



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**Fiscalización Superior como  
instrumento de mejora a la  
calidad institucional y su  
impacto en la disminución del  
endeudamiento público: caso  
Veracruz 2005-2015**

**T E S I S**

Que para obtener el título de

**Licenciada en Economía**

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

MARÍA FERNANDA DE PAZ LANDA

**TUTOR DE TESIS**

DR. PABLO TREJO PÉREZ



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., agosto 2019



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.

## AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser mi casa desde el día de mi admisión a la Escuela Nacional Preparatoria número 5 “José Vasconcelos”. A la Facultad de Economía, por aceptarme y permitirme formar las bases de lo que soy ahora.

Al Dr. Pablo Trejo Pérez, por inspirarme y alentarme a escribir sobre este tema, por su temple y su enorme disposición para poder ver terminado este trabajo.

Para Ángeles Landa e Isaac Landa, por su cariño y apoyo incondicional, esto es por ustedes y para ustedes. Pero, sobre todo gracias a ustedes. Que la vida me permita más días a su lado para seguir agradeciéndoles por tanto.

A mis padres: Ángel Landa, Fernando Alarcón, José De Paz, José Fernando Alarcón, Gustavo Landa y Francisco Javier Alarcón. Porque tuve la fortuna de contar con todos ellos cuando más los necesitaba.

A mis abuelas Olivia González y Vicenta De Marcos, por la dicha de ser mis primeras mejores amigas

A Juan Gómez, por tu amor, tu paciencia y tus infinitas ganas de verme convertida en la mejor versión de mí misma. Aquí soy y estoy contigo.

Para José Alberto Carrillo, hermano, por enseñarme con tu ejemplo que no importan las adversidades, siempre se puede.

A Javier Alarcón y Mariana Alarcón, mis hermanos de otras mamás.

A mis amigas: Grecia De la Mora, Tania Huerta, Brenda Hernández y Jimena Ortega. Ustedes han estado ahí desde el principio. Para Martha Lizbeth López y Guadalupe Martínez, ustedes me acompañaron hasta el final.

A todos los de Cámara de Diputados, especialmente a la Mtra. Claudia Edith Anaya Mota, Sara Belmares y Esteban Martínez, por recibirme con los brazos abiertos, por enseñarme el verdadero valor del trabajo en equipo y a no saber decir “no” cuando las cosas se ponen más difíciles, por ser mi familia durante tres años.

**A Tyler**, por tu compañía, por crecer juntos y por cuidarme en este viaje.  
Tenerte ha sido todo.  
Fueron 9 años maravillosos.

MARÍA FERNANDA DE PAZ LANDA.

## **AGRADECIMIENTOS ESPECIALES**

A mis sinodales: Dr. Ernesto Bravo Benítez, Lic. David Colmenares Páramo, Lic. Joaquín Vela González y Lic. Carlos Tello Macías, que tuvieron a bien aprobar este trabajo, gracias por su disposición; a todos los profesores de la Facultad de Economía, por engrandecer a la máxima casa de estudios.

## ÍNDICE GENERAL

Presentación	6
Introducción	7
Planteamiento del problema	8
Objetivos	14
Hipótesis	15
Importancia y Justificación	15
<b>Capítulo I. ESTRUCTURA Y PERFIL DE LA DEUDA PÚBLICA.</b>	
I.I Definición de la Deuda Pública.	18
I.I.I Causas del Endeudamiento Público.	21
I.II. El Marco Jurídico de la Deuda Pública.	24
I.III. Clasificación de la Deuda Pública.	27
I.III.I. Clasificación de la Deuda Interna del Sector Público Presupuestario.	29
I.III.II. Clasificación de la Deuda Externa del Sector Público Presupuestario.	30
I.IV. Medición de la Deuda Pública.	31
I.IV.I. Pasivos Contingentes.	32
I.IV.II. Requerimientos Financieros del Sector Público.	33
I.IV.III. Conceptos que integran los Requerimientos Financieros del Sector Público.	33
I.IV.IV. Deuda ampliada o Saldos Históricos de los Requerimientos Financieros del Sector Público.	37
I.IV.V Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	40
I.V. Deuda subnacional.	41
I.V.I Origen del endeudamiento en las Entidades Federativas.	42
I.V.II. Deuda de las Entidades Federativas: panorama actual	44
I.V.III. La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.	49
<b>Capítulo II. LA FISCALIZACIÓN: DEFINICIONES Y PRINCIPIOS</b>	
II.I Sobre la fiscalización, transparencia y la rendición de cuentas: el papel de cada uno en la gestión pública.	52
II.I.I Fiscalización	53
II.I.II Transparencia	57
II.I.III Rendición de Cuentas	58
II.II Fiscalización en el entorno internacional.	60
II.III Fiscalización Superior	61
II.III.I. Antecedentes.	62
II.III.II El Marco Jurídico de la Fiscalización en México	63
II.III.III Los entes fiscalizadores en México.	70
II.IV. El impacto de la fiscalización superior en el saneamiento de las finanzas públicas.	71
II.IV.I Revisión y evaluación.	73
II.IV.II Resultados de la fiscalización.	74

**Capítulo III. LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES EN EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN: UN ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA.**

III.I	Neoinstitucionalismo: fundamentos de una corriente ideológica.	76
III.I.I	Marco histórico del neoinstitucionalismo.	77
III.II	El diseño institucional en México.	80
III.III	La calidad institucional	81
III.III.I	La crisis actual de instituciones.	82
III.IV.	Instituciones y Fiscalización	84

**Capítulo IV. VERACRUZ: ESTADO DE EMERGENCIA FINANCIERA E INSTITUCIONAL.**

IV.I	Panorama Económico del Estado de Veracruz 2005-2015.	88
IV.I.I	Sector Primario.	89
IV.I.II	Sector Secundario.	90
IV.I.III	Sector Terciario.	91
IV.II	Finanzas Públicas del Estado.	91
IV.II.I	Ingresos	92
IV.II.II	Egresos	93
IV.II.III	Cuenta Pública	95
IV.II.IV	Deuda Pública del Gobierno de Veracruz	96
IV.II.V	Componentes de la Deuda Pública en la entidad federativa.	98
IV.II.VI	Evolución de la Deuda Pública Estatal 2005-2015	100
IV.III	Fiscalización Superior en el Estado de Veracruz 2005-2015	100
IV.III.I	Marco Normativo de la Fiscalización en el Estado de Veracruz	104
IV.III.II.	Los entes fiscalizables en la entidad federativa	106
IV.III.III	Revisiones de ORFIS	108
IV.III.IV.	Revisiones de la ASF	109
IV.IV	Fiscalización de deuda en el Estado de Veracruz	113

	Conclusiones.	116
	Bibliografía	120

## PRESENTACIÓN

El endeudamiento público ha sido un tema cuya relevancia ha trascendido en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. El enfoque de esta investigación corresponde al endeudamiento subnacional, tomando al estado de Veracruz como estudio de caso, al presentar un nivel de deuda superior al promedio respecto a las demás entidades federativas y un saldo de obligaciones financieras por encima de su producto interno bruto.

El gasto público es por sus funciones uno de los temas que más atención recibe desde el enfoque de la economía pública; siendo el financiamiento del gasto público el punto de partida para la definición del papel del Estado. De manera regular, desde que México se consolida como una Nación Independiente, los gastos de sus administraciones se han caracterizado por exceder sus ingresos.

En la actualidad nos encontramos ante un panorama de déficit público que ha ido de moderado a suntuoso, agravado por presiones fiscales internas, por el servicio de pago de deuda externa y la tendencia a la baja en ingresos petroleros en una economía fuertemente dependiente de ellos, como lo es la mexicana.

En la administración federal 2012-2018, se planteó una política de finanzas públicas sanas, encargada de restringir el financiamiento del déficit a través de deuda pública. Sin embargo, la situación de la economía mexicana, ante las presiones fiscales que ya se mencionaron; se han asentado incrementos considerables en el déficit primario, pero sobre todo en los registros ampliados de la deuda.

En este contexto macroeconómico del país, se identifica también que el estado de Veracruz se ha rezagado en su crecimiento y se ha visto incapaz de crear una estrategia que impulse el crecimiento estatal, por lo que ha recurrido al endeudamiento directo; lo cierto es que este tipo de administración financiera no sólo afecta el crecimiento económico generando más pobreza y frenando el desarrollo social, sino que claramente debilita y quiebra administraciones públicas.

**FISCALIZACIÓN SUPERIOR COMO INSTRUMENTO DE MEJORA A LA CALIDAD INSTITUCIONAL  
Y SU IMPACTO EN LA DISMINUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO:  
CASO VERACRUZ 2005-2015**

**INTRODUCCIÓN**

Ante la insistencia de la población mexicana de mejorar la realidad económica, política y social de nuestro país, cada vez es mayor la exigencia a los servidores públicos de tomar medidas que trasciendan efectivamente en la satisfacción de necesidades de una sociedad cada vez más demandante. Para satisfacer dichas necesidades, el sector público deberá contribuir a mejorar la asignación de recursos en la economía y favorecer un mejor empleo de los mismos.

Actualmente nuestro país atraviesa por un cambio institucional en pro de la rendición de cuentas y la transparencia; en el Congreso se han aprobado importantes reformas que buscan promover la eficiencia en el ejercicio del gasto público. Estos cambios institucionales toman mayor importancia al ser promovidos por la sociedad.

La importancia de la fiscalización en los procesos gubernamentales es que promueve un manejo transparente y honesto de los recursos públicos, remite actitudes con sentido ético y permite analizar los resultados de la gestión pública, principalmente aquella que produce impactos en el gasto. Para que la fiscalización superior pueda incidir en la disminución de los montos de endeudamiento, esta tesis considera como factores terminantes la *recuperación y reintegración* de recursos, derivados de sanciones a prácticas de irregularidades y actos de corrupción.

Para la exposición del análisis, el presente estudio se divide en cuatro capítulos: el primero aborda la estructura y perfil de la deuda pública; se identifican las causas del endeudamiento público, se estudia el marco jurídico que permite contratar deuda a las entidades de control presupuestal y se realiza una clasificación de la deuda por su tipología. En este apartado también se aborda la situación del endeudamiento en las entidades federativas.

En el segundo capítulo se desarrollan los conceptos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas; se realiza un breve esbozo histórico del proceso de fiscalización y se revisan brevemente las experiencias internacionales que han conformado los entes fiscalizadores que presiden en la actualidad; se establece la importancia de la fiscalización en la observación y monitoreo de los recursos públicos, así como la relevancia de la auditoría en la fiscalización.

En el tercer apartado de esta tesis se estudian las principales corrientes del neoinstitucionalismo y la aplicación de esta corriente ideológica en México. Se toma una perspectiva del sistema económico y el proceso jurídico, pues esta ideología subraya la necesidad de un marco conceptual y una perspectiva metodológica a través de la cual se analicen los aspectos políticos, sociales y económicos que estipulan las instituciones.

La corriente neoinstitucionalista es el sustento teórico de este trabajo; ha influido de modo decisivo en muchos campos del análisis económico desde la perspectiva de sus implicaciones políticas, como ocurre en esta investigación. En este sentido la relación entre los responsables del manejo de recursos públicos y quienes son beneficiados por ellos, se define a través de las instituciones.

En el cuarto y último capítulo se revisa en concreto al Estado de Veracruz; de manera específica la situación de sus finanzas públicas en un tema que ha recibido importancia mediática: la contratación de deuda. Se realiza una investigación cuantitativa en la evolución de las obligaciones financieras de la entidad federativa, a partir del año 2005, donde los montos toman relevancia al representar buena parte del producto interno bruto estatal y comprometiendo los recursos federales que recibe en forma de participaciones.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La sintomatología que se ha manifestado con mayor fuerza en las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales en México se llama deuda pública y cada vez es mayor el número de entidades que incrementan los niveles de esa deuda para dar cumplimiento a compromisos que irremediablemente se deben atender por vincularse a la prestación de servicios públicos a la ciudadanía y el pago de obligaciones salariales o de carácter financiero, por citar algunos (Corona y Guadarrama, 2012).

“A diferencia de los otros tipos de deuda, donde la literatura es extensa, la deuda de entidades subnacionales ha recibido escasa atención como objeto de estudio. No es sino hasta recientemente que la disciplina de la economía se concentra un poco más en estudiarla”<sup>1</sup>. El tema cobra una especial relevancia a partir de la descentralización fiscal que buscaba una mejor asignación de recursos; misma que se enfrentó al debilitamiento de la disciplina fiscal de las entidades federativas.

El Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO, 2015), ha identificado en estudios recientes cómo el endeudamiento de estados y municipios ha mostrado una tendencia de crecimiento acelerado. Las experiencias históricas como la crisis de la deuda de 1982 o la crisis financiera de 2008 han demostrado la falta de control y facilidad con la que se pueden endeudar los gobiernos estatales y municipales.

Mientras que a principios del año 2000 el promedio de deuda de entidades federativas y municipios respecto a participaciones federales era cerca del cincuenta por ciento, a mediados del 2015, dicho nivel superó el ochenta por ciento, con un monto de más de 530 mil millones de pesos, equivalente a cerca del tres por ciento del PIB con un crecimiento significativo al multiplicarse prácticamente por tres entre 2005 y 2012, como lo señala el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2016).

---

<sup>1</sup> Hernández Trillo, F. (2003), “Deuda Subnacional”, La Economía de la Deuda. Lecciones desde México, Fondo de Cultura Económica, México, p. 212.

Hay razones que explican al menos parcialmente el fuerte endeudamiento en este periodo, pero la preocupación al respecto se relaciona más con los niveles de deuda en los que los gobiernos estatales han incurrido en muy poco tiempo y en ocasiones, en circunstancias poco transparentes (Hurtado y Zamarripa, 2013).

Promover la regulación en materia de responsabilidad hacendaria y financiera, permite a la administración pública guiarse bajo ciertos criterios que incentivan una gestión responsable en el crecimiento económico y la estabilidad en las finanzas públicas. Puesto que los montos y los propósitos del endeudamiento de los gobiernos descansan en los criterios de política económica y ciertas consideraciones de carácter financiero, la labor de fiscalización debe establecer que las decisiones adoptadas cuenten con bases documentales completas y confiables de los empréstitos contraídos.

Asimismo, la fiscalización debe identificar cuando el servidor público, a cualquier nivel realice falta administrativa en el manejo del recurso para proseguir a la persecución del delito. La sentencia de las fiscalías persecutoras debe priorizar la recuperación del recurso para que este sea reintegrado a las arcas estatales y ser utilizado como parte del siguiente ejercicio fiscal.

Se identifica un problema trascendental en relación con la deuda pública, y es que a pesar de que actualmente existe un monitoreo de los empréstitos, de carácter constante y sujeto a una revisión permanente; factores como la corrupción, el abuso de poder, los malos manejos de las finanzas públicas, la opacidad y discrecionalidad de los gobiernos, no permiten que la fiscalización realice un proceso efectivo que culmine en la recuperación del recurso y la indemnización de daños al erario.

En particular, la posibilidad de que un nivel superior de gobierno pueda rescatar financieramente a las entidades federativas que enfrentan problemas financieros, introduce incentivos negativos que pueden generar que los gobiernos continúen incumpliendo con sus obligaciones fiscales.

De aquí, que el proceso de fiscalización, persecución del delito, sentencia, recuperación del recurso y, por último, reintegro al erario, no tenga el impacto que debería en los ingresos de las entidades federativas.

Desde la perspectiva institucional, esta problemática adquiere mayor relevancia en el contexto de la corrupción. En efecto, existen elementos que alimentan la legítima preocupación de la sociedad sobre el papel de la corrupción del sector público, en el desempeño de la economía. La corrupción reduce la credibilidad y la confianza, tanto de los ciudadanos como de los empresarios acerca de las políticas públicas (Ayala, 2001).

Ayala (2001), en su obra *Economía del Sector Público Mexicano*, atribuye este fenómeno, en parte a las deficiencias del control gubernamental, la desviación de recursos, el daño moral, el oportunismo de políticos y burócratas, y la búsqueda de la renta de los grupos de interés; y que no sólo influyen en la ineficiencia del gobierno en sí misma, sino que ponen en peligro la estabilidad económica y política, el estado de derecho, y llegan a desprestigiar los esfuerzos de reforma política.

Tan solo de 2010 a 2015, el total de deuda de los estados se disparó un 70 por ciento a 536 mil 269 millones de pesos<sup>2</sup>. Por su parte, el estado de Veracruz incrementó de manera desproporcionada el monto de su deuda pública durante los últimos 15 años; además del problema que representan los montos *per se*, Barcelata (2015) afirma que existen vacíos de información en los que incurre la administración del estado, respecto al monto de la deuda pública, mismos que representan una grave falta a la legalidad en materia de transparencia y de rendición de cuentas.

“Los cálculos más conservadores hablan de una cifra cercana a 43,000 millones de pesos. Los críticos de [el ex gobernador de Veracruz] Javier Duarte ponen el total muy por arriba de 60,000 millones”<sup>3</sup>; pasivos no bancarios y deudas con otras entidades

---

<sup>2</sup> “Deuda pública estatal crece casi 4 veces en los últimos 10 años”. Vanguardia MX, 16-02-2016.

<sup>3</sup> González, Luis M. (2015) “Veracruz, una deuda en forma de bomba”. El Financiero, 24-04-2015.

públicas como los municipios las que explicarían parte de esta gran diferencia, además del servicio de la deuda que pasó de 581 millones de pesos en 2010 a 4,679 millones en 2015.

A Veracruz se le considera así, porque su Índice de Solvencia Financiera<sup>4</sup>, equivale al 131.4 por ciento. En general, se reconoce que la estabilidad financiera de un estado está muy comprometida, cuando este índice está por encima del 50 por ciento, por lo que la situación de Veracruz resulta ser muy delicada, pues está muy por arriba de ese valor.

En este trabajo se examinan los montos de la deuda del estado de Veracruz con el fin de determinar si efectivamente existen riesgos de insostenibilidad o insolvencia en el corto plazo; pero, sobre todo, si los trabajos de fiscalización en esa entidad federativa han alcanzado metas reales cuya incidencia impacte en la deuda contratada.

Enfocar el análisis en el estado de Veracruz implica ahondar en una entidad federativa cuya población padece los estragos de malos manejos en las finanzas públicas; al cierre de 2015, la deuda veracruzana alcanzó los 42,201 millones de pesos<sup>5</sup>. Estos elevados montos son resultado de una política estatal de endeudamiento, que hizo crecer la deuda de una manera acelerada, contrasta con el observado en 2010 que era de 21,500 millones de pesos<sup>6</sup>.

Eso solo en el tema de deuda pública, un ejemplo más de casos vinculados a delitos en la acción gubernamental fue en 2013, cuando la Auditoría Superior de la Federación realizó observaciones por un monto de 5,179 millones de pesos que corresponden a recursos del Acuerdo de Coordinación entre la Secretaría de Salud y el Gobierno de Veracruz (4,207 millones de pesos) y al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA, por 971.4 millones de pesos)<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Es un índice que se calcula tomando los porcentajes de Deuda Pública (DP) respecto a las Participaciones Federales (PF);  $(DP/PF)*100$

<sup>5</sup> Cuenta Pública 2015, Tomo I Resultados Generales, p. 241

<sup>6</sup> *Op. Cit.*

<sup>7</sup> ASF (2014). Cuenta Pública 2013.

En segundo lugar, se ubican las observaciones por la administración de recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) por una cantidad de 2,047 millones de pesos. Le sigue el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) con 1,416 millones de pesos y el Fondo Regional (FONREG) con 1,106 millones de pesos<sup>8</sup>.

Estos malos manejos y la falta de responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos sin duda están afectando el desarrollo de Veracruz. Impiden que el dinero público sirva para aplicarse a programas que impulsen el crecimiento económico y disminuyan la pobreza, el quebrantamiento por malos manejos es grave, y como consecuencia se agrava aún más el rezago social y económico de los veracruzanos. En los últimos años la severa crisis económica que sufre el estado de Veracruz ha afectado de forma desmedida los ingresos que perciben los hogares veracruzanos. Por ejemplo, en 2015 el número de hogares que sólo comieron una vez o que dejaron de comer por falta de dinero fueron 433 mil 480 hogares<sup>9</sup>, con lo que el estado se posiciona en el 2° lugar a nivel nacional entre los estados con una situación económica más compleja.

Los recursos públicos son escasos y por lo tanto no alcanzan a cubrir la totalidad de demandas que los grupos, comunidades e individuos tienen para satisfacer sus necesidades básicas, y en millones de casos, remediar sus condiciones precarias. En consecuencia, el destino de estos recursos debe ser eficaz, honesto y efectivo para cubrir sus metas y objetivos.

La administración del ex gobernador del Estado, Javier Duarte de Ochoa, heredó a Veracruz la deuda pública más grande de su historia. Por su composición, estos niveles de deuda sobrepasan los límites de la racionalidad financiera, de la responsabilidad administrativa y de la ética política, al contratar montos de deuda pública que exceden la capacidad de pago del gobierno y que ponen en riesgo el desarrollo del estado.

---

<sup>8</sup> *Op. Cit.*

<sup>9</sup> INEGI (2016). Datos de la encuesta intercensal 2015.

## **OBJETIVO GENERAL**

Analizar en el marco institucional vigente que permite en México el endeudamiento público, haciendo énfasis en aquel que contratan las entidades federativas dado el caso de estudio; comprobar si los órganos internos de control responsables de fortalecer y hacer integral la prevención, el control, la supervisión, la fiscalización, la evaluación, la sanción y el desarrollo de la gestión pública, tienen un impacto positivo en el reintegro de recursos públicos, es decir, que el total de recursos procedentes de ejercicios de fiscalización que derivaron en reintegros y bienes enajenados, se contabilizaran como ingresos al erario estatal y su efecto fuera una disminución en los montos de endeudamiento público.

## **OBJETIVOS PARTICULARES**

1. Identificar los elementos que constituyen la deuda pública; su clasificación, marco jurídico, medición y panorama actual; con este análisis, identificar si existe un ordenamiento legal que establezca un parámetro que limite el endeudamiento de las entidades federativas.
2. Destacar la importancia que tiene la fiscalización superior a través de la revisión de sus componentes, sus antecedentes, su ejercicio y el impacto de sus resultados; enfatizar en la relación que tiene la fiscalización con la transparencia y la rendición de cuentas.
3. Fundamentar, desde el enfoque neo-institucionalista si la fiscalización superior se encuentra ante un nuevo diseño institucional que acentúa la cultura de la rendición de cuentas.
4. Identificar cuáles son los principales factores económicos, financieros e institucionales que han influido en la contratación de obligaciones financieras en Veracruz y explicar cómo está compuesta la deuda del estado en su totalidad; comprobar si la fiscalización ha sido un factor determinante para frenar y revertir los niveles de endeudamiento y de ser afirmativo, a través de qué mecanismos.

## **HIPÓTESIS**

Contar con instituciones cuyas atribuciones y funciones específicas sean rendir cuentas, transparentar, vigilar y sancionar en los rubros referentes al endeudamiento en la entidad federativa, comprobará que los recursos provenientes de deuda se han administrado conforme a la legislación vigente y reducirá los canales formales e informales que dan pie a conductas ilícitas; lo anterior brindará al estado de Veracruz la oportunidad de reintegrar aquellos montos observados donde las auditorías arrojen sanciones relacionadas con daños y perjuicios al erario.

## **IMPORTANCIA Y JUSTIFICACIÓN**

Desde una perspectiva estrictamente económica, el estudio de la deuda tanto del gobierno federal, de los estados y los municipios; como del sector financiero y de la población en general es relevante y merece atención. El riesgo en el caso del sector público es que la deuda de algunas entidades sea insostenible financieramente. Si ello sucede en uno o varios estados, la deuda se debe reestructurar de alguna forma, lo que implica costos para acreedores y ciudadanos.

Por otra parte, el estudio de las instituciones “es un reto para los economistas (...) ya que les permite analizar los arreglos institucionales sobre los cuales se tomarán las decisiones, investigar cómo y por qué han cambiado a lo largo del tiempo estos procesos e instituciones, y finalmente considerar cómo han afectado tales cambios los cursos de acción alternativos de los tomadores de decisiones”<sup>10</sup>.

La certeza que tienen las entidades de recibir recursos impide mejorar o replantear los mecanismos para incrementar los ingresos propios o desarrollar nuevas fuentes de recursos en cada entidad. La búsqueda de estabilidad basada en los recursos de

---

<sup>10</sup> Chandler, A. (1973) “Decision Making and Modern Institutional Change”, *The Journal of Economic History*, vol. XXXIII, num 1, marzo 1973.

procedencia federal se ha convertido en una obstinación para las administraciones locales y municipales, lo que genera un círculo vicioso y hace de esta dinámica un desincentivo para la modernización de las tesorerías y haciendas locales (Corona y Guadarrama, 2012).

Por otro lado, si la deuda fuera insostenible para una mayoría de entidades el problema podría llegar a ser sistémico y nacional. Aunado a esto, el endeudamiento público se relaciona con aspectos político-económicos de importancia fundamental como la falta de transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos y en términos generales, de corrupción y de falta de planeación y operación técnica de los recursos.

La deuda pública ha sido símbolo de la desconfianza de la población con respecto a su gobierno, pero en la actualidad ha sido impulso de la transparencia y del cambio institucional. El endeudamiento público resulta más complicado que el financiamiento a personas y empresas debido a que, en los casos de estados o municipios, los gobiernos tienen la obligación de prestar servicios públicos por lo que la ejecución de garantías distintas a flujos de ingresos o transferencias de terceros predeterminados, sería muy complicada.

Por ello se requiere una regulación especial. Sin ella, la incertidumbre seguramente acabará encareciendo el crédito de manera innecesaria ya que el mercado está sujeto a elevados riesgos. Las irregularidades en la revisión directa de la Cuenta Pública en materia de obligaciones son: el pago de intereses, comisiones o costo de la deuda, sin que las entidades documenten fortalezas en sus finanzas.

La experiencia demuestra que el camino para llegar a un acuerdo de prácticas y reglas entre los distintos niveles de gobierno que empaten en una normativa enfocada a reducir el endeudamiento público es sumamente difícil y en algunos momentos, México ha perdido capacidad para definir tanto sus políticas fiscales, financieras y monetarias, como en la definición del propio modelo de país.

Los asuntos públicos, tales como la política o la democracia, nos conciernen a todos; los miembros que conformamos una sociedad, manifestados en forma plural o individual en llamado a quienes gestionan o tramitan recursos públicos, tenemos la atribución y consecuente obligación, de exigirles una rendición de cuentas clara, precisa, accesible y oportuna, para poder evaluar el uso y destino de los mismos, sus beneficios y la consecución de los objetivos y metas implícitos en su utilización.

La posición de esta tesis asienta la idea de que la fiscalización superior como ejercicio de las instituciones permite el acceso a lo público. Institucionalizar las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas puede influir en la mejora de los organismos gubernamentales, dotándolos de legalidad, eficacia, eficiencia y objetividad.

Para el caso concreto de Veracruz, entidad federativa que ha destacado en la opinión pública por los malos manejos administrativos y financieros (ya que fue el estado que registró el mayor monto de observaciones en la administración de recursos federales), se requiere una evaluación objetiva e integral, que permita conocer el cumplimiento de metas y objetivos de la administración, que teniendo pleno poder de decisión, conllevan la consecuente obligación de rendir cuentas en forma transparente, oportuna y accesible.

Los métodos utilizados para sustentar esta tesis son de carácter deductivo, descriptivo, cualitativo y cuantitativo a través de una exhaustiva investigación bibliográfica que permitiera dar a conocer el marco normativo de la deuda pública; hemerográfica que fundará las bases del planteamiento del problema en la coyuntura actual; y la recopilación de datos estadísticos que ayudaron a diagnosticar cuantitativamente las áreas de oportunidad para resarcir una de las fallas en la estructura institucional que más aquejan a las finanzas públicas de nuestro país.

## Capítulo I. ESTRUCTURA Y PERFIL DE LA DEUDA PÚBLICA

“La creciente importancia de la deuda pública en las diferentes economías del mundo, muestra que este concepto es relevante no sólo en lo que a las finanzas públicas se refiere, sino también en cuanto a su influencia sobre el bienestar presente y futuro de un país.”

—José Ayala Espino.

### I.I. Definición de la deuda pública

Para Ayala (2001), la deuda pública constituye una obligación que adquiere un gobierno de pagar un rendimiento monetario a los que retienen legalmente los documentos de deuda en un momento dado. Asimismo, es necesario que la deuda contratada en el presente sea empleada para financiar bienes de consumo durables que se traducirán en beneficios futuros.

Una definición más es la que presentan Samuelson y Nordhaus (1992), para quienes la deuda pública la constituyen los préstamos totales o acumulados recibidos por el Estado; en otros términos, es el valor monetario total de los bonos del Estado que se encuentran en manos del público (familias, bancos, empresas, extranjeros y dependencias no gubernamentales).

Retchkiman (1987) acota la definición de deuda pública como “...el crédito, un acto de confianza puede ser privado y público; el primer caso, se refiere a promesas de pago con las que se comercia entre particulares, siendo el crédito público aquél en que interviene el Estado, que entrega instrumentos de pago futuro a inversionistas de todo tipo, tanto institucionales como individuales, por recursos monetarios.”

Somers (1970), en su libro Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, sitúa la deuda pública como el medio del que se sirve el gobierno para proveernos de dinero que en otra forma no tendríamos, enmarcando a la deuda como un acto de gobierno de las finanzas gubernamentales.

Por otra parte, Dornbusch y Fischer (1988) sostienen que la deuda pública está integrada por la totalidad de bonos públicos (o activos sobre el sector público) que se encuentran en circulación. De las anteriores definiciones resaltan los siguientes aspectos:

- La deuda pública representa una obligación establecida por el gobierno (prestatario), con aquellos que compran los títulos gubernamentales (prestamistas).
- Este compromiso implica que el gobierno se compromete a regresar el préstamo (principal), en un periodo determinado con los intereses devengados (establecidos por la tasa de interés).
- La relación entre el gobierno y los tenedores de valores públicos, es de carácter intertemporal, ya que el gobierno se convierte en el nexo por medio del cual las generaciones futuras tendrán que liquidar la deuda a los prestamistas cuando los plazos se venzan. Ahí la importancia de que los créditos que el gobierno adquiere de los particulares se conviertan en proyectos que promuevan el desarrollo socioeconómico.

La deuda, en primera instancia, representa un contrato que permite a los prestamistas suavizar su consumo a través del tiempo, y a los prestatarios aprovechar oportunidades de inversión; dicho contrato representa una promesa de pago, cuyo cumplimiento es incierto. Además, permite el traslado de recursos de los ahorradores a los inversionistas, y representa una transacción de un activo intangible (Hernández, 2003).

La deuda pública se considera como un ingreso extraordinario, es decir, es una parte de aquellos recursos financieros que recibe el sector público de manera irregular o complementaria, aunque en el caso de México, a partir de los años setenta se convirtió en un tipo normal de cobertura del gasto público, sobre todo en los grandes programas de inversión (Ayala, 1999).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) define la deuda pública como una herramienta de financiamiento necesaria para fomentar el crecimiento económico y apoyar la inversión pública productiva, siempre y cuando se utilice para los fines establecidos en la Ley y de manera responsable.

En los Artículos 1° y 2° de la Ley Federal de Deuda Pública se definen dos conceptos básicos que explican los conceptos de “deuda pública” y “financiamientos”:

*“Artículo 1o. Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:*

*I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.*

*II.- El Departamento del Distrito Federal.*

*III.- Los organismos descentralizados.*

*IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.*

*V. Las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y*

*VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.”*

*“Artículo 2o.- Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:*

*I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.*

*II.- La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.*

*III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y,*

*IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.”<sup>11</sup>*

En la Ley General de Contabilidad Gubernamental se define a la Deuda Pública como “las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos federal, estatales, de la Ciudad de México o municipales, en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> H. Congreso de la Unión (2016), Ley Federal de Deuda Pública:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136\\_270416.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136_270416.pdf)

<sup>12</sup> H. Congreso de la Unión (2016), Ley General de Contabilidad Gubernamental:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_301215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_301215.pdf)

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, considera a la deuda pública como “un instrumento útil dentro de la economía de cada país, porque permite que la inversión pública no dependa exclusivamente del nivel de ahorro del gobierno o del ahorro interno de la economía, sino a través de créditos externos y endeudamiento interno se pueda financiar el déficit que se tenga”<sup>13</sup>.

### **I.I.I. Causas del Endeudamiento Público**

Los ingresos de la Federación son siempre un tema importante para el desarrollo económico. El Estado mexicano, como cualquiera en el mundo, requiere disponer de los recursos suficientes para cumplir con sus funciones básicas. El gobierno obtiene ingresos de distintas fuentes, la principal es la recaudación de impuestos, seguido por los ingresos no tributarios como son las aportaciones de seguridad social, los derechos, las contribuciones especiales, productos, etc.

Otra fuente de financiamiento es el crédito público. Esta fuente de recursos tradicionalmente se ha clasificado en el rubro de los aprovechamientos; sin embargo dada su trascendencia en la vida hacendaria contemporánea, ha alcanzado especial importancia pues los créditos permiten al gobierno local disponer de recursos ajenos cuando no se cuenta con los montos suficientes para la adquisición de bienes y servicios o para la realización de obra pública (Ayala, 2001).

La deuda pública no solo tiene como función suavizar el gasto gubernamental en el tiempo, sino que puede utilizarse como un instrumento para la consecución de propósitos distintos; recientemente se ha utilizado para prevenir o disminuir la probabilidad de un ataque especulativo, o bien, para manejar la las expectativas de un programa antiinflacionario o usar la inflación deliberadamente para disminuir el valor real de la deuda, aspecto que perjudica a los tenedores de deuda (Hernández, 2003).

---

<sup>13</sup> CEFP (2009) Evolución de la deuda pública en México y sus principales componentes.

Al igual que ocurre con cualquier otro agente económico, el sector público puede recurrir al endeudamiento siempre que necesite irrumpir en un momento determinado más gastos que los que puede financiar con ingresos propios. Si este endeudamiento se destina a gastos productivos que generan en el futuro mayores niveles de renta, podrá hacer frente a su amortización más el servicio de la deuda.

El déficit público está relacionado con el monto de deuda pública interna y externa; a un déficit público elevado, le corresponden elevados niveles de deuda. Las instituciones que fijan las restricciones y formas de financiamiento de un déficit determinan la estructura, tamaño, y características del presupuesto y por consecuencia, tener un impacto decisivo en el balance presupuestal.

“El problema de la deuda pública se ha trivializado como un fenómeno con una sola causa: exceso de gasto público por encima de los ingresos tributarios [...] la deuda pública bien puede tener muchas otras causas”<sup>14</sup>. Existen dos factores fundamentales que parecen recibir poca atención, a pesar de ser las principales causas de endeudamiento público en México (Ortíz, 2007):

1. Inversión pública por encima del ahorro público que entonces tiene que ser financiada con endeudamiento.
2. Intervención pública para atender déficits privados en situaciones críticas. Esta situación se presenta en tres grandes vertientes:
  - Endeudamiento público para cubrir el déficit en cuenta corriente.
  - Subsidios a empresas públicas o privadas.
  - Endeudamiento en el rescate de empresas privadas presumiblemente por causa de utilidad pública.

---

<sup>14</sup> Ortiz C., E. (2007) “Deuda Pública: déficit privado y endeudamiento público”; *Agenda Para el Desarrollo* Vol. VI Financiamiento del Crecimiento Económico, Calva, José Luis (coord.) p.208

En las tres vertientes señaladas, existe una manifestación expresa de Ortiz (2007), que explica por qué la autoridad pública contrata endeudamiento público para sostener políticas públicas en alguna dirección; o bien, para sostener bajos precios de bienes públicos, suministrar apoyos fiscales directos a sectores productivos bajo la presunción de que así se impulsa la economía nacional; y por último, el rescate a empresas privadas en situación de quiebra para evitar que desaparezcan.

El déficit de cuenta corriente se puede atribuir a todo tipo de política, sea destinada a proteger la industria, a controlar la inflación o a proteger los bancos y empresas endeudadas en dólares, o cualquier otro factor macroeconómico. El costo real de sostener una tasa de cambio sobrevaluada es la acumulación de deudas para cubrir ese déficit, por lo que, en los momentos de ajuste crítico, el déficit privado puede convertirse en público.

Como señala Ortiz (2007), la acumulación de deuda no ha sido claramente la causa de la crisis, sino que es en las crisis que se dispara el endeudamiento público en tanto que se requiere intervenir de manera masiva en el rescate de empresas o bancos. La emisión de deuda pública durante algunos periodos compromete una parte del gasto público que se puede realizar en los periodos siguientes, como consecuencia de la necesidad de hacer frente los costos financieros de las obligaciones.

La contratación de deuda atribuible a inversión pública por encima del ahorro público fue una causa importante de endeudamiento en diferentes momentos históricos de la economía nacional, mas no el determinante primordial de su incremento; el origen del endeudamiento público no se encuentra de manera esencial en el exceso de gasto corriente sobre los ingresos corrientes.

En los criterios de política actuales es cada vez más notorio el manejo de los déficits privados por parte de los gobiernos en los tres niveles, a pesar de ser un tema que se ha manejado con discrecionalidad. Desde la perspectiva de la regulación, existen conceptos a considerar para que el déficit presupuestario se considere como deuda pública.

## I.II. El Marco Jurídico de la Deuda Pública

El marco jurídico actual de la deuda pública puede ser identificado con cuatro tipos de normas jurídicas: la Norma Constitucional; la Ley General de Deuda Pública; las leyes relativas al presupuesto federal, de la administración pública y de su fiscalización; así como la normatividad sobre la transparencia pública de la información del Gobierno Federal.

El marco constitucional y legal de la deuda pública se estipula en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el Artículo 73, fracción VIII se encuentran asentadas las disposiciones en materia de disciplina financiera, donde el Congreso tiene facultades en materia de deuda pública para “celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”<sup>15</sup>.

Queda establecido que “ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado (...)”<sup>16</sup>.

La Ley General de Deuda Pública entró en vigor por primera vez en el año de 1977; fue reformada en 1995 para dar relevancia y tratamiento contable privativo a los pasivos contingentes<sup>17</sup>. Esta Ley cambia de nombre en el año 2016 y entra en vigor como Ley Federal de Deuda Pública; ahora considera que los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión sean la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

---

<sup>15</sup> Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capítulo II “Del Poder Legislativo”, Sección III “De las Facultades del Congreso”.

<sup>16</sup> *Op. Cit.*

<sup>17</sup> El tema de “pasivos contingentes” se aborda más a fondo en la sección I.IV.I “Los pasivos contingentes” de este documento.

Mientras que la deuda pública federal se considera parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, que es aprobado única y exclusivamente en la H. Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de la aplicación, interpretación, manejo y registro de la deuda pública, en un ambiente normativo de menor rango y sin poder constitucional aparente.

De acuerdo a la normativa actual y por mandato constitucional, el Congreso está facultado para establecer en las leyes las bases generales para que las Entidades Federativas, los Municipios y la Ciudad de México puedan incurrir en endeudamiento; pero esta vez también deben estar instituidos “los límites y modalidades bajo los cuáles dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan”<sup>18</sup>.

La importancia de establecer en la Ley los límites, control y registro de los recursos contraídos a través de deuda, marca un nuevo parámetro para extinguir la constante resistencia gubernamental a transparentar y revelar la deuda.

Por último, en la Ley de Ingresos de la Federación (artículo 2º) se establecen los límites de endeudamiento público, tanto interno como externo para el año fiscal correspondiente:

*Artículo 2o. Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación [...]. Asimismo, el Ejecutivo Federal podrá contratar obligaciones constitutivas de deuda pública interna adicionales a lo autorizado, siempre que el endeudamiento neto externo sea menor al establecido en el presente artículo en un monto equivalente al de dichas obligaciones adicionales. El Ejecutivo Federal queda autorizado para contratar y ejercer en el exterior créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, así como para canjear o refinanciar obligaciones del sector público federal, a efecto de obtener un monto de endeudamiento neto externo de hasta 6 mil millones de dólares de*

---

<sup>18</sup> Artículo 73 constitucional, Fracción VIII. Reformado el 26/05/2015 para la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción.

*los Estados Unidos de América, el cual incluye el monto de endeudamiento neto externo que se ejercería con organismos financieros internacionales.*

*De igual forma, el Ejecutivo Federal y las entidades podrán contratar obligaciones constitutivas de deuda pública externa adicionales a lo autorizado, siempre que el endeudamiento neto interno sea menor al establecido en el presente artículo en un monto equivalente al de dichas obligaciones adicionales. El cómputo de lo anterior se realizará, en una sola ocasión, el último día hábil bancario del ejercicio fiscal de 2016 considerando el tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana que publique el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, así como la equivalencia del peso mexicano con otras monedas que dé a conocer el propio Banco de México, en todos los casos en la fecha en que se hubieren realizado las operaciones correspondientes...<sup>19</sup>*

La sostenibilidad de las finanzas públicas de los gobiernos de las entidades federativas y municipios depende sin duda del nivel de apalancamiento que tienen y del monto del servicio de la misma. La deuda pública de las entidades federativas, municipios y organismos que contratan con la banca comercial y la banca de desarrollo, debe destinarse a la inversión pública productiva, acorde al artículo 117 Constitucional.

En la fracción VIII del mismo artículo, establece que los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

En el 2015, con la finalidad de armonizar las condiciones de disciplina financiera, también se estableció en el 117 constitucional que las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

---

<sup>19</sup> H. Congreso de la Unión (2016). Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF\\_2016.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2016.pdf)

### I.III. Clasificación de la Deuda Pública

Para clasificar la Deuda Pública, se consideran aspectos como su origen, su periodo de contratación, por el tipo de acreedor financiero, por moneda de contratación, por país de origen y por instrumento. Para fines de esta investigación, se utiliza la clasificación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas para quedar como sigue:

- **Por su origen.** La deuda se clasifica en “interna y externa”, tomando en cuenta el criterio de la residencia del poseedor de la deuda, el cual está en función de la ubicación y no de la nacionalidad del acreedor.

Se entiende por deuda interna bruta a los financiamientos que obtiene el sector público, directamente o a través de sus agentes financieros, en el mercado doméstico, mediante la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones, cuyas características principales son el ser pagaderos dentro del país y en pesos mexicanos.

Con deuda externa bruta se hace alusión a los créditos contratados por el sector público en forma directa o a través de sus agentes financieros con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero en moneda diferente a la moneda nacional.

Para revisar la evolución de la deuda pública, ésta se contabiliza en cuatro variantes que sirven de insumo para medir el endeudamiento interno y externo del sector público federal (CEFP, 2004):

- **Deuda Externa Bruta:** Está constituida por la suma de todos los pasivos del sector público contratados con residentes en el exterior, denominados en moneda extranjera.

- Deuda Externa Neta: Se define como la deuda externa bruta menos los activos financieros en el exterior a favor del Gobierno Federal y el sector paraestatal.
  - Deuda Interna Bruta: Considera todos los pasivos del sector público federal con inversionistas nacionales, pagaderos en moneda nacional.
  - Deuda Interna Neta: Se define como la deuda interna bruta menos los saldos de la cuenta corriente que lleva el Banco de México al Gobierno Federal.
- **Por periodo de contratación.** Los datos de deuda se clasifican de acuerdo con su plazo original de contratación en corto y largo plazo: el primero se refiere a los préstamos que se obtienen a plazo menor de un año, mientras que el segundo se refiere a los préstamos que se contratan a un plazo de un año o más.
  - **Por fuente de financiamiento.** Esta clasificación toma en cuenta la naturaleza de los acreedores financieros como son, para la deuda externa: Mercado de capitales, Organismos Financieros Internacionales, Mercado bancario, Comercio exterior, Deuda reestructurada y Pasivo Pidiregas<sup>20</sup>. Para la deuda interna tenemos: Valores gubernamentales, Banca comercial, Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE), entre los más importantes.
  - **Por moneda de contratación.** Corresponde a la moneda de origen o divisa en la cual se contrató el crédito.
  - **Por país de origen.** Se refiere al país de origen de la institución financiera acreedora.
  - **Por instrumento.** Esta clasificación obedece a las características jurídicas de los instrumentos que describen la relación que existe entre el acreedor y el deudor. Los instrumentos que actualmente están vigentes son los pagarés, bonos, valores gubernamentales y los contratos o líneas de crédito.

---

<sup>20</sup> Se refiere a los movimientos de deuda directa, ligados a los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Los Pidiregas son proyectos de inversión autofinanciables con impacto económico cuando se realizan y su registro presupuestario es diferido en el tiempo, de acuerdo con los artículos 18 de la Ley General de Deuda Pública y la normatividad presupuestaria vigente.

### **I.III.I. Clasificación de la Deuda Interna del Sector Público**

Como se mencionó en la clasificación de deuda por fuentes de financiamiento, la deuda interna del Sector Público está integrada por:

- a)** Valores gubernamentales: corresponden a los títulos de deuda emitidos por el Gobierno Federal a través del Banco de México en su papel de agente financiero.

Los instrumentos vigentes son:

- Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes).
- Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (Bondes).
- Bonos de Desarrollo (Bondes D).
- Bonos de Desarrollo a tasa fija (Bonos) y
- Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (Udibonos).

- b)** Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR): son los recursos provenientes de las aportaciones para el retiro de los trabajadores que, al depositarse en el banco central como disponibilidad del Gobierno Federal, se consideran dentro de su pasivo.
- c)** SIEFORE. Se refiere a las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro, las cuales reciben recursos del SAR por concepto de traspasos y los invierten en valores gubernamentales.
- d)** Saneamiento Financiero. Es el apoyo económico otorgado por el Gobierno Federal a través del Ramo 34, Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.
- e)** Banca Comercial. Son líneas o contratos de crédito con la Banca Comercial Mexicana.
- f)** Otros. Se refiere a otros pasivos de deuda del Sector Público denominados en moneda nacional diferentes a los señalados anteriormente.

### **I.III.II. Clasificación de la Deuda Externa del Sector Público Presupuestario**

En este contexto, y siguiendo el orden de clasificación de Deuda Interna, la Deuda Externa del sector público está integrada por:

- a)** Mercado de Capitales. Se refiere a las colocaciones públicas en los mercados internacionales de capital, a través de emisiones de bonos públicos, de los programas de pagarés a mediano plazo y de papel comercial.
- b)** Organismos Financieros Internacionales. Corresponde a los financiamientos contratados con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- c)** Mercado Bancario. Recursos obtenidos en forma directa a través de la Banca Comercial.
- d)** Comercio Exterior. Son los préstamos otorgados entre los Gobiernos a través de sus bancos oficiales, o bien, contratados a través de la banca comercial con la garantía de un organismo oficial.
- e)** Reestructurados. Corresponde a aquellos financiamientos que se han renegociado en diversos programas con la finalidad de reducir el saldo de la deuda, así como su servicio, estos pueden ser contratados con la banca privada.
- f)** Pidiregas. Se refiere a los movimientos de deuda directa, ligados a los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

#### **I.IV. Medición de la deuda**

El registro y la difusión de la deuda pública en México presentan discrepancias de orden metodológico. Incluso durante la realización de este trabajo a menudo hubo incompatibilidades al momento de analizar los montos de la deuda que se tienen reportados. De acuerdo con el Banco de México (BANXICO) la diferencia oficial en materia de los montos de deuda pública se explica en virtud de los llamados pasivos “adicionales”, anteriormente denominados como “pasivos contingentes”.

La medición de la deuda pública tradicional no refleja la verdadera posición de la deuda del sector público, como resultado de los distintos ordenamientos jurídicos derivados del registro de algunas operaciones que se han realizado con un enfoque contable, en lugar de económico y porque la cobertura actual no considera todas las actividades del sector público.

Por tal motivo, para conocer el total de las obligaciones insolutas del sector público es necesario incorporar en la deuda tradicional datos sobre las entidades y funciones públicas que la conforman y sobre las actividades desarrolladas por el sector privado y el sector público.

A diferencia de lo que señalan muchos comentaristas del comportamiento de las finanzas públicas en distintos medios de comunicación, los datos oficiales tanto del déficit como de la deuda pública pueden no ser confiables. Es más, esos indicadores sólo señalan parte de lo que sucede, ocultando los verdaderos resultados de la hacienda pública, hasta encontrarnos con una doble contabilidad pública, la cual, para corregirse, precisa primero entenderse.

En este contexto, es necesario desglosar los rubros que componen la deuda federal y sus componentes. Este ajuste resultó necesario para poder registrar las amortizaciones de la deuda generada mediante los Pidiregas, como tales, no como “inversión”.

### **I.IV.I. Pasivos Contingentes**

Los pasivos contingentes pueden ser definidos como obligaciones legales de los gobiernos para hacer pagos sólo si ocurren eventos particulares; su costo fiscal puede ser invisible hasta que tales eventos acontecen. Por eso, tales pasivos pueden complicar el análisis de su costo fiscal y drenar las finanzas futuras del gobierno (Polackova, 1999).

Los pasivos contingentes o deuda contingente puede definirse como cualquier financiamiento sin fuente o garantía de pago definida, que sea asumida de manera solidaria o subsidiaria por las entidades federativas con sus municipios, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, locales o municipales y por los propios municipios con sus respectivos organismos descentralizados y empresas de participación municipal mayoritaria.

De acuerdo con la normatividad técnica internacional y la vigente en México, un pasivo contingente es:

- Una obligación posible, surgida a raíz de sucesos pasados, cuya existencia ha de ser confirmada sólo por la ocurrencia, o en su caso por la no ocurrencia, de uno o más eventos inciertos en el futuro, que no están enteramente bajo el control de la entidad; o bien,
- Una obligación presente, surgida a raíz de sucesos pasados, que no se ha reconocido contablemente porque:
  - No es probable que la entidad tenga que satisfacerla, desprendiéndose de recursos que incorporen beneficios económicos; o bien,
  - El importe de la obligación no puede ser medido con la suficiente fiabilidad.

En otros términos, los pasivos contingentes son obligaciones que tienen su origen en hechos específicos e independientes del pasado que en el futuro pueden ocurrir o no y, de acuerdo con lo que acontezca, desaparecen o se convierten en pasivos reales por ejemplo, juicios, garantías, avales, costos de planes de pensiones, jubilaciones, etc.

## **I.IV.II. Requerimientos Financieros del Sector Público**

Siguiendo la línea de la medición de la deuda, los Requerimientos Financieros del Sector Público constituyen la forma más amplia de déficit al considerar las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal y las entidades del sector público federal. Esta cubre la diferencia entre los ingresos y los gastos distintos de la adquisición neta de pasivos y activos financieros. Así, al cierre de 2015 los Requerimientos Financieros del Sector Público se ubicaron en 748 mil 100 millones de pesos, monto equivalente a 4 por ciento del PIB<sup>21</sup>.

Los RFSP son un indicador fiscal de carácter indicativo; miden las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del gobierno.

### **I.IV.II.I. Conceptos que integran los Requerimientos Financieros del Sector Público**

La medición de los requerimientos financieros del sector público (RFSP) y de sus saldos históricos (SHRFSP) tiene como objetivo proporcionar al público de forma resumida y oportuna los resultados financieros de las actividades que el sector público realiza para cumplir con el conjunto de funciones que le son encomendadas.

Los RFSP agrupan, al balance público tradicional, los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) una vez descontadas las transferencias del Gobierno Federal, a los proyectos de inversión pública financiados por el sector privado (PIDIREGAS) y a los requerimientos financieros del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y la pérdida o ganancia esperada del crédito otorgado de los bancos de desarrollo y fondos de fomento.

---

<sup>21</sup> SHCP (2016d). p. 2

En resumen, podemos decir que los Requerimientos Financieros del Sector Público se calculan tomando en cuenta siete grandes componentes (SHCP, 2015b):

- Balance tradicional.
- Requerimientos financieros por PIDIREGAS.
- Requerimientos financieros del IPAB.
- Adecuaciones a los registros presupuestarios.
- Requerimientos financieros del FONADIN.
- Programa de deudores y
- Ganancia o pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento.

**El balance tradicional:** medida utilizada para dar seguimiento al programa fiscal aprobado por el H. Congreso y que se integra por los siguientes conceptos:

- Los ingresos por contribuciones vía impuestos, cuotas a la seguridad social y los derechos, así como los otros ingresos distintos del financiamiento que comprenden la venta de bienes y servicios, los productos financieros y las recuperaciones por venta de activos fijos, entre otros.
- Los egresos necesarios para la operación del sector público, como el pago de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales; los que contribuyen a aumentar el acervo de capital, y los destinados al pago de intereses por la deuda pública y a subsidios y transferencias a los sectores privado y social.

**Requerimientos de recursos financieros de PIDIREGAS.** Los Pidiregas son proyectos de inversión autofinanciables con impacto económico cuando se realizan y su registro presupuestario diferido en el tiempo, de acuerdo con los artículos 18 de la Ley General de Deuda Pública y la normatividad presupuestaria vigente. A diferencia del balance tradicional, los RFSP registran los requerimientos de recursos que demanda el proyecto cuando se realiza la obra, y no conforme se entrega y la van amortizando las entidades, que es como lo señala la norma presupuestaria.

**Requerimientos de recursos financieros del IPAB.** La totalidad de los requerimientos financieros del IPAB no se incluyen en el balance tradicional de acuerdo con lo señalado

en los artículos 47 y octavo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario. En particular, el balance tradicional incluye solamente los apoyos fiscales que cubren el componente real del costo financiero que enfrenta el Instituto. Por lo tanto, los requerimientos financieros del IPAB corresponden principalmente al componente inflacionario de su deuda.

**Adecuaciones a los registros presupuestarios:** estos se refieren a los derivados de transacciones virtuales o compensadas:

- El componente inflacionario de la deuda indexada. Se incluye como costo financiero tanto el pago de los intereses reales como el ajuste por inflación de la deuda indexada.
- Ingresos por recompra de deuda. Se excluye la diferencia entre el valor de compra y el valor nominal de la deuda de los títulos que se recompran en el mercado secundario.
- Ingresos por colocación de deuda sobre o bajo par. Se excluye del ingreso la diferencia positiva que se obtiene entre el valor de colocación y el valor nominal de la deuda pública, y del gasto, la diferencia negativa. Esto significa que para los RFSP el endeudamiento público se mide a valor de colocación en lugar de nominal, y la diferencia se considera un ajuste para llegar a los SHRFSP.
- Reservas actuariales del IMSS y del ISSSTE. Para la medición de los RFSP, los recursos destinados a la reserva técnica del IMSS y del ISSSTE se consideran como un gasto en inversión financiera y su recuperación como un ingreso. Lo anterior debido a que estos fondos sólo pueden financiar las obligaciones futuras estipuladas en la Ley del Seguro Social relacionadas con los riesgos de trabajo y las pensiones de sus afiliados y en el caso del ISSSTE, las devoluciones de las aportaciones a los trabajadores en su retiro y otras relacionadas con el otorgamiento del crédito a la vivienda.

**Requerimientos de recursos financieros del FONADIN.** En la medición de los RFSP se incluyen todos los requerimientos financieros del FONADIN derivados del apoyo al rescate de autopistas concesionadas y los nuevos recursos que se destinen al desarrollo de infraestructura que no hayan sido financiados con gasto presupuestario.

**Programas de apoyo a deudores.** Se incluyen dentro de esta categoría los Programas de apoyo a deudores, el valor de los compromisos de los programas de deudores a la fecha de corte, tanto en su versión de descuentos en pago como de reestructuración en unidades de inversión.

**Requerimientos financieros de la banca de desarrollo y los fondos de fomento.** El desembolso final que se tenga que hacer para estos programas dependerá del resultado de las auditorías sobre la correcta aplicación de los programas que se realizan por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a las instituciones bancarias, y de la evolución futura de las tasas de interés reales.

**Ingresos no recurrentes.** Se refiere a los ingresos que se obtienen por una sola vez y que muestran alta volatilidad en el tiempo cuando se pueden identificar plenamente. Entre éstos se pueden citar los ingresos por privatizaciones, las recuperaciones de fideicomisos, las recuperaciones de los activos colaterales a los Bonos Brady y los enteros al Gobierno Federal por remanentes de operación de entidades públicas.

**RFSP sin ingresos no recurrentes.** Los RFSP se presentan sin ingresos no recurrentes con el fin mostrar la postura fiscal que está en función de la capacidad permanente para recaudar del sector público, y no de eventos esporádicos que se traducen en una reducción de su patrimonio.

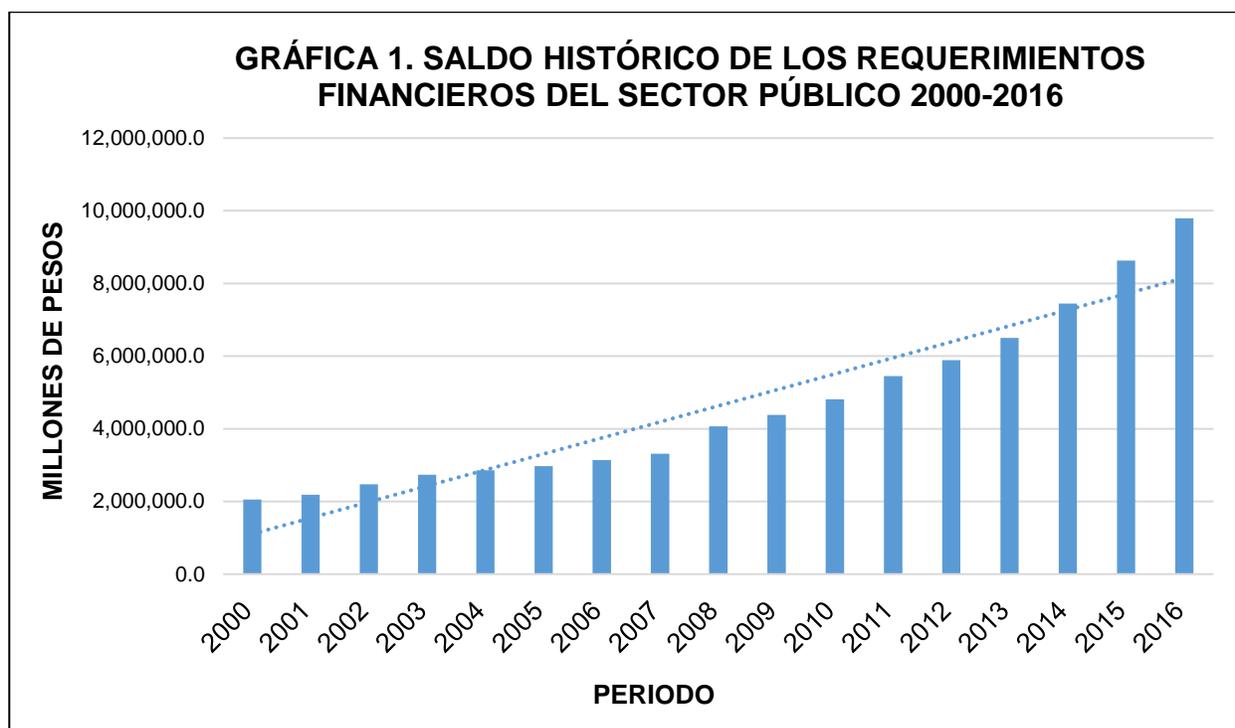
### **I.IV.III. Deuda Ampliada o Saldos Históricos de los Requerimientos Financieros del Sector Público Presupuestario (SHRFSP)**

Analistas de los montos del endeudamiento en México, consideran que el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público Presupuestario es el concepto que debiera ser adoptado para referirnos siempre a la deuda, en términos absolutos.

<b>Cuadro 1. Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (millones de pesos)</b>	
<b>2005</b>	2,974,208.0
<b>2006</b>	3,135,438.9
<b>2007</b>	3,314,462.7
<b>2008</b>	4,063,364.3
<b>2009</b>	4,382,263.2
<b>2010</b>	4,813,210.5
<b>2011</b>	5,450,589.7
<b>2012</b>	5,890,846.1
<b>2013</b>	6,504,318.8
<b>2014</b>	7,446,056.4
<b>2015</b>	8,633,480.4
<b>2016</b>	9,797,439.6

FUENTE: elaboración propia con base en SHCP (2017).

La variación de los Saldos Históricos de los Requerimientos Financieros del Sector Público, en un periodo determinado debe ser consistente con el nivel de los Requerimientos Financieros del Sector Público y los registros contables que no obedecen a transacciones, pero modifican el valor de las obligaciones en moneda nacional, como la revaluación por la variación en los tipos de cambio de las divisas en que se contrataron los pasivos, las diferencias entre el valor de colocación y valor nominal de las obligaciones financieras y la diferencia entre el valor nominal y el precio de compra de pasivos cancelados.



FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP (2017).

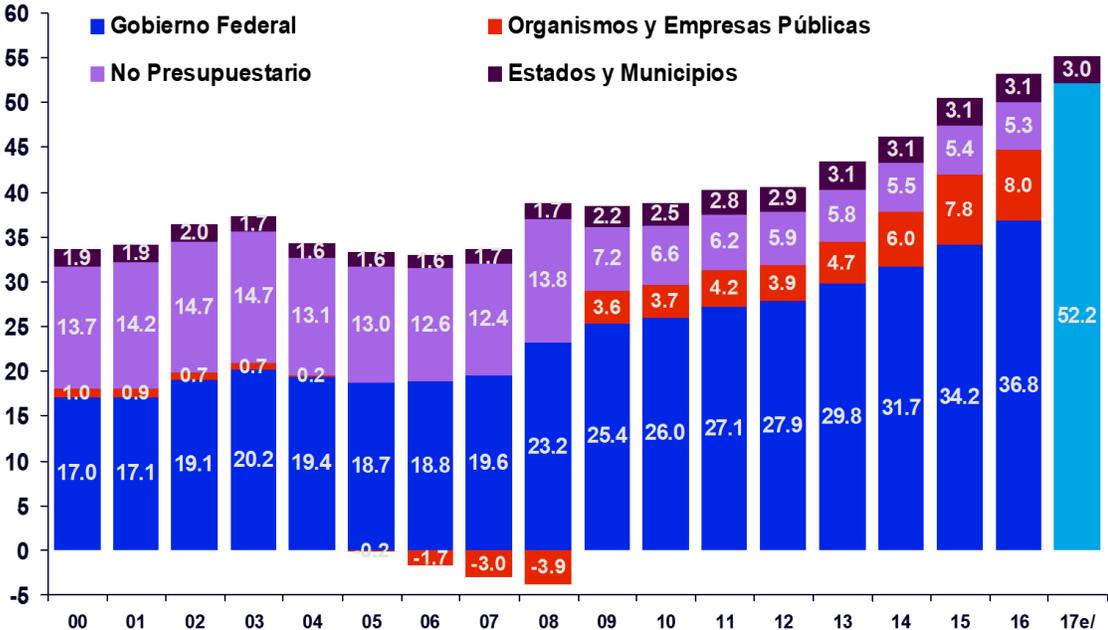
El saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP), representa el acervo neto de las obligaciones contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades privadas que actúan por cuenta del Gobierno Federal, es decir, pasivos menos activos financieros disponibles, por concesión de préstamos y por fondos para la amortización de la deuda, como reflejo de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los Requerimientos Financieros del Sector Público.

En el año 2000 las principales estrategias de política de deuda fueron emplear la deuda interna como la principal fuente de financiamiento del déficit del Gobierno Federal; aprovechar el ahorro externo como complemento del ahorro interno; promover el desarrollo del mercado de valores gubernamentales y mejorar las condiciones financieras de los pasivos públicos (Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2000).

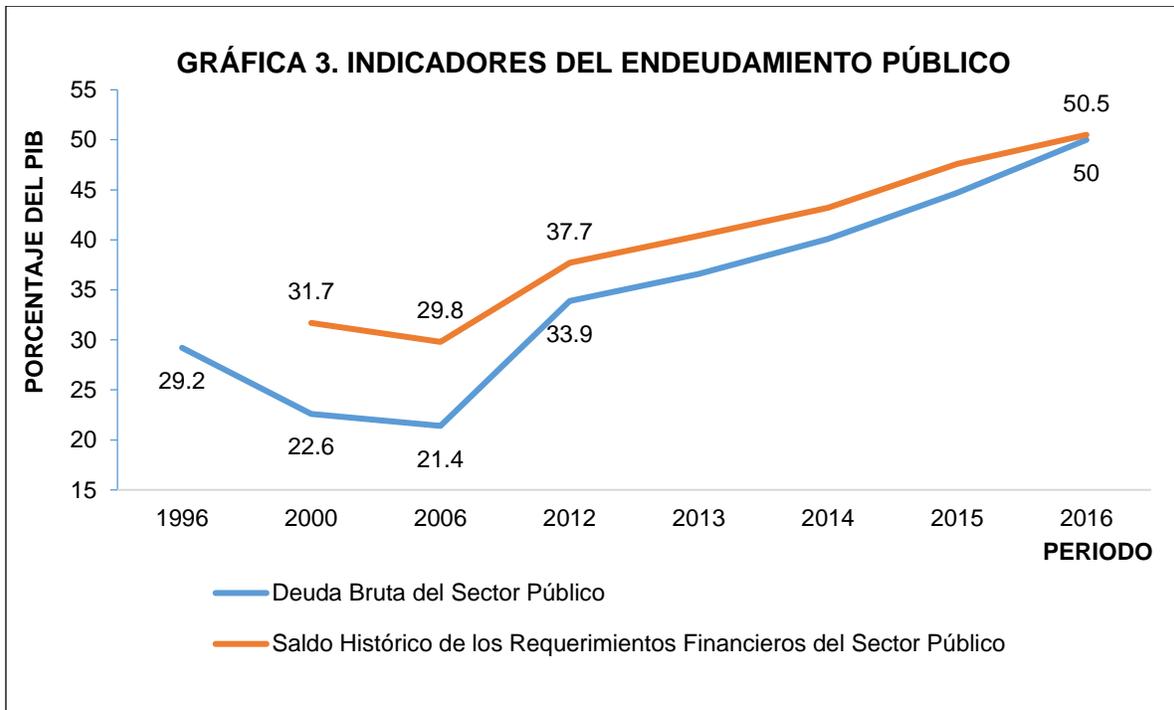
De 2006 a 2012 la política de deuda tuvo como objetivo principal satisfacer las necesidades de financiamiento del sector público al menor costo financiero posible y bajo un nivel de riesgo prudente. la estrategia se instrumentó conforme a tres vertientes: financiar el déficit público en su totalidad mediante endeudamiento interno y alcanzar un desendeudamiento externo neto del sector público; privilegiar la captación de recursos en el mercado interno a través de emisiones de instrumentos a tasa nominal fija de largo plazo, y mejorar las condiciones de los pasivos públicos denominados en moneda extranjera (Cuenta de la Hacienda Pública, 2006-2011).

A partir de 2012, el manejo de la deuda pública se dirigió a cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal, proponiendo un balance de deuda interna y externa; es importante resaltar un aspecto referente a la evolución de la deuda interna durante 2015, donde el Gobierno Federal asumió una proporción de las obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de Petróleos Mexicanos y sus empresas subsidiarias, como parte de la reforma energética.

**GRÁFICA 2. SALDO HISTÓRICO DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO (SHRFSP COMO % DEL PIB)**



FUENTE: CEESP (2017) Deuda Pública y Política Fiscal. Presentación al Instituto Belisario Domínguez.



FUENTE: CASAR, J.I. (2017) Deuda Pública y Política Fiscal. Presentación al Instituto Belisario Domínguez.

#### **I.IV.IV. Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores**

Los Recursos asignados al Ramo General 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas), tienen por objeto hacer frente a los compromisos pendientes de pago de la Administración Pública Federal que hayan sido devengados y debidamente contabilizados al 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior, al que se esté presupuestando (CEFP, 2014).

El artículo 53 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que los ejecutores de gasto informarán a la secretaría antes del último día de febrero de cada año el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al cierre del ejercicio fiscal anterior, es decir deben informar el reconocimiento de las obligaciones de pago por parte de los ejecutores del gasto a favor de terceros, por los compromisos o requisitos cumplidos por éstos conforme a las disposiciones aplicables.

## **I.V. Deuda Subnacional**

En México, los gobiernos subnacionales pueden endeudarse con la banca comercial y de desarrollo para la realización de obras e inversión pública. Este tipo de regulaciones son de difícil supervisión, ya que fácilmente pueden evadirse. Por ejemplo, si el presupuesto anual de una entidad federativa pensaba erogar el 10 por ciento de su presupuesto en inversión, este puede ser sustituido con deuda, y lo presupuestado se destina a gasto corriente (Hernández, 2003).

Las leyes estatales en materia de deuda pública establecen la naturaleza de este concepto como las obligaciones de pasivo, directas o contingentes (también llamadas en algunos casos indirectas) derivadas de financiamientos a cargo del gobierno del estado, de los municipios, de los organismos públicos estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea alguna de las entidades públicas antes señaladas (ASF, 2012).

La deuda directa es la contratada por el gobierno del estado o el municipio, y la indirecta es aquella contraída por los organismos y empresas estatales y municipales. Sin embargo, en algunos casos la deuda indirecta es considerada como contingente cuando el estado o el municipio funge como aval; en otros se distingue claramente entre la deuda estatal y municipal directa y contingente, en la que esta última es la que deviene de sus organismos y empresas bajo su control, por lo que no necesariamente es avalada por el gobierno estatal o municipal (ASF, 2012).

La Ciudad de México representa un caso particular, ya que su régimen de deuda está regulado por la Ley General de Deuda Pública, que en su artículo 1, fracción II, define que las obligaciones directas o contingentes a cargo del Distrito Federal forman parte de la deuda pública federal, por lo que su autorización, contratación y límite de endeudamiento se sujetan a la aprobación del H. Congreso de la Unión y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### **I.V.I. Origen del endeudamiento en las Entidades Federativas**

En el caso específico de la deuda de gobiernos subnacionales (estados y municipios), los contratos de deuda varían al considerarse una mezcla de deuda soberana y deuda corporativa. Soberana porque los estados son entidades federativas soberanas, en países como México con una estructura federal; deuda pública porque estas entidades emiten deuda que puede ser respaldada por la tributación. Corporativa porque su propósito es financiar proyectos públicos rentables socialmente (Hernández, 2003).

Como ya se mencionó en el apartado del Marco Jurídico, la Ley de Coordinación Fiscal es el marco normativo de las relaciones intergubernamentales al interior del país; en materia de endeudamiento, esta ley establecía que los estados y los municipios solo podían endeudarse con la banca comercial o de desarrollo para el financiamiento de proyectos de inversión, de igual manera, el repago del crédito contraído se garantizaba con las participaciones federales.

Lo anterior sugiere que las entidades federativas tenían incentivos para endeudarse y los bancos, incentivos para emitir préstamos. Este diseño institucional propició que la deuda de los gobiernos estatales y municipales se disparara considerablemente, ahondando el problema estructural de los gobiernos subnacionales. Las leyes estatales establecen de manera general que los empréstitos o créditos contratados por los gobiernos estatales o municipales deberán destinarse a inversiones públicas productivas, aunque no en todos los casos este concepto se define con precisión.

En el grueso de las cuentas públicas estatales, prácticamente cualquier gasto del estado puede considerarse “inversión productiva”, ya que no existe distinción entre lo que se podría considerar un gasto de naturaleza corriente y uno de capital que incremente el acervo de activos físicos de la entidad y que produzca ingresos suficientes para su pago (Hurtado y Zamarripa, 2013).

En todos los estados, la autorización del financiamiento público para el ejercicio fiscal de que se trate corresponde al Congreso local, quien en uso de sus facultades aprueba los programas financieros del gobierno estatal y, en algunos casos, fija restricciones al endeudamiento en función de variables de tipo fiscal y financiero (LCF, 2016).

Si los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios no incrementan sus ingresos y racionalizan el gasto —reduciendo los egresos aplicados en programas que no agregan valor público ni tienen impacto económico y social, así como las erogaciones en actividades operativas, de administración, comunicación social y servicios personales, principalmente—, el déficit público persistirá y las necesidades de financiamiento aumentarán con el tiempo (Corona y Guadarrama, 2013).

El propósito es que en un marco de finanzas públicas responsables y prudentes, se logre fortalecer los balances presupuestario y primario, se propicie un mayor rendimiento económico y social con la aplicación de los financiamientos adquiridos, y se justifiquen objetivamente las decisiones de endeudamiento que implican restringir las disponibilidades de recursos y el margen de acción de las futuras administraciones.

La Carta Magna deja implícita la prohibición de contratar deuda externa, facultad indelegable y exclusiva del Estado Federal Mexicano, y de destinar los financiamientos a gasto corriente que no incremente el acervo de capital de las entidades contratantes. La deuda pública de los estados representa cada vez más un problema grave para el país. Actualmente registra un monto de 510,030 millones de pesos, lo cual es resultado de un incremento de 195,366 millones de pesos durante el periodo 2010-2015, esto es un incremento del 62 por ciento<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> ASF (2011) Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000-Marzo 2011, p. 25.

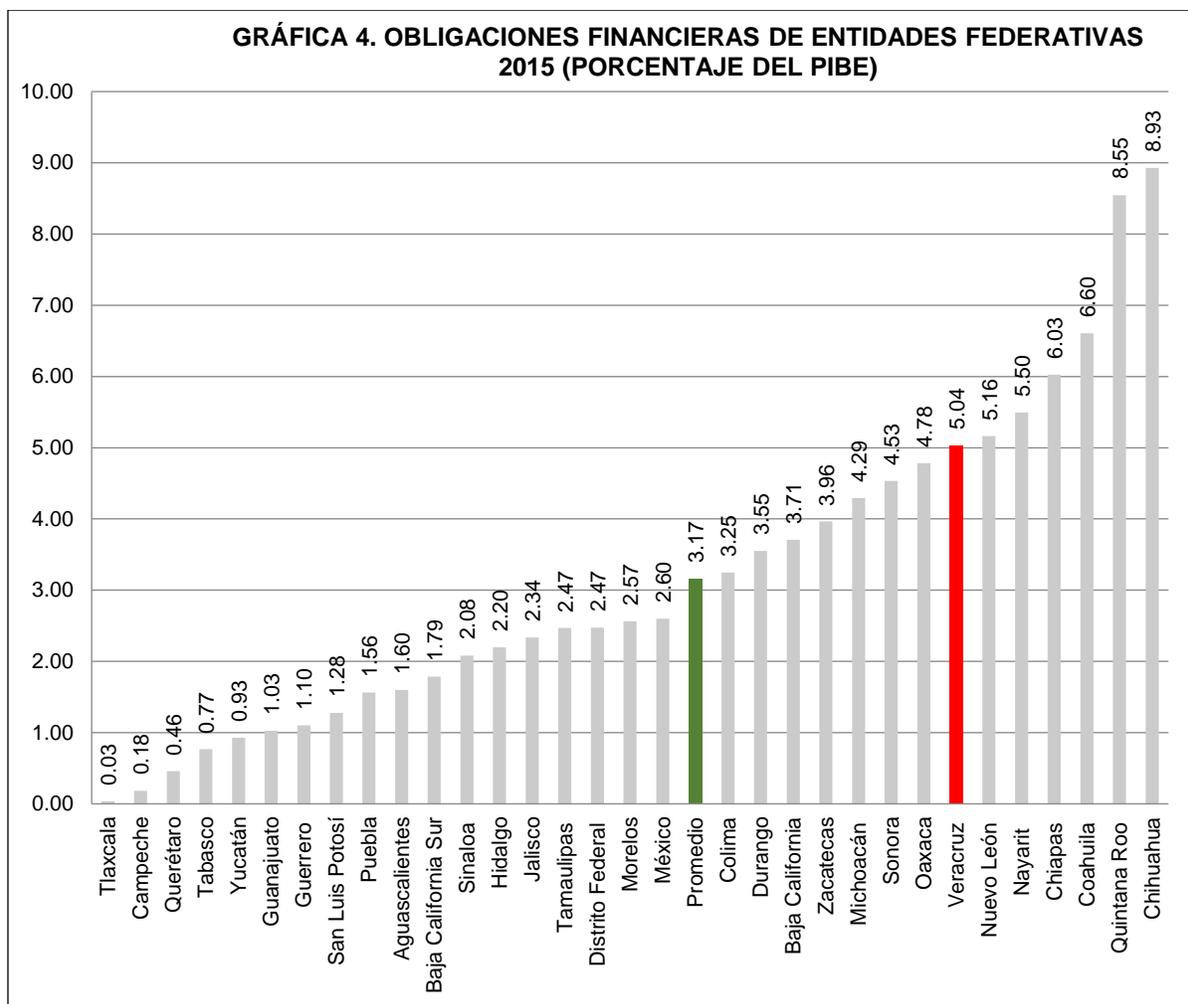
## **I.V.II. Deuda de las Entidades Federativas: panorama actual**

El mayor endeudamiento aprobado por las legislaturas locales tiene varias causas, entre las que resaltan la disminución de los ingresos causada por la reciente crisis financiera internacional y el déficit público que requiere ser financiado, como ya se ha mencionado en párrafos anteriores. El déficit público es el resultado de una insuficiencia de ingresos para solventar el nivel de gasto corriente y de capital, por lo que se recurre al financiamiento.

En consecuencia, para regular el nivel de endeudamiento y los riesgos de su crecimiento, es necesario adoptar medidas para sanear y fortalecer las finanzas públicas, con un mejoramiento gradual y sostenido del balance presupuestario y del balance primario. En el proceso de crecimiento de la deuda, influyó también la ampliación de la oferta de financiamiento en la banca comercial, las oportunidades para la emisión de certificados bursátiles y los reportes de las calificadoras que le dieron sustento a la solvencia de pago de deuda en los estados.

De 2005 al cierre de 2015 las obligaciones financieras de los estados y municipios crecieron significativamente de 196.4 a 438.7 miles de millones de pesos constantes, es decir, un crecimiento real de 123 por ciento.

Entre las razones que explican este aumento están: nuevas responsabilidades de las entidades, derivadas de una descentralización en la provisión de servicios públicos y una creciente demanda de infraestructura en las ciudades; disponibilidad de nuevos instrumentos financieros, producto del desarrollo de los mercados financieros y de la descentralización de recursos fiscales; el recorte en los recursos transferidos por la Federación a los estados en 2009, los cuales fueron compensados (en algunos casos sobre compensados) con los recursos del Fondo de estabilización de los ingresos de las entidades federativas (FEIEF) y la contratación de deuda (Hurtado y Zamarripa, 2012).



FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP (2016c). Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

Como se aprecia en la *Gráfica 4*, la deuda de los estados y los municipios respecto al PIB estatal en promedio por estado en el 2015 es de 3.17 por ciento. La dificultad que representa el comparar la deuda nominal de las diferentes entidades federativas hace necesario que se tengan que analizar otras medidas de endeudamiento particulares para cada estado y de esta forma poder formular una hipótesis que abarque las causas del endeudamiento subnacional en general.

Por un lado, hay estados como Campeche y Tlaxcala en los que el nivel de deuda es prácticamente nulo. Por el otro, están los casos de Coahuila, Quintana Roo, Nayarit, Chiapas y Veracruz que rebasan el 5 por ciento de deuda con relación a su PIB.

En el periodo 2000-2011, la evolución de la deuda estatal y municipal creció exponencialmente, debido a factores de tipo presupuestario y financiero, relacionados con las mayores participaciones en ingresos federales, principal fuente de pago y garantía de los financiamientos contratados; los crecientes déficit primario y presupuestario; el crecimiento del mercado crediticio destinado a esos gobiernos; el descenso de las tasas de interés; y la incursión de los gobiernos locales en la emisión de títulos de deuda en los mercados bursátiles<sup>23</sup>.

Otra forma de ver la importancia de la deuda subnacional es en relación con los recursos de que disponen las entidades para hacer frente a su pago. Los estados y municipios del país tienen varias fuentes de ingresos: las participaciones federales, las transferencias provenientes de la federación dirigidas a fines determinados, las aportaciones y sus ingresos propios.

Los recursos del Ramo 28 o participaciones son aquellos que le corresponden a los estados y municipios sobre los cuales tienen soberanía y libre disposición. De hecho, desde el punto de vista jurídico, las participaciones son las entregas o devoluciones de los recursos provenientes de la recaudación que el gobierno federal hace por cuenta de las entidades.

En cambio, las transferencias o aportaciones del Ramo 33 son recursos federales que se transfieren a las entidades subnacionales con el fin de llevar a cabo una serie de actividades descentralizadas del nivel federal al subnacional, como la prestación de servicios de educación básica y salud, entre otros.

---

<sup>23</sup> ASF (2011) Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000-Marzo 2011, p. 33.

Desde que el episodio de Coahuila salió a la luz en 2011, se ha enfatizado su importancia. En diversos artículos el problema de la deuda estatal se relaciona con la descentralización de recursos que se ha llevado a cabo en el país, además de los excesos, la falta de transparencia y la corrupción de algunos gobiernos (Hurtado y Zamarripa, 2012).

Es importante hacer notar que la deuda reportada por la SHCP únicamente incluye la deuda bancaria registrada y emisiones de instrumentos bursátiles, pero no incluye la totalidad de la deuda de corto plazo, ya que solo están obligados a reportar la deuda que comprometa las participaciones recibidas (Hurtado y Zamarripa, 2013).

Llama la atención que la deuda de Veracruz es superior a la de otras economías estatales más grandes como es el caso de Jalisco y el Estado de México, lo cual expresa un considerable sobreendeudamiento que se refleja en el monto de la deuda como proporción del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) que equivale al 4.4 por ciento, lo cual es mucho más que lo registrado en otras economías que le superan en tamaño como la Ciudad de México, donde la deuda representa apenas el 2.2 por ciento de su PIBE y el Estado de México y Jalisco donde ese valor es de 2.4 por ciento (Barcelata, 2015).

El elevado endeudamiento representa un riesgo para la sostenibilidad de los financiamientos contratados en el mediano y largo plazos, debido a que los recursos federales constituyen la mayor fuente de ingresos de las finanzas públicas locales (estimados en más del 90 por ciento del total), además de su débil capacidad recaudatoria actual.

Si bien los elementos anteriores apuntan a que la deuda no refleja un problema grave para el conjunto de los estados, existen algunos casos que vale la pena analizar individualmente. Se puede afirmar que existe consenso en asociar el rápido endeudamiento con problemas de falta de transparencia y rendición de cuentas en las haciendas públicas estatales y municipales.

Algunos puntos de vista descartan la existencia actual de un riesgo sistémico, a pesar de que hay quienes exageran la magnitud del problema. Sin embargo, resulta importante notar que la mayoría de los documentos analizados carecen de un esquema conceptual que permita un estudio de sostenibilidad financiera (Hurtado y Zamarripa, 2012).

Se considera que adicionalmente al indicador Deuda Pública/PIB estatal, se deben medir otros indicadores relativos a la solvencia financiera, con una proyección futura que sea congruente con el plazo ponderado de vencimiento de la deuda pública contratada. Dichos indicadores, podrían ser, entre otros:

- Balance Primario/Servicio de la Deuda
- Déficit Público/PIB estatal
- Ahorro Público/Servicio de la Deuda

Estas medidas se exploran más adelante en la investigación específicamente para el estado de Veracruz: la deuda como proporción de las Participaciones Federales, la deuda per cápita, la deuda como proporción del Producto Interno Bruto Estatal, la deuda como proporción de los ingresos totales, como otras medidas.

Existen discrepancias relacionadas con el marco legal y regulatorio vigente. Contrasta la práctica con la aplicación del principio constitucional que establece que el destino de la deuda, como ya se analizó en apartados anteriores, debe ser la inversión pública y a través de lo que produzca esta inversión, posibilitar gastos corrientes en el margen; los cuales, sin el recurso adicional de la deuda, no hubieran podido llevarse a cabo.

### **I.V.III. La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios**

En la sección anterior se abordó el endeudamiento en el que incurrieron las Entidades Federativas desde el año 2005 al cierre de 2015, fue de 100 mil 243.1 millones de pesos, a 530 mil 800 millones de pesos; un equivalente al 500% sólo en este periodo.

Es por lo que el legislativo federal se planteó tomar medidas preventivas y correctivas para frenar los niveles de endeudamiento subnacional. El objetivo principal de la Ley es crear una regulación en materia de responsabilidad hacendaria y financiera, que permita a los gobiernos subnacionales guiarse bajo ciertos criterios que incentivan una gestión responsable que fomente el crecimiento económico y la estabilidad en las finanzas públicas locales.

El objetivo específico de la legislación es promover finanzas públicas locales sostenibles, un uso responsable de la deuda pública, así como fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia a través de cinco componentes principales (LDFEFM, 2016):

- Reglas de disciplina hacendaria y financiera: Estas reglas incentivan finanzas públicas sanas en gobiernos subnacionales mediante principios de responsabilidad hacendaria.
- Sistema de Alertas: Este sistema alerta cualquier riesgo ante los endeudamientos de las entidades federativas y los municipios y obliga a cumplir con convenios de responsabilidad hacendaria.
- Contratación de deuda y obligaciones: Se garantiza que se contrate deuda al menor costo financiero y de manera transparente con fines que tengan beneficios.
- Deuda Estatal Garantizada: El Gobierno de la República dará su aval crediticio con el propósito de que los estados y municipios accedan a un financiamiento más barato.

- Registro Público Único: El registro sirve para inscribir y transparentar los financiamientos y obligaciones.

También se estipula en el Artículo 6 la regla de oro de balance presupuestario que deben cumplir las entidades federativas y que se define por el concepto de balance presupuestario sostenible de un ente público: “los ingresos de libre disposición -que incluye a los ingresos propios, las participaciones federales o estatales, el Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y cualquier tipo de ingreso que no esté etiquetado-, más el financiamiento neto deberán ser mayores o iguales a la diferencia entre el gasto no etiquetado y las amortizaciones”<sup>24</sup>.

Junto con la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios, se plantearon modificaciones a dos leyes para cristalizar y acrecentar los efectos positivos que traerá la implementación de esta legislación. También, como ya se revisó en el marco normativo, se modificó la Ley General de Deuda Pública para llamarse ahora Ley Federal de Deuda Pública.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios tiene diferentes implicaciones como la necesidad de que se lleve a cabo en las entidades federativas y en los municipios, un proceso integral y completo de planeación financiera para poder cumplir con la Ley. La discrepancia más importante de la legislación en los estados es la necesidad de crear una nueva política de ingresos, gasto y deuda para cada uno de ellos.

Con la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios se pondrá un freno al creciente endeudamiento de los gobiernos estatales y municipales. Los principales beneficios que traerá la nueva legislación son las reglas de disciplina financiera que promuevan el sano desarrollo de las finanzas públicas, poniendo límite al crecimiento del gasto, principalmente al gasto corriente.

---

<sup>24</sup> Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios.

El sistema de alertas que plantea esta Ley medirá el nivel de endeudamiento para detectar riesgos que se presenten en las finanzas públicas locales; la contratación de deuda y obligaciones al menor costo financiero a través de un proceso competitivo y transparente; financiamiento más barato con el otorgamiento del aval federal a la deuda con el compromiso de cumplir con convenios de disciplina financiera; así como un registro para inscribir y transparentar la totalidad de las obligaciones.

En la revisión del primer capítulo de este trabajo podemos concluir que la deuda pública no es un instrumento de política económica que por sí misma provoque los grandes males económicos y sociales que hoy aquejan al país. El problema radica en la forma en que fueron, han sido y están siendo administrados esos recursos y el uso que se ha hecho de ellos.

## Capítulo II. LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR: DEFINICIONES Y PRINCIPIOS

“Una sociedad que no vigila y fiscaliza, promueve la corrupción.”

—Jaime Cárdenas.

### II.I. Sobre la fiscalización, transparencia y la rendición de cuentas: el papel de cada uno en la gestión pública

La fiscalización ha sido considerada por académicos y servidores públicos como un elemento importante del Estado, en especial de la administración pública. Se ha utilizado de diversas maneras y concebido para diversos propósitos a través del tiempo (Ortíz, 2016).

La fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas son temas que, en los últimos años, se han consolidado como centrales en las sociedades que comienzan a consolidar sus sistemas democráticos o parlamentarios. La noción de responsabilidad significa la obligación de responder, es decir, la obligación de todo ciudadano y de toda persona en un cargo público, de rendir cuentas de su actuación durante su ejercicio.

Estos conceptos impulsados por la sociedad están relacionados con valores y principios como la responsabilidad política y administrativa. Así, un manejo transparente y honesto de los recursos públicos remite a actitudes éticas y es, en función de su presencia o ausencia, como pueden analizarse los resultados sobre la gestión de instituciones, organismos y funcionarios públicos, y estos, como impactan en las finanzas públicas (Contreras, 2014).

La transparencia, al igual que la fiscalización y la rendición de cuentas, se extiende a todas aquellas personas que reciben y ejercen recursos públicos, (...) permitiendo que todas las autoridades en general, y quienes ejercen recursos públicos en particular, den

cuenta puntual, cabal, y verídica del cumplimiento de sus funciones sustantivas. No se trata sólo de decir cómo gastan los recursos públicos, sino qué resultados se obtienen con ese gasto y qué bienes públicos generan (Licona, 2015).

Al considerarlos como elementos de observación, estos se han convertido en un factor fundamental en la relación gobernantes-gobernados que han permitido la accesibilidad a la información y las cuentas que los gobernantes tienen que rendir por sus decisiones y acciones en el manejo de la administración pública, teniendo como consecuencia a un gobierno socialmente responsable y respetuoso de la legalidad (Muñoz, 2015).

### **II.I.I. Fiscalización**

No obstante que la actividad de fiscalizar tiene una larga historia, como señala Ortiz (2016) su conceptualización todavía tiene una laxitud significativa, siendo común encontrar en material de investigación y estudios su empleo como sinónimo de rendición de cuentas, vigilancia, control, auditoría, evaluación, revisión y supervisión.

En la contabilidad se entiende por fiscalización a “la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad o apego a la ley”<sup>25</sup>. La fiscalización propicia la revisión del ingreso, manejo y aplicación de los recursos públicos por parte de actores externos<sup>26</sup>.

Desde la perspectiva del Derecho Fiscal, la fiscalización es la inspección a personas, entidades o a actividades para comprobar si pagan impuestos o examinar, controlar o criticar las acciones de otros, por lo que la palabra “fiscalización” bien puede ser interpretada como *control* (Márquez, 2005).

---

<sup>25</sup> Adam, A. et. al. (1996) *La Fiscalización en México*, UNAM, México, p. 8.

<sup>26</sup> Contreras L., P. (2014), “La fiscalización superior y su impacto en las finanzas públicas”, en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Cámara de diputados, LXII Legislatura, México, p. 56.

La fiscalización superior es uno de los instrumentos que tiene el país para contribuir a la mejora de la acción gubernamental y generar confianza en la sociedad. Por un lado, permite que las instituciones auditadas cuenten con un diagnóstico objetivo de su actuación y, por otra parte, ofrece a la sociedad un panorama técnico e imparcial acerca del manejo de los recursos públicos<sup>27</sup>.

Los organismos de fiscalización interna y externa son la primera línea de defensa de la sociedad en contra de las prácticas corruptas, sobre todo porque tienen encomendados de las actividades más trascendentes del ciclo administrativo: la evaluación de sus actividades y la auditoría gubernamental (Márquez, 2005).

Con base en las definiciones anteriores, se puede afirmar que los objetivos específicos de la fiscalización son: la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información; que esta fluya a los poderes públicos y a la población en general a través de informes imparciales.

De acuerdo con el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), en el documento: “¿Quién vigila al gasto público?”, la fiscalización superior es básicamente “el escrutinio del gasto del gobierno”, y señala que suele confundirse no sólo con el término “rendición de cuentas” —como se señaló previamente—, sino también con el de auditoría.

La misma instancia profundiza en el término y señala que la fiscalización “es el conjunto de acciones que tienen por fin comprobar el efectivo apego de la actividad económico-financiera de los organismos que ejercen recursos públicos con legalidad, eficacia, eficiencia y economía” (IMCO, 2010).

En una definición más amplia, Villanueva (2014) describe que fiscalización superior es “la etapa de vigilancia y evaluación del gasto público realizada por el poder legislativo, a

---

<sup>27</sup>*Op. Cit.*

través de una entidad encargada para ello, que comprende la planeación, el desempeño y los logros del uso de los recursos públicos”.

Para Fuentes (2013): “la fiscalización superior debe ser concebida como una actividad técnica que, en gran medida, se desenvuelve en la esfera de lo político”, en este sentido, la relación con el Congreso supone una dualidad divergente, debido a que, por un lado, permite contar con información oportuna y detallada considerada como relevante sobre el estado general del gobierno y de la administración pública.

Una conceptualización ligada a la anterior es la de Rivas y Ocampo (2010), para quienes la fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. Esta actividad es vital para comprobar si las entidades públicas o privadas que reciben recursos públicos los administran manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.

Esta falta de rigor conceptual es el reflejo de los múltiples propósitos que tiene la fiscalización que a su vez le permiten ser utilizada como insumo, según Ortiz (2016) para: 1) la rendición de cuentas; 2) un tipo de control; 3) la mejora de la gestión gubernamental considerando los aspectos administrativos; 4) evaluar el uso de los recursos públicos; 5) verificar la eficacia de la acción gubernamental, mediante la evaluación de las políticas y programas públicos; 6) verificar el cumplimiento de la ley; 7) prevenir actos de corrupción; 8) Mejorar la planeación, programación y presupuesto del gasto público; y 9) La deliberación y hechura de Leyes.

Cabe señalar que en la concepción fundamental de la fiscalización superior hay siempre:

- Dos sujetos involucrados;
- Un asunto que examinar;
- La acción de revisión;
- Una valoración del asunto revisado; y,
- La promoción o fincamiento de sanciones.

Verificar la aplicación del recurso no es suficiente. La sociedad demanda que este dinero provoque un efecto multiplicador y genere externalidades positivas que mitiguen la pobreza, mejoren la calidad de los programas y políticas gubernamentales, e incentiven el buen desempeño de los entes y dependencias administrativas en todas aquellas problemáticas que aquejan y provocan malestar al ciudadano. Esto es un desafío aún mayor, que demanda una coordinación y trabajo conjunto de las instituciones de fiscalización que realizan actividades de auditoría gubernamental.

Sin embargo, a pesar de los avances significativos, los efectos esperados de la fiscalización han resultado insuficientes y la ciudadanía considera que se están generando crisis recurrentes, un desperdicio de recursos públicos, corrupción sistemática, fallas preocupantes en supervisión y regulación financiera, además de políticas públicas erráticas (Ocampo, 2016).

Perdura un problema en la fiscalización: a pesar de los cambios que se han suscitado desde el enfoque tradicional hasta el moderno, actualmente no existen aportes que vayan más allá de los señalamientos, observaciones, y hallazgos; puesto que se proponen cambios y mejoras con base en los resultados obtenidos, que posteriormente se convierten en insumos para los tomadores de decisiones.

La fiscalización moderna se ha fundamentado en los siguientes lineamientos: busca cumplir las tareas básicas de la fiscalización (combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas), fortalecer las auditorías de amplio alcance (desempeño e integrales), desarrollar la capacidad para identificar cambios económicos y sociales de carácter estructural a través de un sistema de análisis y mitigación de riesgos para evaluar las políticas y los programas gubernamentales; evaluar el desempeño global y sectorial de los programas y de las políticas públicas, y diseñar una estructura organizacional eficiente sin perder de vista lo local, todo bajo un enfoque de alta especialización.

Es tiempo de dejar atrás a la fiscalización (entendida desde una visión muy limitada) que únicamente evidencia el error, pero no ofrece ninguna solución o acompañamiento para su corrección. Si bien es cierto, en años recientes se han logrado importantes avances en materia de normatividad y control, actualmente no existe un programa o sistema que coordine los esfuerzos en materia de fiscalización para todas las Entidades de Fiscalización Superior y las instituciones gubernamentales de control en los distintos niveles de gobierno.

### **II.I.II. Transparencia**

El concepto de *Transparencia* se refiere a la “política pública orientada a maximizar el uso social de la información de los organismos gubernamentales”<sup>28</sup> López Ayllón (2009) lo concibe como una metáfora referida a algo que se puede ver, “alude a la parte, llamémosle así, pasiva del derecho de acceso a la información; es toda la información que simplemente, por su sola existencia debería de ser visible, debería ser accesible a cualquier persona”.

La transparencia desde la perspectiva organizacional y de la política pública es el ejercicio de informar a la sociedad sobre los criterios para diseñar, implementar y evaluar las acciones que llevan a cabo todas las organizaciones gubernamentales (Aguilar, 1992) y, en un enfoque más amplio, comprende a las organizaciones de carácter público no gubernamental que intervienen en el diseño, implementación y evaluación de la política pública (Plasencia, 2011).

En su texto, Contreras (2014) concibe la transparencia, como una garantía la apertura de las actividades e información gubernamental al escrutinio público y es la condición básica e indispensable para la existencia de la rendición de cuentas y la fiscalización.

---

<sup>28</sup> López Ayllón, Sergio. (2009), El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana, México, IFAI, (Cuadernos de Transparencia No. 17) p. 85.

La transparencia es un componente en el cual se fundamenta un gobierno democrático, que permite el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado y a los procesos que derivan de su actuar; es una condición del funcionamiento del Estado que se actualiza aun sin la acción directa de un individuo especialmente interesado (Licona, 2015).

En este sentido, la necesidad de transparentar las acciones del gobierno ha sido ampliamente discutida y, aun cuando existen áreas que siguen generando debate, es posible encontrar cierto consenso sobre su importancia en regímenes democráticos (Arellano y Figueras, 2012).

La transparencia beneficia la rendición de cuentas a los ciudadanos; abre la información al escrutinio público; y favorece la fiscalización, pues se facilita a las instancias fiscalizadoras competentes la verificación de los recursos públicos que reciban los ejecutores del gasto público (Licona, 2015).

### **II.I.III. Rendición de cuentas**

En los últimos años, el término “rendición de cuentas” se ha convertido en pieza central de todos los discursos públicos. Esto es particularmente así en países como México que han transitado de un régimen cerrado y autoritario a uno donde los procesos clave de la democracia han encontrado arraigo y respuesta (Ríos Cázares, 2012). La rendición de cuentas requiere a cualquier sujeto la información, explicación y justificación de sus actos.

La rendición de cuentas es el desarrollo de condiciones y mecanismos institucionales, que obligan a los servidores públicos a explicar y justificar sus decisiones y acciones –o la falta de éstas– a la sociedad y responder ya sea política, legal, ética o administrativamente, por las consecuencias y los resultados derivados de las mismas. El concepto es una traducción parcial de *accountability* que se erige a partir de tres pilares: la información, la justificación y la sanción (Schedler, 2004; Dussauge, 2010).

En nuestro país, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su Artículo 8, fracción IV que todo servidor público tiene como obligación “rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea referida”, sin embargo, la misma ley no establece qué se entiende por rendir cuentas.

La rendición de cuentas es un concepto polisémico, rico en significados; “comprende aspectos de carácter ético, político y social; abarca procesos, funciones y relaciones entre personas, grupos sociales y el Estado. En el ámbito de las ciencias sociales y la política constituye un término cada vez más debatido, que expresa un ideal democrático y una exigencia ciudadana de contar con mejores gobiernos”<sup>29</sup>.

Para establecer un concepto básico de rendición de cuentas, Theishon (2009) lo precisa como una relación entre un titular de derechos o de una reivindicación legítima y los agentes u organismos responsables de satisfacer o asegurar la vigencia de este derecho realizando acciones concretas o desistiendo de determinadas acciones.

La rendición de cuentas supone una relación más compleja en tanto que implica, no sólo la entrega de la información en cuestión, sino su revisión y análisis, de lo cual se desprende la evaluación del desempeño de la autoridad, y consecuentemente, su sanción o reconocimiento por el uso de las atribuciones y los recursos a su disposición y que se revela precisamente de la información disponible (Peschard, 2012).

---

<sup>29</sup> Bautista, J. (2013). “La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Municipales: diagnóstico y propuestas”. *Revista Técnica de la Auditoría Superior de la Federación*, No. 5, p. 5.  
Disponible en el portal institucional: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

## II.II. Fiscalización en el entorno internacional

En la actualidad, independientemente del sistema de gobierno y del nivel de desarrollo de una nación, casi todos los países de Europa, América y Asia, cuentan con un Ente de Fiscalización Superior encargado de establecer un esquema de control y vigilancia de la función y uso de los fondos públicos (Ocampo, 2016).

Existen casos en los que las entidades de fiscalización superior dependen del poder Ejecutivo (Bangladesh o Finlandia) y, sin embargo, gozan de una alta credibilidad nacional e internacional por su buen desempeño; también hay otras naciones en las que existe una total independencia de los poderes (Chile, Perú, Colombia y Filipinas), donde al parecer no existe una relación directa entre la efectividad del ente de fiscalización superior y el poder al que se encuentra vinculado, pues existen otros factores que condicionan esa efectividad.

De acuerdo con Ackerman (2006), los organismos de fiscalización superior incluyen dos tipos diferentes de mando: por un lado, se encuentran los organismos unipersonales (Auditores Generales o Contralores Generales) que dependen del Congreso y se convierten meramente en organismos técnicos, brindando solo recomendaciones. Por otro lado, se encuentran los organismos colegiados (Tribunales de Cuentas o Consejos de Auditoría), quienes son independientes de los tres poderes y sí cuentan con capacidad sancionatoria. No obstante, en otros documentos<sup>30</sup> se identifican tres o más variantes que en general comparten las características de los tres modelos básicos de auditoría externa de las entidades de fiscalización

- Modelo Westminster, también conocido como modelo anglosajón, parlamentario y de Auditorías Generales o Contralorías. Se aplica en el Reino Unido y la mayoría de los países de la Commonwealth, muchos de ellos en el África subsahariana;

---

<sup>30</sup> Ocampo, G. (2016) p. 70.

unos cuantos, de Europa como Irlanda y Dinamarca y otros más en América Latina como Perú y Chile.

- Modelo judicial o napoleónico, también conocido como Tribunales o Cortes de Cuentas (modelo europeo-latino), establecido en algunos países europeos como Turquía, y algunos países latinoamericanos como Brasil y Colombia.
- Modelo de junta o modelo colegiado, también conocido como Consejos de Auditoría (modelo asiático), establecido en: Alemania, Países Bajos, Argentina, Indonesia, Japón y República de Corea.

### **II.III. Fiscalización Superior**

Para comprender por qué es importante la fiscalización superior, en primer lugar, es conveniente mencionar que dicha función emana de un mandato constitucional y, por lo tanto, es reflejo del diseño institucional y del equilibrio de poderes de la nación. De acuerdo con nuestra Carta Magna, la revisión del ejercicio del presupuesto público es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, lo que significa que los representantes populares se erigen en un contrapeso frente a las decisiones del Poder Ejecutivo.

Con el fin de dar cumplimiento a este mandato, la Cámara de Diputados se auxilia de la Auditoría Superior de la Federación como su órgano técnico, el cual cuenta con autonomía técnica y de gestión para la fiscalización de la Cuenta Pública; actividad que abarca la revisión del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de ingresos y gasto públicos, así como de la vigilancia del correcto ejercicio, custodia y aplicación de recursos federales por parte de cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada. En este contexto, la práctica de auditorías se constituye en uno de los mecanismos principales en los cuales se materializa el equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

El estudio de la fiscalización superior en México involucra un conjunto de preceptos constitucionales y legales orientados a la inspección, vigilancia, supervisión, evaluación y control del ejercicio de los recursos públicos; de igual forma, incluye las normas destinadas a medir (indicadores de gestión) el cumplimiento de los objetivos institucionales fijados por el Estado en sus distintos niveles de gobierno.

A diferencia de la rendición de cuentas, la fiscalización superior ha desarrollado una minuciosa interacción entre las normas, actores, instituciones y procedimientos derivada del largo camino que ha recorrido la actividad que le da origen —la fiscalización— a través de la historia. La actividad de verificar las acciones de gobierno y evaluar sus resultados es tan antigua como los primeros tratados de administración pública (Ortíz, 2016).

### **II.III.I. Antecedentes**

En México, el origen formal del proceso de fiscalización se remonta a la época prehispánica, y aunque no es la principal pretensión de este estudio desarrollar y analizar la evolución que ha tenido a lo largo del tiempo, es pertinente hacer una revisión, para contar con un fundamento del tema.

El antecedente más antiguo durante la colonia se remonta al Tribunal Mayor de Cuentas creado por las Cortes Españolas en 1453, el cual fiscalizaba las funciones de la hacienda real<sup>31</sup>.

A partir de 1824, con la expedición de la primera Constitución Federal del México Independiente, se establece la facultad exclusiva del Congreso General para fijar los gastos generales de la Nación, definir las contribuciones necesarias, determinar su inversión y tomar anualmente las cuentas de gobierno. Hacia el año de 1896 se expide

---

<sup>31</sup> ASEP (2015). Auditoría Superior del Estado de Puebla, “Historia de la Fiscalización”, disponible en: <http://www.auditoriapuebla.gob.mx/conocenos/historia-de-la-fiscalizacion>

la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y es en la Constitución de 1917 cuando se faculta al Poder Legislativo para crear la Ley de dicha Contaduría y ampliar así sus funciones, como lo explica la Auditoría Superior del Estado de Puebla (ASEP, 2015).

El 28 de noviembre de 1995 fue presentada una iniciativa de reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de nuestra Carta Magna, cuya finalidad consistía en crear un nuevo Órgano Fiscalizador de la Gestión Gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, creándose la Auditoría Superior de la Federación (ASEP, 2015).

### **II.III.II. El Marco Jurídico de la Fiscalización en México**

Los principales ordenamientos que dan origen y norman la actuación de la fiscalización superior son, entre otros:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

*“Artículo 79. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.*

*La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.*

*La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública<sup>32</sup>...”*

- **La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

*“Artículo 44, párrafo 3: Las unidades encargadas de la función de auditoría de la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema Nacional de Fiscalización e incorporarán en su ejercicio las normas técnicas y códigos de ética, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las mejores prácticas que considere el referido sistema.”*

---

<sup>32</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sección V “De la Fiscalización Superior de la Federación”.

- **La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público:**

*Artículo 56: (...) La administración del sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la unidad administrativa que determine su Reglamento, en el cual las dependencias, entidades y los demás sujetos de esta Ley, deberán incorporar la información que ésta les requiera. El sistema a que se refiere el párrafo anterior, tendrá los siguientes fines:*

*Contribuir a la generación de una política general en la Administración Pública Federal en materia de contrataciones;*

*Propiciar la transparencia y seguimiento de las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, y*

*Generar la información necesaria que permita la adecuada planeación, programación y presupuestación de las contrataciones públicas, así como su evaluación integral.*

*(...)*

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

*Artículo 4.- 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; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:*

*El Poder Legislativo;*

*El Poder Judicial;*

*Los entes autónomos;*

*Los tribunales administrativos;*

*La Procuraduría General de la República;*

*La Presidencia de la República;*

*Las dependencias, y*

*Las entidades.*

*Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables. Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.*

*Artículo 10.- Las dependencias y entidades podrán otorgar subsidios o donativos, los cuales mantienen su naturaleza jurídica de recursos públicos federales para efectos de su fiscalización y transparencia, a los fideicomisos que constituyan las entidades federativas o los particulares, siempre y cuando cumplan con lo que a continuación se señala y lo dispuesto en el Reglamento [...]*

*Artículo 43.- En el año en que termina su encargo, el Ejecutivo Federal deberá elaborar anteproyectos de iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos en apoyo al Presidente Electo, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que éste último los presente a la Cámara de Diputados, a más tardar en la fecha y en los términos a que se refiere el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los*

*Estados Unidos Mexicanos. Para realizar las actividades a que se refiere este artículo y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, se podrán aprobar recursos en el correspondiente Presupuesto de Egresos para cubrir los gastos de un equipo de asesores que apoye los trabajos del Presidente Electo, estableciendo para tal efecto un Fondo específico que estará sujeto a las normas de ejercicio y fiscalización de los recursos federales que correspondan. Asimismo, se deberá informar al respecto en la Cuenta Pública. Para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en el año en que inicie una nueva Administración del Ejecutivo Federal, se observará, en lo conducente, el procedimiento establecido en el artículo 42 de esta Ley. Las obligaciones subsecuentes a la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos a que se refieren los artículos 42, 44 y 77 de esta Ley deberán realizarse conforme a los plazos y procedimientos establecidos en los mismos artículos, en lo conducente. Para el caso de las reglas de operación a que se refiere el artículo 77 de esta Ley, el procedimiento no podrá exceder del primer bimestre del ejercicio que corresponda.*

*Artículo 49.- Los gastos de seguridad pública y nacional son erogaciones destinadas a los programas que realizan las dependencias en cumplimiento de funciones oficiales de carácter estratégico. La comprobación y demás información relativa a dichos gastos se sujetarán a lo dispuesto en el Reglamento sin perjuicio de su fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación en los términos de las disposiciones aplicables. El ejercicio de estos recursos se sujetará a las disposiciones específicas que al efecto emitan los titulares de las dependencias que realicen las actividades a que se refiere el primer párrafo de este artículo, en los términos que establezca el Reglamento sin perjuicio de su fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación en los términos de las disposiciones aplicables. La adquisición de bienes destinados a las actividades de seguridad pública y nacional se entenderá devengada al momento en que se contraiga el compromiso de pago correspondiente.  
[...]*

- **Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental**

*Artículo 52. Para ser Titular del Órgano Interno de Control se deberán cubrir los siguientes requisitos:*

*I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;*

*II. Tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;*

*III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión;*

*VI. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia de la Ciudad de México o de las entidades federativas, Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, dirigente, miembro de órgano rector o alto ejecutivo de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la propia designación;*

V. Contar al momento de su designación con una experiencia de al menos cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos;

VI. Contar al día de su designación, con antigüedad mínima de cinco años, con título profesional relacionado con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

VII. Contar con reconocida solvencia moral;

VIII. No pertenecer o haber pertenecido en los cuatro años anteriores a su designación, a despachos que hubieren prestado sus servicios al Instituto o haber fungido como consultor o auditor externo del Instituto en lo individual durante ese periodo, y

IX. No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

- **Ley General de Contabilidad Gubernamental**

*Artículo 2.- Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado. Los entes públicos deberán seguir las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización.*

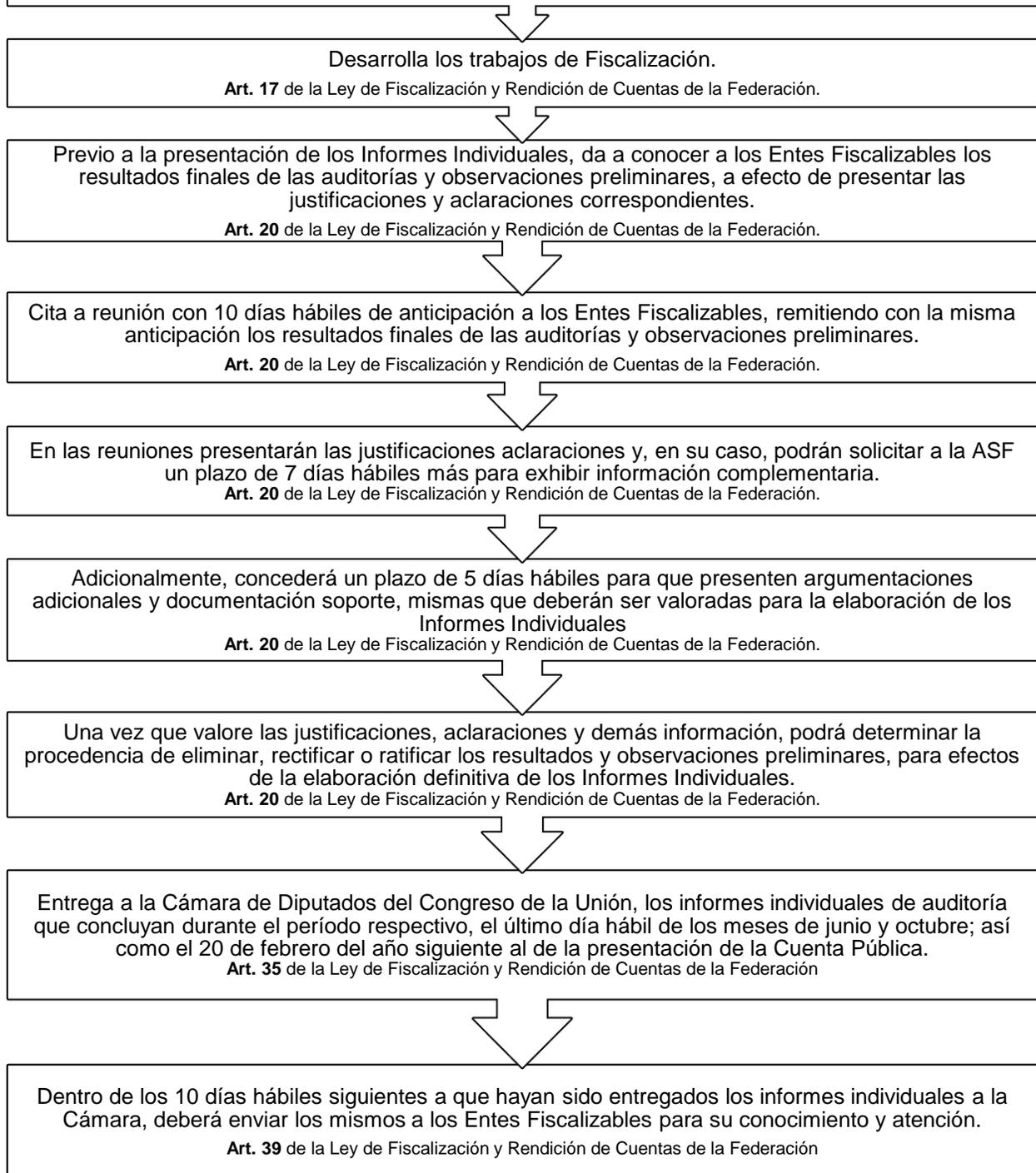
*Artículo 42.- La contabilización de las operaciones presupuestarias y contables deberá respaldarse con la documentación original que compruebe y justifique los registros que se efectúen. El consejo aprobará las disposiciones generales al respecto, tomando en cuenta los lineamientos que para efectos de fiscalización y auditorías emitan la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y sus equivalentes a nivel estatal.*

*Artículo 68.- La presentación de la información financiera del Gobierno Federal se sujetará a lo dispuesto en esta Ley y las leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México se sujetarán en la presentación de la información financiera, a esta Ley y a las disposiciones jurídicas aplicables. Por lo que se refiere a los recursos federales transferidos a dichos órdenes de gobierno, observarán las disposiciones específicas de las leyes citadas en el párrafo anterior y de la Ley de Coordinación Fiscal, así como las disposiciones del presente Capítulo. En los programas en que concurran recursos federales, de las entidades federativas y en su caso, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se harán las anotaciones respectivas identificando el monto correspondiente a cada orden de gobierno.*

- **Otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República.**

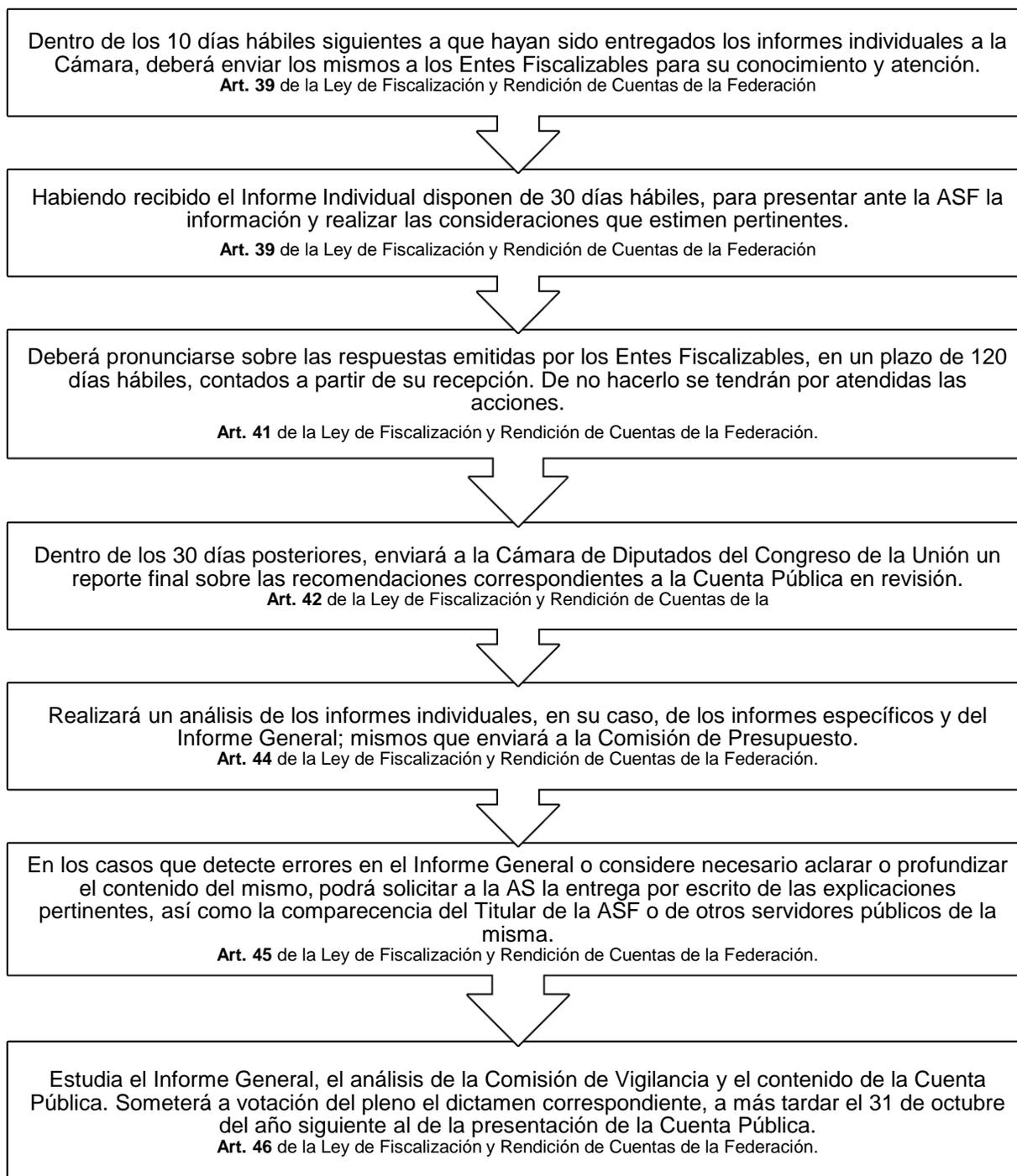
Como señala Romero (2017), la Cuenta Pública es actualmente el insumo principal de fiscalización superior. Consiste en el informe sobre la gestión financiera, presupuestaria y programática del ejercicio fiscal que abarca del 1 de enero, al 31 de diciembre de cada año. Está integrada por los ramos administrativos, autónomos y generales, así como las entidades de control presupuestario directo. De forma consolidada, presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 30 de abril, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, se llevó a cabo en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados.

**CUADRO 2. PROCESO DE FISCALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.**



FUENTE: Elaboración propia con base en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2017).

**CUADRO 2.1. (CONTINUACIÓN DE CUADRO 2) PROCESO DE FISCALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.**



FUENTE: Elaboración propia con base en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2017).

### **II.III.III. Los entes fiscalizadores en México**

Las características que comparten las diversas entidades de fiscalización superior son, generalmente, las siguientes (Villanueva, 2014):

- Asumen el sistema de control y vigilancia de la función pública.
- Son entidades reconocidas socialmente y con fuerte peso moral.
- Están dotados de facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones.
- Mantienen independencia respecto al poder ejecutivo y cuentan con un grado importante de autonomía técnica y de gestión.

En México, la fiscalización es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y esto se encuentra estipulado en el marco normativo supremo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Esta labor la realiza un órgano técnico y para el caso mexicano, se conoce como Auditoría Superior de la Federación; entre sus principales funciones se encuentra: revisar la Cuenta Pública de los sujetos fiscalizados, elaborar informes con los resultados y hallazgos producidos por la revisión, determinar irregularidades o ilícitos, que se someten a consideración de una Comisión de Vigilancia, quien se encarga de dar su aprobación, rechazo, resolución o sanciones (Guajardo, 2011).

La independencia de las entidades de fiscalización superior significa que no debe existir subordinación entre el auditado y el auditor o algún tipo de contrapoder que reprima el libre ejercicio de sus facultades fiscalizadoras. A pesar de ello, la tendencia en el mundo favorece un esquema donde existen mecanismos de control parlamentario, lo que no impide, por definición, que exista independencia (Romero. 2017).

## **II.IV. El impacto de la fiscalización superior en el saneamiento de las finanzas públicas**

Las finanzas públicas y su vinculación con la fiscalización resultan de la interacción de sus funciones. Mientras que la administración, distribución y aplicación de los recursos públicos son funciones propias de las finanzas públicas, vigilar que esos recursos se manejen adecuadamente y conforme a las disposiciones legales pertinentes, corresponde al objeto de la fiscalización (Contreras López, 2014).

La fiscalización superior es uno de los instrumentos que contribuye a la construcción de elementos objetivos que permitan hacer una valoración de la implementación de las políticas gubernamentales, coadyuvando así a obtener información útil para la evaluación de la gestión pública (ASF, 2017).

Actualmente, en todo el mundo se reconoce la importancia de la auditoría gubernamental acompañado de una conciencia cada vez mayor acerca del papel específico que desempeñan las entidades fiscalizadoras. Si partimos de la idea de que la fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública, entonces esta actividad es de vital importancia para comprobar si las entidades públicas o privadas, que reciben recursos públicos los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.

Conforme a las mejores prácticas internacionales y al marco normativo de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) la ASF utiliza como referencia los tres tipos de auditorías: de cumplimiento, financiera y de desempeño. En particular sus revisiones se llevan a cabo con base en diversos enfoques: cumplimiento financiero, inversiones físicas, forenses, desempeño, gasto federalizado y tecnologías de la información. Adicionalmente, la ASF lleva a cabo otras actividades paralelas a su labor de fiscalización de la Cuenta Pública

que resulten pertinentes y que proporcionen elementos para tener una mayor comprensión de temas de impacto en materia de la gestión pública (ASF, 2017).

En México existen numerosos factores que obstaculizan la fiscalización adecuada de los recursos públicos, entre los que destacan, la manera independiente, descoordinada y desvinculada en que las instituciones fiscalizadoras suelen desarrollar diversas actividades y funciones. En algunos casos la propia ley y normativa mexicana debilita la revisión de la Cuenta Pública y los alcances de la auditoría gubernamental, debido, entre otras razones, a la falta de mecanismos eficaces que sancionen el uso inapropiado de los recursos públicos (Ocampo, 2016).

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación forma parte de la legislación secundaria de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción que entró en vigor en 2015. En términos del segundo párrafo de la fracción I del artículo 79 constitucional, ahora la ASF fiscalizará de manera directa y exclusiva todos los recursos federales, inclusive los que administren las entidades federativas y los municipios, o los transferidos a fideicomisos, fondos o mandatos, ya sean públicos o privados.

Asimismo, la ASF también revisa las participaciones federales de manera directa o en coordinación con las entidades locales de fiscalización, lo cual implica una innovación institucional de gran relevancia, pues las participaciones federales son recursos públicos propiedad de las entidades federativas que se obtienen de los convenios de coordinación que suscriben con la federación en términos de la Ley de Coordinación Fiscal (UEC, 2016).

No obstante que las participaciones no son recursos federales, serán revisadas por la ASF con el propósito de vigilar su correcta aplicación en virtud de que algunas entidades federativas y municipios han realizado uso inadecuado de las mismas con efectos negativos para la ciudadanía y para las mismas finanzas públicas.

Respecto a la inclusión de las participaciones federales en el ejercicio de fiscalización, ahora representa la revisión de todo el gasto público con el objetivo final de garantizar que sea destinado en todos los casos, a donde fue aprobado, en los tres órdenes de gobierno y en caso de no hacerlo, se investigue y sancione de manera efectiva, atacando decididamente con ello la impunidad.

Toda reforma constitucional representa un reto legislativo, si bien la constitución federal establece los pilares que rigen el estado de derecho, lo cierto es que nuestro sistema jurídico requiere forzosamente la creación de instituciones y mecanismos legales que den plena eficacia a los contenidos constitucionales.

El ideal es que los servidores públicos de los órganos y entidades de fiscalización tengan un alto nivel académico y una sólida experiencia en la materia y, a través de esto, se promueva el intercambio de experiencia, se permita el abordaje y la revisión integral para evitar la duplicidad, además de brindar calidad al proceso de fiscalización y homogeneizar el uso de normas profesionales en su actuación.

No existe un mecanismo de evaluación para los entes de fiscalización que permita conocer los aspectos que se deben fortalecer o cuáles pueden ser tomados como referentes para establecer buenas prácticas para los demás. Asimismo, los mecanismos de coordinación son limitados y la información que se comparte es escasa, los procedimientos y metodologías de trabajo no son compartidos, no se observan elementos estratégicos vinculantes ni una red efectiva de comunicación; la autonomía es desigual, el control de calidad es deficiente, el intercambio de experiencias y conocimientos es casi nulo (Ocampo, 2016).

#### **II.IV.I. Revisión y evaluación**

De los retos que las instituciones de fiscalización deben afrontar, destaca la desvinculación entre las distintas instituciones fiscalizadoras, la cual da paso a que la labor de fiscalización tenga un alcance limitado debido a la falta de coordinación; esto se

complica ya que existe heterogeneidad en las normas, en la metodología de las auditorías y en los procedimientos (Ocampo, 2016).

La fiscalización superior en México ha sido estudiada recientemente desde la perspectiva de evaluación del desarrollo y desempeño institucional de los Órganos de Fiscalización Superior. Ackerman (2007) y Merino (2009) midieron el desempeño institucional de la Auditoría Superior de la Federación por la solidez y fortaleza de su estructura su funcionamiento, y la naturaleza de sus productos y confiabilidad. Por su parte, Ríos y Pardinás (2008) midieron el desarrollo institucional de las Entidades de Fiscalización Superior locales por su independencia política, autonomía de gestión, capacidad institucional y capacidad de sanción.

#### **II.IV.II. Resultados de la fiscalización**

La ASF fiscaliza 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 particulares; 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 y deuda públicos (ASF, 2016).

Una vez concluidas las auditorías que fueron programadas, se integra en el Informe de Resultados de Cuenta Pública, que junto con las evaluaciones y los estudios, constituyen el producto final del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación. A la entrega de los informes individuales se le adiciona el Informe General, el cual incluye un apartado de riesgos así como una sección con sugerencias a la Cámara de Diputados para realizar modificaciones al marco legal. Esto último es relevante porque la labor de la auditoría además de detectar irregularidades en el ejercicio público, es la de coadyuvar a eliminar las causas estructurales de dichas irregularidades lo que en algunas ocasiones se vincula con el marco normativo (ASF, 2016).

La fiscalización es un punto de referencia para los legisladores y la ciudadanía, respecto a la trascendencia de la fiscalización, más allá de resultados cuantitativos, en un contexto de rendición de cuentas efectiva.

Se ha avanzado bastante para acortar los tiempos en que se analiza la cuenta pública y se entregan resultados de la fiscalización superior, ya que, en lugar de estar dos años atrás del ejercicio, ahora se podrá auditar a partir del primer día hábil siguiente al término del ejercicio. Sin embargo, queda pendiente cerrar el ciclo de la fiscalización, con lo que se subsanaría en gran medida el que la fiscalización superior continúa siendo un proceso reactivo y no proactivo (Romero, 2017).

Existe fundamento para decir que la fiscalización tiene que ir más allá de los balances contables del uso de los recursos públicos sino, esencialmente, con la evaluación política de los resultados. Estos son auténticos controles de tipo político que no corresponden a una oficina contable sino a un Poder que posee la suficiente autoridad para cuestionar, investigar, promover y enmendar lo que el gobierno está ejecutando (Romero 2016).

## **Capítulo III. LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES EN EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN: UN ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA**

“Las políticas que busquen transformar a fondo [...] deben partir de un acercamiento multidimensional del fenómeno que atienda, tanto a los elementos del entorno organizacional, como al juicio y capacidades de los individuos.”

—Juan M. Portal Martínez.

### **III.I. Neoinstitucionalismo: fundamentos de una corriente ideológica**

En años recientes, la economía se ha vuelto a preocupar por estudiar los procesos económicos en un entorno más amplio, priorizando las relaciones entre economía y política; economía y sociedad; incluso economía y cultura (Ayala y González, 2001).

Aunque existen teóricos como Milton Friedman que argumentan que “las instituciones no desempeñan ningún papel relevante para explicar el comportamiento de los agentes económicos o el crecimiento de la economía”<sup>33</sup> el nuevo consenso, y el argumento principal de esta tesis es que las instituciones sí influyen decisivamente en los resultados a los cuales puede llegar una economía.

El planteamiento de Douglas North sugiere que no es en esencia si importan o no las instituciones, más bien, su relevancia radica en el cómo y cuándo es que ellas importan. Las instituciones pueden afectar los resultados económicos de modo muy diferente, dependiendo de las condiciones culturales, de valores de las mismas organizaciones, etc.

---

<sup>33</sup> Ayala y González (2001), p. 45.

El reto del neoinstitucionalismo radica en un problema esencialmente teórico y apunta al análisis de la relación entre instituciones y economía para comprender la manera en que las instituciones afectan el desempeño económico; Douglas North planteó la importancia de las instituciones en un sentido amplio para el logro del crecimiento y el desarrollo económicos de las naciones, a partir del estudio de situaciones concretas en países determinados (Ayala y González, 2001):

*El neoinstitucionalismo es un programa de investigación interdisciplinario que trata explícitamente con las relaciones entre instituciones, cambio institucional y desempeño económico. El análisis neoinstitucionalista es una línea de investigación que parte de la economía neoclásica pero no la abandona. En el centro de su agenda de investigación, está puesto el énfasis en los derechos de propiedad., la medición de los costos de transacción, el cumplimiento de la ley y los problemas de información incompleta. El programa de investigación ha sido enriquecido y fertilizado con el estudio del derecho, la ciencia política, la sociología y la historia<sup>34</sup>.*

### **III.I.I. Marco histórico del neoinstitucionalismo**

Los estudios de Douglass Cecil North (1920-2015), se originan a partir de la crítica de la llamada vieja escuela institucional estadounidense, la cual concebía a la economía como “un complejo conjunto de factores interrelacionados que escapan a cualquier representación de simples ecuaciones resolubles que conducen al sistema económico y a la sociedad al equilibrio y la armonía”<sup>35</sup>.

Uno de los teóricos que tuvo mayor influencia en North, fue Joseph Schumpeter, que atribuía el desarrollo económico a la introducción de factores como la innovación, pero también consideraba que las instituciones y el cambio institucional tienen un papel

---

<sup>34</sup> Alston, L.J; Eggertsson, T., North, D. (1996). *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>35</sup> Ayala y González (2001). “El Neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico”, Comercio Exterior, enero de 2001.

fundamental para el desarrollo y resultan de suma importancia para estimularlo o desalentarlo (Alston, L.J; Eggertsson, T., North, D; 1996).

El institucionalismo americano había criticado a la teoría económica de fines de siglo XIX y comienzos de XX, precisamente por la construcción de modelos excesivamente abstractos que omitían el análisis de las instituciones. El Neoinstitucionalismo comparte esta misma crítica, pero a diferencia de los antiguos institucionalistas, amplía su objeto de estudio no sólo en el mercado; intenta dar una explicación teórica a las instituciones como la estructura de los derechos de propiedad, el Estado o la empresa (Perdices De Blas, 2006).

Por sus trabajos a mediados del siglo XX, a Douglas North se le considera pionero de la nueva economía institucional, que introduce el concepto de costo de transacción en el Estado; por la relevancia del análisis de historia económica y el papel de las instituciones en el desarrollo económico. Según el autor, el Estado es una organización con economías de escala en la provisión de ciertos bienes públicos como la defensa, pero también incurre en costos de transacción internos que, llegado un punto, crecen con el tamaño del territorio.

Una de las preocupaciones esenciales de North, ha sido interrogarse en una perspectiva de largo plazo y sobre un problema crucial: ¿por qué unos países se han desarrollado y otros se mantienen estancados? Esta pregunta es el tema capital del neoinstitucionalismo.

Luego de la aparición del famoso libro de Douglass North sobre las instituciones y el desarrollo económico en 1990, del fracaso de las políticas de ajuste estructural de los ochenta y los noventa, y de los contrastes de las tesis de North con la evidencia empírica, Bandeira (2009) afirma que la realidad se encuentra ante un nuevo paradigma, donde las instituciones son la clave del desarrollo económico.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Sánchez, I. (2011). Instituciones y crecimiento económico en México. p. 9.

El neoinstitucionalismo ha influido decisivamente en muchos campos del análisis económico desde la perspectiva de sus implicaciones políticas. Cabe destacar que las finanzas públicas y las políticas comercial, fiscal y monetaria, tienen relaciones muy estrechas con el proceso político. Por lo que el neoinstitucionalismo deberá mejorar el conocimiento del papel de las instituciones en países pobres, ricos y en transición (Ayala y González, 2001).

La literatura sobre las políticas e instituciones económicas que fomentan el desarrollo se suele encuadrar en la economía del desarrollo. En este campo, quizás el tema más controvertido sea el papel que deben cumplir los mercados y el Estado en la asignación de recursos. La evidencia empírica e histórica corrobora estas nuevas teorías del desarrollo, que favorecen la intervención del Estado mediante políticas distributivas y de inversión.

Las fallas del gobierno provienen ante todo del carácter monopólico del poder del Estado y, por tanto, de la inexistencia de un tercero que exija responsabilidad a sus agentes – funcionarios y políticos– por los resultados de su gestión. La consecuencia es que el Estado puede diseñar “malas” políticas y regulaciones económicas, o promulgar buenas leyes, pero no hacerlas cumplir.

Este cambio obedece a que las instituciones políticas y económicas no son diseñadas por el conjunto de la sociedad sino por quienes detentan el poder político en un momento determinado. Las instituciones no se crean con el fin exclusivo de promover el desarrollo de la sociedad, también sirven al propósito de distribuir o consolidar el poder político y económico.

La transformación de las instituciones formales se puede entender como un proceso de negociación entre los agentes políticos, cuyo resultado depende del poder político y de los modelos subjetivos de los actores o de su influencia cultural (North, 1990). El surgimiento y la evolución de las instituciones, no siempre es positivo. Ejemplo de ello son la informalidad o la delincuencia como mecanismos de adaptación ante la

complejidad de una nueva realidad incompatible con las condiciones y patrones de conducta de los agentes.

Las teorías, los temas y escuelas que se preocuparon por el estudio de las instituciones y que se habían agrupado en un sentido amplio, en la escuela institucionalista, eran poco reconocidas y muy criticadas. Actualmente, el institucionalismo ha recibido mayor atención y sus teorías comienzan a tener una mayor influencia.

El desempeño económico es un resultado de la interacción entre organizaciones políticas y económicas con las instituciones existentes. El proceso político conduce a la selección de las instituciones formales, éstas determinarán la selección del tipo de organización económica y el desempeño económico.<sup>37</sup>

### **III.II. El diseño institucional en México**

La evolución de la teoría institucional ha tenido diferentes enfoques y aproximaciones. Las instituciones formales como reglas escritas son importantes para el proceso económico debido a que pueden penalizar, prohibir, obligar, facilitar, informar, definir, diseñar, constituir, distribuir, identificar, requerir, guiar, esforzar, permitir y comandar la acción colectiva (Vanberg, 1999).

La Revolución mexicana marcó el inicio de nuevas instituciones que desempeñaron un papel decisivo en el desarrollo. El país continuó con el crecimiento porque las nuevas instituciones pudieron fijar las reglas en cuanto al intercambio económico, político y social, y crearon los incentivos para construir las organizaciones públicas y privadas (Ayala, 2003).

---

<sup>37</sup> Ayala (1999). p. 368

En México, como en otros lugares, ha comenzado a reconocerse que las instituciones desempeñan un papel decisivo en el desarrollo económico. Las instituciones políticas y económicas mexicanas han conducido a lo largo de la historia al establecimiento de formas de gobierno más o menos paternalistas y autoritarios; las instituciones democráticas hubieran facilitado la vigilancia del gobierno, obligado a la rendición de cuentas, fortaleciendo el equilibrio entre poderes, estimulando la descentralización política y económica y, finalmente atenuando la corrupción (Ayala, 2003).

Las instituciones crearon los incentivos para que los agentes participaran en dos tareas básicas: *i)* el impulso de la inversión, el ahorro, la innovación tecnológica y, en general, la modernización del país, y *ii)* la organización del mismo Estado, el desarrollo de la sociedad y la creación del mercado (Ayala, 2003).

El cambio institucional como resultado de la interacción de un conjunto de factores se convierte en un proceso que tiende a ser evolutivo, marcado por una secuencia gradual en el tiempo, altamente dependiente de la estructura institucional previa y condicionada por los cambios en el entorno y por las circunstancias de la dinámica social y política vigentes (Goodin, 2003).

### **III.III. La calidad institucional**

La complejidad que han adquirido las Instituciones del Estado gracias a sus escollos administrativos ha proliferado en ellas los actos de corrupción, estimulados también por dificultades en la obtención de autorizaciones, permisos y concesiones, así como falta de actualización de procedimientos, sistemas y formas de registro y pago. Todo ello corregible con avances tecnológicos y científicos en el contexto digital a disposición del público, además de una mejor capacitación del personal de ventanilla, administrativo y especializado con fines de mejorar sus conocimientos y sensibilidad de atención a usuarios y clientes.

Ayala (1999) advierte que el enfoque institucionalista se considera de gran utilidad y es de carácter imprescindible para mejorar el entendimiento de diversos aspectos así como las fricciones sociales y los conflictos distributivos que ocurren en el mundo real cuando se relacionan la economía y las instituciones por medio de las leyes que reglamentan el intercambio, los contratos, las regulaciones y los derechos de propiedad; las relaciones que se entablan entre los cambios en los precios relativos y los cambios en las instituciones; el papel del Estado cuya intervención puede ser crucial para remontar fallas del mercado.

### **III.III.I. La crisis actual de instituciones**

Las instituciones bien diseñadas facilitan la coordinación económica y promueven un mejor desempeño de la economía, de la misma forma, las instituciones ineficientes pueden ayudar a perturbar el atraso económico (Ayala, 1999).

La profundidad del cambio estructural y el nuevo contexto económico y político internacional, han puesto de manifiesto que la necesidad de las reformas institucionales no son modas pasajeras; por el contrario las exigencias de la sociedad actual para actualizar los marcos institucionales, es indudable que falta todavía mucho por hacer (Ayala, 1999).

La necesidad de tomar en consideración el papel de las instituciones en las políticas de ajuste y de cambio estructural, para estudiar más rigurosamente las implicaciones de las instituciones para la eficiencia económica y la equidad social (Ayala, 1999).

La falta de conocimiento ciudadano respecto a lo que hace su gobierno genera desconfianza y, con ello, el debilitamiento de nuestras instituciones democráticas. Por ello, es fundamental el impulso y fortalecimiento de la participación social, cuya influencia trasciende el ámbito de la eficiencia y transparencia de los programas públicos y sus acciones, y se extiende en general al avance del proceso democrático (ASF, 2017).

La galopante pobreza y las crisis recurrentes se debe no sólo a los evidentes defectos tanto de las políticas populistas de las liberales, sino sobre todo a la carencia de instituciones adecuadas, o simplemente a que no se crearon las nuevas, indispensables para una mejor coordinación de las decisiones entre todos los agentes.

¿Por qué se modifican las instituciones con tanta frecuencia? Una explicación es que los agentes, incluido el gobierno duda de la efectividad de las leyes y sobretodo, de si se van a cumplir realmente. En efecto, la mera presencia de instituciones no garantiza que se vayan a cumplir, como tampoco que éstas sean eficientes. Se ha afirmado, con razón, que aunque en México todas las actividades estén regidas por leyes y reglamentos, y que el marco jurídico y normativo no deja prácticamente vacíos en la vida económica, social y política, ello no equivale a tener un auténtico Estado de derecho, ni tampoco significa en todas las situaciones sean realmente eficientes en todo momento y lugar: De acuerdo con Rubio (1999):

*Se cuenta con un Estado de derecho cuando la actividad, tanto de los gobernados como de los gobernantes, se halle garantizada y limitada a la vez por una norma superior que es la Constitución, y por las leyes que emanan de ésta [...] leyes estables e iguales para todos, que el gobierno respeta en forma cabal y que reducen al mínimo la coerción necesaria para que los ciudadanos las cumplan [...] México cuenta con leyes, pero no con un Estado de derecho.*

En México no se satisfacen las características de la anterior definición, lo cual sugiere que la reforma institucional actual debe orientarse a cerrar la brecha entre el país jurídico y el país real (Ayala, 2003).

En materia de finanzas públicas, es una preocupación permanente de la sociedad y sus efectos repercuten sobre la credibilidad del gobierno y sobre la confianza en los servidores públicos responsables de aplicarlos. El desafío al que se enfrenta la sociedad no sólo tiene que ver con el diseño normativo e institucional, sino también con la capacidad de generar una interacción entre gobernantes y gobernados basada en la confianza.

La confianza no puede sostenerse sólo en una percepción si no hay un diseño institucional que objetivamente la justifique, así como no puede concebirse, como es el caso mexicano, un diseño extraordinario que no es capaz de suscitar la aceptación y la confianza, puesto que en ello va la capacidad y viabilidad de la gobernanza (Romero 2017).

La institucionalidad se demuestra en el desempeño responsable de los servidores públicos que lideran las instituciones, requiere de una cultura institucional, que se instaura a partir del fomento de un comportamiento coherente con los propósitos y valores de la institución, consciente, motivado, recompensado y reconocido. Ello implica el reclutamiento, selección, capacitación y formación de cuadros profesionales y profesionalizados en la propia dinámica organizacional; con vocación de servicio, actitudes abiertas, experiencia, conocimiento, compromiso en el cumplimiento de las responsabilidades y apego a los principios y normas que rigen a la institución (Castelazo, 2018).

Las instituciones deben descansar cada día más en la organización social para ampliar los objetivos colectivos. Ya no se puede gobernar sólo desde las cúpulas tradicionales, sino promover la corresponsabilidad con los gobernados como producto de un consenso productivo, antiparalizante (Castelazo, 2018)

#### **III.IV. Instituciones y fiscalización**

México tiene una historia propia de la función e instituciones destinadas a la fiscalización de la cuenta pública y la rendición de cuentas. Desde luego, la historia de nuestras instituciones no está desconectada de la evolución de las teorías y tendencias políticas internacionales que, con la globalización, explican la gran convergencia que observamos en los años recientes en la constitución y funcionamiento de las instituciones de fiscalización superior (Romero, 2016).

En su trabajo, Ortiz (2016) considera tres aspectos de la fiscalización superior como elementos distintivos de la fortaleza de las Entidades de Fiscalización Superior: i) su independencia; ii) las capacidades institucionales, y iii) la participación ciudadana como elemento de gobernanza en el proceso de fiscalización. En una primera instancia, en un modelo estadístico, demuestra que, en un análisis para 102 países seleccionados, la fiscalización superior, con base en las capacidades institucionales de las Entidades de Fiscalización Superior genera impactos positivos en la eficacia del gobierno.

La fiscalización consiste en un entramado legal, organizacional y funcional. La gobernanza y la fortaleza institucional pueden identificarse sin que exista un modelo arquetípico de ellas. De hecho, esta distancia entre la hipótesis normativa o, por mejor decir, deontológica, y la casuística que enfrentamos dará pie a una cierta lógica de investigación que, en este caso, apostó por el uso de técnicas estadísticas que sirvieran para una mejor comprensión del fenómeno (Romero 2017).

“La utilización de recursos públicos pasa por un conjunto de procedimientos referentes a su origen, acciones y estrategias, métodos de aplicación, sistemas de control, ejercicios de participación y rendición de cuentas. Su destino en la actividad gubernamental busca resolver problemas públicos a los cuales se enfrenta la sociedad mexicana y sobre los cuales requiere de una atención oportuna y eficiente por parte de las instituciones”<sup>38</sup>.

Para combatir satisfactoriamente esta problemática multifactorial y de tintes incluso culturales, es necesario generar medidas anticorrupción con objetivos y metas específicos, instituciones, procedimientos y sistemas modernos, más adecuados y funcionales, así como una mejor vigilancia y participación de la sociedad civil, y una mejor respuesta a las demandas, exigencias e intereses del ciudadano, contribuyente, elector y usuario de los servicios de la administración pública federal, estatal y municipal.

---

<sup>38</sup> Luna De La Vega, Héctor en Ocampo (2016). p. 19

La Auditoría Superior de la Federación busca favorecer la mejora de las tareas del Estado e incrementar la confianza de la sociedad ya que, por un lado, aporta a la Cámara de Diputados material para su ejercicio parlamentario; por el otro, permite que las instituciones auditadas cuenten con un diagnóstico objetivo de su actuación y, finalmente, ofrece a la sociedad un panorama general acerca del manejo de los recursos públicos para una cabal rendición de cuentas.

Los principales ordenamientos que norman a la Auditoría Superior de la Federación son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Estos marcos legales han sido objeto de múltiples reformas, cuyo objetivo primordial ha sido el fortalecimiento institucional de la Auditoría para dotarle de mayores atribuciones e instrumentos que buscan mejorar el proceso de fiscalización superior, creando un órgano más eficiente, autónomo y moderno.

Independientemente del tipo de gobierno del que se trate, las administraciones públicas deben plasmar sus actividades en distintos documentos e informes en los que queden registradas contable y presupuestalmente, las transacciones de las instituciones encargadas de administrar el gasto, la racionalidad de las decisiones que se han tomado y los resultados de su implementación: este conjunto constituye la base sobre la cual se lleva a cabo la auditoría gubernamental.

El parámetro de gobernanza que vincula el desarrollo institucional con la eficacia del desempeño, requiere un eficaz control de la corrupción mediante la transparencia y la rendición de cuentas, pues en otro tiempo la eficacia era resultado del control centralizado y autoritario, mientras que, ahora se busca y se requiere una eficacia sustentada en la democratización, la participación y la descentralización (Romero, 2017).

Existe, por lo tanto, un consenso universal respecto a que la labor de revisión que llevan a cabo los órganos auditores debe ser realizada, más allá de la forma en cómo presenten

sus resultados, el momento en que se lleven a cabo estos procedimientos y qué uso se les dé a sus hallazgos.

Las transformaciones que ha tenido en México el marco legal e institucional para la fiscalización superior, manifiestan la conformación de un sistema democrático y moderno de control del poder, lo cual no significa que este sea un camino lineal y progresivo, sino que puede reconocerse como progresivo en lo esencial, no exento de retrocesos parciales (Romero, 2016).

Los informes de auditoría que emite el órgano de fiscalización federal nos brindan evidencia e información objetiva, especializada y confiable sobre el ejercicio de los recursos públicos y el desempeño de la gestión gubernamental.

La prevención que se realiza a través de la función fiscalizadora no debe ignorar la sanción, las Entidades de Fiscalización Superior, en el ámbito de sus atribuciones, deben promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades para la imposición de sanciones y, ante la probable comisión de un delito realizar la denuncia penal correspondiente.

## Capítulo IV. VERACRUZ: ESTADO DE EMERGENCIA FINANCIERA E INSTITUCIONAL

La vecindad del mar queda abolida.  
Gañido errante de cobres y cornetas  
Pasea en un tranvía.  
Basta saber que nos guardan las espaldas

—Alfonso Reyes, “Veracruz”

El Producto Interno Bruto por Entidad Federativa permite conocer de manera periódica el comportamiento y composición de las actividades económicas de los estados de la República Mexicana.

Se genera a partir de: el esquema conceptual, los criterios metodológicos, la clasificación de actividades económicas y las fuentes de información, que cuentan con una cobertura estatal y que se emplean en los cálculos anuales del Producto Interno Bruto (PIB). (INEGI, 2017).

El conteo de la actividad económica se presenta con base en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2013, para: el total estatal, las tres grandes actividades, los 20 sectores de actividad, la apertura de la minería en petrolera (que incluye la extracción de petróleo y gas y perforación de pozos petroleros y de gas), minería no petrolera y doce grupos de subsectores de la industria manufacturera. En las actividades terciarias se desagrega el comercio al por mayor y al por menor.

#### IV.I. Panorama Económico del estado de Veracruz 2005-2015

A fin de poder identificar los rasgos principales de la estructura económica de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Gráfica 5 presenta la producción en millones de pesos de los grandes sectores de la economía veracruzana en una serie de 2005 a 2015 en valores corrientes; en ella se destaca que el sector primario en promedio ha producido 33,859.8 millones de pesos, lo cual representa el 7.7 por ciento del PIBE.

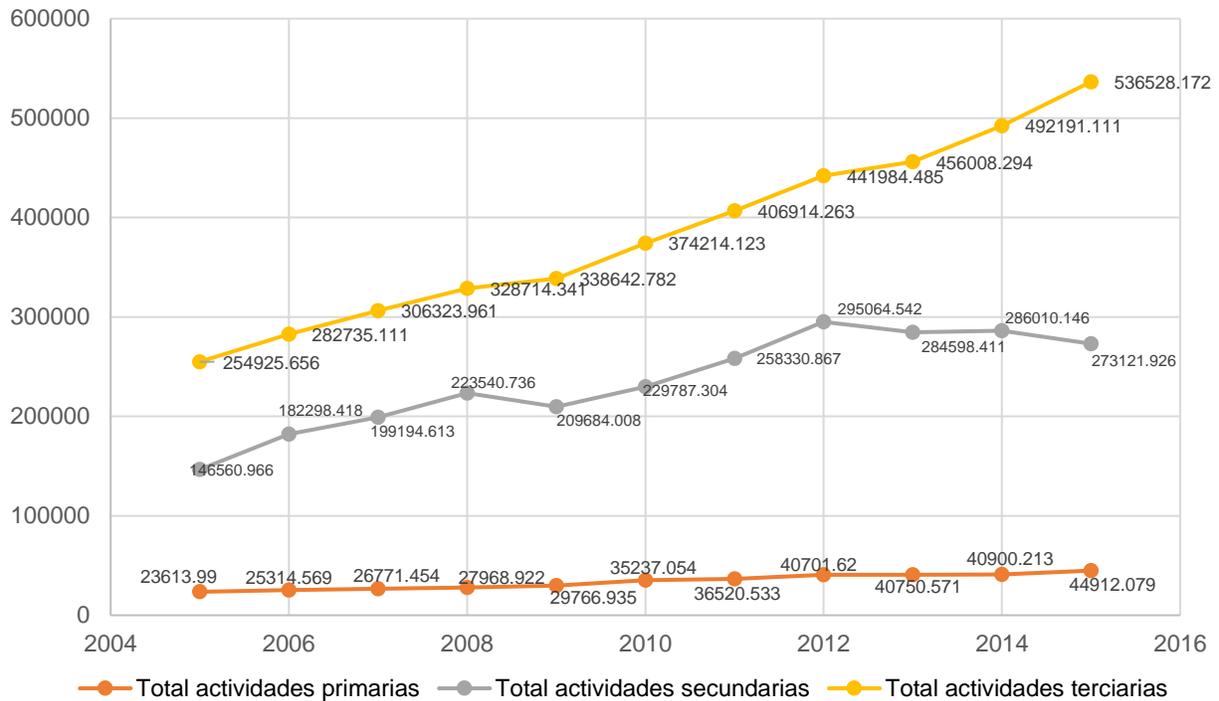
El sector terciario, que comprende principalmente actividades relacionadas con el comercio, restaurantes y hoteles, servicios los que destacan los de tipo profesional (educativo, médico, técnico y financiero), así como el transporte y el gobierno, representa en el estado de Veracruz el fuerte de la actividad económica, conformando más del 50 por ciento del Producto Interno Bruto Estatal.

**CUADRO 3. PARTICIPACIÓN PORCENTUAL POR SECTOR  
VERACRUZ 2005-2015 (VALORES CORRIENTES)**

PERIODO	ACTIVIDADES PRIMARIAS	ACTIVIDADES SECUNDARIAS	ACTIVIDADES TERCIARIAS
2005	5.55	34.48	59.97
2006	5.16	37.18	57.66
2007	5.03	37.42	57.55
2008	4.82	38.53	56.65
2009	5.15	36.27	58.58
2010	5.51	35.95	58.54
2011	5.20	36.81	57.98
2012	5.23	37.94	56.83
2013	5.22	36.42	58.36
2014	4.99	34.92	60.09
2015	5.26	31.96	62.78

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2018) Banco de Información Económica

**GRÁFICA 5. PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, VERACRUZ 2005-2015**  
(BASE 2013, MILLONES DE PESOS A PRECIOS CORRIENTES)



FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI (2018) Banco de Información Económica.

El sector Industrial se ubica en segundo lugar promediando un 38 por ciento y con una mínima participación, muy lejos de su potencial productivo, está el sector primario promedio del 5 por ciento del PIB y que, por lo menos en el periodo que se está analizando en este documento, arroja un estancamiento en la última década y no ha variado el valor real de su producción.

#### IV.I.I. Sector primario

A pesar de ser un estado con las características geográficas para la explotación de actividades primarias, principalmente la agricultura y la pesca, éstas han mantenido un crecimiento constante durante el periodo de estudio analizado generando \$41,929.91 millones de pesos, creciendo a un ritmo promedio de 1.82% anual.

#### **IV.I.II. Sector secundario.**

De acuerdo con el INEGI (2018), las actividades secundarias por sectores en la entidad son:

- Minería petrolera
- Minería no petrolera
- Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final
- Construcción
- Industria alimentaria
- Industria de las bebidas y del tabaco
- Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles; fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir
- Fabricación de prendas de vestir; curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos
- Industria de la madera
- Industrias del papel; Impresión e industrias conexas
- Fabricación de productos derivados del petróleo y carbón; Industria química; Industria del plástico y del hule
- Fabricación de productos a base de minerales no metálicos
- Industrias metálicas básicas; fabricación de productos metálicos
- Fabricación de maquinaria y equipo; fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; fabricación de accesorios y aparatos eléctricos
- Fabricación de muebles, colchones y persianas
- Otras industrias manufactureras

El análisis del sector industrial reveló que la mayor parte de estas actividades están concentradas a en las industrias manufactureras, siendo sus subsectores más importantes en Veracruz los de derivados del petróleo e industrias química y del plástico, así como la construcción.

#### **IV.I.III.Sector terciario**

La radiografía del Producto Interno Bruto de la entidad revela que el sector servicios es la base de la economía estatal; al inicio del periodo de estudio se reportaban \$254,925.65 millones de pesos, para 2015 este sector generó \$536,528.17 millones de pesos. Los principales subsectores de los servicios son:

- Comercio al por mayor
- Comercio al por menor
- Transportes, correos y almacenamiento
- Información en medios masivos
- Servicios financieros y de seguros
- Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles
- Servicios profesionales, científicos y técnicos
- Corporativos
- Servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos y servicios de remediación
- Servicios educativos
- Servicios de salud y de asistencia social
- Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos
- Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas
- Otros servicios excepto actividades gubernamentales
- Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales

#### **IV.II Finanzas públicas del estado**

Las erogaciones que integran el Gasto Público o bien, el Presupuesto de Egresos del Estado, resultan significativas para la función pública, pues afecta directamente a la actividad económica pero, sobre todo, impacta en el mecanismo de provisión de los bienes públicos y sobre las decisiones que en materia de inversión y consumo que realizan todos los agentes económicos.

En general, el Gasto Público deberá destinarse al abastecimiento de servicios educativos y de salud; a la inversión en infraestructura vial como carreteras y puentes; infraestructura urbana; el desarrollo del campo; a la realización acciones para garantizar la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia; al desarrollo de actividades legislativas y también para atender el costo financiero de la deuda pública.

El conjunto de ingresos y gastos estatales determinan el tipo de presupuesto que realizará el Sector Público. Asimismo, debe ofrecer a los ciudadanos la información

necesaria para saber quién ejerce el gasto, en qué y para qué se gasta; las finanzas públicas están directamente asociadas a las formas de estructurar la presentación del presupuesto; para identificar y ordenar de la mejor manera las transacciones del sector público; las diversas formas de agrupar los presupuestos de ingresos y gastos y para facilitar el análisis económico, administrativo y contable de la acción gubernamental.

#### IV.II.I. Ingresos

Los ingresos brutos del Gobierno de Veracruz pasaron de 47,807 millones de pesos en 2005 a 114,416.95 millones de pesos en 2015 (Cuadro 5), un total de 972,902.52 millones de pesos para el periodo de estudio, de los cuales 51,096 millones de pesos fueron ingresos propios (cuadro 4), mientras que 86,4345 correspondían a ingresos provenientes de la federación, en su mayoría para destinarlos a propósitos específicos. Los ingresos propios se integran por la recaudación de impuestos, por el cobro de Derechos, los Aprovechamientos y los productos.

<b>CUADRO 4. FINANZAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE VERACRUZ, 2005-2015</b>						
<b>INGRESOS PROPIOS (Miles de pesos)</b>						
<b>Periodo</b>	<b>Impuestos</b>	<b>Cuotas y aportaciones de seguridad social</b>	<b>Contribuciones de mejoras</b>	<b>Derechos</b>	<b>Productos</b>	<b>Aprovechamientos</b>
2005	1070464.373	0	0	599198.33	287029.518	1270856.527
2006	1231373.378	0	0	729366.774	3881262.275	609816.977
2007	1292327.871	0	0	805366.389	51467.758	327255.215
2008	1344200	0	0	873800	58299.998	339400
2009	1506092.756	0	0	992740.54	62665.961	389945.449
2010	1603987.049	0	0	1112248.378	32293.668	312265.164
2011	2393248.559	0	0	1135066.096	64624.395	1008745.989
2012	3609986.587	0	0	1160222.464	96354.727	264730.089
2013	3624700	0	0	1073530	48140	292500
2014	3526176.795	0	0	1142972.394	66829.501	2634035.629
2015	3238853.622	0	0	1570723.759	49498.376	3311915.09
<b>TOTAL POR RUBRO</b>	<b>\$ 24,441,410.99</b>	<b>-</b>	<b>\$ -</b>	<b>\$ 11,195,235.12</b>	<b>\$4,698,466.18</b>	<b>\$10,761,466.13</b>

FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI (2018)

<b>CUADRO 5. FINANZAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE VERACRUZ, 2005-2015 INGRESOS PROVENIENTES DE LA FEDERACIÓN (Miles de pesos)</b>						
<b>Periodo</b>	<b>Participaciones federales</b>	<b>Aportaciones federales</b>	<b>Otros ingresos</b>	<b>Financiamiento</b>	<b>Disponibilidad inicial</b>	<b>Ingresos brutos<sup>39</sup></b>
<b>2005</b>	16050898.44	27466250.34	0	0	1062420.646	47807118.17
<b>2006</b>	18270956.16	29721535.92	0	0	2477266.088	56921577.57
<b>2007</b>	20634819.53	32598866.77	4482274.864	0	1875729.732	62068108.13
<b>2008</b>	26001000	37645300	4327700	0	2458474.232	73048174.23
<b>2009</b>	21320294.57	44784467.46	2065741.495	6800000	4909396.703	82831344.93
<b>2010</b>	25933957.13	41789175.41	8924564.877	12100000	6513737.706	98322229.39
<b>2011</b>	28596119.19	46139306.96	10115104.32	0	8158626.314	97610841.83
<b>2012</b>	30468605.6	49496584.02	26798059.16	2000	3975333.303	115871875.9
<b>2013</b>	32963200	56430700	7656023.635	0	9942240.068	112031033.7
<b>2014</b>	34067729.07	58267016.62	3068263.345	0	9200241.855	111973265.2
<b>2015</b>	33980343	62802654.96	2575800	0	6887170.331	114416959.1
<b>TOTAL POR RUBRO</b>	<b>\$288,287,922.69</b>	<b>\$487,141,858.46</b>	<b>\$70,013,531.70</b>	<b>\$18,902,000.00</b>	<b>\$57,460,636.98</b>	<b>\$972,902,528.15</b>

FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI (2018)

Los ingresos provenientes de la federación se subdividen en tres grandes rubros: aquellos designados por el Ramo 33 “Aportaciones Federales”, que de 2005 a 2015 fueron transferidos \$487,141.85 millones de pesos, casi la mitad del total de los ingresos del Estado. Estas son transferencias condicionadas, por lo que su uso debe ajustarse a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, aunque en algunos casos hay opción de elegir más de un propósito.

Por su parte, los ingresos correspondientes al Ramo 28 “Participaciones Federales” sumaron \$288,287.92 millones de pesos de 2005 a 2015. Estos ingresos corresponden al Estado por acuerdos de federalismo fiscal, por lo que pueden utilizarse libremente para el propósito que decida el gobierno estatal. Y, el tercer rubro, los Convenios Federales.

De lo anterior se puede determinar una participación baja de los ingresos propios en el total de ingresos del estado. Esta baja recaudación fue un factor determinante en la capacidad de financiamiento y a su vez restringió los recursos para costear el gasto.

<sup>39</sup> Son los recursos obtenidos por la enajenación del producto o el servicio prestado, propio de la actividad de la entidad objeto de estudio, sin las deducciones por devoluciones, bonificaciones, etc., y en general todos aquellos conceptos que disminuyen el ingreso.

## IV.II.II. Egresos

La clasificación económica del gasto permite evaluar la influencia que ejerce el gasto público sobre la economía, considerando el tipo de bienes y servicios que se adquieren y responde a la interrogante sobre en qué se gasta. Se divide en gasto corriente, gasto de capital y otras transferencias.

Por su parte, la clasificación administrativa mide la asignación institucional del gasto y facilita su manejo y control, a través de la presentación de los gastos conforme a cada una de las dependencias y entidades públicas determinadas. Este tipo de clasificación nos permite identificar quién gasta.

Por último, el gasto público por fuente de financiamiento, compuesto de los recursos propios o recursos provenientes de recaudaciones de los contribuyentes; los recursos provenientes de la federación de libre disposición (participaciones) y los recursos federales condicionados (aportaciones).

<b>CUADRO 6. FINANZAS PÚBLICAS DEL ESTADO. EGRESOS.</b> <b>(Miles de pesos).</b>						
Periodo	Egresos Servicios personales	Egresos Materiales y suministros	Egresos Servicios generales	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	Bienes muebles, inmuebles e intangibles	Inversión pública
2005	21131194.85	321406.184	1283739.093	11041152.22	262450.615	2504933.204
2006	22556694.14	528198.906	1774926.505	10428800	492300	8838208.555
2007	24865947.91	715628.049	2222423.159	16947378.42	431544.625	4522152.201
2008	27785849.3	697790.976	2582474.792	19585408.68	691692.757	4910399.324
2009	30273022.1	942202.569	2897360.497	19945264.75	273009.346	5045195.28
2010	33416363.42	1040515.794	2794497.012	26496597.11	293739.947	3669712.481
2011	33644521.48	840591.392	2177352.01	23967520.31	396300	5770300
2012	34161542.78	1067307.291	2782839.025	26731419.86	529848.715	5038229.209
2013	38711207.93	1685019.466	2630521.518	29462544.54	484118.027	6266939.063
2014	41466340.99	1345598.084	2873486.264	26209616.08	436879.417	9862601.414
2015	46350649.71	994212.573	2107755.176	27980049.34	114892.985	5513868.834

FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI (2017).

<b>CUADRO 6.1. FINANZAS PÚBLICAS DEL ESTADO. EGRESOS.</b> <b>(Miles de pesos).</b>					
Inversiones financieras y otras provisiones	Recursos asignados a municipios	Otros egresos	Deuda Pública	Disponibilidad final	Egresos brutos a/
0	8164085.636	95634.576	525255.713	2477266.086	47807118.17
0	8910200	29896.106	1486623.627	1875729.732	56921577.57
0	9730126.438	503305.84	0	2129601.495	62068108.13
0	11975491.74	1482590.15	0	3336476.514	73048174.23
600	12249594.23	5512407.299	0	5692688.863	82831344.93
0	12809920.64	9060794.317	581462.357	8158626.314	98322229.39
0	14338078.55	0	2140536.257	14335641.83	97610841.83
2820103.142	14899191.46	21425945.68	2041286.639	4374162.144	115871875.9
0	15884617.98	4412088.426	3293734.896	9200241.856	112031033.7
0	16894094.86	0	3591305.034	9293343.072	111973265.2
0	17253503.66	0	3328084.453	10773942.4	114416959.1

FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI (2017).

El INEGI presenta las cifras de los egresos en apartados, de los cuales identificamos al gasto en bienes y servicios destinados a la realización de actividades administrativas y de operación requeridas para el funcionamiento normal de las dependencias y entidades como gasto corriente. Otro rubro importante en el gasto corriente es el de Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, donde se incluye primordialmente el gasto que corresponde a los Organismos Públicos descentralizados.

#### **IV.II.III. Cuenta pública**

Conforme al “Acuerdo por el que se armoniza la estructura de las Cuentas Públicas”, emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), la Cuenta Pública del Gobierno del Estado cuenta con los siguientes apartados:

- I. Información Contable, conforme a lo señalado en la fracción I del artículo 46 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- II. Información Presupuestaria, en cumplimiento de la fracción II del artículo 46 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- III. Información Programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;

- IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia y en el programa económico anual:
  - a) Ingresos Presupuestarios
  - b) Gastos Presupuestarios
  - c) Postura Fiscal
  - d) Deuda Pública y
- V. La información a que se refieren las fracciones I a III, organizada por Dependencia y Entidad.

Estructura de la Cuenta Pública de la Entidad Federativa, conforme al Acuerdo por el que se Armoniza la Estructura de las Cuentas Públicas, que deberá contener lo siguiente:

- a) Resultados Generales.
- b) Información Contable, que contendrá los Estados Financieros Consolidados de la Entidad Federativa.
- c) Tomo del Poder Ejecutivo: Información Contable, Información Presupuestal, Información Programática, Anexos y Organismos Públicos Descentralizados.
- d) Tomo del Poder Legislativo: Información Contable, Presupuestal y Programática.
- e) Tomo del Poder Judicial: Información Contable, Presupuestal y Programática.
- f) Tomo de Órganos Autónomos: Información Contable, Presupuestal y Programática.
- g) Un Tomo de Anexos y la información correspondiente al Sector Paraestatal (ORFIS, 2016).

#### **IV.II.IV. Deuda pública del Gobierno de Veracruz**

De conformidad con el Artículo 73 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,

*Las contribuciones serán decretadas en cantidad suficiente para solventar los gastos públicos, tanto los ordinarios como los extraordinarios. El Gobierno del Estado podrá recurrir al endeudamiento directo como fuente de recursos, con autorización del Congreso del Estado y para casos excepcionales; dicho endeudamiento sólo podrá utilizarse para inversiones públicas productivas. Para cubrir un déficit imprevisto en la Hacienda, podrá hacerse uso del crédito del Estado, en los términos que dispongan esta Constitución y las leyes respectivas. Los bienes del dominio público de la Federación, del Estado o los Municipios, estarán exentos del pago de impuesto o contribución alguna.*

La Constitución estatal no contempla el endeudamiento para refinanciamiento o reestructura de la deuda.

El endeudamiento excesivo en Veracruz condujo a limitaciones presupuestales muy severas, pues el pago de la deuda impide poder utilizar esos recursos para programas que mejoren la economía y el bienestar de los veracruzanos. El pago de la deuda fue desperdicio de recursos, porque no sirvió para mejorar al estado.

El crecimiento acelerado de los pagos por servicio de la deuda se explica por el hecho de que las tasas de interés de los créditos contratados se consideran altas. En 2016 la tasa de interés promedio ponderada de la deuda estatal era de 7.2 por ciento, la cual, comparada con el resto de los estados, resultaba ser una de las más elevadas, ubicando a Veracruz en el tercer lugar entre los que enfrentaban mayores costos financieros, en un contexto en donde al menos once estados pagaban una tasa de interés igual o menor al 5 por ciento (SHCP, 2016).

<b>CUADRO 7. 10 MUNICIPIOS MÁS ENDEUDADOS DEL ESTADO DE VERACRUZ 2015 (MILES DE PESOS)</b>	
MUNICIPIO	MONTO
Cosamaloapan de Carpio	52,286.4
Pánuco	52,313.3
Poza Rica de Hidalgo	60,101.3
Acayucan	61,686.2
Cosoleacaque	79,846.0
Minatitlán	86,658.6
Xalapa	94,622.7
Veracruz	175,217.5
Tuxpan	276,019.5
Coatzacoalcos	530,646.6

FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP (2018).

#### **IV.II.V Componentes de la deuda pública en la entidad federativa**

La deuda pública está compuesta por el conjunto de cuentas que se enlistan a continuación:

- Créditos bancarios y bursátiles
- Pasivo circulante
- Cuentas de orden
- Pasivos OPD's
- Crédito como garantía de pago oportuno
- Deuda a la Universidad Veracruzana
- Crédito para garantía de pago oportuno del crédito FAFEF
- Recursos federales pendientes por devolver
- Deuda respaldada con FAIS
- Deuda respaldada con Impuesto a la nómina

Como puede observarse, la composición de la deuda de la entidad federativa es híbrida, pues se integra tanto por deuda bancaria y bursátil, como de cuentas por pagar a empresas proveedoras, así como otros pasivos de tipo contingente y cuentas de orden; todos los anteriores constituyen un compromiso de pago.

De acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, se puede entrever que la contratación de créditos a elevadas tasas se derivó de prácticas ilícitas de los responsables del manejo de recursos públicos, que decidieron arbitrariamente y sin ningún criterio legalmente establecido con qué institución financiera contratar, prefiriendo aquellas con las cuales podían obtener un beneficio personal, aunque el costo del crédito fuera más elevado que en otra institución que no les generara ese beneficio.

Esta situación se debe a que no existían mecanismos de control mediante licitación pública. Actualmente, la Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios impide que estas prácticas se sigan realizando, la siguiente fase es evaluar las implicaciones de la aplicación de esta Ley y sus implicaciones económicas en las finanzas estatales.

El endeudamiento se convirtió en una política gubernamental necesaria para el funcionamiento del estado, por lo que fue en ascenso año con año. Aunque es importante señalar que el exgobernador Fidel Herrera Beltrán heredó una deuda de 51,324 millones de pesos (Gobierno de Veracruz, 2010), un elevado punto de partida, que evidencia que

los problemas financieros del Gobierno estatal datan de un período anterior, y que durante el gobierno de Javier Duarte de Ochoa.

#### IV.II.VI Evolución de la deuda pública estatal 2005-2015

CUADRO 8. DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ (pesos).	
Periodo	Deuda Pública
2005	\$ 525,255,713.00
2006	\$1,486,623,627.00
2007	\$ -
2008	\$-
2009	\$-
2010	\$581,462,357.00
2011	\$2,140,536,257.00
2012	\$2,041,286,639.00
2013	\$3,293,734,896.00
2014	\$3,890,905,034.00
2015	* \$3,328,084,453.00

FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI (2017).

En 2010 el monto del pago por intereses y amortización de la deuda fue de 581.5 millones de pesos (Gobierno de Veracruz, 2010). Para 2011 esa cantidad se cuadruplicó pasando a 2,140.3 millones de pesos (Gobierno de Veracruz, 2011). Para 2014 fue de 3,890.9; para 2015 de 4,769.8 millones de pesos. EL último dato llama la atención, pues se reporta en la Cuenta Pública consolidada los 4 mil millones de pesos, mientras que en INEGI se tiene un registro de 3,328 millones de pesos.

#### IV.III. Fiscalización Superior en el estado de Veracruz 2005-2015

Para comprender cómo han impactado los avances ideológicos y técnicos de las últimas modificaciones al marco legal nacional en materia de fiscalización a la Ley Estatal de Deuda del Estado de Veracruz, se analiza un cuadro comparativo de la Ley anterior y la Ley actual que introduce el concepto de fiscalización de la deuda pública:

**CUADRO 9. CUADRO COMPARATIVO: LEY DE FISCALIZACIÓN ANTERIOR 584 CON LEY 364.**

Concepto	Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas	Ley Número 364 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas
<b>Presentación de Cuentas Públicas</b>	<p><b>Entes Municipales:</b> Durante el mes de enero y en el último año de administración el 31 de diciembre, o bien, hasta el último día del mes de enero</p> <p><b>Entes Estatales:</b> Durante el mes de marzo.</p>	<p><b>Entes Municipales:</b> A más tardar el 30 de abril.</p> <p><b>Entes Estatales:</b> A más tardar el 30 de abril.</p> <p>El plazo se podrá ampliar hasta por 30 días naturales, mediante solicitud del titular del Ejecutivo del Estado y con autorización del Congreso.</p>
<b>Principios bajo los cuales se rige la función Fiscalizadora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalidad</li> <li>• Definitividad</li> <li>• Imparcialidad</li> <li>• Confiabilidad</li> <li>• Posterioridad</li> <li>• Anualidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalidad</li> <li>• Definitividad</li> <li>• Imparcialidad</li> <li>• Confiabilidad</li> </ul> <p>Se eliminan los principios de Posterioridad y Anualidad, lo que permitirá llevar a cabo revisiones en tiempo real.</p>
<b>Revisión del ejercicio en curso</b>		<p>Podrá solicitar información del ejercicio en curso respecto de procesos concluidos.</p> <p>El H. Congreso del Estado podrá ordenar al Órgano, proceda durante el ejercicio fiscal en curso, a requerir información, así como, a que vigile la realización de obras y acciones respecto de la aplicación de los recursos públicos que hagan los Entes Fiscalizables.</p>
<b>Inicio del Procedimiento de Fiscalización</b>	Una vez que remita el H. Congreso del Estado las Cuentas Públicas	Podrá iniciar el procedimiento de fiscalización desde el primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal, con independencia de la fecha de entrega de las Cuentas Públicas.
<b>Deuda Pública</b>		Amplias facultades para fiscalizar el destino Y ejercicio de los recursos provenientes de deuda pública, con independencia del origen de los recursos afectados como garantía.
<b>Revisión de Recursos Federales</b>	Revisión coordinada	Se fortalecen los mecanismos de coordinación y comunicación entre la ASF y el ORFIS, con motivo de la ampliación de re- cursos objeto de fiscalización, como lo es, respecto de las participaciones federales, las cuales, en su caso, podrán ser fiscalizadas de manera conjunta.
<b>Fecha de presentación de Informe del Resultado al H. Congreso del Estado</b>	El Informe del Resultado se entregará al Congreso, por conducto de la Comisión, dentro de los primeros 15 días del mes de octubre del año de presentación de las Cuentas Públicas correspondientes.	<p>Los Informes Individuales y el Informe General Ejecutivo se entregarán al Congreso, por conducto de la Comisión, a más tardar el primer día del mes de octubre del año de presentación de las Cuentas Públicas correspondientes.</p> <p>El Órgano emitirá los siguientes informes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe del Resultado también denominado</li> <li>• Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización de las Cuentas Públicas;</li> <li>• Informes Individuales;</li> <li>• Informes Específicos derivado de denuncias o de cualquier otra situación prevista en la Ley; Informes de Seguimiento, sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.</li> </ul>

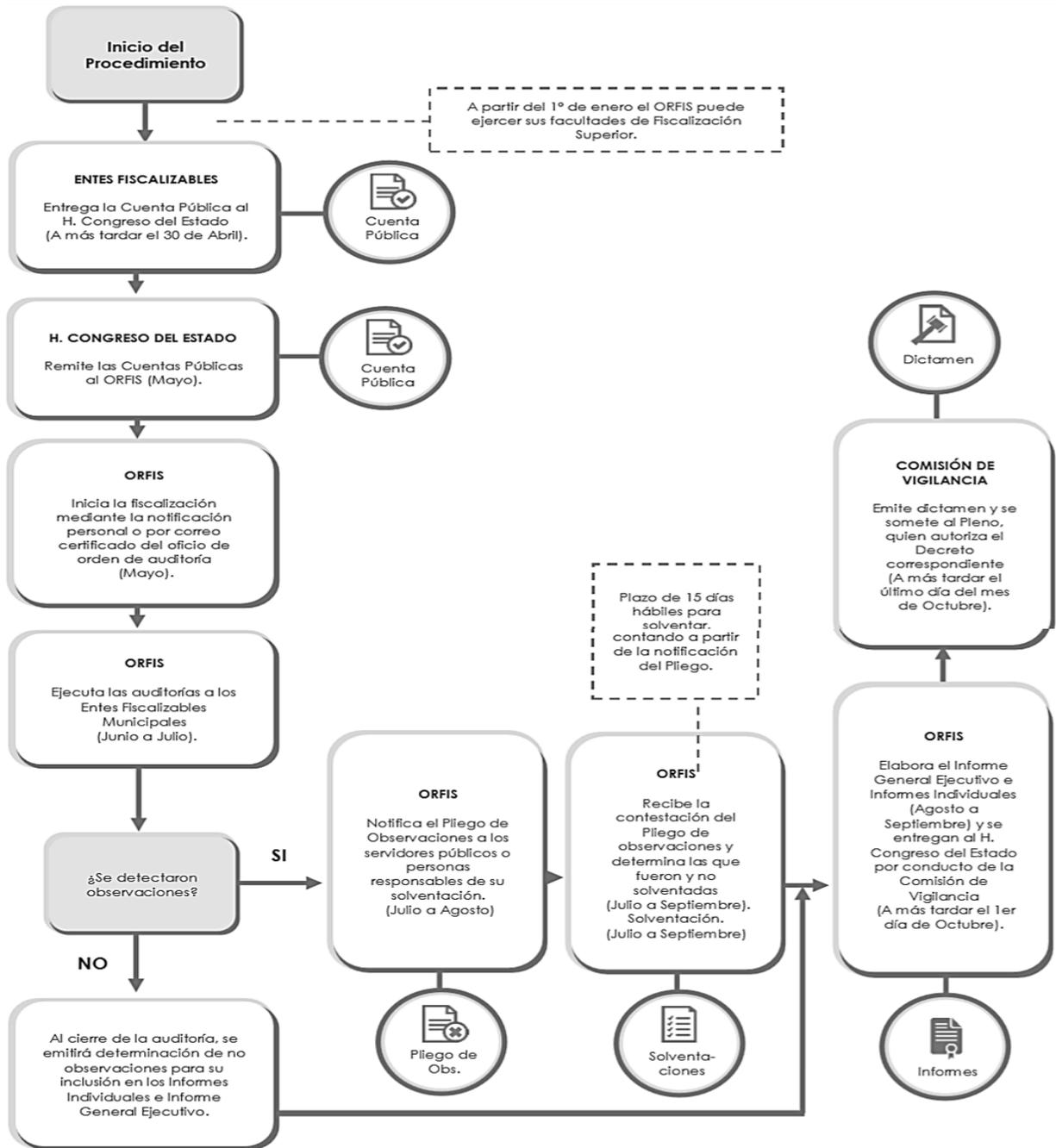
<b>Obligaciones de la Ley de Disciplina Financiera</b>		El Órgano podrá verificar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios.
<b>Competencia en materia de responsabilidades administrativas</b>		Promover ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa el fincamiento de responsabilidades y, ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, formule la denuncia de hechos, que en su caso, resulten procedentes de acuerdo a la gravedad y naturaleza de la falta cometida por los servidores públicos.

FUENTE: ORFIS. Programa Anual de Auditorias 2018.

El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (ORFIS), al ejercer sus facultades atiende el objetivo medular de la Fiscalización Superior, al efectuar la revisión integral de la Gestión Financiera, considerada esta como el proceso que implica:

- a) el ejercicio del presupuesto expresado en los ingresos, egresos y deuda pública,
- b) la administración, ministración, manejo, custodia y aplicación de los recursos financieros y bienes públicos,
- c) el buen uso de los recursos públicos para la ejecución de los planes y programas aprobados y la consecución de las metas y los objetivos contenidos en estos y
- d) la generación de información suficiente y competente para la rendición de cuentas con oportunidad y transparencia, en cumplimiento de las disposiciones legales y normativas que regulan el quehacer público.

**CUADRO 10. PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR:**



FUENTE: ORFIS (2018). Tomado de <http://www.orfis.gob.mx/proceso-de-fiscalizacion/>

El ORFIS, a través de los mecanismos de coordinación que implementa la Auditoría Superior de la Federación, lleva a cabo las auditorías o revisiones sobre las participaciones federales, en términos de las disposiciones legales aplicables.

Al realizar el análisis del cuadro 10, observamos que la deuda pública del estado de Veracruz es un concepto sujeto a revisión por ordenamiento legal, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y de la aprobación de la Ley 364 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas en el año 2016.

#### **IV.III.I. Marco normativo de la fiscalización en el estado de Veracruz**

Los actos de Fiscalización Superior que desarrolla el ORFIS, encuentran su fundamento jurídico en las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás ordenamientos legales (ORFIS, 2018).

Como se analizó en el primer capítulo de este documento, la fiscalización superior es un ejercicio cuyo ordenamiento legal de ámbito federal es el artículo 116, fracción II, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes.”

A nivel estatal, la fiscalización superior es determinada por la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el artículo 33, fracción XXIX, párrafo primero se establece que “el H. Congreso del Estado revisará las Cuentas Públicas de los entes fiscalizables del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de su gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.

Las Cuentas Públicas de los Entes Fiscalizables serán presentadas al H. Congreso del Estado, artículo 33, fracción XXIX, párrafo tercero:

- A más tardar el día treinta de abril.
- Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado, hasta por treinta días naturales, mediante solicitud del Gobernador y con autorización del Congreso.

La Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece en el Artículo 3 segundo párrafo que “el ORFIS efectuará la revisión de las Cuentas Públicas de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal, en un período no mayor de un año de conformidad con las bases y atribuciones establecidas en la misma Constitución Local y la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”.

La Planeación de la Fiscalización Superior a las Cuentas Públicas, se expresa en el Programa Anual de Auditorías señalado en los ordenamientos legales siguientes:

- Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado<sup>40</sup>.
- Reglas Técnicas de Auditoría Pública para el Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado de Veracruz, aplicables a la Cuenta Pública del año que corresponda.

En el marco de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y con la finalidad de contar con un ordenamiento alineado a la reforma constitucional, el H. Congreso del Estado expidió la Ley Número 364 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave<sup>41</sup> otorgando al ORFIS facultad para coadyuvar en el combate a la corrupción, así como, fortalecer el ejercicio de la función fiscalizadora.

---

<sup>40</sup> Es facultad del Auditor General aprobar el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de las Cuentas Públicas en revisión. Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Artículo 16, fracción V.

<sup>41</sup> La Ley Número 364 publicada en la Gaceta Oficial del Estado Número Extraordinario 502 de fecha 18 de diciembre de 2017.

#### **IV.III.II. Los entes fiscalizables en la entidad federativa**

Tendrán el carácter de Entes Fiscalizables, los señalados en el artículo 12 de la Ley, que se citan a continuación:

- Dependencias y Entidades de los Poderes.
- Organismos Autónomos.
- Universidad Veracruzana.
- Ayuntamientos.
- Entidades Paraestatales y Paramunicipales.
- Organismos Descentralizados.
- Organismos Desconcentrados.
- Empresas de Participación Estatal o Municipal, así como cualquier otro ente sobre el que el Estado y los Municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones.
- Los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga.
- Los mandatos, fondos o fideicomisos, públicos o privados, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos estatales y municipales y demás que compete fiscalizar o revisar al Órgano, y aun cuando pertenezcan al sector privado o social.
- En general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, ministrado, manejado, ejercido, cobrado o recibido en pago directo o indirectamente recursos públicos estatales o municipales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines.

De 2005 a 2015, la Auditoría Superior de la Federación ha considerado en su universo de muestras para ser objeto de fiscalización a los siguientes entes:

1. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
2. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
3. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
4. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
5. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
6. Comisión Federal de Electricidad
7. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
8. Comisión Nacional del Agua
9. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
10. Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
11. Consejo Nacional de Fomento Educativo
12. Diconsa, S.A. de C.V.
13. EFSL Veracruz
14. Fideicomiso de Riesgo Compartido
15. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
16. Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
17. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
18. Instituto Mexicano del Petróleo
19. Instituto Mexicano del Seguro Social
20. Municipio de Acayucan, Veracruz
21. Municipio de Álamo Temapache, Veracruz
22. Municipio de Altotonga, Veracruz
23. Municipio de Alvarado, Veracruz
24. Municipio de Atlahuilco, Veracruz
25. Municipio de Atzalan, Veracruz
26. Municipio de Boca del Río, Veracruz
27. Municipio de Cazonces de Herrera, Veracruz
28. Municipio de Chicontepepec, Veracruz
29. Municipio de Coatzacoalcos, Veracruz
30. Municipio de Córdoba, Veracruz
31. Municipio de Coscomatepec, Veracruz
32. Municipio de Cosoleacaque, Veracruz
33. Municipio de Ixhuatlán de Madero, Veracruz
34. Municipio de Ixtaczoquitlán, Veracruz
35. Municipio de Las Choapas, Veracruz
36. Municipio de Martínez de la Torre, Veracruz
37. Municipio de Mecayapan, Veracruz
38. Municipio de Minatitlán, Veracruz
39. Municipio de Orizaba, Veracruz
40. Municipio de Pánuco, Veracruz
41. Municipio de Papantla, Veracruz
42. Municipio de Perote, Veracruz
43. Municipio de Poza Rica de Hidalgo, Veracruz
44. Municipio de San Andrés Tenejapan, Veracruz
45. Municipio de San Andrés Tuxtla, Veracruz
46. Municipio de San Juan Evangelista, Veracruz
47. Municipio de Santiago Tuxtla, Veracruz
48. Municipio de Sayula de Alemán, Veracruz
49. Municipio de Soteapan, Veracruz
50. Municipio de Tantoyuca, Veracruz
51. Municipio de Tehuipango, Veracruz
52. Municipio de Tempoal, Veracruz
53. Municipio de Tequila, Veracruz

54. Municipio de Tezonapa, Veracruz
55. Municipio de Tierra Blanca, Veracruz
56. Municipio de Tihuatlán, Veracruz
57. Municipio de Tres Valles, Veracruz
58. Municipio de Tuxpan, Veracruz
59. Municipio de Úrsulo Galván, Veracruz
60. Municipio de Veracruz, Veracruz
61. Municipio de Xalapa, Veracruz
62. Municipio de Zongolica, Veracruz
63. Municipio de Zozocolco de Hidalgo, Veracruz
64. P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.
65. Pemex-Exploración y Producción
66. Pemex-Gas y Petroquímica Básica
67. Pemex-Petroquímica
68. Pemex-Refinación
69. Pemex Fertilizantes
70. Pemex Transformación Industrial
71. Petroquímica Cangrejera, S.A. de C.V.
72. Prevención y Readaptación Social
73. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
74. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
75. Secretaría de Desarrollo Social
76. Secretaría de Marina
77. Secretaría de Seguridad Pública
78. Servicio de Administración Tributaria
79. Universidad Veracruzana

Para el periodo de estudio de este universo, la Auditoría Superior de la Federación realizó 555 auditorías, arrojando 3475 acciones<sup>42</sup>.

#### **IV.III.III. Revisiones del ORFIS**

Derivado de la segunda fase del procedimiento de fiscalización superior, correspondiente a la Determinación de Responsabilidades y Fincamiento de Indemnizaciones y Sanciones; así como derivado del seguimiento a las observaciones determinadas en ejercicios anteriores, el ORFIS ha formulado las siguientes denuncias penales:

---

<sup>42</sup> ASF 2018, los datos están disponibles en la plataforma <http://www.asfdatos.gob.mx/>  
Fue seleccionado el periodo 2005-2015 y la entidad federativa para que arrojara los datos del total de auditorías.

**CUADRO 11. DENUNCIAS QUE DERIVAN DE LA SEGUNDA FASE DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR (pesos)**

No.	Cuenta Pública	Número de Denuncias	Importe del Daño Patrimonial
1	2007	12	\$42,895,364.89
2	2008	6	\$33,424,728.44
3	2009	33	\$252,492,451.77
4	2010	17	\$92,917,881.53
5	2011	1	\$39,151,093.04
6	2012	10	\$285,568,270.92
7	2013	14	\$389,956,173.68
8	2014	0	\$0.00
9	2015	26	\$22,053,449,177.33
10	2016	18	\$5,506,384,260.21
<b>Total</b>		<b>137</b>	<b>\$28,696,239,401.81</b>

FUENTE: ORFIS (2018).

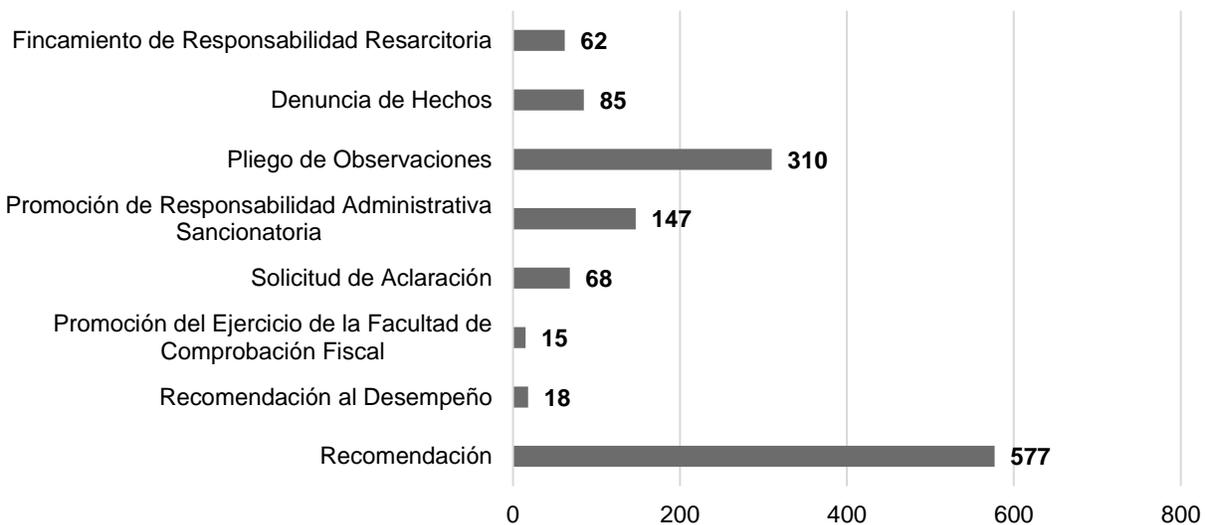
#### **IV.III.IV. Revisiones de la Auditoría Superior de la Federación**

El IMCO reporta dos estados —Veracruz y Chihuahua, que, por cierto, están entre las entidades más afectadas por escándalos de corrupción— que no disponen ni de iniciativa ni de Ley para su sistema local anticorrupción; lo mismo ocurre con Baja California, que no ha implementado nada en torno a la materia (Romero, 2017).

Como fue estudiado en apartados anteriores, el ejercicio de fiscalización ocurre por mandato constitucional, por normas federales establecidas y por el marco legal de la entidad federativa que corresponda.

En el periodo comprendido de 2005 a 2015, la Auditoría Superior de la Federación generó 1,282 acciones derivadas de la revisión de las Cuentas Públicas del estado de Veracruz. Se observa que, son las recomendaciones aquellas acciones que más se generaron. La Auditoría Superior de la Federación considera las recomendaciones de carácter preventivo, y su actuar se limita a generar una sugerencia para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control.

**GRÁFICA 6. ACCIONES GENERADAS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN  
REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS 2005-2015  
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE**



FUENTE: elaboración propia con base en ASF (2018), disponible en <http://www.asfdatos.gob.mx/>

Como se observa en la Gráfica 6, los Pliegos de Observaciones generados en el decenio de estudio sumaron un total de 310. Este tipo de acciones son correctivas, y para estos casos la Auditoría Superior de la Federación determina en cantidad líquida los daños, perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos.

En el caso que el ente fiscalizado al que se le otorgó un Pliego no presente los argumentos y documentación suficiente o con el reintegro correspondiente, la Auditoría Superior de la Federación inicia el procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria a servidores públicos o particulares. El pliego definitivo de responsabilidades determina indemnización correspondiente por daños o perjuicios estimables en dinero. La indemnización correspondiente se constituye en un crédito fiscal, cuyo cobro efectúa la autoridad competente mediante procedimiento administrativo de ejecución.

CUADRO 12. NÚMERO DE ACCIONES DERIVADAS DE AUDITORÍAS POR AÑO GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ												
Tipo Acción	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL POR TIPO DE ACCIÓN
Recomendación	35	96	41	81	48	86	47	45	36	12	50	577
Recomendación al Desempeño	-	1	3	14	-	-	-	-	-	-	-	18
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	-	-	-	-	3	2	1	5	1	3	-	15
Solicitud de Aclaración	-	1	1	-	5	6	3	8	10	28	6	68
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	-	6	11	15	11	27	5	19	6	24	23	147
Pliego de Observaciones	-	11	10	2	11	38	35	55	31	49	68	310
Denuncia de Hechos	-	1	-	8	8	8	10	20	13	12	5	85
Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria	-	1	-	-	-	5	4	18	20	14	-	62
<b>TOTAL POR AÑO</b>	<b>35</b>	<b>117</b>	<b>66</b>	<b>120</b>	<b>86</b>	<b>172</b>	<b>105</b>	<b>170</b>	<b>117</b>	<b>142</b>	<b>152</b>	<b>1282</b>

FUENTE: elaboración propia con base en ASF 2018

El caso de la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS), se refiere a acciones correctivas que la ASF promueve ante las instancias internas de control competentes, las contralorías estatales, la Secretaría de la Función Pública, etc.; las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa. La entidad veracruzana ha sido acreedora a 147 PRAS de 2005 a 2015.

Se hace especial énfasis en la Denuncia de Hechos, acción correctiva donde las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos deben presentarse cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley. En este tipo de acciones, la Auditoría Superior de la Federación actúa como denunciante y coadyuvante del Ministerio Público. Los años 2012, 2013 y 2014 reportaron el mayor número de denuncia de hechos, con 20,13 y 12 respectivamente.

Para la revisión a la Cuenta Pública 2017 la Auditoría Superior de la Federación, celebró el Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización con el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, con el objeto de Coordinar acciones para

la fiscalización sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en los términos previstos en el artículo 60 de esta Ley y el 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CUADRO 13. OBSERVACIONES DERIVADAS DE REVISIÓN A LA CUENTA PÚBLICA  
GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE 2005-2015  
(MILLONES DE PESOS)  
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

<b>Año Cuenta Pública</b>	<b>Determinadas</b>	<b>Operadas</b>	<b>Aclaradas</b>	<b>En Procedimiento Resarcitorio</b>	<b>Por Recuperar o Aclarar</b>
<b>2005</b>	6.6	0.0	6.6	0	0.0
<b>2006</b>	227.8	62.4	161.6	3.8146	3.8
<b>2007</b>	60.4	13.6	46.8	0	0.0
<b>2008</b>	166.6	161.7	4.9	0	0.0
<b>2009</b>	3,104.6	2,824.1	280.6	0	0.0
<b>2010</b>	4,240.9	747.2	3,346.7	146.9106	146.9
<b>2011</b>	6,735.6	2,915.9	3,519.7	299.9665	300.0
<b>2012</b>	15,716.4	5,073.8	4,889.6	661.3707	5,753.0
<b>2013</b>	15,326.4	2,032.2	2,388.1	6756.20511	10,906.1
<b>2014</b>	20,763.9	60.0	5,021.2	5880.13121	15,682.7
<b>2015</b>	10,007.0	1.2	0.6	0	10,005.3
<b>TOTAL</b>	<b>76,356.2</b>	<b>13,892.1</b>	<b>19,666.3</b>	<b>13,748.4</b>	<b>42,797.7</b>

FUENTE: elaboración propia con base en ASF 2018

En la revisión de las Cuentas Públicas de 2005 a 2015, la Auditoría Superior de la Federación determinó un total de 42,797.7 millones de pesos en observaciones únicamente en el Gobierno del Estado, mientras que el monto total de observaciones para todos los entes fiscalizados en territorio veracruzano, asciende a 46,780.5 millones de pesos<sup>43</sup>. De lo anterior, se puede afirmar que existe daño patrimonial, puesto que los recursos no se aplicaron a los programas establecidos, pero tampoco se devolvió a la federación.

Con base en los resultados de las auditorías practicadas por la ASF, es posible que los legisladores, ciudadanía en general, así como los propios entes auditados, cuenten con información objetiva e imparcial sobre el desempeño de las instituciones, el grado de

<sup>43</sup> Como se describió en el apartado IV.III.II cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, ministrado, manejado, ejercido, cobrado o recibido en pago directo o indirectamente recursos públicos estatales o municipales.

cumplimiento de las metas de programas y políticas públicas, y sobre la observancia del marco jurídico, entre otros beneficios.

De igual forma, la fiscalización superior ha permitido al estado la identificación de riesgos estructurales que representan condiciones que favorecen la comisión de irregularidades, hechos de corrupción y el incumplimiento de metas institucionales.

Una vez concluidas las auditorías que fueron programadas, la Auditoría Superior de la Federación integra Informes Individuales, los cuales, se entregan a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. La ASF está obligada legalmente a mantener reserva y secrecía sobre los resultados y contenido de las auditorías, hasta que se entregan a la Cámara de Diputados. A partir de ese momento son de carácter público y se ponen a la disposición de la ciudadanía (ASF, 2018).

#### **IV.IV. Fiscalización de la deuda pública en el estado de Veracruz.**

El resultado de las auditorías que lleva a cabo la ASF adquiere diversas formas: la constatación del cumplimiento eficaz, eficiente y económico de los mandatos de los entes auditados, la definición de áreas de oportunidad para mejorar la gestión pública, la detección de errores en el registro de las operaciones que se llevan a cabo, o la existencia de desviaciones o irregularidades. Esta última vertiente acarrea consecuencias para el ente auditado (ASF, 2018).

Como se describió en el apartado anterior, cuando se generan observaciones como resultado de la fiscalización superior, las entidades fiscalizadas pueden solventarlas durante el desarrollo de las auditorías o al término de éstas, reintegrando los recursos empleados incorrectamente al erario federal, al patrimonio de la institución, o al fondo federal correspondiente, dependiendo el caso. Esto se conoce como recuperación.

De no reintegrar los recursos o no aportar la documentación comprobatoria, la Auditoría Superior de la Federación está facultada para llevar a cabo las siguientes acciones:

- Emitir un pliego de observaciones cuando se tienen elementos para suponer que ha habido un daño al erario público federal. En caso de que la institución auditada no aporte elementos para solventar dicho pliego se inicia un procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias en contra del servidor público responsable.
- Promover, de ser necesario, la aplicación de sanciones administrativas a los funcionarios públicos en falta, o
- Presentar denuncias penales ante las autoridades competentes, de encontrarse evidencia de conductas dolosas o que permitan la presunción de un delito.

La Auditoría Superior de la Federación detectó que el Gobierno de Veracruz incurrió en irregularidades en el manejo de los recursos públicos, que generaron daño patrimonial por un monto de 76,356.2 millones de pesos del 2005-2015.

De estas determinaciones, 19,666.3 millones de pesos fueron aclaradas en favor del Gobierno de Veracruz, pero quedó obligado a devolver aquellos recursos no aclarados a la Federación, junto con los intereses generados hasta que se reintegren, tal como lo expresa el Informe de resultados de las Cuentas Públicas de esos años. En la medida en que estos recursos deben devolverse de manera obligatoria a la Federación, constituyen una obligación de pago del Gobierno del Estado y por lo mismo deben sumarse como parte de la deuda pública estatal.

La dinámica del endeudamiento estatal fue resultado de la escasez de recursos que el gobierno tuvo desde el inicio de sus gestiones, para cumplir con sus compromisos financieros. El periodo donde más agravado se ve el erario estatal diciembre de 2010, a menos de quince días de haber tomado posesión, el Gobierno estatal contrató un crédito por 1,500 millones de pesos.

Inmediatamente, en 2011, se contrataron seis créditos más que en conjunto sumaron un monto de 15,577 millones de pesos. En 2012 se aceleró el endeudamiento y se contrataron doce créditos por un total de 19,389 millones de pesos. En 2013 se moderó el crecimiento de la deuda y sólo se contrataron dos créditos por un valor total de 1,995 millones de pesos. En 2014 no se solicitaron créditos, pero en 2015 se reanudó la contratación de deuda mediante tres créditos por un monto acumulado de 11,136 millones de pesos <sup>44</sup>.

En el caso específico de la deuda pública veracruzana podemos afirmar que se caracterizó por ser inconstitucional, ya que fue utilizada para fines que no correspondían a los que rige la ley. También se destaca el hecho de que esta deuda no fue contratada con las mejores condiciones de mercado, lo cual hizo que se pagaran altas tasas interés, y se incrementaran anualmente los compromisos financieros del Gobierno estatal.

---

<sup>44</sup> Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos por tipo de acreditado 2016. México.

## CONCLUSIONES

En México existen instituciones vigentes encargadas de que todo el aparato gubernamental sea sujeto a la rendición de cuentas y la transparencia, en virtud de que el gasto público sea eficazmente fiscalizado. Las instituciones no solo exhortan a reportar montos, sino a explicar la política pública que se pretende ejecutar con los recursos fiscalizados.

En materia de endeudamiento en las entidades federativas, el marco normativo más importante encargado de su regulación, es la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. El paso más importante es determinar que los recursos provenientes de deuda sean administrados siempre al marco de la Ley y en medida de que esto suceda, se reduzcan tanto conductas ilícitas como malos manejos de este recurso; la auditoría resulta la mejor herramienta para que el actuar de la Administración Pública sea siempre transparente y en cumplimiento a lo establecido en la Constitución.

La presente investigación concluyó que los órganos internos de control responsables de fortalecer y hacer integral la prevención, el control, la supervisión, la fiscalización, la evaluación tienen un impacto positivo en el saneamiento de las finanzas estatales en general.

El total de recursos procedentes de ejercicios de fiscalización que derivaron en reintegros y bienes enajenados, no siempre se contabilizan como ingresos al erario estatal, pues a veces resulta en reintegros a la hacienda pública federal y su efecto no impacta directamente en la disminución del endeudamiento estatal; el ejercicio de recursos provenientes de deuda en la entidad federativa y en sus municipios se encuentra aún lejos de lo aceptable.

En algunos años, la hacienda estatal se manejó como si fuera propia de los servidores públicos en cargo, los avances en materia de transparencias presupuestaria y dotar a la ASF y el ORFIS de mecanismos jurídicos para castigar los malos manejos de recursos registraron un avance en el periodo de estudio, por su parte, el fincamiento de responsabilidades y la sanción aún resultan un tema pendiente, pues la percepción general es que no se castigan lo suficiente las malas prácticas y las condiciones de opacidad, principalmente en recursos provenientes de deuda.

El presente documento logró identificar los elementos que constituyen la deuda pública a nivel federal; su clasificación, marco jurídico, medición y panorama actual; el endeudamiento público se determina según el tipo de política pública que desea realizar la administración en turno. Se trazan estrategias, metas, objetivos, líneas de acción y límites para los montos de contratación de deuda.

Se ha de destacar la importancia que tiene Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, principalmente en el establecimiento de Reglas de Disciplina Financiera, mediante las cuales se delinear los esquemas de elaboración de presupuestos, ejercicio financiero y presupuestal del gasto, y la observancia del balance presupuestario de los sujetos obligados.

Desde el enfoque neo-institucionalista, se puede afirmar que la fiscalización superior se encuentra ante un nuevo diseño institucional que acentúa la cultura de la rendición de cuentas, pero lejos de que sea un instrumento poderoso que transforme realmente la hacienda pública y el actuar de los servidores públicos. Ante las opacidades, surge la urgencia de un sistema de contabilidad gubernamental con instituciones confiables que reorienten el proceso de seguimiento, control, evaluación y auditoría de los recursos públicos.

Realizar un panorama de los principales factores económicos, financieros e institucionales Veracruz permitió determinar que la entidad federativa atravesó por una severa crisis ante la incapacidad de los gobiernos en turno para para financiar el gasto público con las fuentes de ingresos disponibles, lo que llevó a la contratación de nueva deuda publica año tras año.

Esta situación derivada de un profundo desequilibrio presupuestal provocado por un excesivo gasto público, se vio en cada ejercicio fiscal rebasado por los ingresos públicos, este fenómeno cíclico generó permanentes y elevados déficit presupuestales, que explican los enormes volúmenes de deuda pública.

Por su parte, uno de los datos más duros que observa esta investigación fue el dado por Auditoría Superior de la Federación, que detectó irregularidades en el manejo de los recursos públicos, que generaron daño patrimonial al estado de Veracruz por un monto de 76,356.2 millones de pesos del 2005-2015.

Asimismo, la deuda veracruzana en una forma ampliada está compuesta por créditos bancarios y bursátiles, pasivo circulante, cuentas de orden, pasivos OPD's, crédito como garantía de pago oportuno, la deuda a la Universidad Veracruzana, un crédito para garantía de pago oportuno del crédito FAFEF, recursos federales pendientes por devolver, la deuda respaldada con FAIS y la deuda respaldada con Impuesto a la nómina. Estos componentes en muchos casos se ejercieron con cierta impunidad presupuestaria, al no existir un marco legal que regulara su ejercicio.

Muy a pesar de estar establecidos en la Cuenta Pública estatal estos componentes de la deuda, no existe un registro público exacto de todos los adeudos existentes por lo que no es posible establecer con precisión la magnitud de los compromisos financieros de la entidad. Para fines de esta investigación, los montos fueron calculados con las cifras disponibles en las fuentes citadas.



## BIBLIOGRAFÍA

1. ADAM ADAM, ALFREDO *et. al.* (1996). *La Fiscalización en México*. UNAM, México, p. 8.
2. ACKERMAN, J.M. (2007). *Organismos autónomos y democracia: El caso de México*, México, SIGLO XXI, UNAM, III, p. 185
3. ARELLANO, D. y FIGUERAS, V. (2012). “¿Se puede medir la ineficiencia gubernamental?”; *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*. Año 2, número 2, marzo de 2012, Auditoría Superior de la Federación.
4. ASF (2011). *Informe Del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*. Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México.  
ASF (2012). *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*. Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México.  
ASF (2016). *Informe General de la Cuenta Pública 2015*, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México. p. 27  
ASF (2017). *Informe General de la Cuenta Pública 2016*, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México. p. 31
5. AYALA ESPINO, J. (1999). *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*. México. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. p. 369  
AYALA ESPINO, J. (2001). *Economía del Sector Público Mexicano*. México: Facultad de Economía, UNAM.  
AYALA ESPINO, J. (2003). *Instituciones para Mejorar el Desarrollo. Un Nuevo Pacto Social para el Crecimiento y el Bienestar*. Primera edición. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 19-20, 83, 85, 93-94
6. BACH, JUAN RENÉ (1967). *Enciclopedia Omeba de Contabilidad-Finanzas-Economía y Dirección de Empresas*. Bibliográfica Omeba, Argentina.
7. BAUTISTA, J. (2013). “La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Municipales: diagnóstico y propuestas”. *Revista Técnica de la Auditoría Superior de la Federación*, No 5, p. 5. Disponible en el portal institucional: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)
8. BARCELATA CHÁVEZ, H. (2015). *Observatorio de las Finanza Públicas*. Facultad de Economía. México. p. 2.
9. CASTELAZO, JOSÉ R. (2018), “Liderazgo Institucional contra la Corrupción”, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas* Tomo IV, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, p. 280-287.
10. CEFP (2004). *Deuda del Sector Público Presupuestario, 1980-2003*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.  
CEFP (2009). *Evolución de la Deuda Pública en México y sus principales componentes*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México.  
CEFP (2014). *Presupuesto para Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores*, Nota informativa notacefp/066/2014. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, Fecha de publicación: 14-11-2014.

- CEFP (2016). Análisis e Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México.
11. CONTRERAS L., PEDRO (2014). "La fiscalización superior y su impacto en las finanzas públicas"; *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México.
  12. CORONA Y GUADARRAMA (2012). "Deuda pública: un síntoma de las finanzas públicas enfermas". *ESTE PAÍS. MÉXICO*. Fecha de publicación: 01-12-2012.
  13. DORNBUSCH, R Y FISCHER, STANLEY (1988). *Macroeconomía*. México: McGraw-Hill.
  14. FUENTES CASTRO, BENJAMÍN (2013). "Democracia y Fiscalización: Modelos y Aportaciones", *Revista técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, número 5, ASF, México.
  15. GIRÓN GONZÁLEZ, ALICIA (2001). "Capítulo VII. Deuda Pública". *ARRIAGA, C., coord. (2001); Finanzas Públicas*, Instituto Politécnico Nacional, México, p. 239
  16. GOBIERNO DE VERACRUZ (2010). *Cuenta Pública Consolidada 2010*. Veracruz.  
GOBIERNO DE VERACRUZ (2015). *Cuenta Pública Consolidada 2015*. Veracruz.
  17. GOODIN E. RODIN (2003). *Teoría del Diseño Institucional*, Madrid, Gedisa, p. 345.
  18. HERNÁNDEZ TRILLO, FAUSTO (2003). *Economía de la Deuda. Lecciones desde México*. Fondo de Cultura Económica, México, p. 16.
  19. HURTADO, C. Y ZAMARRIPA, G. (2013). *Deuda subnacional: un análisis del caso mexicano*. Fundación de Estudios Financieros-FUNDEF, A. C.
  20. IMCO, (2010). *Reporte Deuda Subnacional*. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. México.
  21. LICONA VITE, CECILIA (2014). "Rendición de cuentas y fiscalización como instrumentos para combatir la corrupción gubernamental en México"; *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Tomo I, H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México.  
LICONA VITE, CECILIA (2015). "La transparencia en México. Antecedentes, situación actual y perspectivas."; *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Tomo II, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, p. 300.
  22. LÓPEZ AYLLÓN, S. (2009), "El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana"; *Cuadernos de Transparencia, IFAI*, No. 17, p. 85. México.
  23. MÁRQUEZ GÓMEZ, DANIEL (2005), *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
  24. MERINO, M. (2009) *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, CIDE, ASF, México.
  25. MUÑOZ SORIA, JOSÉ L. (2014). "Presentación"; *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Tomo I, H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, p. 11.
  26. OCAMPO, GUADALUPE. (2016), *Sistema Nacional de Fiscalización en el marco de los desafíos para la Rendición de Cuentas en México*. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación Unidad de Evaluación y Control. LXIII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. p. 19, 70.

27. ORTÍZ, C. E., (2007). "Deuda Pública: déficit privado y endeudamiento público"; *Agenda para el Desarrollo, vol. VI Financiamiento del Crecimiento Económico*, CALVA, JOSÉ L. (coord.), p. 208.
28. ORTÍZ RAMÍREZ, JORGE A. (2016) *El Impacto de la Fiscalización Superior en la Eficacia del Gobierno*. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, D3 Ediciones, pp. 19-21.
29. PESCHARD MARISCAL, JACQUELINE. (2012) "El acceso a la información y su vinculación con la fiscalización superior"; *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*. Año 2, número 2, marzo de 2012, Auditoría Superior de la Federación, pp. 37-47.
30. POLACKOVA, HANA (1999). "Pasivos contingentes del Estado. Un riesgo fiscal oculto"; *Revista Finanzas & Desarrollo*. Marzo de 1999, pp. 46-49.
31. PORTAL MARTÍNEZ,
32. RETCHKIMAN, BENJAMIN (1987). *Teoría de las finanzas públicas*, Tomo I, UNAM.
33. RÍOS, A. y CEJUDO. G. (2009). *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
34. RÍOS CÁZARES, ALEJANDRA. (2012), "Rendición de cuentas: la importancia de las definiciones"; *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*. Año 2, número 2, marzo de 2012, Auditoría Superior de la Federación.
35. RUBIO, L. y LÜDERS, R. (1999). *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*. Porrúa, México. p. 93-94.
36. SÁNCHEZ, ISAAC. (2011), *Instituciones y crecimiento económico en México*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México. p. 9.
37. SENADO DE LA REPÚBLICA (2010) *Estado General de la Deuda Pública en México*. Cámara de Senadores, LXI Legislatura, México.
38. SCHEDLER, ANDREAS (2009). "¿Qué es la Rendición de Cuentas?"; *Cuadernos de Transparencia*, número 3, P. 11. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.
39. SHCP (2015a). *Manual de Contabilidad Gubernamental para el Sector Paraestatal Federal*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
  - SHCP (2015b). *Requerimientos Financieros del Sector Público y sus Saldos Históricos. Metodología*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México.
  - SHCP (2016a). *Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México.
  - SHCP (2016b). *Unidad de Coordinación con Entidades Federativas*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México.
  - SHCP (2016c). *Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México.
  - SHCP (2016d). *Requerimientos Financieros del Sector Público y sus Saldos Históricos. Metodología*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. p. 2.
40. SOMERS, HAROLD M. (1970) *Finanzas Públicas e ingreso nacional*. Fondo de Cultura Económica.
41. VILLANUEVA LOMELÍ, DAVID (2014). "Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas"; *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Tomo I, H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, p. 28