

Informe Especial

GASTO FEDERALIZADO

Cuenta Pública 2016



ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| 1. PREÁMBULO..... | 211 |
| 2. GASTO FEDERALIZADO | 212 |
| 3. INCONSISTENCIAS MÁS REPRESENTATIVAS EN LA REVISIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO..... | 215 |
| 4. CONCLUSIONES..... | 220 |

ORIGINAL ORFIS

1. PREÁMBULO

Los recursos federales que recibe el Estado de Veracruz, representan más del 90% de sus ingresos, motivo por el cual su fiscalización, a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y del Órgano de Fiscalización Superior del Estado (ORFIS), con base en el Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior de Gasto Federalizado en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), es de suma importancia.

La deficiente aplicación de algunos fondos federales para el fin al que estaban destinados, ha impactado severamente las condiciones de vida de los veracruzanos, especialmente porque no se han alcanzado los niveles de bienestar en materia de salud, educación, desarrollo social, seguridad e infraestructura, entre otras necesidades ciudadanas; generando también observaciones por parte de la ASF y del propio ORFIS.

La ASF señala en sus consideraciones para la labor legislativa, dentro de su Informe General de la Cuenta Pública 2015, con cifras de corte al 16 de febrero de 2017, señala un monto pendiente de solventar por **58,868.0 MDP**, de los cuales, 26,042.6 MDP corresponden al monto pendiente de solventar del 2011 al 2014; 310.2 MDP al importe de Procedimientos Resarcitorios; 7,704.3 MDP al monto observado en la Cuenta Pública 2015 de las Auditorías al Gasto Federalizado; 3,700.7 MDP al monto observado de las Auditorías de Inversiones Físicas; 34.2 del monto observado al Gobierno del Estado de Veracruz derivado de las Auditorías a Programas Nacionales; \$16,305.8 MDP al monto de Denuncias de Hechos y 4,770.2 MDP al monto de Denuncias Penales relacionadas con simulación de reintegros.

Asimismo, en los Informes Individuales de la Fiscalización Superior a la Cuenta Pública 2016, con cifras al 30 de junio de 2017, la ASF presenta resultados de 8 auditorías, observando un monto de **\$4,628.8 MDP**.

Las principales observaciones determinadas en las auditorías al Gasto Federalizado son las siguientes: recursos no ejercidos, falta de documentación comprobatoria del gasto, transferencia de recursos a otras cuentas bancarias, recursos ejercidos que no cumplen con los objetivos específicos de cada fondo o programa, pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal, retenciones no enteradas a terceros institucionales, conceptos no autorizados por la instancia federal coordinadora, pago excedente en prestaciones no ligadas al salario.

2. GASTO FEDERALIZADO

El Gasto Federalizado se integra por dos componentes:

- Las Participaciones Federales o Gasto Federalizado no Programable, conocido como Ramo 28, cuya aplicación no está condicionada, por lo que es de libre administración hacendaria.
- Las transferencias condicionadas o Gasto Federalizado Programable, que conocemos como aportaciones federales o Ramo 33, y a través de Fondos o Programas están destinadas a gastos específicos, señalados en la Ley de Coordinación Fiscal y otras disposiciones como reglas de operación o lineamientos particulares.

Estos recursos que el Gobierno Federal transfiere a las Entidades Federativas y por su conducto a los Municipios o Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, tienen como propósito abatir la pobreza, impulsar el desarrollo regional, atender necesidades en materia de educación, salud, seguridad, justicia, infraestructura y en general a brindar servicios o ejecutar obras públicas de beneficio colectivo.

Al significar éstos la principal fuente de ingresos de los Gobiernos Estatales y Municipales, su fiscalización es de gran relevancia, por ello, los recursos transferidos son revisados de forma directa por la ASF y de manera coordinada con las Entidades de Fiscalización Superior Locales, en el caso de Veracruz por el ORFIS, todo con base en el Convenio de Coordinación y Colaboración para la Fiscalización Superior de Gasto Federalizado en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

Tipos de auditorías que realiza la ASF:

- Las Auditorías Directas son aquellas que se realizan con personal propio de la ASF, a los recursos federales ejercidos por los Entes Fiscalizables del Estado.
- Las Auditorías Coordinadas están contenidas en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de la ASF y se realizan de manera conjunta con las Entidades de Fiscalización Superior Locales, con base en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a fin de incrementar la cobertura en la revisión del Gasto Federalizado, evitar la duplicidad de esfuerzos e impulsar la homologación de criterios, normas y metodologías; se desarrollan bajo el marco jurídico federal, con los procedimientos y muestras de auditoría determinadas por la ASF, atendiendo los plazos y formas legales de esta instancia.

Los trabajos inherentes a las Auditorías Coordinadas, dan inicio formal con las actas de apertura que suscriben la ASF, el ORFIS y los Entes Fiscalizables; una vez concluidas, los hallazgos determinados se entregan a la ASF en los tiempos establecidos, para que ese Órgano Fiscalizador Federal, haga del conocimiento de los Entes Fiscalizables los resultados finales y las

observaciones preliminares, a efecto de que presenten las justificaciones y aclaraciones pertinentes.

Una vez que la Auditoría Superior de la Federación valore las justificaciones y aclaraciones recibidas de los Entes Fiscalizables, integrará los hallazgos a sus Informes Individuales que concluyan durante el periodo respectivo, mismos que entregará a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el último día hábil de los meses de junio y octubre de 2017, así como el 20 de febrero de 2018.

Al ajustarse las Auditorías Coordinadas a los plazos y formas legales de la ASF, los resultados de los procedimientos que el ORFIS efectuó, serán presentados únicamente en el Informe del Resultado de la Auditoría Superior de la Federación correspondiente a la Cuenta Pública 2016; por lo que la gestión de las observaciones determinadas y de las acciones promovidas son responsabilidad de la ASF.

Es de resaltar que en el Informe del Resultado de la Cuenta Pública 2015, la ASF señaló respecto a estas auditorías lo siguiente: “la revisión de la Cuenta Pública 2015¹ se realizó conjuntamente con el ORFIS en un esquema de estrecha coordinación, en el que este Ente Fiscalizador cumplió cabalmente las actividades convenidas, en estricto apego a los criterios técnicos y disposiciones jurídicas aplicables”.

De acuerdo a los Informes Individuales publicados en la página de internet de la ASF, al 30 de junio de 2017, se tienen los siguientes avances en los resultados de las auditorías realizadas a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016:

| Entidad Responsable | Fondo | Monto Observado (Miles de Pesos) |
|---------------------------------|--|----------------------------------|
| SEFIPLAN Y SESVER | FASSA Recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. | \$ 920,980.6 |
| SEFIPLAN, SESVER Y REPSS | SEGURO POPULAR Recursos Federales transferidos a través del Acuerdo de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa. | 409,787.4 |
| SEFIPLAN Y SESVER | PROSPERA Programa de Inclusión Social: Componente de Salud | 316,086.0 |
| Municipio de Xalapa, Ver. | FORTALECE Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal | 25,499.6 |
| Municipio de Veracruz, Veracruz | FORTASEG Recursos del Otorgamiento del Subsidio a los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y en su caso, a las Entidades Federativas que | 10.9 |

¹ Los datos y textos se refieren al Informe General Cuenta Pública 2015 emitido por la Auditoría Superior de la Federación, el cual se encuentra publicado en su portal de internet <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/index.html>

| Entidad Responsable | Fondo | Monto Observado (Miles de Pesos) |
|--|--|----------------------------------|
| | ejercen de manera directa o coordinada la función de seguridad pública. | |
| Municipio de Xalapa, Veracruz | FORTASEG Recursos del Otorgamiento del Subsidio a los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las Entidades Federativas que ejercen de manera directa o coordinada la función de seguridad pública. | 9.0 |
| Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, SEFIPLAN, SEV. | FAFEF Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. | 1,651,645.1 |
| SEFIPLAN, SIOP Y FONMETROV | -Fondo Regional, -Fondo Metropolitano, -Fondo Fortalecimiento Financiero y para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal Programas y Fondos Federales en el Estado de Veracruz | 1,304,866.9 |
| | TOTAL | \$ 4,628,885.5 |

3. INCONSISTENCIAS MÁS REPRESENTATIVAS EN LA REVISIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO

De acuerdo a lo señalado por la ASF, las principales observaciones determinadas en las auditorías al Gasto Federalizado son las siguientes:

- Recursos no ejercidos.
- Falta de documentación comprobatoria del gasto.
- Transferencia de recursos a otras cuentas bancarias.
- Recursos ejercidos que no cumplen con los objetivos específicos de cada fondo o programa.
- Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal.
- Retenciones no enteradas a terceros institucionales.
- Conceptos no autorizados por la instancia federal coordinadora.
- Pago excedente en prestaciones no ligadas al salario.

Es importante señalar que en el año 2016, el 92.6% de los ingresos de que dispuso el Estado de Veracruz le fueron transferidos por la Federación y el 56.8% estaban etiquetados para un fin específico; sin embargo ante las presiones financieras y la escasa capacidad recaudatoria, la Secretaría de Finanzas y Planeación aplicó parte de estos recursos federales al pago de sueldos, prestaciones de seguridad social y pensiones, que debieron ser cubiertos con recursos propios o de libre administración.

La deficiente aplicación de algunos fondos federales para el fin al que estaban destinados, ha impactado severamente las condiciones de vida de los veracruzanos, especialmente porque no se han alcanzado los niveles de bienestar en materia de salud, educación, desarrollo social, seguridad e infraestructura, entre otras necesidades ciudadanas; generando también observaciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

Este tema fue abordado amplia y detalladamente por la ASF, dentro de los Informes Individuales de la Fiscalización Superior a la Cuenta Pública 2016. Hay que recordar las declaraciones del Titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación, respecto a la persistencia, en el ejercicio 2016, relativa a la utilización de los recursos federales para cubrir gasto corriente.

La limitada radicación de los fondos federales a los Organismos, Dependencias y Entidades ejecutoras, así como su aplicación a fines y objetivos distintos a los que estaban destinados, también trajo consigo repercusiones negativas, ubicando al Estado de Veracruz en la última posición dentro del Índice de Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado (IDGGF) por entidad federativa de la Cuenta Pública 2015, formulado por la ASF.

De acuerdo a lo señalado en la Tabla 23 del Informe General de la Cuenta Pública 2015 de la ASF <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/index.html>, el monto pendiente de solventar con cifras al 16 de febrero de 2017 es el siguiente:

(Cifras en Millones de Pesos)

| Concepto | Monto Pendiente de Solventar (Tabla 23 del IR* de la ASF) | Monto Pendiente de Solventar según los IR* de la ASF |
|--|---|--|
| Monto pendiente de solventar 2011-2014 | \$26,042.6 | \$26,042.6 |
| Importe de Procedimientos Resarcitorios | 310.2 | 310.2 |
| Monto Observado en la Cuenta Pública 2015 | 7,704.3 | 7,704.3 |
| Monto de las Auditorías de Inversiones Físicas | | 3,700.7 |
| Monto de las Auditorías Nacionales | | 34.2 |
| Total | 34,057.1 | 37,792.0 |
| Monto de Denuncias de Hechos | 16,305.8 | 16,305.8 |
| Monto de Denuncias Penales relacionadas con simulación de reintegros | 4,770.2 | 4,770.2 |
| Total | \$55,133.1 | \$58,868.0 |

* IR= Informe del Resultado)

Asimismo, las observaciones determinadas en los Informes Individuales de la Fiscalización Superior a la Cuenta Pública 2016, publicados en la página de internet de la ASF http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/ASF_PRE_2016.pdf, señalan lo siguiente:

| No. de Auditoría | Entidad Responsable | Fondo | Alcance de Auditoría | | | Observaciones Pendientes de Solventar | | Dictamen |
|------------------|--------------------------|----------------|---------------------------|--------------------------|-------|---------------------------------------|------------------------|--|
| | | | Universo (Miles de Pesos) | Muestra (Miles de Pesos) | % | PO | Monto (Miles de Pesos) | |
| | | | | | | | | |
| 1671 | SEFIPLAN Y SESVER | FASSA | \$5,728,549.20 | \$5,684,721.30 | 99.2% | 4 | \$920,980.6 | \$754,221.3 miles de pesos, que se integran de \$753,935.7 miles de pesos de transferencias del fondo hacia otras cuentas bancarias y de \$285.6 miles de pesos, de los intereses generados por el atraso en la ministración de los recursos al área ejecutora. Asimismo, existe un saldo por \$545.0 miles de pesos de subejercicio, que se encuentra en la cuenta de SEFIPLAN y \$166,214.3 miles de pesos de retenciones no enteradas a las instancias correspondientes |
| 1673 | SEFIPLAN, SESVER Y REPSS | Seguro Popular | 4,143,819.30 | 2,845,088.70 | 68.7% | 2 | 409,787.4 | \$303,927.8 miles de pesos corresponden a recursos que la Secretaría de |

| No. de Auditoría | Entidad Responsable | Fondo | Alcance de Auditoría | | | Observaciones Pendientes de Solventar | | Dictamen |
|------------------|--|-----------|---------------------------|--------------------------|--------|---------------------------------------|------------------------|--|
| | | | Universo (Miles de Pesos) | Muestra (Miles de Pesos) | % | PO | Monto (Miles de Pesos) | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | Finanzas y Planeación no transfirió al ejecutor, el Régimen Estatal de Protección Social en Salud. Adicionalmente, tiene un subejercicio por \$105,859.6 miles de pesos |
| 1662 | SEFIPLAN Y SESVER | PROSPERA | 327,453.00 | 327,453.00 | 100.0% | 1 | 316,086.0 | \$316,086.0 miles de pesos corresponden a los recursos que la Secretaría de Finanzas y Planeación no le transfirió al ejecutor, ni proporcionó la documentación justificativa y comprobatoria del gasto |
| 1693 | Municipio de Xalapa, Ver. | FORTALECE | 74,273.90 | 74,273.90 | 100.0% | 1 | 25,499.6 | \$627.3 miles de pesos, que corresponden a los recursos del FORTALECE 2016 no comprometidos al 31 de diciembre de 2016 más los intereses generados que el municipio no reintegró a la TESOFE; asimismo, se observaron \$25,499.6 miles de pesos comprometidos pendientes de pago. En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por \$627.3 miles de pesos, con motivo de la intervención de la ASF. |
| 1691 | Municipio de Veracruz, Veracruz | FORTASEG | 30,320.8 | 29,562.8 | 97.5% | 1 | 10.9 | \$10.9 miles de pesos, por concepto de intereses generados por el atraso en las ministraciones del FORTASEG 2016 del Estado al Municipio. |
| 1698 | Municipio de Xalapa, Veracruz | FORTASEG | 25,037.7 | 24,411.8 | 97.5% | 1 | 9.0 | \$9.0 miles de pesos por concepto de intereses generados por el atraso en las ministraciones del FORTASEG 2016 del Estado al Municipio. |
| 1665 | Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, SEFIPLAN, SEV. | FAFEF | 2,257,285.9 | 2,257,285.9 | 100.0% | 3 | 1,651,645.1 | \$1,651,645.1 miles de pesos, que se integran de las transferencias hacia otras cuentas bancarias por \$252,246.3 miles de pesos y del pago de nómina administrativa y docente de la Secretaría de Educación |

| No. de Auditoría | Entidad Responsable | Fondo | Alcance de Auditoría | | | Observaciones Pendientes de Solventar | | Dictamen |
|------------------|----------------------------|---|---------------------------|--------------------------|--------|---------------------------------------|------------------------|--|
| | | | Universo (Miles de Pesos) | Muestra (Miles de Pesos) | % | PO | Monto (Miles de Pesos) | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | del Estado por \$1,399,398.8 miles de pesos que no cumplió con las condiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal. Asimismo, \$158,243.0 miles de pesos, no han sido ejercidos en los objetivos del fondo. |
| 1661 | SEFIPLAN, SIOP Y FONMETROV | Fondo Regional, Fondo Metropolitano, Fondo Fortalecimiento Financiero y para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal | 2,856,863.30 | 2,856,863.30 | 100.0% | 3 | 1,304,866.9 | De los \$2,856,863.2 miles de pesos ministrados al Gobierno del Estado de Veracruz, para los fondos federales FORTAFIN y FORTALECE en el ejercicio 2016, se determinó un monto de \$1,304,866.9 miles de pesos que deben ser reintegrados a la Tesorería de la Federación en virtud de que no se acreditó documental, contable, financiera, administrativa y presupuestalmente el destino, aplicación y erogación de dicho importe en los proyectos autorizados en los mismos y a pesar de que el Fondo Regional no recibió recursos de parte de la SHCP en su cartera de inversión, se celebraron 17 contratos de obra a través de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado sin contar con la suficiencia presupuestaria. |
| Total | | | | | | | \$4,628,885.5 | |

Cabe señalar que una vez presentados los resultados a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la ASF tiene 10 días hábiles para notificar los resultados a las Dependencias y Entidades; las cuales cuentan con 30 días hábiles para enviar a la ASF la documentación y justificaciones para la solventación correspondiente, mismas que serán analizadas por la ASF y ésta deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles.

Es importante mencionar que con el propósito de que los recursos federales transferidos a las Entidades Federativas y Municipios se apliquen a los fines previstos por la normatividad, a partir de la Cuenta Pública 2012, en las observaciones que implican un probable daño patrimonial, la ASF exige para su solventación el reintegro a las cuentas del Fondo o Programa y su debida aplicación.

No obstante la solventación de observaciones, el reintegro de recursos a la Tesorería de la Federación, repercute en ausencia de obras y acciones que a su vez traen como consecuencia la pérdida de oportunidades de empleo, bienestar y desarrollo para la sociedad veracruzana.

En este escenario, es fundamental que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz (SEFIPLAN), se apegue a la normatividad inherente a la gestión, recepción, administración y ministración de los recursos federales, dando puntual seguimiento, entre otros mecanismos, a través del Sistema de Formato Único (SFU) del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), misma que permite conocer el grado de avance físico a través del Módulo Gestión de Proyectos.

En virtud de que es la propia SEFIPLAN quien realiza los pagos y registra la información en el Módulo Nivel Financiero, ésta tiene la posibilidad de conocer la evolución en el ejercicio de los recursos en los diferentes momentos contables; resultando necesaria la conciliación con las Dependencias y Entidades ejecutoras respecto a los avances físicos y financieros, a fin de que las instituciones involucradas, inicien las acciones preventivas y/o correctivas que en el ámbito de sus competencias procedan.

Las ejecutoras del gasto deben igualmente apegarse a la normatividad; fortalecer sus procesos de planeación, programación, ejercicio y comprobación; cumplir las disposiciones en materia de información a la Federación sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos que le son asignados; realizar de manera oportuna las obras y acciones; dar seguimiento puntual a los avances físicos y financieros y tomar las medidas que sean necesarias, para evitar el subejercicio o la aplicación de recursos en conceptos distintos a los fines y objetivos a los que están destinados los Fondos y Programas.

Es de resaltar la responsabilidad que tiene la Contraloría General, en su calidad de Enlace del Poder Ejecutivo con la ASF, en el seguimiento a la solventación de las observaciones y acciones emitidas, vigilando en todo momento el apego a la legalidad, evaluando los avances de presupuestos y programas y aplicando, en su caso, las sanciones a que haya lugar para evitar la recurrencia de observaciones.

4. CONCLUSIONES

Con lo expuesto en este Informe, se puede advertir que el Gasto Federalizado representa la mayor fuente de ingresos para el Estado y los Municipios; en lo que respecta a las participaciones federales, éstas deben aplicarse para cubrir gasto operativo y deben de entregarse a los Municipios en los plazos que señala la Ley de Coordinación Fiscal.

Las aportaciones federales son los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal para los Fondos siguientes: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo de Aportaciones Múltiples, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

El Gobierno del Estado también recibe recursos federales a través de los Convenios que suscribe con el Gobierno Federal para el ejercicio de los fondos y programas; sin embargo, muchos de los subejercicios de los fondos y programas se deben a que la mayoría de los recursos recibidos a través de Convenios se ministran en los últimos meses de cada año.

Asimismo, la limitada radicación de los fondos federales a los Organismos, Dependencias y Entidades ejecutoras, y su aplicación a fines y objetivos distintos a los que estaban destinados, ubicó al Estado de Veracruz en la última posición dentro del Índice de Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado (IDGGF) por entidad federativa de la Cuenta Pública 2015, formulado por la ASF.

En este sentido, las Dependencias, Entidades y Municipios ejecutores del gasto deben apearse a la normatividad establecida; fortalecer sus procesos de planeación, programación, ejercicio y comprobación; cumplir las disposiciones en materia de información a la Federación sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos que le son asignados; realizar de manera oportuna las obras y acciones; dar seguimiento puntual a los avances físicos y financieros y tomar las medidas que sean necesarias, para evitar el subejercicio o la aplicación de recursos en conceptos distintos a los fines y objetivos a los que están destinados los Fondos y Programas.