

La Auditoría Superior de la Federación y el mal uso de los recursos públicos en Chiapas

The Superior Audit of the Federation and the misuse of public resources in Chiapas

Carlos Alberto Gómez Camacho, Jorge López Arévalo y Baltazar Mayo Mendoza

62

Palabras clave

*Bienes Públicos, Gasto Público,
Presupuesto, déficit y deuda Pública,
Análisis de las economías locales*

Key words

*Public Goods, National Government Expenditures,
National Budget, Deficit, and Debt
Household Analysis*

Jel: *H41,H5,H6,R2*



Resumen

Chiapas es un estado de contrastes, es un estado potencialmente rico en recursos naturales, pero 76.21% de su población es pobre. No obstante que los últimos dieciocho años, el Estado ha recibido del gobierno federal recursos públicos, aproximadamente más de la mitad que costó el Plan Marshall que sirvió para reconstruir Europa devastada por la Segunda Guerra Mundial, para acabar con el hambre y la desigualdad. La gran cantidad de recursos públicos enviados a Chiapas vía transferencias y participaciones federales, sirven para sostener la corrupción, el despilfarro y proyectos fracasados. La élite política de Chiapas no tiene intención en cambiar las cosas, pues le es funcional el modelo actual, les permite apropiarse de la renta pública para los pobres, mientras más pobres, mejor para ellos. Se ha desarrollado una mentalidad rentista en todos los sectores de la sociedad.

Abstract

Chiapas is a state of contrasts, it is rich in natural resources, but 76.21% of its population is poor. Despite the fact that in the last eighteen years, the State has received public resources from the federal government, approximately more than half the cost of the Marshall Plan that served to rebuild Europe after the Second World War, to end hunger and inequality. The large amount of public resources sent to Chiapas via federal transfers and participations serves to sustain corruption, squandering and failed projects. The political elite of Chiapas has no intention of changing things, because the current model is functional, it allows them to appropriate public income for the poor, while poorer, better for them. A rentier mentality has been developed in all sectors of society.

Introducción

Chiapas es un estado potencialmente rico en recursos naturales, pero esa riqueza potencial contrasta con las condiciones adversas en que viven sus habitantes: 3 millones 960 mil 988 chiapanecos son pobres, lo que equivale 76.21% de su población; situación encadenada por una serie de problemáticas sociales y económicas por la desatinada visión de los gobiernos y su anclaje a una visión rentista y asistencia-lista de la política pública. No obstante que en los últimos 18 años del ramo 33, el estado ha recibido de la federación lo equivalentes a 28 mil 743 millones de dólares corrientes (aproximadamente más de la mitad que costó el Plan Marshall que sirvió para reconstruir Europa devastada por la Segunda Guerra Mundial); lo que conlleva a preguntarse ¿A dónde ha ido a parar tantos *recursos públicos*?: se han despilfarrado o se han ido por los canales de la corrupción, como documenta la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Aunado a lo anterior, el deterioro de los órganos de gobierno es un reflejo de alta incidencias de anomalías e ineficiencia presupuestales, identificados por la Auditoría Superior como órgano rector encargado de fiscalizar los recursos transferidos de la federación a las Haciendas Estatales. Acto que ha dejado expuesto las debilidades y la corrupción que impera en las instituciones públicas, que vulneran la confiabilidad y agravan la situación de los chiapanecos, como argumenta Mulas Granados (2011:128) “...la corrupción reduce de forma significativa los gastos y calidad de los servicios públicos de educación y sanidad...”.

Es decir, Chiapas enfrenta una crisis estructural con gobiernos que buscan territorializar el fortalecimiento de las elites de poder político.



Por lo anterior, el presente artículo tiene como base el Informe General Ejecutivo de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del ejercicio 2015 para el capítulo Chiapas, en el que se expone la situación que impera en las instituciones de gobierno y los ayuntamientos, ante la precariedad en que se encuentra el estado versus los cuantiosos recursos públicos transferidos. Es importante, ya que Chiapas no aparece en la lista de los gobernadores que están sujetos a procesos, pero que los recursos públicos en el mejor de los casos se han despilfarrado y en el peor se han ido por los canales de la corrupción.

El artículo, aparte de la introducción, consta de tres apartados, en el primero se expone el marco de referencia y en el segundo se analiza la economía de Chiapas y en el tercer apartado las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación sobre el estado de Chiapas, por último, las conclusiones.

I. Marco de referencia

La teoría clásica del Federalismo Fiscal (Oates, 1972; Musgrave, 1961; Tiebout, 1956) considera que descentralizar las funciones de provisión de bienes y servicios públicos, a igualdad de costos, siempre será más eficiente que mediante formas centralizadas, porque los gobiernos locales pueden identificar fácilmente las necesidades y gustos de la ciudadanía y ejecutar los recursos públicos en función de éstas preferencias y así lograr la eficiencia.

Con la descentralización surgen competencias e innovaciones entre los gobiernos locales para inducir mejoras en las políticas públicas y además promueve la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, la cual incentiva a los gobiernos al ejercicio del poder transparente y a la rendición de cuentas.

En un sistema federal existen instrumentos que ayudan a los gobiernos locales a solucionar desequilibrios de tipo horizontal y vertical.

Un desequilibrio vertical se refiere a que con mayor frecuencia muchos gobiernos locales presentan desajustes en sus presupuestos públicos como consecuencia de una baja capacidad fiscal o el limitado acceso a sistemas tributarios de base amplia (Impuesto al Valor Agregado o el Impuesto Sobre la Renta). Y el desequilibrio horizontal hace referencia a las diferencias en desarrollo económico por razones históricas y geográficas.

Ante este tipo de desequilibrio, los gobiernos locales por sí solos, no tendrían los recursos suficientes para hacer frente a sus funciones de provisión de bienes y servicios públicos.

En un sistema federal el gobierno central, para solucionar los desequilibrios vertical y horizontal, generalmente descentraliza impuestos, incorpora otros, recurre a acuerdos de coparticipación (tax-sharing) y diseña un sistema de transferencias federales hacia los gobiernos locales con el objetivo de aumentar las capacidades fiscales y las diferencias en el desarrollo económico.

Tradicionalmente las transferencias son enviadas de formas no condicionada y condicionada. La primera son recursos entregados con total discrecionalidad respecto a su ejercicio, de forma que ayudan a relajar la restricción presupuestaria local, en tanto que los segundos son etiquetados para fines concretos, en particular obras de infraestructura y desarrollo social

Con estos mecanismos de corrección los gobiernos locales deben hacer frente a tres objetivos: suficiencia, autonomía e igualdad (Castells, 1999):

Suficiencia: Debe haber suficientes ingresos del gobierno local para garantizar la provisión de bienes y servicios públicos encomendados;



Autonomía: Los ingresos corrientes han de permitir a los gobiernos locales ejercer su autonomía política para responsabilizarse con sus ciudadanos de sus decisiones.

Igualdad: Las diferencias de rentas y la capacidad fiscal no serán un factor discriminante en cuanto a niveles de servicios que reciban los ciudadanos.

Estos objetivos se pierden conforme los presupuestos locales dependen en mayor proporción de las transferencias del gobierno central. Oates (1999) ha descrito ampliamente este fenómeno, considerando que la alta dependencia debilita los incentivos a la responsabilidad fiscal y que las decisiones fiscales son producto de negociaciones políticas entre ambos niveles de gobierno.

Para el caso mexicano estos recursos son auditados por la autoridad central vía la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que se encarga de fiscalizar el uso de recursos públicos federales.

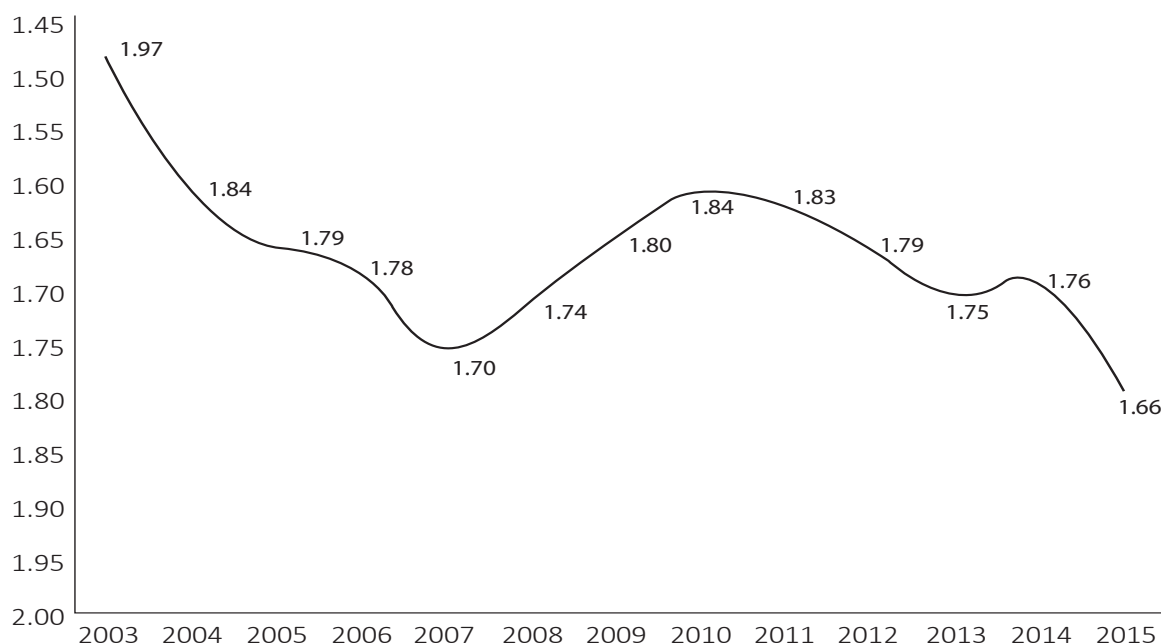
II. La economía de Chiapas

A nivel nacional, Chiapas ocupa el lugar 19 en su aportación a la riqueza nacional. En 2015 la riqueza generada en la entidad fue de 227,598 millones de pesos de 2008, que representó sólo 1.66% del total de la riqueza nacional que fue valuada en 13.74 billones de pesos de 2008, esto quiere decir que de cada cien pesos que se generó en el país, el Estado de Chiapas apenas aportó **\$1 con 66 centavos** (Ver Gráfica1).

La Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Guanajuato y Campeche generaron en conjunto más de la mitad de la riqueza nacional (53.21 %).

La aportación de Chiapas al total nacional no ha cambiado sustancialmente en los últimos doce años, al contrario, ha venido retrocediendo su aportación desde 2003 y en lo que va de la administración de Manuel Velasco Coello (2012-2015) la situación se ha agudizado más, ya que se observa una caída pronunciada.

Gráfica 1 Aportación de Chiapas a la riqueza nacional (%)



Fuente: elaboración propia con base a INEGI.

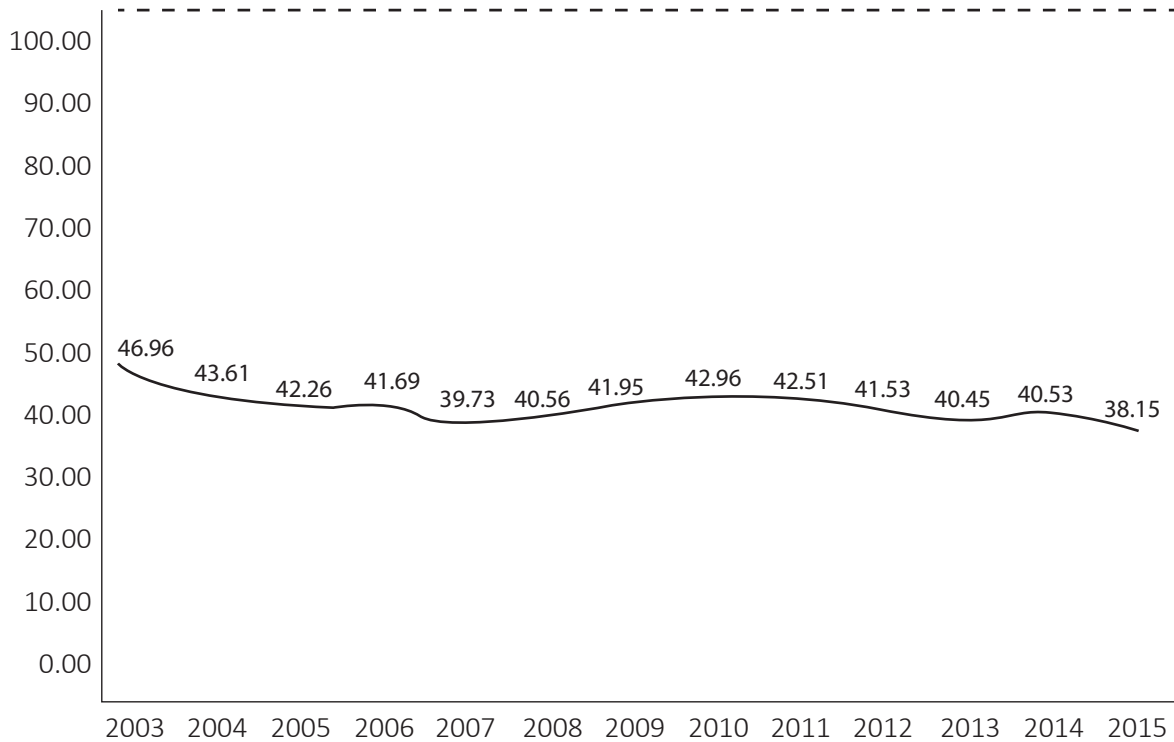
En términos del PIB per cápita se puede observar como muestra en la gráfica 2 que, en 2015 los chiapanecos apenas representan 38.15% del promedio nacional y Chiapas ocupa el último lugar en la riqueza generada por habitante.

El empobrecimiento en el estado es estructural, su consecuencia directa ha sido que en 2014 hay 1 millón 654 mil 400 personas viviendo en pobreza extrema (31.8% de su población, casi la tercera parte), esto es que personas que disponen de un ingreso tan bajo que, si aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana; Chiapas concentra 14.46% de todos los pobres extremos del país. En pobreza moderada se encuentran 2 millones 306 mil 600 chiapanecos (44.38% de

su población). En síntesis, 3 millones 960 mil 988 chiapanecos son pobres, es decir 76.21% de su población, en principio debería ser inaceptable en un país de renta media como México.

No obstante que en los últimos 18 años que lleva en operación el ramo 33, que justamente se creó para combatir los grandes rezagos sociales, los recursos que ha recibido el Estado de la federación son de 358 mil 551 millones de pesos de 2008, equivalentes a 28 mil 743 millones de dólares corrientes (aproximadamente más de la mitad que costó el Plan Marshall que sirvió para reconstruir Europa devastada por la Segunda Guerra Mundial). El tamaño de estos recursos es muy grande si lo comparamos respecto al total de la riqueza que se genera en Chiapas.

Gráfica 2 PIB per cápita de Chiapas en relación al promedio nacional (%)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI y CONAPO

Si tomamos, las participaciones y aportaciones federales en conjunto, representaron 27.64% del PIB chiapaneco en 2015 y en el periodo 1998-2015 fueron equivalentes a 58 mil, 482 millones de dólares corrientes, una cifra ligeramente superior al Plan Marshall en dólares corrientes actuales. Si sumamos las remesas a las participaciones y aportaciones federales, de 2015, casi son equivalentes a la tercera parte del PIB de Chiapas en ese año (elaboración propia con datos INEGI, Cuenta Pública 1998-2015 y Banco de México).

La pregunta que todos los chiapanecos nos hacemos es: ¿A dónde ha ido a parar tantos recursos públicos?, la respuesta es simple: en la corrupción, el despilfarro y en proyectos fracasados.¹

No hay duda de que la corrupción a nivel estatal y municipal y las políticas sociales asistencialistas, han sido los grandes males que han obstaculizado que la entidad emprenda una senda de crecimiento económico sostenido de largo alcance. Ambas tienen un marcado sesgo anti-productivo.

A menos de un año de que acabe la administración de Manuel Velasco Coello, los que han ocupado los principales puestos de gobierno, activaron toda la maquinaria electoral para atraer los votos necesarios para seguir manteniendo el *statu quo*, los que creen que haciendo lo mismo van a obtener resultados diferentes, los que creen que Chiapas debería seguir siendo el Estado más pobre para seguir recibiendo más

recursos de la federación y por ende desviarlos para otros fines, que a la luz de las evidencias, terminan enriqueciendo a la clase política que cada vez es más rica a costa de la miseria y el hambre de las familias chiapanecas.

En Chiapas se ha dado una especie de efecto Hood Robin² pues es evidente que el dinero público que ha llegado en cantidades significativas no ha impulsado el crecimiento económico ni mejorado la distribución del ingreso ni mejorado los indicadores de pobreza, se ha despilfarrado o se ha ido por los ductos de la corrupción, beneficiando a la élite política, que se ha enriquecido con los recursos públicos. Se puede dar el caso, que los trabajadores de Nuevo León o ciudad de México que son pobres, pero que tienen trabajo formal y pagan impuestos estén subsidiando a la élite política de Chiapas que la dilapida y la toma como fuente de enriquecimiento, es una especie de acumulación originaria de capital por despojo de dinero público (López y Mayo, 2015).

La economía de Chiapas se encuentra en una crisis estructural que se puede visualizar a partir de que en términos per cápita se mantiene con tasas de crecimiento negativas en el periodo 1980-2015. Se denomina crisis estructural debido a que las fases recesivas del ciclo económico no son capaces siquiera de generar condiciones para un auge posterior, manteniéndose sobre bases de cuasi estancamiento, no es el caso, ni siquiera del país en promedio.

1 Aeropuertos que no aterrizan aviones (Tuxtla Gutiérrez tiene 3 aeropuertos, solo uno sirve; San Cristóbal de Las Casas tiene otro, Comitán otro más y Palenque uno que su costo de operación es altísimo, por la baja afluencia de pasajeros), carreteras que no llevan a ningún lado, puerto que no termina de operarse como puerto de altura, ciudades rurales en donde no vive nadie, proyecto biotecnológico en ruinas, por mencionar solo algunos.

2 Hood Robin es el personaje opuesto a Robin Sherwood que las leyendas del Siglo XVI popularizaron como Robin Hood. Si Robin Hood confiscaba a los ricos para distribuir entre los pobres, Hood Robin hace exactamente lo contrario: le saca a los pobres para darle a los ricos (Bustelo, 1993).

III. La auditoría superior de la federación

De acuerdo a datos de la Dirección General de Estadística de la Hacienda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al 2016 se tiene un registro en el padrón 56.7 millones de contribuyentes activos (ver gráfica 3); que representó una recaudación de \$11 billones de pesos para el ejercicio 2010 al 2016, equivalente 61% por Impuesto Sobre la Renta (ISR) y 39% por Impuesto al Valor Agregado (IVA), recaudación que se convierte en gasto público. Respecto al tipo de contribuyente (Física o Moral) existe un peso mayor en las personas físicas asalariadas.

En México se puede observar en la gráfica anterior, que la posibilidad de hacerse de recursos rentísticos termina por conformar estructuras tributarias de carácter más regresivo ya que las rentas se revelan como sucedáneas de la imposición progresiva al permitir sortear la “resistencia de la élite”.

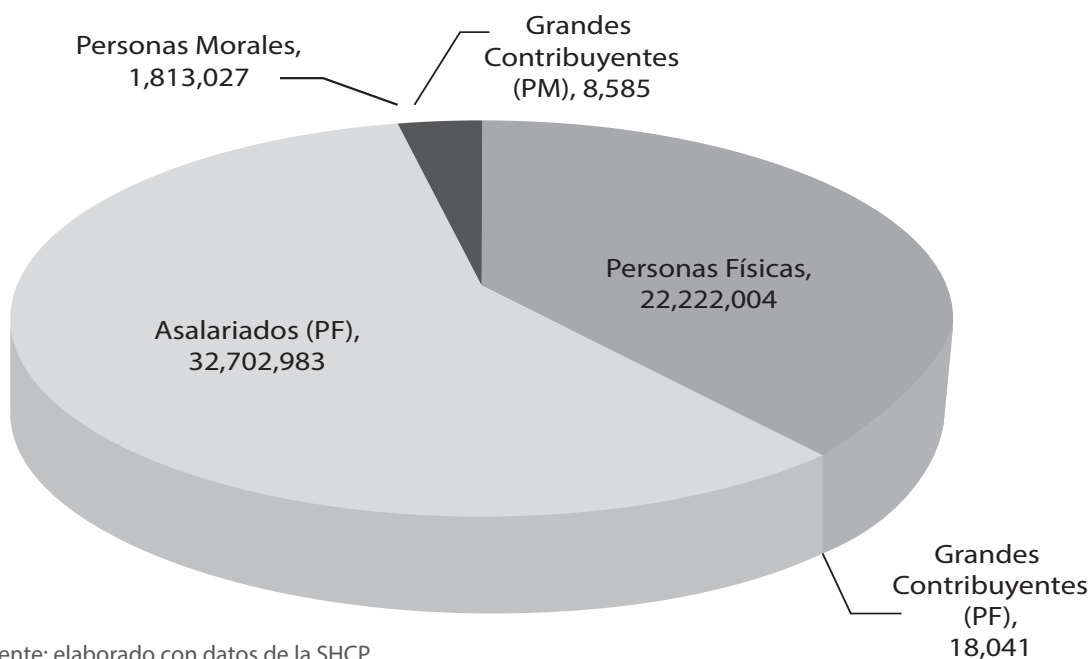
Esto se refuerza, al observar que la mayor parte de los ingresos a la renta en México provienen de la imposición a los asalariados y no a las personas físicas o de los grandes contribuyentes (Patrucchi y Grottola, 2011).

De acuerdo al Artículo 31 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), dispone que los ciudadanos tienen la obligación de: “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”; de manera secundaria, el Código Fiscal de la Federación (CFF) en los Artículos 1º establecen de la obligatoriedad de las personas físicas y morales a contribuir para los gastos públicos y el Artículo 2º fundamenta la clasificación de las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

68

Gráfica 3

Padrón por tipo de contribuyente a nivel nacional (ejercicio 2016).



El Servicio de Administración Tributaria (SAT) por decreto, es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargada de recaudar las contribuciones para el gasto público y de fiscalizar su cumplimiento.

Desde este orden, existe una exhaustiva pesquisa del SAT para recaudar los impuestos de los ciudadanos (personas físicas o morales) agentes económicos protagonistas del mercado recaudatorio; en casos de incumplimientos, el SAT en su investidura de autoridad fiscal impondrá las infracciones necesarias hasta obtener el tributo.

En contraparte, la CPEUM en sus Artículo 74 Fracción VI y 79 mandata a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados, como el órgano responsable de fiscalizar la Cuenta Pública (CP) y rendir el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. Por su parte, los órganos de gobierno (federal, estatal y municipal) encargados de operar y ejercer las contribuciones transformadas en recursos públicos (económicos) deben cumplir con las disposiciones del Artículo 134 de la CPEUM y armonizar sus operaciones dentro del ciclo presupuestario, con el objetivo de orientar con eficiencia el gasto público. En este sentido, la ciudadanía confiere a las instituciones sus tributos en espera de obtener obras, proyectos, acciones o servicios de calidad.

Los procesos de fiscalización establecidos en la CPEUM, consideran que la revisión se realizará en el año posterior a la entrega de la CP y concluir a más tardar el 31 de octubre del año siguiente, con el objeto de evaluar los resultados de la 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, según lo establecido por el artículo 74. Sin embargo, esta posterioridad de entrega y revisión, propicia un margen que aprovechan los funcionarios (en los tres ámbitos de gobierno) para incidir en acciones dolosas y

confabular probables daños a la Hacienda Pública, en el conocimiento que los recursos deben ser administrados eficientemente de acuerdo a los ordenamientos legales y al establecimiento de un sistema de control interno.

A 18 años del establecimiento de la ASF³ se han emitido 16 Informes Generales Ejecutivos de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (2000-2015), sustentando 14,041 auditorías y 119,579 observaciones, tal como se puede ver en la gráfica 4.

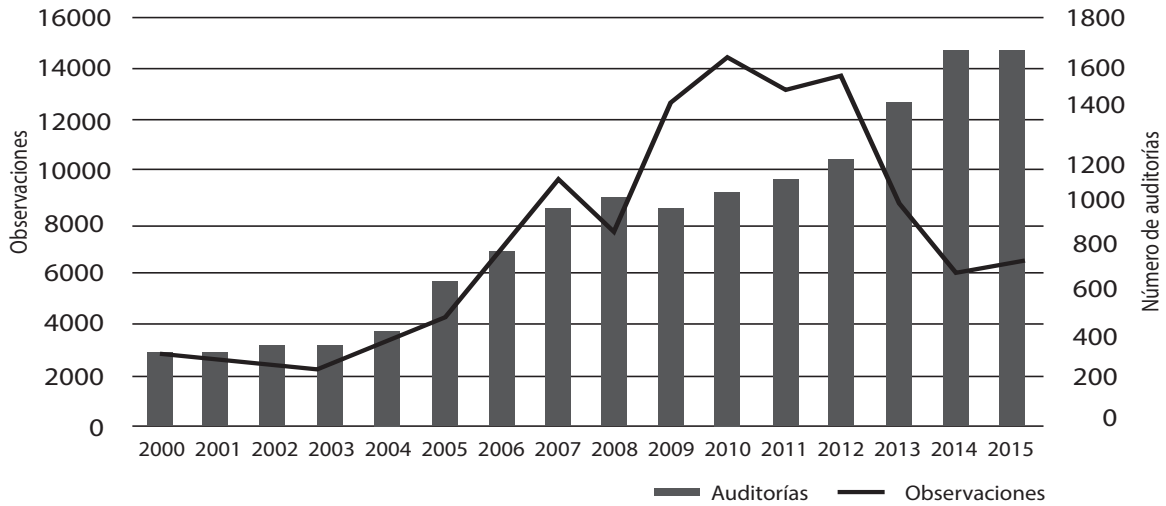
La no observancia de la normatividad para el registro de operaciones por parte de las instituciones, es una práctica recurrente en los informes que emite la ASF cada año, dejando mostrar la fragilidad de los órganos locales responsables de prevenir riesgos o fiscalizar el gasto público; por ello, la corrupción es la estocada a la confiabilidad de las instituciones. La corrupción no es exclusiva de la esfera pública, también se da en el ámbito privado al financiar estrategias de la elite política para capturar el poder en beneficio de los intereses particulares; pero, "...es en el ámbito de la gestión pública donde se producen los fenómenos más característicos (y severos) de la corrupción..." (Alonso y Garcimartín, 2011:24).

Los actos impunes tienen alto costo en detrimento de la calidad de vida de la ciudadanía.

En este sentido "...se han cometido excesos retóricos que han construido políticas o instituciones sumamente costosas y con muy pocos resultados objetivos, sumado a un proceso continuo de caída de confianza de la sociedad respecto a su gobierno..." (Arellano, 2013/2010: 78). En este contexto, de acuerdo a datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015 (ENCIG) del INEGI, la percepción de la corrupción por entidad federativa es en promedio 80% (ver gráfica 5).

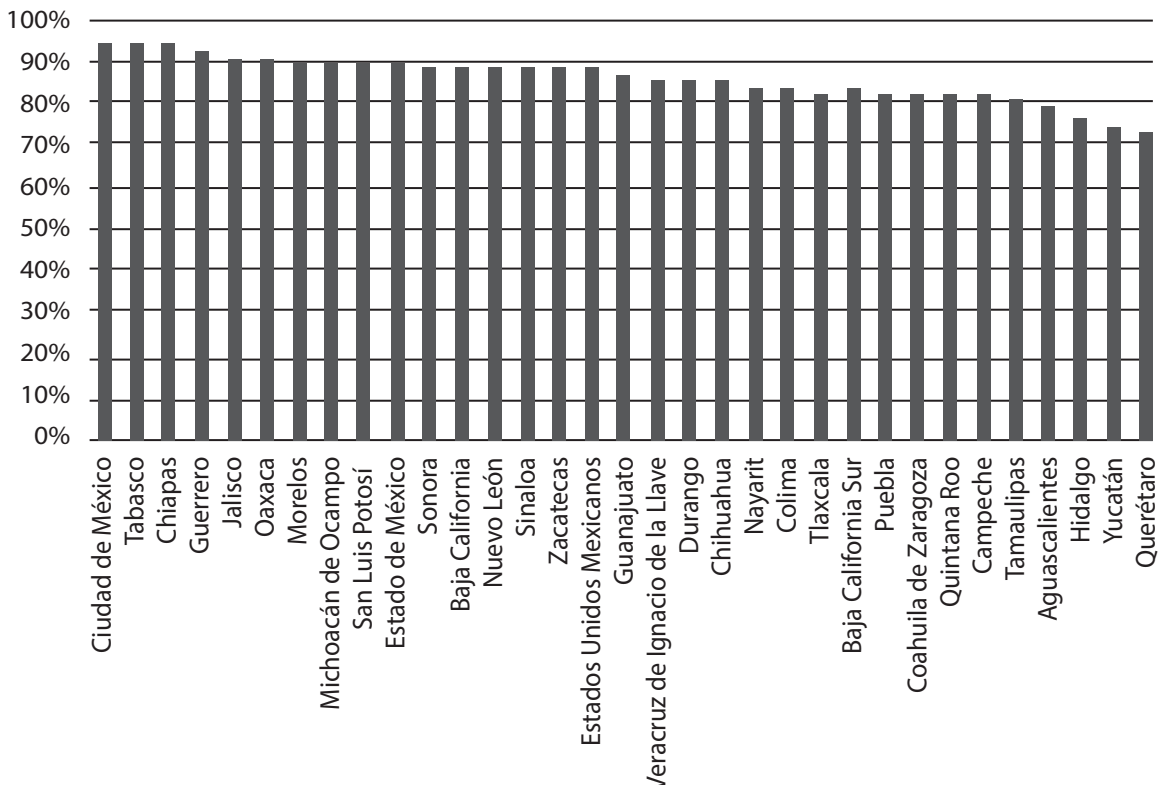
3 En el México histórico, la fiscalización tiene su precedente en la época de la Colonia, al constituir el Tribunal Mayor de Cuenta encargado de la revisión del Estado de la Real Hacienda, posteriormente en el año 1824 se sustituye por la Contaduría Mayor de Hacienda y es hasta el año 1999 que se le denomina Auditoría Superior de la Federación.

Gráfica 4 Auditorías y observaciones determinadas por la ASF del periodo 2000 al 2015



Fuente: elaborado con datos de la ASF.

Gráfica 5 Percepción de la población por entidad federativa de 18 años y más que habitan en áreas urbanas por cada 100 mil habitantes



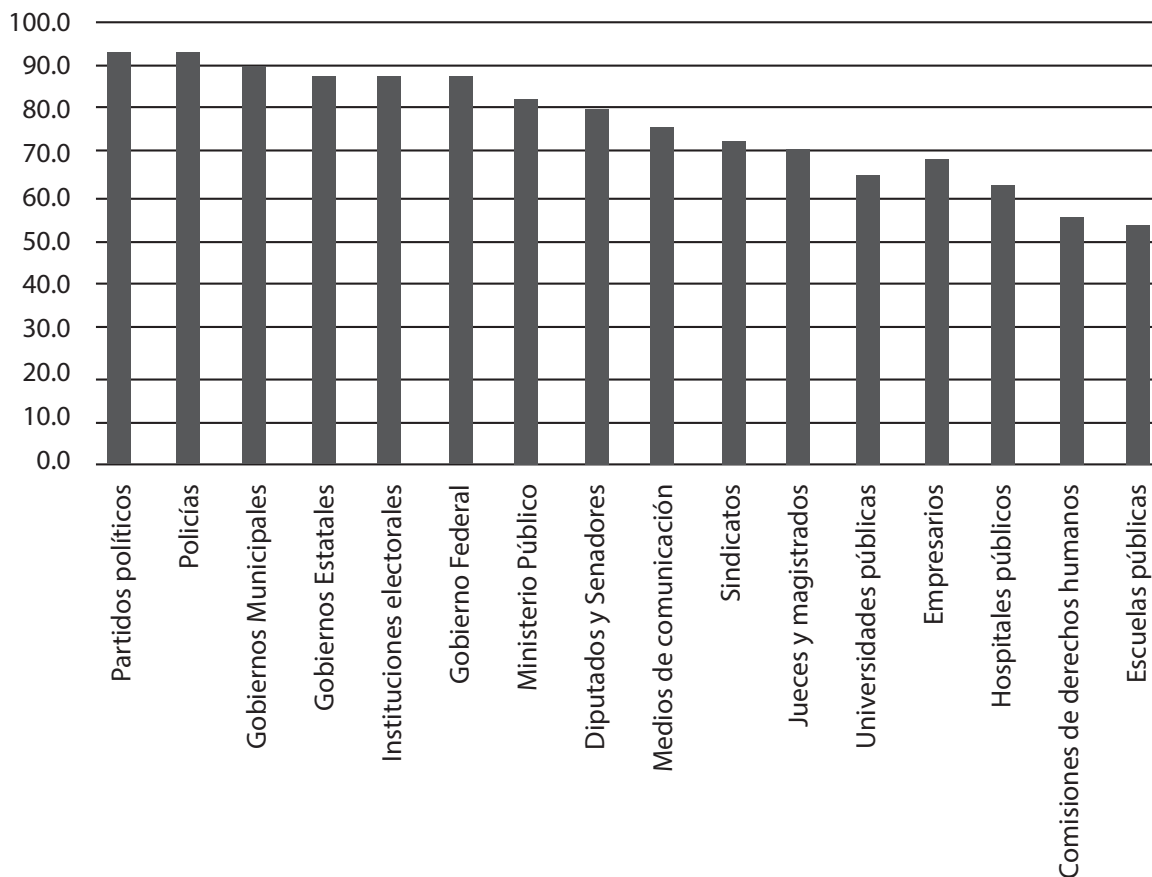
Fuente: elaborado con datos ENCIG 2015 (INEGI).

Lo anterior abre un panorama de la precariedad de valores en el ejercicio de la función pública en el país, a pesar de contar con todo un sistema de marco regulatorio e instituciones tanto del ámbito federal y local; por lo tanto, el problema no radica en la ausencia de normas, sino obedece al sentido confabulado de ramificación de las elites políticas en la territorialidad del poder y su uso patrimonialista. En el caso de Chiapas, como se observa en la gráfica 6, tanto

en la esfera pública y privada están inmersos en la percepción de la ciudadana de la corrupción, sin embargo, la balanza se inclina hacia las instituciones de ámbito público y más a las ligadas a promover la participación democrática y contribuir a la integración de los órganos de representación política como son los Partidos Políticos e Institutos Electorales, las cuales se suman a los otros entes (gobiernos municipales, estatal, diputados y senadores; etcétera).

Gráfica 6

Percepción mayor al 50% de la población de 18 años y más que habitan en áreas urbanas por cada 100 mil habitantes del estado de Chiapas sobre la frecuencia de corrupciones diversas instituciones y sectores



Fuente: elaborado con datos ENCIG 2015 (INEGI).



Aunado a lo anterior, este sector de la población, señaló que los problemas más lacerantes en la entidad son: La pobreza, desempleo y corrupción; por lo tanto, los problemas como se

observa en el cuadro 1, es la sinergia de causas y efectos en una espiral de ineficacia de las instituciones por la inobservancia del marco regulatorio.

Cuadro 1 *Porcentaje de percepción de la población de 18 años y más que habitan en áreas urbanas por cada 100 mil habitantes sobre problemas en Chiapas*

Problemas	%
Pobreza	47.5
Desempleo	47.3
Corrupción	46.1
Inseguridad y delincuencia	42.4
Mal desempeño del gobierno	40.3
Mala atención en centros de salud y hospitales públicos	35.3
Baja calidad de la educación pública	14.7
Mala aplicación de la ley	10.9
Falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno	8.4
Falta de rendición de cuentas	4.6
Desastres naturales	1.8

Fuente: elaborado con datos ENCIG 2015 (INEGI)

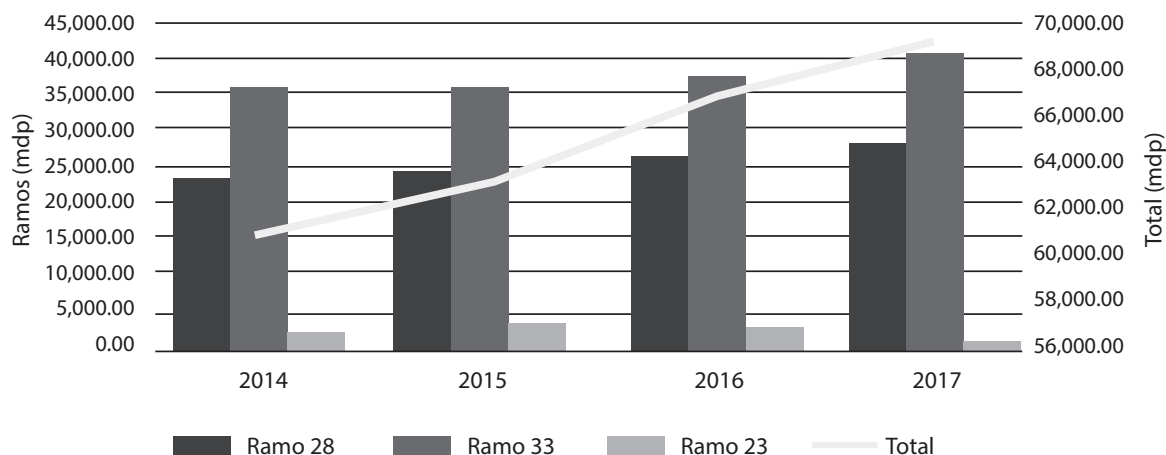
La ASF en el ejercicio de funciones del periodo 2000 al 2015 a nivel nacional, han presentado 726 denuncias de hechos ante autoridades competentes que amparan un monto de 41,977 millones de peso (ASF; 2017:169) en diversas entidades fiscalizadas; este importe es equivalente al recurso transferido al Fondo de Infraestructura Social Municipal (Ramo 33) de 24 municipios de Chiapas en un periodo de 15 años o la construcción de 340 Hospitales Pediátricos como el de Tuxtla Gutiérrez⁴, por ello "...la corrupción es un sistema de la imperfección de las instituciones de un país..." (Alonso y Garcimartín, 2011:45). En el capítulo Chiapas, las instituciones públicas reinci-

den en una serie de irregularidades que vulneran la confiabilidad y agravan la situación de los chiapanecos, como argumenta Mulas Granados (2011:128) "...la corrupción reduce de forma significativa los gastos y calidad de los servicios públicos de educación y sanidad..." De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) sobre indicadores de carencia sociales 2015, sitúa a Chiapas en primer lugar en rezago educativo y con menores ingresos laborales real per cápita versus a los recursos públicos transferidos de la federación a la entidad (Ramo 28,33 y 23), los cuales tienen una tendencia al alza en cada ejercicio presupuestal (ver gráfica 7).

4 Cuenta Pública 2014, con un costo de 120.61 millones de pesos.



Gráfica 7 Recursos Federalizados transferidos a Chiapas para el ejercicio 2014 al 2017 (Millones de pesos)

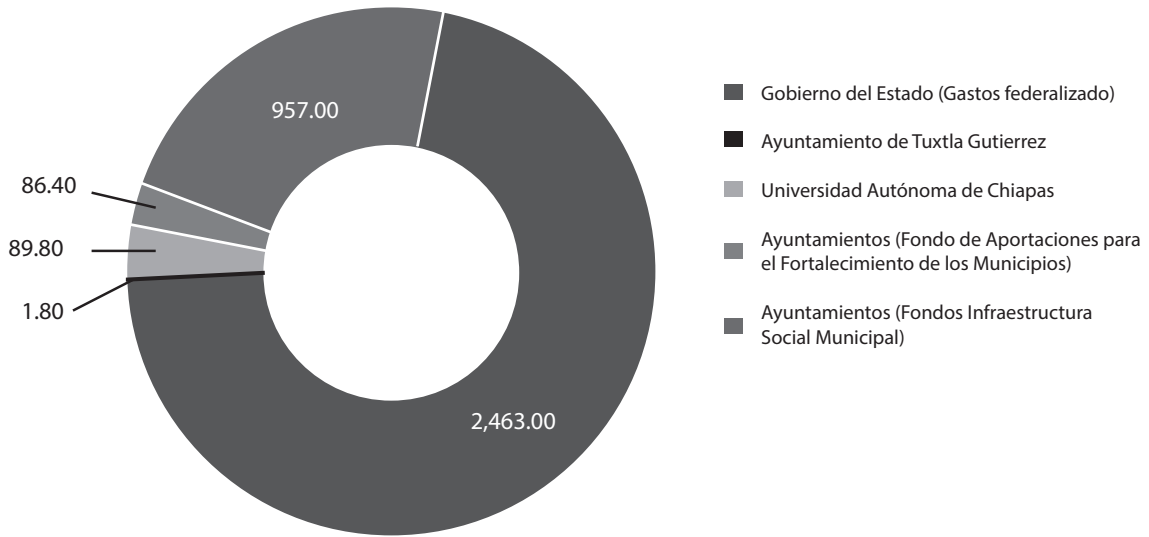


Fuente: elaboración con datos CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Pública de la Cámara de Diputados).

En la valoración del Informe emitido por la ASF para el ejercicio 2015, se realizaron 89 auditorías al gasto federalizado, de los cuales 23 fueron aplicados a diversas dependencias de gobierno como: Secretaría de Obras Públicas y Comunicación (SOPYC), Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSYPC), Secretaría de Educación, Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Chiapas (INIFECH), Instituto de Salud del Estado de Chiapas (ISECH), Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Consejo Estatal para las Culturas y las Artes de Chiapas, Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Chiapas, entre otras por la triangulación de la información. Asimismo, 42 auditorías ejecutadas en

Ayuntamientos, de los cuales 17 orientadas al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) y 42 al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM); dos de carácter especiales para el Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez (Infraestructura deportiva y pavimentación), por último, cinco se direccionaron a la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH). Del total de las 89 auditorías, se auditó una muestra de 38,633 millones de pesos, de un universo de 46,964 millones de pesos, identificándose probable daño a la Hacienda Pública Federal en Chiapas por un monto de 3,599 millones de pesos, los que derivaron en 221 observaciones a solventar en los tiempos normativos (ver gráfica 8).

Gráfica 8 Proporción de daños probables (cifras en millones de pesos) por tipo de ente fiscalizado



74

Fuente: elaboración con datos del Informe de la ASF (2015).

IV. Resultado de la fiscalización al gasto federalizado al Gobierno del Estado

Respecto a la fiscalización de fondos federalizados del Ramo 33 transferidos al Gobierno del Estado, la ASF determinó un daño probable por 934.53 millones de pesos como se describe en el cuadro 2.

Cada Fondo está sustentado en la Ley de Coordinación Fiscal y en sus particularidades en reglas de operación que describen metodológicamente su aplicación, registro y transparencia; sin embargo, en la práctica es ignorada por desatención, omisión o comisión.



Cuadro 2 *Gasto federalizado del Ramo 33 auditado a las dependencias de Chiapas (Millones de pesos)*

Gasto Federalizado	Universo	Muestra	Daño probable (Dictamen)	Observación relevante
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS)	3,642.65	2,898.18	343.63	Personal comisionado al H. Congreso del Estado, Oficinas del Senador (No especifican el nombre), Torre Chiapas u otros organismos.
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	1,352.81	899.53	25.58	
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	1,958.60	1,354.09	151.04	No se integraron los documentos referentes a la terminación de obra, acta de entrega-recepción y oficio de terminación por parte del contratista.
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	302.57	242.05	-	La ASF se limitó a realizar auditoría de desempeño.
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	16,510.35	15,809.40	201.27	Empleados no fueron localizados en el catálogo autorizado. No enteró las retenciones por concepto de ISSSTE y SAR-FOVISSSTE.
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	332.87	218.62	17.62	No acreditaron la causa de la excepción a la licitación pública, para la adjudicación del contrato
Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE)	1,230.66	1,230.66	195.37	Obras pagadas y no ejecutadas

Fuente: elaborado con datos del Informe 2015 de la ASF.



Principales irregularidades en el gasto federalizado:

- Pago de personal comisionado a otras dependencias a la auditada.
- Pago a personal que carecen de la documentación que acredite el puesto y la profesión.
- Empleados adscritos a centros de trabajo que no fueron localizados.
- Simulación en la adjudicación de obra pública.
- No acreditar causa para la excepción a la licitación pública y hacer asignación directa de obras.
- Pagos de volúmenes de obra pagada no ejecutada.
- No enterar retenciones por concepto de ISSSTE y SAR-FOVISSSTE.
- Recursos aplicados a diferentes objetivos del programa (Seguro Popular).
- Falta documentación justificativa y comprobatoria del gasto.
- Recursos devengados sin sustentos normativos.
- Inobservancias de la normativa, en materia de transferencia, registro y destino de los recursos.
- No cumplir objetivas y meta establecidas.

76

En síntesis, se puede observar que éstas irregularidades se derivan no por actos de omisión o desconocimiento, es un acto motivado por la comisión consensuada de servidores y funcionarios serviles, que actúan de forma alevosa y pulverizan el gasto público para sus intereses en la sucesión del poder.

Se observa un *deja vu* de corrupción, donde los responsables de gobernar en nombre de

los ciudadanos, tienen en crisis al espacio que les concedió la potestad democrática cada vez más costosa y cada vez más desacreditada.

Por lo tanto, éstas irregularidades perpetúan la pobreza y la decadente calidad de vida de los chiapanecos.

V. Resultado de fiscalización a Ayuntamientos

Respecto a la fiscalización del FISM y FORTAMUN realizado a 42 Ayuntamientos de 123 de la entidad, se identificaron daños probables a la Hacienda Pública Federal por 958 millones de una muestra de 4,142 millones de pesos; asimismo en 13 Ayuntamientos, la ASF su dictamen fue negativo, al abstenerse de emitir un resultado ante la falta de elementos sustantivos (soporte, comprobantes, justificantes documentales) de la cuenta pública, esta situación debe considerarse como grave, en la observancia del artículo 134 de la CPEUM.

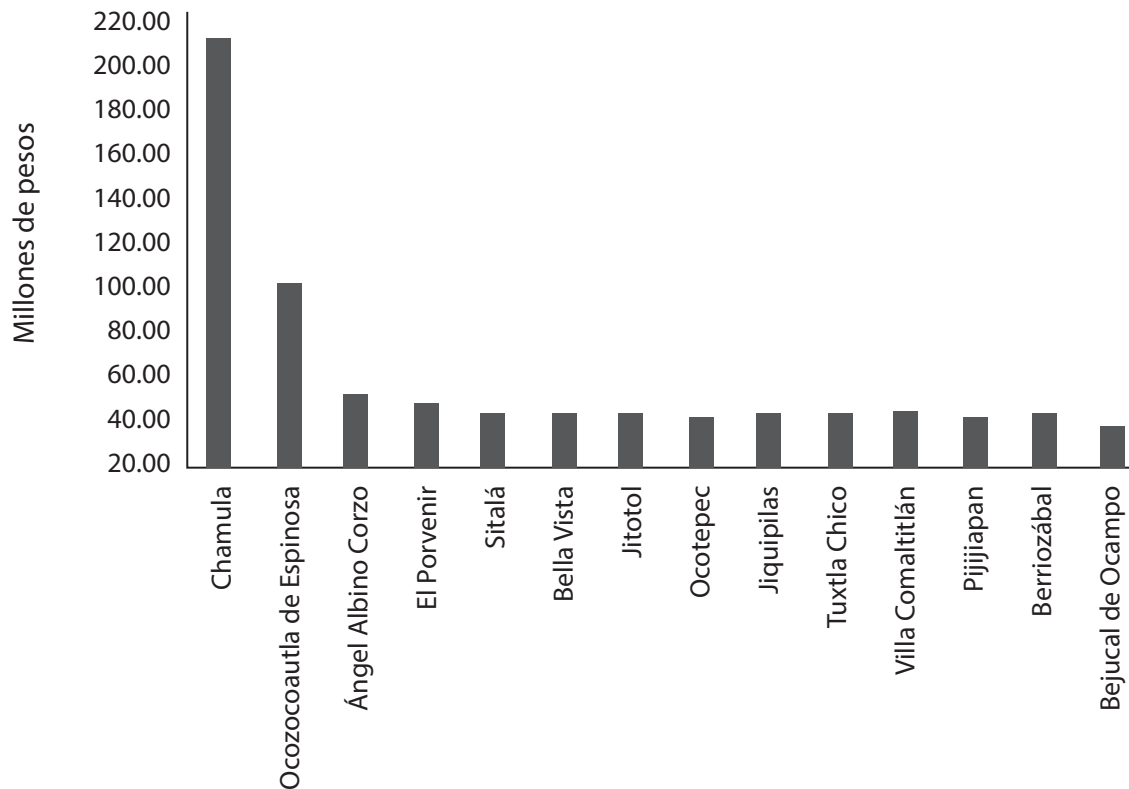
Por lo tanto, es indudablemente materia de seguimiento por parte de la ASF.

Por lo anterior, 14 Ayuntamientos incurrieron en daños a la Hacienda Pública Federal por un valor mayor 50% con respecto a la muestra del FISM, encabezando la lista el Ayuntamiento de San Juan Chamula (ver cuadro 9), donde la inestabilidad social y política originada por clientelismo electoral ha favorecido a la corrupción y la opacidad en el ejercicio del presupuesto público, provocando que la estructura del gobierno tradicional (ajeno al constitucional) que ha prevalecido por siglos, este perdiendo su sentido cultural, honorífico y simbólico, por la práctica del pago o venta del servicio de los cargos tradicionales, escenario que no se refleja en el contexto de los informes de la ASF.



Gráfica 9

Municipios con daños a la Hacienda Pública Federal con un valor mayor 50% con respecto a la muestra



Fuente: elaborado con datos del Informe 2015 ASF.

El impacto del daño en los municipios que se reflejan en la gráfica anterior, va en detrimento de los estipulado por la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 33 y 35 sobre el FISM, el cual expone que este fondo deber destinarse al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

Respecto al FORTAMUN, se fiscalizaron 17 Ayuntamientos, identificándose un daño a la Hacienda Pública Federal por 86.4 millones de pesos, donde los Ayuntamientos de Chamula y

Ocozacoautla el daño representa más 50% de la muestra y donde la ASF de nueva cuenta se abstuvo de emitir su opinión en el dictamen.

VI. Resultado de fiscalización a la Universidad Autónoma de Chiapas

La Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) a 41 años de operatividad como Instituto de Educación Superior (IES) bajo el lema “*Por la conciencia de la necesidad de servir*”, no es ajena a las anomalías del ejercicio de la función pública, la cual ha propiciado decadencia operativa, rezago de infraestructura y declive de la competitividad educativa en relación con otras IES del ámbito nacional.



Asimismo, tiene una infraestructura de 40 unidades académicas (UA), agrupadas en Ocho Dependencias de Educación Superior (DES) con presencia en 19 municipios.

En el periodo 2015, concentró una matrícula de 25,826 estudiantes, de los cuales 52% son hombres y 48% mujeres; 0.5% estudiantes de Doctorado, 13.8% de Maestría, 0.4% de Especialidad y 85.3% a nivel de Licenciatura.

La plantilla laboral concentra 5,068 personas, donde 52% son administrativos y 48% académicos, de este último, 351 tienen el nivel de Doctoral, 101 en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Conacyt, de los cuales solo cuatro ostentan el Nivel II, (UNACH, 2015).

Respecto a las finanzas públicas, en los últimos cinco años se observan variaciones que han complicado la operativa. A partir del análisis mediante razones financieras básicas⁵, se observó una disminución abrupta de la liquidez para hacer frente a obligaciones a corto plazos y un aumento del apalancamiento riesgo de endeudamiento (ver gráfica 10).

Es importante precisar que estas razones deben ser analizadas a profundidad para identificar los rubros que lo integran y determinar cuáles están repercutiendo en las finanzas.

Si bien la deuda de la Unach es histórica y tiene que ver con distintos factores, algunos estructurales y otros coyunturales, se comenzó a incrementar en forma sustantiva en el periodo

2010-2014 y se generaron una serie de prácticas clientelares que ha incrementado la deuda de la Unach y que han generado inercias que continúan aumentando la deuda de forma geométrica (ver gráfica 10).

En lo que respecta al ejercicio 2015 periodo fiscalizado, se aprobó⁶ mediante Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado⁷, la cantidad de 1,176 millones de pesos, el cual tuvo una modificación presupuestal autorizada por 1,290 millones de pesos, que, al sumarse con los recursos propios y ajenos de la Universidad ascienden a la cantidad de 2,095 millones de pesos.

Del monto anterior, se ejercieron 1,879 millones de pesos de acuerdo a Información de Análisis e Integración de la Cuenta Pública 2015 (ver gráfica 11).

Por lo anterior, se observa que tanto el capítulo 1000 (Sueldos y Salarios) y 4000 (Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas), absorben el 93% del presupuesto; en la precisión de que el Capítulo 4000 es orientado a sueldos y carrera docente; en conclusión, con ambos capítulos se paga la plantilla laboral de la UNACH.

A pesar de observaciones sobre la ineficiencia de la aplicación del gasto público, la ASF continúa identificando y señalando omisiones sustantivas.

De acuerdo al acto de fiscalización para el ejercicio 2015, se verificaron cinco proyectos (ver cuadro 3), de los cuales se determinaron los siguientes daños a la Hacienda Pública.

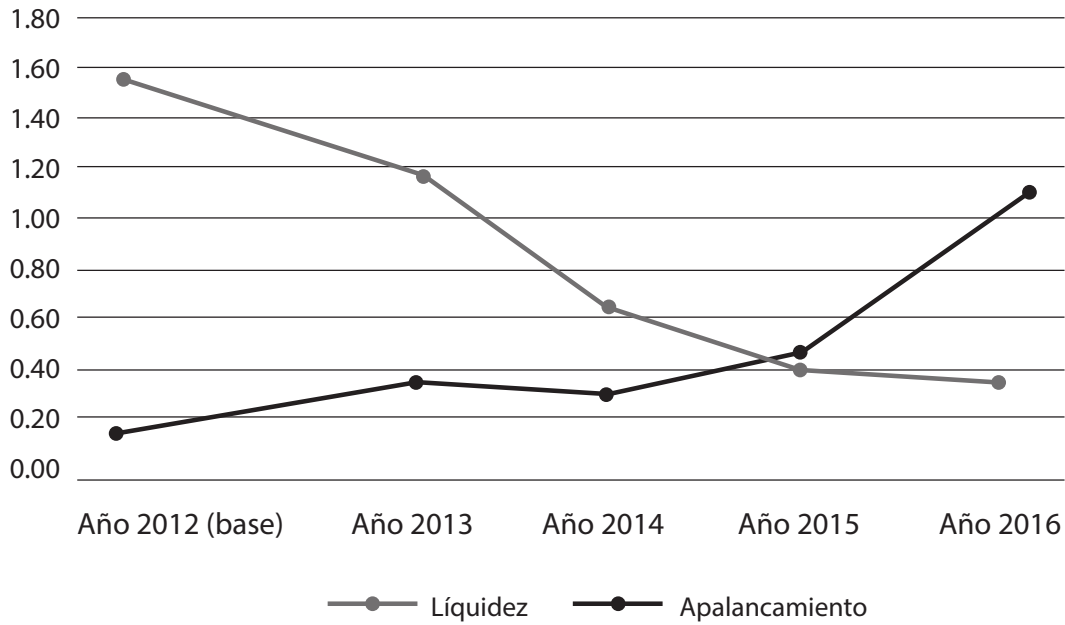
5 Herramienta para conocer la eficiencia financiera de una institución. 1.-Razón de la Liquidez (capacidad institucional para atender obligaciones a corto plazo, por cada peso de deuda a corto plazo se tiene "n" peso/centavo de activo para atender la obligación) y 2.-Apalancamiento (endeudamiento sobre el patrimonio institucional, por cada peso de patrimonio se tiene "n" peso/centavo de deuda).

6 Podría considerarse controversial que el Congreso Local, ejerza un control de aprobación, modificación y autorización sobre el recurso público que la federación transfiere para el gasto federalizado, cuando este fue asignado, presupuestado y autorizado mediante Decreto Federal.

7 Periódico Oficial No. 156, Cuarta Sección, Tomo III, de fecha 24 de diciembre de 2014

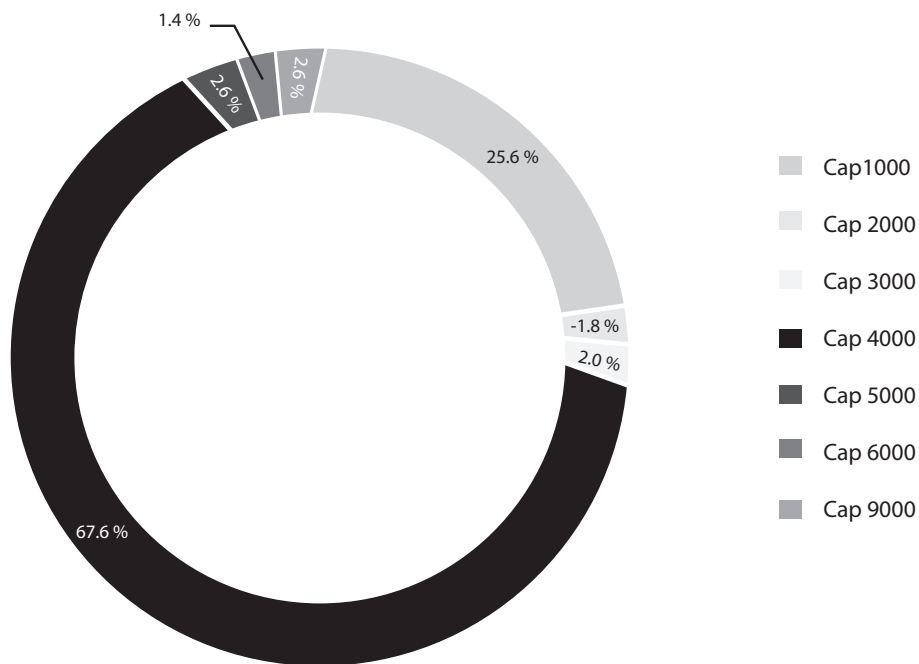


Gráfica 10 Capacidad para atender obligaciones a corto plazo versus apalancamiento del periodo 2012 al 2015



Fuente: elaborado con datos de la cuenta pública UNACH.

Gráfica 11 Distribución porcentual del gasto ejercido por capítulo presupuesta (2015)



Fuente: elaborado con datos de la cuenta pública (UNACH, 2015).

Cuadro 3 *Proyectos fiscalizados a la UNACH auditado (Cifras en millones de pesos)*

Auditoría	Gasto Federalizado	Muestra	Daño probable
15-4-99020-02-0206 206	Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales	912.34	81.62
15-4-99020-02-0204 204	Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior	14.40	4.01
15-4-99020-02-0205205	Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior	6.38	2.23
15-4-99020-02-0629 629	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas	10.59	1.23
15-4-99020-02-0203203	Apoyos para Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPES	29.30	0.74
Total en miles de pesos		973.036	89.85

80

Fuente: Elaborado con datos del Informe 2015 ASF.

El daño probable de acuerdo al cuadro anterior representa un porcentaje menor a la muestra; sin embargo, no debe significar que no se ejerza sanción sobre el personal que incurrió reiteradamente- en estas omisiones, repercutiendo en acciones en beneficio de la población estudiantil. Independiente de los daños financieros, lo grave es la crisis de valores éticos que demeritan a una Institución de Educación Superior, generadora de conocimientos y producción científica para el beneficio de un estado avasallado por la pobreza y desigualdad.

En general, se puede decir, que la ASF se enfrenta a dos problemas en todos los casos, no es vinculante y, por consiguiente, no puede fincar responsabilidades directamente a los servidores públicos y, por otro lado, la manipulación de los registros contables es una de las estrategias más utilizadas por las dependencias para encubrir la corrupción, es decir, no se trata de que no se desvíen recursos, sino de solventar las observaciones con “contabilidad creativa” (Ackerman, 2007).

En el marco de referencia sobre la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2017, la ASF (2018; 62) se menciona como parte de las denuncias penales: “SEDESOL Universidad Autónoma de Chiapas por un monto de 60.9 mdp”. Es decir, que, si bien el grueso de la participación de la Unach en la *Estafa Maestra* fue de 2013 y 2014, en esos años no fue auditada y por eso la Unach no aparece en esos años en los informes de la ASF.

Conclusiones

Chiapas y su folclore se recrean cada 6 años, es el mismo libreto, solo que ahora se ha adelantado, muchos funcionarios del gobierno de Manuel Velasco Coello estuvieron en campaña desde que asumió la gubernatura.

Chiapas parece, Narnia, tierra de fantasía y magia creada por C. S. Lewis e ilustrada por Pauline Baynes, y poblada por animales parlantes y criaturas mitológicas que se ven envueltas en la eterna lucha entre el bien y el mal. Aslan, el legendario león creador de Narnia,

se constituye como el auténtico protagonista de todos los relatos. Nada más que aquí casi siempre gana el mal.

No puede ser que se haya dado el saqueo de las arcas del estado más pobre de México y nadie ve nada, no hay responsables, de esta especie de huachicoleo. La ceguera no se quita, se habla de los Duartes, Yárrington, Padrés, Borges y otros, pero no de Chiapas. Nosotros nos hemos pasado años alertando por todos los medios a nuestro alcance. En Chiapas a lo largo de estos años se ha cometido el fraude del siglo con las transferencias y participaciones federales, y es por ello, que la economía no crece, ya que el gasto público creciente ha tenido un escaso efecto multiplicador interno y únicamente ha beneficiado a las élites políticas.

La burocracia chiapaneca no le interesa aumentar los ingresos propios ni aplicar criterios distributivos o productivos en la política impositiva. Chiapas se ha convertido en un estado rentista atípico, que se financia básicamente de las transferencias públicas y participaciones federales. Se prefiere el gasto corriente a expensas al gasto de capital o de inversión productiva.

Las élites políticas buscan construir una clientela electoral, que refuerce su control sobre la esfera pública.

Como subraya la contribución clásica de Luciani⁸ al tema de los Estados rentistas, éstos están económicamente desprendidos (ya que no dependen de los impuestos o de la actividad “capitalista”) y tienden a enfocarse en la asignación de recursos en lugar de la producción de bienes (Luciani, 1987; tomado de Farfán, 2011).

8 Si bien es cierto que la mayoría de estudios sobre Estados rentistas se refiere a países que tienen abundancia y dependencia de recursos naturales, aquí se hace un símil con los recursos extraordinarios que recibe Chiapas por ser una entidad pobre y que tiene características similares de comportamientos de Estados rentistas

A diferencia de lo que sucede en entidades federativas industrializadas, más desarrolladas (estos con mayor grado de desarrollo capitalista), las entidades con menor grado de desarrollo no dependen de la actividad de los mercados o de la productividad económica porque su fuente de ingreso proviene significativamente o en su totalidad de los beneficios financieros de las transferencias y participaciones federales.

Como resultado, a sus burocracias no les interesa aumentar los impuestos ni aplicar criterios progresistas (distributivos) o productivos en la política impositiva. Por lo general, los estados rentistas echan mano de estos recursos exógenos para financiar la operación gubernamental; prefieren el gasto corriente a expensas del gasto de capital o de la inversión bruta de capital fijo, lo que, a fin de cuentas, aumenta el tamaño y el costo de la contratación pública (Farfán, 2011)

Chiapas requiere un cambio, pero no vendrá sólo. La economía lo demanda, aunque eso no se define ahí, sino que es un problema de correlación de fuerzas en el terreno de la política. Las élites de Chiapas no tienen intención en cambiar las cosas, pues le es funcional el modelo actual, les permite apropiarse de la renta pública para los pobres, mientras más haya, mejor para ellos. Se ve que hay una *refeudalización* de Chiapas y las élites se han distribuido el dinero público que comenzó a fluir desde el levantamiento zapatista; han saqueado o despilarrado las arcas. Es decir, las élites chiapanecas han sido beneficiadas. Los indígenas por lo que se alcanza a ver con los indicadores y al recorrer sus pueblos no, han sido los perdedores, los de siempre.

Chiapas tiene gobiernos mediáticos que dan idea que todo va bien, pero al rascarle un poco se da uno cuenta de que es como la tierra de Disney: todo muy bonito en el discurso, pero construido de cartón.



Los cimientos están muy frágiles mientras que las paredes y el techo son muy vulnerables y tiene goteras por todos lados.

A 18 años de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, se han desarrollado acciones normativas para romper el círculo vicioso de la corrupción, se han armonizados criterios para el registro, información y aplicación del gasto público en los tres ámbitos de gobierno, se han creado instituciones locales con el fin de prevenir el riesgo y dotar de confiabilidad a la ciudadanía. Sin embargo, pese a todas estas regulaciones, existe una intencionalidad a partir de la captura del poder por parte de las elites políticas, que mediante las instituciones públicas ramifican sus intereses con la intención de hacerse del clientelismo electoral y generar riqueza a nombre de los contribuyentes, seguido del conocimiento de que los actos de corrupción son perseguidos por sus tintes políticos y no por sus causas jurídicas.

La ASF debe de dotarse de funciones vinculantes, para que ejerza acción penal sobre los causantes de daño patrimonial y al erario público, a la vez que sería positivo recentralizar el gasto, ya que la opacidad es mayor aun en las entidades federativas.

Es importante impulsar la autonomía de los órganos locales de fiscalización, procurar por la aplicación del marco jurídico establecido y no seguir creando más instituciones que hacen más obesa a la administración pública y con el tiempo se vuelve inoperantes.

La recentralización del gasto algunas dependencias como salud y educación, que está proponiendo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, parecen ir en el camino adecuado de aminorar la corrupción y la captura de las élites locales del gasto público, como se ha podido constatar en este trabajo.

Referencias bibliográficas.

- Ackerman, John (2007). *Autónomos y Democracia. El caso de México*, Siglo XXI editores-UNAM.
- Alonso, J. A., y Garcimartín, C. (2011). La Corrupción: Definición y Criterios de Medición. En J. A. Alonso, y C. Mulas-Granados, *Corrupción, Cohesión Social y Desarrollo: El Caso de Iberoamérica* (págs. 21-42). México: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, D. (2013/2010). El enfoque organización en la política y gestión pública: entendiendo las organizaciones gubernamentales. En Merino, M. A. G., Cejudo, D., Sour, G. M., Santibáñez, L., Mariscal, L., Casar, J., y Merino, T, *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública* (págs.61-92). México: Fondo de Cultura Económica.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2018). Informe General Cuenta Pública 2015. Extraído de http://www.asf.gob.mx/Publication/169_Informe_cuenta_publica
- Castells, A. (1999), "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal", *Gestión y política pública*, Vol. viii, segundo semestre, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015). Evolución de las carencias sociales 2015 y su comparativo con la serie 2010- 2014. Extraído de <<http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Datos-del-Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx>>
- Consejo Nacional de Población (2017). "Proyecciones de la Población 2010-2050", en <<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>> [Consultada el 01/05/2017]



- Centro de Estudios de la Finanzas Públicas (CEFP). (2017). Recursos Federales Identificados por Entidad Federativa PEF 2017. Extraído de <<http://www.cefp.gob.mx/>>
- David Arellano, Gault y Walter Lepore (2006). Publicaciones y Nueva Gestión Pública: hacia una recuperación de los valores de lo público. Extraído de: <http://www.libreriaciide.com>
- Farfán-Mares, Gabriel (2011). La Economía Política del Estado Rentista Mexicano (1970-2010), *Foro Internacional*, Vol. LI, Núm. 3, julio-septiembre, 2011, Pp. 541-577, El Colegio De México, A.C.
- López Arévalo, J. y Baltazar Mayo Mendoza (2015). “Federalismo Fiscal. Chiapas y Nuevo León: Un análisis comparativo”, *Revista de ECONOMÍAUnam*, Vol. 12, Núm. 34, UNAM.
- Giacomo Luciani, *Allocation vs. Production States: A Theoretical Framework*, en H. Beblawi y G. Luciani (comps.), *The Rentier State, Nation, State, and Integration in the Arab World*, Londres, Croom Helm.
- Mulas-Granados, C. (2011). Indicadores de Corrupción en Iberoamérica. En J. A. Alonso, y C. Mulas-Granados, *Corrupción, Cohesión Social y Desarrollo: El Caso de Iberoamérica* (págs. 105-129). México: Fondo de Cultura Económica.
- Musgrave, R. (1961), “Approaches to a fiscal theory of political federalism, nber public finance: need, sources and utilization”, Princeton University Press, pp. 97-133, Princeton.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Oates, W. (1999), “An essay on fiscal federalism”, *Journal of Economics Literature*, vol. 37, pp. 1120-1149
- Patrucchi, L. y L. Grottola (2011). *Estructura tributaria, ingresos rentísticos y regresividad en América Latina. Un análisis de la situación actual*. Leviathan Cadernos de Pesquisa Política. 2, 96 – 122.
- Tiebout, C. (1956), “A pure theory of local public expenditure”, *Journal of Political Economic*, No. 64.
- Uvalle Berrones, Ricardo (junio 2011). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 50. Caracas. Extraído de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/050-junio-2011>.
- Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH). (2016). Anuario Estadístico 2015. Extraído de http://planeacion.unach.mx/images/info_estadis/Anuario_Estadistico2015.pdf