Gobierno del Estado de Veracruz. Presupuesto de Egresos de cada año. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.

El Ejercicio 2016, en el apartado de Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas, se desglosa en 23,765.9 MDP por concepto de Transferencias Internas y Asignaciones al Sector Público; 393.8 MDP en Transferencias al resto del Sector Público; y, 1,908.6 en Ayudas Sociales. En la cuenta pública 2016, dentro del Gasto por categoría programática, el concepto de ‘Subsidios: Sector Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios’ recibió la cantidad de 17,484.1 MDP, cifra bastante significativa dentro de la asignación del presupuesto.

Ésta última cifra representa cerca del 20 por ciento del presupuesto de egresos del año en comento, por lo cual hay que analizar su importancia como medio para permitir una pronta recuperación de las finanzas públicas, así como el estudio de todos los impactos que puedan tener sobre la sociedad. Logrando su disminución se podrán implementar políticas públicas enfocadas a los sectores más pobres para lograr su desarrollo económico, y no sólo permitirles incrementar sus ingresos en el corto plazo, sino crear condiciones para su bienestar en el largo plazo.

## VIII. PROPUESTA

El panorama económico mundial no es alentador, actualmente existe recesión y un creciente déficit fiscal en la mayor parte del mundo desarrollado. México en particular no cuenta con los mecanismos para combatir la desaceleración económica, sólo para estabilizarla, cuestión que repercute directamente en los Estados al disminuir las participaciones federales dentro de sus finanzas. Para poder sanear la deuda pública que presenta el Estado de Veracruz, es necesario encontrar mecanismos internos y reestructuración del gasto público para ir disminuyendo el déficit público.

Como ya se estableció en el capítulo VI.3, la reestructuración de la deuda no es la solución al problema que se enfrenta el Estado, se debe utilizar como una medida adicional que permita la disminución del costo financiero, siempre que se logre una disminución en el gasto de los 11,000 MDP que se incrementan como déficit cada año, para que dicha reestructuración permita la realización de políticas públicas en beneficio social.

En el último Informe de Resultados de la fiscalización a la cuenta pública del 2016, el Total de Deuda Pública Estatal era de 94,163.8 MDP. Hay que tomar en cuenta que existen Derechos a recibir efectivo o equivalentes, que al cierre del 2016 presenta un saldo por este concepto de 53,577.8 MDP, compuesto por 44,340.7 MDP de “Deudores Diversos por Cobrar a Corto Plazo”<sup>10</sup> (SEFIPLAN, 2017), 1,927.8 MDP de Ingresos por Recuperar a Corto Plazo, y, 7,309.3 MDP de Deudores por Anticipos a Corto Plazo. Si este monto total logra ser comprobado y recuperado en el corto plazo, ayudaría de una manera muy importante a la recuperación de las finanzas públicas estatales, por ello se debe asignar una comisión específica que se encargue de su análisis minucioso, observación y pronta actuación por parte del Órgano de Fiscalización.

---

<sup>10</sup> Ésta es una cuenta de nueva creación con el fin de someter a investigación los pasivos de corto plazo por parte de la Contraloría General del Estado, para el deslinde de responsabilidades a que haya lugar y comprobar su veracidad, lo anterior derivado de la instrucción contenida en el Acta circunstanciada levantada para tal fin.

También se encuentra pendiente de análisis, y con salvedad de recuperación, “Derechos a Recibir bienes o servicios”, la cual tiene un monto de 2,571.9 MDP, y representa todos los anticipos otorgados a contratistas que están pendientes de amortizar, de los cuales tendrá que ser comprobada su situación al cierre del primer trimestre del 2017, y en su caso representan una cifra con posibilidad de recuperación si es que así lo llega a determinar la legislación vigente.

También se encuentran pendientes “Derechos a Recibir Efectivo o equivalentes a largo plazo”, la cual tiene por objeto representar los recursos pendientes de recuperar de créditos fiscales federales y estatales, el monto al mes de diciembre era de 11,011.3 MDP. La Secretaría de Finanzas de Veracruz, en su informe del gasto 2016, especifica que esta cuenta será sometida al escrutinio para determinar si procede el cobro en cada caso o se deberá hacer una depuración.

El total de ingresos provenientes de Derechos en posibilidad de recuperación para el Estado, tiene un saldo al cierre del 2016 de 67,161.0 MDP, lo cual implica más del 50 por ciento del total de la deuda del Estado en el mismo periodo.

Las propuestas que se marcan en este apartado como ingresos excedentes y no contemplados dentro de la Ley actual, se realizan con apego y en coordinación del artículo 12 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual en su apartado b) contempla Ingresos Extraordinarios – aquellos que fije la ley –, así como las demás regulaciones vigentes que apliquen. Asimismo, la reducción del gasto público, y los recortes presupuestales que se señalan a continuación se podrán realizar de acuerdo al artículo 200 del código, el cual autoriza la reducción a los montos presupuestados, siempre que no se afecten las metas sustantivas del gasto social.

Se establecen dos propuestas como mecanismos para contrarrestar la Deuda Pública: Como primera medida se busca generar superávit fiscal primario para reducir el gasto corriente (desglosado más adelante dentro de éste capítulo) que ha llevado a un déficit público durante cada ejercicio fiscal, y para que – en segundo término – el excedente que se obtenga se destine a la amortización de la deuda; como segunda medida, se plantea el aumento de los ingresos a través de diferentes estrategias que generen

rendimientos, derivados de procesos productivos y de proyectos financieros; dichos ingresos excedentes se destinarán a solventar el déficit público y posteriormente a inversiones productivas y a desarrollo económico para generación de empleos, crecimiento económico, y proyectos de distribución equitativa de la riqueza. Se debe establecer que, aunque se buscan los recortes dentro del gasto, siempre se debe proteger la eficiencia en el trabajo de los servidores públicos y no recurrir a una disminución del presupuesto afectando la labor social que se hace – impactando en las metas de cada una de las dependencias –, con el objetivo de poder combatir el rezago que presenta el Estado en el tema de finanzas públicas.

La deuda de corto plazo se puede pagar mediante un recorte del gasto público, para que los ingresos excedentes – obtenidos de los mecanismos estatales, incluyendo participaciones federales – sean destinados a estos pasivos, así como la generación de acuerdos con los acreedores, y como última instancia la contratación de deuda de largo plazo, siempre que ya se cuente con la estructura, el plan de pagos, y la generación de rendimientos necesarios para su liquidación. La deuda de largo plazo se debe contrarrestar a través del aprovechamiento del sistema tributario, creando equilibrio impositivo – haciendo pagar a los que más tienen –, así como la implementación de mecanismos que generen una mayor eficiencia en la recaudación.

Otras de las medidas necesarias para combatir el rezago financiero son: implementar medios eficientes y programas para combatir el fraude y la evasión fiscal; un rigor presupuestario, que se traduce en un ajuste del gasto público, recortando sueldos de funcionarios, eliminando instituciones públicas con baja calificación (determinadas a través del Programa Anual de Evaluación), reducción de viáticos, compras, etc.; la generación de crecimiento económico y empleo, a través del fomento a la industria dentro del territorio local, mediante exenciones fiscales, donación de terrenos, etc.; eliminar los privilegios fiscales de la iglesia y las asociaciones religiosas, como son el pago de impuestos provenientes de limosnas y otro tipo de ofrendas, así como la declaración de ingresos y gastos de manera oportuna y sin preferencias.

Se plantea una reducción de los costos de los trámites – administrativos y financieros –, con la finalidad de ser más competitivos respecto a áreas limítrofes, evitando la

migración del trámite a otras entidades, como es la licencia de conducir y la Tenencia o Uso de Vehículos, y como un beneficio para la población que ya cumple con la obligación en el Estado. Mayor transparencia en los trámites de Legalización y Permisos de documentos, así como en los trámites realizados ante el Registro Civil del Estado (Actas de nacimiento, defunción, matrimonio y divorcio), para hacer eficiente la obtención de recursos hacia el Estado y evitando la corrupción, esto a través de programas de capacitación, supervisión e incentivo para los trabajadores de alto desempeño, así como mayores sanciones para la población que se identifique incurre en éstas prácticas.

De acuerdo a los resultados del PAE 2016, los PP con una calificación menor a 7 fueron: Impulso al Deporte Competitivo (22.8 MDP); Educación e Investigación Artística (45.7 MDP); Ordenamiento Ecológico (28.8 MDP); Calidad del Aire (25.7 MDP); y Programa Integral de Reinserción Social (316.7 MDP). Es importante analizar la importancia de cada uno de estos PP's, que en el supuesto de su eliminación permitiría un ahorro anualizado de \$439,873,585.00 pesos.

Se destinaron 259.329 MDP como financiamiento ordinario de los partidos políticos, y 7.48 MDP para actividades específicas de los mismos, que al sumarlos da un total de 266.8 MDP, se propone una reducción del 10 por ciento sobre el total de dicho financiamiento, lo que equivaldría a una reducción en el gasto de 26.6 MDP – en este ejercicio fiscal –. Lo anterior se propone hacerlo de dos formas, o aplicando un impuesto especial sobre el presupuesto estatal de los partidos (del 10 por ciento sobre el monto a financiar) o mediante una reforma a la ley, que de acuerdo a la normatividad vigente su presupuesto se determina:

$$\text{Número de electores} * (\text{salario mínimo} * 65\%) = \text{Presupuesto total de partidos}$$

Esto es, multiplicando el número de electores de la entidad por el 65 por ciento del salario mínimo (Cámara de Diputados, 2016, art. 50, 51 y 52). Se propone disminuirlo al 58 por ciento (cifra equivalente a la disminución del 10 por ciento).

Otro mecanismo será la venta de bienes inmuebles propiedad del Estado, siendo aquellos que se encuentren sin uso o que no se utilicen en productividad, recreación, o solución de conflictos, integrados por terrenos, edificios no habitacionales, construcciones en proceso en bienes de dominio público y en bienes propios del Estado, los cuales se encuentran valuados a costo de adquisición catastral. El saldo total – al cierre del 2016 – es de 23,581.6 MDP (véase *Tabla 24*), de lo cual se pretende disminuir en un 5 por ciento los bienes de dominio público, a través de la venta de activos, destinando los beneficios al capital de la deuda pública. El monto obtenido sería de 1,179.1 MDP; la venta sólo se hará en propiedades en desuso o que no afecten a la productividad del Estado y a la sociedad. Lo anterior se apega al artículo 316 del Código Financiero para el Estado de Veracruz, el cual señala que toda la contratación de deuda se realizará – entre otras cosas – para la adquisición de bienes, siempre que con la adquisición de dichos activos se genere un incremento en los ingresos públicos del Estado, es decir, de acuerdo a los lineamiento del propio código se venderían algunos bienes inmuebles del Estado para pagar la deuda por la que se adquirieron.

**Tabla 24**

**RELACIÓN DE BIENES INMUEBLES, INFRAESTRUCTURA Y  
CONSTRUCCIONES EN PROCESO (VERACRUZ, 2016)**

<b>Concepto</b>	<b>Monto (MDP)</b>
Terrenos	11,926.4
Infraestructura	4,790.2
Construcciones en Proceso en Bienes de Dominio Público	1,475.8
Construcciones en Proceso en Bienes de Propios	3,286.1
Otros bienes Inmuebles	2,103.1
<b>Total</b>	<b>23,581.6</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de SEFIPLAN (2017). Cuenta Pública 4to Trimestre 2016. Pág. 44



Se plantea hacer un ajuste dentro del gasto público – en el catálogo presupuestal – en los rubros de Servicios Personales y Servicios Generales. Dentro de la categoría de Servicios Personales se propone disminuir recursos en los conceptos de:

**Tabla 25**  
**CATÁLOGO PRESUPUESTAL**

<b>5110 0000 0000 – SERVICIOS PERSONALES</b>		
5113 0000 0000 – Remuneraciones adicionales y especiales		\$4,631,155,918.0
5115 0000 0000 – Otras prestaciones sociales y económicas		\$11,159,587,355.0
5116 0000 0000 – Pago de estímulos a servidores públicos		\$4,049,260,095.0
<b>5120 0000 0000 – MATERIALES Y SUMINISTROS</b>		
5121 0000 0000 – Materiales de administración, emisión de documentos y artículos oficiales		\$262,450,248.0
5126 0000 0000 – Combustibles, lubricantes y aditivos		\$218,432,000.0
5129 0000 0000 – Herramientas refacciones y accesorios menores		\$62,696,270.0
<b>5130 0000 0000 – SERVICIOS GENERALES</b>		
5131 0000 0000 – Servicios básicos		\$458,488,047.0
5133 0000 0000 – Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios		\$64,766,680.0
5135 0000 0000 – Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación		\$70,599,147.0
5137 0000 0000 – Servicios de traslados y viáticos		\$95,684,565.0
5139 0000 0000 – Otros servicios generales		\$300,613,559.0
<b>5200 0000 0000 – TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS</b>		
5230 0000 0000 – Subsidios y subvenciones		\$0
5231 0000 0000 – Subsidios		\$0

5232 0000 0000 – Subvenciones	\$0
<b>5590 0000 0000 – OTROS GASTOS</b>	
5599 0000 0000 – Otros gastos varios	\$0
5599 5000 0000 – Mobiliario y equipo de administración	\$0
5599 5400 0000 – Vehículos y equipo de transporte	\$0

Los montos anteriores son los autorizados en el presupuesto de egresos del 2017, se plantea realizar un recorte del 15 por ciento en los rubros antes señalados, lo que representaría una reducción de \$3,206,059,950.0 pesos. No se desglosa cada concepto ya que la información no ha sido proporcionada por la SEFIPLAN, lo que impide que se pueda realizar el análisis completo.

La plantilla autorizada para el ejercicio fiscal 2017 es de 199,348 puestos, distribuidos de la siguiente manera:

**Tabla 26**

**PLANTILLA AUTORIZADA EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE VERACRUZ 2017**

<b>Dependencia</b>	<b>Total</b>
Oficina del C. Gobernador	374
Secretaría de Desarrollo, Agropecuario, Rural y Pesca	417
Secretaría de Salud	27
Secretaría de Desarrollo Social	440
Secretaría de Desarrollo Económico	159
Secretaría de Gobierno	1,666
Secretaría de Finanzas y Planeación	2,367
Coordinación General de Comunicación Social	195
Contraloría General	495

Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas	825
Oficina de Programa de Gobierno	79
Secretaría de Seguridad Pública	12,476
Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad	363
Secretaría de Turismo y Cultura	145
Secretaría de Protección Civil	258
Secretaría de Medio Ambiente	153
Secretaría de Educación de Veracruz (Estatad)	68,898
Secretaría de Educación de Veracruz (Federal)	110,011
<b>TOTAL</b>	<b>199,348</b>

Fuente: H. Congreso del Edo. De Veracruz (2016). Presupuesto de Egresos del 2017. Tomo CXCV. Núm. Ext. 522. 30 de diciembre de 2016.

De acuerdo a las plazas autorizadas se propone la reducción en los puestos de asesores, enlaces de comunicación social, oficina de enlace de cada dependencia, técnicos y puestos homólogos, fusionar jefes de oficina y de departamento en las dependencias que sea posible, así como una reducción de sueldos en los puestos de alto rango.

El total de todos los rubros en los que se plantea reducir el gasto, forman un monto de 4,908.2 MDP que se podrían reducir del presupuesto al año. Habría que realizar un estudio para determinar si los porcentajes de reducción se pudieran incrementar en cada uno de los conceptos, para ampliar el margen de disminución y fomentar una recuperación más rápida. Pero logrando éstos mecanismos, el déficit presupuestario se reduciría a aproximadamente 6,000.0 MDP, los cuales se buscaría disminuirlos con los mecanismos de obtención de recursos que se mencionan a continuación.

### *Obtención de nuevos ingresos*

Para lograr un aumento dentro de los ingresos público, sumado a un recorte del gasto, una de las medidas es modificar al sistema tributario dentro de las finanzas públicas, tratando de tener un sistema recaudatorio eficiente, y que beneficie a la población. De acuerdo a lo antes señalado, se propone realizar acuerdos con los gobiernos municipales del Estado, para la recaudación y administración del impuesto predial, el cual – de acuerdo al artículo 29 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Veracruz – lo perciben directamente los municipios en su totalidad y es destinado para su gasto interno. Dicha propuesta se sustenta en la poca recaudación que tienen los municipios de Veracruz respecto a este rubro, el cual, de acuerdo a información del INEGI (2017), en el 2015 fue de 192.7 MDP en todo el Estado, mientras en Estados con menor población como son Guanajuato y Puebla, tienen un mayor número de recaudación por este concepto, de 1,456.5 MDP y 844.4 MDP respectivamente. Aunado a lo anterior, México como país, cuenta con un nivel de recaudación como porcentaje del PIB menor respecto a la media de la OCDE (2016), siendo del 0.14 por ciento y 1.0 por ciento respectivamente. La propuesta se establece mediante un convenio de colaboración, en el cual Gobierno del Estado participará como recaudador del impuesto a cambio de una cuota de recuperación de gastos administrativos y operativos, siendo ésta un porcentaje del total obtenido al final del ejercicio. Suponiendo que se logre llegar a la media de recaudación de la OCDE – 1.0 por ciento – la recaudación estaría por encima de 8,500.00 MDP<sup>11</sup>, con posibilidad a incrementar esta cifra. El convenio consistiría en descontar los gastos operativos, y de la ganancia obtenida el 50 por ciento para el municipio y el 50 por ciento para el Estado, siempre que se logre alcanzar mínimo el 1 por ciento de la recaudación respecto al PIB, de lo cual corresponderían al Estado 4,250.0 MDP.

Se propone un impuesto especial sobre los materiales pétreos, para la explotación, extracción y/o aprovechamiento de piedras de construcción y de adorno, mármol,

---

<sup>11</sup> Esta cifra se obtuvo realizando el cálculo del porcentaje de participación que tiene la recaudación del impuesto predial dentro del PIB, que sería del 1.0 por ciento, y el PIB 2015 de Veracruz fue de 854,065 MDP (INEGI, 2016), es decir, se lograría una recaudación de 8,540.7 MDP.

canteras, arenas, granito, gravas, pizarras, arcillas que no requieran trabajos subterráneos, calizas, puzolanas, turbas, arenas silíceas, ónix, travertinos, tezontle, tepetate, piedras dimensionadas o de cualquier otra especie que no sean preciosas, mezclas de minerales no metálicos y las sustancias terrosas, y demás minerales no metálicos. De acuerdo a información de la SCT (2015), en Veracruz existen 308 Bancos de Materiales registrados, los cuales en total tienen una capacidad de 36,260,070.00 metros cúbicos. El impuesto se causará por cada metro cúbico que se extraiga de los materiales objeto de este impuesto, conforme a lo siguiente:

I. Una tasa de 0.20 veces el salario mínimo general vigente en el Estado por las calizas, arenas, gravas, puzolanas, tezontle, tepetate, arcillas que no requieran trabajos subterráneos, pizarra, turbas, arenas silíceas, mezclas de minerales no metálicos y otras sustancias terrosas.

II. Una tasa de 2.5 veces el salario mínimo general vigente en el Estado por las piedras de construcción y adorno de mármol, travertinos y canteras.

III. Una tasa de 5.0 veces el salario mínimo general vigente en el Estado por las piedras de construcción y adorno de granito y ónix.

Actualmente este impuesto se aplica en el Estado de Coahuila, el cual cuenta con 84 bancos registrados, y para su ejercicio fiscal 2016 contempló un ingreso por este concepto de 65.7 MDP. Suponiendo el mismo nivel de recaudación para el Estado, pero con el número de bancos de materiales con el que se cuenta en Veracruz, sería una recaudación anual aproximada de 250 MDP.

Una propuesta que entra dentro de los mecanismos para la obtención de recursos y el combate a la deuda, es la implementación de un impuesto especial que gravaría la riqueza de las familias, de acuerdo al Informe del FMI (IMF, 2013). El decil con mayor ingreso de la población tendría un impuesto especial, que se destinaría a la implementación de programas que generen rentabilidad y que se enfoquen en el desarrollo económico del Estado. De acuerdo a información del INEGI (2014), el ingreso promedio del 1 por ciento más rico de Veracruz es de \$49,000.00 pesos, es

decir, el 1 por ciento en conjunto recibe al mes aproximadamente 3,920.0 MDP. Se gravaría con un impuesto especial a este sector de la población, con el 5 por ciento de su ingreso, siempre que éste se mantenga por encima del ingreso mínimo para seguir perteneciendo a esta parte de la población.

Anteriormente ya se estableció que, de acuerdo al neoliberalismo, una de las fallas que tienen el Estado es la aportación de subsidios directos a los individuos. La teoría económica establece que el subsidio crea ineficiencia en el mercado, lo que conlleva a un aumento del consumo de un bien o servicio a costa de la recaudación impositiva. Este subsidio repercute también en la asignación de recursos público para el crecimiento económico, al no destinar dicho ingreso a las actividades productivas, o a la infraestructura social, es decir, un subsidio es un contra-impuesto. La eliminación de cualquier subsidio se vuelve difícil al afectar directamente a grupos sociales, por lo cual se propone realizar un análisis para la eliminación de los subsidios que menos perjudiquen a la población, y que permitan desatinarlos al desarrollo económico. En la última cuenta pública – 4to. Trimestre del 2016 –, se destinaron a los Subsidios: Sector Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios' recibiendo la cantidad de 17,484.1 MDP, con esa cifra se podrían crear fuentes de empleo, infraestructura, y atraer mayor capital al Estado para fomentar el crecimiento, así como crear programas y proyectos productivos que beneficien a los sectores más vulnerables de la población.

### *Otras propuestas*

Además del recorte dentro del gasto público, la obtención de nuevos ingresos por parte del Estado, y la ampliación equitativa de la base tributaria, se requieren otras medidas para lograr el buen funcionamiento del aparato gubernamental dentro del sistema económico para lograr unas finanzas públicas sanas. Una de las necesidades fundamentales es la transparencia en la rendición de cuentas, en la presentación de la información, así como dentro de las actividades públicas, esto permitirá evitar el desvío de recursos hacia la corrupción, evitar la pérdida de tiempo e ingresos dentro de las actividades públicas y privadas, así como identificar y atacar de manera efectiva los principales problemas sociales.

Ésta transparencia se pretende lograr a través de la rendición de cuentas, presentando toda la información de manera pública, todos los gastos, los montos exactos, así como todas las partidas detalladas en las cuales se destinan los recursos públicos.

En lo que concierne a la austeridad dentro del gasto público, se plantea congelar los montos autorizados – o sus ampliaciones – en los conceptos de Mobiliario y Equipo de Administración, Mobiliario y Equipo Educativo y Recreativo, Equipo e Instrumental Médico y de Laboratorio, Vehículos y Equipos de Transporte, Equipos de Defensa y Seguridad (sólo se gastará en los que provengan de Fondos Federales Específicos), Activos Biológicos, Bienes Inmuebles (con excepción de los adquiridos por Inversión en Obra Pública), y Concesión de préstamos, los cuales al 30 de septiembre de 2016 tuvieron un monto en subejercicio de 19.012 MDP.

El gasto de capital destinado a bienes muebles e inmuebles (SEFIPLAN, 2017, pág. 118) – en el ejercicio fiscal 2016 – fue por 35.2 MDP. Para efectos de este análisis, todo gasto en muebles e inmuebles que sirvan para oficinas públicas se debe congelar, resultando en el ejercicio fiscal anterior un ahorro por 35.2 MDP.

Es necesaria la atracción de capital privado a través de los incentivos fiscales, los cuales podrán reflejarse en la reducción de la tasa del ISR (previo convenio federal), periodos de exenciones de impuestos, tasas de depreciación aceleradas, exenciones del pago de derechos de importación, y/o regímenes especiales de deducción de impuestos. El otro mecanismo son políticas de promoción, que consisten en la difusión de las oportunidades de inversión, a través de la publicidad, asesoría, exhibiciones, etc. Al aumentar el volumen de empresas en territorio nacional aumenta la generación de empleo, la innovación, el intercambio comercial, el crecimiento económico y la estabilidad.

La propuesta también implica la realización de evaluaciones de desempeño de los servidores, de los programas, así como de las instituciones públicas, para determinar programas que sean obsoletos o innecesarios, instituciones que no presenten productividad y de las cuales se pueda prescindir, así como servidores públicos ineficientes y que no representen un beneficio social. Estas evaluaciones se realizarán

de manera anual, y en ella se determinarán calificaciones aprobatorias o reprobatorias, de las cuales – en el segundo caso – serán sujetas de análisis por las autoridades competentes, y se tomarán las acciones consecuentes. Toda la información de este proceso, deberá ser transparente, y poder ser consultada por cualquier ciudadano durante y al final de su desarrollo.

Se propone sancionar a los responsables de no mantener alguna información de manera pública, permitiendo a los ciudadanos ser los que denuncien a los servidores públicos que no cumplan con ésta actividad.

Para lograr una rendición de cuentas transparente y efectiva es necesario también armonizar los sistemas contables, esto con la finalidad de presentar la misma información entre los tres ámbitos de gobierno. La armonización contable se refiere a la homologación de los sistemas de información manejando las mismas normas, registros, modelos y cuentas dentro de la contabilidad gubernamental y los marcos jurídicos. De ahí parte la necesidad de lograr una transparencia en la información a través del manejo de la misma información, para fomentar la correcta fiscalización y evaluación de las finanzas públicas. En los últimos años se ha logrado avanzar en la armonización de las cuentas públicas, sin embargo, todavía hay trabajo que hacer. La ASF se encarga de determinar si los Estados presentan la información de manera correcta, el 07 de mayo de 2008 el H. Congreso de la Unión aprobó un decreto por el que se reformó el artículo 73 fracción XXVIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la cual se le faculta para expedir leyes que regirán la contabilidad pública. En cumplimiento de lo anterior el 31 de diciembre de 2008 se publicó la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en la cual se establecieron las reglas y normas para la presentación de la información contable.

En la última evaluación de la armonización de la cuenta pública (2014), por parte de la ASF, Veracruz recibió una calificación de 4 de 16 disposiciones normativas, es decir, se encuentra dentro de las entidades con menor proporción de avance. De ahí parte la necesidad de tener una disciplina interna respecto a la presentación de la información para fomentar la transparencia, sin la necesidad de la asignación de mayores recursos para ello, por el contrario, al tener un sistema más estricto y



supervisado, incentivando a los trabajadores a realizar con eficiencia su trabajo, así como a la delimitación de funciones y a la eliminación de sobrecarga laboral (identificando las funciones que se pueden dividir o aquellas que no son necesarias dentro del funcionamiento institucional), se obtiene una reducción dentro del gasto presupuestario y un sistema más eficiente para el beneficio social.

Como una propuesta teórica se incentiva a hacer modificaciones en los mecanismos que conducen las políticas públicas, que lleven a una menor participación del Estado dentro de la vida económica, ya que como se vio anteriormente, la amplia participación gubernamental lleva a una utilización derrochadora de los recursos, así como a corrupción y a desvíos, algo que este análisis ha podido determinar que sucedió en el estado de Veracruz. Adicionalmente – de acuerdo a la teoría monetarista – se debe disminuir el tamaño del sector público para reducir gastos y poder destinar mayores recursos en beneficio social.

Asimismo, se sugiere la actualización de los mecanismos de auditoría de las instituciones encargadas, para que se tenga una mayor eficacia y prontitud en la detección de irregularidades, así como evidenciar y frenar las acciones que impliquen daño patrimonial para los estados.

En resumen, logrando una disminución dentro del gasto público se podría reducir el déficit presupuestario a 6,000 MDP, los cuales se contrarrestarían con la implementación de mecanismos para la obtención de recursos excedentes, que de acuerdo al análisis, podrían llegar a la cantidad de 4,500 MDP (entre impuesto predial e impuesto sobre materiales pétreos), restando 1,500 MDP de déficit. Como medida adicional se propone una reducción dentro de los subsidios otorgados, con el fin de acelerar la disminución de la deuda pública y el pago de intereses.

## CONCLUSIÓN

La presente tesis se propuso como objetivos definir las causas y el grado de endeudamiento que ha experimentado el estado de Veracruz, así como elaborar una propuesta para el saneamiento de las finanzas públicas. Con base en el análisis de la cuenta pública se determinó que el estado de Veracruz en el último sexenio ha presentado un panorama de adquisición de deuda de una manera desmedida. A través de la información financiera de los últimos años se observa un incremento insostenible de la deuda, así como inconsistencias en la aplicación de los recursos públicos. Existen grandes observaciones por parte de las instituciones auditoras, que presumen desvío de recursos, daño patrimonial, enriquecimiento ilícito, abuso de poder, etc., delitos que ya están siendo investigados por las autoridades correspondientes y de los cuales ya se tienen responsables.

El análisis de las causas de endeudamiento estatal en Veracruz coinciden con los planteamientos de la teoría de la elección pública, en los cuales se establecen instituciones que buscan beneficio particular por encima del beneficio colectivo, así como su perspectiva respecto al endeudamiento del Estado al destinar los recursos obtenidos en gasto corriente y no en inversión pública, como se vio anteriormente. Esta teoría se sostiene dentro de la acción del gobierno de Veracruz al demostrar que existen observaciones de las instituciones encargadas de la fiscalización de la cuenta pública, demostrando el supuesto de egoísmo y de racionalidad dentro de los funcionarios públicos. Las instituciones podrían ser vistas como instrumentos de control de la acción racional y egoísta del Estado, con el fin de permanecer en el poder, y que bajo la acción de determinadas instituciones se podría alcanzar la maximización del bienestar social. Es decir, un mecanismo que emplean los grupos ganadores en los mercados políticos para controlar a los grupos perdedores o por lo menos hacerlos que asuman los costos de determinadas políticas; las instituciones no necesariamente conducirán a un mayor nivel de bienestar social y a una eficiencia económica como afirma el Neoinstitucionalismo Económico. El gobierno puede acrecentar la falla de mercado que permitió su constitución o en su defecto mantenerlo, pero al final los

agentes ganadores podrán implementar las estrategias y políticas que maximicen su beneficio individual.

Una de las labores de la Teoría económica es la búsqueda de soluciones a problemas económicos que afecten a la sociedad. Como se vio al inicio de este proyecto las escuelas del pensamiento establecen mecanismos necesarios para aminorar el impacto de las crisis económicas sobre el nivel de bienestar de la población. Los ciclos económicos permiten saber cuál es el comportamiento de la economía, y con ello, determinar las medidas de acción para aminorar los efectos negativos. Tomando el planteamiento de la escuela clásica, uno de los mecanismos más perjudiciales para la sociedad en su conjunto, es el incremento de la base tributaria como medio para aumentar los ingresos públicos, con la finalidad de contrarrestar el déficit primario en una época de recesión o crisis. Keynes fue uno de los defensores de la participación del Estado como estabilizador de la economía a través de las políticas expansivas o restrictivas. El problema en la actualidad es que la política fiscal expansiva ha mantenido a los gobiernos en déficit público constante, derivado de una mala implementación de dichas políticas, aumentando excesivamente los gastos y recurriendo a la deuda ya sea en crisis, recuperación, auge o recesión. No se han implementado medidas para establecer un superávit público y generar ingresos para el pago de la deuda.

Por ello en la propuesta de solución que se propone en esta Tesis, se contempla como una mejor alternativa el recorte del gasto público, la generación de ingresos excedentes provenientes de políticas impositivas eficientes, y la venta de activos propiedad del Estado, así como a la asignación de políticas públicas que fomenten la inversión privada, la generación de empleos, y el consecuente crecimiento económico.

Las medidas planteadas en el recorte al gasto se enfocan en los servicios personales, una reducción de ingresos extraordinarios para funcionarios públicos, disminución del presupuesto de los partidos políticos, eliminación de la partida para asociaciones políticas estatales, reducción en el gasto corriente de las dependencias del Estado, recorte del presupuesto para los programas públicos que tengan calificaciones bajas respecto al Programa Anual de Evaluación, venta de bienes inmuebles en desuso

propiedad del Estado, eliminación de algunos subsidios y apoyos sociales, así como una política de austeridad que elimine gastos que no sean sustanciales para el desarrollo económico del Estado.

Así como es pertinente un recorte del gasto público, también es necesario implementar medidas que generen ingresos excedentes sobre la recaudación que ya percibe el Estado. Es por ello que se propuso administrar el impuesto predial sobre los municipios, apropiándose de una parte de los ingresos; crear un impuesto sobre los bancos de materiales, medida que ya se aplica en algunos de los Estados del país y que han permitido un incremento en la recaudación; también se propone gravar la riqueza de las familias, entendiendo éste impuesto como una medida para recaudar una pequeña parte del ingreso de las familias más ricas del Estado.

La obtención de recursos directos e incremento sobre el presupuesto no es lo único que se propone para contrarrestar el déficit público, también es necesario depurar el sistema burocrático a través de un rigor en la rendición de cuentas, esto se logra con medidas de transparencia y de armonización de la cuenta pública.

Se puede deducir que es necesario buscar y aplicar otros métodos de financiación que no impliquen la adquisición de deuda, ya que, de acuerdo a la teoría de la elección pública, estos métodos sólo conducen a una utilización indiscriminada de los recursos, así como a una “pantalla” económica que sólo empobrece más a la sociedad.

Es importante establecer el fallo en el federalismo fiscal que hubo respecto al estado de Veracruz. Las potestades tributarias y de gasto que se dan entre el gobierno local y el federal implican una fiscalización efectiva y pronta de los recursos transferidos al Estado. En el caso de este análisis, más del 80 por ciento del gasto ejercido por el Estado proviene de la federación, la cual debió haber detectado la utilización indiscriminada e insuficiente de los recursos transferidos, que llevo a su desvío y a la adquisición de deuda. Es por ello que se encuentra la necesidad de actualizar los mecanismos de auditoria, que tengan una acción pronta y eficaz de la fiscalización de cuentas.

A través del desarrollo de la investigación se puede llegar a establecer que el principal problema encontrado fue la falta de prevención y mala administración de los recursos asignados a la administración. Se mantiene un déficit fiscal sostenido a través del endeudamiento, y no se encuentran mecanismos que sanen las finanzas.

El marco teórico económico permite un acercamiento con la base de la mala construcción burocrática, al limitar el espectro gubernamental dentro de las teorías y reconocerlo como un sistema ineficiente, corrupto y problemático, que debe limitar su actividad al mínimo.

Por otro lado se encontraron importantes observaciones por parte de las instancias fiscalizadoras, que presumen daño patrimonial y recomendaciones dentro del actuar administrativo. Así mismo permitió desglosar los rubros de deuda y gasto público los cuales no son completamente transparentes, y la falta de rendición de cuentas es evidente. El pago de la deuda no tiene una estructura óptima para la recuperación financiera del Estado, ya que durante el sexenio se planteó una reestructuración de la deuda para permitir disminuir el pago de intereses durante el mandato pero comprometiendo a las administraciones subsecuentes.

Las propuestas planteadas incluyen la disminución dentro del gasto corriente, así como reducción en rubros como sueldos y prestaciones sociales, viáticos, venta de activos del Estado como medida auxiliar, fortalecimiento de la recaudación fiscal, disminución de la plantilla de trabajadores mediante la homologación de puestos, etc. El análisis profundo de los rubros de deuda contraída por parte del Ejecutivo Estatal se enfoca como prioridad para determinar la veracidad del monto actual, aclarando si existe alguna irregularidad y comprobando cada una de las deudas con las que se cuenta en el rubro de "Proveedores" y "Cuentas por Pagar a Corto Plazo".

Es necesario realizar mucho trabajo para contrarrestar los efectos de seis años de mala administración, que han conducido a profundos problemas financieros en el Estado. En conjunto con el gobierno federal, y con las medidas propuestas anteriormente se pretende ir subsanando la economía y generar recursos para políticas públicas que fomenten el crecimiento económico.

# ANEXOS

## Anexo 1

### DEFINICIÓN DE CALIFICACIONES FITCH RATINGS

Calificación	Definición
AAA(Mex)	Esta calificación se asigna a los emisores u obligaciones con la más baja expectativa de riesgo de incumplimiento en relación con otros emisores u obligaciones en el mismo país.
AA+(Mex)	Las calificaciones nacionales 'AA' indican una expectativa de muy bajo riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país.
AA(Mex)	Las calificaciones nacionales 'AA' indican una expectativa de muy bajo riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país.
AA-(Mex)	Las calificaciones nacionales 'AA' indican una expectativa de muy bajo riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país.
A+(Mex)	Las calificaciones nacionales 'A' indican expectativa de bajo riesgo de incumplimiento. Sin embargo, los cambios en circunstancias o condiciones económicas pueden afectar la capacidad de pago oportuno.
A(Mex)	Las calificaciones nacionales 'A' indican expectativa de bajo riesgo de incumplimiento. Sin embargo, los cambios en circunstancias o condiciones

	económicas pueden afectar la capacidad de pago oportuno.
A-(Mex)	Las calificaciones nacionales 'A' indican expectativa de bajo riesgo de incumplimiento. Sin embargo, los cambios en circunstancias o condiciones económicas pueden afectar la capacidad de pago oportuno.
BBB+(Mex)	Las calificaciones nacionales 'BBB' indican que existe un riesgo moderado de incumplimiento. Sin embargo, los cambios en circunstancias o condiciones económicas tienen más probabilidades de afectar la capacidad de pago oportuno.
BBB(Mex)	Las calificaciones nacionales 'BBB' indican que existe un riesgo moderado de incumplimiento. Sin embargo, los cambios en circunstancias o condiciones económicas tienen más probabilidades de afectar la capacidad de pago oportuno.
BBB-(Mex)	Las calificaciones nacionales 'BBB' indican que existe un riesgo moderado de incumplimiento. Sin embargo, los cambios en circunstancias o condiciones económicas tienen más probabilidades de afectar la capacidad de pago.
BB+(Mex)	Las calificaciones nacionales 'BB' indican que existe un elevado riesgo de incumplimiento. Dentro del contexto del país, el pago es incierto hasta cierto punto, y la capacidad de pago sigue siendo más vulnerable al cambio económico adverso con el paso del tiempo.

BB(Mex)	Las calificaciones nacionales 'BB' indican que existe un elevado riesgo de incumplimiento. Dentro del contexto del país, el pago es incierto hasta cierto punto, y la capacidad de pago sigue siendo más vulnerable al cambio económico adverso con el paso del tiempo.
BB-(Mex)	Las calificaciones nacionales 'BB' indican que existe un elevado riesgo de incumplimiento. Dentro del contexto del país, el pago es incierto hasta cierto punto, y la capacidad de pago sigue siendo más vulnerable al cambio económico adverso con el paso del tiempo.
B+(Mex)	Las calificaciones nacionales 'B' indican un riesgo significativamente elevado de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. Los compromisos financieros actualmente se están cumpliendo pero mantiene un limitado margen de seguridad y la capacidad de pago oportuno depende de un favorable entorno económico y de negocios.
B(Mex)	Las calificaciones nacionales 'B' indican un riesgo significativamente elevado de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. Los compromisos financieros actualmente se están cumpliendo pero mantiene un limitado margen de seguridad y la capacidad de pago oportuno depende de un favorable entorno económico y de negocios.



B-(Mex)	Las calificaciones nacionales 'B' indican un riesgo significativamente elevado de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país. Los compromisos financieros actualmente se están cumpliendo pero mantiene un limitado margen de seguridad y la capacidad de pago oportuno depende de un favorable entorno económico y de negocios.
CCC(Mex)	Las calificaciones nacionales 'CCC' indican que el incumplimiento es una posibilidad real. La capacidad para cumplir los compromisos financieros depende exclusivamente de un favorable entorno económico y de negocios.
CC(Mex)	Las calificaciones nacionales 'CC' indican que el incumplimiento de algún tipo parece probable.
C(Mex)	Las calificaciones nacionales 'C' indican que el incumplimiento es inminente.
RD(Mex): Default restringido	Las calificaciones 'RD' indican que un emisor, ha incurrido en un incumplimiento de pago de un bono, préstamo u otra obligación financiera material, pero no ha entrado en proceso de quiebra, concurso mercantil, insolvencia, liquidación u otro procedimiento formal de disolución, y que no haya cesado en forma alguna el curso normal de negocios.
D(Mex)	Las calificaciones 'D' indican un emisor o instrumento que se encuentra actualmente en incumplimiento.

Fuente: Fitch México, S.A. de C.V. Finanzas Públicas. Definiciones. Disponible en:

<http://www.fitchratings.mx/Definiciones/Default.aspx>

## **Anexo 2**

### **AUDITORÍAS A ENTES ESTATALES REALIZADAS POR EL ORFIS (2015)**

<b><i>Entes sin observaciones ni daño patrimonial</i></b>	
<b>Dependencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contraloría General</li> </ul>
<b>Fideicomisos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso Público de Administración del Acuario de Veracruz</li> <li>• Fideicomiso Público de Inversión, Garantía y Fuente Alternativa de Pago para el Financiamiento y Fortalecimiento del Sector Agropecuario, Forestal y Pesquero del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (FOGADE)</li> <li>• Fideicomiso del Fondo de Fortalecimiento de la Reserva Técnica del IPE</li> <li>• Fideicomiso del Fondo Global de la Reserva del IPE</li> </ul>
<b><i>Entes que presentaron inconsistencias</i></b>	
<b>Organismos Públicos Descentralizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Estatal para la Atención Integral a Víctimas del Delito (CEAIVD)</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Coahuila de Zaragoza</li> <li>• Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Veracruz</li> </ul>
<b>Fideicomisos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso de apoyo a las Zafras en el Ingenio Independencia 2003-2011.</li> <li>• Fideicomiso Público Irrevocable de Inversión, Fuente de Pago, Garantía y Capital de Riesgo en Beneficio de los Ingenios Azucareros del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.</li> <li>• Fideicomiso del Sistema del SAR para los Trabajadores del IPE</li> </ul>

<b><i>Entes que presentaron inconsistencias de carácter administrativo</i></b>	
<b>Dependencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Gobierno</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública</li> <li>• Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad</li> <li>• Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario (SEDECOP)</li> <li>• Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA)</li> <li>• Secretaría de Salud</li> <li>• Secretaría de Turismo y Cultura (SECTUR)</li> <li>• Secretaría de Protección Civil</li> <li>• Coordinación General de Comunicación Social</li> <li>• Oficina de Programa de Gobierno</li> </ul>
<b>Organismos Públicos Descentralizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal</li> <li>• Instituto Veracruzano de las Mujeres</li> <li>• Instituto de la Policía Auxiliar y Protección Patrimonial (IPAX)</li> <li>• Academia Veracruzana de las Lenguas Indígenas</li> <li>• Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz (COBAEV)</li> <li>• Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Veracruz (CONALEP)</li> <li>• Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Veracruz (CECYTEV)</li> <li>• Consejo Veracruzano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (COVEICyDET)</li> <li>• Comité Organizador de los Juegos Deportivos Centroamericanos, Paracentroamericanos y del Caribe Veracruz 2014 (COVER)</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Acayucan</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Álamo Temapache</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Chicontepec</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Cosamaloapan</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Huatusco</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Juan Rodríguez Clara</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Martínez de la Torre</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Misantla</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Pánuco</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Perote</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Poza Rica</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de San Andrés Tuxtla</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Xalapa</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Zongolica</li> <li>• Instituto Veracruzano de Educación para los Adultos (IVEA)</li> <li>• Universidad Politécnica de Huatusco</li> <li>• Universidad Tecnológica del Centro de Veracruz</li> <li>• Universidad Tecnológica del Sureste de Veracruz</li> <li>• Servicios Tecnológicos para la Infraestructura y Obra Pública de Veracruz (SETIOP)</li> <li>• Oficina Operadora de Minatitlán</li> <li>• Oficina Operadora de Poza Rica</li> <li>• Instituto Veracruzano de la Vivienda (INVIVIENDA)</li> <li>• Procuraduría Estatal de Protección al Medio Ambiente</li> <li>• Instituto Veracruzano de Bioenergéticos</li> <li>• Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Veracruz (CODAMEVER)</li> <li>• Régimen Estatal de Protección Social en Salud</li> <li>• Instituto Veracruzano de la Cultura (IVEC)</li> <li>• Radiotelevisión de Veracruz</li> </ul>
--	--

**Fideicomisos**

- Fideicomiso Público de Administración del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal
- Fideicomiso Irrevocable No. 1986 constituido para la Construcción, Explotación, Operación y Mantenimiento de la Autopista Carde - Veracruz
- Fideicomiso de Administración e Inversión del Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (SAR)
- Fideicomiso Público de Administración y Operación del Parque Temático Takhil Sukut
- Fideicomiso Público Revocable de Administración e Inversión para la Operación del Programa de Becas Nacionales para la Educación Superior (Manutención) para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- Fideicomiso Irrevocable de Inversión y Administración para el Programa Especial de Financiamiento a la Vivienda para el Magisterio del Estado de Veracruz (FOVIM)
- Fideicomiso de Inversión y Administración para la Implementación del Programa de Aplicación de los Sistemas de Enseñanza Vivencial e Indagatoria de las Ciencias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (PASEVIC)
- Fideicomiso Público de Administración del Programa Escuelas de Calidad (PEC)
- Fideicomiso Público de Administración e Inversión denominado “Fondo Mixto CONACYT-Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso Público de Inversión y Administración del Programa de Tecnologías Educativas y de Información para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave</li> <li>• Fideicomiso Público del Organismo Acreditador de Competencias Laborales del Estado de Veracruz (ORACVER)</li> <li>• Fideicomiso de Administración e Inversión como Instrumento Impulsor del Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave, Fondo del Futuro</li> <li>• Fideicomiso Público Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago para la Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del</li> <li>• Puente sobre el Rio Coatzacoalcos (Puente Coatzacoalcos I) y</li> <li>• Construcción, Supervisión, Operación, Explotación, Conservación y</li> <li>• Mantenimiento del Túnel Sumergido de Coatzacoalcos (No. 050057-2)</li> <li>• 14 Fideicomiso para la Construcción, Operación, Explotación, Conservación,</li> <li>• Administración y Mantenimiento de la Autopista Córdoba-Xalapa (Autopista</li> <li>• Córdoba-Xalapa)</li> <li>• 15 Fideicomiso para la Construcción, Operación, Explotación, Conservación,</li> <li>• Administración y Mantenimiento del Periférico Sur de Xalapa (Periférico Sur</li> <li>• Xalapa)</li> </ul>
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16 Fideicomiso para la Construcción, Operación, Explotación, Conservación,</li> <li>• Administración y Mantenimiento para la Modernización del Aeropuerto "El Lencero"</li> <li>• 17 Fideicomiso de Inversión, Administración y Fuente de Pago No. 744731</li> <li>• denominado Fideicomiso Público para la Construcción y Puesta en</li> <li>• Operación de un Tramo Carretero con Origen en el Entronque denominado</li> <li>• Los Gil de la Autopista Tihuatlán-Tuxpan, al Entronque con la Carretera</li> <li>• Federal 180 en el Tramo Tuxpan- El Alazán y otro Tramo carretero de la</li> <li>• Carretera Federal 180 en el Tramo Tuxpan-El Alazán, al entronque con la</li> <li>• Carretera Federal 180 en el Tramo Naranjos-Ozuluama</li> <li>• 18 Fideicomiso Público de Administración e Inversión del Fondo de la Zona</li> <li>• Metropolitana de Coatzacoalcos, Veracruz</li> <li>• 19 Fideicomiso Público de Administración e Inversión del Fondo de la Zona</li> <li>• Metropolitana de Acayucan, Veracruz</li> <li>• 20 Fideicomiso Público de Administración e Inversión del Fondo de la Zona</li> <li>• Metropolitana de Xalapa, Veracruz</li> <li>• 21 Fideicomiso Público de Administración e Inversión del Fondo Metropolitano</li> <li>• Veracruzano</li> </ul>
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 22 Fideicomiso Público del Fondo Ambiental Veracruzano</li> <li>• 23 Fideicomiso Público de Administración del Impuesto por la Prestación de</li> <li>• Servicios de Hospedaje</li> <li>• 24 Fideicomiso del Fondo de la Reserva Técnica Específica del IPE</li> <li>• 25 Fideicomiso F/745357 Reserva Técnica</li> </ul>
<b><i>Entes que hacen presumir la existencia de un daño patrimonial</i></b>	
<b>Dependencias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN)</li> <li>• Secretaría de Educación (SEV)</li> <li>• Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas (SIOP)</li> <li>• Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)</li> <li>• Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca (SEDARPA)</li> </ul>
<b>Organismos Públicos Descentralizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Pensiones del Estado (IPE)</li> <li>• El Colegio de Veracruz</li> <li>• Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz (IEEV)</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Alvarado</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Jesús Carranza</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Las Choapas</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Naranjos</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Tantoyuca</li> <li>• Instituto Tecnológico Superior de Tierra Blanca</li> <li>• Instituto Veracruzano del Deporte</li> <li>• Universidad Popular Autónoma de Veracruz (UPAV)</li> <li>• Universidad Tecnológica de Gutiérrez Zamora</li> <li>• Comisión del Agua del Estado de Veracruz (CAEV)</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Coatzacoalcos</li> <li>• Consejo de Desarrollo del Papaloapan (CODEPAP)</li> <li>• Servicios de Salud de Veracruz (SESVR)</li> </ul>
<b>Fideicomisos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fideicomiso Público de Administración e Inversión para el Desarrollo de la Infraestructura y Equipamiento Deportivo en el Estado de Veracruz para los Juegos Deportivos Centroamericanos y del Caribe Veracruz 2014</li> <li>• Fideicomiso Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago número F/00095</li> <li>• Fideicomiso de Inversión y Administración denominado Fideicomiso Veracruzano de Fomento Agropecuario (FIVERFAP)</li> <li>• Fideicomiso Público Revocable de Administración, Inversión y Garantía denominado Fideicomiso para el Desarrollo Rural del Estado de Veracruz (FIDREVER)</li> <li>• Fideicomiso Público del Centro de Exposiciones y Convenciones de Veracruz</li> <li>• Fideicomiso Irrevocable de Inversión y Fuente de Pago No. 2001 denominado Fondo de Desastres Naturales Veracruz (FONDEN)</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de: ORFIS (2016). Compendio del informe del resultado de la fiscalización superior. Cuenta Pública 2015.

### **Anexo 3**

#### **LINEAMIENTOS DE CONTENCIÓN DEL GASTO Y AUSTERIDAD (2012)**

<b>Lineamientos para el Control y la Contención del Gasto Público (marzo 2012)</b>	Consolidar la estabilidad financiera, se crean: el Dictamen de Suficiencia Presupuestal (DSP), Registro Único de
--	--

	Plazas (RUP) y el Registro de Procedimientos de Adquisición de Inversión (RPAI).
<b>Lineamientos para la Contención del Gasto (Septiembre 2011)</b>	Reiterar y ratificar acciones que se tienen que reforzar para continuar con las medidas de contención del gasto.
<b>Programa de Reducción del Gasto Corriente 2011 (Programa de ajuste)</b>	Aplicación de medidas de eficiencia, ahorro, control, racionalidad, y disciplina en materia de gasto público.

**Fuente:** Veracruz, Gobierno del Estado. (2012). Comparecencia Secretaría de Finanzas y Planeación. 2do Informe de Gobierno. Pág. 32.

#### **Anexo 4**

#### **PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS POR DEPENDENCIA Y ENTIDAD (2015)**

<b>Dependencia</b>	<b>Programa Presupuestario</b>
<b>Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento y Desarrollo Pecuario</li> <li>• Fomento a la Agroindustria Azucarera</li> <li>• Fomento a la Agroindustria Trapichera</li> <li>• Inversión en la Infraestructura para el Crecimiento de la Producción, Pesca y Acuicultura</li> <li>• Fomento a la Producción y Calidad en la Producción Agrícola</li> <li>• Infraestructura Agrícola</li> <li>• Desarrollo Rural Sustentable, Innovación Tecnológica y Soberanía Alimentaria</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo Productivo de la Cuenca del Papaloapan</li> <li>• Desarrollo de Cultivos de Biomasa como Materia Prima para la Producción de Bioenergéticos en el Estado de Veracruz</li> </ul>
<b>Salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención Médica de Primer y Segundo Nivel</li> <li>• Regulación, Control y Vigilancia de Establecimientos, Insumos, Productos y Servicios</li> <li>• Infraestructura de Servicios de Salud</li> <li>• Adelante Contra el Sobrepeso y la Obesidad</li> <li>• Programa Estatal de Vacunación</li> <li>• Arranque Parejo en la Vida</li> <li>• Seguro Popular Veracruz</li> <li>• Programa de Asistencia a la Niñez y la Adolescencia</li> <li>• Programa de Atención a Personas con Discapacidad</li> <li>• Adelante con Nuestros Abuelitos</li> </ul>
<b>Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adelante con la Educación Básica de Calidad</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adelante con la Educación de Programas Educativos no Formales</li> <li>• Telebachillerato Comunitario de Veracruz (TEBACOM)</li> <li>• Evaluación de Planteles y Programas de Educación Media Superior</li> <li>• Acreditación de Programas Educativos para una Educación de Calidad</li> <li>• Becas para una Educación de Calidad</li> <li>• Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)</li> <li>• Educación Profesional Técnica Bachiller</li> <li>• Mejoramiento de la Estructura Física Educativa</li> <li>• Disminución del Rezago Educativo</li> <li>• Impulso al Deporte Competitivo</li> </ul>
<p><b>Desarrollo Social</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenamiento Territorial</li> <li>• Infraestructura Social Básica</li> <li>• Fomento y Apoyo a la Economía Familiar</li> <li>• Mejoramiento de la Vivienda</li> <li>• Programa de Vivienda Sustentable</li> </ul>

<p><b>Desarrollo Económico y Portuario</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veracruz Competitivo</li> <li>• Desarrollo de la Industria del Software</li> <li>• Financiamiento Empresarial</li> <li>• La Jarocho Prospera</li> <li>• Fondo Nacional de Emprendedor</li> </ul>
<p><b>Gobierno</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Estratégico de la Juventud</li> <li>• Políticas de Igualdad y Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia</li> </ul>
<p><b>Finanzas y Planeación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esfuerzo Recaudatorio</li> <li>• Acciones para la Infraestructura Municipal</li> <li>• Acciones para Satisfacer las Obligaciones Municipales</li> <li>• Obligaciones Financieras y Bursátiles</li> </ul>
<p><b>Infraestructura y Obras Públicas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura Carretera</li> <li>• Infraestructura para el Desarrollo de las Telecomunicaciones</li> </ul>
<p><b>Seguridad Pública</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Individual de Ejecución de una Medida Sancionadora</li> <li>• Programa Integral de Reinserción Social</li> <li>• Fortalecimiento a la Seguridad Pública</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auxilio a Emergencias</li> <li>• Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública</li> </ul>
<b>Trabajo, Previsión Social y Seguridad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Apoyo al Empleo</li> <li>• Procuración de la Justicia Laboral Gratuita</li> <li>• Inspección y Previsión Social</li> </ul>
<b>Turismo y Cultura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción Turística</li> <li>• Promoción y Desarrollo de las Artes Populares</li> <li>• Capacitación y Certificación Turística</li> <li>• Educación e Investigación Artística</li> </ul>
<b>Protección Civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Capacitación en Materia de Protección Civil</li> <li>• Gestión Integral del Riesgo</li> <li>• Programa Estatal de Supervisión Técnica</li> <li>• Programa de Prevención de Riesgos</li> <li>• Atención a Emergencias</li> </ul>
<b>Medio Ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo Forestal</li> <li>• Ordenamiento Ecológico</li> <li>• Calidad del Aire</li> <li>• Manejo Integral de Residuos</li> <li>• Fortalecimiento de Espacios Naturales Protegidos</li> <li>• Infraestructura de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tratamiento de Aguas Residuales</li></ul>
--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de SEFIPLAN (2015). Cuenta Pública 2015. Gobierno del Estado de Veracruz.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. ASF (2016). Informe de Auditorías. Marco de referencia general del gasto federalizado en Veracruz.
2. ASF (2016). Marco Legal. Acerca de la ASF. H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/>.
3. Ayala, José (1996). Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado. Facultad de Economía, U.N.A.M. México 1996.
4. Ayala, José (1998). Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. Facultad de Economía, UNAM. México 1998.
5. Bojórquez León, César (2013). ¿Cómo Operan las APP y PP's en las Entidades?: Aspectos Jurídicos y Financieros. INDETEC, federalismo hacendario. Pág. 82-92.
6. Bon, Pierre (1998). El dominio público ante el derecho administrativo francés. Revista Chilena de Derecho. Vol. 25 No. 2, pág. 209-327.
7. Buchanan, J.M (1983). La Perspectiva de la Elección Pública. Nueva York.
8. Buchanan, J.M (1958). Principios Públicos de la Deuda Pública. Nueva York.
9. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). Ley del Mercado de Valores. Última modificación publicada DOF 10-01-2014.
10. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. (2016). Ley General de Partidos Políticos. Art. 50, 51 y 52.
11. Carrera, Ady (1998). Federalismo fiscal en Latinoamérica. Una revisión de la práctica a través de la teoría. El caso de México, Ponencia presentada en el 3er Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo. Madrid, España.
12. Carriles, Luis (2017). La ASF Denuncia Penalmente A 14 Gobiernos Estatales. 4 de enero, 2017. Disponible en: <http://www.eleconomista.com.mx>.
13. CEFP (2016). Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas. Cámara de Diputados.
14. Chevalier, Jean (1987). El Servicio Público. París, Francia.



15. CONEVAL (2017). Evaluación de Programas Sociales. Normatividad en Materia de Evaluación. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx>.
16. DEC (2016). Servicio de Investigación y Análisis. Introducción. Dirección General de Bibliotecas. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Cámara de Diputados. Sistematización Electrónica de Información.
17. Díaz González, Eliseo (2010). Deuda pública interna, tasa de interés y restricciones a la inversión productiva. Comercio exterior, vol. 60, núm. 1, 18 págs.
18. Dornbusch y Edwards (1992). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Pp. 412
19. Editora de Gobierno del Estado de Veracruz (2011). Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, Tomo CLXXXIV, Núm. 242, del viernes 5 de agosto del 2011.
20. Editora de Gobierno del Estado de Veracruz (2009). Presupuesto de Egresos 2010. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 11. 23 de diciembre de 2009.
21. Editora de Gobierno del Estado de Veracruz (2010). Presupuesto de Egresos 2011. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 15. 29 de diciembre de 2010.
22. Editora de Gobierno del Estado de Veracruz (2011). Presupuesto de Egresos 2012. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. 23 de diciembre de 2011.
23. Editora de Gobierno del Estado de Veracruz (2012). Presupuesto de Egresos 2013. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 446. 21 de diciembre de 2012.
24. Editora de Gobierno del Estado de Veracruz (2013). Presupuesto de Egresos 2014. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 514. 31 de diciembre de 2013.
25. Editora de Gobierno del Estado de Veracruz (2014). Presupuesto de Egresos 2015. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 520. 30 de diciembre de 2014.
26. Editora de Gobierno del Estado de Veracruz (2015). Presupuesto de Egresos 2016. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 518. 29 de diciembre de 2015.
27. Editora de Gobierno del Estado de Veracruz (2016). Presupuesto de Egresos 2017. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 522. 30 de diciembre de 2016.
28. Fitch Raitings México (2016). Finanzas Públicas por Estado. Reporte de Calificación. México.

- 29.FMI (2016). Perspectivas de la economía mundial al día. Actualización de las proyecciones centrales. Publicaciones en línea.
- 30.FMI (2016). Perspectivas de la economía mundial (informe WEO), octubre de 2016.
- 31.González Arencibia, Mario (2006). Una gráfica de la teoría del desarrollo: del crecimiento al desarrollo humano sostenible. Cuba, 144 págs.
- 32.INEGI (2014). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.
- 33.INEGI (2016). Tasa de Desocupación Nacional. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
- 34.INEGI (2017). Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Consulta Interactiva de datos.
- 35.International Monetary Fund (2013). Fiscal Monitor. World Economic and Financial Surveys. Oct., 2013. 107 págs.
- 36.Jayati Ghosh (2007). Macroeconomía y Políticas de crecimiento. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ONU DESA. ONU, Junio 2007. 46 págs.
- 37.Krugman, Paul R., Olney Martha L., Wells Robin (2008). Fundamentos de Economía. Barcelona.
- 38.Marx, Karl y Engels, Friederich (1848). Manifiesto del Partido Comunista. 89 págs.
- 39.Méndez Morales, José Silvestre (1998). El neoliberalismo en México ¿éxito o fracaso?, Contaduría y Administración. E-Journal, No. 191, octubre 1998.
- 40.Miguel Tenorio, Rubén (2016). Veracruz debe elevar crecimiento del PIB. El Universal, 31 de Mayo 2016.
- 41.Molina García y Gil Montelongo (2012). El Estado, la socialdemocracia y las finanzas públicas: del liberalismo a la socialdemocracia. Universidad Veracruzana. 13 págs.
- 42.NAFINSA (1984). La economía mexicana en cifras. 231 págs.
- 43.Nieves López, Francisco (2015). Modelos Económicos en México. Artículo electrónico. ITESM.
- 44.North, D. (1993). Instituciones, Cambio Institucional y desempeño económico. Edit. FCE. México.

45. OECD (2016). Revenue Statistics 1945-2015. Disponible en: <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-19963726.htm>.
46. ORFIS (2010). Cuenta Pública. Gobierno del Estado de Veracruz, 2010.
47. ORFIS (2010). Situación de la Deuda Pública y Bursatilización. Deuda Directa. Fiscalización de la Cuenta Pública 2010. Pág. 55.
48. ORFIS (2011). Cuenta Pública. Gobierno del Estado de Veracruz, 2011.
49. ORFIS (2012). Cuenta Pública. Gobierno del Estado de Veracruz, 2012.
50. ORFIS (2013). Cuenta Pública. Gobierno del Estado de Veracruz, 2013.
51. ORFIS (2014). Cuenta Pública. Gobierno del Estado de Veracruz, 2014.
52. ORFIS (2016). Compendio del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior. Fase de Comprobación. Cuenta Pública 2015. Pág. 63.
53. ORFIS (2017). Clasificación Económica. Armonización Contable. 59 págs.
54. Reyes Tépatch, M. (2013). Los criterios normativos vigentes en la distribución de las participaciones y las aportaciones federales de México. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados. México, D.F. 56 págs.
55. Rincón Soto, I. y Torres Yarzagaray, O. (2013). Epistemología del pensamiento económico en la teoría liberal monetarista. 13 págs.
56. Robbins, Lionel Charles (1932). Ensayo sobre la naturaleza y significado de la ciencia económica. 114 págs.
57. Ros Bosch, Jaime (2013). Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México. Facultad de Economía, UNAM. 101 págs.
58. SCT (2015). Inventario de Bancos de Materiales 2015. Unidad General de Servicios Técnicos, Centro SCT Veracruz.
59. SEFIPLAN (2016). Información de Cuenta Pública Consolidada 2011-2015. Disponible en: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/transparencia/>.
60. SEFIPLAN (2016). Reporte de Resultados de las Evaluaciones de Desempeño Programa Anual de Evaluación 2016. Septiembre de 2016.
61. SEFIPLAN (2017). 4to Informe Trimestral del Gasto Público 2016. Cifras Preliminares.

62. SHCP (2012). Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2012.
63. SHCP (2014). Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2014.
64. SHCP (2016). Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2016.
65. SHCP (2012). Deuda Pública de entidades federativas y municipios. Informe del IV Trimestre 2011. Disponible en: <http://www.hacienda.gob.mx>.
66. SHCP (2013) Deuda Pública de entidades federativas y municipios. Informe IV Trimestre 2012. Publicado en la página web <http://www.hacienda.gob.mx>.
67. SHCP (2016). Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México, D.F., 73 págs.
68. SHCP (2016). Estimación del Gasto Público para 2016. Capítulo 2. Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Págs. 215-223.
69. Smith, Adam (1776). La Riqueza de las Naciones. Fondo de Cultura Económica. 917 págs.
70. Stigler, G. (1971). The theory of economic regulation. Bell Journal of Economics. Vol. 2, n. 1.
71. Stiglitz, Joseph E. (2003) El Rumbo de las reformas, hacia una nueva agenda para América Latina. 49 págs.
72. Stiglitz, Joseph E. (1986). La Economía del sector público. España. 379 págs.
73. Subprocuraduría de Legislación y Consulta (2014). Ley número 622 de ingresos del gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal 2016. Publicada en la Gaceta Oficial, de fecha veintiocho de diciembre del año dos mil quince.

74. Toboso, F. (1992). Metodología de la teoría de la elección pública. La conceptualización de los procesos políticos como procesos de intercambio. España. Vol. 3.
75. Vargas Sánchez, Gustavo (2006). Introducción a la Teoría Económica, Un enfoque latinoamericano. 29 capítulos.
76. Veracruz, Gobierno del Estado (2011). Comparecencia Secretaría de Finanzas y Planeación. 1er Informe de Gobierno. 44 págs.
77. Veracruz, Gobierno del Estado (2012). Comparecencia Secretaría de Finanzas y Planeación. 2do Informe de Gobierno. 45 págs.
78. Veracruz, Gobierno del Estado (2013). Comparecencia Secretaría de Finanzas y Planeación. 2do Informe de Gobierno. 47 págs.
79. Veracruz, Gobierno del Estado (2014). Comparecencia Secretaría de Finanzas y Planeación. 4to Informe de Gobierno. 55 págs.
80. Veracruz, Gobierno del Estado (2015). 5to Informe de Gobierno. Secretaría de Finanzas y Planeación, 540 págs.
81. Veracruz, Gobierno del Estado (2016). 6to Informe de Gobierno. Secretaría de Finanzas y Planeación, 417-460 pág.