

Sección

E

Indicadores y
Estudios
Especiales

Tomo 4
Temas de Interés



Informe Anual
de Resultados
2016

SECCIÓN E

E4.- Temas de Interés

Índice

	Pág.
1. Proceso de Entrega-Recepción	3
2. Aspectos relevantes de la Ley de Disciplina Financiera	8
3. La Fiscalización de las Participaciones Federales	13
4. Composición y Evolución de la Inversión Pública 2013-2016	18
5. Cumplimiento municipal de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios	41
6. Estudio sobre la Situación Municipal y Estatal en Materia de Pensiones y Protección Social en Salud	47
7. Evolución de la Deuda Pública del Estado de Coahuila de 2011 al mes de septiembre de 2017	70
8. Evolución del Gasto en Capítulo 1000 “Servicios Personales” 2013-2016	84
9. Impacto del Convenio para el Cobro del Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Coahuila	97
10. Transferencias Condicionadas e Impuesto Predial para los Municipios del Estado de Coahuila	106
11. Principales Aspectos del Paquete Económico Federal 2018	115
12. Estado en el que se encuentran las Responsabilidades Administrativas promovidas por la Auditoría Superior del Estado de Coahuila ante los Órganos Internos de Control de las Entidades Fiscalizadas	123
13. Carácter Honorario de la Presidencia de los Sistemas Municipales de Asistencia Social	134
14. Cuotas Retenidas a Empleados y Pagadas a Partidos Políticos	137
15. Blackboard Learn	141
16. Análisis y Perspectiva de las Entidades Magisteriales en el Estado de Coahuila	143

Proceso de Entrega- Recepción



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



Informe Anual
de Resultados
2016

Proceso de Entrega-Recepción

Uno de los temas esenciales en el año en curso, es el proceso electoral que se llevó a cabo en esta entidad federativa y que ha tenido como consecuencia el cambio de administración estatal y, próximamente, de las administraciones municipales.

Como un antecedente importante, es necesario señalar que el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto mediante el cual se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. En dicha reforma se aprobó la reelección consecutiva para el cargo de presidente municipal, regidor y síndico, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.

En seguimiento a dicha reforma y con el propósito de homologar el proceso electoral para la elección de los ayuntamientos del estado de Coahuila, con los procesos federales, en fecha 22 de septiembre de 2015 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el Decreto mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza en materia electoral; dicho decreto, en su artículo segundo transitorio establece que los ayuntamientos que se elijan el primer domingo de junio de 2017, durarán en su encargo del 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018.

En ese orden de ideas, la nueva administración estatal encabezada por el Titular del Poder Ejecutivo, entrará en funciones el próximo 1o de diciembre de 2017 y durará en su encargo seis años; por su parte, las administraciones municipales iniciarán funciones el 1o de enero de 2018 y durarán en su encargo hasta el 31 de diciembre del mismo año.

Ahora bien, uno de los aspectos más importantes a tratar con motivo del cambio de administración, tanto estatal como municipal, es la entrega-recepción de la administración saliente con la entrante, procedimiento que deben llevar a cabo los servidores públicos estatales y municipales de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Entrega-Recepción del Estado y Municipios de Coahuila de Zaragoza y demás disposiciones aplicables.

De acuerdo a dicho ordenamiento legal, el proceso de entrega-recepción tiene por objetivo dar certeza jurídica, histórica y física del patrimonio documental del Estado, para asegurar la continuidad de las acciones y dejar soporte de las metas y objetivos alcanzados, así como la obligación para los servidores públicos que administren recursos públicos de entregar a quienes los sustituyan, al término de su empleo, cargo o comisión, los recursos humanos, materiales, financieros y demás que hayan sido asignados y, en general, toda aquella documentación e información que debidamente ordenada, clasificada, legalizada y protocolizada, haya sido generada en el ejercicio del quehacer gubernamental.

¿Qué es la entrega-recepción?

Es el procedimiento legal-administrativo de interés público y de cumplimiento obligatorio y formal, que deben llevar a cabo todos los servidores públicos de una dependencia, entidad, municipio u oficina cuando entreguen a una nueva administración el funcionamiento y organización de la entidad, así como el estado que guardan los asuntos a su cargo.

Los objetivos de este procedimiento es que el cambio sea de una manera pacífica y las funciones, objetivos y actividades que estaba llevando a cabo la administración anterior, no se vean afectadas ni interrumpidas, y la entidad pública siga prestando sus servicios, en la forma y los términos que la ley le obliga a cumplir.

Dicho proceso lo define el artículo 2, fracción VI de la Ley de Entrega-Recepción para el Estado y Municipios de Coahuila de Zaragoza, dispositivo legal que a la letra establece lo siguiente:

“La Entrega-Recepción es un procedimiento administrativo de interés público, de cumplimiento obligatorio y formal que deberá llevarse a cabo mediante la elaboración del Acta Administrativa de Entrega-Recepción que describe el estado que guarda la dependencia, entidad, municipio u oficina cuya entrega se realiza, a la cual se acompañarán los anexos correspondientes”.

La finalidad del procedimiento de la entrega-recepción para los servidores públicos tiene dos funciones:

- 1) Para los servidores públicos salientes, la entrega de los recursos que los liberará de responsabilidad administrativa respecto del acto de entrega-recepción, más no de las faltas en que hubiesen incurrido en el ejercicio de sus funciones al frente de la responsabilidad encomendada que desarrollaron durante el lapso que fueron funcionarios públicos adscritos a la Administración Pública Estatal y Municipal.
- 2) Para los servidores públicos entrantes, la recepción de recursos, constituyendo el punto de partida de su actuación al frente de su nueva responsabilidad.

Proceso de Entrega-Recepción

La entrega-recepción funciona como un proceso informativo y de comprobación en el que intervienen de manera responsable los siguientes sujetos:

- 1.- Servidor público entrante
- 2.- Servidor público saliente
- 3.- Miembros de la Comisión de enlace
- 4.- Un representante del órgano de control interno

Los servidores públicos entrantes y salientes deberán contar con un testigo cada uno. Asimismo, la Auditoría Superior del Estado podrá designar un representante que fungirá únicamente como observador del proceso.

De acuerdo con lo establecido con la Ley de Entrega-Recepción del Estado y Municipios de Coahuila de Zaragoza, ningún servidor público puede dejar el cargo sin antes haber llevado a cabo el acto de entrega-recepción correspondiente; en caso de que se presente dicha situación, el superior jerárquico deberá designar a alguien que lo sustituya de manera provisional o definitiva en un plazo no mayor a 10 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se presente la renuncia, se notifique la baja o se lleve a cabo el cambio de cargo.

El procedimiento de entrega-recepción podrá iniciarse una vez que el servidor público entrante haya sido reconocido por el órgano electoral correspondiente.

Con la finalidad de apoyarse en dicho procedimiento, el Gobernador o Presidente Municipal electo, según sea el caso, podrá nombrar una comisión de enlace que coadyuvará con la administración saliente en la preparación de la transferencia de la información que guardan al momento los asuntos que serán objeto de entrega-recepción.

Como parte del procedimiento ya mencionado, se llevan a cabo los actos previos en los que la administración pública saliente se encarga de ordenar e integrar los informes, datos, evidencias físicas y documentales relativos a los recursos financieros, recursos humanos, relación de bienes muebles e inmuebles propiedad de la administración, la información presupuestal, obra pública, procedimientos administrativos y judiciales, concursos, licitaciones, así como el archivo electrónico y físico.

Del proceso anteriormente mencionado se debe levantar acta circunstanciada, y para que la misma sea válida deberá señalar de manera detallada el conjunto de hechos que conformaron el acto solemne, la relación de los documentos que se anexan especificando el tipo y contenido de los mismos, la fecha y el lugar donde se llevó a cabo el acto, los nombres y cargos de los funcionarios que intervienen, así como de dos testigos, además de una serie de requisitos de forma que señala la ley de la materia.

La autoridad entrante tiene un plazo de 30 días hábiles para revisar, verificar y validar la información de la administración saliente; en caso de que exista alguna irregularidad deberá notificarla por escrito para que en un plazo de 3 días hábiles los funcionarios de la administración anterior manifiesten o aclaren tal circunstancia; en caso de omisión, se notificará al Órgano de Control Interno para que proceda conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales de Coahuila de Zaragoza.

Cabe mencionar que la gestión estatal o municipal, según sea el caso, comienza con el acto de entrega-recepción de la administración correspondiente.

Libros blancos

A la par del proceso de entrega-recepción de la administración estatal y municipal, es una práctica común la elaboración de los denominados libros blancos, que son documentos que tienen por objetivo integrar y dejar constancia de forma pormenorizada de todas las acciones y proyectos realizados durante la gestión de la administración gubernamental.

La información plasmada en los libros blancos normalmente se refiere a un determinado lapso de tiempo, que usualmente corresponde al período de la administración estatal o municipal de la que se realicen los libros.

Los libros blancos pueden ser publicados en versión física o en versión electrónica, esta última a través de medios digitales o mediante la publicación en una página de internet. Generalmente se conforman de un marco general y una descripción específica de cada una de las actividades ejecutadas; no obstante, los libros blancos pueden presentar la estructura siguiente:

- Presentación.
- Objetivo del Libro Blanco.
- Antecedentes.
- Marco Normativo Aplicable.

- Vinculación con los planes de Desarrollo Nacional y/o Estatal.
- Síntesis Ejecutiva.
- Acciones Realizadas.
- Resultados y beneficios alcanzados.
- Informe final del titular de la dependencia estatal y/o municipal.

Finalmente, es importante destacar que los libros blancos constituyen una herramienta más para que los servidores públicos informen a la sociedad en general sobre sus acciones durante su estadía en la administración pública, lo cual abona directamente a fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.



Aspectos relevantes de la Ley de Disciplina Financiera



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



Informe Anual
de Resultados
2016

Aspectos relevantes de la Ley de Disciplina Financiera

En los últimos años y particularmente a partir del año 2009, con motivo de la significativa caída del producto nacional a raíz de la crisis financiera internacional originada en el mercado hipotecario y de bonos de deuda hipotecaria en los Estados Unidos de Norteamérica, se ha venido observando un sobreendeudamiento de los gobiernos locales mexicanos y con ello un sensible deterioro de las haciendas públicas estatales y municipales, la deuda total de los entes públicos subnacionales paso de representar aproximadamente el 1.7 por ciento del PIB en 2008 al 3.1 por ciento del PIB en 2015.

Las entidades federativas y municipios que exponenciaron su deuda se caracterizaron por una baja capacidad de fortalecer sus ingresos propios; un inadecuado manejo de sus finanzas, incurriendo de manera sistemática en déficits como resultado de sus ejercicios presupuestales; excesivo crecimiento de su gasto corriente; deficiente planeación financiera y presupuestal; recurrentes subejercicios de fondos y programas federales por deficiencias en planeación y calendarización; caída en proyectos de inversión; degradación de sus calificaciones de riesgo crediticio; así como frecuente uso de estrategias de apalancamiento financiero, reestructuraciones de deudas y refinanciamientos como herramientas para el logro de sus objetivos y compromisos.

Además, la extensión de los plazos y los refinanciamientos han jugado un papel determinante para incrementar la deuda de los estados, generando un efecto multiplicador que perjudica a las finanzas nacionales, otros factores que también es importante considerar son la capacidad de generar ingresos propios, los plazos, los costos, el destino del endeudamiento y el si los recursos pueden generar un flujo futuro de ingresos que beneficie a la entidad, por esta razón es prioridad aplicar formas cuidadosas e institucionales para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Derivado de este diagnóstico, desde 2011 – 2012 se abordó como tema de agenda legislativa el debate en torno a la forma en que debería atenderse el problema del creciente endeudamiento público de las entidades federativas y municipios del país, por lo que el 27 de mayo de 2015 entró en vigor una Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, misma que promovió acciones para mejorar la gestión financiera de los gobiernos locales y de la que se derivó la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios el 27 de abril de 2016.

El objetivo de las reformas en materia de disciplina financiera es: promover finanzas públicas locales sostenibles, a través de reglas de disciplina financiera, el uso responsable de la deuda pública, así como el fortalecimiento de la transparencia.

Entre los principales aspectos que destaca la reforma en materia de disciplina financiera se reconoce que el problema del endeudamiento estatal y municipal en el país no es nuevo, pues ya en 1995 la crisis ocasionó una elevada cartera vencida en los gobiernos locales, por lo que el Gobierno Federal implementó un programa de reestructuración a fin de que sus finanzas fueran viables; se reconoce también que los recursos con que cuentan los gobiernos locales son insuficientes para atender las necesidades de la población, por lo que han tenido que hacer uso del endeudamiento para llevar a cabo sus proyectos; sin embargo se advierte que el endeudamiento de los gobiernos locales ha crecido de forma importante en los últimos años, por lo que, de acuerdo con la iniciativa, es urgente replantear el manejo de las finanzas públicas locales, haciendo un uso correcto de los recursos con el propósito de no obstaculizar las

posibilidades de crecimiento y desarrollo, por lo que la reforma busca garantizar el uso eficiente y transparente de los empréstitos, así como fijar límites claros y precisos al endeudamiento estatal y municipal.

En este sentido se ha logrado consolidar un amplio marco normativo en materia de disciplina financiera que regula de manera estricta la disposición de créditos por parte de los gobiernos locales y del cual se espera contribuya de manera significativa a fortalecer las haciendas públicas subnacionales, la serie de disposiciones legales que conforman este entorno de disciplina financiera se compone de los siguientes dispositivos:

- Reforma Constitucional en materia de Disciplina Financiera.
- Ley de Disciplina Financiera.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Reglamento del Registro Público Único.
- Reglamento del Sistema de Alertas.
- Lineamientos para el Cálculo del Menor Costo Financiero.
- Lineamientos del Sistema del Registro Público Único.
- Formatos CONAC.
- Formatos del Registro Público Único.
- Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Emisoras de Valores.

Todo este entramado de nuevos esquemas de cumplimiento en materia de finanzas sanas, gestión de los recursos públicos y administración de la deuda, implica que los gobiernos locales deberán hacer un importante esfuerzo para hacer frente a las reglas e implicaciones que emanan de la reforma en materia de disciplina financiera, si bien de acuerdo a la Ley, las entidades federativas y los municipios deberán comenzar su implementación a través de un proceso gradual, diversos aspectos ya debe estar en ejecución con los presupuestos de ingresos y de gasto para el presente ejercicio fiscal.

Por lo que desde ya, los gobiernos municipales y estatales deben estar inmersos en un replanteamiento integral de sus procedimientos de planeación hacendaria lo que implica la formulación de una nueva política de ingresos, gasto y deuda.

Con la implementación de la Ley y demás normativas de Disciplina Financiera se espera acotar el creciente endeudamiento de los gobiernos locales, se estima que la nueva legislación por medio de acciones concretas en pro de la disciplina financiera, contribuya a promover el sano desarrollo de las finanzas públicas, limite el crecimiento del gasto burocrático, impulse al sistema de alertas que medirá el nivel de endeudamiento para detectar riesgos sistémicos en las finanzas públicas locales; promueva procesos competitivos y transparentes para la contratación de deuda y obligaciones al menor costo financiero, así como financiamiento más barato con el otorgamiento del aval federal a la deuda con el compromiso de cumplir con convenios de disciplina financiera.

Sin embargo aún existen áreas de oportunidad en los diferentes dispositivos legales en materia de disciplina financiera:

- La definición de Balance Presupuestario de Ingresos Disponibles (BPID): Este se define en la Ley como “la diferencia entre los Ingresos de libre disposición, incluidos en la Ley de Ingresos, más el Financiamiento Neto y los Gastos no etiquetados considerados en el Presupuesto de Egresos, con excepción de la amortización de la deuda”, en nuestra opinión el BPID no debe incluir financiamiento como parte de los ingresos, ya que en principio los ingresos derivados de financiamiento vienen etiquetados a inversiones públicas productivas o bien a refinanciamientos o reestructuras, por lo que se cae en una contradicción; por otra parte incluir financiamientos en los ingresos y no incluir su contraparte que es la amortización de la deuda en su contraparte que son los egresos genera un desequilibrio en el balance, es contabilidad creativa, que permite maquillar el balance, y no ofrece un diagnóstico certero de la postura fiscal. En teoría al incluirse dentro de los ingresos a los ingresos por financiamientos, y no contemplar los costos financieros en los egresos, presupuestalmente por se anula la posibilidad de incurrir en déficit.
- Debilitamiento del sistema federal: dentro de los aspectos criticables a estas reformas, está el hecho de que limita a los Estados la posibilidad de adquirir mayor deuda cuando su nivel actual de endeudamiento sea elevado, que si bien aún no se define como se determinará este grado de endeudamiento, ya que aún no se publica el Reglamento de esta Ley, también pone topes a las cantidades de deuda que se pueden contratar, por ejemplo Nuevo León, no podría acceder a un solo peso de endeudamiento considerando sus niveles actuales de deuda, la cual casi equivale a un año de sus recursos de libre disposición.
- Incapacidad técnica de la mayor parte de los municipios y en algunos gobiernos estatales: a partir de los presupuestos de 2017 para entidades federativas y de 2018 para municipios deberán hacerse proyecciones de finanzas públicas a 5 años para el caso de los estados y a 3 años para el caso de municipios de más de 200 mil habitantes y a un año para los de menos de 200 mil habitantes, es necesario destacar que no existe una metodología homologada para proyectar los ingresos y los gastos, y en el caso de los municipios, en su gran mayoría no se cuenta con las capacidades técnicas para cumplir adecuadamente con esta disposición, y no se ha planteado una política en materia de capacitación, que permita contar con las competencias necesarias para que los funcionarios municipales puedan realizar dichas proyecciones financieras y tributarias.
- Por otra parte los municipios y entidades federativas deberán cumplir con una serie de disposiciones en materia de registro contable, para las cuales no existe aún capacidad de cumplimiento por parte de la mayoría de los ayuntamientos del país, mismos que no han logrado consolidar las disposiciones menos técnicas que les establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).
- Deuda estatal garantizada: el artículo 34 de la LDF establece que el Gobierno Federal podrá garantizar obligaciones de deuda pública de estados y municipios, siempre y cuando hayan celebrado convenio con la SHCP y afecten sus participaciones federales conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, bajo un vehículo específico de pago y en los términos que se convengan con la SHCP. Esto abre la posibilidad de que el Gobierno Federal otorgue garantía para el refinanciamiento de deudas estatales que de origen pudieron ser inconstitucionales al no haber sido aprobadas por los Congresos Locales y no representar las mejores condiciones para el Estado, las definiciones establecidas en el artículo 2 de la Ley, concretamente las fracciones:
 - Fracción IX. Entes Públicos: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos de las Entidades Federativas; los Municipios; los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de las Entidades Federativas y los Municipios, así como cualquier otro ente sobre el que las Entidades Federativas y los

Municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones. En el caso de la Ciudad de México, el Poder Ejecutivo incluye adicionalmente a sus alcaldías.

- Fracción XI. Financiamiento: toda operación constitutiva de un pasivo, directo o contingente, de corto, mediano o largo plazo, a cargo de los Entes Públicos, derivada de un crédito, empréstito o préstamo, incluyendo arrendamientos y factorajes financieros o cadenas productivas, independientemente de la forma mediante la que se instrumente.
- Fracción XXIX. Obligaciones: los compromisos de pago a cargo de los Entes Públicos derivados de los Financiamientos y de las Asociaciones Público-Privadas.
- Fracción XXXV. Refinanciamiento: la contratación de uno o varios Financiamientos cuyos recursos se destinen a liquidar total o parcialmente uno o más Financiamientos previamente contratados.

Amplían la posibilidad de refinanciamiento sin que medie un análisis sobre su procedencia constitucional y sin que se haya condicionado su pago a una exhaustiva fiscalización o a procesos de auditoría.

La legislación debería evitar la eventualidad de que los compromisos crediticios sean refinanciados, sin auditarlos y sin haber revisado su constitucionalidad. De lo contrario, se estaría beneficiando sólo a los acreedores, quienes tendrán ahora la certeza de que la Federación eventualmente sea quien les pague, es decir, se estarán absorbiendo las cargas financieras en perjuicio de la hacienda pública.

- o Límite del Saldo de la Deuda Estatal Garantizada: el artículo 35 de la LDF señala que el saldo de la Deuda Estatal Garantizada no podrá exceder el 3.5% del PIB nominal nacional determinado para el ejercicio fiscal anterior por el INEGI, sin embargo actualmente el PIB nominal es de 19,103,569 millones de pesos, el 3.5% de este importe equivale a 668,625 millones de pesos, si se entiende que de acuerdo con el Capítulo IV del título tercero de la LDF la deuda estatal garantizada se refiere a financiamientos no necesariamente garantizados actualmente con participaciones federales, se corre el riesgo de duplicar la carga de obligaciones locales registradas ante la SHCP, dado que la deuda que actualmente cuenta con registro asciende a aproximadamente un 3.1% del PIB.

La Ley tiene plena vigencia a partir de 2017 para las entidades federativas y 2018 para los municipios. Comprende un proceso de transición para llevar a cabo las reformas que permitan transformar el nivel y composición del gasto público, así como de los ingresos y de la deuda pública con el que es financiado, de esta manera es conveniente fortalecer las disposiciones normativas y mecanismos institucionales para asegurar el logro del objeto de la ley por parte de los gobiernos estatales y municipales.

La Fiscalización de las Participaciones Federales



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



Informe Anual
de Resultados
2016

La Fiscalización de las Participaciones Federales

Las Participaciones Federales integradas en el Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) son recursos federales que se entregan a las entidades federativas y sus municipios con el fin de resarcirles el impacto fiscal que les significó la suspensión de importantes fuentes tributarias con motivo de la firma del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Este convenio da derecho de participación en la Recaudación Federal Participable (RFP) a cambio de dejar en suspenso o no imponer gravámenes sobre las materias establecidas en las leyes federales relativas a impuestos participables y debe ser aprobado por la Legislatura de cada entidad. Los estados que no quisieran adherirse, tienen la opción de establecer libremente los gravámenes que estimen convenientes, salvo los señalados en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, que son exclusivos de la federación, en relación con los cuales continuarían recibiendo las participaciones dispuestas en las leyes federales. Por otra parte, se estableció un procedimiento para resolver controversias mediante el juicio de nulidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Política.

A diferencia de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33 del PEF) que son recursos etiquetados a fines específicos y clasificados como “gasto programable”, y que cuentan con lineamientos y reglas de operación específica sobre su disposición y destino programático; las Participaciones son recursos de libre disposición, que no pueden condicionarse ni etiquetarse a un fin específico, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

El Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, transfiere los recursos correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos a las entidades federativas y a los municipios, de acuerdo con la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, así como de conformidad con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

De acuerdo con la estrategia programática correspondiente al Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, los fondos de participaciones son los siguientes:

- Fondo General de Participaciones (FGP), que se constituye con el 20 por ciento de la RFP y se distribuye mediante la fórmula establecida en el artículo 2o de la LCF, atendiendo a criterios de contribución económica y recaudatorios, ponderados por población.
- Fondo de Fomento Municipal (FFM), integrado con el uno por ciento de la RFP, y se distribuye conforme a la fórmula establecida en el artículo 2-A de la LCF, mediante la cual se busca incentivar la recaudación local, así como la coordinación entre los municipios y el gobierno estatal para la administración del impuesto predial.
- Participaciones directas del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), en el que las entidades federativas participan del 20 por ciento de la recaudación que se obtenga por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto en el caso de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y del 8 por ciento de la recaudación en el caso de tabacos labrados.
- Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), que se integra con el 1.25 por ciento de la RFP, el cual premia e incentiva las labores de fiscalización que realizan las entidades

federativas y considera dos indicadores de recaudación: eficiencia recaudatoria y fortaleza recaudatoria, medidos de acuerdo con el incremento en el cobro de los impuestos y derechos locales y la participación de los ingresos propios sobre los ingresos de libre disposición, respectivamente.

- Fondo de Compensación (FOCON), mediante el cual se distribuyen 2/11 de la recaudación derivada de las cuotas aplicadas a la venta final de gasolina y diésel, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2°-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Dichos recursos se distribuyen entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto (PIB) per cápita no minero y no petrolero.
- IEPS de Combustibles, 9/11 de la recaudación por concepto de las cuotas establecidas en el artículo 2°-A, fracción II, de la Ley del IEPS, que corresponderá a las entidades federativas adheridas al SNCF, en función del consumo efectuado en su territorio, de acuerdo con la información que PEMEX y los demás permisionarios para el expendio al público y la distribución de gasolinas y diésel, proporcionen a la SHCP.
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEHXI), conformado por los recursos que le transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED), en términos del artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Se distribuye entre las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el Instituto Nacional Estadística Geografía e Informática.
- Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, creado a partir del ejercicio fiscal 2006, con el objetivo de resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto.
- Participación del 0.136 por ciento de la RFP, que se entrega a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país de los bienes que se importan o exportan, conforme a lo establecido en el artículo 2-A, fracción I, de la LCF.
- Transferencia del FMPED, destinada a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.
- El Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios, se integrará, en los términos del artículo quinto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014 y quinto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015, considerando la recaudación correspondiente a los regímenes de Pequeños Contribuyentes e Intermedios que, en el ejercicio fiscal 2013, las entidades federativas hayan reportado en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados.
- Participación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) de servidores públicos, conforme a lo establecido en el artículo 3-B de la LCF, se entregará a las entidades el 100% de la recaudación que se obtenga del ISR que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales, siempre que el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales. Se considerará la recaudación que se obtenga por el ISR, una vez descontadas las devoluciones por dicho concepto.

Por otra parte, se cubren a las entidades federativas los incentivos económicos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, además de otros incentivos relacionados con la fiscalización de diversos impuestos, la vigilancia de obligaciones, el derecho de la zona federal marítimo terrestre y las multas administrativas federales no fiscales, entre otros. Las participaciones se transfieren conforme a lo establecido en la LCF y los Convenios de Adhesión al SNCF y sus anexos.

Los incentivos económicos se derivan de la retribución que reciben las entidades federativas por las actividades de colaboración administrativa que realizan con la Federación, en el marco del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF) y sus anexos.

Hasta antes de las reformas de mayo de 2015, las participaciones no eran objeto de fiscalización superior por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), toda vez que por ser recursos de libre disposición, una vez que se depositaban en las tesorerías estatales obtenían el status de recursos “propios”, sujetos a revisión como parte del gasto local por las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL), por lo que la fiscalización del gasto federalizado se ceñía exclusivamente a los recursos etiquetados regulados por amplias disposiciones normativas y reglas de operación, principalmente los ocho Fondos de Aportaciones Federales (Ramo General 33 del PEF) y recursos, fondos y programas de gasto federalizado y convenios de descentralización de gasto, con cargo principalmente a los ramos del PEF, 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, 25 “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”, 20 “Desarrollo Social” y 09 “Comunicaciones y Transportes” entre otros.

En este sentido las participaciones son recursos de libre administración hacendaria cuyo destino y ejercicio atiende a la normativa local, para cumplir los objetivos de los programas correspondientes de las entidades federativas y municipios; es decir, no existe un fin predeterminado por alguna normativa específica, a diferencia del gasto federalizado programable o transferencias condicionadas que sí lo tienen.

Como parte de la Reforma Constitucional del 27 de mayo de 2015 y a la legislación secundaria vinculada con el combate a la corrupción, se modificó el panorama de la fiscalización en México, dado que a partir de la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2016, se incrementa el universo fiscalizable en materia de gasto federalizado, se adiciona la fiscalización de los recursos de libre disposición es decir de las Participaciones Federales, lo que se formalizó con la firma de Coordinación y Colaboración para la fiscalización superior del gasto federalizado, entre la ASF y los estados a través de las EFSL, publicado el pasado 19 de enero.

Dicho convenio señala que la revisión que se verificará a las participaciones se centrará en la distribución, transferencia, registro, control, ejercicio y transparencia de los recursos, en los capítulos: 1000 Servicios Personales, 2000 Materiales y Suministros, 3000 Servicios Generales, 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas, 5000 Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles, 6000 Inversión Pública y 9000 Deuda Pública; considerando que estos capítulos de gasto concentran la mayor parte de los egresos estatales y municipales financiados con participaciones federales. Se señala además que en caso de que existan elementos que lo justifiquen, la revisión de las participaciones federales se extenderá a los capítulos de gasto no considerados.

Lo anterior implica que se va a revisar la integración de las fórmulas de distribución de participaciones, además de la existencia de información verificable de las variables utilizadas, la integración y aplicación de las fórmulas locales, su cálculo y el cumplimiento de la Ley en los tiempos de pago, la veracidad de los indicadores, la verificación del pago en tiempo y forma de la federación a los estados y de estos a sus respectivos municipios, cuidando los ajustes y en caso de requerirse, también las compensaciones derivadas del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).

Es necesario señalar que las auditorías que no se establezcan por parte de la ASF en su programa anual, las podrán realizar directamente las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL), la fiscalización será realizada bajo procedimientos de auditoría homologados entre las diferentes áreas auditoras federal y locales.

Ahora bien, esta responsabilidad de fiscalizar el Ramo 28, de forma coordinada entre la ASF y las EFSL o de manera directa por ASF o por las EFSL, implica mayores esfuerzos, si bien, la fiscalización de recursos de libre disposición es un paso contundente en cerrar brechas a la posibilidad del mal uso de los recursos públicos, y por tanto es un elemento fundamental en la consolidación de la política anticorrupción que se ha venido impulsando, también es cierto que existen importantes retos y áreas de oportunidad que deben considerarse para un mejor resultado de los procesos de revisión.

La desaparición del Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado y la sustitución de este con una transferencia equivalente al 0.1 por ciento de los recursos de los fondos de Aportaciones Federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación con excepción del componente de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), implican una menor disposición de recursos financieros para este efecto, lo que se contrapone a un crecimiento en el universo y las muestras de auditoría, al incorporar a la fiscalización del gasto con cargo al Ramo 33 y a fondos y programas federales etiquetados, el gasto y la distribución de recursos derivados del Ramo 28.

Por otra parte la menor regulación a que se someten las participaciones, que por ser de libre disposición, no cuentan con reglas de operación y lineamientos normativos, salvo lo que se dispone en la LCF y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el propio Presupuesto de Egresos Federal, complica el ámbito de fiscalización de las mismas, por lo que se requiere de mayores recursos de capital humano y técnico para su fiscalización a fin de que esta efectivamente se traduzca en una mejor y más eficiente gestión del gasto federalizado.

Composición y Evolución de la Inversión Pública 2013-2016



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



Informe Anual
de Resultados
2016

Composición y Evolución de la Inversión Pública 2013-2016

Introducción

La acumulación de capital humano, tanto en cantidad como en calidad, constituye uno de los factores más relevantes que determinan el grado de desarrollo de un país. Este capital incluye los estándares de educación y salud, así como la infraestructura idónea que permita estimular la actividad productiva. El principal responsable de ofrecer estos servicios a la población es el Estado, para lo cual requiere recursos suficientes para atender estas necesidades con la mayor eficiencia posible.

La importancia de la inversión del sector público resalta cuando se aprecia un crecimiento importante en la infraestructura física, pues ésta contribuye al desarrollo del municipio, ya que ayuda a impulsar la actividad productiva, que de manera indirecta también conlleva al mejoramiento de las actividades de educación y salud.

Debido a lo anterior, en el presente trabajo se abordará el tema del Capítulo 6000 “Inversión Pública” en diferentes aspectos, desde su evolución, composición, así como su comparativo contra distintas variables (gasto total, servicios personales, ingresos propios y Producto Interno Bruto Municipal), ya que los recursos destinados a este rubro, además de ser el principal motor del crecimiento, contribuyen a fortalecer el bienestar de la población en el mediano y largo plazo debido a que genera un panorama de mejor perspectiva, toda vez que se esperaría un aumento en el ritmo de crecimiento, que redundaría en más fuentes de trabajo y mejores condiciones de vida para la población.

A continuación se definen las variables utilizadas en el presente estudio:

- **Servicios personales:** Agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.
- **Inversión pública:** Asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto.
- **Gasto total:** Suma total de los montos ejercidos en servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, bienes muebles e inmuebles, inversión pública y deuda pública.
- **Tasa media de crecimiento anual:** Es la proporción constante en que aumenta o disminuye una cifra en un periodo determinado.

Forma de presentación

Se realiza un breve análisis de la inversión pública en el estado de Coahuila para sus 38 municipios, con el objetivo de describir el comportamiento que ha tenido desde el término de la última administración, hasta el pasado ejercicio concluido (2016 Vs. 2013), así como con el ejercicio inmediato anterior (2016 Vs. 2015); con dichas variaciones se determina si ha disminuido o aumentado lo erogado en este rubro, y mediante la presentación de gráficos se pueden visualizar los datos obtenidos.

En segunda instancia se clasificó la inversión pública para los 38 municipios en cinco categorías, dando lugar a un análisis de cada integración del Capítulo 6000 para los ejercicios 2013, 2014, 2015 y 2016:

1. Gastos directos,
2. Desarrollo institucional,
3. Gastos indirectos,
4. Gastos sin especificar y,
5. Gastos que no tienen relación con el rubro analizado.

Posteriormente, se muestra un análisis general, con el fin de observar y comparar el comportamiento de la inversión pública en distintos aspectos:

- Tasa media de crecimiento de la inversión pública en infraestructura y desarrollo comunitario
- Evolución de la inversión pública como proporción del gasto total
- Evolución de la inversión pública como proporción de los servicios personales
- Crecimiento promedio de la inversión pública financiada con recursos propios respecto los ingresos propios recaudados.
- Finalmente, se relaciona el Producto Interno Bruto (PIB) municipal y la inversión total por municipio, a fin de medir el vínculo existente entre ambas variables.

Evolución de la inversión pública

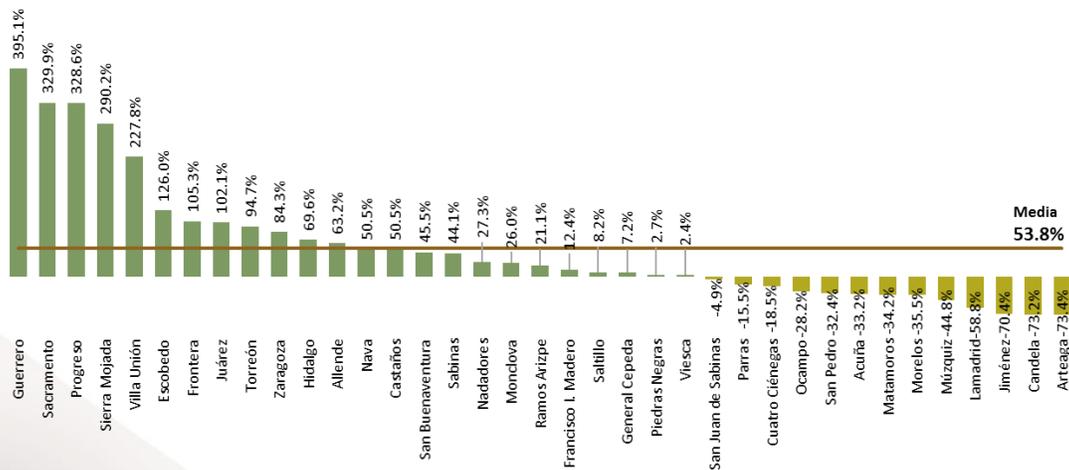
La inversión pública es una manera de dinamizar la economía municipal, ya que ésta va dirigida a la urbanización, construcción, de vías de comunicación, desarrollo empresarial, entre otros aspectos que influyen en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Debido a su importancia, a continuación se analizan las tasas de crecimiento de los recursos ejercidos en este rubro, primero se hace una comparación de 2015 a 2016 y posteriormente para el periodo 2013-2016, ambas para los 38 municipios del Estado; lo anterior es con el fin de tener una visualización general de la prioridad que las administraciones le dan al Capítulo 6000 de "Inversión Pública":

2016 Vs. 2015

Respecto al ejercicio inmediato anterior, se muestra que en promedio la inversión de los 38 municipios en el ejercicio 2016 creció en 53.8%.

Variación de la inversión pública 2015 a 2016



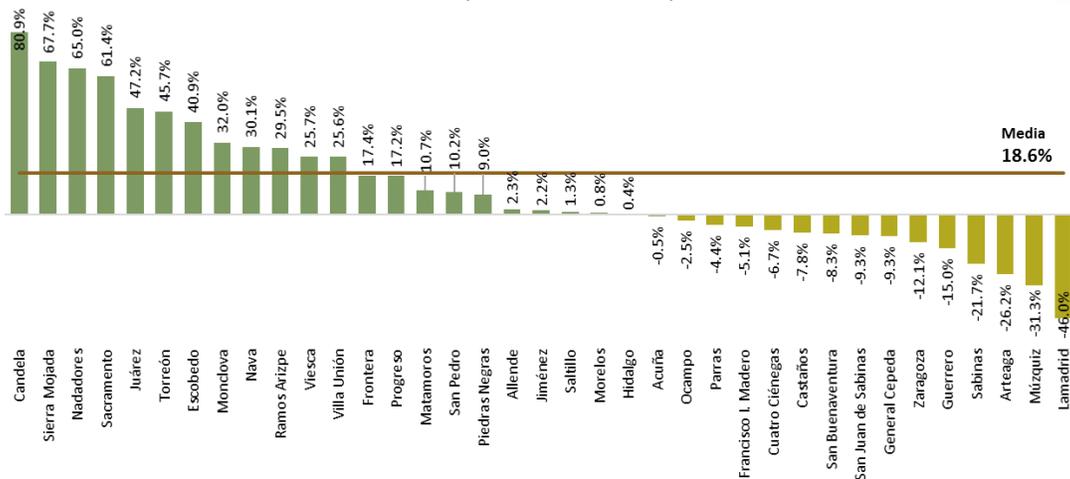
Fuente: Elaboración propia con datos de Cuentas Públicas 2015 y 2016.

Este resultado se debe a que el 64.9% de los municipios tuvo resultados positivos, de los cuales ocho presentaron incrementos arriba de 100.0% (Guerrero, Sacramento, Progreso, Sierra Mojada, Villa Unión, Escobedo, Frontera y Juárez). Por otro lado, están aquellos que impactaron de manera negativa a la Media, pues fueron 13 municipios los que disminuyeron sus niveles de inversión, principalmente Arteaga, Candela, Jiménez y Lamadrid, con resultados que van de -58.8 a -73.4%.

2016 Vs. 2013

En cuanto al periodo 2013 a 2016, se generó un promedio en la tasa de variación que representa un crecimiento de 18.6% entre todos los municipios, esto se debe a que la mayoría ha mostrado una variación positiva; por encima de este valor están 13 municipios, y los 25 restantes por debajo.

Tasa media de crecimiento para la inversión pública de 2013 a 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Cuentas Públicas 2013 y 2016.

Asimismo, se tiene que 23 administraciones incrementaron su nivel de inversión, siendo Abasolo quien presenta el mayor aumento de 290.3%, esto se debe a que al término de la administración pasada se erogó una inversión de apenas 108,731.4 pesos, y para 2016 ascendió a una cantidad de 6.5 millones de pesos; seguido de Candela con 80.9%, pues en 2013 su obra pública fue de 749,307.1 pesos, llegando en 2016 a ser alrededor de 4.4 millones de pesos.

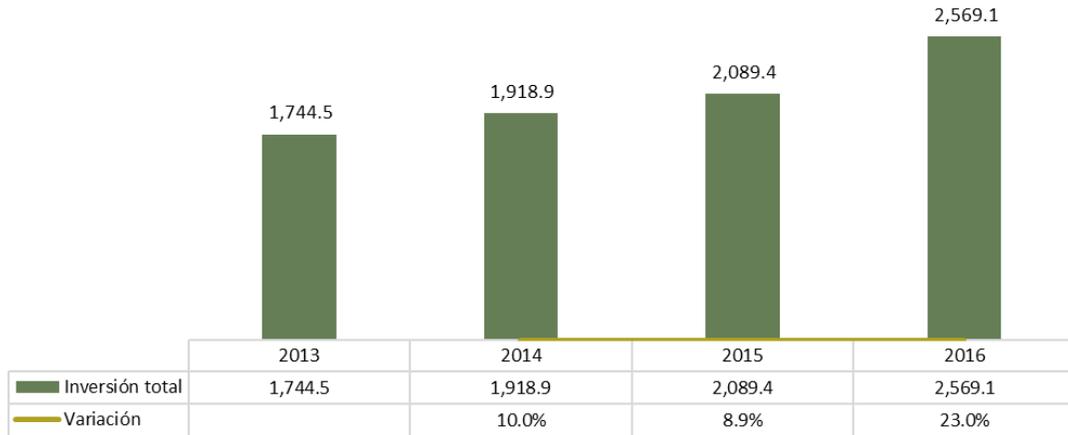
Aquellos municipios que presentan una inversión similar a la de 2013 son Morelos, Hidalgo y Acuña, pues tienen variaciones menores a 1.0%; los dos primeros con un ligero incremento, caso contrario es Acuña que disminuyó su inversión.

Por otro lado, los 15 municipios restantes muestran una disminución, siendo Lamadrid y Múzquiz los que presentan el mayor decrecimiento, pues tienen variaciones negativas de 46.0 y 31.3%, respectivamente.

Finalmente, y de manera general, se observa que la inversión pública ha ido mostrando un paulatino pero constante aumento en cuanto al total erogado por los 38 municipios del estado de Coahuila.

Este rubro del gasto en 2016 registró un incremento de 23.0% respecto al ejercicio 2015, y en cuanto al término de la administración pasada, que fue en 2013, se tuvo un aumento de 47.3%, ya que para entonces la inversión nominal era de 1,744.5 millones de pesos, mientras que para 2016 ascendió a una cantidad de 2,569.1 millones de pesos.

Inversión pública de los 38 municipios de 2013 a 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas de 2013 a 2016.



Clasificación de la inversión pública

El Capítulo 6000 correspondiente a inversión pública, corresponde a todas las asignaciones destinadas a obras por contratos, proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto. Según el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), la cuenta de inversión pública se divide en obra pública en bienes de dominio público, obra pública en bienes propios y, proyectos productivos y acciones de fomento. Asimismo, cada una de estas cuentas están agrupadas por otras subcuentas entre las que se encuentran la edificación habitacional y no habitacional, construcción de obras para el abastecimiento de servicios públicos, urbanización, vías de comunicación, instalaciones, así como proyectos de desarrollo productivo, económico y social.

Ahora bien, con el propósito de verificar que los recursos del rubro de inversión pública sean asignados a los fines establecidos, se elaboró un análisis para el periodo 2013-2016, la información fue obtenida de los auxiliares de cuentas por movimiento que cada uno de los municipios registra como inversión pública en su sistema integral de información financiera; los movimientos se clasificaron en cinco categorías:



Estas clasificaciones se explican de la siguiente manera:

- **Gastos directos en infraestructura y proyectos de desarrollo comunitario.** En esta categoría es donde se agrupan los movimientos que efectivamente fueron erogados en obra pública. Para el periodo analizado, los municipios del estado de Coahuila ejercieron recursos dentro de esta categoría mayormente en construcciones de infraestructura productiva, urbanización, vías de comunicación y abastecimiento de servicios públicos, así como proyectos de desarrollo comunitario, que en su mayoría se componen de cursos y talleres.
- **Desarrollo institucional.** Se compone principalmente de obras y mejoramiento en las instalaciones de los ayuntamientos, debido a que algunos recursos que componen la inversión pública permiten erogar en esta clasificación.
- **Gastos indirectos.** En esta clasificación se ubican aquellos egresos ejercidos en mano de obra, materiales y servicios relacionados con las obras realizadas; si bien estas transacciones están involucradas con las obras, los capítulos 1000 (servicios personales), 2000 (materiales y suministros) y 3000 (servicios generales) son los indicados para registrarlas.
- **Sin especificar.** Aquí se incluyen los movimientos incorporados en los auxiliares del Capítulo 6000 que no fueron descritos por los municipios correctamente y, por tanto, no se pudo comprobar el objetivo al que pertenecen.

- **Sin relación.** En esta categoría se encuentran recursos ejercidos en acciones u obras que no cumplen con las características propias de inversión.

Proporciones por clasificación

Un requisito indispensable para mantener el crecimiento de la economía en el largo plazo es contar con la infraestructura que requiere el sector productivo, esto contribuirá a que las empresas funcionen con mayor eficiencia y sean más productivas, y en consecuencia se reflejará en una disminución de los costos de producción, con un beneficio directo para los consumidores.

Con el fin de conocer la distribución de los recursos destinados al Capítulo 6000, se calculó para cada año las proporciones por rubro como se muestran en el siguiente cuadro, y de esta forma tener una perspectiva más clara y general del destino real de la inversión pública.

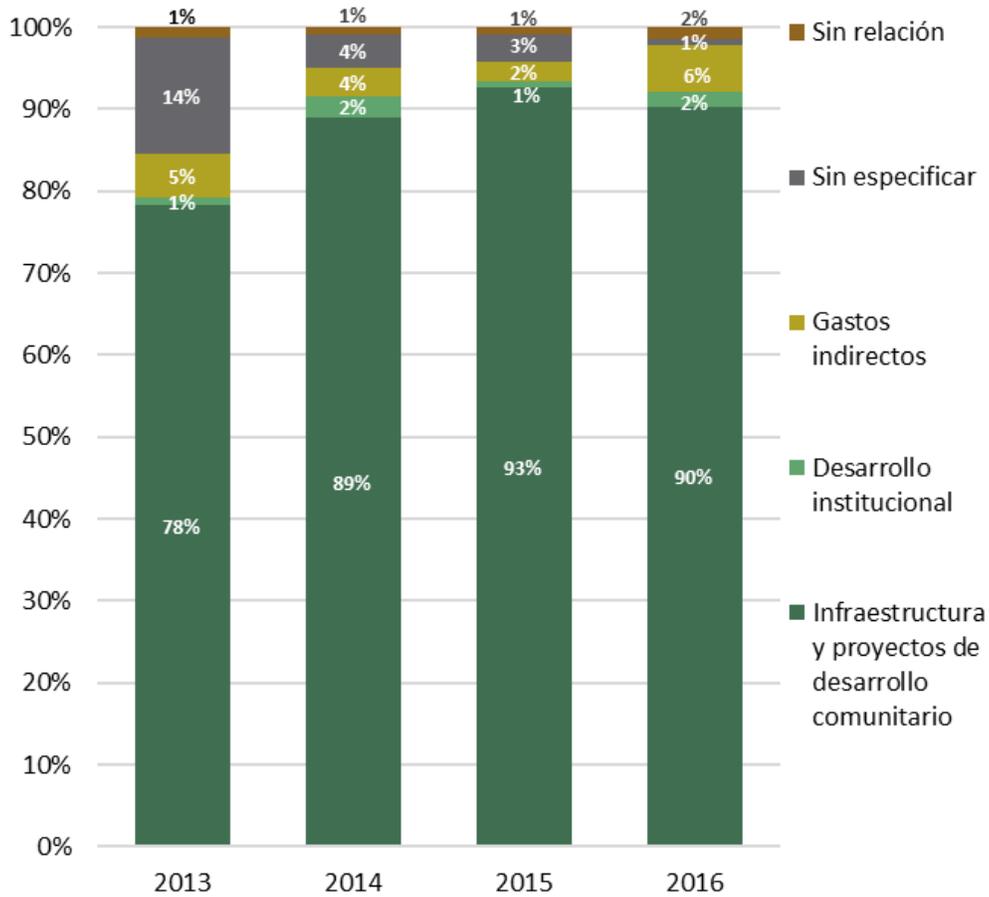
Para el periodo analizado, el ejercicio de los recursos dentro del Capítulo 6000 se concentra en infraestructura y proyectos de desarrollo comunitario, mismos que se encuentran entre los objetivos para los cuales fue designado este capítulo del gasto; sin embargo, éstos no abarcan la totalidad de los movimientos registrados en este rubro; como ya se ha mencionado, la inversión pública está dividida en cinco clasificaciones.

Para 2013, los gastos directos en infraestructura y proyectos de desarrollo comunitario representaron el 78% del Capítulo 6000; para 2014 fue el 89%; mientras que para 2015 y 2016 fue de 93 y 90% respectivamente; la menor proporción de 2013 se debe en gran medida a que los movimientos no se registraron adecuadamente en el sistema, por lo que la categoría “sin especificar” representó el 14%, ya que no se describieron de forma detallada los movimientos.

Dentro del periodo analizado, la proporción empleada en desarrollo institucional se ha mantenido entre 1 y 2%; asimismo, los gastos que no tienen ninguna relación dentro del concepto de inversión presentan porcentajes similares. Por otro lado, los gastos indirectos muestran un descenso en los primeros tres años, ya que en 2013 es de 5%, para 2014 fue de 4%, en 2015 de 2%, sin embargo, es en el ejercicio 2016 donde estos gastos subieron cuatro puntos, llegando a representar el 6% de la inversión general.

Al analizar las proporciones de las clasificaciones en los cuatro ejercicios, se puede constatar que, en promedio, el mayor porcentaje se ejerce en infraestructura y proyectos de desarrollo comunitario en 88%, seguido de gastos sin especificar en 6%, después gastos indirectos en 4%, desarrollo institucional 1% y por último, están aquellos gastos sin relación con el capítulo 1%.

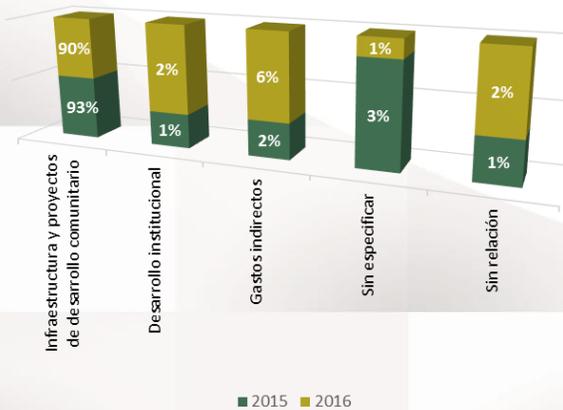
Composición de la inversión pública 2013-2016



Fuente: Elaboración propia mediante la revisión de las Cuenta Públicas de los municipios del estado de Coahuila y del Sistema Integral de Información Financiera.

Por otro lado, la tendencia que muestran las clasificaciones en la proporción del gasto erogado respecto del Capítulo 6000 es similar en el ejercicio previo (2015) al actual (2016).

Tendencia 2015 a 2016



Fuente: Elaboración propia mediante la revisión de las Cuenta Públicas de los municipios del estado de Coahuila y del Sistema Integral de Información Financiera.

Asimismo, es importante mencionar que el gasto en inversión pública debe presentar recursos que estén orientados al pago de obras, proyectos productivos y acciones de fomento, los cuales benefician de manera directa a la sociedad, sin embargo, para que dichas acciones se lleven a cabo es sustancial costear aquellos materiales y servicios necesarios para su realización, por lo tanto, es aceptable que los municipios destinen una parte de la inversión al pago de dichos gastos indirectos. Asimismo, es razonable destinar una proporción mesurada hacia el desarrollo institucional, con el fin de mejorar las funciones administrativas y propiciar un mejor servicio público.



Infraestructura y desarrollo comunitario

A continuación, se muestra la proporción que representa la infraestructura y desarrollo comunitario respecto al Capítulo 6000, de 2013 a 2016, esta clasificación se presenta por separado debido a que es la categoría con mayor gasto de los municipios.

En la siguiente tabla se identifica que la clasificación de infraestructura y proyectos de desarrollo mostró un constante aumento de 2013 a 2015, pero para el ejercicio 2016 ésta disminuyó en punto porcentual.

Proporción de infraestructura y desarrollo comunitario respecto al Capítulo 6000

2013		2014		2015		2016	
Abasolo	100%	Lamadrid	100%	Sabinas	100%	Hidalgo	100%
Candela	100%	Viesca	100%	General Cepeda	100%	Abasolo	100%
Nava	99%	San Pedro	100%	Guerrero	100%	Morelos	100%
Francisco I. Madero	99%	Parras	99%	Ocampo	100%	Parras	100%
Guerrero	98%	Nava	99%	Progreso	100%	Allende	100%
Morelos	96%	Arteaga	98%	Francisco I. Madero	100%	Sierra Mojada	99%
Allende	96%	General Cepeda	98%	Nava	99%	Progreso	99%
San Pedro	96%	Francisco I. Madero	98%	Arteaga	99%	Nava	99%
Parras	96%	Castaños	98%	Morelos	99%	General Cepeda	99%
San Buenaventura	95%	Morelos	97%	Monclova	99%	Candela	98%
General Cepeda	95%	Candela	97%	Parras	99%	Viesca	98%
Ramos Arizpe	94%	Villa Unión	97%	Viesca	98%	Acuña	98%
Arteaga	93%	Sabinas	97%	Castaños	98%	Francisco I. Madero	97%
Matamoros	93%	Sacramento	97%	Sacramento	98%	Ocampo	97%
Lamadrid	93%	Frontera	97%	San Pedro	97%	Escobedo	96%
Jiménez	93%	Ocampo	96%	Villa Unión	97%	San Buenaventura	96%
Viesca	91%	Cuatro Ciénegas	96%	Allende	96%	San Pedro	96%
Castaños	91%	Nadadores	95%	Hidalgo	96%	San Juan de Sabinas	95%
Ocampo	91%	Torreón	95%	Piedras Negras	96%	Villa Unión	95%
Torreón	91%	Progreso	94%	Matamoros	95%	Juárez	95%
Progreso	89%	Monclova	94%	Ramos Arizpe	95%	Piedras Negras	94%
Frontera	87%	Múzquiz	92%	Lamadrid	95%	Torreón	94%
Escobedo	83%	Allende	92%	San Buenaventura	95%	Zaragoza	94%
Cuatro Ciénegas	83%	Ramos Arizpe	91%	Jiménez	94%	Arteaga	92%
San Juan de Sabinas	83%	Escobedo	91%	Juárez	94%	Cuatro Ciénegas	91%
Sabinas	81%	Piedras Negras	90%	Frontera	93%	Frontera	91%
Hidalgo	78%	Matamoros	88%	San Juan de Sabinas	92%	Sabinas	89%
Múzquiz	78%	Juárez	87%	Torreón	89%	Jiménez	89%
Piedras Negras	70%	San Buenaventura	87%	Múzquiz	88%	Sacramento	89%
Saltillo	66%	Jiménez	87%	Escobedo	87%	Castaños	88%
Zaragoza	62%	San Juan de Sabinas	82%	Candela	87%	Ramos Arizpe	88%
Juárez	61%	Saltillo	77%	Cuatro Ciénegas	86%	Monclova	88%
Nadadores	59%	Zaragoza	75%	Nadadores	82%	Múzquiz	84%
Sacramento	57%	Guerrero	67%	Acuña	80%	Matamoros	79%
Sierra Mojada	31%	Sierra Mojada	57%	Sierra Mojada	74%	Nadadores	77%
Monclova	3%	Acuña	1%	Saltillo	69%	Saltillo	60%
Villa Unión	2%	Abasolo	0%*	Zaragoza	63%	Guerrero	55%
Acuña	1%	Hidalgo	0%*	Abasolo	0%*	Lamadrid	40%
Promedio	78%		89%		93%		92%

Fuente: Elaboración propia mediante datos obtenidos del Sistema Integral de Información Financiera.

En 2013 quienes influyeron en mayor medida en el promedio, que fue de 78%, fueron Abasolo y Candela, ya que el total de sus recursos los dirigieron a infraestructura; de modo opuesto quedaron Monclova, Villa Unión y Acuña con niveles por debajo de 3%, ya que estos municipios, al no detallar la mayor parte del destino de su gasto del Capítulo 6000, ocupan los resultados más altos en el rubro “sin especificar”.

Para 2014 fueron tres municipios los que dirigieron el total de su inversión pública a infraestructura, ellos son Lamadrid, Viesca y San Pedro; nuevamente Acuña mostró el mismo comportamiento de 2013, mientras que Abasolo e Hidalgo no presentaron gasto alguno en esta clasificación, debido a que no destinaron gasto a inversión pública.

En 2015, Sabinas, General Cepeda, Guerrero, Ocampo, Progreso y Francisco I. Madero tuvieron las proporciones más altas con el 100% del gasto en inversión ejercido en infraestructura y desarrollo comunitario; por el contrario, el más bajo fue Zaragoza con 63%, la razón principal es que la mayor parte de los recursos restantes no fueron especificados; por otra parte, la administración de Abasolo nuevamente no erogó recursos en el Capítulo 6000.

Finalmente, en 2016 el 13% de los municipios destinó todo el recurso de inversión pública a infraestructura, mientras que el 55% de las administraciones tienen proporciones de 90 a 99%, es decir, más de la mitad de los municipios llevaron una adecuada gestión de la inversión; sin embargo, Lamadrid se ubica en el último lugar de la tabla en 2016 con sólo el 40%.

Cabe mencionar que, durante los cuatro periodos analizados, los municipios cada vez más erogan el recurso del Capítulo 6000 adecuadamente, pues el rubro de Infraestructura y desarrollo ha ido en crecimiento.

Representación de la inversión pública sobre el gasto total

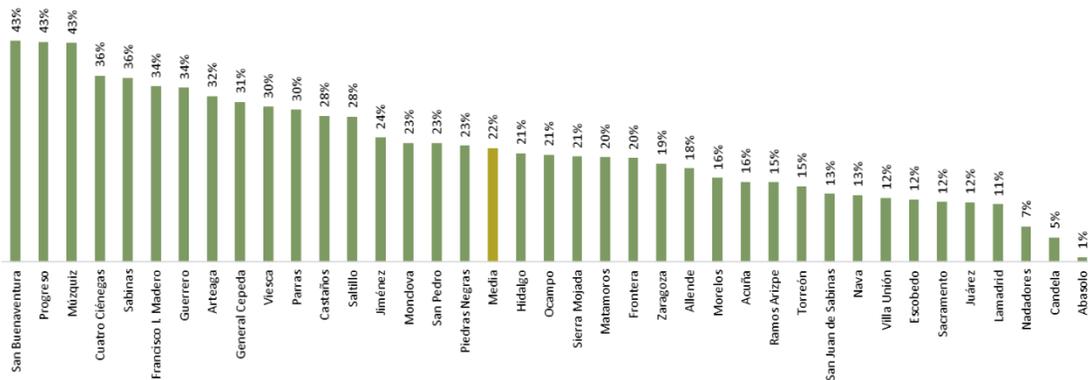
Por otro lado, para tener una idea más específica de la importancia que los municipios le dan al destino de los recursos en el rubro de inversión pública, a continuación se muestran los porcentajes de representación de esta variable respecto al gasto total por municipio, para los ejercicios 2013 y 2016, así como el promedio generado dentro del mismo periodo.

Ejercicio 2013

La Media de inversión generada entre los 38 municipios en 2013 fue de 22%; la mayoría de los municipios presentaron resultados por debajo de este valor, ya que solamente 17 tuvieron proporciones altas que van del 23 al 43% del gasto total.

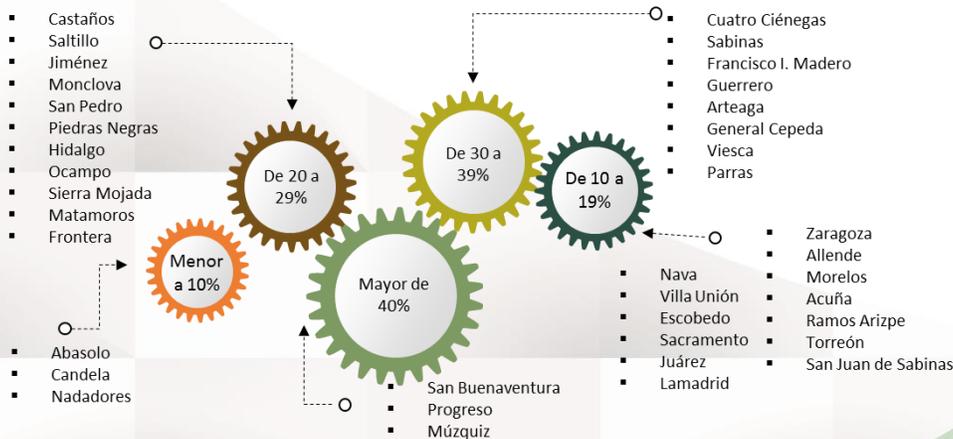
San Buenaventura, Progreso y Múzquiz son los municipios que muestran los resultados más elevados, ya que los recursos ejercidos en el Capítulo 6000 representaron el 43% del total de los egresos.

Proporción de la inversión respecto al gasto total 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas de 2013.

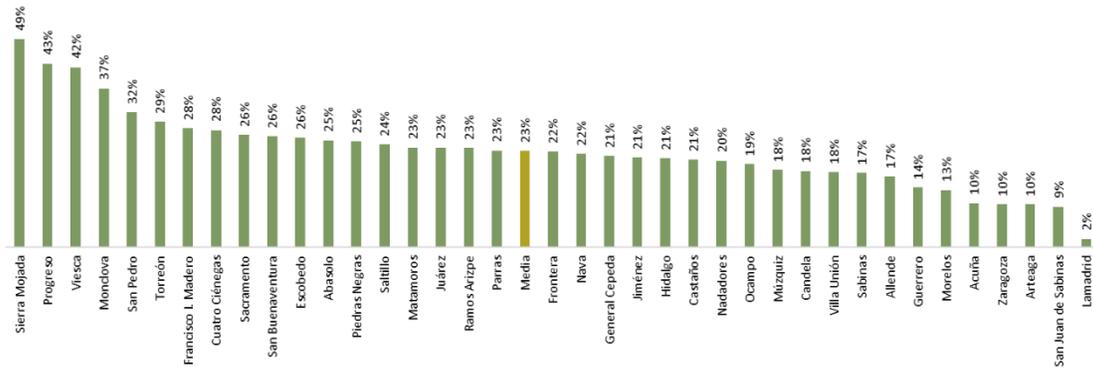
De forma contraria están Abasolo, Candela y Nadadores, con los porcentajes más bajos de inversión, pues menos del 10% de su gasto fue dirigido a la inversión en obra pública.



Ejercicio 2016

La Media de inversión generada en este ejercicio representa el 23% del gasto total general; con referencia a este valor, se tiene que la mitad de los municipios mostró resultados más altos, y la otra mitad presentó proporciones menores.

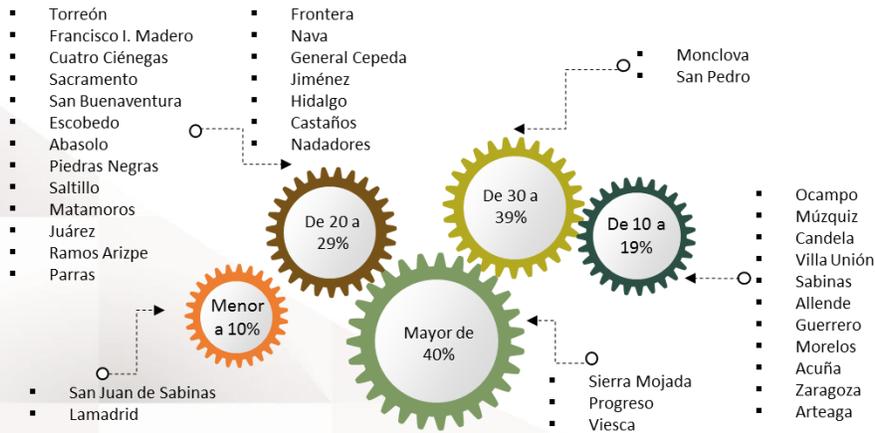
Proporción de la inversión respecto al gasto total 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas 2016

Para 2016 Sierra Mojada, Progreso y Viesca son los municipios que mostraron los resultados más elevados, pues los recursos registrados dentro del Capítulo 6000 representaron alrededor del 40% del total de sus egresos.

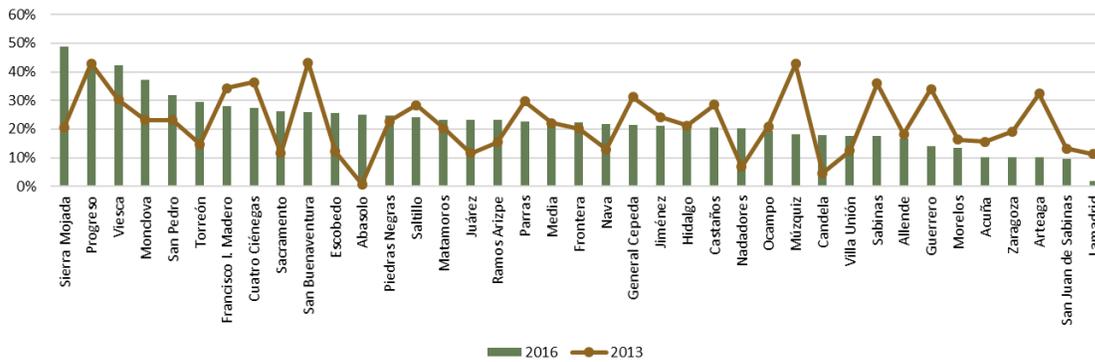
De forma contraria, están San Juan de Sabinas y Lamadrid con los porcentajes más bajos de inversión, pues menos del 10% fue destinado al pago de obra pública y proyectos productivos.



Variación de la inversión pública en 2013 y 2016

En la siguiente grafica se compara la proporción de gasto en inversión pública respecto al gasto total para los dos ejercicios comprados, por un lado 2013, último año de la administración pasada y 2016, año de revisión actual.

Proporción de la inversión respecto al gasto total 2013 y 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas 2013 y 2016

Principales conclusiones:

- Progreso e Hidalgo en ambos ejercicios mantuvieron el mismo porcentaje de gasto para inversión respecto al gasto total.
- La mitad de los municipios redujeron la proporción de gasto destinado a inversión pública, entre los casos más destacables se encuentran Múzquiz que pasó de 43 a 18%, Arteaga que tenía 32% y bajó a 10%, y Guerrero que pasó de 34 a 14%.
- Respecto a la otra mitad que aumentó su proporción sobresalen los casos de Sierra Mojada, que tenía el 21% y subió a 49%; Abasolo pasó de 1% a 25%; y Sacramento que destinaba el 12% en 2013 y para 2016 subió a 26%.



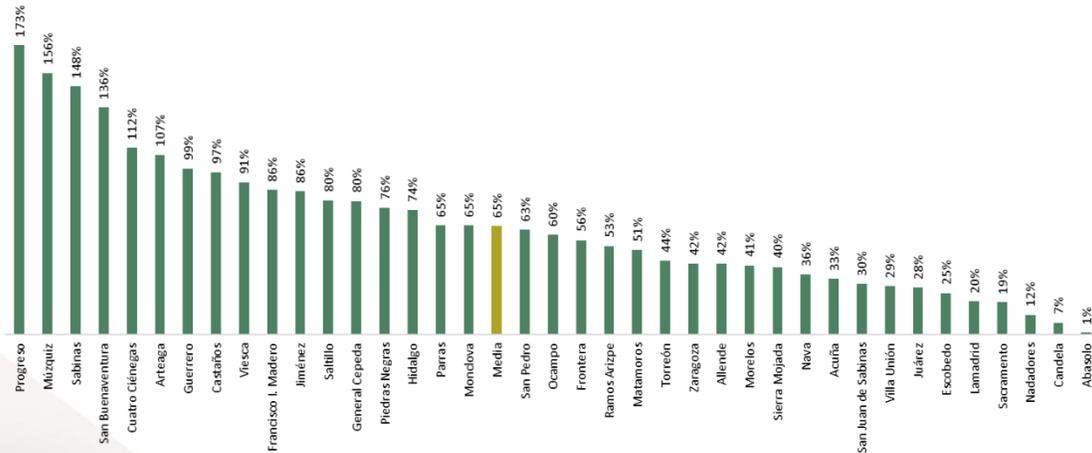
Representación de la inversión pública sobre los servicios personales

Dentro de la Clasificación por Objeto del Gasto (COG) se definen a los servicios personales como el pago en sueldos, salarios, prestaciones, dietas, honorarios asimilables al salario, gasto de seguridad social y obligaciones laborales, pudiendo ser para personal de carácter permanente o bien, transitorio.

Ahora bien, es importante conocer a cuál de los dos ramos el municipio eroga una mayor cantidad de recursos (inversión pública o servicios personales), que si bien, el pago de nómina es indispensable para la gestión de la administración, es fundamental que éste no represente gran parte de los egresos, pues se caería en ineficiencia y un bajo desempeño en la gestión de los recursos.

Debido a lo anterior, a continuación se muestra una gráfica con el porcentaje que la inversión representa del pago de nómina:

Proporción de la inversión respecto a los servicios personales de 2013

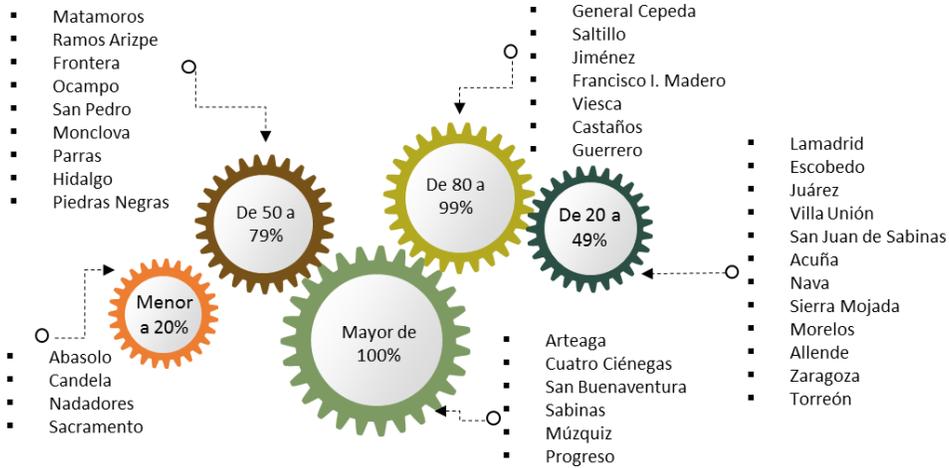


Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas 2013.

Ejercicio 2013

Al término de la pasada administración, se muestra que solamente fueron seis municipios quienes muestran una mejor gestión en la administración de sus recursos, pues son los que destinaron una mayor cantidad a obra pública y proyectos productivos respecto al pago de la nómina, ellos son: Arteaga, Cuatro Ciénegas, San Buenaventura, Sabinas, Múzquiz y Progreso. Este último municipio, como se vio anteriormente, es quien muestra también una de las proporciones más altas de inversión respecto al gasto total.

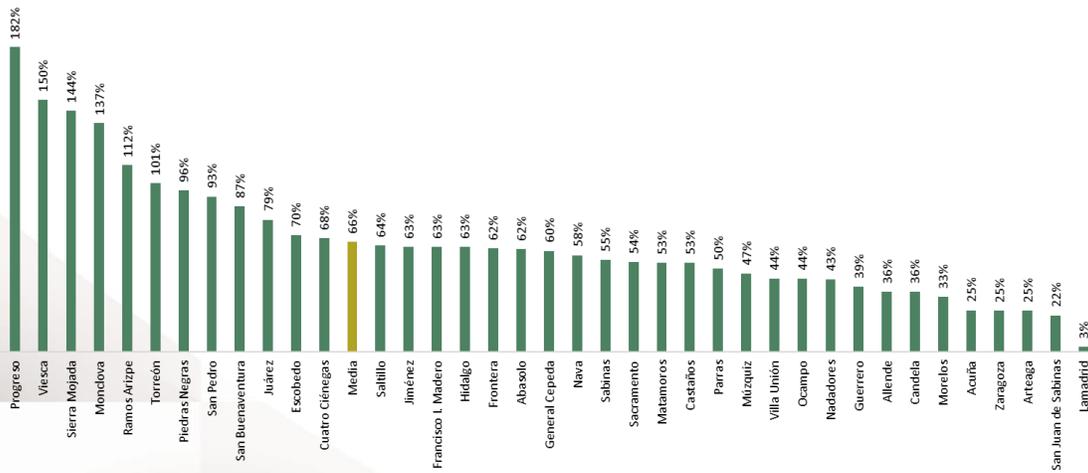
De forma contraria, los municipios con el menor resultado son Abasolo y Candela, pues el Capítulo 6000 solamente representa el 1 y 7% respectivamente, de los recursos destinados al pago de la nómina. Asimismo, estos dos municipios son también quienes presentan la menor proporción respecto al gasto total.



Ejercicio 2016

Los 38 municipios generaron una Media de inversión que representa el 66% de los recursos erogados al pago de servicios personales, este resultado es un punto porcentual más alto al obtenido en el ejercicio 2013.

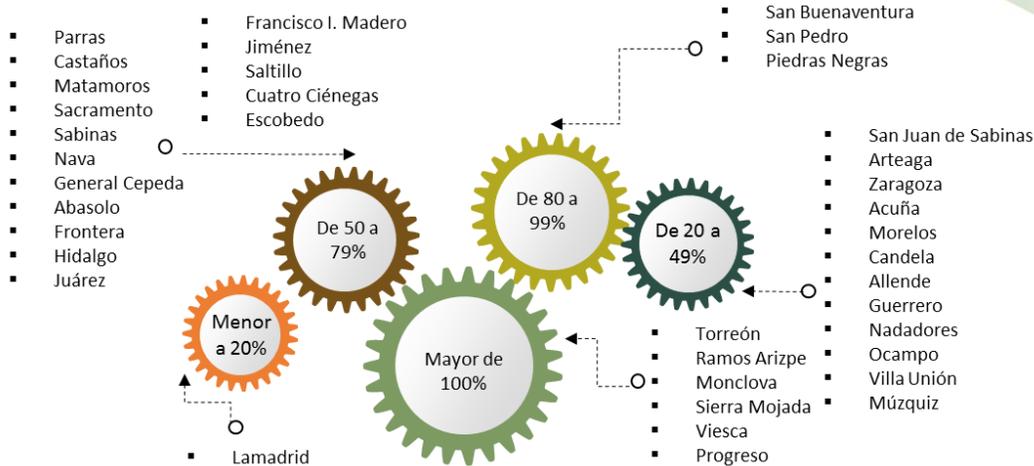
Proporción de la inversión respecto a los servicios personales de 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas 2016.

Para este ejercicio vuelven a ser seis municipios con el mejor desempeño en el destino de los recursos, pues destinaron una mayor cantidad de recursos a obra pública y proyectos productivos en comparación a los servicios personales, esta vez fueron Torreón, Ramos Arizpe, Monclova, Sierra Mojada, Viesca y Progreso.

De forma contraria, el municipio con el resultado significativamente más bajo es Lamadrid, pues su inversión pública solamente representa el 3% de los servicios personales. Asimismo, es este municipio quien durante el ejercicio actual presentó la menor proporción de obra respecto al gasto total.



Variación de proporciones de inversión respecto a servicios personales 2013 a 2016

De manera que se pueda ver más claramente si las administraciones presentaron un cambio en la proporción de inversión respecto al pago de sueldos y salarios, se presenta en la siguiente gráfica dichas proporciones para los ejercicios 2013 y 2016, y en caso de ser así, ver la dimensión del mismo.

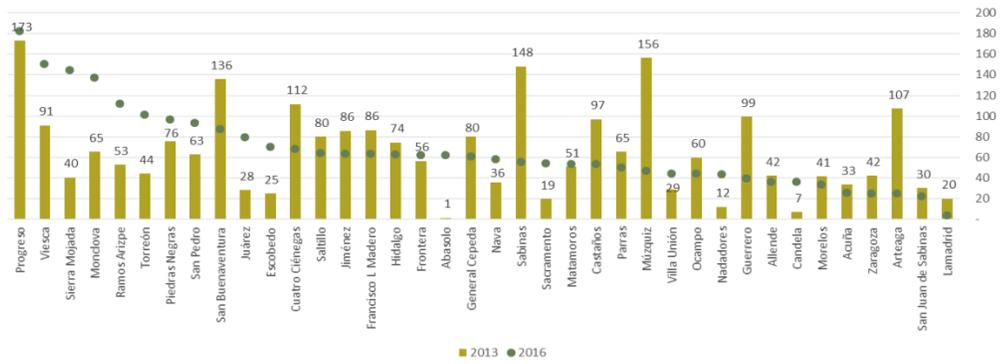
Los municipios que presentan el mayor cambio se observa en Múzquiz y Sierra Mojada; el primero muestra una drástica disminución de inversión respecto al pago de nómina, pues al término de la pasada administración su inversión pública era 56% mayor a los servicios personales, y para este 2016, de manera contraria, la nómina sobrepasó el doble de la obra; por otro lado, Sierra Mojada mostró un cambio positivo, ya que en 2013 el Capítulo 6000 representaba el 40% del Capítulo 1000, y para 2016 la inversión fue 44% mayor a la nómina.

Por otro lado, Matamoros y Frontera han mantenido los mismos niveles tanto de obra como de sueldos y salarios, pues los dos, en ambos ejercicios muestran una proporción de inversión que representa poco más de la mitad de la nómina.

Asimismo, Progreso es el único municipio que en ambos ejercicios ha destinado una mayor cantidad nominal de recursos al rubro de inversión pública en comparación a lo erogado en servicios personales, para 2013 fue de 73% más, y en 2016 fue mayor en 82%.

Por último, y de manera general, se puede observar que la mayoría de las administraciones disminuyeron su nivel en la proporción de inversión que tenían en el ejercicio 2013, pues para entonces los recursos destinados a obra pública de 20 municipios representaban una mayor parte de los servicios personales; para los 18 restantes se muestra que, por el contrario, en 2016 disminuyeron dicho nivel de proporción.

Variaciones 2013 a 2016

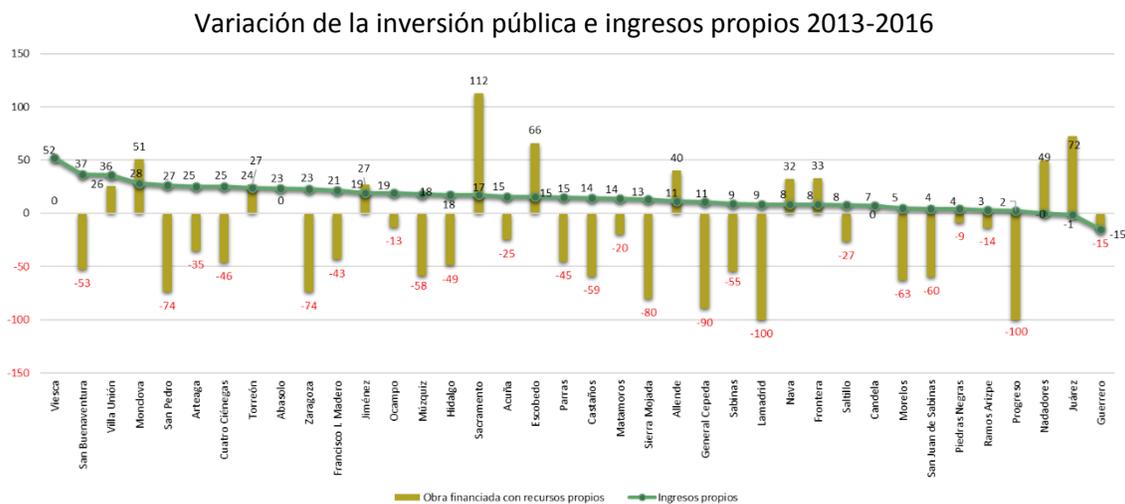


Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas 2013 y 2016.

Comportamiento de la inversión pública financiada con recursos propios respecto a ingresos propios

El promedio estatal de la inversión financiada con recursos propios ha ido en constante aumento; a continuación se muestra su tasa media de crecimiento de 2013 a 2016 por municipio, así como para los ingresos propios, esto con la finalidad de determinar si existe una relación directa entre ambas.

El siguiente gráfico¹ denota la tendencia de variación durante los últimos cuatro ejercicios, por lo que de manera global, se muestra que no hay una relación directa entre el incremento de los ingresos propios y la inversión financiada con estos mismos.



Fuente: Elaboración propia mediante la revisión de las Cuenta Públicas de los municipios del estado de Coahuila y del Sistema Integral de Información Financiera.

Entre los datos más relevantes se puede mencionar lo siguiente:

- De los municipios analizados, el 97.4% presenta un crecimiento en los ingresos propios, mientras que solamente Nadadores muestra una variación de 0.0% de 2013 a 2016.
- En cuanto a la inversión financiada con recursos propios, son 11 los municipios que muestran una tasa media de crecimiento positiva; los 24 restantes presentan una variación negativa en el periodo analizado.
- Los municipios con un crecimiento positivo en los ingresos propios, mostraron un decremento en la inversión financiada con recursos propios, por lo que deja en claro que no existe una dependencia de la inversión pública respecto a los ingresos propios.

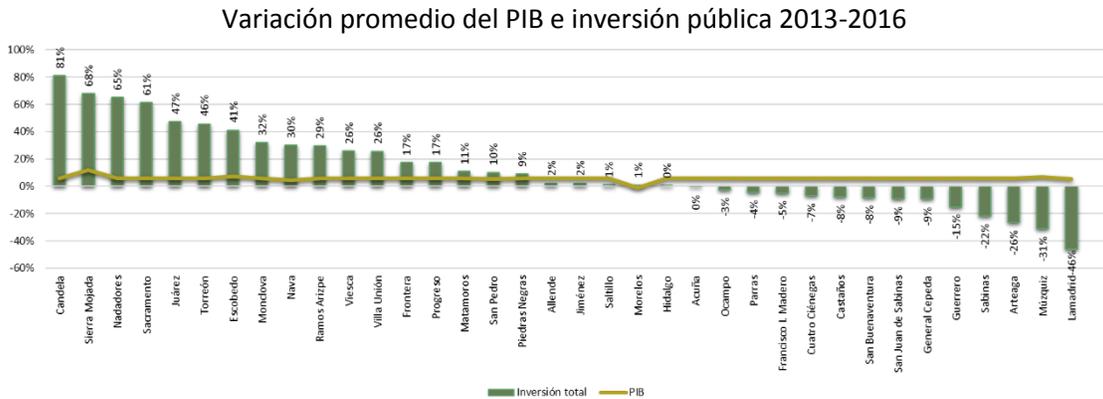
¹ Para los municipios de Abasolo, Candela y Viesca no se tiene disponible el dato de inversión financiada con recursos propios, los dos primeros debido a que no cuentan con gasto en inversión pública para el año 2013, mientras que la tercera administración no presentó la información requerida durante el periodo 2014, por lo que no se puede realizar dicho cálculo.

En conclusión, si bien no es una regla que el incremento de los ingresos propios conlleve también a un aumento de la inversión financiada con este tipo de recurso, es importante no permitir que la recaudación propia decaiga, ya que en la mayoría de los casos en que ocurrió esta situación sí se presentó una disminución en la inversión financiada con ingresos propios, y por lo tanto, se genera una mayor dependencia de recursos federales para la realización de infraestructura y proyectos para el desarrollo.



Relación del PIB e inversión pública

En este apartado se pretende medir la relación existente entre las variables de Producto Interno Bruto (PIB) e inversión pública (Capítulo 6000); esto con la finalidad de saber si con el incremento de la inversión aumenta también la actividad económica del municipio, por lo que se calculó la tasa de variación media tanto del (PIB) como de la inversión pública de 2013 a 2016; posteriormente se graficaron dichas variaciones, para ver la tendencia y correlación que éstas tienen.



Fuente: Elaboración propia mediante la revisión de las Cuenta Públicas de los municipios del estado de Coahuila y del Sistema Integral de Información Financiera.

La tasa media de crecimiento del PIB del periodo ya mencionado dio como tendencia un aumento de 4 a 7% en la mayoría de los municipios, los únicos con notables variaciones son las administraciones de Sierra Mojada con un alza de 12% y Morelos con una disminución en 1.0%.

El municipio que muestra el mayor crecimiento de inversión pública es Abasolo, aunque hay que recordar que este resultado se debe a que en los dos periodos anteriores (2014 y 2015) no ejerció recursos en el Capítulo 6000, por lo que al realizar el cálculo se interpreta un mayor crecimiento. El segundo municipio que con el mayor crecimiento de inversión pública es Candela con una variación de 81%; seguido de Sierra Mojada y Nadadores con aumentos de 68 y 65% respectivamente.

De forma general, se puede ver que no existe una relación directa entre las variables, pues los municipios con mayor incremento de inversión no necesariamente presentaron el crecimiento del PIB más significativo, ya que aquellos municipios que incluso dejaron de presentar inversión, están entre las variaciones positivas más altas del PIB.

Conclusiones generales

La inversión pública ha ido aumentando en los últimos cuatro ejercicios, pues la mayoría de las administraciones cada vez le dan más importancia a este rubro del gasto.

En relación al ejercicio 2013, la proporción que representa la inversión sobre el total del gasto ha ido en aumento, pues en promedio se presentaba un menor resultado en 2013. Sin embargo, en comparación con la representación de servicios personales y el gasto total, se puede notar que la inversión pública crece con una menor aceleración.

En el presente análisis se pudo observar que si bien se habla comúnmente del capítulo de inversión pública para especificar el gasto traducido solamente en obras y acciones para la población, la totalidad de los egresos ejercidos no necesariamente se destinan de manera directa a la infraestructura y otros proyectos de desarrollo. El avance en este sentido ha sido considerable en el periodo de 2013 a 2016, ya que se pudo verificar y una utilización más efectiva de los recursos presupuestados tanto en esta clasificación como en gastos indirectos y desarrollo institucional, por otro lado, ha ido disminuyendo la proporción de gastos sin especificar, sin embargo, en este último ejercicio se ha mostrado un incremento de aquellos recursos que no tienen relación.

En tanto que la principal conclusión al observar la tasa de crecimiento media de los ingresos propios a la par de la inversión financiada con este tipo de recursos, es que no existen una relación que lleve al incremento de la inversión cuando incrementan los ingresos propios, por lo que si se tiene una dependencia significativa de fondos, convenios y programas federales para su realización.

Respecto a la relación del PIB con la inversión pública, se hace mención que no se identificó una relación entre dichas variables que indique su tendencia conjunta.

Se recomienda que los municipios destinen mayores recursos a inversión pública, pues este rubro del gasto es de vital importancia, por lo que debe representar un porcentaje sobresaliente del total de los egresos, asimismo, es necesario que se destinen mayores recursos a este concepto y se presenten ahorros al pago de servicios personales.

Por otro lado, también es importante mencionar que se recomienda tener un buen manejo en la gestión de la inversión, para que ésta se vaya principalmente a infraestructura y proyectos comunitarios, lo que beneficia en mayor medida a la sociedad, por lo que se debe hacer un ajuste a su gasto e implementar acciones que permitan el desarrollo del municipio.

Cumplimiento municipal de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



Informe Anual
de Resultados
2016

Cumplimiento municipal de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

Debido al creciente endeudamiento y fragilidad de las finanzas públicas de algunas entidades federativas y municipios, el 27 de abril de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF); esta Ley tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

Este documento tiene como objetivo exponer las principales implicaciones que tiene la LDF para los gobiernos locales, con la finalidad de orientar a los municipios del estado de Coahuila para que logren el cumplimiento de todas las reglas en tiempo y forma expuestas en esta Ley.

El artículo 4 de la LDF establece que el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) debe emitir, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las normas contables para asegurar la congruencia con la LDF, así como los criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera referida en la misma.

Con el objeto de establecer los criterios para la presentación homogénea de la información financiera el CONAC aprobó los *Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*.

A continuación se enumeran los formatos que deben ser llenados por los municipios para dar cumplimiento a la presentación de su información financiera de acuerdo con los criterios establecidos por el CONAC.

- Formato 1 Estado de Situación Financiera Detallado
- Formato 2 Informe Analítico de la Deuda Pública y Otros Pasivos
- Formato 3 Informe Analítico de Obligaciones Diferentes de Financiamientos
- Formato 4 Balance Presupuestario
- Formato 5 Estado Analítico de Ingresos Detallado
- Formato 6
 - a) Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación por Objeto del Gasto)
 - b) Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación Administrativa)
 - c) Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación Funcional)
 - d) Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado (Clasificación de Servicios Personales por Categoría)
- Formato 7
 - a) Proyecciones de Ingresos
 - b) Proyecciones de Egresos
 - c) Resultados de Ingresos
 - d) Resultados de Egresos
- Formato 8 Informe sobre Estudios Actuariales

Estos formatos se encuentran disponibles en la primera sección del Diario Oficial de la Federación con fecha del 11 de octubre de 2016.

En el artículo 18 de esta misma Ley se establece que las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos se deberán elaborar de acuerdo a la legislación local aplicable, la LGCG y las normas establecidas por el CONAC; además deben ser congruentes con Criterios Generales de Política Económica y las estimaciones de las participaciones y Transferencias federales etiquetadas.

Además, las iniciativas de Ley de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos deben tener sustento en los planes de desarrollo en los tres niveles de gobierno, contar con metas, objetivos, estrategias e indicadores de desempeño cuantificables y medibles.

Así mismo, los municipios deben incluir:

- Proyecciones de finanzas públicas, considerando las premisas empleadas en los Criterios Generales de Política Económica, con base en los formatos emitidos por el CONAC.
- Descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, incluyendo los montos de Deuda Contingente², acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.
- Los resultados de las finanzas públicas que abarquen un periodo de los tres últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión, de acuerdo con los formatos que emita el CONAC.
- Un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, el cual como mínimo deberá actualizarse cada cuatro años.

Las proyecciones y resultados de las fracciones I y III, comprenderán sólo un año para el caso de los municipios con una población menor a 200,000 habitantes.

El gasto total que se proponga en el proyecto de Presupuesto de Egresos de los municipios, el aprobado y el que se ejerza en el año fiscal deben contribuir al Balance Presupuestario Sostenible, es decir, que al final del el ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, el balance debe ser mayor o igual a cero; así mismo debe fomentarse el Balance Presupuestario de Recursos disponibles Sostenible.

Si este último balance es negativo, solo se justifica si una caída del PIB nacional genera una caída en las participaciones, por el costo que ocasione un desastre natural o si se prevé un costo mayor al 2 por ciento en el gasto no etiquetado en el presupuesto del ejercicio fiscal anterior inmediato; cuando esto ocurra es necesario que se presente ante la Legislatura las razones que justifiquen este resultado, las fuentes de recursos, los ejercicios fiscales y el monto necesario para cubrirlo, así como las acciones que se deben tomar para que el balance sea sostenible.

En cuanto a los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), los municipios podrán ejercer hasta el 2.5 por ciento de sus ingresos totales para cubrirlos; este porcentaje se implementará de manera escalonada, en el ejercicio 2018 esta proporción debe ser 5.5 por ciento, 4.5 por ciento para el año 2019, 3.5 por ciento para el año 2020 y, a partir del año 2021 será del 2.5 por ciento.

² Se entiende por deuda contingente 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.

En el artículo 21 se señala que los municipios y sus entes públicos deberán observar las disposiciones establecidas en los artículos 8, 10, 11, 14, 15 y 17 de esta Ley. A continuación se muestra un resumen con las implicaciones más importantes de estos artículos.

Las propuestas de incremento o creación de gasto dentro del Presupuesto de Egresos deberán complementarse con una iniciativa de ingreso o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

En cuanto a los servicios personales, su asignación global de recursos que se apruebe en el Presupuesto de Egresos tendrá como límite el producto que resulte de aplicar al monto aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio inmediato anterior, una tasa de crecimiento que sea equivalente al valor que resulte menor entre:

- El 3 por ciento de crecimiento real
- El crecimiento real del Producto Interno Bruto señalado en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio que se está presupuestando

Esta asignación entrará en vigor para efectos del Presupuesto de Egresos correspondiente al ejercicio fiscal 2018.

Además, el Presupuesto de Egresos deberá presentar en una sección específica las erogaciones de los servicios personales en las cuales se incluyan las remuneraciones desglosadas de los servidores públicos y las previsiones salariales y económicas para cubrir los incrementos salariales; los servicios personales asociados a seguridad pública y al personal médico, paramédico y afín, estarán exentos hasta el año 2020.

En el Presupuesto de Egresos se deberán considerar las previsiones de gasto necesarias para hacer frente a los compromisos de pago de los contratos de Asociación Público - Privada celebrados o por celebrarse durante el siguiente ejercicio fiscal.

De los ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición deberán ser destinados, al menos, el 50 por ciento a amortización anticipada de la deuda pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones en las cuales no exista penalidad por pago anticipado; el resto debe ser destinado a la inversión pública productiva y a la creación de un fondo cuyo objetivo sea compensar la caída de ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes.

Si durante el ejercicio fiscal los ingresos previstos disminuyen en la Ley de Ingresos, a efecto de cumplir con el principio de sostenibilidad del Balance Presupuestario (BP) y del Balance Presupuestario de Recursos Disponibles (BPRD), se deberán aplicar ajustes al Presupuesto de Egresos en los rubros de gasto en el siguiente orden:

- Gastos de comunicación social;
- Gasto corriente que no constituya un subsidio entregado directamente a la población;
- Gasto en servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias.

En caso de que estos ajustes no sean suficientes para compensar la disminución de ingresos, se deberá recortar el gasto en otros rubros, siempre y cuando se procure no afectar los programas sociales.

Las transferencias federales etiquetadas que no hayan sido devengadas al 31 de diciembre del ejercicio fiscal, deberán ser reintegradas a la Tesorería de la Federación a más tardar el 15 de enero del siguiente ejercicio.

Sin perjuicio a lo anterior, las transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, se hayan comprometido y aquéllas devengadas pero que no hayan sido pagadas, deberán cubrir los pagos a más tardar en el primer trimestre del siguiente ejercicio fiscal o de acuerdo con el calendario de ejecución, después de este plazo se tienen 15 días naturales para reintegrar los recursos. Los reintegros deberán incluir los rendimientos financieros generados.

Cuando el Presupuesto de Egresos es aprobado, para el ejercicio del gasto los municipios deberán observar las disposiciones siguientes:

- Sólo podrán comprometer recursos con cargo al presupuesto autorizado.
- Se podrán realizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos excedentes y con autorización previa.
- Con anterioridad al ejercicio o contratación de cualquier programa o proyecto de inversión cuyo monto rebase el equivalente a 10 millones de Unidades de Inversión, deberá realizarse un análisis costo y beneficio. Asimismo, se debe de contar con un área encargada de evaluar el análisis socioeconómico (sólo aplicable para municipios de más de 200,000 habitantes).
- Sólo procederá hacer pagos con base en el Presupuesto de Egresos autorizado.
- La asignación de recursos en servicios personales aprobada en el Presupuesto de Egresos no podrá incrementarse en el ejercicio labora, salvo el pago de sentencias laborales.
- Deberán tomar medidas para racionalizar el gasto corriente.
- Para otorgar subsidios es necesario que se identifique a la población objetivo, el propósito y la temporalidad del otorgamiento, garantizando que los recursos se otorguen a la población objetivo y se reduzcan los gastos administrativos; la información deberá ser publicada en la página de internet oficial.
- Una vez concluida la vigencia del Presupuesto de Egresos, sólo procederá realizar pagos con base en dicho presupuesto.

Con base en la Ley de Disciplina Financiera, dentro de las sanciones, el artículo 61 hace referencia a los actos u omisiones que implican el incumplimiento a lo establecido en materia de responsabilidades administrativas a los servidores publicas conforme lo establecido en en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los servidores públicos y las personas físicas y morales que causen daños o perjuicio en dinero a la hacienda federal o a las municipales, así como la obtención de beneficios por actos u omisiones serán responsables por actos del pago correspondiente, esto establecido en al artículo 62 de LDF. Así mismo, las responsabilidades se fincaran conforme el grado de actuación, es decir primero los que se involucraron originalmente, subsecuentemente contra los que participaron mediante actos de omisión, revisión y autorización con actos de dolo, culpa o negligencia.

Las cantidades de las sanciones e indemnizaciones serán de acuerdo al incumplimiento generado a la LDF y se fijará una cantidad líquida.

Las sanciones podrán ser de carácter penal, administrativo o civil según se determine por las autoridades competentes, las sanciones penales son: decomiso, privación de bienes; mientras que las sanciones administrativas son: amonestación, suspensión, destitución, e inhabilitación, así como sanciones económicas.



**Estudio sobre la situación
municipal y estatal en materia
de pensiones y protección
social en salud**



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



**Informe Anual
de Resultados**
2016

Estudio sobre la situación municipal y estatal en materia de pensiones y protección social en salud

Introducción

A partir de la revisión de la cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal de 2012 por esta entidad de fiscalización superior, se ha venido abordando la problemática en torno a los regímenes de pensiones en el estado de Coahuila, tanto a nivel municipal como a nivel estatal, en el Informe del Resultado de 2012, se presentaron los resultados de estudios actuariales en los que se evidenció que a nivel estatal, el fondo de pensiones para la burocracia de la administración pública estatal (centralizada y descentralizada) ha venido operando de tal manera que en el corto plazo los beneficios y prestaciones superarán a los ingresos, lo que implica la necesidad de revisar los esquemas de antigüedad, montos de cuotas y aportaciones, derechos, beneficios y prestaciones de los trabajadores y futuros jubilados, así como gastos operativos y administrativos; lo mismo se encontró con el sistema de pensiones magisterial, el cual tiene un margen de maniobra aún mucho menor pues desde que se hizo el estudio está ya operando con pérdidas, los ingresos propios del organismo operador del fondo son insuficientes para el pago de pensiones y beneficios, por lo que se recurre a aportaciones extraordinarias, implicando costos fiscales a cargo del Gobierno del Estado.

Por otro lado, el problema más grave se presenta en los municipios, ya que la mayoría de estos no cuentan con esquema formal alguno de protección social en materia de pensiones y de salud, en favor de sus trabajadores, el problema se magnifica ya que no solo es un tema de finanzas públicas sino que trasciende al ámbito social, por una parte, la mayor parte de los municipios no cuenta con mecanismos formales que permitan asegurar los derechos constitucionales y humanos de sus trabajadores y sus familiares a una pensión por vejez, incapacidad o muerte, así como asistencia y servicios de salud, en los casos en que los municipios otorgan estos beneficios lo hacen de manera irregular, con cargo a su presupuesto (gasto corriente), sin la generación de reservas previsionales, con riesgo de caer en situaciones de discrecionalidad en el momento de definir los beneficios, con elevados y crecientes costos fiscales, sin bases técnicas ni valuaciones de costos futuros, y sin certeza institucional para los trabajadores en retiro de recibir de manera permanente hasta su muerte los beneficios de su jubilación y la atención médica mínima necesaria.

Derivado de este escenario los sistemas de pensiones del estado de Coahuila y de los trabajadores de la educación del estado de Coahuila han sido objeto recientemente de reformas paramétricas que más adelante se comentarán con detalle.

En el caso de los municipios se creó la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, que busca solucionar el problema de los municipios en el sentido de que no otorgan este beneficio a sus trabajadores o bien lo hacen bajo esquemas irregulares y sin las bases técnicas necesarias para el cálculo de beneficios y con un consecuente elevado costo fiscal a cargo de las haciendas municipales.

Por lo anterior, se presenta este trabajo que tiene el objetivo de revisar el avance en la implementación de los sistemas de pensiones en los municipios conforme a la Ley, así como la situación en materia de protección social en salud; por otra parte se presentan los resultados de las valuaciones actuariales del Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila (IPTSEC) y de la Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila (DIPETERE).

Marco Jurídico

En México, en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las bases mínimas de los derechos laborales que tiene el trabajador por estar sujeto a una relación subordinada.

Dentro de estos derechos se encuentra la protección a la seguridad social y en ésta lo relativo a las pensiones y jubilaciones, así como las bases para la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), para proteger a los trabajadores de las contingencias relacionadas con las enfermedades y accidentes laborales, las enfermedades generales, así como la vejez, la cesantía en edad avanzada y la muerte de los trabajadores.

La protección social para los trabajadores de los sectores público y privado, así como para las fuerzas armadas se contempla en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en el apartado A, fracción XXIX, donde se establece que: “es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

Ley del Seguro Social (LSS)

Es de observancia general en todo el país y sus disposiciones son de orden público y de interés social; entro otros temas esta ley regula el otorgamiento de una pensión garantizada por el Estado, misma que integra diferentes seguros, como lo son: seguros de riesgos de trabajo originados por los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores durante su trabajo; y seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como la muerte de los pensionados por este seguro. Cabe señalar que en 1995, se reformó la Ley pasando de un sistema de beneficio definido a uno de contribución definida que se caracteriza por el establecimiento de una cuenta individual para cada trabajador y administrada por las AFORES.

El artículo segundo de la Ley de Seguridad Social dispone que: “la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que estará garantizada por el Estado”.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE)

Es de orden público, de interés social y de observancia en todo el país, y se aplica a las dependencias, entidades y trabajadores al servicio público civil, así como a pensionados y familiares derechohabientes; integra los seguros de riesgos de trabajo; de invalidez y vida; y de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Esta Ley se reformó en 2007 para implementar el traslado del sistema de pensiones del esquema de beneficio definido a uno de cuentas individuales.

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (LISSFAM)

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) administra la prestación económica vitalicia a la que tienen derecho los militares retirados y, la pensión, que se otorga a los familiares de los militares fallecidos.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR)

Con esta ley la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) tiene a su cargo la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, como órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, la ley fue reformada en 1998 para incorporar a las AFORE a los trabajadores que no cotizan en un instituto de seguridad social y para modificar el régimen de inversión con la finalidad de incluir inversiones en valores extranjeros.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios (LDF)

La finalidad de esta Ley, es establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. En dicho ordenamiento, Capítulo II, artículo 18, inciso IV, se establece que a partir del ejercicio fiscal 2018 (de conformidad con el artículo décimo transitorio) los municipios deberán incluir en sus iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos:

- a) Un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, el cual como mínimo deberá actualizarse cada cuatro años. El estudio deberá incluir la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas por la Ley aplicable, el monto de reservas de pensiones, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial en valor presente.
- b) Las proyecciones y resultados comprenderán sólo un año para el caso de los municipios con una población menor a 200,000 habitantes, de acuerdo con el último censo o conteo de población que publique el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Dichos municipios contarán con el apoyo técnico de la Secretaría de Finanzas o su equivalente del Estado para cumplir lo previsto en este artículo”.

Pensiones Locales

Cada una de las entidades federativas tiene una ley de pensiones propia, con reglas específicas y beneficios diferentes. En Coahuila se cuenta con dos ordenamientos de jurisdicción estatal:

- Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza (LPTSEC). Establece las disposiciones normativas y/o administrativas para regular las condiciones, beneficios, obligaciones, prestaciones y características del sistema pensionario de los trabajadores y servidores públicos de los poderes del Estado, sus dependencias y entidades, así como aquellas personas consideradas como beneficiarios de los trabajadores y servidores públicos. Esta ley no cubre a los trabajadores sujetos al Estatuto Jurídico para los trabajadores de la Educación al Servicio del Estado y los Municipios, ni las personas que presten servicios al Estado mediante contrato civil o sujetos a pago de honorarios, gastos generales o análogos, y tampoco los que presten servicios eventuales o cubran interinatos sin ser titulares de plaza alguna.
- Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila. Establece las disposiciones normativas y/o administrativas para regular las condiciones, beneficios, obligaciones, prestaciones y características del sistema pensionario de los trabajadores de la educación pública del estado de Coahuila. Siendo estos quienes estén afiliados a la sección 38 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y presten sus servicios en el Gobierno del Estado, en los municipios de la entidad, en la Universidad Autónoma de Coahuila, en la Universidad Autónoma Agraria “Antonio Narro”, así como en Instituciones de servicio social creadas para beneficio de los trabajadores de la educación pública del estado, así como aquellos trabajadores que presten sus servicios en las oficinas centrales del Comité Ejecutivo de la sección 38.

Así mismo, con la finalidad de regular el régimen de seguridad social de los servidores públicos, empleados y trabajadores municipales se cuenta con los siguientes dispositivos normativos:

- Código Municipal del Estado de Coahuila de Zaragoza (CMECZ). Establece en el artículo 102, fracción II, numeral 10, que los ayuntamientos tienen la obligación de asegurar el régimen de seguridad social de los servidores públicos, empleados y trabajadores municipales.
- Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Coahuila de Zaragoza (LISPMECZ). Esta Ley recientemente publicada en octubre de 2014, surge de la necesidad de mejorar y fortalecer el marco regulatorio de la política de seguridad y protección social a nivel municipal, buscando impulsar sistemas de pensiones con las bases técnicas necesarias para darles viabilidad financiera, evitando la descapitalización de los municipios y asegurando la protección de sus trabajadores, por lo que establece normas para el establecimiento de sistemas de pensiones bajo esquemas adecuados y financieramente sostenibles que garanticen a los trabajadores el acceso al derecho humano a la seguridad social, garantizándoles seguridad social y certeza jurídica. Es importante destacar que esta Ley estableció como fecha límite para que los municipios contaran con algún esquema de pensiones a más tardar el 15 de enero de 2016.
- Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal Denominado “Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Saltillo”(LODPMS). Que tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y beneficios otorgados por el Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal encargado de la prestación de los beneficios y servicios sociales en materia de pensiones para los trabajadores al servicio del municipio de Saltillo, y de los Organismos Descentralizados o Desconcentrados de la Administración Municipal de Saltillo, bajo un sistema de beneficio definido.
- Ley del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal Denominado “Dirección de Pensiones y Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón, Coahuila” (LODPMT). Que tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y beneficios otorgados por el Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal encargado de la prestación de los beneficios y servicios sociales en materia de pensiones para los trabajadores al servicio del municipio de Torreón, y de los Organismos Descentralizados o Desconcentrados de la Administración Municipal de Torreón, bajo un sistema de beneficio definido.
- Ley de la Dirección de Pensiones de Piedras Negras Frontera Fuerte. Ley publicada el 1 de diciembre de 2015, derivada de la Ley para la Implementación de octubre de 2014, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y beneficios otorgados por el Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal encargado de la prestación de los beneficios y servicios sociales en materia de pensiones para los trabajadores al servicio del municipio de Piedras Negras, y de los Organismos Descentralizados o Desconcentrados de la Administración Municipal de Piedras Negras, bajo un sistema de beneficio definido.
- Ley de la Dirección de Pensiones de Monclova (LDPM). Ley publicada el 5 de abril de 2016, derivada de la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Coahuila de Zaragoza, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y beneficios otorgados por el Organismo Público Descentralizado de la

Administración Municipal encargado de la prestación de los beneficios y servicios sociales en materia de pensiones para los trabajadores al servicio del municipio de Monclova, y de los Organismos Descentralizados o Desconcentrados de la Administración Municipal de Monclova, bajo un sistema de beneficio definido.

- Ley de la Dirección de Pensiones de Frontera (LDPF). Ley publicada el 5 de abril de 2016, derivada de la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Coahuila de Zaragoza, tiene por objeto regular el sistema pensionario del municipio de Frontera, y de los Organismos Descentralizados o Desconcentrados de la Administración Municipal de Frontera, bajo un sistema de beneficio definido. El Fondo de Pensiones será administrado por una institución bancaria, con la que se celebrará un contrato de fideicomiso y contara con el Gabinete de Pensiones del municipio de Frontera, Coahuila de Zaragoza como una instancia de opinión, consulta y resolución en materia de pensiones para el municipio.
- Ley de Pensiones del Municipio de Acuña, Coahuila de Zaragoza (LPMA). Ley publicada el 29 de diciembre de 2015, derivada de la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Coahuila de Zaragoza, tiene por objeto regular el sistema pensionario del municipio de Acuña, y de los Organismos Descentralizados o Desconcentrados de la Administración Municipal de Acuña, bajo un sistema de beneficio definido. El Fondo de Pensiones será administrado por una institución bancaria, con la que se celebrará un contrato de fideicomiso y contara con el Gabinete de Pensiones del municipio de Acuña, Coahuila de Zaragoza como una instancia de opinión, consulta y resolución en materia de pensiones para el municipio.
- Ley de Pensiones del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila de Zaragoza (LPMC). Ley publicada el 17 de mayo de 2016, derivada de la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Coahuila de Zaragoza, tiene por objeto regular el sistema pensionario del municipio de Cuatro Ciénegas, y de los Organismos Descentralizados o Desconcentrados de la Administración Municipal de Cuatro Ciénegas, bajo un sistema de beneficio definido. El Fondo de Pensiones será administrado por una institución bancaria, con la que se celebrará un contrato de fideicomiso y contara con el Gabinete de Pensiones del municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila de Zaragoza como una instancia de opinión, consulta y resolución en materia de pensiones para el municipio.
- Ley de Pensiones del Municipio de Ramos Arizpe, Coahuila de Zaragoza (LPMR). Ley publicada el 29 de diciembre de 2015, derivada de la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Coahuila de Zaragoza, tiene por objeto regular el sistema pensionario del municipio de Ramos Arizpe, y de los Organismos Descentralizados o Desconcentrados de la Administración Municipal de Ramos Arizpe, bajo un sistema de beneficio definido. El Fondo de Pensiones será administrado por una institución bancaria, con la que se celebrará un contrato de fideicomiso y contara con el Gabinete de Pensiones del municipio de Ramos Arizpe, Coahuila de Zaragoza como una instancia de opinión, consulta y resolución en materia de pensiones para el municipio.

Contexto de los Sistemas de Pensiones en Coahuila hasta 2014

Pensiones Municipales

Como parte de los trabajos de revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año de 2012 se presentaron los resultados de un “Estudio Actuarial sobre la Situación que Guardan los Sistemas de Pensiones”, en donde se señaló que la mayor parte de los municipios del país presentan importantes limitaciones en cuanto al control del gasto previsional, la definición de prestaciones y beneficios, las fuentes, bases y suficiencia del financiamiento, el registro de pasivos contingentes, además del desorden presupuestal, lo que se puede traducir en una descapitalización de los fondos municipales de pensiones (cuando estos existen) y en su caso también de las propias finanzas de los propios municipios.

Se identificaron cuatro diferentes grupos de municipios de acuerdo con las características con que éstos cumplen con la obligación de otorgar prestaciones de seguridad social:

- Los municipios afiliados a esquemas nacionales o del Estado (IMSS, ISSSTE, Pensiones Estatales) que no tienen la seguridad social a su cargo y realizan aportaciones a la institución de seguridad social.
- Los municipios que cuentan con pensiones complementarias, con un sistema de pensiones propio pero complementado con alguna institución de seguridad social.
- Los municipios que cuentan con un sistema de pensiones completamente a su cargo.
- Los municipios que otorgan doble pensión, que cuentan con un sistema formal bajo su responsabilidad y cuentan con trabajadores que reciben pensiones de alguna otra institución de seguridad social.

Asimismo, los municipios pueden clasificarse de acuerdo con su forma de administrar y operar el sistema de pensiones en tres tipos:

- Los que tienen un Instituto, Dirección, o Unidad especializada para la administración de la seguridad social.
- Los que cuentan con un fondo o fideicomiso para el pago de las prestaciones.
- Los que pagan los beneficios del gasto corriente.

Siendo los últimos los de mayor vulnerabilidad, suelen carecer de estudios actuariales, no proyectan su gasto y lo mezclan con la nómina de trabajadores en activo, y suelen caer en situaciones de discrecionalidad para otorgar las prestaciones.

La situación de las pensiones municipales en Coahuila

En el caso de los municipios del estado de Coahuila, destaca que se han creado esquemas de seguridad y previsión social sin las bases técnicas necesarias para darles viabilidad financiera, lo que se traduce en importantes desequilibrios presupuestales.

Es importante señalar que al cierre del estudio actuarial correspondiente al año de 2012, se tenía evidencia de que de los 38 municipios del estado, solamente dos: Saltillo y Torreón, contaban con un sistema de pensiones formal estructurado bajo el esquema de organismo público descentralizado de la Administración Municipal, completamente bajo su responsabilidad.

Así mismo, tres municipios más Arteaga (desde 2011), Nava (desde 2008) y Matamoros (desde 2007) afiliaron a sus trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social mediante la firma de un convenio para la prestación de servicios de seguridad social y para la administración de las pensiones de sus trabajadores, sin que se cuente con evidencia de que la totalidad de los trabajadores están afiliados, y por tanto de que el sistema pensionario esté operando conforme a la Ley, cabe señalar que en Arteaga se tuvo el registro de 22 trabajadores jubilados y en Nava de 10, estos 32 trabajadores no reciben su pensión del IMSS, ya que al momento de afiliar al personal de estos municipios, se perdió su antigüedad por lo que los jubilados no tienen derechos adquiridos, de manera que su pensión se paga de gasto corriente, situación irregular ya que el párrafo último del artículo 16 de la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, señala que los Municipios no podrán otorgar otros beneficios sociales adicionales por concepto pensiones a los dispuestos en esta Ley.

El resto de los municipios (33) no cuentan con un sistema propio de pensiones, ni tampoco con un fondo o fideicomiso para el pago de las prestaciones, así mismo no cuentan con un convenio con alguna institución federal o estatal de seguridad social para la administración de las pensiones, por lo que pagan éstas a su personal retirado del propio gasto corriente.

De los 33 municipios en esta situación, de acuerdo al estudio actuarial 11 de ellos no presentaron el registro de personal jubilado, en tanto que 22 municipios pagan la pensión de sus trabajadores de gasto corriente, afectando las finanzas municipales de manera significativa.

Lo anterior se agrava considerando el valor futuro de las pensiones de la generación actual de jubilados y pensionados, las futuras pensiones de trabajadores en activo y las de las nuevas generaciones.

Situación de los municipios de Coahuila en materia de pensiones Datos al cierre de 2012

Municipio	Trabajadores		Nómina		Monto de las Reservas	Periodo de Suficiencia	Déficit Actuarial	
	Activos	Jubilados	Activos	Jubilados			Grupo Cerrado	Grupo Abierto
Abasolo	123	0	7,048,764	-	-	2013	-31,510,095	-141,306,104
Acuña	801	120	72,117,475	8,215,009	-	2013	-603,086,653	-2,259,405,270
Allende	189	15	19,934,828	332,868	-	2013	-70,855,657	-190,496,425
Arteaga	275	22	20,965,170	814,158	-	2013	-151,767,742	-450,417,551
Candela	138	11	8,751,641	301,370	-	2013	-19,097,265	-80,652,710
Castaños	220	10	15,249,799	677,199	-	2013	-118,786,079	-474,028,749
Cuatro Ciénegas	164	4	11,277,299	301,799	-	2013	-94,375,814	-326,387,236
Escobedo	108	0	6,117,711	-	-	2013	-17,033,277	-100,205,817
Francisco I. Madero	780	46	42,477,110	3,852,256	-	2013	-367,026,677	-1,309,773,169
Frontera	530	24	39,385,031	2,204,696	-	2013	-113,573,202	-285,637,034
General Cepeda	242	4	14,834,895	178,121	-	2013	-120,711,574	-489,947,062
Guerrero	127	0	8,097,072	-	-	2013	-27,084,388	-112,491,350
Hidalgo	90	0	5,416,426	-	-	2013	-32,527,294	-149,174,639
Jiménez	117	0	6,537,301	-	-	2013	-39,004,161	-211,118,321
Juárez	92	0	5,226,675	-	-	2013	-11,166,379	-54,725,972
Lamadrid	88	0	6,547,881	-	-	2013	-42,515,445	-182,780,842
Matamoros	595	0	62,572,784	-	-	2013	-27,450,996	-120,501,913
Monclova	1800	125	136,006,612	6,732,086	-	2013	-1,408,001,501	-4,376,405,729
Morelos	125	10	9,564,240	335,664	-	2013	-33,117,912	-143,470,769
Múzquiz	733	49	41,968,374	2,635,570	-	2013	-220,071,913	-949,009,805
Nadadores	164	5	11,538,798	174,912	-	2013	-79,637,527	-305,758,882
Nava	308	10	28,567,812	761,748	-	2013	-139,206,381	-457,834,038
Ocampo	93	0	6,683,669	-	-	2013	-54,589,133	-189,946,167
Parras	438	123	38,203,958	5,923,261	-	2013	-304,491,568	-771,047,953
Piedras Negras	1066	152	98,745,533	9,516,059	-	2013	-703,856,213	-1,701,324,469
Progreso	43	0	3,849,204	-	-	2013	-16,778,191	-75,318,229
Ramos Arizpe	692	51	63,443,983	1,494,380	-	2013	-462,491,445	-2,104,270,397
Sabinas	534	26	34,375,943	2,172,724	-	2013	-215,111,821	-657,010,428
Sacramento	130	0	8,033,435	-	-	2013	-7,070,022	-37,437,745
Saltillo	2838	457	304,253,892	26,041,069	345,080,182	Perene	-713,434,334	34,729,348
San Buenaventura	241	6	18,936,392	595,818	-	2013	-207,206,310	-578,504,807
San Juan de Sabinas	596	53	31,709,340	3,684,851	-	2013	-255,038,182	-719,092,494
San Pedro	1002	76	71,275,956	3,359,803	-	2013	-694,005,747	-2,175,155,396
Sierra Mojada	161	8	12,607,082	418,107	-	2013	-106,132,305	-344,141,106
Torreón	3311	401	469,284,611	15,777,734	107,786,000	2020	-2,650,010,635	-6,663,031,643
Viesca	486	54	16,186,302	340,969	-	2013	-97,992,204	-402,606,720
Villa Unión	160	4	9,256,976	158,400	-	2013	-73,723,185	-261,202,761
Zaragoza	230	37	14,779,271	1,299,809	-	2013	-139,599,711	-449,189,208
Suma	19,830	1,903	1,781,829,247	98,300,440	452,866,182		-10,469,138,937	-30,266,079,561

Fuente: Informe del Resultado 2012 y Valuaciones Actuariales del Norte

Con excepción de los municipios de Saltillo y Torreón cuyos plazos de suficiencia en el estudio actuarial de ese año eran perene y hasta 2020 respectivamente; el resto desde el año de elaboración del estudio están quebrados en materia de pensiones ya que no cuentan con reservas previsionales, ni tampoco tienen estructurado un fondo o fideicomiso que les permita tener suficiencia para cubrir el pago de pensiones y jubilaciones de sus trabajadores.

Representando en valor presente la proyección de los compromisos que tienen los municipios del Estado en materia de pago de pensiones y jubilaciones, tomando en cuenta la esperanza de vida, el crecimiento poblacional según CONAPO y las aportaciones proyectadas a un rango aproximado de 80 años, se tiene un déficit actuarial para todos los municipios, proyectado de 10,469.1 millones de pesos, esto es a grupo cerrado es decir para el pago de las pensiones de los trabajadores en activo y de los pensionados actuales.

Adicionalmente expresando también en valor presente las pensiones previstas para las nuevas generaciones, es decir, los trabajadores que se incorporarán para sustituir a los trabajadores en

activo que gradualmente se retiren, a un rango aproximado de 140 años, se tiene un déficit actuarial estimado de 30,266.1 millones de pesos.

Por lo anterior, esta entidad de fiscalización superior emitió en el Informe del Resultado de 2012, una serie de recomendaciones destacando la constitución de un consejo técnico interinstitucional, que contará con capacidad de gestión y representatividad para coordinar las acciones necesarias para reformar los sistemas de pensiones municipales. Así mismo, se recomendó para fortalecer los diferentes sistemas pensionarios:

- Incrementar los años de cotización;
- Aumentar la edad de retiro;
- Establecer un salario regulador (promedio salarial de por lo menos los últimos cinco años);
- Definir los porcentajes para el salario regulador dependiendo de la antigüedad y de la edad del pensionando;
- Estimular la permanencia en el empleo;
- Elevar el monto de las aportaciones, fundamentalmente de los trabajadores;
- Crear en el caso de los municipios un fondo o fideicomiso constituido con las aportaciones de los trabajadores en activo;
- Realizar estudios actuariales de manera periódica; y,
- Buscar estímulos en base al esfuerzo derivado de las reformas.

Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza

Derivado del diagnóstico de los estudios actuariales y como resultado de las gestiones realizadas por la ASEC y el Gobierno del Estado de Coahuila, el 21 de agosto de 2014 se presentó la iniciativa de la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, misma que se promulgó el 30 de septiembre de 2014 y se publicó en el Periódico Oficial del Estado el 3 de octubre del mismo año.

La Ley tiene por objeto establecer los criterios generales que regirán la implementación, la operación, el seguimiento y la evaluación de los sistemas de pensiones de los municipios del Estado, impulsando la creación de fondos de pensiones en los municipios que no cuentan aún con su sistema, a fin de evitar que esa prestación se pague del gasto corriente. Se fija la obligación a los municipios de establecer un sistema o mecanismo, mediante el cual se garanticen y otorguen a los trabajadores y servidores públicos pensiones y beneficios sociales, estableciendo que los sistemas de pensiones debieron implementarse y entrar en operación de conformidad con lo previsto en la misma Ley a más tardar el 15 de enero de 2016.

De acuerdo con este ordenamiento, los municipios podrán crear su propio fondo o celebrar convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Es importante destacar que el artículo cuarto transitorio de la referida Ley establece que los sistemas de pensiones deberán implementarse y entrar en operación de conformidad con las disposiciones de dicho ordenamiento legal a más tardar el 15 de enero del 2016.

Los mínimos beneficios que debe garantizar el municipio son:

- Pensión por retiro por edad y antigüedad en el servicio.
- Pensión anticipada por retiro.
- Pensión por incapacidad por causas ajenas al servicio.
- Pensión por incapacidad por riesgos de trabajo.

- Pensión por muerte por causas de trabajo.
- Pensión por muerte por causas ajenas al trabajo.
- Devolución de las cuotas enteradas exclusivamente por el trabajador.
- Préstamos quirografarios a corto plazo.
- Créditos para la adquisición de propiedades de casa o terrenos, y construcción de las mismas destinadas a la habitación familiar del trabajador con garantía hipotecaria.

La Ley contempla las recomendaciones emitidas por la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, toda vez que se establece la creación de las siguientes figuras:

- Consejo de Coordinación y Seguimiento para la Implementación de los Sistemas de Pensiones en los Municipios.
- Comités de coordinación y seguimiento para la implementación de los sistemas de pensiones de los Municipios del Estado.
- Fondo Solidario de Pensiones Garantizadas.

Permite tres modalidades de sistemas de pensiones:

- La creación de un organismo público descentralizado.
- Establecimiento de un sistema simplificado de administración.
- Celebrar un contrato de prestación de servicios con algún organismo público federal (IMSS o ISSSTE).

Los beneficios que ampara la Ley, podrán otorgarse a través de:

- Esquema de Beneficio Definido, o
- Esquema de Contribución Definida con Pensiones Garantizadas.

Aunado a lo anterior, se establece que, los municipios que opten por la creación de las leyes expedidas por el Congreso del Estado, donde se constituyan organismos públicos descentralizados para la administración de las pensiones, cuando menos establezcan las siguientes reglas para los organismos públicos descentralizados que se constituyan:

- Contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Podrán celebrar toda clase de actos, convenios y contratos orientados a la realización de su fin social, así como defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, ejercitando, en su caso, las acciones judiciales que correspondan.
- En ningún caso y por ninguna autoridad se podrá disponer de los bienes, derechos y fondos pertenecientes al patrimonio de éstos, ni a título de préstamo reiterable al Municipio, aun cuando se pretenda el pago de intereses o renta, pues sólo estarán afectos a la prestación de los servicios sociales previstos en las leyes respectivas.
- Administrarán su patrimonio por una institución bancaria, con quien los miembros del comité habrán de celebrar un contrato de Fideicomiso en cuyo clausulado será obligación consignar que la Institución Fiduciaria, únicamente cubrirá las cantidades que por concepto de beneficios se establecen en los ordenamientos respectivos, mediante la orden de pago que en lo relativo formulen el Presidente y Tesorero del órgano que lo administre.

Por otro lado, la iniciativa prevé que en el caso de los Municipios que opten por afiliar a su personal de transición y de nuevo ingreso a alguno de los organismos públicos federales no podrán constituir organismos públicos descentralizados para la administración de las pensiones, ni otorgar pensiones adicionales a las que ofrecen el IMSS o el ISSSTE.

Contexto de los Sistemas de Pensiones en Coahuila al Primer Semestre de 2017

Pensiones Municipales

Al primer semestre del año, algunos municipios han mostrado avances en materia pensionaria y de servicios de protección social en salud, con la finalidad de revisar el avance en relación a lo dispuesto en la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, se emitió un requerimiento de información a los 38 municipios del Estado, el cual consistió en una encuesta y requerimiento de evidencia documental que permita conocer para cada uno de los municipios del Estado la situación en que se encuentran en cada uno de los dos temas. (Ver cuestionario en Anexo 1).

Resultados:

- Ocho municipios cuentan con una Ley aprobada por el H. Congreso del Estado para instituir un organismo que se encargue de la administración de sus regímenes de pensiones, de estos municipios, cuatro optaron por un organismo público descentralizado:
 - Saltillo: el Instituto de Pensiones de Saltillo fue creado mediante Ley publicada el 5 de abril de 1983 y cuenta con diversas reformas, la más reciente del 29 de diciembre de 2015, con el fin de adaptarla a la Ley para la Implementación a que se ha venido haciendo referencia, conservando los derechos adquiridos de los pensionados y de los trabajadores en transición.
 - Torreón: la Dirección de Pensiones de Torreón fue creada mediante Ley publicada el 20 de abril de 1984 y cuenta con diversas reformas, la más reciente del 19 de febrero de 2016, con el fin de adaptarla a la Ley para la Implementación a que se ha venido haciendo referencia, conservando los derechos adquiridos de los pensionados y de los trabajadores en transición.
 - Piedras Negras: la Dirección de Pensiones de Piedras Negras Frontera Fuerte, fue creada mediante Ley publicada el 01 de diciembre de 2015, con base en la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza. El sistema de pensiones de Piedras Negras esta ya operando y se cuenta con evidencia del pago de las aportaciones del patrón y de los trabajadores al fondo, actualmente se cuenta con 165 pensionados, cuya antigüedad y derechos fueron reconocidos implicando una inversión constitutiva a cargo del municipio.
 - Monclova: la Dirección de Pensiones de Monclova, fue creada mediante Ley publicada el 5 de abril de 2016, con base en la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Coahuila de Zaragoza. El sistema de pensiones de Monclova está ya operando y se cuenta con evidencia del pago de las aportaciones del patrón y de los trabajadores al fondo, actualmente se cuenta también con 165 pensionados, cuya antigüedad y derechos fueron reconocidos implicando una inversión constitutiva a cargo del municipio.

Los otros cuatro municipios que cuentan con una Ley aprobada por el H. Congreso del Estado para crear su propio organismo de pensiones, optaron por el esquema simplificado que la Ley permite, con un fondo de pensiones administrado mediante un fideicomiso por alguna institución bancaria y una Dirección o "Gabinete" de la administración municipal centralizada a cargo:

- Acuña: el Gabinete de Pensiones del Municipio de Acuña, fue creado mediante Ley publicada el 29 de diciembre de 2015, con base en la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Coahuila de Zaragoza. El sistema de pensiones de Acuña está ya operando y se cuenta con evidencia del pago de

las aportaciones del patrón y de los trabajadores al fideicomiso, actualmente se cuenta 153 pensionados, cuya antigüedad y derechos fueron reconocidos implicando una inversión constitutiva a cargo del municipio.

- Ramos Arizpe: el Gabinete de Pensiones del Municipio de Ramos Arizpe, fue creado mediante Ley publicada el 29 de diciembre de 2015, con base en la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza. El sistema de pensiones de Ramos Arizpe está ya operando y se cuenta con evidencia del pago de las aportaciones del patrón y de los trabajadores al fideicomiso, actualmente se cuenta 51 pensionados, cuya antigüedad y derechos fueron reconocidos implicando una inversión constitutiva a cargo del municipio.
- Frontera: la Ley de la Dirección de Pensiones de Frontera fue publicada el 05 de abril de 2016, sin embargo el sistema de pensiones aún no está operando ya que no se cuenta aún con un convenio con alguna institución bancaria para la administración del fondo de pensiones a través de un fideicomiso tal como lo establece la Ley, así mismo no se reflejan deducciones a los trabajadores para el pago de las cuotas correspondientes para el fondo de pensiones; el municipio tiene actualmente 38 pensionados, al no estar formalizado el régimen de pensiones, éstas se les están pagado bajo un esquema irregular con cargo al presupuesto municipal.
- Cuatro Ciénegas, la Ley de Pensiones del Municipio de Cuatro Ciénegas fue publicada el 17 de mayo de 2016, sin embargo, el sistema de pensiones aún no está operando ya que no se cuenta con un convenio con alguna institución bancaria para la administración del fondo de pensiones a través de un fideicomiso tal como lo establece la Ley, por otra parte no proporcionó evidencia de que se esté aplicando algún tipo de deducción a los trabajadores con cargo al fondo de pensiones; tampoco proporcionó el número de trabajadores pensionados al primer semestre de 2017, sin embargo con información proporcionada por el municipio en el ejercicio de 2016 se conoce de 4 pensionados, los cuales reciben sus beneficios con cargo al presupuesto estatal al no estar operando aún el sistema de pensiones conforme a la Ley publicada.

En resumen de los ocho municipios que ya cuentan con una normativa para crear un régimen propio de pensiones, solo seis están ya operándolo conforme a la Ley correspondiente, los otros dos aún no contratan al fideicomiso y están operando de forma irregular:

- De los 30 municipios restantes, tres de ellos Arteaga, Matamoros, y Nava, cuentan ya con un convenio de afiliación de su personal al régimen de seguridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social.
 - Arteaga: este municipio optó por afiliar a sus trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) desde el 01 de mayo de 2011, mucho antes de la entrada en vigor de la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en octubre de 2014, sin embargo, no se presentó evidencia del pago de aportaciones trabajador – patrón, al IMSS, ni de las retenciones a los trabajadores por concepto de pensiones, solo identificaron las retenciones de gastos médicos.
 - Matamoros: este municipio optó por afiliar a sus trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) desde el año 2007, cinco años antes de la entrada en vigor de la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila, sin embargo, no presentó documentación soporte que permita validar el pago de aportaciones trabajador – patrón, al IMSS, ni de las retenciones a los trabajadores por concepto de pensiones

- Nava: este municipio optó por afiliar a sus trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) desde el año 2008, mucho antes de la entrada en vigor de la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Coahuila de Zaragoza, al igual que en el caso anterior, este municipio solo presentó copia del convenio con el IMSS pero no presentó evidencia del pago de cuotas al IMSS ni de las retenciones hechas a sus empleados para sus pensiones.
- Los otros 27 municipios restantes no cuentan con avances significativos en la implementación de un sistema de pensiones

Municipio	Autorización del Congreso para afiliar a su personal al IMSS	Evidencia convenio con IMSS	Evidencia aportaciones al IMSS	Empleados en Activo	Pensionados	Comentario
Abasolo	POE 11/12/2015	No	No	138	0	
Allende	POE 05/04/2016					No atendió requerimiento de información
Candela	POE 29/12/2015	No	No	153	12	
Castañeros	POE 19/02/2016	No	No	255	13	
Escobedo	POE 11/12/2015	No	No	75	0	
Francisco I. Madero	POE 11/12/2015	Si	No	ND	ND	Envío convenio con IMSS, solo existe evidencia de afiliación de personal de seguridad pública, no presentó evidencia del pago de aportaciones ni retenciones.
General Cepeda	POE 11/12/2015	Si	No	89	0	No es posible validar que los 89 empleados estén afiliados al IMSS y estén pagando aportaciones.
Guerrero	POE 29/12/2015	No	No	ND	ND	No presentó documentación soporte, no es posible validar que se tenga convenio con IMSS, proporcionó copia de convenio de IMSS con otro municipio.
Hidalgo	POE 29/12/2015					No atendió requerimiento de información
Jiménez	No	No	No	ND	ND	Envío oficio señalando que no cuenta con ningún tipo de seguridad social.
Juárez	POE 29/12/2015	No	No	ND	ND	Envío oficio señalando que no cuenta con ningún tipo de seguridad social.
Lamadrid	POE 19/02/2016	No	No	85	0	
Morelos	POE 29/12/2015	No	No	ND	ND	Envío oficio señalando que no cuenta con ningún tipo de seguridad social.
Múzquiz	POE 11/12/2015	No	No	598	66	Señaló que la Ley para crear un organismo simplificado para sus pensiones está en proceso de análisis en el H. Congreso del Estado.
Nadadores	POE 19/02/2016	No	No	ND	ND	
Ocampo	POE 11/12/2015	No	No	130	0	
Parras	POE 11/12/2015	No	No	435	146	
Progreso	POE 29/12/2015	No	No	55	0	
Sabinas	POE 11/12/2015	No	No	514	ND	
Sacramento	POE 11/12/2015	No	No	ND	ND	Envío oficio aclarando que realizó ante la Secretaría del Trabajo del Estado el trámite para afiliar a su personal al IMSS, sin embargo no se concluyó por no cumplir con el requisito de salarios mínimos que exige el IMSS
San Buenaventura	POE 11/12/2015	No	No	221	38	
San Juan de Sabinas	POE 11/12/2015	No	No	371	49	
San Pedro	POE 29/12/2015	No	No	670	134	
Sierra Mojada	POE 11/12/2015	No	No	ND	ND	Envío oficio señalando que no cuenta con ningún tipo de seguridad social.
Viesca	POE 29/12/2015	No	No	365	0	Informó que está en proceso de afiliación a sólo 25 trabajadores
Villa Unión	POE 11/12/2015	No	No	132	5	
Zaragoza	POE 29/12/2015	No	No	242	30	Señaló que la Ley para crear un organismo simplificado para sus pensiones está en proceso de análisis en el H. Congreso del Estado.

De acuerdo con la información proporcionada por los 27 municipios, estos suman 493 pensionados, quienes actualmente están recibiendo sus beneficios bajo esquemas irregulares, sin certeza de su sostenibilidad y con cargo al presupuesto municipal.

De acuerdo con las valuaciones actuariales que ha presentado esta entidad fiscalizadora, considerando que los municipios logren en el corto plazo la afiliación de todo su personal al IMSS, el costo fiscal (pasivo) que estos 493 trabajadores pensionados más 21 pensionados de Arteaga (514 pensionados) implica para los municipios sería por aproximadamente 708.4 millones de pesos, ya que la afiliación no incluiría a los trabajadores que ya están pensionados, y su costo continuará corriendo a cargo de los municipios.

Lo anterior, se proyecta como ya se comentó considerando que se diera el supuesto de que los municipios sin sistema propio logren la afiliación de sus trabajadores al IMSS, para lo cual deben cubrir diversos aspectos entre los que destacan:

- La obligación de pagar a sus trabajadores un salario base de cotización no menor a 3.5 veces el salario mínimo vigente.
- La realización de una evaluación diagnóstica sobre la salud del trabajador con el riesgo de que la institución no acepte la afiliación del trabajador por presentar preexistencia médica, o bien se finque un capital constitutivo para cubrir el costo de los tratamientos y así poder aceptar la afiliación.
- El hecho de que los trabajadores, sin importar el tiempo que lleven laborando para el municipio, son afiliados como trabajadores de nuevo ingreso, es decir que pierden su antigüedad.

Ahora bien, si no se procede a la afiliación al IMSS y a las pensiones que actualmente corren a cargo de los municipios se suman las de la generación actual y las de las nuevas generaciones, con base en el balance actuarial presentado en 2014, se estima un pasivo actuarial de 34,090.7 millones de pesos a cargo de los municipios.

Es importante destacar que para la afiliación al IMSS se debe de contemplar las siguientes consideraciones:

- En relación al personal en activo, en el momento de su afiliación perdería su antigüedad, empezaría a cotizar como personal de nuevo ingreso, la afiliación permitida por el IMSS no contempla la antigüedad de sus trabajadores en activo, por lo que el año de afiliación será el año cero, sin importar la antigüedad del trabajador al servicio del municipio, para la institución de seguridad social es un trabajador de nuevo ingreso, lo que afecta principalmente a los trabajadores de mayor edad y de mayor antigüedad.
- La pensión pagada por la institución de seguridad social a los trabajadores en el momento de su jubilación no será superior al 30% del último salario de cotización.
- Si el municipio opta por afiliar a su personal al IMSS actualmente cuenta con personal pensionado, este personal no será reconocido por el IMSS, por lo que el municipio deberá pagar sus pensiones de su propio presupuesto, la ley no contempla esquemas mixtos, no se puede optar por afiliar al personal al IMSS y tener además un organismo centralizado o descentralizado de pensiones, por lo que éstas correrán a cargo del municipio hasta la muerte de los trabajadores pensionados.
- Dado que la modalidad 42 del IMSS que es la que aplicaría a los municipios, abarca pensiones y seguros de salud, en caso de que personal afiliado presente algún padecimiento de salud crónico o enfermedad preexistente, el IMSS le podrá fincar un capital constitutivo al municipio para financiar el tratamiento que le corresponda por no existir reservas en los seguros originadas por otorgar las prestaciones de seguridad social a un trabajador o a los beneficiarios de éste

Protección Social en Salud

Dado que los derechos de los trabajadores abarcan además de los relacionados con una pensión para el retiro por causas como vejez, invalidez o muerte; los relacionados con servicios de salud, se revisó también este otro gran tema de la protección social en los municipios del Estado, de esta manera, a la fecha del cierre de la revisión la situación en materia servicios de salud se resume a continuación:

- Once municipios cuentan con un convenio con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para la prestación de servicios de salud a sus trabajadores:
 - El municipio de Múzquiz presenta un esquema mixto en el que los empleados sindicalizados y algunos de los empleados de confianza están afiliados al ISSSTE, en tanto que el resto del personal recibe la prestación en materia de salud a través del sistema de servicios de salud del estado de Coahuila.
 - El municipio de Frontera complementa los servicios proporcionados por el ISSSTE con consultorios médicos municipales.
- Seis municipios señalaron contar con un convenio con el Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS para la prestación de servicios de salud a sus trabajadores:
 - General Cepeda: presenta un esquema mixto, señala que para algunos de sus empleados cuenta con un esquema de afiliación al IMSS, sin embargo, con la información soporte proporcionada por el municipio a esta entidad fiscalizadora, no es posible verificar que los 89 empleados estén cotizando, por otra parte se señala que se complementan los servicios de salud del IMSS a través de un convenio con el Hospital Universitario de Saltillo, pero este convenio se encuentra vencido desde diciembre de 2014.
 - Guerrero: no presentó documentación soporte por lo que no es posible validar que cuente con un convenio con el IMSS en operación y que se hagan las retenciones al personal, proporcionó copia del Convenio de otro municipio.
 - Villa Unión: solo se tiene evidencia de 14 empleados con servicio médico a cargo del IMSS, se tiene convenio con el Centro de Salud Municipal con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017 y para atender especialidades se canaliza a hospitales particulares con cargo al presupuesto municipal.
- Ocho municipios señalaron contar con esquemas alternativos para la prestación de servicios de salud a sus trabajadores:
 - San Buenaventura: cuenta con consultorios municipales para sus trabajadores y también con la opción de reembolso de gastos médicos en que se incurra, con cargo al presupuesto del municipio.
 - Saltillo cuenta con consultorios municipales para sus trabajadores.
 - Parras: cuenta con consultorios municipales para sus trabajadores, además cuenta con un convenio con la Secretaría de Salud del Estado, para atención de sus trabajadores a cargo de los Servicios de Salud del Estado de Coahuila.
 - Sabinas: contaba con un convenio con la Secretaría de Salud del Estado de Coahuila, mismo que estaba vigente hasta el 31 de diciembre de 2016, no se tiene evidencia de renovación.
 - Ramos Arizpe: cuenta con convenio con el Hospital Universitario de Saltillo para atención de sus trabajadores, la vigencia del convenio es hasta el 31 de diciembre de 2017.
 - Castaños, Lamadrid y Nadadores, señalaron que cuentan con un mecanismo de reembolso de los gastos médicos en que incurren sus trabajadores.
- Once municipios señalaron que no se cuenta en su jurisdicción con mecanismos de protección social en salud: Abasolo, Escobedo, Francisco I. Madero, Jiménez, Juárez, Morelos, Ocampo, Progreso, Sacramento, Sierra Mojada y Viesca.

- Los municipios de Allende e Hidalgo no atendieron el requerimiento de información que les hizo llegar esta Auditoría Superior.

Municipio	Mecanismo de Protección Social en Salud						Seguros proporcionados por el régimen de salud					Seguros de Salud		
	Convenio con IMSS	Convenio con ISSSTE	Consultorios municipales	Convenio con institución de salud pública	Convenio con institución de salud privada	Reembolso	Riesgos de trabajo	Salud	Invalidez y vida	Retiro cesantía edad avanzada y vejez	Guarderías y prestaciones sociales	Atención médica preventiva	Atención médica curativa y maternidad	Rehabilit. física y mental
Candela	No	Si	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	Si
Cuatro Ciéneas	No	Si	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	Si
Múzquiz	No	Si	No	Si	No	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	Si
San Juan de Sabinas	No	Si	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	Si
Zaragoza	No	Si	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	Si
Acuña	No	Si	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	Si
Frontera	No	Si	Si	No	No	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	Si
Monclova	No	Si	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	Si
Piedras Negras	No	Si	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	Si
San Pedro	No	Si	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	Si
Torreón	No	Si	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	Si
Matamoros	Si	No	No	No	No	No	No	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si
Arteaga	Si	No	No	No	No	No	No	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si
Nava	Si	No	No	No	No	No	No	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si
Guerrero	Si	No	No	No	Si	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	No
Villa Unión	Si	No	No	No	Si	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	No
General Cepeda	Si	No	No	Si	No	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	No
San Buenaventura	No	No	Si	No	No	Si	No	Si	No	No	No	Si	Si	No
Saltillo	No	No	Si	No	No	No	No	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si
Parras	No	No	Si	Si	No	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	No
Sabinas	No	No	No	Si	No	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	Si
Ramos Arizpe	No	No	No	No	Si	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	Si
Castaños	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No
Lamadrid	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No
Nadadores	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	No	No	No	No	No
Abasolo	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Escobedo	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Francisco I. Madero	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Jiménez	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Juárez	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Morelos	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Ocampo	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Progreso	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Sacramento	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Sierra Mojada	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Viesca	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No

Pensiones Estatales

De acuerdo con el estudio actuarial realizado para el Instituto de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila (IPTSEC), cuyos resultados se enuncian en el Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2012, presentado por esta entidad fiscalizadora, destaca que se estimó en ese momento que el fondo de pensiones de los trabajadores del estado de Coahuila tendría problemas financieros a partir del año 2023, es decir, que para ese año se agotaría el fondo y se requeriría de aportaciones extraordinarias para el pago de las pensiones resultando sumamente oneroso el costo fiscal en que se estimó que necesariamente se incurriría para cubrir los pasivos actuariales.

El costo proyectado a precios actuales para el patrón (Gobierno del Estado de Coahuila) era de 81.4 millones de pesos, en cinco años este se proyectaba por 91.9 millones de pesos, y para el año 2024 se estimó llegaría a los 307.5 millones de pesos.

Derivado de este escenario, se recomendó dotar de mayor viabilidad financiera al Instituto, para lo cual era necesaria una reforma paramétrica o estructural que implicaba elevar las cotizaciones, modificar el diseño de las prestaciones, o bien una combinación de ambas estrategias. En ese momento se señaló que si se reformaba el fondo de Pensiones del Estado a un esquema de cuentas individuales era posible tener acceso al Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones, lo que permitiría recapitalizar al IPTSEC.

En virtud de lo anterior, se procedió a reformar la Ley de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, bajo un modelo de tipo paramétrico, reconociendo la problemática de insolvencia en que puede caer el fondo de pensiones de los trabajadores del Estado, considerando los cambios demográficos, el aumento de la esperanza de

vida y practicas poco eficientes como las de otorgar pensiones a quienes por su edad o características no requieren de ellas, situaciones que agravan la descapitalización e inviabilidad del IPTSEC por contar con obligaciones crecientes y fuentes de financiamiento limitadas por contar con aportaciones de los trabajadores y patrones insuficientes.

El punto más importante de la reforma fue el de incrementar la aportación a cargo del Gobierno del Estado de un 10.5 por ciento a un 19.9 por ciento sobre el equivalente al sueldo básico de los trabajadores, a fin de avanzar hacia un modelo financieramente sostenible que provea de seguridad social real y efectiva a los trabajadores, incrementando de manera importante los recursos del fondo.

Valuación Actuarial 2016

Dado que la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios señala en su artículo 5, inciso V, que las entidades federativas deberán a partir del ejercicio 2017, presentar un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, el cual como mínimo deberá actualizarse cada tres años. El estudio deberá incluir la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas por la ley aplicable, el monto de reservas de pensiones, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial en valor presente.

De acuerdo con el estudio actuarial al cierre de 2016, el IPTSEC contaba con 13,054 trabajadores activos aportando sus respectivas cuotas, y 910 trabajadores pensionados, así como 1,268 jubilados, es decir que hay 358 personas en retiro que están tramitando su pensión o bien que de alguna manera aún no han logrado acceder al beneficio.

Ahora bien, dentro de los elementos que preocupan está el hecho de que la tasa predio de crecimiento esperado de pensionados es de 10.45 por ciento en tanto que la tasa promedio de crecimiento esperado de los activos es de 0.55 por ciento, lo que marca una tendencia que en el largo plazo la población que recibe una pensión llegara a ser mayor que la población que financia esas pensiones, lo que rompe el esquema de solidaridad intergeneracional minando las reservas del fondo y haciendo insuficientes las aportaciones de patrón y trabajadores para el pago de los beneficios e implicará necesariamente aportaciones extraordinarias con cargo al presupuesto estatal, generando costos fiscales cada vez mayores y la necesidad de una reforma estructural.

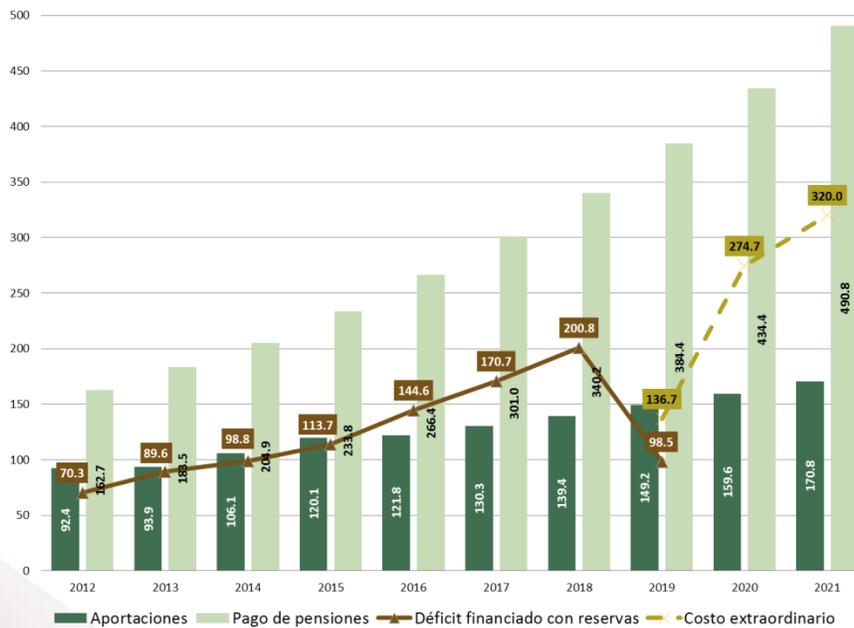
El estudio actuarial señala que en el largo plazo a valor presente, con una reserva de 249.7 millones de pesos más 2,719.8 millones de pesos de aportaciones de la generación actual y 11,153.7 millones de pesos de aportaciones futuras se tendrá un saldo de 14,123.3 millones de pesos para hacer frente a 3,409.7 millones de pesos de obligaciones por pensiones y jubilaciones en curso de pago, más 12,266.8 millones de pesos de la generación actual y 19,915.4 millones de pesos de obligaciones correspondientes a generaciones futuras, lo que acumula obligaciones por 35,591.8 millones de pesos, resultando en un déficit actuarial de -21,468.6 millones de pesos, prácticamente la mitad del presupuesto anual del Estado.

Lo anterior establece que de continuar con su situación actual, el fondo de pensiones de los trabajadores del Estado dependerá de aportaciones extraordinarias con cargo al presupuesto estatal, lo que afectará sensiblemente las finanzas públicas y desviara recursos destinados a inversión pública, gasto social y administración de la función pública, poniendo en riesgo la operación financiera estatal.

De acuerdo con el estudio actuarial el fondo de pensiones del Estado se descapitalizará a más tardar en el año 2020, a partir de ese punto de inflexión el Estado deberá aportar cantidades cada vez mayores para proteger el pago de pensiones de sus trabajadores en retiro.

Ahora bien, de acuerdo con la cuenta pública del IPTSEC, este organismo está operando ya con un déficit, en 2016 recibió 121.8 millones de pesos de cuotas y aportaciones trabajadores patronales y pago pensiones por el orden de los 266.4 millones de pesos, resultando en un déficit de 144.6 millones de pesos, el cual fue cubierto con las reservas previsionales del fondo, de mantenerse el mismo ritmo de gasto (pago de pensiones) y de ingreso (cobro de cuotas) de los últimos 4 años, 13 por ciento y 7 por ciento promedio anual respectivamente, se estima que para el cierre de 2019, se tenga un déficit de 235.2 millones de pesos y reservas de tan solo 98.5 millones de pesos, por lo que a partir de ese año la aportación gubernamental sería de 136.7 millones de pesos, es decir que de acuerdo con la tendencia el fondo quebraría incluso un año antes de lo previsto por los estudios actuariales, para 2020 se proyecta un déficit de 274.7 millones de pesos que deberá ser cubierto por completo con aportaciones extraordinarias y para 2021 el déficit llegaría a los 320 millones de pesos, implicando costos fiscales para el Estado por la misma suma.

Balance Actuarial 2012 – 2016 y proyectado a 2021
(Millones de pesos)



Fuente: Elaborado con cifras de cuentas públicas del IPTSEC

Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación (DIPETRE)

De la misma manera que el IPTSEC, en el Informe del Resultado presentado por la Auditoría Superior del Estado correspondiente a la cuenta pública de 2012, se incluyen los resultados de estudios actuariales de la DIPETRE, en ese informe se señaló que la DIPETRE realizó una reforma paramétrica, modificando los montos de las pensiones y los requisitos para obtenerlas, sin embargo, solo se contemplaron cambios para las generaciones cuyo ingreso fue posterior al año 2000.

De acuerdo con estudios actuariales con cifras al cierre del año 2000, la DIPETRE tenía una reserva de 20.1 millones de pesos, y se le estimó a valor presente un déficit actuarial del orden de los 26,611.9 millones de pesos, dado que el pago de pensiones proyectado era de 36,648.7 millones de pesos, en tanto que para hacer frente a estas obligaciones se proyectó un activo de 10,036.8 millones de pesos, producto de la reserva y las aportaciones futuras, esto es a grupo cerrado es decir, sin considerar generaciones futuras.

A grupo abierto, incluyendo a las nuevas generaciones se proyectó un activo derivado de aportaciones futuras y reserva de 48,315.6 millones de pesos y obligaciones por 54,744.7 millones de pesos, lo que ubica el déficit actuarial en 6,429.2 millones de pesos.

Se estimó además que a partir del año 2014, el fondo de pensiones de la DIPETRE operaría con pérdidas y reservas agotadas, es decir, que estaría quebrado desde ese año y requiriendo aportaciones extraordinarias.

Este escenario implicó la necesidad de una nueva reforma al sistema de pensiones de los trabajadores de la educación, en tal sentido, se señaló en la exposición de motivos de la nueva Ley de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza lo siguiente:

“De acuerdo a los resultados de estudios actuariales, más del 60% de la nómina de trabajadores de la educación en activo se destina al pago de pensiones, su pasivo contingente, equivale actualmente a 39 mil millones de pesos, aunado a eso las reservas se han agotado, por lo que actualmente el Gobierno del Estado debe cubrir anualmente 1000 millones de pesos para que las pensiones puedan ser pagadas a los maestros.

Las proyecciones a futuro, no son nada alentadoras, muestran que, de seguir en esta dirección, los flujos de egresos llegarán a representar porcentajes muy elevados comparados con la nómina del personal activo y se requerirán de subsidios exorbitantes para cubrir las pensiones, lo cual pone en eminente riesgo a los trabajadores de la educación y a sus familias.

De no realizar las modificaciones pertinentes a la normatividad, a finales de la próxima administración el costo del pago de pensiones magisteriales para el Gobierno del Estado crecería a 1,700 millones de pesos anuales alcanzando su punto máximo en 1830 millones de pesos en el año 2030, costo que, al ocupar una enorme parte del presupuesto, resultará impagable.”

Por lo que la nueva ley que entro en vigor a partir del 8 de enero de 2016 contempló los siguientes cambios:

- Modificar gradualmente la contribución mensual obligatoria del trabajador, sobre su salario base a la Dirección de Pensiones hasta llegar al 13% en el año 2023.
- Aumentar gradualmente la aportación del patrón a la Dirección de Pensiones hasta llegar a 13 por ciento en el año 2023.
- Aumentar gradualmente los años de servicio en el caso de pensión por antigüedad.
- Fijar el requisito de edad para obtener una pensión por edad avanzada, cuando el trabajador cuente con por lo menos 15 años de servicio.
- Establecer que se incrementará el bono de permanencia en 10 días anuales del sueldo integrado, al cual podrán acceder los trabajadores afiliados a la sección 38 del SNTE que hayan cubierto los requisitos para obtener su pensión por antigüedad en el servicio, y decidan permanecer voluntariamente en el ejercicio profesional del magisterio.

Valuación Actuarial 2016

Al cierre de 2016 y tras un año de las reformas antes descritas, se tienen los resultados de valuaciones actuariales con dos hipótesis, una con tasa de rendimiento del 3 por ciento y otra con tasa de rendimiento del 4 por ciento

Con el escenario de la tasa de rendimiento de 3 por ciento, se estima a valor presente un monto de obligaciones futuras del orden de los 57,621.6 millones de pesos, y con tasa de rendimiento de 4 por ciento de 46,430.1 millones de pesos.

Valor presente de las Obligaciones DIPETRE (Millones de pesos)

Concepto	Escenario 3.0%	Escenario 4.0%
Pensiones en curso de pago	23,836.4	21,453.1
Generación Actual		
Servicios Pasados	13,537.2	11,513.2
Servicios Futuros	4,922.6	4,101.6
Servicios Totales	18,459.8	15,614.8
Nuevas Generaciones	15,325.4	9,362.1
Total	57,621.6	46,430.1

Fuente: Valuaciones Actuariales del Norte (VAN)

Ahora bien, con tasa de rendimiento de 3 por ciento, se estiman a valor presente aportaciones futuras por 50,084.4 millones de pesos y con tasa de 4 por ciento, las aportaciones se estiman en 39,362.8 millones de pesos, es importante destacar que al momento de la valuación la DIPETRE ya no cuenta con reservas actuariales, el fondo está operando ya descapitalizado y recibiendo aportaciones extraordinarias del Gobierno del Estado.

Valor Presente de Aportaciones Futuras (Millones de pesos)

Concepto	Escenario 3.0%	Escenario 4.0%
Activos		
Generación Actual	4,962.1	4,686.3
Nuevas Generaciones	45,122.2	34,676.5
Total	50,084.4	39,362.8

Fuente: Valuaciones Actuariales del Norte (VAN)

Con base en las cifras anteriores se estima un déficit actuarial de 7,357.3 millones de pesos en el primer escenario (rendimiento de 3 por ciento) y de 7,067.3 en el segundo escenario (rendimiento del 4 por ciento).

Balance Actuarial DIPETRE (Millones de pesos)

Concepto	Escenario 3.0%	Escenario 4.0%
Obligaciones (pago de pensiones)	57,621.6	46,430.1
Aportaciones (cuotas)	50,084.4	39,362.8
Total (Balance Actuarial)	-7,537.3	-7,067.3

Fuente: Valuaciones Actuariales del Norte (VAN)

El trabajo de valuación actuarial presenta un escenario hipotético alternativo, en el cual no se contempla el efecto de las reformas al sistema de pensiones de los trabajadores de la educación, en este escenario y con una tasa de rendimiento de 3 por ciento, el déficit actuarial se dispara a 33,781.4 millones de pesos, en tanto que con una tasa de rendimiento de 4 por ciento, el déficit sería de 29,774.9 millones de pesos, es decir que las reformas al sistema de pensiones de la DIPETRE implican ahorros en los flujos de egresos por lo que disminuyen los déficit actuariales, sin embargo no se logra dar viabilidad financiera al fondo y bajo las condiciones actuales la DIPETRE seguirá requiriendo de aportaciones extraordinarias.

Conclusiones y Recomendaciones

El estudio de la situación en materia de pensiones y protección social arroja resultados importantes y delinea una importante agenda de trabajo para el futuro próximo, por un lado está la problemática de poco avance que registran los municipios en la atención a lo dispuesto por la Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, al primer semestre de 2017 solo seis municipios cuentan con un organismo propio a cargo de las pensiones de sus trabajadores, dos municipios más tienen una Ley aprobada para operar con un ente propio la administración de sus pensiones, pero aún no establecen la mecánica de administración de los recursos por medio de un Fideicomiso.

Otros tres municipios, cuentan ya con un convenio de afiliación de su personal al IMSS, mismo que se tenía de manera previa a la Ley Marco que data desde el año 2014, sin embargo, estos municipios no han podido demostrar que la totalidad de su personal este afiliado al IMSS, dos de estos tres municipios están de hecho pagando pensiones bajo un esquema irregular, por trabajadores no reconocidos por la institución federal.

El resto de los municipios no han concluido un proceso de afiliación o de creación de un ente propio que administre sus pensiones, dos municipios señalan que existe ya un proyecto de Ley para crearlo, pero no han avanzado de este punto, el resto se perfila para afiliar a su personal al IMSS, sin embargo, por diferentes razones entre las cuales destaca la insuficiencia economía para cumplir con el requisito de salarios mínimos para poder proceder a su afiliación.

En virtud de lo anterior, se recomienda que las administraciones municipales realicen un esfuerzo presupuestal para otorgar el salario mínimo necesario a sus trabajadores (3.5 salarios mínimos) a fin de que puedan ser afiliados, considerando los problemas más generales que vienen implícitos con la afiliación al seguro social (no se reconoce antigüedad, las pensiones son bajas, en promedio de un 30 por ciento del salario del trabajador y se corre el riesgo de que se finquen capitales constitutivos).

Ahora bien para aquellos municipios que cuenten con las condiciones adecuadas para crear un sistema de pensiones deberán realizar las acciones necesarias para contar con una Ley aprobada, instituir un fideicomiso y dar suficiencia financiera a la reserva para el reconocimiento de las pensiones que actualmente se pagan con cargo a su presupuesto.

Es necesario destacar que la Ley fijó como plazo para la implementación de los sistemas municipales de pensiones el 15 de enero de 2016, por lo que 32 de los 38 municipios están incumpliendo con esta disposición, es necesario que se subsane esta omisión para evitar que los responsables sean objeto de una promoción de responsabilidades administrativas ya que el artículo 34 de la Ley señala que:

“Los Municipios que no implementen los sistemas de pensiones en el plazo y términos que señala ésta ley, serán sancionados de conformidad con lo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza, y las demás disposiciones aplicables”.

En tanto que el artículo 35 a su vez establece que:

“Las responsabilidades administrativas se fincarán, a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los que, por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa, mala fe o negligencia por parte de los mismos”.

En relación con los mecanismos de protección social en salud, también es necesario que se formalice en la mayor parte de las entidades federativas esta prestación, preferentemente mediante la firma de algún convenio con alguna institución pública de salud, ya sea estatal o federal, a fin de dejar de lado esquemas como el reembolso que generan incertidumbre en un derecho constitucional y humano de los trabajadores, es grave en este contexto que once municipios declaren que no tienen ningún mecanismo ni formal ni informal para la prestación de servicios de salud en favor de sus trabajadores.

Por su parte en relación con las pensiones estatales las de los trabajadores al servicio del Estado y las de los trabajadores de la educación están en riesgo e implican un desequilibrio financiero para el Gobierno del Estado, el Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado (IPTSEC) está operando un fondo al que le quedan cuando mucho dos años de suficiencia, para después implicar costos fiscales a cargo del presupuesto del Estado, por su parte la Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación (DIPETRE) ya no tiene reservas actuariales, por lo que está ya demandando aportaciones extraordinarias.

Ambos regímenes de pensiones han pasado ya por reformas paramétricas que han modificado cuotas y años de cotización, pero estas reformas no han sido suficientes para proporcionar viabilidad financiera, por lo que es necesario analizar el tema a profundidad y buscar alternativas de reformas estructurales que resuelvan de manera definitiva el problema.

**Evolución de la Deuda Pública
del Estado de Coahuila
De 2011 al mes de septiembre
de 2017**



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



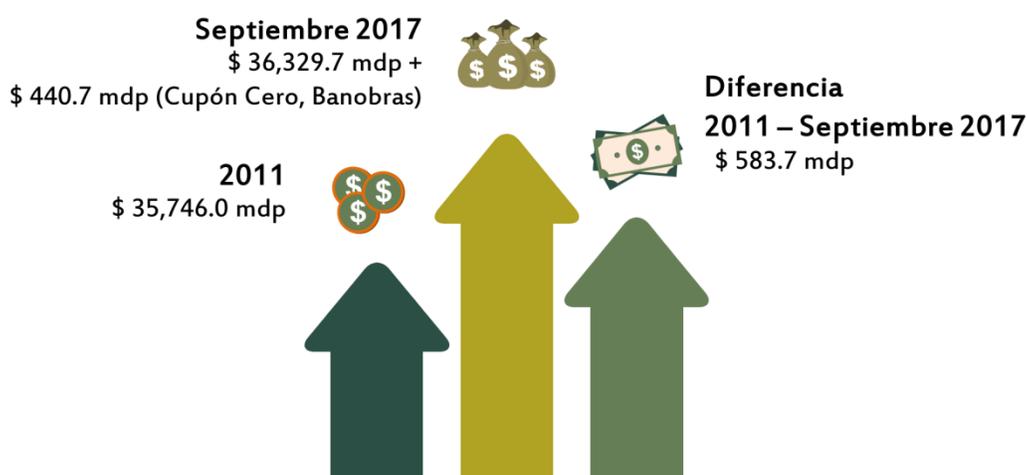
**Informe Anual
de Resultados**
2016

Evolución de la Deuda Pública del Estado de Coahuila De 2011 al mes de septiembre de 2017

Al cierre del ejercicio 2011, la deuda pública del estado de Coahuila de Zaragoza presentó un saldo neto de 35,746.0 millones de pesos, así mismo al mes de septiembre de 2017, el saldo de la deuda ascendió a 36,329.7 millones de pesos, más un crédito con Banobras bajo la modalidad de “Cupón Cero” por 440.7 millones de pesos.

Si bien el monto total de la deuda actual (al mes de septiembre) es superior a la registrada al cierre de 2011 por 583.7 millones de pesos, es conveniente abordar ese saldo de la deuda considerando el valor del dinero en el tiempo.

Monto de la Deuda en Millones de Pesos



Fuente: Cuentas Públicas 2011 – 2016 e Informe de Avance de Gestión Financiera 2do Trimestre 2017 del Gobierno del Estado de Coahuila.

Bajo las condiciones crediticias con las que cerró la deuda estatal en 2011, se tenía un saldo de 35,746.0 millones de pesos dividido en 25 créditos con 11 instituciones bancarias, de los cuales de acuerdo con la Cuenta Pública del Estado correspondiente al año 2012, seis estaban contratados a una tasa de TIIE+2.75; tres a una tasa de TIIE+3.50; uno a una tasa de TIIE+2.95, y otro más a una tasa de TIIE+1.62.

Si se trae a valor presente al 30 de septiembre de 2017 dicho saldo, considerando la inflación, con la finalidad de capturar el valor real del dinero a precios de 2017, se calcula que el monto del principal más intereses sería de 75,207.6 millones de pesos; es decir, que sin considerar amortizaciones y pagos de intereses así como reestructuras, el valor de la deuda de 2011 al sexto mes del año en curso sería 110.4% mayor, es decir, sería de 39,461.6 millones de pesos más, lo que significa que se doblaría el monto de la deuda; es importante aclarar que esta estimación contempla el costo de oportunidad en que se hubiera incurrido de no haberse llevado a cabo los procesos de reestructura, así como las amortizaciones y los intereses pagados; a lo que se suma el cambio del valor del dinero en el tiempo es decir la inflación.

**Estimación Hipotética del Valor de la Deuda vigente en 2011
a precios de junio de 2017
(Sin considerar amortizaciones, nuevos créditos y reestructuras)
(Millones de pesos)**

Institución Financiera	2011	Tasa de Interés	VF + I 2012	VF + I 2013	VF + I 2014	VF + I 2015	VF + I 2016	VF + I 2017 (al 30 de Septiembre)
INTERACCIONES	11,354.0	TIIE+2.75	12,645.9	13,940.2	15,267.8	16,449.7	19,038.3	23,708.6
BANORTE	6,689.0	TIIE+2.75	7,450.1	8,212.6	8,994.7	9,691.0	11,216.1	13,967.5
BANCOMER	3,783.0	TIIE+2.75	4,213.5	4,644.7	5,087.0	5,480.8	6,343.3	7,899.4
MIFEL	1,512.0	TIIE+3.50	1,695.8	1,882.6	2,076.6	2,253.2	2,625.2	3,248.3
BANAMEX	1,479.0	TIIE+2.75	1,647.3	1,815.9	1,988.8	2,142.8	2,480.0	3,088.3
SANTANDER	2,149.0	TIIE+2.75	2,393.5	2,638.5	2,889.8	3,113.5	3,603.4	4,487.4
BANSI	427.0	TIIE+2.75	475.6	524.3	574.2	618.6	716.0	891.6
MULTIVA	4,939.0	TIIE+3.50	5,539.4	6,149.5	6,783.2	7,360.2	8,575.4	10,725.9
HSBC	1,360.0	TIIE+3.50	1,525.3	1,693.3	1,867.8	2,026.7	2,361.3	2,953.5
BANCO DEL BAJÍO	1,373.0	TIIE+2.95	1,532.1	1,692.1	1,851.5	2,004.2	2,323.8	2,897.2
BANOBRAS	681.0	TIIE+1.62	750.5	818.5	886.8	945.3	1,083.0	1,339.7
Saldo	35,746.0		39,869.0	44,012.1	48,268.3	52,085.9	60,365.8	75,207.6

Fuente: Elaborado con información de Cuentas Públicas 2011-2016 e
Informe de Avance de Gestión Financiera Tercer Trimestre 2017 del estado de Coahuila de Zaragoza

Reestructuración 2011

Ahora bien, es importante destacar que en 2011 se implementó un proceso de reestructura de la deuda, el 19 de agosto de 2011 fue publicado el Decreto número 534 en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza a través del cual se autoriza al Gobierno del Estado la contratación de créditos con instituciones financieras por un monto de hasta 35,831.0 millones de pesos para la reestructuración de la deuda, buscando mejores condiciones de mercado, tanto en plazo como en tasa.

El proceso de reestructura tuvo como finalidad principal convertir a largo plazo una deuda inviable de corto plazo por 11,028.0 millones de pesos, dando margen de maniobra al Gobierno del Estado, ya que los ingresos de libre disposición con que se contó a lo largo del año, de acuerdo a la Cuenta Pública 2011, fueron por el orden de los 11,404.2 millones de pesos, es decir, que para pagar esa deuda de corto plazo hubiera sido necesario no destinar recursos a gasto operativo, o bien, a inversión pública.

Para dimensionar el significativo monto de la deuda de corto plazo, se puede señalar que en 2011 el gasto anual total en servicios personales fue del orden de los 13,891.6 millones de pesos, y la inversión pública de ese año fue de 9,604.9 millones de pesos.

Este proceso de reestructura incluyó también la deuda de largo plazo no en su momento autorizada por el H. Congreso del Estado por 18,009.0 millones de pesos, lo que fue ya señalado por esta Auditoría Superior en el Informe del Resultado de la Cuenta Pública de 2011 en la Sección B Auditoría de Cumplimiento Financiero del Tomo 1, correspondiente a Poderes y Organismos Autónomos, y fue objeto de proceder legalmente conforme a la normatividad vigente. Así mismo, se incluyeron 6,503.0 millones de pesos de largo plazo que si contaban con la autorización del Legislativo. En suma, se reestructuraron 35,540.0 millones de pesos.

Reestructuración 2011 en Millones de Pesos



Fuente: Cuentas Públicas del Gobierno del Estado de Coahuila

El saldo reestructurado se distribuyó en nueve instituciones financieras; como garantía de pago para el respaldo de los créditos, se comprometió a un Fideicomiso de Administración y Pago el 82.68% de las participaciones del Estado, el 100% del Impuesto Sobre Nóminas y el 25% del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Así mismo, dos instituciones financieras (Banco del Bajío y Banobras), cuyos créditos fueron contratados antes del 30 de septiembre de 2011, no participaron en el proceso de reestructura. Dichos créditos fueron garantizados con el 10.17% de las participaciones del Estado. Como resultado, el saldo total de la deuda al cierre del ejercicio 2011 se distribuyó en 11 entidades financieras.

De acuerdo con el informe público sobre la reestructura presentado por la Secretaría de Finanzas del Estado de Coahuila, derivado de dicho proceso la tasa de interés promedio ponderada de las obligaciones contraídas originalmente a largo plazo pasó de 7.85 a 7.55%, en tanto que la de los créditos de corto plazo reestructurados a largo plazo pasó de 9.67 a 7.49%. Así mismo, el plazo promedio ponderado para el cumplimiento de las obligaciones pasó de nueve a 20 años.

Trayectoria de la Deuda 2011-2015 (Primer Semestre)

Partiendo del cierre del ejercicio 2011, el saldo deudor pasó en 2012 de 35,746.0 millones de pesos a 35,680.7 millones de pesos, el principal se disminuyó en 65.4 millones de pesos producto de amortizaciones por ese mismo importe, también se pagaron en ese periodo 2,756.4 millones de pesos de intereses y 149.8 millones de pesos por concepto de comisiones, gastos y coberturas.

En 2013, el principal de la deuda estatal pasó a 34,854.9 millones de pesos, lo que significa una disminución respecto del saldo deudor de 2012 del orden de los 825.8 millones de pesos, producto de las amortizaciones efectuadas durante dicho ejercicio, así mismo se erogó un total de 2,595.0 millones de pesos por concepto de pago de intereses y 248.1 millones de pesos por concepto de comisiones, gastos y coberturas.

Para el cierre del ejercicio 2014, se pagaron amortizaciones a los diferentes créditos sumando 586.4 millones de pesos, por lo que el saldo del capital de la deuda disminuyó en esa misma proporción, quedando en 34,268.5 millones de pesos, así mismo se pagaron 2,251.3 millones de pesos de intereses y 420.8 millones de pesos para sufragar gastos de comisiones y coberturas.

Trayectoria de la Deuda 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
Intereses \$ 2,756.4 mdp		Intereses \$ 2,595.0 mdp	Intereses \$ 2,251.3 mdp	
Comisiones, gastos y coberturas \$ 149.8 mdp		Comisiones, gastos y coberturas \$ 248.1 mdp	Comisiones, gastos y coberturas \$ 420.8 mdp	
Saldo deudor \$ 35,746.0 mdp		Amortizaciones \$ 65.4 mdp	Amortizaciones \$825.8 mdp	Amortizaciones \$ 586.4 mdp
		Saldo deudor \$ 35,680.7 mdp	Saldo deudor \$ 34,854.9	Saldo deudor \$34,268.5 mdp

Fuente: Elaborado con información de Cuentas Públicas 2011–2014 del Estado de Coahuila de Zaragoza

De esta manera, al cierre del mes de junio de 2015 el saldo de la deuda original que se tenía en 2011 fue del orden de los 33,941.2 millones de pesos, a lo que habría que sumar tres nuevos créditos por 2,564.5 millones de pesos para el pago a compromisos de corto plazo con proveedores, contratistas y prestadores de servicios, por lo que el saldo total quedó en 36,375.5 millones de pesos.

De la deuda original se disminuyó un total de 327.2 millones de pesos, producto del pago de amortizaciones por el orden de los 230.4 millones de pesos a las nueve instituciones financieras acreedoras de deuda reestructurada, así como 96.8 millones de pesos amortizados a la deuda con Banco del Bajío y Banobras, misma que no había sido reestructurada. De la deuda contratada en 2015 para el pago de proveedores, se realizaron amortizaciones por 130.2 millones de pesos, por lo que al cierre del primer semestre del año 2015, estos nuevos créditos contratados con Multiva y Bansi pasaron de 2,564.5 millones de pesos a 2,434.3 millones de pesos.

Saldo y Pagos de la Deuda Pública del Estado de Coahuila 2011–2015 (al 30 de junio) (Millones de pesos)

Institución Financiera	2011	2012	2013	2014	2015 al 30 de junio
BVA BANCOMER	3,782.9	3,782.9	3,705.4	3,659.1	3,633.2
BANOBRAS	681.0	623.8	566.7	509.5	481.0
BANORTE	6,689.5	6,689.5	6,552.4	6,470.5	6,424.1
INTERACCIONES	11,353.3	11,353.3	11,120.5	10,981.5	10,904.6
BANCO DEL BAJÍO	1,373.2	1,373.2	1,295.3	1,178.4	1,110.0
SANTANDER SERFIN	2,149.4	2,149.4	2,105.3	2,079.0	2,063.9
BANCA MIFEL	1,511.8	1,511.8	1,480.8	1,462.3	1,452.2
HSBC	1,360.2	1,352.0	1,324.3	1,307.6	1,298.2
MULTIVA	4,939.0	4,939.0	4,837.7	4,777.3	4,743.4
BANAMEX	1,478.5	1,478.5	1,448.2	1,430.1	1,420.5
BANSI	427.2	427.2	418.4	413.2	410.1
MULTIVA15 (C/P)					
MULTIVA 1					1,220.6
MULTIVA 2					878.9
BANSI					334.8
Saldo	35,746.0	35,680.7	34,854.9	34,268.5	36,375.5

Datos Informativos

Nuevos Créditos	2,564.5
Pago a proveedores	2,564.5

Gastos de Reestructura 2015

A) Amortizaciones	190.0	65.4	825.8	586.4	457.4
B) Reestructura	1,859.0				
C) Intereses	656.3	2,756.4	2,595.0	2,251.3	
D) Honorarios, Comisiones, Asesorías y Coberturas		149.8	248.1	420.8	
Servicio de la Deuda (B+C+D)	2,515.3	2,906.2	2,843.1	2,672.1	-

Dato Informativo

Nuevo crédito pago a proveedores 2015 **2,564.5**

Fuente: Elaborado con información de Cuentas Públicas 2011–2014 e Informes de Avance de Gestión Financiera del Primer y Segundo trimestre de 2015 del Estado de Coahuila de Zaragoza

Sumando los anteriores movimientos al ejercicio 2011, se tiene que durante el periodo de 2011 a junio de 2015 se pagaron 2,125.0 millones de pesos por concepto de amortizaciones, de los cuales 1,935.0 millones de pesos disminuyeron el saldo de la deuda original. Sin embargo, con la suma de los 2,564.5 millones de pesos contratados en 2015 para el pago de proveedores, la variación de la deuda en el periodo de análisis resultó en un incremento neto de 629.5 millones de pesos en relación al saldo original.

Pagos y Variaciones de la Deuda Pública del Estado de Coahuila 2011–2015 (al 30 de junio) (millones de pesos)

Ejercicio	Amortizaciones antes de reestructura 2011	Amortizaciones después de reestructura 2011	Intereses	Comisiones, gastos y coberturas	Costo del Servicio de la Deuda	Nuevos Créditos	Variación Nominal
2011	190.0		656.3	1,859.0	2,515.3		
2012	65.4	65.4	2,756.4	149.8	2,906.2		-(65.3)
2013	825.8	825.8	2,595.0	248.1	2,843.1		-(825.8)
2014	586.4	586.4	2,251.3	420.8	2,672.1		-(586.4)
Primer Semestre de 2015	457.4	457.4	-	-	-	2,564.5	2,107.0
Total	2,125.0	1,935.0	8,259.0	2,677.7	10,936.7	2,564.5	629.5

Fuente: Elaborado con información de Cuentas Públicas 2011–2014 e Informes de Avance de Gestión Financiera del Primer y Segundo trimestre de 2015 del Estado de Coahuila de Zaragoza

Reestructuración 2015

El 21 de noviembre de 2014 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza el Decreto 642, en el cual se autorizó al estado de Coahuila, por conducto del titular del Poder Ejecutivo del Estado o de la Secretaría de Finanzas, a reestructurar y/o refinanciar la deuda pública del Estado.

También se autorizó al estado de Coahuila llevar a cabo la contratación de uno o varios financiamientos con instituciones financieras mexicanas y/o la colocación de instrumentos de deuda en el mercado nacional de valores, ya sea directamente o a través de fideicomisos, hasta por un monto de 37 mil millones de pesos, los recursos derivados de estos financiamientos deberían destinarse a las inversiones públicas productivas consistentes en la reestructura y/o refinanciamiento de la deuda pública directa del Estado.

Se autorizó además la contratación de un monto por hasta un 5.0% de endeudamiento adicional (1,850 millones de pesos), a fin de cubrir accesorios legales y financieros relacionados con el proceso de reestructura y/o refinanciamiento.

Adicionalmente, se autorizó al estado de Coahuila para que celebre y/o modifique las operaciones financieras de cobertura y renovaciones que se consideren necesarias por el plazo que se estime indispensable, con la finalidad de disminuir riesgos económicos y financieros que se puedan derivar de los empréstitos que se contraigan. En el proceso de reestructura se consideró un plazo máximo de 30 años, incluyendo cualquier plazo de gracia para pago de capital e intereses.

Como resultado de lo anterior, en el mes de julio de 2015 se celebraron 10 contratos de reestructura y/o contratos simples con diferentes instituciones bancarias por los saldos insolutos al 30 de junio de 2015, buscando mejores condiciones de mercado y un flujo de pagos que permita liberar recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y del Impuesto Sobre Nóminas (ISN).

Así mismo, el 01 de diciembre de 2015 se contrató con Multiva un crédito simple por 830 millones de pesos a liquidarse en 12 meses durante 2016.

Proceso para Reestructuración 2015



Fuente: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila.

Como resultado del proceso de financiamiento, la tasa de interés promedio ponderada pasó de 6.1 a 5.7% en 2015, lo que significó una disminución de cuatro décimas de punto porcentual; así mismo, el plazo promedio ponderado se incrementó, al pasar de 16.2 años en 2014 a 20.5 años en 2015.

Lo anterior permitió liberar recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y del Impuesto Sobre Nóminas (ISN) comprometidos en los fideicomisos de pago vigentes hasta junio de 2015, por lo que se espera una mayor disponibilidad de recursos para atender otras necesidades de gasto en el Estado.

La mayor parte de la deuda (11,000.0 millones de pesos, equivalentes al 29.9% de las obligaciones financieras del Estado) se concentró en una sola institución bancaria, Multiva S.A., a un plazo de 25 años y una tasa de interés de TIIE+1.92.

Un total de 21,783.6 millones de pesos del saldo deudor (59.2% de las obligaciones financieras del Estado) se quedaron en el plazo de 20 años, concentradas en cinco instituciones financieras (BBVA Bancomer, Banorte, Interacciones, Santander Serfin y HSBC), sin embargo, la tasa de interés mejoró al pasar de TIE+2.75 a TIE+2.40 con Banorte, TIE+1.94 con Interacciones, TIE+2.62 con Santander Serfin, TIE+2.25 con HSBC, en tanto que con Bancomer se dejó la misma tasa de TIE+2.75.

El crédito con Banobras pasó de 509.5 millones de pesos a 3,984.0 millones de pesos, y la tasa aumentó pasando de TIE+1.51 a TIE+1.69, pero el plazo de vencimiento se duplicó, al pasar de 15 a 30 años.

El crédito denominado Cupón Cero se mantiene en 596.9 millones de pesos, con la misma tasa y plazo, además se señaló que se contrató un crédito adicional de corto plazo (12 meses) con Multiva por 830.0 millones de pesos.

Nuevas Condiciones de la Deuda Estatal por el proceso de reestructura

Institución Financiera	Al 31 de diciembre de 2014					Al 31 de diciembre de 2015				
	Saldo	Tasa	Plazo	Tipo de crédito	Garantía	Saldo	Tasa	Plazo	Tipo de crédito	Garantía
BVA BANCOMER	3,659.1	TIE+2.75	20 años	Simple		3,620.5	TIE+2.75	20 años	Simple	
BANORTE	6,469.9	TIE+2.75	20 años	Simple		6,402.3	TIE+2.40	20 años	Simple	Participaciones Federales
INTERACCIONES	10,982.2	TIE+2.75	20 años	Simple	Participaciones Federales, 25%	8,333.9	TIE+1.94	20 años	Simple	Federales
SANTANDER SERFIN	2,078.6	TIE+2.75	20 años	Simple	FAFEF y 100% ISN	2,057.1	TIE+2.62	20 años	Simple	
BANCA MIFEL	1,462.5	TIE+2.75	20 años	Simple						
HSBC	1,307.5	TIE+2.75	20 años	Simple		1,293.8	TIE+2.25	20 años	Simple	Participaciones Federales
MULTIVA	4,777.2	TIE+2.75	20 años	Simple		11,822.5	TIE+1.92	25 años	Simple	Federales
BANAMEX	1,430.6	TIE+2.75	20 años	Simple						
BANSI	413.0	TIE+2.75	20 años	Simple						
MULTIVA15 (C/P)						830.0	TIE+3.00	1 año	Simple	N/A
BANCO DEL BAJÍO	1,178.2	TIE+2.95	15 años	Simple						
BANOBRAS	509.6	TIE+1.51	15 años	Simple	Participaciones Federales	3,983.8	TIE+1.69	30 años	Simple	Participaciones Federales
PROFISE (Cupón Cero)	575.2	8.67%	20 años	Simple		575.2	8.67%	20 años	Simple	Federales
	21.7	8.84%				21.7	8.84%			
Total	34,268.4					36,683.8				
Total + Crédito C/P	34,268.4					37,513.8				
Total + Crédito C/P+PROFISE	34,865.3					38,110.7				

Fuente: Elaborado con información de Cuentas Públicas 2014 y 2015 del Estado de Coahuila de Zaragoza

Trayectoria de la Deuda 2015–2017 (al 30 de Septiembre) y nueva Reestructura

Al cierre del ejercicio 2015, una vez realizado el proceso de reestructura de la deuda estatal, se presentó un saldo de la deuda del orden de los 37,513.8 millones de pesos como resultado de las obligaciones registradas originalmente en el ejercicio 2011, más tres créditos para el pago a proveedores que sumaron 2,564.5 millones de pesos solicitados en el primer semestre de 2015, así como otro crédito a corto plazo (12 meses) por 830.0 millones de pesos solicitado durante el segundo semestre de 2015.

Durante todo el ejercicio 2015 se amortizó un total de 541.3 millones de pesos, por lo que el capital de la deuda original de 2011 se disminuyó en ese mismo importe. Es importante destacar que de estas amortizaciones, 410.9 millones de pesos correspondieron a pago del monto deudor original de 2011 y 130.4 millones de pesos para el pago de amortizaciones a los nuevos créditos contratados en 2015, así mismo se pagaron 2,184.1 millones de pesos de intereses y 546.3 millones de pesos por comisiones, gastos y coberturas.

Al cierre de 2016 el saldo total de la deuda disminuyó respecto del 31 de diciembre de 2015 en 1,019.8 millones de pesos, llegando a los 36,494.0 millones de pesos, es importante señalar que se liquidó el crédito de corto plazo por 830 millones de pesos contratado con Banca Multiva en el año 2015, por lo que las amortizaciones a los pasivos de largo plazo fueron por 189.8 millones de pesos.

Trayectoria de la Deuda 2015 y 2016

Durante	Cierre	Cierre
2015	2015	2016
Pago de amortizaciones totales \$ 541.3 mdp	Saldo deudor \$ 37,513.8 mdp	Se liquidó crédito de corto plazo \$ 830.0 mdp
Para deuda original \$ 410.9 mdp	(+) 3 Créditos para pago a proveedores \$ 2,564.5 mdp	Se pagaron amortizaciones a pasivos de largo plazo \$ 189.8 mdp
Para nuevos créditos contratados en 2015 \$ 130.4 mdp	(+) Crédito a corto plazo \$ 830.0 mdp	Saldo deudor \$ 36,494.0 mdp
Pago de intereses totales \$ 2,184.1 mdp		
Pago de comisiones, gastos y coberturas totales \$ 546.3 mdp		

Fuente: Elaborado con información de Cuentas Públicas 2015 y 2016 del Estado de Coahuila de Zaragoza

Por su parte, al mes de junio de 2017, el saldo deudor es de 36,736.7 millones de pesos; en los primeros seis meses del año se han amortizado 121.9 millones de pesos, así mismo, el pasado mes de marzo de 2017 se llevó a cabo un nuevo proceso de reestructura mediante la contratación de un crédito con Banco Interacciones por 2,037.8 millones de pesos, cuyo destino fue el refinanciamiento del Convenio de Reestructuración, concretamente de un adeudo de 2,064.3 millones de pesos con Banco Santander, esta operación implicó una mejora en la tasa, dado que el crédito con Santander estaba fijado a una tasa de TII+2.50, en tanto que el crédito contratado con Banco Interacciones fue pactado a una tasa de TII+1.80.

Este nuevo refinanciamiento cumple con lo dispuesto en la Ley de Disciplina financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios, ya que la operación es para el pago del adeudo con Santander, transfiriendo el adeudo a Interacciones en mejores condiciones de mercado, por lo que no se incrementa el insoluto, el plazo no varía, se establece un plazo de 221 pagos mensuales o el número de pagos restantes o pendientes de amortizar del Convenio de Reestructura en la fecha de disposición del crédito, por lo que no se amplía el plazo de vencimiento original, y existe una mejora en la tasa de interés.

Así mismo en el mes de junio se contrató un crédito de corto plazo por 350 millones de pesos con Banco Multiva, destinado a cubrir necesidades de corto plazo por insuficiencias de liquidez de carácter temporal. Este crédito se contrató a 69 días con una tasa de TII+3.0.

Dado que la Ley de Disciplina financiera establece en su artículo 30, inciso II que este tipo de obligaciones deben quedar totalmente pagadas a más tardar tres meses antes de que concluya el periodo de gobierno de la administración contratante, así mismo este crédito cumple con las demás disposiciones de la Ley, es decir que su saldo insoluto no exceda el 6% de los ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos, sin incluir financiamiento neto, que se trate de

obligaciones quirografarias, que se inscriban en el Registro Público Único, y que se contraten en las mejores condiciones de mercado a través de un proceso competitivo.

Durante el periodo que abarca del cierre de 2011 al mes de junio de 2017, se amortizaron 3,350.4 millones de pesos, se pagaron intereses por 14,275.1 millones de pesos, así como gastos y comisiones por 1,561.8 millones de pesos, sumando pagos de servicio de la deuda y amortizaciones por el orden de los 18,100.3 millones de pesos, y gastos por reestructuras por 2,263.4 millones de pesos; en ese periodo se contrataron créditos adicionales sumando 3,744.5 millones de pesos.

Saldo y Pagos de la Deuda Pública del Estado de Coahuila 2011–2017 (junio) (millones de pesos)

Institución Financiera	2011	2012	2013	2014	2015 al 30 de jun.	Saldo reestruc- turado	2015 al 31 de dic.	2016	2017 (septiembre)
BVA BANCOMER	3,782.9	3,782.9	3,705.4	3,659.1	3,633.2	3,633.2	3,620.5	3,591.8	3,567.1
BANOBRAS	681.0	623.8	566.7	509.5	481.0	3,984.0	3,983.8	3,983.3	3,982.8
BANORTE	6,689.5	6,689.5	6,552.4	6,470.5	6,424.1	6,424.7	6,402.3	6,351.6	6,307.9
INTERACCIONES	11,353.3	11,353.3	11,120.5	10,981.5	10,904.6	8,363.1	8,333.9	8,267.9	10,237.7
BANCO DEL BAJÍO	1,373.2	1,373.2	1,295.3	1,178.4	1,110.0				
SANTANDER SERFIN	2,149.4	2,149.4	2,105.3	2,079.0	2,063.9	2,064.3	2,057.1	2,040.8	
BANCA MIFEL	1,511.8	1,511.8	1,480.8	1,462.3	1,452.2				
HSBC	1,360.2	1,352.0	1,324.3	1,307.6	1,298.2		1,293.8	1,283.6	1,274.7
MULTIVA	4,939.0	4,939.0	4,837.7	4,777.3	4,743.4	11,000.0	10,992.4	10,975.0	10,959.4
BANAMEX	1,478.5	1,478.5	1,448.2	1,430.1	1,420.5	1,298.3			
BANSI	427.2	427.2	418.4	413.2	410.1				
MULTIVA15 (C/P)							830.0		
MULTIVA 1					1,220.6				
MULTIVA 2					878.9				
BANSI					334.8				
Saldo	35,746.0	35,680.7	34,854.9	34,268.5	36,375.5	36,767.6	37,513.8	36,494.0	36,329.7
Datos Informativos									
Nuevos Créditos					2,564.5	-	830.0	-	-
Pago a proveedores					2,564.5				
Gastos de Reestructura 2015							830.0		
A) Amortizaciones	190.0	65.4	825.8	586.4	457.4		83.7	1,019.8	514.4
B) Reestructura	1,859.0					392.0			12.4
C) Intereses	656.3	2,756.4	2,595.0	2,251.3			2,184.1	2,298.2	1,533.8
D) Honorarios, Comisiones, Asesorías y Coberturas		149.8	248.1	420.8			546.3	173.4	23.4
Servicio de la Deuda (B+C+D)	2,515.3	2,906.2	2,843.1	2,672.1	-	392.0	2,730.4	2,471.6	1,569.6
Dato Informativo					3,744.5				
Nuevos Créditos									
Pago a proveedores 2015					2,564.5				
Credito Corto Plazo 2015					830.0				
Credito Corto Plazo 2017					350.0				

Fuente: Cuentas Públicas 2011 – 2016 e Informe de Avance de Gestión Financiera 2do Trimestre 2017 del Gobierno del Estado de Coahuila.

Como resultado de estas operaciones, el monto de la deuda original es mayor en términos nominales por 584.1 millones de pesos al saldo deudor registrado al cierre de 2011, lo anterior es debido a que se han pagado en ese plazo amortizaciones por un total de 3,160.4 millones de pesos así como 17,708.3 millones de pesos de intereses, comisiones, coberturas y otros gastos que conforman el servicio de la deuda, y, se han contratado créditos adicionales de corto plazo por 830.0 millones de pesos (ya liquidados) y 350.0 millones de pesos (a liquidarse tres meses antes de que termine el año de 2017), además de un crédito de largo plazo por 2,564.5 millones de pesos para el pago de proveedores.

Saldo de Deuda Pública del Estado de Coahuila 2011–2017 (al 30 de septiembre) (Millones de pesos a precios corrientes)

Ejercicio	Amortizaciones antes de reesturtura 2011	Amortizaciones después de reesturtura 2011	Intereses	Comisiones, gastos y coberturas	Costo del Servicio de la Deuda	Nuevos Créditos	Variación Nominal
2011	190.0		656.3	1,859.0	2,515.3		
2012	65.4	65.4	2,756.4	149.8	2,906.2		-(65.3)
2013	825.8	825.8	2,595.0	248.1	2,843.1		-(825.8)
2014	586.4	586.4	2,251.3	420.8	2,672.1		-(586.4)
Primer Semestre de 2015	457.4	457.4	-	-	-	2,564.5	2,107.0
Segundo Semestre de 2015	83.7	83.7	2,184.1	546.3	2,730.4	830.0	746.2
2015 anual	541.1	541.1	2,184.1	546.3	2,730.4	3,394.5	2,853.2
2016	1,019.8	1,019.8	2,298.2	173.4	2,471.6		-(1,019.8)
2017 (septiembre)	514.4	514.4	1,533.8	35.8	1,569.6	350.0	-(164.4)
Total	3,317.3	3,127.3	12,741.3	3,397.4	16,138.7	3,744.5	617.2

Fuente: Cuentas Públicas 2011 – 2016 e Informe de Avance de Gestión Financiera
2do Trimestre 2017 del Gobierno del Estado de Coahuila.

Crédito PROFISE (Cupón Cero Banobras)

El 02 de enero de 2012 fue constituido en Banobras, con fondos aportados por el Gobierno Federal, el Fideicomiso del Fondo de Apoyo para la Infraestructura y Seguridad (Fideicomiso PROFISE), cuya finalidad fue otorgar créditos a las entidades federativas para ser utilizados en inversiones y acciones destinadas a infraestructura, seguridad pública y justicia, o refinanciamiento de pasivos bancarios y/o bursátiles. Estos créditos son a fondo perdido, lo que significa que las entidades federativas sólo deberán pagar los intereses que se generen durante el plazo que se mantenga vivo el crédito, por lo que su principal no se suma al saldo total de la deuda estatal.

De esta manera, el 28 de diciembre de 2012 el estado de Coahuila contrató con Banobras un crédito simple hasta por la cantidad de 608.0 millones de pesos por una vigencia de 20 años contados a partir de la primera disposición del crédito. Posteriormente, el 23 de enero de 2013 se celebró el primer convenio modificatorio del mismo, y del monto contratado originalmente sólo se dispuso de 596.9 millones de pesos que se aplicaron para el pago de amortizaciones de los meses de agosto y noviembre de 2013, de las obligaciones financieras previas del Estado. El crédito se contrató a 240 meses; del importe total dispuesto, 575.2 millones de pesos se utilizaron el 19 de agosto de 2013, con intereses totales de 9.25%, el resto (21.8 millones de pesos) se utilizó el 12 de noviembre de 2013 con intereses totales de 9.42%.

Fideicomiso PROFISE Coahuila



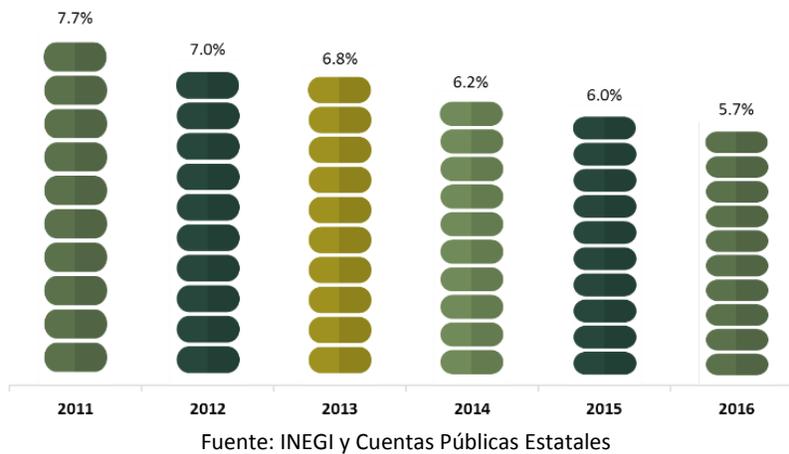
Fuente: Elaborado con información de las Cuentas Públicas 2012 y 2013 del Estado de Coahuila

Análisis del Comportamiento de la Deuda en Relación a Indicadores Económicos y Fiscales

A fin de dimensionar la evolución de la deuda estatal, se presenta su comportamiento durante el periodo de análisis en relación al PIB estatal a precios corrientes, en relación al presupuesto estatal, y, además, el comportamiento de la deuda expresada en unidades de inversión (UDIS) y en dólares.

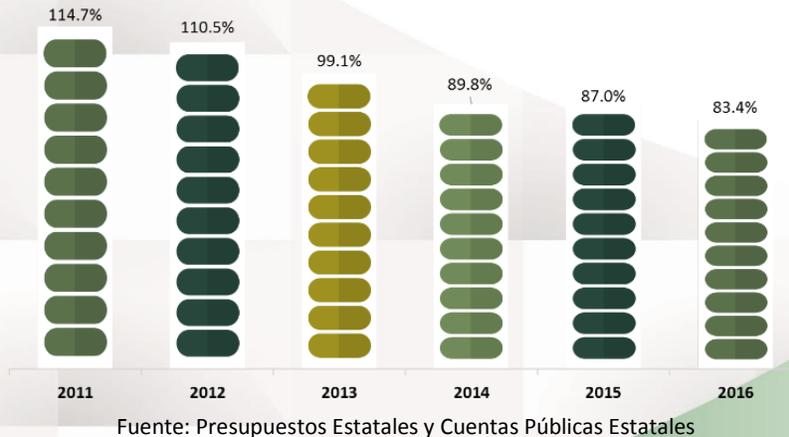
En relación al PIB estatal, la deuda total representó 7.7% en 2011, en 2012 bajó esta proporción a 7.0%, en 2013 bajó a 6.8%, en 2014 el saldo fue de 6.2%, en 2015, aun incluyendo nuevos créditos por 3,394.5 millones de pesos, el saldo de la deuda se redujo a 6.0% del PIB, por su parte en 2016 el saldo de la deuda pública de Coahuila corresponde a un 5.7% de su producto. Cabe señalar que el dato del PIB 2016 se estimó con base en crecimiento nominal del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAEE) publicado por el INEGI para dicho año, es decir que la disminución de la deuda respecto del PIB de 2011 a 2016 es de dos puntos del PIB estatal.

**Deuda Estatal respecto PIB Estatal
2011-2016**



En relación al presupuesto estatal, al cierre de 2011 el saldo insoluto de la deuda correspondía al 114.7% del presupuesto de ingresos para ese año; derivado de la gestión de la deuda que se ha venido realizando, al cierre del ejercicio 2016, el total del saldo deudor del Estado equivale a 83.4% del presupuesto anual de ingresos de ese ejercicio fiscal.

**Deuda Estatal respecto Presupuesto Anual Estatal
2011-2016**



Así mismo, la deuda expresada en Unidades de Inversión (UDI's) en diciembre de 2011 equivalía a 7,792 millones de UDI's, en tanto que el saldo de la deuda al cierre de 2016 equivale a 6,697 millones de UDI's de acuerdo a la cotización promedio anual de éstas; un comportamiento similar sucede si se expresa la deuda estatal en dólares; en diciembre de 2011, la deuda de Coahuila era de 2,876 millones de dólares, para 2016, tras la gestión de la deuda y contemplando el deslizamiento del valor del peso respecto del dólar, al cierre de ese año el saldo deudor equivalía a 1,953 millones de dólares.

Deuda Estatal 2011-2016 Expresada en UDI's y en Dólares



Fuente: INEGI, Banxico y Cuentas Públicas Estatales

Saldo de Deuda Pública del Estado de Coahuila con respecto a Indicadores Económicos y Fiscales 2011-2016 (Millones de pesos, UDI's y dólares a precios corrientes)

Año	UDI's	Tipo de Cambio	PIB	Presupuesto Estatal	Saldo de la Deuda	Deuda / PIB	Deuda / Presupuesto	Deuda expresada en UDI's	Deuda expresada en dólares
2011	4.5877	12.43	465,111	31,165	35,746	7.7%	114.7%	7,792	2,876
2013	4.7771	13.17	512,238	32,296	35,681	7.0%	110.5%	7,469	2,709
2013	4.9575	12.77	514,695	35,161	34,855	6.8%	99.1%	7,031	2,730
2014	5.1561	13.30	555,295	38,166	34,269	6.2%	89.8%	6,646	2,576
2015	5.3052	15.88	608,255	41,807	36,376	6.0%	87.0%	6,857	2,291
2016	5.4491	18.69	640,638	43,763	36,494	5.7%	83.4%	6,697	1,953

Fuente: Elaborado con información de Cuentas Públicas 2011-2016 así como INEGI y Banxico

Nota: PIB 2016 estimado con base en ITAEE e INPC.

Beneficios de los procesos de Reestructura

Las condiciones financieras han cambiado de manera importante a partir de las decisiones de política monetaria implementadas por el Banco de México, a partir del cierre del ejercicio 2015 la Junta de Gobierno del Banco de México ha venido implementando una serie de alzas a la tasa de interés objetivo para el fondeo interbancario, pasando de 3% en noviembre de 2015 a 7% en junio de este año, lo anterior en defensa de la estabilidad cambiaria y con la finalidad de mantener ancladas las expectativas inflacionarias; sin embargo, esta política tiene dos efectos inmediatos, se frena el crecimiento económico dado que se incentiva el ahorro y se desincentiva el consumo y la inversión, por tanto, se encarece el crédito, afectando a los deudores.

En este contexto, los procesos de reestructura y refinanciamiento cobran gran importancia, toda vez que en principio de cuentas se logró trasladar una proporción importante de la deuda estatal de corto plazo a largo plazo con el primer proceso de reestructura, dado que, con condiciones de liquidez y solvencia del Estado en esa fecha, el monto de estas obligaciones era imposible de cubrir en el corto plazo.

Ahora bien, las mejoras en tasas de interés son también un beneficio de estos procesos, que se maximiza ante el escenario actual de alza de tasas, de no haberse realizado las reestructuras, la tasa de interés promedio ponderada que se estaría pagando actualmente sería de 10.01%, sin embargo, actualmente es 85 puntos base menor, 9.15%, como resultado de operaciones que han buscado mejores condiciones de mercado para las obligaciones financieras del Estado.

Tasas de Interés y Reestructuras 2011–2017

Institución Financiera	2011		2012		2015		2017	
BVA BANCOMER	TIIIE+2.75	9.8971	TIIIE+2.75	9.8971	TIIIE+2.75	9.8971		
BANORTE	TIIIE+2.75	9.8971	TIIIE+2.75	9.8971	TIIIE+2.40	9.5471	TIIIE+2.40	9.5471
INTERACCIONES	TIIIE+2.75	9.8971	TIIIE+2.75	9.8971	TIIIE+1.94	9.0871	TIIIE+1.94	9.0871
SANTANDER SERFIN	TIIIE+2.75	9.8971	TIIIE+2.75	9.8971	TIIIE+2.62	9.7671	TIIIE+2.62	9.7671
BANCA MIFEL	TIIIE+3.50	10.6471	TIIIE+2.75	9.8971				
HSBC	TIIIE+3.50	10.6471	TIIIE+2.75	9.8971	TIIIE+2.25	9.3971	TIIIE+2.25	9.3971
MULTIVA	TIIIE+3.50	10.6471	TIIIE+2.75	9.8971	TIIIE+1.92	9.0671	TIIIE+1.92	9.0671
BANAMEX	TIIIE+2.75	9.8971	TIIIE+2.75	9.8971				
BANSI	TIIIE+2.75	9.8971	TIIIE+2.75	9.8971				
BANCO DEL BAJÍO	TIIIE+2.95	10.0971	TIIIE+2.95	10.0971				
BANOBRAS	TIIIE+1.62	8.7671	TIIIE+1.51	8.6571	TIIIE+1.69	8.8371	TIIIE+1.69	8.8371
PROFISE (Cupón Cero)				8.67		8.67		8.67
				8.84		8.84		8.84
Tasa de Interés Promedio Ponderada	10.0171		9.64139231		9.23441111		9.151575	

Fuente: Elaborado con información de Cuentas Públicas 2011-2016 e Informes de Deuda Pública a junio de 2017 del Estado de Coahuila de Zaragoza

Considerando la tasa interés promedio ponderada que se tendría sin haberse operado las reestructuras y refinanciamientos, es decir 10.0171%, se estima que el pago mensual promedio de todos los créditos con base en el saldo insoluto al mes de septiembre de 2017 y a un plazo promedio de 22 años, sería del orden de los 247.2 millones de pesos y el pago anual sería por 2,966.4 millones de pesos.

Ahora bien, con la tasa de interés promedio ponderada vigente, una vez operadas las reestructuras y refinanciamientos de 9.1516%, se estima un pago mensual promedio de 233.3 millones de pesos, y un pago anual de 2,799.0 millones de pesos.

Es decir, se estima con base a estas proyecciones que el ahorro mensual por la menor tasa de interés derivada de los mencionados procesos de mejora en las condiciones de mercado para los créditos que integran la deuda estatal es del orden de los 13.9 millones de pesos y el ahorro anual es del orden de los 166.8 millones de pesos; considerando el plazo promedio ponderado, el ahorro en intereses por el tiempo de vida actual de los créditos sería de aproximadamente 3,669.6 millones de pesos.

**Evolución del Gasto en Capítulo
1000
“Servicios Personales”
2013-2016**



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



**Informe Anual
de Resultados
2016**

Evolución del Gasto en Capítulo 1000 “Servicios Personales” 2013-2016

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo mostrar la evolución que ha tenido el rubro de Servicios Personales (Capítulo 1000) durante el periodo 2013-2016 en los municipios del estado de Coahuila. Se hace una comparación del Capítulo 1000 tomando en cuenta el número de empleados, y se observa la variación entre ambos conceptos. Una disminución en los servicios personales puede ser explicada por despidos de personal, o de manera contraria, un incremento en Capítulo 1000 se daría por la contratación de más empleados, o bien, aumento en los salarios; sin embargo esta última situación sería poco eficiente, pues se espera que una administración funcione con un número óptimo de trabajadores, de manera que se reduzca el costo por empleado.

Los datos utilizados fueron tomados de las cuentas públicas que cada municipio presentó ante el H. Congreso del Estado de Coahuila, así como de los auxiliares contables de la cuenta de servicios personales y del requerimiento de información solicitado por esta Auditoría Superior.

Como se mencionó anteriormente, se analizan los últimos cuatro ejercicios fiscales: 2013, 2014, 2015 y 2016, recordando que 2013 fue el último año de las administraciones 2010-2013 y, 2014 el inicio de las administraciones actuales 2014-2017.

A continuación, se definen las variables utilizadas en el presente estudio:

- **Servicios personales:** Agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.
- **Total de empleados:** Son todos los trabajadores activos que colaboraron en la presidencia municipal en el ejercicio en revisión, incluyendo a los eventuales y de seguridad pública, trabajadores de empresas paramunicipales y descentralizadas, jubilados y pensionados municipales, empleados por honorarios, sindicalizados, etc.
- **Costo promedio por empleado:** Es el indicador que resulta de dividir el total de recursos ejercidos en servicios personales entre el número total de empleados. Muestra cuánto gana en promedio cada trabajador del municipio.

Forma de presentación

Se realiza un breve análisis del Capítulo 1000 “Servicios Personales” en el estado de Coahuila para sus 38 municipios, con el objetivo de describir el comportamiento que ha tenido desde el término de la última administración, hasta el pasado ejercicio concluido (2016 Vs. 2013), así como con el ejercicio inmediato anterior (2016 Vs. 2015); con este fin, se obtienen las variaciones para determinar si han disminuido o aumentado lo erogado en este rubro.

En segunda instancia se describe la composición de los Servicios Personales a nivel global, es decir para todos los municipios del Estado, dando lugar a un análisis de la integración del Capítulo 1000 para los ejercicios 2013, 2014, 2015 y 2016:

1. Remuneraciones al personal de carácter permanente
2. Remuneraciones al personal de carácter transitorio

3. Remuneraciones adicionales y especiales
4. Seguridad social
5. Otras prestaciones de seguridad
6. Previsiones
7. Pago de estímulos a servidores públicos

Posteriormente, se muestra un análisis general, con el fin de observar y comparar el comportamiento de los servicios personales respecto a distintas variables:

- Gasto total
- Inversión pública

Evolución de gasto en Capítulo 1000 “Servicios Personales”

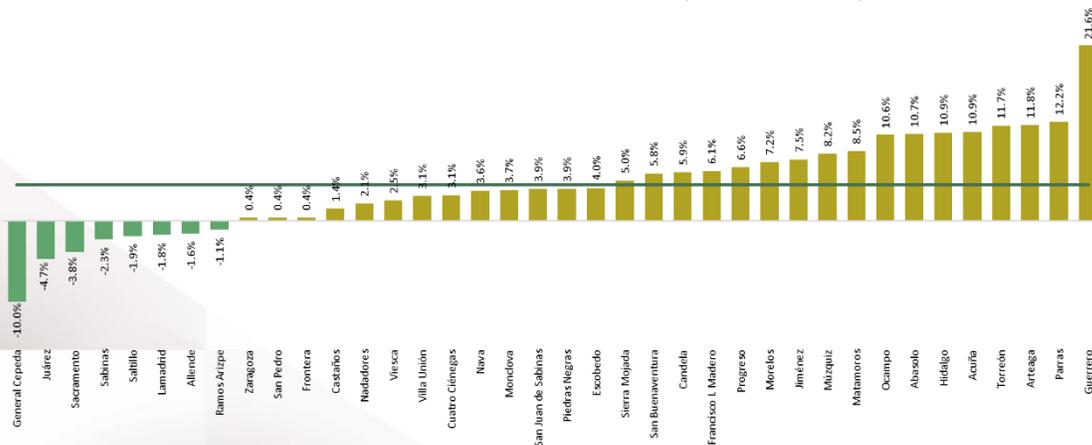
Los recursos destinados al pago de nómina es un gasto necesario en que el gobierno debe incurrir, pues este egreso genera empleo a los ciudadanos del municipio, debido a esto se dinamiza la economía, ya que estos empleados cuentan con un salario fijo y prestaciones que les permiten ser parte de una economía global, gastar parte de su salario generando un ciclo de gasto y consumo, sin embargo para fines administrativos el municipio no debe generar un elevado costo dentro de este rubro, ya que al destinar un monto mayor, se estará descuidando parte del presupuesto, que se podría dirigir hacia inversión pública y proyectos de desarrollo que generan un mayor beneficio hacia la población en general.

Debido a esta importancia, es necesario monitorear año tras año el comportamiento de este egreso que generan los municipios del Estado, a continuación, se muestran dos gráficas con las tasas de crecimiento de los recursos ejercidos en este rubro, en la primera se hace una comparación de 2015 a 2016 y, en la segunda se compara el periodo 2013-2016; ambas correspondientes a los 38 municipios del Estado. Lo anterior se hace con el fin de tener una visualización general de la prioridad que las administraciones le dan al Capítulo 1000.

2016 Vs. 2015

Respecto al ejercicio inmediato anterior, se muestra que en promedio el monto en servicios personales creció 4.4% para 2016.

Variación de los Servicios Personales (2016 Vs. 2015)



Fuente: Cuentas públicas

Este resultado se debe a que 30 municipios presentaron incrementos en este rubro, sin embargo, el crecimiento más alto lo presenta Guerrero con 21.6%.

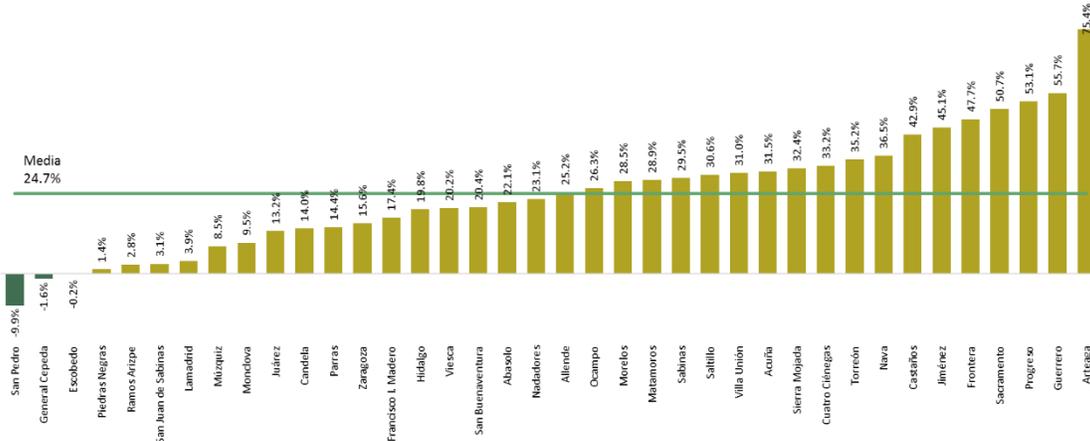
Por otro lado, ocho municipios presentaron una reducción de Servicios Personales, donde General Cepeda es quien logró disminuir en mayor medida su gasto en el Capítulo 1000 (-10.0%).



2016 Vs. 2013

En cuanto al periodo 2013-2016 se generó un promedio de variación que representa un crecimiento de 24.7% entre todos los municipios, esto se debe a que la mayoría han mostrado aumentos; sólo tres municipios presentaron reducciones, éstos son San Pedro con -9.9%, General Cepeda con -1.6% y Escobedo con -0.2%; de los 35 municipios restantes, Arteaga es quien más aumentó sus servicios personales, con 75.4% más.

Variación de los Servicios Personales (2016 Vs. 2013)



Fuente: Cuenta Pública

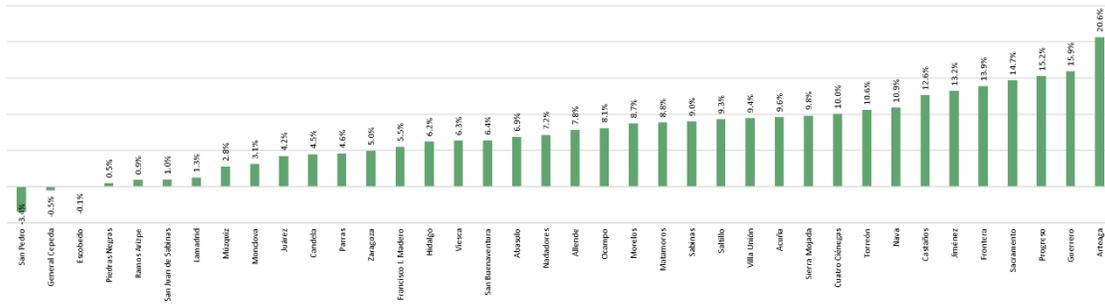
Aquellos municipios que presentan un gasto similar al de 2013 son Escobedo, Piedras Negras y Ramos Arizpe, pues tienen variaciones muy bajas.

De manera general se observa que el gasto en Servicios Personales en los municipios del Estado se ha ido incrementando marginalmente, el mayor aumento se dio de 2014 a 2015, donde el incremento fue de 10.9%, mientras que de 2015 a 2016 fue sólo de 4.4%, siendo éste el menor crecimiento mostrado en el periodo.

Para 2013 los municipios del Estado destinaron un total de 2,689 millones de pesos al rubro de Servicios Personales, para 2016 esta cantidad ascendió a 3,367 millones de pesos, este aumento equivale a 25.2%.

Tomando en cuenta la tasa media de crecimiento anual del periodo (2013-2016), se observa que los Servicios Personales del Estado se incrementaron 7.4%. Como se observa en la gráfica, resalta el municipio de San Pedro con la tasa media de crecimiento más baja de -3.4%, puesto que el monto de Capítulo 1000 pasó de 90,770 a 81,823 miles de pesos de 2013 a 2016, asimismo cabe resaltar que, pese a que el gasto total se redujo 2%, la inversión pública se incrementó 10%; lo que sugiere que la reducción de gasto total recayó en el rubro de Servicios Personales.

Tasa media de crecimiento anual (2016 Vs. 2013)

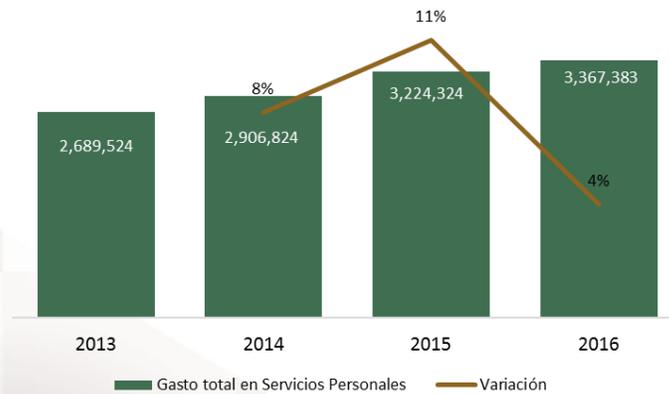


Fuente: Cuenta Pública

Por otro lado, Arteaga es quien tiene la tasa media de crecimiento más alta, ésta es de 20.6%, pues sus Servicios Personales pasaron de 28,656 a 50,271 miles de pesos en el mismo periodo. Esto se debe a que el gasto total se incrementó en 29% de 2013 a 2016, sin embargo, el municipio debió destinar dichos recursos hacia áreas más beneficiosas, como lo es la inversión pública; no obstante, el Capítulo 6000 presenta una significativa reducción de 26%.

Se observa que, en general, los municipios presentan tasas medias de crecimiento anual positivas en Servicios Personales, lo que señala que este rubro tiende a aumentar en cada ejercicio, excepto por tres municipios, éstos son San Pedro, General Cepeda y Escobedo, quienes tienen crecimientos negativos de 3.4, 0.5 y 0.1%, respectivamente.

Gasto en Servicios Personales y variación (2013-2016)



Fuente: Cuenta Pública

Composición de los Servicios Personales

La composición del gasto ejercido en el Capítulo 1000 correspondiente a Servicios Personales, son todas las asignaciones destinadas a sueldos, salarios, y demás prestaciones para los trabajadores del Ayuntamiento. Se divide en las siguientes subcuentas:

- **Remuneraciones al personal de carácter permanente.** En este rubro se engloban las asignaciones que se destinan a cubrir las percepciones salariales del personal permanente o de base en la institución.
- **Remuneraciones al personal de carácter transitorio.** En este rubro se engloban las asignaciones que se destinan a cubrir las percepciones salariales del personal eventual o transitorio en la institución.
- **Remuneraciones adicionales y especiales.** En este rubro se engloban las asignaciones destinadas a cubrir las percepciones adicionales y especiales, así como las gratificaciones que se otorguen a cualquier tipo de personal.
- **Seguridad social.** Aquí se incluyen aquellas asignaciones destinadas a cubrir la parte que corresponde al municipio por concepto de prestación de seguridad social y primas de seguro, en beneficio de su personal de cualquier tipo que sea.
- **Otras prestaciones de seguridad.** En esta categoría se destina el recurso a cubrir otras prestaciones de seguridad social y económica en favor del personal.
- **Previsiones.** En este rubro son asignados los recursos a cubrir los aumentos salariales en las percepciones económicas, creación de plazas y otras medidas salariales que se aprueben en el presupuesto.
- **Pago de estímulos a servidores públicos.** Aquí se incluyen las asignaciones destinadas a cubrir los estímulos económicos a los servidores públicos del municipio, derivado del desempeño de sus funciones.

Ahora bien, con el propósito de verificar exactamente en qué rubros se ha producido el mayor cambio, es necesario analizar el comportamiento de estos subgrupos, por medio de tasa de crecimiento anuales, a continuación, se presenta una gráfica en donde se muestra el cambio porcentual que se ha generado de 2015 a 2016.

Variación en rubros de Servicios Personales (2016 Vs. 2015)



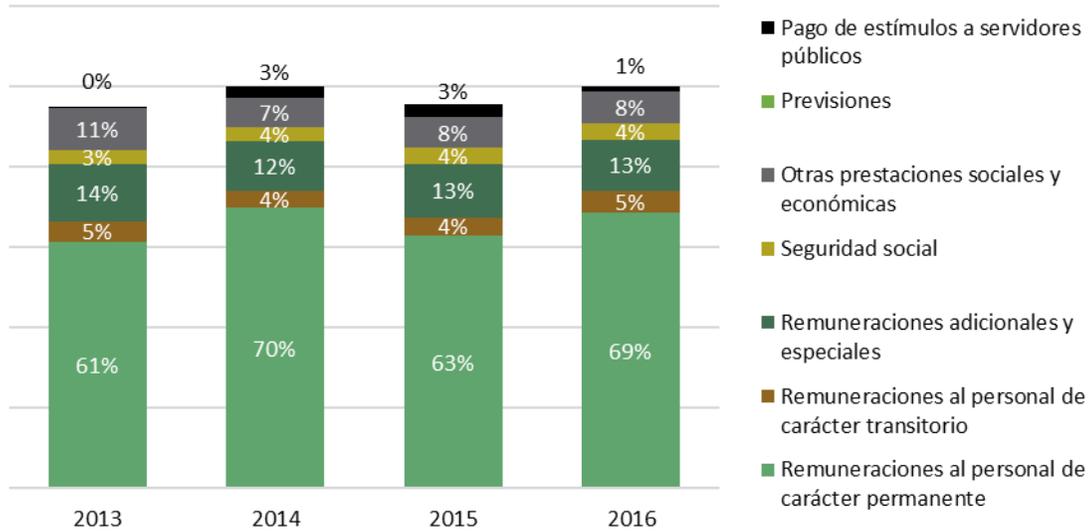
Fuente: Cuenta Pública

En el rubro de seguridad social se presenta el mayor incremento, con 17.0%, los municipios que presentaron el mayor cambio fueron Torreón (94.6%), Monclova (71.7%) y Frontera (54.4%); seguido a este incremento, le siguió el rubro de otras prestaciones sociales y económicas con 10.8%, Ramos Arizpe, Jiménez y General Cepeda tuvieron las mayores alzas en este rubro.

Proporciones por clasificación

Con el fin de conocer la distribución de los recursos destinados al Capítulo 1000, se determinó para cada año las proporciones por rubro como se muestran en el siguiente cuadro, y de esta forma tener una perspectiva más clara y general del gasto en Servicios Personales

Composición de servicios personales (2013-2016)



Fuente: Cuenta Pública

Para el periodo analizado se muestra un comportamiento similar cada año, el rubro de remuneraciones al personal de carácter permanente es en donde se destina la mayor cantidad de recursos, en promedio el 67% de los Servicios Personales; el segundo rubro con mayor gasto es el de remuneraciones adicionales y especiales, en donde en promedio se destina el 13% del gasto en Servicios Personales.



Representación de los Servicios Personales sobre el gasto total

Para tener una idea más específica de la relevancia que los municipios le dan al Capítulo 1000, a continuación, se muestran los porcentajes de representación de esta variable respecto al gasto total por municipio, para los ejercicios 2013 y 2016.

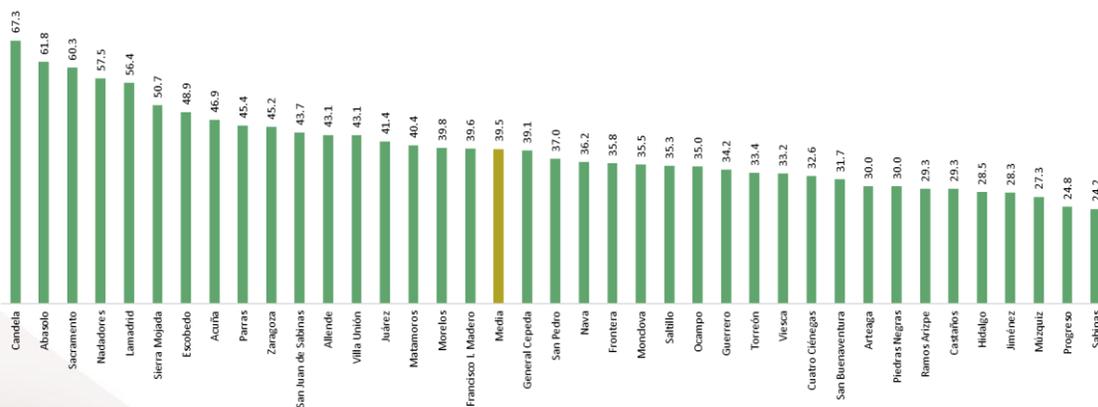
Ejercicio 2013

La Media Estatal generada en este ejercicio fue de 39.5%, donde la mayoría de los municipios resultaron por debajo de este valor, sin embargo 17 tuvieron proporciones que van de 39.6 a 67.3% del gasto total.

Candela, Abasolo y Sacramento son los municipios que muestran los resultados más elevados, ya que estas administraciones ejercieron arriba del 60.0% del gasto total en el Capítulo 1000.

De forma contraria, Sabinas y Progreso presentan los resultados más bajos, pues destinaron menos del 25.0% de su gasto total a Servicios Personales.

Proporción de los Servicios Personales respecto al gasto total 2013



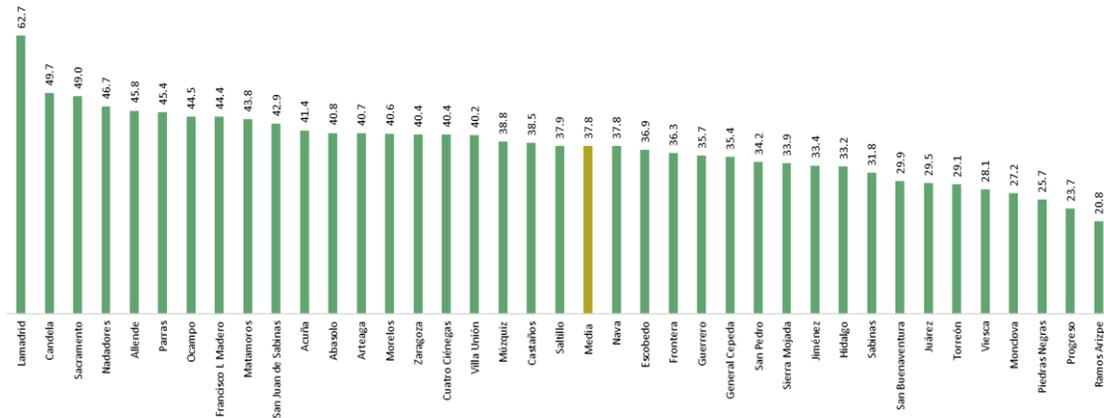
Fuente: Cuenta Pública

Ejercicio 2016

La Media Estatal de Servicios Personales generada en 2016 representa el 37.8% del gasto total general; con referencia a este valor, se puede observar que únicamente 18 municipios presentan proporciones menores, mientras que los 20 municipios restantes tienen resultados mayores al promedio.

En 2016, Sacramento, Candela y Lamadrid son los municipios que mostraron los resultados más elevados, pues el Capítulo 1000 representó proporciones mayores al 49% del total de los egresos. De forma contraria, están Ramos Arizpe, Progreso y Piedras Negras con los porcentajes más bajos de servicios personales, pues destinaron menos del 26% al pago de nóminas y salarios.

Proporción de los Servicios Personales respecto al gasto total 2016



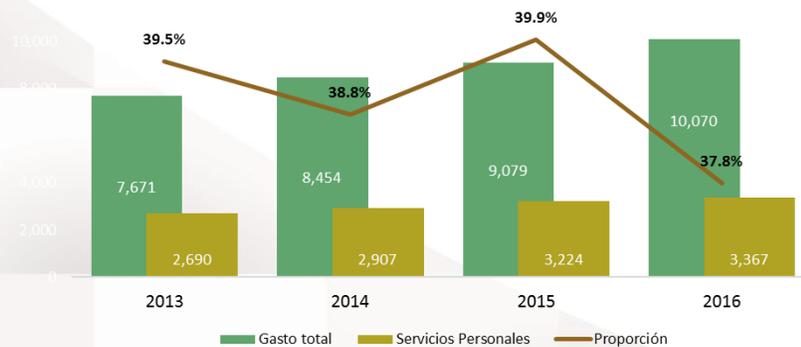
Fuente: Cuenta Pública

Ahora bien, si se hace una comparación de los resultados obtenidos durante 2016 con los de 2013, se tiene que Lamadrid muestra una variación negativa durante el periodo de 11.2%, pues el porcentaje del gasto destinado a servicios personales se incrementó. En referencia a Candela y Sacramento se muestra que, si bien, lograron reducir la proporción de gasto destinado al Capítulo 1000, ésta sigue siendo aún muy alta.

El municipio que incrementó en mayor medida la proporción de gasto dirigido a Servicios Personales es Múzquiz, pues su proporción pasó de 27.3 a 38.8%, es decir la incrementó 41.9%.

En cuanto a los municipios que disminuyeron en mayor medida esta proporción, se encuentran Abasolo, Sierra Mojada y Ramos Arizpe con variaciones negativas de 34.0, 33.2 y 28.9%, respectivamente.

Promedio de la proporción de los Servicios Personales respecto al gasto total (2013-2016)



Fuente: Cuenta Pública

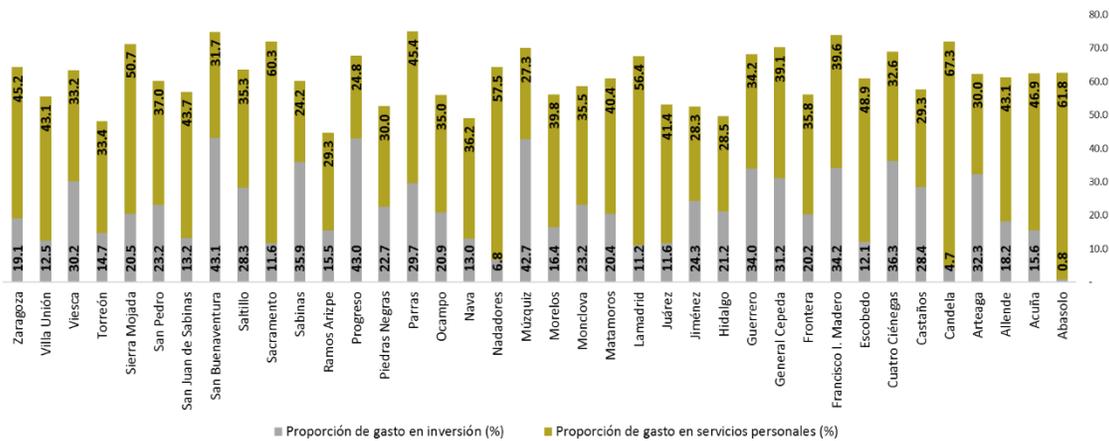
Representación de los Servicios Personales sobre la inversión pública

Es importante reconocer que el Capítulo 1000 eroga una mayor cantidad de recursos, que si bien, es indispensable el pago de nómina para la gestión de la administración, es fundamental que éste no represente una gran parte de los egresos, ya que éstos pueden ser destinados a la inversión pública, pues ésta es primordial para el desarrollo de los municipios.

Ejercicio 2013

En la siguiente gráfica se muestra la proporción de gasto total que se destinó a inversión pública, así como al Capítulo 1000 durante el ejercicio 2013, donde se puede observar que la mayoría de los municipios destinaron una mayor proporción de gasto a Servicios Personales, en comparación con el porcentaje destinado a inversión pública.

Proporción que representan del gasto la inversión pública y los Servicios Personales 2013



Fuente: Cuenta Pública

A continuación, se describen los seis municipios que en 2013 destinaron una mayor proporción del gasto a inversión y desarrollo de proyectos, en comparación a lo que destinaron al pago de Servicios Personales:

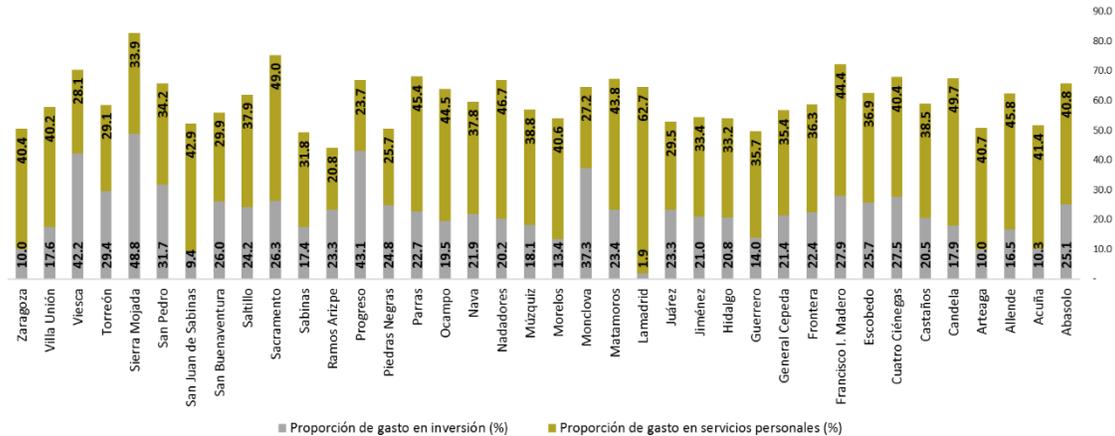
Municipio	Inversión	Proporción de gasto en inversión (%)	Servicios personales	Proporción de gasto en servicios personales (%)	Gasto total
Arteaga	\$ 30,798,018.6	32.3	\$ 28,656,046.7	30.0	\$ 95,370,565.3
Cuatro Ciénegas	\$ 16,786,908.3	36.3	\$ 15,045,480.7	32.6	\$ 46,208,066.2
San Buenaventura	\$ 37,472,266.1	43.1	\$ 27,569,512.0	31.7	\$ 86,865,603.0
Sabinas	\$ 67,359,450.8	35.9	\$ 45,430,179.2	24.2	\$ 187,601,468.7
Múzquiz	\$ 83,204,909.2	42.7	\$ 53,208,029.9	27.3	\$ 194,782,284.4
Progreso	\$ 10,437,590.0	43.0	\$ 6,034,884.4	24.8	\$ 24,298,729.6

Por otro lado, sobresale el municipio de Abasolo, pues como se observa en la gráfica es quien destina la mayor proporción de gasto total a pago de nóminas y salarios, pues destina más de la mitad de sus recursos (61.8%) en este rubro, mientras únicamente ejerció el 0.8% en inversión y desarrollo de proyectos.

Ejercicio 2016

Asimismo, en la siguiente gráfica se muestra la proporción de gasto total que se destinó a los Capítulos 1000 y 6000 durante el ejercicio 2016, donde se puede observar que la mayoría de los municipios consignaron una mayor proporción de gasto a Servicios Personales que a inversión pública.

Proporción que representan del gasto la inversión pública y los Servicios Personales 2016



Fuente: Cuenta Pública

A continuación, se describen los seis municipios que en 2016 destinaron una mayor proporción del gasto a inversión y desarrollo de proyectos, en comparación a lo que destinaron al pago de Servicios Personales:

Municipio	Inversión	Proporción de gasto en inversión (%)	Servicios personales	Proporción de gasto en servicios personales (%)	Gasto total
Sierra Mojada	\$ 26,542,202.8	48.8	\$ 18,422,136.9	33.9	\$ 54,335,224.2
Progreso	\$ 16,823,564.6	43.1	\$ 9,237,672.4	23.7	\$ 39,004,703.9
Viesca	\$ 28,619,387.3	42.2	\$ 19,020,017.3	28.1	\$ 67,744,690.3
Monclova	\$ 256,320,744.6	37.3	\$ 187,229,287.1	27.2	\$ 687,572,517.4
San Pedro	\$ 75,939,687.3	31.7	\$ 81,823,286.5	34.2	\$ 239,411,817.3
Torreón	\$ 851,847,387.4	29.4	\$ 843,390,598.5	29.1	\$ 2,893,929,160.5

Conclusiones

Es importante mantener una vigilancia del gasto en el rubro de Capítulo 1000, pues éste debe ser moderado, de manera que vaya acorde a la cantidad de empleados, y que sus incrementos y disminuciones tengan una relación directa con los cambios en la plantilla de personal, así como de los cambios en el gasto total, cuidando siempre las proporciones. Debe prevalecer el ahorro, de manera que estos recursos tengan un mejor aprovechamiento en áreas de mayor importancia, como lo es la inversión pública, y que así beneficie a una mayor parte de la sociedad.

Gasto en Servicios Personales y en inversión pública (2013-2016)



Fuente: Cuenta Pública

Es natural que haya una tendencia al alza del número de empleados, debido a que, con los incrementos de población, hay también aumento de las necesidades, y por tanto se requiere un mayor número de funcionarios, sin embargo, se deben hacer esfuerzos por mejorar la eficiencia, al emplear la cantidad óptima de trabajadores, de manera que éstos sean capaces de incrementar su productividad y así reducir el costo por empleado.

Ahora bien, con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios que entra en vigor para el caso de los municipios a partir del ejercicio 2018, éstos deberán observar las disposiciones establecidas en el artículo 10 de la Ley en mención, en relación al presupuesto para el rubro de Servicios Personales:

“Artículo 10.- En materia de servicios personales, las entidades federativas observarán lo siguiente:

- I. La asignación global de recursos para servicios personales que se apruebe en el Presupuesto de Egresos, tendrá como límite, el producto que resulte de aplicar al monto aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio inmediato anterior, una tasa de crecimiento equivalente al valor que resulte menor entre:
 - a) El 3 por ciento de crecimiento real, y
 - b) El crecimiento real del Producto Interno Bruto señalado en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio que se está presupuestando. En caso de que el Producto Interno Bruto presente una

variación real negativa para el ejercicio que se está presupuestando, se deberá considerar un crecimiento real igual a cero.

II. En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberá presentar en una sección específica, las erogaciones correspondientes al gasto en servicios personales, el cual comprende:

- a) Las remuneraciones de los servidores públicos, desglosando las Percepciones ordinarias y extraordinarias, e incluyendo las erogaciones por concepto de obligaciones de carácter fiscal y de seguridad social inherentes a dichas remuneraciones, y
- b) Las provisiones salariales y económicas para cubrir los incrementos salariales, la creación de plazas y otras medidas económicas de índole laboral. Dichas provisiones serán incluidas en un capítulo específico del Presupuesto de Egresos.”



Impacto del Convenio para el Cobro del Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Coahuila



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



Informe Anual
de Resultados
2016

Impacto del Convenio para el Cobro del Impuesto Predial en los Municipios del Estado de Coahuila

En el marco del federalismo fiscal, que en cumplimiento a las disposiciones aprobadas en la Reforma Hacendaria Federal en materia de la Ley de Coordinación Fiscal, y con el objeto de que se fortalezcan las haciendas públicas municipales, así como las relaciones intergubernamentales del Estado y el municipio, se busca incrementar la eficiencia recaudatoria mediante un Convenio de colaboración para la administración del impuesto predial y sus accesorios legales.

El impuesto predial constituye una fuente primordial en materia de ingresos propios de los gobiernos, no obstante, este recurso no ha sido gestionado debidamente, las cifras señalan que a nivel nacional la recaudación de tal impuesto no sobrepasa el 0.2% del Producto Interno Bruto.

El Convenio de colaboración para el cobro del impuesto predial fue aprobado en el estado de Coahuila en el año 2014 e implementado en 2015, con el fin de fomentar finanzas sanas mediante un fortalecimiento de la recaudación en conjunto. Para ello, fue necesario que los municipios coordinaran las funciones establecidas en el acuerdo para que algunas de éstas se lleven a cabo por medio del Estado.

El acuerdo firmado entre nueve municipios y el Estado, da a éste ultimo las funciones operativas de la administración del impuesto predial, esto se refiere a su recaudación y cobro, autorizaciones de créditos fiscales a plazos, devolución de cantidades pagadas indebidamente, entre otras facultades otorgadas. De modo que existe una disposición de las autoridades del municipio para convenir con el Estado la ejecución de tales facultades.

En el estado de Coahuila, los ingresos de los municipios dependen en gran medida de las participaciones federales, por tal razón, es de gran importancia que los gobiernos locales hagan el esfuerzo por mejorar e incrementar la recaudación de ingresos propios, principalmente en el impuesto predial, donde se encuentra un gran potencial.



Bajo este esquema, se propone aprovechar las ventajas comparativas y economías a escala del Estado, a fin de establecer medidas que permitan potenciar el cobro del impuesto predial.

El presente estudio tiene como objetivo mostrar la evolución en la recaudación del impuesto predial durante el periodo 2011-2014 contra los resultados de 2015-2016, tomando como parteaguas la implementación del Convenio que entró en vigor en enero de 2015. Cabe mencionar que sólo nueve municipios firmaron dicho acuerdo, los cuales son: Candela, Castaños, Jiménez, Piedras Negras, Progreso, Ramos Arizpe, Sierra Mojada, Torreón y Viesca

Se hace una comparación entre los nueve municipios que tienen Convenio y el resto de éstos que cobran tal impuesto por medio de sus tesorerías, y comprobar si el Convenio ha sido realmente útil, es decir, para verificar si hay cambios significativos a partir de su implementación.



Municipios adheridos al Convenio de colaboración con el Estado para el cobro del impuesto predial

Se hace un análisis de las tasas de crecimiento en el periodo de 2011 a 2016, para los nueve municipios que firmaron el Convenio de colaboración; se aprecia que durante los diferentes ejercicios fiscales los municipios han tenido diversas variaciones en el predial cobrado, por lo que no hay una clara tendencia en su recaudación; se puede observar en la tabla de las tasas de crecimiento marcadas en rojo aquéllas cifras donde tuvieron un decremento, mientras que en las restantes obtuvieron tasas de variación positivas de un año a otro.



Tasa de crecimiento para los municipios con Convenio

Municipio	Tasas de crecimiento (%)						Promedio (%)		
	2011 Vs. 2010	2012 Vs 2011	2013 Vs. 2012	2014 Vs. 2013	2015 Vs. 2014	2016 Vs. 2015	Promedio 2011-2014	Promedio 2015-2016	
Candela	5.1	-8.1	-23.8	33.8	-8.3	-6.7	1.7	-7.5	
Castaños	12.0	-28.2	0.9	18.7	24.5	25.5	0.9	25.0	
Jiménez	-2.6	-19.6	5.9	-4.9	92.7	-3.3	-5.3	44.7	
Piedras Negras	-14.2	-39.4	122.2	31.6	18.5	-15.1	25.1	1.7	
Progreso	77.3	-24.3	-5.6	9.5	24.2	-24.3	14.2	-0.1	
Ramos Arizpe	14.2	12.2	3.3	14.5	16.1	4.2	11.1	10.2	
Sierra Mojada	2.9	7.9	23.7	-4.8	7.6	1.6	7.4	4.6	
Torreón	4.7	0.6	-24.6	17.9	-8.1	8.2	-0.4	0.0	
Viesca	-14.9	38.0	-48.4	66.3	-5.7	12.3	10.3	3.3	
							Promedio	7.2	9.1

Fuente: Cuentas públicas

El único municipio que desde el primer año del periodo analizado (2011–2016) ha tenido un crecimiento en el impuesto de predial cobrado es Ramos Arizpe, aunque los cambios a resaltar se dan en los años 2013 y 2016 donde se muestran las variaciones más bajas en 3.3 y 4.2% respectivamente, sin embargo, mantiene la tasa de crecimiento positiva.

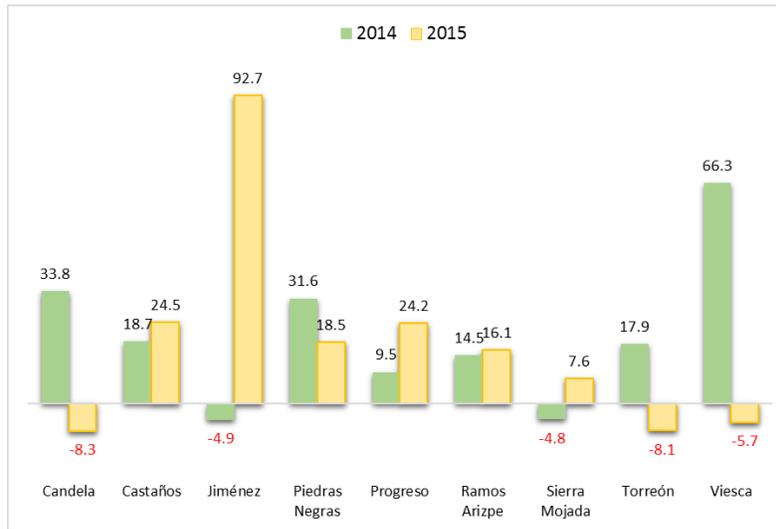
El promedio más alto de las tasas de crecimiento en el periodo analizado (2011-2016) es el de Piedras Negras, es decir, obtuvo una media de 25.1% en los seis ejercicios analizados, esto se debe principalmente, a que durante el año 2013 obtuvo una notoria recaudación comparada con el ejercicio anterior a éste, pues pasó de recaudar 16.6 millones de pesos en 2012 a 36.9 millones en 2013, lo que representa una tasa de crecimiento de 122.2%.

Durante el periodo previo a la implementación del Convenio (2011-2014), los nueve municipios tuvieron un promedio general de 7.2% en su crecimiento, mientras que después de firmar el Convenio éste fue de 9.1%, por lo tanto tuvieron una variación positiva de 1.9 puntos porcentuales.

Es importante mencionar que, después de firmar dicho Convenio, los municipios de Candela, Torreón y Viesca tuvieron una disminución en la recaudación del impuesto predial de -8.3, -8.1 y -5.7% respectivamente; por el contrario, los seis municipios restantes obtuvieron tasas positivas, donde sobresale Jiménez con casi el doble de su recaudación.

La siguiente gráfica muestra la comparación de los municipios de un año antes y uno después del Convenio firmado con el Estado; esto es el ejercicio 2014 Vs. 2015.

Tasa de variación-2015 Vs. 2014

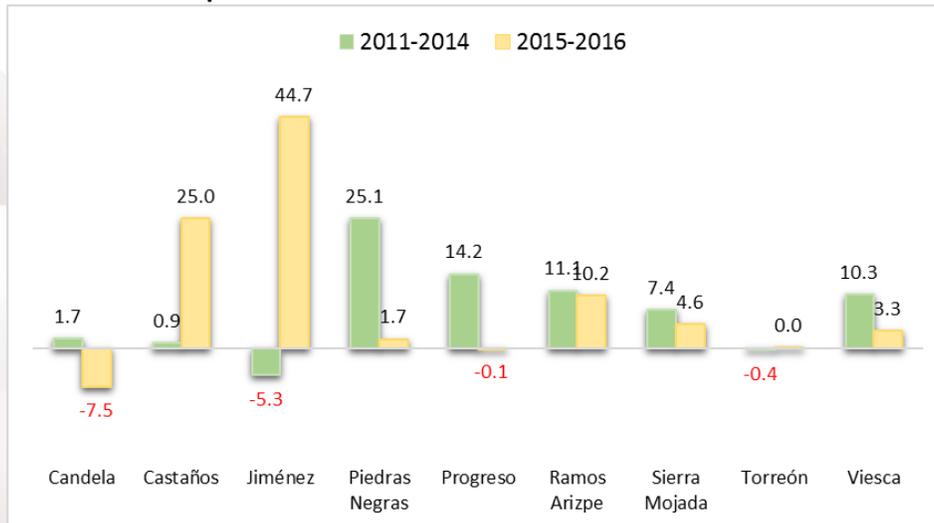


Fuente: Cuentas públicas

En contraste, se encuentra el caso de Viesca que en 2014 tuvo una tasa de crecimiento en la recaudación de predial de 66.3%, mientras que en 2015 disminuyó a -5.7%.

La siguiente gráfica se conforma por los nueve municipios en los dos periodos analizados con sus tasas de crecimiento, en donde, si bien se observa que no existe una clara tendencia de crecimiento, tampoco se muestra que vaya disminuyendo su recaudación.

Tasas promedio de crecimiento 2011-2014 Vs. 2015-2016



Fuente: Cuentas públicas

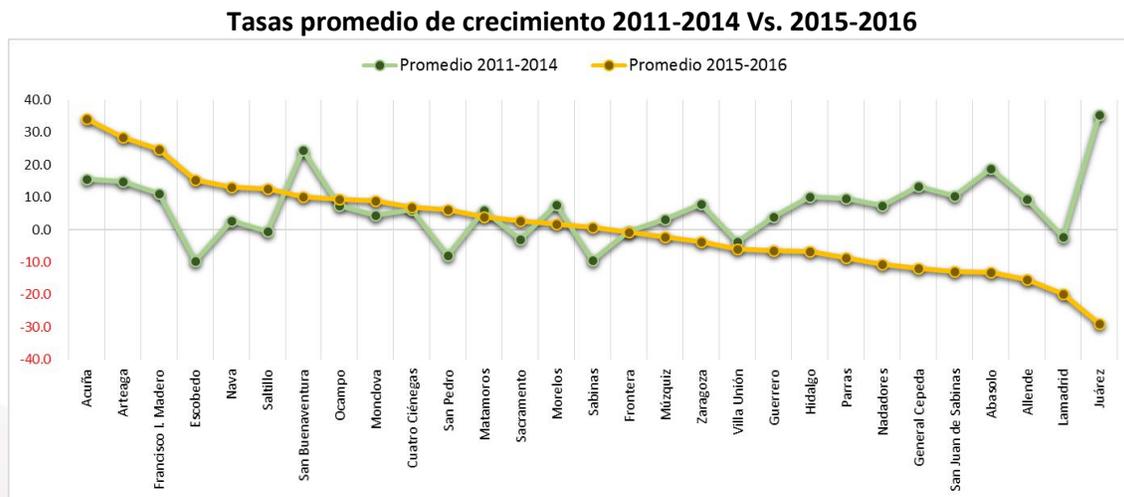
Municipios sin Convenio de colaboración con el Estado para el cobro del impuesto predial

A continuación, se muestra cómo ha sido la evolución en el cobro del impuesto predial para los 29 municipios que no cuentan con un Convenio de colaboración. Se tomaron en cuenta los periodos 2011-2014 y 2015-2016, es decir, antes y después del Convenio, pues si bien, estos municipios no firmaron con el Estado, la idea es comparar ambos periodos para los dos grupos de municipios.

Para ello, se muestran las tasas de variación de cada ejercicio, donde puede observarse que la mayoría de los municipios fueron reduciendo la recaudación del impuesto predial a partir de 2015.

Los datos indican que, de este grupo, el 58.6% de los municipios disminuyeron los montos en la recaudación durante el periodo 2015-2016 en comparación con el periodo 2011-2014.

La siguiente gráfica muestra la comparación de la recaudación del impuesto predial de los municipios durante los dos periodos observados (2011-2014 y 2015-2016)



Fuente: Cuentas públicas

Cabe resaltar el caso del municipio de Juárez, pues como se observa en la gráfica, es el que ha reducido en mayor medida la recaudación de predial, con un resultado negativo de 29.1% durante el periodo 2015-2016, después de haber obtenido una tasa media de variación de 35.1% durante el periodo 2011-2014.

Por otro lado, existe el caso de ciertos municipios, quienes independientemente de la existencia del Convenio, mostraron una mayor recaudación del impuesto predial durante el periodo 2015-2016 en comparación con 2011-2014. Prueba de ello son los cambios positivos en los resultados de Acuña, Francisco I. Madero, Nava y San Pedro con tasas medias de variación de 24.6, 23.2, 11.5 y 6.0%, respectivamente.



El municipio que muestra el resultado más significativo es Arteaga, pues durante el periodo 2011-2014 muestra una tasa media de variación de 11.8%, mientras que en 2015-2016 esta tasa fue de 27.9%, cabe mencionar que desde el ejercicio 2014 el monto de recaudación de predial muestra incrementos continuos.

Asimismo, el municipio de Escobedo muestra un mejor desempeño en la recaudación de predial durante el periodo 2015-2016 con una tasa media de variación de 15.2%, debido a que el monto de predial a partir de 2014 ha ido en aumento, mientras que en el periodo 2011-2014 obtuvo una tasa media de variación negativa de 9.7%.

A nivel general, el desempeño de los 29 municipios que no cuentan con un Convenio de colaboración para el cobro del impuesto predial se muestra en declive durante el periodo 2015-2016 en comparación con los resultados obtenidos para el periodo 2011-2014. Prueba de ello es que más de la mitad (56.8%) disminuyeron los montos de predial recaudado en 2015-2016. Los datos indican que los 29 municipios tuvieron un promedio general de 6.7% en su crecimiento en el periodo 2011-2014, mientras que durante el periodo 2015-2016 fue de 1.1%.

Tasa de crecimiento para los municipios con Convenio

Municipio	Tasas de crecimiento (%)						Promedio (%)	
	2011 Vs. 2010	2012 Vs 2011	2013 Vs. 2012	2014 Vs. 2013	2015 Vs. 2014	2016 Vs. 2015	Promedio 2011-2014	Promedio 2015-2016
Abasolo	-33.28	33.37	11.76	62.90	16.47	-42.79	18.69	-13.16
Acuña	-20.64	34.32	-56.03	104.64	83.67	-15.43	15.57	34.12
Allende	2.21	-1.68	-12.64	49.55	-24.06	-6.78	9.36	-15.42
Arteaga	23.11	-0.68	-17.00	54.01	38.77	17.97	14.86	28.37
Cuatro Ciénegas	9.44	-8.79	2.69	21.67	10.90	3.02	6.25	6.96
Escobedo	-10.15	-8.91	-7.86	-11.99	8.18	22.66	-9.73	15.42
Francisco I. Madero	6.42	14.51	32.82	-8.98	4.95	44.69	11.19	24.82
Frontera	5.33	12.27	-31.02	11.81	14.40	-16.14	-0.40	-0.87
General Cepeda	40.40	-11.69	-28.25	53.37	14.45	-38.17	13.46	-11.86
Guerrero	2.26	-0.31	4.21	9.65	0.72	-13.74	3.95	-6.51
Hidalgo	33.78	35.40	-11.57	-16.69	2.39	-15.52	10.23	-6.57
Juárez	22.21	48.13	37.91	33.54	-31.68	-26.35	35.45	-29.02
Lamadrid	-2.02	10.66	-34.92	17.10	14.08	-53.70	-2.29	-19.81
Matamoros	5.88	6.32	-13.27	24.99	20.92	-12.88	5.98	4.02
Monclova	-3.92	13.65	-0.86	9.28	88.88	-71.19	4.54	8.85
Morelos	11.20	6.51	-8.46	21.40	14.35	-11.12	7.66	1.61

Continúa...

Municipio	Tasas de crecimiento (%)						Promedio (%)	
	2011 Vs. 2010	2012 Vs 2011	2013 Vs. 2012	2014 Vs. 2013	2015 Vs. 2014	2016 Vs. 2015	Promedio 2011-2014	Promedio 2015-2016
Múzquiz	24.59	1.89	-2.28	-11.07	8.15	-12.78	3.28	-2.31
Nadadores	20.71	3.80	-0.09	4.97	18.66	-40.15	7.35	-10.74
Nava	9.49	6.07	4.78	-9.66	31.81	-5.61	2.67	13.10
Ocampo	13.07	8.14	-12.89	21.15	22.45	-3.58	7.37	9.43
Parras	21.23	7.46	-37.34	47.66	-11.70	-5.38	9.75	-8.54
Sabinas	-26.01	17.91	-22.77	-6.55	16.96	-15.41	-9.36	0.77
Sacramento	-16.38	31.32	-9.62	-16.74	31.21	-25.80	-2.85	2.71
Saltillo	4.11	3.02	0.99	-10.60	12.80	12.35	-0.62	12.57
San Buenaventura	-5.75	11.32	-27.04	118.87	1.54	18.49	24.35	10.01
San Juan de Sabina	23.21	5.76	-0.10	12.42	-12.06	-13.55	10.32	-12.81
San Pedro	-7.73	-50.71	-20.71	47.11	11.09	1.14	-8.01	6.11
Villa Unión	-19.47	14.68	-24.43	14.46	45.07	-56.74	-3.69	-5.83
Zaragoza	-13.39	52.34	-25.19	17.99	3.51	-10.72	7.94	-3.61
							Promedio	6.7
								1.1

Fuente: Cuentas públicas

Conclusiones

Se puede identificar que el grupo de los nueve municipios que firmaron el Convenio de colaboración con el Estado para el cobro del impuesto predial, obtuvieron en promedio una tasa de crecimiento de 9.1% en los ejercicios 2015 y 2016, mientras que en el grupo de los 29 restantes fue de 1.1%.

Para el ejercicio 2016, se muestra una considerable reducción en la recaudación promedio de los 38 municipios, sin embargo, ésta es más notable para el grupo de los 29 que no tienen el Convenio, pues se muestra un promedio general de -13.56%, mientras que para los que cuentan con el Convenio, el promedio fue de 0.3%.

Se observa conveniente que el grupo de los 29 municipios firmen el Convenio de colaboración, y así otorgar las facultades de recaudación del impuesto predial al Estado, ya que obtuvieron una menor recaudación durante el periodo 2015-2016 en comparación a su recaudación en 2011-2014, pues el promedio general empeoró al pasar de 6.7 a 1.1%.

No obstante, cabe mencionar que dentro del grupo de los municipios que cuentan con Convenio hay quienes redujeron el desempeño en la recaudación a partir de la implementación, mientras que en el grupo de los 29 municipios sin Convenio, hubo quienes incrementaron la recaudación de predial en el periodo 2015-2016, sin necesidad de contar con dicho acuerdo. Es decir, existen variaciones en la recaudación del impuesto predial, positivas o negativas, en ambos grupos (con y sin Convenio) como es el caso del municipio de Jiménez, quien obtuvo la mayor tasa de crecimiento en 2015 de 92.7%, así como Monclova que a pesar de no contar con dicho Convenio obtuvo un resultado de 88.8%.

Transferencias Condicionadas e Impuesto Predial para los Municipios del Estado de Coahuila



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



Informe Anual
de Resultados
2016

Transferencias Condicionadas e Impuesto Predial para los Municipios del Estado de Coahuila

Introducción

Las transferencias condicionadas en México surgieron a raíz de los constantes desequilibrios que presentaban las haciendas públicas municipales, generados por la baja autonomía financiera y su débil estructura tributaria, específicamente en la recaudación del impuesto predial. De esta forma, las transferencias se presentan como ingresos que reciben los municipios por parte del gobierno federal, con el objetivo de que las administraciones municipales disminuyan sus brechas fiscales, de tal forma que puedan hacer frente a sus obligaciones financieras y desistan de contratar deuda pública.

La recaudación de impuestos por parte de los gobiernos locales es un paso medular para el buen funcionamiento administrativo de los municipios; el impuesto predial es un gravamen que realiza el municipio hacia las propiedades inmobiliarias que poseen los contribuyentes, siendo la fuente principal de generación de recursos propios.

De tal manera, el objetivo de este trabajo es explicar, sí las transferencias de recursos federales, específicamente del Ramo 33, generan un impacto negativo en el esfuerzo tributario municipal, específicamente en el cobro del impuesto predial.

Utilización de las transferencias

Las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relacionadas con el municipio libre, efectuadas a partir del año 1997, marcan el inicio a una serie de modificaciones a diversas leyes relacionadas con la distribución de recursos federales. En consecuencia, se realizaron cambios a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), donde se establecen las bases y los mecanismos de distribución de los ingresos tributarios participables de la Hacienda Pública Municipal.

La reforma del 29 de diciembre de 1997 a la Ley de Coordinación Fiscal, señala la creación de cinco fondos federales y en 1999 se adicionan dos fondos más, entre los cuales surgieron el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), denominados Ramo 33. De los siete fondos, únicamente el FAIS y FORTAMUN impactan directamente a los municipios de todo el país, ya que éstos son quienes administran y ejercen los recursos de los fondos.

Reforma de 1997 y 1999 a la LCF y creación del Ramo 33



Las aportaciones federales con cargo al FAIS que reciben los municipios se distribuyen de acuerdo al grado de marginación de los municipios y deben destinarse exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. Por lo que esta inversión debería impactar directamente en los indicadores de pobreza y rezago, disminuyendo así la brecha de desigualdad social.

Por otro lado, el FORTAMUN se destina exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos municipales, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. La distribución de este recurso está asociado directamente en proporción al número de habitantes con que cuenta el municipio.

Funcionamiento del esfuerzo tributario e impuesto predial

Serra (2007) menciona que el esfuerzo tributario que realizan los gobiernos municipales en México es débil, es decir, que los ingresos que reciben los municipios son en mayor medida por las transferencias otorgadas por parte del gobierno federal, lo cual reduce el grado de autonomía tributaria de los gobiernos locales. Según el Instituto Nacional para el Desarrollo del Federalismo y los Municipios (INAFED), en promedio los municipios del país dependen 84.0% de los recursos federales; en 2001 la recaudación tributaria a nivel nacional apenas representó el 0.3% de su Producto Interno Bruto (PIB), resultado muy bajo en comparación a otros países como Canadá, Estados Unidos, España y Turquía, quienes obtuvieron 3.5, 3.1, 2.2 y 0.9%, respectivamente.

La diferencia radica en que muchos municipios descuidan su recaudación al tener asegurados sus recursos federales, y debido al tamaño de su población las aportaciones del gobierno son suficientes para generar la inversión pública y satisfacer las necesidades sociales de su población, este efecto genera una pereza recaudatoria que reduce los ingresos locales.

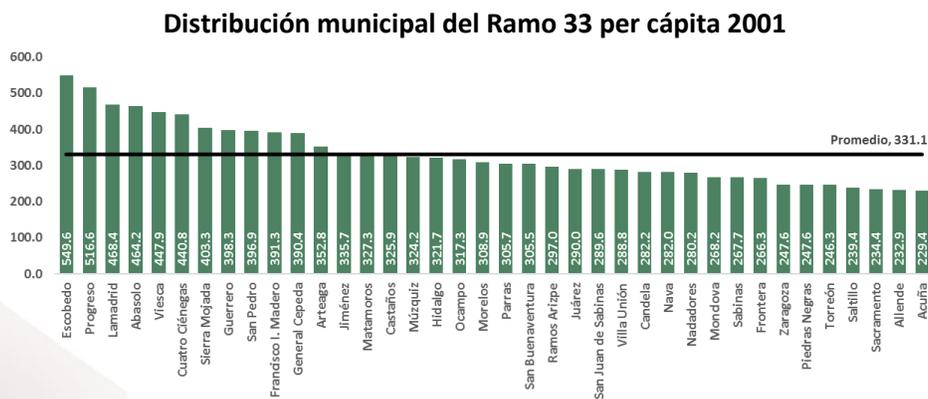
Zúñiga (2010) menciona que los ciudadanos al incrementar sus contribuciones, exigen más al gobierno sobre la redistribución de sus recursos, esto acerca más a los ciudadanos y gobernantes, fortaleciendo el sentido de pertenencia e incentivando a una mejor administración.

El modelo de “pereza fiscal” argumenta que el aumento de las transferencias causa una disminución en el esfuerzo de recaudación fiscal de los gobiernos municipales, mientras que el efecto “papel matamoscas” sostiene que las transferencias federales provocan un aumento desproporcionado del gasto por parte de los municipios.

Distribución del Ramo 33 en Coahuila 2001

Durante el ejercicio 2001, la Federación otorgó 625.7 millones de pesos al estado de Coahuila para ser distribuidos entre los 38 municipios como parte del Ramo 33. En promedio, las haciendas municipales recibieron 331.1 pesos por habitante para ese año.

La siguiente gráfica muestra la distribución municipal per cápita de las transferencias condicionadas en el Estado. Se puede observar que solamente 13 municipios se sitúan por encima del promedio, mientras que los restantes 25 se establecieron por debajo de los 331.1 pesos per cápita, lo que evidencia que la asignación per cápita es mayor en los municipios con menor número de habitantes.



Fuente: Elaboración propia con información del Periódico Oficial del Estado de Coahuila e INEGI.

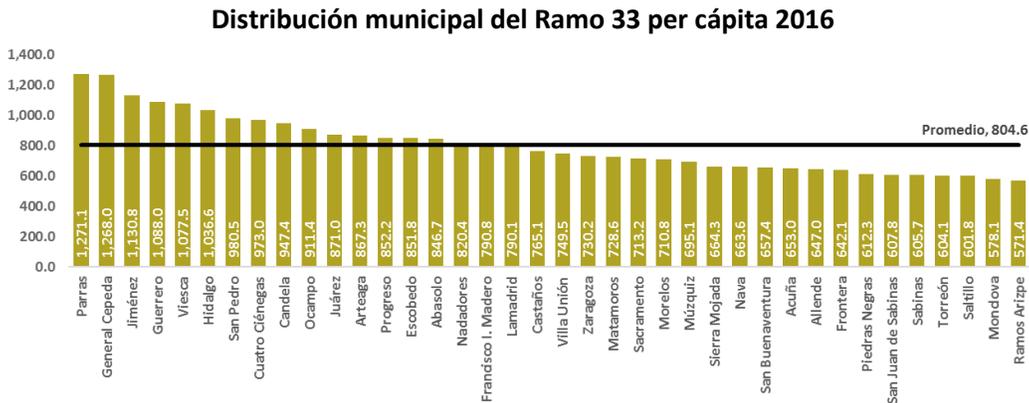
El municipio de Escobedo presenta la mayor asignación de recursos del Ramo 33 per cápita del Estado, ya que por cada habitante del municipio, la administración recibió 549.6 pesos; sin embargo, el monto adjudicado a Escobedo representa solamente el 0.2% del total de recursos distribuidos a los municipios de Coahuila. De forma contraria, Acuña presentó la menor asignación de transferencias condicionadas por habitante, 101.7 pesos menos que el promedio estatal.

Por otro lado, para el ejercicio en mención, el municipio de Saltillo obtuvo la mayor proporción de recursos del Ramo 33 de todo el Estado, es decir el 22.1% del monto total, no obstante su asignación per cápita es una de las más bajas, al recibir 239.4 pesos por habitante.

Distribución del Ramo 33 en Coahuila 2016

Para 2016, la Federación otorgó 1,944.0 millones de pesos como parte del Ramo 33 a los municipios del estado de Coahuila; es decir, en términos absolutos 1,318.3 millones más que en 2001, los cuales representan un incremento de 210.7%. En promedio, las haciendas municipales recibieron 804.6 pesos por habitante en el año, de esta manera el recurso otorgado creció en promedio 143.0% en valores per cápita.

La siguiente gráfica muestra la distribución municipal per cápita de las transferencias condicionadas en el Estado en 2016. Se observa que 16 municipios se sitúan por encima del promedio, mientras que los restantes 22 se establecieron por debajo de los 804.6 pesos per cápita.



Fuente: Elaboración propia con información del Periódico Oficial del Estado de Coahuila e INEGI.

Para este ejercicio, el municipio de Parras presenta la mayor asignación de recursos del Ramo 33 per cápita del Estado, ya que por cada habitante del municipio, la administración recibió 1,271.1 pesos; mientras que en 2001, presentó una distribución de 305.7 pesos, es decir, las aportaciones del Ramo 33 tuvieron un crecimiento per cápita de 315.8% en 15 años. Las transferencias condicionadas de Parras, apenas representaron el 2.9% del monto total recibido en 2016.

De forma contraria, Ramos Arizpe es el municipio que presenta el menor ingreso del Ramo 33 per cápita, ya que la administración sólo recibió 571.4 pesos por cada habitante, 233.2 pesos menos que la media estatal; sin embargo, sus aportaciones representan el 2.7% del total de aportaciones recibidas por los municipios del Estado. Un dato interesante, es que Saltillo y Torreón captan casi la mitad de los recursos totales del Ramo 33, a pesar de que sus asignaciones per cápita son de las más bajas en todo el Estado.

Es evidente que la cantidad de aportaciones ha incrementado en gran medida de 2001 a 2016, las haciendas municipales cada vez reciben una mayor cantidad de recursos federales a través de transferencias condicionadas, las cuales utilizan para cumplir con sus obligaciones financieras y generar inversión pública. No obstante, esta situación genera un aumento en la dependencia de recursos federales y desincentiva la recaudación de ingresos propios.



Evolución de la recaudación del impuesto predial en Coahuila

En cuanto a la recaudación del impuesto predial per cápita de los 38 municipios, la cual se observa en el siguiente cuadro, ésta es menor que las aportaciones del Ramo 33; los datos son claros al evidenciar la débil evolución que ha tenido el cobro de este impuesto a la propiedad, es necesario administrar adecuadamente los valores catastrales, tasas y tarifas, así como fortalecer el sistema de registro y cobro de dicho impuesto.

Evolución del impuesto predial recaudado per cápita de los municipios de Coahuila 2001 y 2016

2001						2016							
Municipios	Lugar	Predial Per Cápita	Municipios	Lugar	Predial Per Cápita	Municipios	Lugar	Predial Per Cápita	Municipios	Lugar	Predial Per Cápita		
Ramos Arizpe	1	444.0	Lamadrid	20	56.3	Ramos Arizpe	1	897.5	Allende	20	121.0		
Guerrero	2	183.6	Morelos	21	55.0	Arteaga	2	727.9	Parras	21	118.3		
Nava	3	133.6	Monclova	22	49.2	Nava	3	380.1	Múzquiz	22	115.8		
Hidalgo	4	122.5	Parras	23	46.9	Candela	4	346.4	Abasolo	23	113.9		
Candela	5	111.1	Abasolo	24	40.4	Guerrero	5	326.1	San Juan de Sabinas	24	99.8		
Juárez	6	110.3	Jiménez	25	39.2	Hidalgo	6	311.7	Sabinas	25	93.5		
Torreón	7	109.6	Villa Unión	26	36.1	Piedras Negras	7	298.6	Jiménez	26	92.2		
Sierra Mojada	8	101.6	Castaños	27	34.7	Juárez	8	256.3	Lamadrid	27	73.6		
Piedras Negras	9	100.6	San Juan de Sabinas	28	33.8	Saltillo	9	238.5	Nadadores	28	69.8		
Saltillo	10	98.2	Cuatro Ciénegas	29	23.1	Torreón	10	232.2	Monclova	29	65.9		
Sabinas	11	94.6	San Pedro	30	23.1	Zaragoza	11	217.8	Cuatro Ciénegas	30	59.2		
Acuña	12	86.8	San Buenaventura	31	22.5	Acuña	12	215.1	Matamoros	31	48.2		
Progreso	13	86.6	Sacramento	32	21.1	Sierra Mojada	13	212.3	Francisco I. Madero	32	46.8		
Zaragoza	14	80.9	Nadadores	33	20.6	Progreso	14	183.0	Villa Unión	33	46.1		
Arteaga	15	79.5	General Cepeda	34	14.8	San Buenaventura	15	167.4	Sacramento	34	40.5		
Allende	16	73.1	Francisco I. Madero	35	11.2	Ocampo	16	164.9	San Pedro	35	30.7		
Frontera	17	62.7	Matamoros	36	10.1	Castaños	17	150.7	General Cepeda	36	28.3		
Ocampo	18	61.7	Viesca	37	9.8	Morelos	18	141.9	Escobedo	37	28.1		
Múzquiz	19	61.3	Escobedo	38	7.3	Frontera	19	133.2	Viesca	38	11.8		
					Promedio Estatal	72.6						Promedio Estatal	181.7

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integral de Información Financiera (SIIF) e INEGI.

Para el año 2001, el municipio que más predial per cápita recaudó en el Estado fue Ramos Arizpe, al cobrar en promedio 444.0 pesos por habitante por concepto de este impuesto, en ese mismo ejercicio el municipio recibió aportaciones condicionadas por una cantidad de 297.0 pesos por habitante. En 2016, el municipio mantuvo la primera posición en recaudación per cápita de predial, al percibir en promedio 897.5 pesos por habitante, obteniendo un incremento de 102.1% en comparación a 2001, a pesar de que los recursos del Ramo 33 en el ejercicio 2016 fueron de 571.4 pesos por habitante, siendo el municipio con menor asignación de recursos per cápita.

Es necesario señalar el caso de Ramos Arizpe, debido a que este municipio es el único en el Estado que su recaudación es mayor a sus aportaciones per cápita, opera de forma contraria al principio de “pereza fiscal”, ya que al ser un municipio netamente industrial, los gravámenes del predial incluyen a los parques industriales que se establecen en su territorio, por esta razón su base y tasa de cobro es mayor.

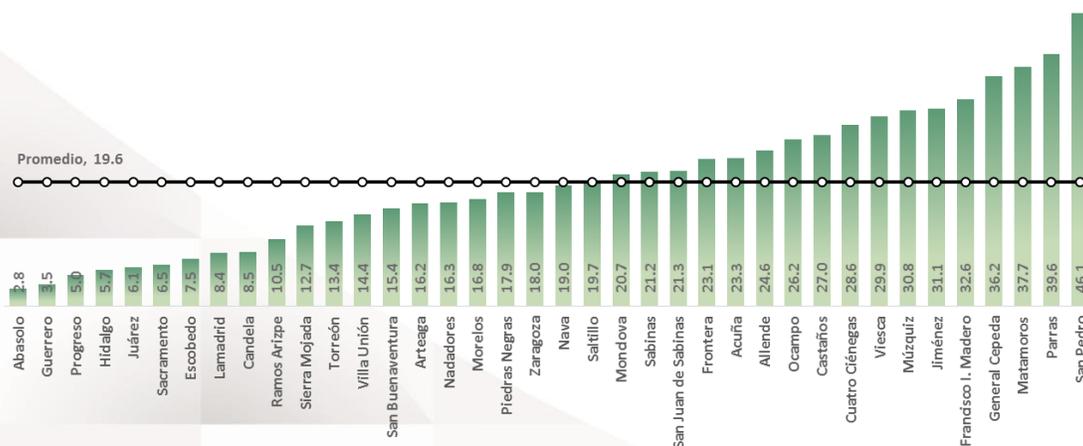
El municipio de Guerrero, por el contrario, presentó en 2001 una recaudación de predial per cápita de 183.6 pesos, mientras que sus ingresos por concepto del Ramo 33 fueron de 398.6 pesos por habitante, es decir, una diferencia de 215.0 pesos, por lo que la administración recibió mayores recursos de transferencias condicionadas que lo que recaudó por pago de predial. Para 2016, Guerrero recaudó en promedio, 326.1 pesos por habitante, sin embargo, el impacto se muestra en las aportaciones recibidas en 2016, ya que en promedio cada habitante recibió 1,088.0 pesos, generando un crecimiento del 173.0% con respecto a 2001. Este municipio ilustra fácilmente el principio de “pereza fiscal”, ya que se enfoca en recibir mayores ingresos por aportaciones federales, descuidando su recaudación.

Conclusiones

En 2016 las aportaciones federales representaron en promedio para los municipios de Coahuila el 19.6% de sus ingresos totales, un alto porcentaje para el Estado; el municipio que mayor depende de los recursos del Ramo 33 es San Pedro, ya que estas transferencias conforman el 46.1% de sus ingresos totales; por otra parte, el municipio que menos depende de ellas es Abasolo, con una proporción muy baja, solamente el 2.8% de sus ingresos totales son por concepto de transferencias condicionadas del Ramo 33, como se puede observar en el siguiente cuadro.

**Proporción del Ramo 33 respecto a los ingresos totales
de los municipios del estado de Coahuila, 2016**

Lugar	Municipio	Ramo 33	Ingresos Totales	%	Lugar	Municipio	Ramo 33	Ingresos Totales	%	
1	Abasolo	859,372.2	30,319,787.9	2.8	20	Nava	20,371,458.4	107,130,178.2	19.0	
2	Guerrero	1,846,268.3	52,536,849.8	3.5	21	Saltillo	485,936,177.0	2,469,733,649.2	19.7	
3	Progreso	2,815,809.0	56,499,944.7	5.0	22	Monclova	133,608,259.3	645,132,295.1	20.7	
4	Hidalgo	1,622,289.7	28,436,361.6	5.7	23	Sabinas	38,478,419.1	181,669,674.4	21.2	
5	Juárez	1,370,926.5	22,441,696.1	6.1	24	San Juan de Sabinas	26,275,251.0	123,605,463.6	21.3	
6	Sacramento	1,683,196.8	25,825,182.4	6.5	25	Frontera	52,002,786.7	224,675,490.6	23.1	
7	Escobedo	2,620,943.3	34,872,251.2	7.5	26	Acuña	96,513,970.4	414,674,407.5	23.3	
8	Lamadrid	1,400,774.6	16,694,252.7	8.4	27	Allende	14,657,617.6	59,703,114.0	24.6	
9	Candela	1,629,527.3	19,149,693.1	8.5	28	Ocampo	10,636,780.5	40,567,929.3	26.2	
10	Ramos Arizpe	53,038,716.1	503,701,035.0	10.5	29	Castaños	21,475,350.9	79,622,594.5	27.0	
11	Sierra Mojada	4,642,331.4	36,640,733.0	12.7	30	Cuatro Ciénegas	13,180,203.2	46,135,485.4	28.6	
12	Torreón	410,333,787.7	3,062,372,968.6	13.4	31	Viesca	23,218,569.1	77,569,878.5	29.9	
13	Villa Unión	4,761,113.8	32,993,466.6	14.4	32	Múzquiz	48,032,003.6	155,749,718.0	30.8	
14	San Buenaventura	15,506,140.6	100,447,428.0	15.4	33	Jiménez	11,583,030.1	37,189,267.1	31.1	
15	Arteaga	20,182,290.4	124,491,764.6	16.2	34	Francisco I. Madero	46,150,336.5	141,646,479.8	32.6	
16	Nadadores	5,426,396.4	33,237,561.3	16.3	35	General Cepeda	15,813,095.8	43,698,245.7	36.2	
17	Morelos	6,111,788.6	36,299,764.3	16.8	36	Matamoros	79,382,506.2	210,636,118.2	37.7	
18	Piedras Negras	100,161,925.9	558,983,993.3	17.9	37	Parras	56,943,994.4	143,661,010.4	39.6	
19	Zaragoza	9,680,851.8	53,764,606.3	18.0	38	San Pedro	104,075,567.2	225,667,270.5	46.1	
									Promedio Estatal	19.6



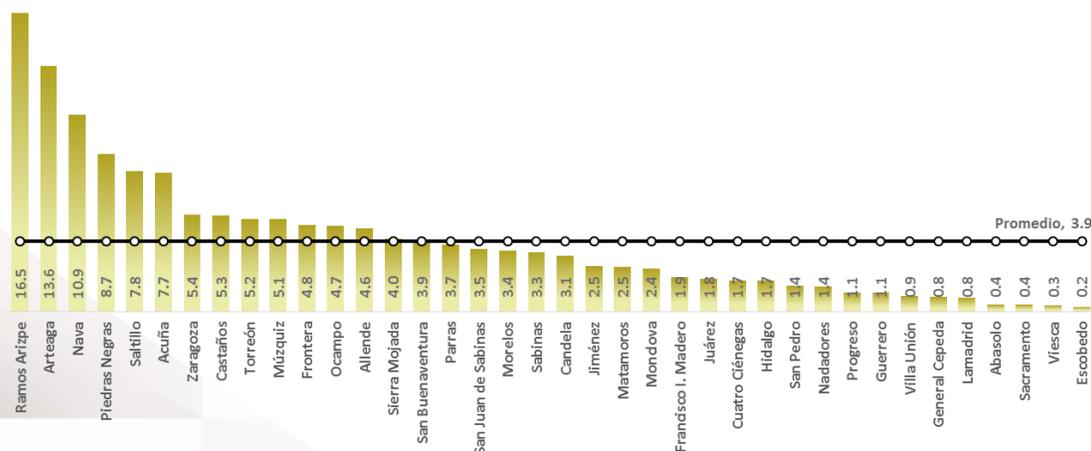
Fuente: Elaboración propia con información del Periódico Oficial del Estado de Coahuila y Cuentas Públicas de los municipios del Estado de Coahuila para el ejercicio 2016.

En cuanto a la recaudación del impuesto predial como proporción de los ingresos totales, en promedio los municipios presentan un resultado de 3.9%, cifra demasiado pobre que muestra el bajo esfuerzo recaudatorio de los municipios, un dato alarmante es que 18 municipios no rebasan el 3.0% de recaudación del impuesto predial como proporción de los ingresos. Es necesario mencionar el resultado de Ramos Arizpe, Arteaga y Nava, municipios con las proporciones más

altas, presentando un valor mayor a 10.0%, sin embargo no es un porcentaje significativo, por lo cual, también requieren de implementar mecanismos más eficientes de recaudación.

Proporción del impuesto predial respecto a los ingresos totales de los municipios del estado de Coahuila, 2016

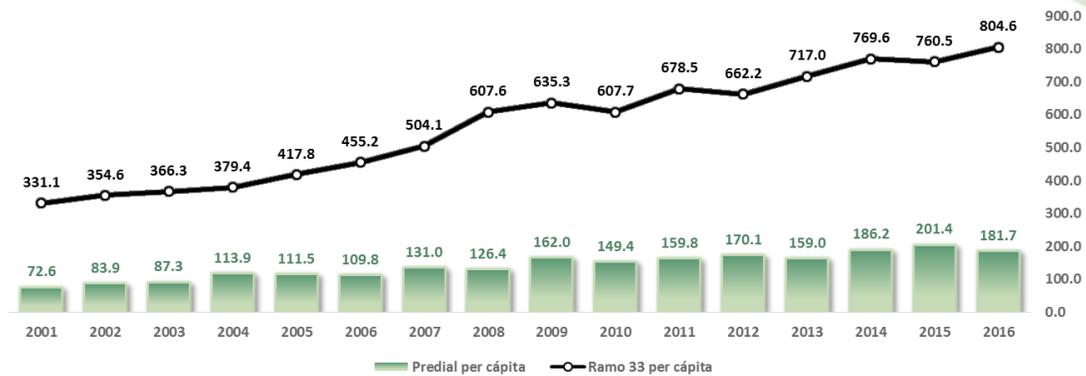
Lugar	Municipio	Impuesto Predial	Ingresos Totales	%	Lugar	Municipio	Impuesto Predial	Ingresos Totales	%
1	Ramos Arizpe	83,314,775.5	503,701,035.0	16.5	20	Candela	595,862.1	19,149,693.1	3.1
2	Arteaga	16,939,656.3	124,491,764.6	13.6	21	Jiménez	943,960.5	37,189,267.1	2.5
3	Nava	11,669,793.4	107,130,178.2	10.9	22	Matamoros	5,250,506.1	210,636,118.2	2.5
4	Piedras Negras	48,849,494.3	558,983,993.3	8.7	23	Monclova	15,226,819.6	645,132,295.1	2.4
5	Saltillo	192,583,587.6	2,469,733,649.2	7.8	24	Francisco I. Madero	2,732,172.6	141,646,479.8	1.9
6	Acuña	31,791,353.8	414,674,407.5	7.7	25	Juárez	403,378.1	22,441,696.1	1.8
7	Zaragoza	2,887,696.2	53,764,606.3	5.4	26	Cuatro Ciénegas	802,195.7	46,135,485.4	1.7
8	Castañón	4,228,722.9	79,622,594.5	5.3	27	Hidalgo	487,780.7	28,436,361.6	1.7
9	Torreón	157,718,542.4	3,062,372,968.6	5.2	28	San Pedro	3,255,050.8	225,667,270.5	1.4
10	Múzquiz	8,002,916.6	155,749,718.0	5.1	29	Nadadores	461,745.1	33,237,561.3	1.4
11	Frontera	10,787,099.4	224,675,490.6	4.8	30	Progreso	604,486.1	56,499,944.7	1.1
12	Ocampo	1,924,582.6	40,567,929.3	4.7	31	Guerrero	553,359.3	52,536,849.8	1.1
13	Allende	2,741,125.6	59,703,114.0	4.6	32	Villa Unión	293,027.7	32,993,466.6	0.9
14	Sierra Mojada	1,483,242.1	36,640,733.0	4.0	33	General Cepeda	353,268.5	43,698,245.7	0.8
15	San Buenaventura	3,948,042.4	100,447,428.0	3.9	34	Lamadrid	130,428.3	16,694,252.7	0.8
16	Parras	5,299,791.3	143,661,010.4	3.7	35	Abasolo	115,642.3	30,319,787.9	0.4
17	San Juan de Sabinas	4,316,581.4	123,605,463.6	3.5	36	Sacramento	95,694.8	25,825,182.4	0.4
18	Morelos	1,220,339.9	36,299,764.3	3.4	37	Viesca	253,831.8	77,569,878.5	0.3
19	Sabinas	5,936,983.7	181,669,674.4	3.3	38	Escobedo	86,479.8	34,872,251.2	0.2
					Promedio Estatal 3.9				



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integral de Información Financiera (SIIF) y Cuentas Públicas de los municipios del Estado de Coahuila para el ejercicio 2016.

Por último, se muestra la evolución promedio del estado de Coahuila en términos per cápita del impuesto predial y del Ramo 33, en donde es posible apreciar que la brecha entre estas dos variables se ha expandido en mayor medida de 2001 a 2016; la recaudación del impuesto predial per cápita en el Estado muestra una ligera tendencia creciente, sin embargo no es suficiente en comparación con el aumento sostenido que se percibe en los ingresos recibidos por concepto de Ramo 33.

Predial per cápita Vs. Ramo 33 per cápita del Estado de Coahuila, 2001 a 2016



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Integral de Información Financiera (SIIF), Periódico Oficial del Estado de Coahuila e INEGI.

En el gráfico ocurre una situación peculiar, se observa que las transferencias condicionadas se han vuelto más significativas que lo manifestado en el impuesto predial, por lo cual los municipios pierden autonomía financiera. En conclusión, la proporción efectiva de recaudación del impuesto a la propiedad se ha visto afectada negativamente con la creación del Ramo 33.

Es necesario que los municipios comiencen a realizar un mayor esfuerzo recaudatorio, ya que presentan una fuerte dependencia de los recursos federales para hacer frente a sus obligaciones financieras. Es evidente que existe una seria pereza fiscal en los municipios del Estado, se observa que de 2001 a 2016 se refuerza el nivel de solvencia con los recursos federales. Elevar el esfuerzo recaudatorio incrementaría el dinamismo económico en los municipios, así como también ayudaría a que los ingresos recaudados se enfoquen en las principales necesidades de la sociedad; los ciudadanos al aportar en mayor medida, estarían más al pendiente de la redistribución de sus recursos, demandando una mayor eficiencia en el gasto gubernamental.

Se debe comenzar a crear una educación tributaria a los ciudadanos, pues es conveniente que en el futuro el impuesto a la propiedad genere un alto grado de rendición de cuentas a los residentes locales, de esta forma se construye un gobierno más cercano y eficiente.

Principales Aspectos del Paquete Económico Federal 2018



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



Informe Anual
de Resultados
2016

Principales Aspectos del Paquete Económico Federal 2018

Entorno Macroeconómico

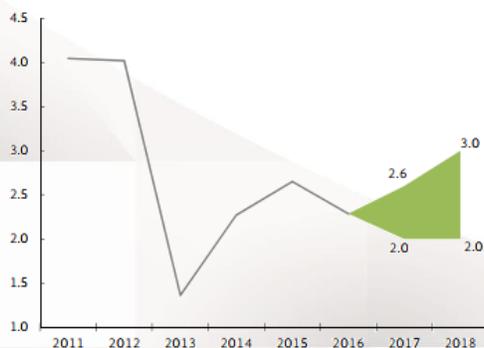
Para el año 2018 diversos analistas opinan que el crecimiento económico mundial y, particularmente, el de Estados Unidos, registre una ligera aceleración respecto a 2017. Si bien se considera que los riesgos en el entorno externo se encuentran balanceados, en los meses recientes se han incrementado los relacionados con tensiones geopolíticas. La expectativa de un mayor dinamismo para la economía estadounidense está sustentada, principalmente, en:

- i) Un crecimiento sostenido del consumo privado impulsado por un mayor crecimiento del empleo y del ingreso disponible de los hogares, así como un alto nivel de confianza de los consumidores, y
- ii) La expansión de la inversión privada por un entorno de financiamiento propicio, necesidades de renovación y ampliación de la capacidad instalada y una aceleración de la construcción de vivienda.

En el plano nacional, se prevé que en 2018 las exportaciones no petroleras de México registren una aceleración respecto a 2017. Esto se traduciría en un mayor crecimiento de la producción de manufacturas y de los servicios más relacionados con el comercio exterior. Asimismo, se anticipa que la plataforma de producción de petróleo en 2018 comience a recuperarse de la tendencia decreciente que registra desde 2005, se prevé además que las rondas de licitaciones del sector energético continúen impulsando una mayor inversión y que comiencen a contribuir a una mayor producción de petróleo y gas.

Por otro lado, se estima un fortalecimiento de la demanda interna, apoyado en la creación de empleos formales, la expansión del crédito, un aumento de los salarios, la convergencia de la inflación al objetivo del Banco de México de 3.0% con un rango de un punto porcentual, y una mejoría paulatina de la confianza de los consumidores y las empresas. Por tanto, también se anticipa un mayor crecimiento de los sectores de la construcción y los servicios menos vinculados con el sector externo. De acuerdo con lo anterior, se estima que durante 2018 el valor real del PIB de México registre un crecimiento anual de entre 2.0 y 3.0%. Para efectos de las estimaciones de finanzas públicas, se plantea utilizar un crecimiento puntual del PIB para 2018 de 2.5%.

Producto Interno Bruto
(Variación % anual)



Fuente: SHCP



El escenario económico para 2018 considera una inflación general consistente con el objetivo del Banco de México. Este panorama implica que la cuenta corriente de la balanza de pagos registre un déficit moderado de 23 mil 300 millones de dólares, el cual sería equivalente a 1.8% del PIB. Se proyecta que el flujo de inversión extranjera directa financiará totalmente el déficit en cuenta corriente.

El entorno macroeconómico previsto para 2018 se encuentra sujeto a riesgos a la baja que podrían modificar las estimaciones anteriores, donde destacan los siguientes:

- i) Una posposición de la renegociación del TLCAN o bien que se abandone el tratado por parte de alguno de los miembros.
- ii) un menor dinamismo de la economía de Estados Unidos.
- iii) Un debilitamiento de la economía mundial.
- iv) Una elevada volatilidad en los mercados financieros internacionales.
- v) Una plataforma de producción de petróleo menor a lo prevista.
- vi) Un incremento de las tensiones geopolíticas.

Con base en lo establecido en el artículo 15 del reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), para realizar el cálculo del precio de referencia en 2018 de la mezcla mexicana de petróleo de exportación se empleó información de precios y futuros del periodo que abarca del 8 de marzo al 7 de julio de 2017, el precio de referencia resultante para la mezcla mexicana de crudo de exportación en 2018 es de 48.5 dpb y la LFPRH establece que el valor que se utilice en la formulación de la Ley de Ingresos no deberá superar al mismo. En consecuencia, la SHCP propuso utilizar un precio de 46 dólares por barril, y un tipo de cambio promedio de 18.1 dólares por barril.

Una vez revisado el dictamen de paquete presupuestal, el H. Congreso de la Unión consideró que existen las condiciones necesarias para realizar las actualizaciones al precio del petróleo y el tipo de cambio, fijándolos en 48.5 dólares por barril y 18.4 pesos por dólar respectivamente, cifras que fueron definitivas para el cálculo de los dictámenes aprobados de ingresos y egresos.

Marco Macroeconómico 2017 – 2018

Variable	2017	2018
Crecimiento real del PIB %	2.0-2.6	2.0-3.0
Inflación %	5.8	3.0
Tipo de cambio promedio (pesos por dólar)	18.7	18.4
Tasa de interés (CETES 28 días) promedio	6.7	7.0
Saldo en Cuenta Corriente % del PIB	-1.8	-1.8
Balance Fiscal % del PIB	1.1	1.1
Precio de la Mezcla Mexicana de Petróleo (dólares por barril)	43.0	48.5
Plataforma de producción petróleo (miles de barriles diarios)	1944	1983
Plataforma de exportación petróleo (miles de barriles diarios)	989	888
Crecimiento real del PIB USA %	2.1	2.4
Inflación USA %	2.0	2.0
Tasa de interés (Libor 3 meses) promedio	1.5	1.8

Fuente: SHCP

Política de Ingresos

El Paquete Económico para 2018, busca sostener la estabilidad en las finanzas públicas basada en la consolidación fiscal comprometida en las reformas hacendarias de 2013, así como brindar certidumbre, sustentada en el Acuerdo de Certidumbre Tributaria de 2014 en el cual el Gobierno Federal se comprometió a no crear nuevos impuestos ni aumentar los existentes, que se traduce en ingresos relativamente estables para el próximo año respecto al cierre estimado de 2017.

La política de ingresos para 2018 está orientada a proveer certeza para el adecuado desarrollo de la actividad económica, para un año en el que se anticipa que el entorno externo puede continuar generando incertidumbre. Por tanto, la Iniciativa de Ley de Ingresos 2018 reitera el compromiso de no plantear medidas que representen una mayor carga tributaria y generar condiciones propicias para el ahorro y la inversión.

En este contexto la SHCP estimó en su iniciativa de Ley de Ingresos, ingresos presupuestarios por 4,735.0 miles de millones de pesos, con las modificaciones realizadas a las variables macroeconómicas por la Cámara de Diputados, para el dictamen aprobado se estiman ingresos adicionales por 43.3 miles de millones de pesos, con los cuales se estima que los ingresos ascenderían a 5,279.7 miles de millones de pesos. De estos 4,778.3 miles de millones de pesos son ingresos presupuestarios incluidos los ingresos del Gobierno Federal y los propios de Organismos y Empresas.

De este total, 880.14 miles de millones de pesos serán ingresos petroleros, lo que implica ingresos adicionales a los propuestos originalmente por 44.6 miles de millones (5.3% adicional). Estos ingresos adicionales se derivan tanto del mayor precio del petróleo (2.5 dólares más), como de la depreciación de 30 centavos esperada para el tipo de cambio.

En ese sentido, el Gobierno Federal obtendrá por estos conceptos 34.5 miles de millones provenientes de las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y 10.1 miles de millones más por concepto de ingresos propios de Pemex.

Se observa además una variación negativa en los ingresos no petroleros por (-)1.27 miles de millones dado que los ingresos tributarios registran una reducción de 4.26 miles de millones producto de una mayor captación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y menores ingresos asociados con el IEPS a gasolinas y diésel.

Estimación de Ingresos Presupuestarios (Millones de pesos a precios de 2018)

Concepto	ILIF 2018	LIF 2018	Var%
Ingresos del Sector Público	5,236,375.6	5,279,667.0	0.8%
Ingresos Presupuestarios	4,735,000.1	4,775,291.5	0.9%
ISR	1,562,197.9	1,566,186.8	0.3%
IEPS Federal combustibles	239,501.0	231,250.3	-3.4%
Aprovechamientos	108,168.4	111,161.3	2.8%
PEMEX	413,269.1	42,3341.8	2.4%
FOMPED	422,305.9	456,793.5	8.2%
Ingresos derivados de financiamientos	501,375.5	501,375.5	0.0%
Endeudamiento interno Gobierno Federal	460,460.9	470,533.6	2.2%
Déficit de empresas productivas del Estado	71,486.9	61,414.2	-14.0%
Recaudación Federal Participable	2,879,921.3	2,902,721.9	0.8%

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Ingresos Presupuestarios (Millones pesos a precios de 2018)

Concepto	ILIF 2018	LIF 2018	Var%
Total	4,735,000.1	4,778,291.5	0.9%
Ingresos Petroleros	835,575.0	880,135.3	5.3%
Ingresos no Petroleros	3,899,575.0	3,898,156.2	0.0%
Tributarios	2,961,731.7	2,957,469.9	-0.1%
No Tributarios	167,662.1	170,655.0	1.8%
Organismos y Empresas	770,031.3	770,031.3	0.0%

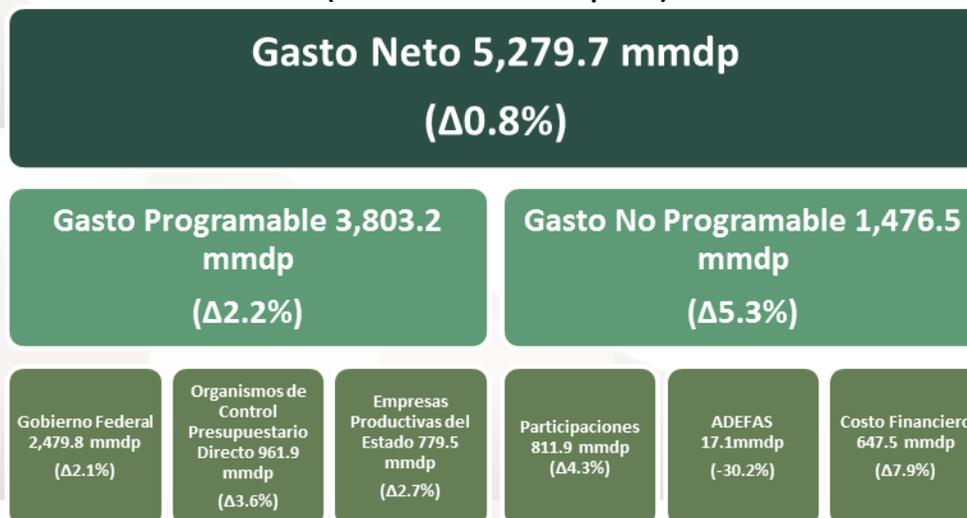
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Derivado de lo anterior se proyecta una recaudación federal participable por 2,902.7 miles de millones de pesos, monto superior en 22.8 miles de millones de pesos respecto al propuesto por el Ejecutivo Federal.

Política de Gasto

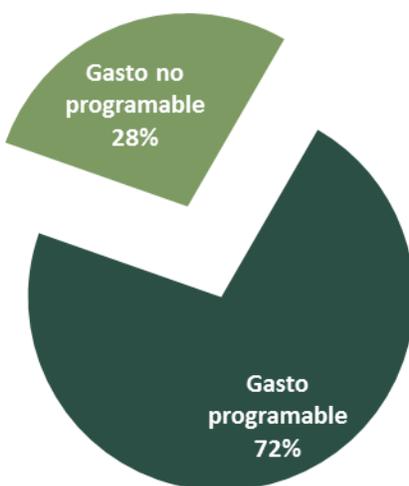
Para el ejercicio fiscal de 2018 se estima un gasto neto del orden de los 5,236.4 miles de millones de pesos, ahora bien con el incremento de los ingresos presupuestarios proyectados, y tras la discusión del paquete presupuestal, en el dictamen final aprobado por la Cámara de Diputados se realizaron reasignaciones y ampliaciones por 43.3 miles de millones y 84.4 miles de millones respectivamente, por lo que el presupuesto de egresos aprobado fue por el orden de los 5,279.7 miles de millones de pesos.

Montos Absolutos y Variaciones Reales % (Miles de millones de pesos)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Si se compara con la estimación de gasto para 2017, el presupuesto de egresos de 2018 es mayor en 3.1%, en términos reales; el Gasto Programable representa 72.0% y el restante 28.0% corresponde al Gasto No Programable.



El incremento aprobado por la H. Cámara de Diputados para 2018, respecto al proyecto de presupuesto de egresos 2018, fue resultado neto de un aumento en el Gasto Programable por 71.5 miles de millones de pesos y una reducción de 28.2 miles de millones en el Gasto No Programable.

Ningún Ramo Administrativo figura entre los de mayores incrementos, estos se ubicaron entre las Entidades de control presupuestario directo (IMSS), las Empresas productivas (CFE) y en los Ramos Generales 23 Provisiones salariales; 19 Aportaciones a la seguridad social, y 33 Aportaciones Federales.

**Montos Absolutos y Variaciones Reales %
Por principales conceptos
(Miles de millones de pesos)**

Concepto	Variaciones	
	Absoluta \$ (mmdp)	% Real
Aportaciones a Seguridad Social	56.9	3.9%
IMSS	56.6	4.1%
CFE	55.1	11.3%
Aportaciones Federales (Ramo 33)	36.5	0.8%
Previsiones Salariales y Económicas (Ramo 23)	24.6	13.2%
ADEFAS	-6.3	-30.20%
SHCP	-0.4	-6.00%
SCT	-0.08	-4.70%
Turismo	-0.03	-5.30%

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, la H. Cámara de Diputados aprobó una reasignación neta por 43.3 miles de millones de pesos misma que implicó, reducciones de 0.8% sobre lo propuesto por el ejecutivo Federal, y ampliaciones de 1.6% sobre el mismo concepto.

En los Ramos Presupuestarios Administrativos vinculados a funciones de Desarrollo Económico se ubicaron las principales reasignaciones al alza, así como en el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, vinculadas al aumento del gasto federalizado y al FONDEN.

Gasto Federalizado

Derivado de las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto de presupuesto de egresos, se observa un aumento de los recursos destinados a gasto federalizado, en el dictamen se puede observar un aumento de 0.5% a las participaciones y aportaciones federales, en relación con el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, se tiene un incremento de 46.0% en relación con lo previsto en el proyecto de presupuesto, sin embargo dado que no se ha publicado el presupuesto aprobado no se tiene el desglose de las aportaciones y del gasto federalizado con cargo al Ramo General 23.

Transferencias federales a Entidades Federativas (Miles de millones pesos a precios de 2018)

Concepto	PPEF 2018	PEF 2018	Var%
Total	1,493,042.6	1,500,273.3	0.5%
Participaciones	806,516.7	811,931.6	0.7%
Aportaciones	686,525.9	688,341.7	0.3%

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

La disminución más importante se da en el rubro de convenios de inversión y descentralización y en el Ramo 23, lo que abre espacio a la negociación para reasignaciones presupuestarias como puede observarse en la diferencia entre lo proyectado y lo aprobado en 2017.

La recaudación federal participable es por 2,902.7 miles de millones de pesos.

Estimación e Identificación de Ingresos para Coahuila

A) Estimación de Participaciones Federales Ramo 28

Participaciones Estimadas para el Estado de Coahuila y sus Municipios 2018 (millones de pesos)		
Fondo	Importe Estatal	Importe Municipal
Fondo General de Participaciones	14,148.5	2,829.7
Fondo de Fomento Municipal	558.7	558.7
Fondo de Fiscalización y Recaudación	714.3	142.9
Participaciones del IEPS (Bebidas alcohólicas, Tabacos labrados y Cervezas)	394.6	78.9
Participaciones del IEPS (Venta final de Gasolina y Diesel)	752.7	150.5
Total	16,568.8	3,760.7

Fuente: Elaboración propia con base en información de SHCP y CEFP

B) Aportaciones Federales Ramo 33

Aportaciones Federales Presupuestadas para el Estado de Coahuila y sus Municipios 2018 (millones de pesos)	
Fondo	Importe Estatal
Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	10,175.9
Servicios personales	9,675.4
Otros gastos corrientes	6.5
Gasto de operación	494.1
Fondo de compensación	na
Aportaciones para Servicios de Salud (FASSA)	1,900.5
Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS)	634.1
Infraestructura Social Estatal	76.9
Infraestructura Social Municipal	557.2
Aportaciones Múltiples (FAM)	189.2
Asistencia Social	189.2
Infraestructura educativa básica	nd
Infraestructura educativa media superior	nd
Infraestructura educativa superior	nd
Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF)	1,784.8
Seguridad Pública (FASP)	nd
Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	262.5
Educación tecnológica	147.0
Educación de adultos	115.5
Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	733.5
Total	15,680.6

Fuente: CEFP

C) Inversión y Convenios Identificados en el Proyecto de Presupuesto de Egresos

Recursos Identificados en el Presupuesto Federal para el Estado de Coahuila (millones de pesos)	
Fondo	Importe
Educación	1,355.0
Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	1,355.0
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	81.3
Extensionismo, desarrollo de capacidades y asociatividad productiva	8.6
Infraestructura productiva para el aprovechamiento sustentable de suelo y agua (ejecución nacional)	10.4
Información Estadística y Estudios (SNIDRUS)	1.3
Sanidad e inocuidad alimentaria	61.0
Medio Ambiente y Recursos Naturales	121.0
Subsidios del programa hidráulico	121.0
Hidroagrícola	32.4
Subsidios administración del agua y agua potable	88.6
Ciencia y Tecnología	409.2
Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación	409.2
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	233.8
Centro de Investigación en Química Aplicada	175.4
Infraestructura y Programas Carreteros	330.9
Conservación de Infraestructura Carretera	188.3
Conservación y Estudios y Proyectos de Caminos Rurales y Carreteras Alimentadoras	142.6
Programas y Proyectos de Inversión	1,490.8
Total	3,788.3

Fuente: CEFP

**Estado en el que se
encuentran las
Responsabilidades
Administrativas promovidas
por la Auditoría Superior del
Estado de Coahuila ante los
Órganos Internos de Control
de las Entidades Fiscalizadas**



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



**Informe Anual
de Resultados**
2016

Estado en el que se encuentran las Responsabilidades Administrativas promovidas por la Auditoría Superior del Estado de Coahuila ante los Órganos Internos de Control de las Entidades Fiscalizadas

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos, por el incumplimiento a las obligaciones que le imponen los dispositivos legales que delimitan su actuación, o por la contravención a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el desempeño de la función pública.

Por otra parte, la Auditoría Superior del Estado de Coahuila tiene la facultad constitucional de fiscalizar a las entidades y municipios de nuestro Estado, facultad que ejerce principalmente, mediante la práctica de auditorías de cumplimiento legal y financiero, de desempeño, de inversión pública y de fondos federales. Por tal motivo, una vez concluido el proceso de fiscalización, es posible advertir la existencia de irregularidades de carácter administrativo, mismas que son promovidas ante el Órgano Interno de Control de las entidades fiscalizadas.

Es importante mencionar que en lo correspondiente a las responsabilidades administrativas, es el Órgano Interno de Control el encargado de la investigación y, en su caso, de la imposición de las sanciones correspondientes, ello a partir de las acciones promovidas por la Auditoría Superior.

Por otro lado, es necesario enfatizar que en el marco de la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción y en aras de su debida y eficaz implementación, el pasado 19 de julio de 2017, entró en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas, misma que tiene por objeto prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción de los servidores públicos; en ese orden de ideas, el Congreso del Estado de Coahuila modificó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza, derogando de este ordenamiento legal las sanciones administrativas aplicables por los actos u omisiones en que incurran, y los procedimientos y las autoridades que habrán de aplicarlas, con el objetivo de homologarse a lo establecido por la Ley General.

En virtud de lo anterior, es importante señalar que todos aquellos procedimientos iniciados y verificados, respecto de los ejercicios 2014, 2015 y 2016 hasta antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la reforma mencionada anteriormente, se substanciarán en apego a la normatividad estatal aplicable y los posteriores en concordancia a las nuevas disposiciones, de conformidad con lo dispuesto por el artículo Quinto transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en fecha 18 de julio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, el presente documento contiene en síntesis, las sanciones impuestas por los Órganos Internos de Control, a partir de las acciones de responsabilidad promovidas por esta Auditoría Superior, por lo que es conveniente aclarar que este órgano técnico de fiscalización no es competente de imponer las sanciones correspondientes de las entidades fiscalizadas; así mismo los presentes resultados son construidos a partir de lo informado por los Órganos Internos de Control.

Procedimiento de promoción de responsabilidades administrativas

A continuación se presenta un esquema que representa el procedimiento llevado a cabo por la Auditoría Superior para la promoción de responsabilidades administrativas;

- Si la Auditoría Superior, con motivo del resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública, determina irregularidades que presuman la existencia de responsabilidades administrativas por el incumplimiento a las obligaciones impuestas en los dispositivos legales que rigen la actuación de cada una de las entidades:



*** Instancias de control competentes por clasificación de entidades y funcionario responsable:**

De los Organismos Paraestatales, corresponde al Secretario de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

De los Organismos Autónomos, corresponde al Titular de cada órgano autónomo o, en su caso, el Órgano Interno de Control Competente.

De los Municipios y Organismos descentralizados municipales, corresponde al Contralor de cada municipio.

- En caso de que las instancias de control de las entidades no informen sobre el estado en que se encuentren los procedimientos iniciados, así como las sanciones que se hubieren impuesto dentro de los plazos establecidos, la Auditoría Superior dará cuenta al Congreso del Estado para los efectos conducentes, independientemente de la promoción ante la autoridad competente de las acciones de responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones.

Cuenta Pública 2014

En el año 2015, en ejercicio de las facultades que le confieren la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como su reglamento interior, esta Auditoría Superior llevó a cabo la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes al ejercicio 2014, a un total de 121 entidades estatales y municipales sujetas a fiscalización.

Ahora bien, con motivo de las auditorías practicadas a cada una de las entidades fiscalizadas, se promovieron pliegos de responsabilidades administrativas ante las instancias de control competentes, en los términos siguientes:

Entidades	Tipo de Auditoría			
	Cumplimiento	Legalidad	Inversión	Desempeño
Municipios	38	38	35	38
SIMAS	21	19	0	19
Autónomos	5	2	0	1
Poderes	3	2	0	0
Paramunicipales	12	6	0	9
Paraestatales	38	34	1	22
Entidades con promoción de responsabilidades	117	101	36	89

A continuación se presenta un cuadro resumen con del estado que guardan las entidades respecto de los procedimientos administrativos iniciados, concluidos y en trámite, de acuerdo a la información recibida de cada una de ellas.

Entidades	Tipo de Auditoría											
	Cumplimiento			Legalidad			Inversión			Desempeño		
	Sin Iniciar	Concluidos	En trámite	Sin Iniciar	Concluidos	En trámite	Sin Iniciar	Concluidos	En trámite	Sin Iniciar	Concluidos	En trámite
Municipios	6	20	12	6	20	12	6	17	12	21	13	4
Simas	3	15	3	3	14	2	N/A	N/A	N/A	10	6	3
Autónomos	2	2	1	0	1	1	N/A	N/A	N/A	0	0	1
Poderes	1	1	1	1	1	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Paramunicipales	0	10	2	0	6	0	N/A	N/A	N/A	4	3	2
Paraestatales	0	19	19	0	17	17	0	0	1	0	0	22
Entidades con procedimientos administrativos	12	67	38	10	59	32	6	17	13	35	22	32

Las entidades antes mencionadas que cuentan con procedimientos concluidos se clasifican de la manera siguiente:



Ahora bien, el siguiente esquema muestra los tipos de resoluciones aplicadas, mismas que se presentan por tipo de auditoría:

Resolución	Tipo de Auditoría			Total por tipo de resolución
	Cumplimiento y Legalidad*	Inversión	Desempeño	
Amonestación privada	113	23	72	208
Amonestación pública	12	0	0	12
Amonestación verbal	42	0	0	42
Amonestación privada y apercibimiento	3	0	0	3
Apercibimiento privado	185	31	17	233
Apercibimiento	3	2	0	5
Suspensión laboral (1 día)	1	0	0	1
Recomendaciones	4	0	0	4
Sobreseimiento	2	0	0	2
Absuelto	41	2	0	43
Sin sanción	19	2	0	21
Sin responsabilidad	0	1	16	17
Archivo definitivo	5	0	0	5
Amonestación	1	0	0	1
Apercibimiento público	4	0	0	4
Totales	435	61	105	601

* Los informes presentados por las entidades fiscalizadas respecto de los procedimientos administrativos son presentados de manera general, es decir, no hacen referencia a la auditoría de la que se desprenden (cumplimiento, legalidad), motivo por el cual es imposible diferenciarlas.

Cabe mencionar que los procedimientos y sanciones presentados anteriormente, fueron impuestos por los órganos internos de control de cada una de las entidades fiscalizadas, en virtud de que la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, carece de facultades para fincar las responsabilidades administrativas que deriven de la revisión de la Cuenta Pública.

Conclusiones:

- Para la revisión de la Cuenta Pública 2014, la Auditoría Superior del Estado de Coahuila llevó a cabo auditorías de Cumplimiento, Legalidad, Inversión y Desempeño a 121 entidades del Estado, de las cuales derivaron procedimientos administrativos, mismos que fueron promovidos ante las instancias de control competentes; a la fecha de este informe, el estado que guardan los procedimientos clasificados por Auditoría y representados en número y porcentaje de entidades, es el siguiente:



- Los procedimientos administrativos concluidos, correspondientes a la Cuenta Pública 2014 arrojan un total de 601, mismos que fueron clasificados por tipo de resolución de acuerdo a lo informado por las instancias de control competentes de las entidades fiscalizadas, como sigue:

Resolución	Total
Amonestación privada	208
Amonestación pública	12
Amonestación verbal	42
Amonestación privada y apercibimiento	3
Apercibimiento privado	233
Apercibimiento	5
Suspensión laboral (1 día)	1
Recomendaciones	4
Sobreseimiento	2
Absuelto	43
Sin sanción	21
Sin responsabilidad	17
Archivo definitivo	5
Amonestación	1
Apercibimiento público	4
Totales	601

Cuenta Pública 2015

En el año 2016, en ejercicio de las facultades que le confieren la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como su reglamento interior, esta Auditoría Superior llevó a cabo la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes al ejercicio 2015, a un total de 126 entidades estatales y municipales sujetas a fiscalización.

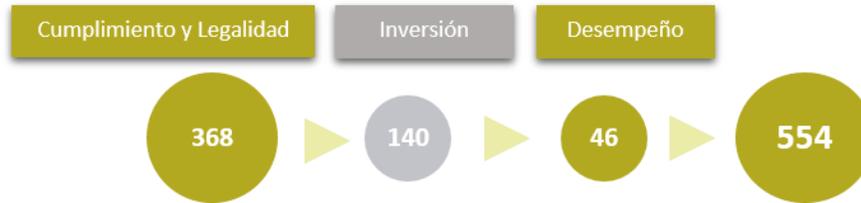
Ahora bien, con motivo de las auditorías practicadas a cada una de las entidades fiscalizadas, se promovieron pliegos de responsabilidades administrativas ante las instancias de control competentes, en los términos siguientes:

Entidades	Tipo de Auditoría			
	Cumplimiento	Legalidad	Inversión	Desempeño
Municipios	38	38	38	38
SIMAS	21	21	1	16
Autónomos	6	2	0	2
Poderes	3	1	0	0
Paramunicipales	14	11	0	7
Paraestatales	42	30	2	19
Entidades con promoción de responsabilidades	124	103	41	82

A continuación se presenta un cuadro resumen del estado que guardan las entidades respecto de los procedimientos administrativos iniciados, concluidos y en trámite, de acuerdo a la información recibida de cada una de ellas.

Entidades	Tipo de Auditoría											
	Cumplimiento			Legalidad			Inversión			Desempeño		
	Sin Iniciar	Concluidos	En trámite	Sin Iniciar	Concluidos	En trámite	Sin Iniciar	Concluidos	En trámite	Sin Iniciar	Concluidos	En trámite
Municipios	7	13	18	7	13	18	9	16	13	12	13	13
SIMAS	7	5	9	7	5	9	1	0	0	5	6	5
Autónomos	2	1	3	0	0	2	0	0	0	2	0	0
Poderes	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Paramunicipales	2	7	5	1	6	4	0	0	0	2	2	3
Paraestatales	0	0	42	0	0	30	1	0	1	0	0	19
Entidades con procedimientos administrativos	19	27	78	16	24	63	11	16	14	21	21	40

Las entidades antes mencionadas que cuentan con procedimientos concluidos se clasifican de la manera siguiente:



Ahora bien, el siguiente esquema muestra los tipos de resoluciones aplicadas, mismas que se presentan por tipo de auditoría:

Resolución	Tipo de Auditoría			Total por tipo de resolución
	Cumplimiento y Legalidad*	Inversión	Desempeño	
Amonestación privada	196	114	11	321
Amonestación pública	8	0	0	8
Apercibimiento público	8	0	1	9
Apercibimiento privado	118	18	24	160
Apercibimiento	1	0	1	2
Sin sanción	2	0	0	2
Recomendaciones	3	0	0	3
Absuelto	14	8	0	22
Imposibilidad de sancionar	18	0	0	18
Sin responsabilidad	0	0	8	8
Sanción administrativa	0	0	1	1
Totales	368	140	46	554

* Los informes presentados por las entidades fiscalizadas respecto de los procedimientos administrativos son presentados de manera general, es decir, no hacen referencia a la auditoría de la que se desprenden (Cumplimiento y Legalidad), motivo por el cual es imposible diferenciarlas.

Cabe mencionar que los procedimientos y sanciones presentados anteriormente, fueron impuestos por los órganos internos de control de cada una de las entidades fiscalizadas, en virtud de que la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, carece de facultades para fincar las responsabilidades administrativas que deriven de la revisión de la Cuenta Pública.

Conclusiones:

- Para la revisión de la Cuenta Pública 2015, la Auditoría Superior del Estado de Coahuila llevó a cabo auditorías de Cumplimiento, Legalidad, Inversión y Desempeño a 126 entidades del Estado, de las cuales derivaron procedimientos administrativos, mismos que fueron promovidos ante las instancias de control competentes; a la fecha de este informe, el estado que guardan los procedimientos clasificados por Auditoría y representados en número y porcentaje de entidades, es el siguiente:



- Los procedimientos administrativos concluidos, correspondientes a la Cuenta Pública 2015 arrojan un total de 554, mismos que fueron clasificados por tipo de resolución de acuerdo a lo informado por las instancias de control competentes de las entidades fiscalizadas, como sigue:

Resolución	Total
Amonestación privada	321
Amonestación pública	8
Apercibimiento público	9
Apercibimiento privado	160
Apercibimiento	2
Sin sanción	2
Recomendaciones	3
Absuelto	22
Imposibilidad de sancionar	18
Sin responsabilidad	8
Sanción administrativa	1
Totales	554

Cuenta Pública 2016

De conformidad con el Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones para la revisión de la Cuenta Pública 2016, emitido el 31 de marzo de 2017, esta Auditoría Superior programó presentar los resultados de la fiscalización superior en dos etapas; primero, con la presentación de un Informe Individual de Resultados 2016, en el mes de junio del presente año, el cual contendría aproximadamente 65 entidades fiscalizadas de un total de 138 entidades y; segundo, con la presentación del Informe Anual de Resultados a más tardar el 31 de diciembre del año en curso, con la totalidad de las entidades fiscalizadas. En ese sentido, este órgano técnico de fiscalización informó el pasado mes de junio al H. Congreso del Estado de Coahuila, por conducto de la Comisión de Auditoría Gubernamental y Cuenta Pública, el resultado de la revisión a la Cuenta Pública 2016, respecto a 63 entidades, las cuales comprenden Organismos Autónomos, Municipios, Sistemas de Agua y Organismos Públicos Descentralizados Estatales y Municipales.

Por lo anteriormente expuesto, de las auditorías practicadas a las 63 entidades antes señaladas, se promovieron responsabilidades administrativas ante las instancias de control competentes en los términos siguientes:

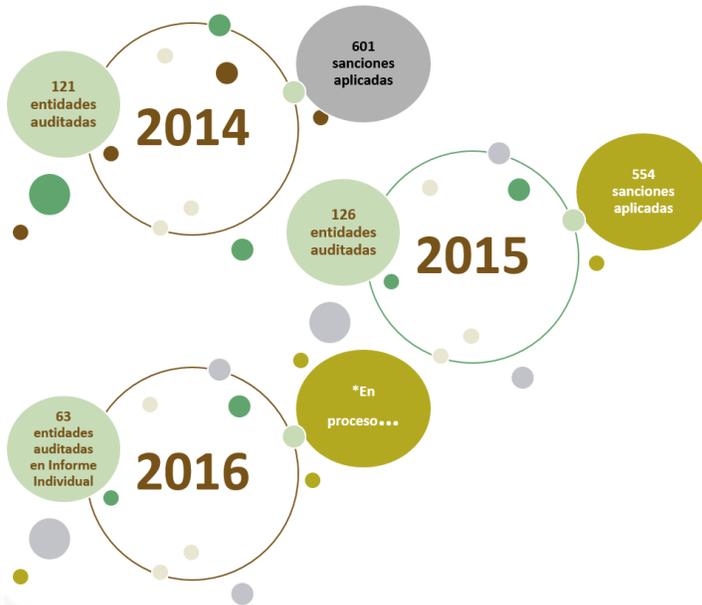
Entidades	Tipo de Auditoría		
	Legalidad	Inversión	Desempeño
Municipios	20	19	20
SIMAS	10	0	9
Autónomos	1	0	1
Poderes	0	0	0
Paramunicipales	3	0	4
Paraestatales	25	2	13
Entidades con promoción de responsabilidades	59	21	47

Ahora bien, la información correspondiente al estado que guardan los procedimientos administrativos de las entidades antes referidas, se dará a conocer en el Informe de Seguimiento correspondiente al segundo semestre del ejercicio en curso, el cual será emitido por este órgano técnico de fiscalización superior en términos de las disposiciones vigentes.

Conclusión general

Derivado de la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios 2014, 2015 y 2016, se promovieron responsabilidades administrativas ante las instancias de control competentes, correspondientes a Organismos Autónomos, Organismos Descentralizados Paramunicipales, Entidades Paraestatales, Municipios y Sistemas de Agua.

De dicha promoción han sido aplicadas sanciones a los funcionarios responsables, como resultado de la Cuenta Pública 2014 derivaron 601 sanciones aplicadas, mientras que para la Cuenta Pública 2015 fueron 554.



*De la Cuenta Pública 2016, sólo se informa lo relacionado con la promoción de responsabilidades derivadas del Informe Individual de junio 2017; posteriormente, en el Informe de Seguimiento se presentarán los resultados correspondientes al estado que guarda dicha promoción y las resoluciones emitidas por los entes fiscalizados.

Carácter Honorario de la Presidencia de los Sistemas Municipales de Asistencia Social



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



Informe Anual
de Resultados
2016

Carácter Honorario de la Presidencia de los Sistemas Municipales de Asistencia Social

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley de Asistencia Social y Protección de Derechos del Estado de Coahuila de Zaragoza, cada uno de los municipios de la entidad contará con un organismo descentralizado que tendrá por objeto proporcionar asistencia social en el ámbito municipal que corresponda, así como llevar a cabo la realización de todas aquellas actividades relacionadas con esa materia. Dichos organismos tendrán para el adecuado cumplimiento de su objeto, los siguientes órganos de dirección y administración: una Junta de Gobierno, que será presidida por el presidente municipal correspondiente; vocales, que no serán menos de cuatro ni más de ocho, a quienes el ayuntamiento designará y removerá libremente, y una Dirección General, cuyo titular será designado por la Junta de Gobierno respectiva.

El último párrafo de dicho artículo señala que la Junta de Gobierno podrá designar un Presidente Honorario que no formará parte de la misma para los efectos de las atribuciones y obligaciones que las disposiciones legales le asignen, pero podrá participar en las sesiones y eventos especiales que se verifiquen, con voz pero sin voto.

Debido a esto, en la revisión de la cuenta pública correspondiente al ejercicio 2016, esta Auditoría Superior ha advertido que en diversas administraciones municipales se otorga un salario al Presidente del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, siendo este claramente un cargo honorífico por el cual no se debe recibir emolumento alguno, situación que pudiera ocasionar un daño a las arcas municipales al disponerse indebidamente de recursos públicos cuando existe una disposición que expresamente señala el carácter del cargo, es decir, honorario.

A continuación, se señala el importe total del sueldo pagado vía nómina en el ejercicio 2016 a las Presidentas de los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, de las siguientes entidades:

Entidad	Importe
Abasolo	10,878.00
Acuña	479,946.00
Candela	439,524.00
Castaños	115,200.00
Cuatro Ciénegas	44,605.90
Escobedo	308,569.00
Frontera	256,000.96
General Cepeda	64,246.18
Hidalgo	176,501.00
Jiménez	97,696.80
Juárez	86,800.00
Lamadrid	275,432.00
Morelos	27,600.00
Múzquiz	266,667.00
Nadadores	216,306.31

Ocampo	203,159.20
Parras	528,782.00
Sacramento	374,186.00
San Buenaventura	190,001.70
San Pedro	14,010.10
Sierra Mojada	387,527.53
Villa Unión	429,000.00
Zaragoza	196,135.00
Total	5,188,774.68

Entidad	Importe
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Viesca, Coahuila	376,127.28
Total	376,127.28

Cuotas Retenidas a Empleados y Pagadas a Partidos Políticos



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



Informe Anual
de Resultados
2016

Cuotas Retenidas a Empleados y Pagadas a Partidos Políticos

Derivado de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas del ejercicio 2016, se advierte que diversas entidades indebidamente efectuaron la retención o descuento vía nómina de un porcentaje del salario de los empleados al servicio de la administración municipal, por concepto de aportaciones o cuotas voluntarias para beneficio de los partidos o agrupaciones políticas.

Al respecto, es importante señalar que la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, en fecha 24 de noviembre y 07 de diciembre de 2016, emitió, respectivamente, sentencias definitivas en relación a diversas resoluciones del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila, en materia de retención de cuotas a empleados municipales.

Si bien las mencionadas sentencias derivan de denuncias presentadas con motivo de la realización de hechos específicos, las consideraciones vertidas en dichas sentencias constituyen un importante precedente y el asentamiento de criterios fundamentales por parte de la autoridad competente respecto a la ilegalidad e inconstitucionalidad de la retención o descuento vía nómina de un porcentaje del salario de los empleados por parte de las administraciones municipales, por concepto de aportaciones o cuotas voluntarias para beneficio de los partidos o agrupaciones políticas.

Por ello, a continuación se señalan los principales razonamientos efectuados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto a la ilegalidad e inconstitucionalidad de la retención o descuento vía nómina de un porcentaje del salario de los empleados por parte de las administraciones municipales, por concepto de aportaciones partidistas.

1.- Las transferencias de recursos por parte de los Ayuntamientos a los partidos políticos, son contrarias al mandato de imparcialidad contenido en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues aún cuando provengan de aportaciones de particulares, se destinan recursos públicos para tales efectos.

El artículo 134 de la Constitución Federal busca, ante todo, evitar que los poderes y los funcionarios públicos de cualquier orden de gobierno, otorguen apoyos o busquen afectar a un partido político, esto, a través del uso de los recursos materiales, financieros, humanos, y de cualquier otra especie que se encuentre en su poder para el cumplimiento de los fines a los cuales están destinados, con lo que se garantizaría la observancia del principio de imparcialidad y que la competencia entre los partidos políticos resultara equitativa.

En este entendido, es posible advertir que el mandato constitucional establece directrices que deberán regir indefectiblemente la forma en que se podrán ejercer y administrar los recursos públicos, sin que en forma alguna se puedan utilizar para favorecer o incluso afectar a algún partido político, con lo que se pretende salvaguardar los principios de equidad e imparcialidad en la contienda.

Por tanto, la retención de salarios y la posterior transferencia de los recursos a los partidos políticos, efectivamente se traducen en una violación al mandato del artículo 134 de la Constitución Federal y del artículo 27 de la Constitución del Estado, pues implica el uso de recursos públicos para beneficiar a un partido político, cuestión que quebranta el principio de

imparcialidad, así como el de la equidad en la contienda entre los partidos, sin importar que los recursos correspondientes se destinan a gastos de campaña o bien a ordinarios.

2.- El Presidente Municipal es responsable por la comisión de los actos contrarios al artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que es el titular de la administración pública municipal.

La responsabilidad correspondiente le es atribuible a dicho funcionario, ya que como titular de la administración pública municipal se encuentra facultado para aprobar y ordenar a las entidades que están bajo su mando la ejecución tanto de los descuentos (aún cuando hubieren sido solicitados por los propios servidores públicos) como de las transferencias, hechos que implican una violación al artículo 134 de la Constitución Federal.

3.- El hecho de que medie una solicitud de los servidores públicos para que sea retenido de su salario un porcentaje por concepto de aportaciones o cuotas partidistas, no justifica el descuento realizado, ya que el pago de aportaciones a los partidos políticos resulta ser una obligación personalísima de los solicitantes, pues ésta se contrajo cuando los interesados adquirieron el carácter de militantes, el cual se asumió en libre uso de su derecho de asociación en términos de la prerrogativa ciudadana prevista en el artículo 9 de la Constitución Federal y, por ende, permitir que el Estado actúe en ese sentido implicaría que se subrogara al cumplimiento de una obligación particular, con el consecuente uso de recursos públicos para un fin distinto al que son destinados.

Con motivo de lo anterior, a continuación se presenta un cuadro en el que se detalla el importe total retenido o descontado vía nómina en el ejercicio 2016 a los empleados por parte de diversas administraciones municipales, por concepto de aportaciones o cuotas voluntarias a los partidos políticos:

Entidad	Importe
Acuña	265,108.00
Arteaga	273,400.00
Castaños	149,625.00
Cuatro Ciénegas	195,410.00
Francisco I. Madero	431,580.00
Frontera	1,211,014.00
General Cepeda	468,644.00
Guerrero	88,348.74
Hidalgo	97,694.00
Lamadrid	34,267.00
Morelos	29,369.00
Nadadores	80,520.00
Nava	214,870.00
Parras	594,403.00
Ramos Arizpe	130,265.91
Sacramento	57,490.00
San Juan de Sabinas	121,560.00
Zaragoza	2,749.00
Total	4,446,317.65

Entidad	Importe
Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Francisco I. Madero, Coahuila	55,490.00
Total	55,490.00

Entidad	Importe
Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Francisco I. Madero, Coahuila	20,502.33
Total	20,502.33



Blackboard Learn



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



Informe Anual
de Resultados
2016

Blackboard Learn

En los últimos años, la capacitación en línea ha sido uno de los proyectos más innovadores que ha desarrollado la Auditoría Superior del Estado de Coahuila a través del uso de la plataforma educativa *Blackboard Learn*. Esta experiencia en el uso y manejo de dicha plataforma se ha enriquecido con cada una de las generaciones de funcionarios públicos capacitados en los diferentes diplomados virtuales concluidos.

De lo anterior, deriva la propuesta de aprovechar y maximizar los beneficios que trae consigo los servicios de la plataforma de *Blackboard*, la cual ha funcionado como una herramienta para la capacitación y el seguimiento a las obligaciones de los entes públicos de los diferentes niveles de gobierno, para generar un impacto positivo en la sociedad civil.

Así, surgen nuevos proyectos para los entes públicos, sus funciones y obligaciones como la entrega de documentos con información fiscalizable, tal es el caso de la “Metodología para la depuración de los errores en la contabilidad de los entes públicos del Estado de Coahuila”, el “Cuestionario de avance de la armonización contable 2017”, y el “Diplomado Virtual de Índice de Información Presupuestal Municipal 2017” que conjugó el aprendizaje con la realización de actividades que involucraban a reconocidos centros de estudio en nuestro país como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), A.C.

Por lo que, una de las mayores ventajas que derivan de utilizar una plataforma en línea como la de *Blackboard* en proyectos como los anteriores, es la disposición inmediata y directa de la información pública almacenada en la misma, la cual puede ser consultada, comparada o utilizada tanto por el ente obligado a cargarla como el ente encargado de revisarla (ente fiscalizador), de una forma accesible.

Además, esta interacción entre ambas partes se verá fortalecida mediante la utilización de *Blackboard Collaborate* ya que ofrece además otras opciones como la transmisión de video conferencias en las que se pueden resolver temas en tiempo real, con herramientas informáticas básicas como un equipo de cómputo para una comunicación rápida y eficaz.

Sin duda alguna, el uso adecuado de las tecnologías de la información puede favorecer a múltiples sectores de la sociedad, como lo es en este caso al de gobierno.

Análisis y Perspectiva de las Entidades Magisteriales en el Estado de Coahuila



PODER LEGISLATIVO
AUDITORÍA SUPERIOR
del Estado de Coahuila



Informe Anual
de Resultados
2016

Introducción

Hoy en día no sólo los sistemas de protección social a los trabajadores de la educación del país, sino de América latina y del mundo, atraviesan por una problemática generalizada: se han vuelto financieramente insostenibles. De entre los factores que influyen en esta descapitalización, pueden identificarse, el que las aportaciones de los trabajadores son insuficientes, los cambios demográficos, el aumento de la esperanza de vida, la escasa normatividad para creación de reservas, y la inexistencia de un sueldo regulador, por mencionar algunos.

Los sistemas del Estado no han sido la excepción, la falta de adecuación normativa, puso en riesgo la seguridad social de miles de trabajadores y sus familias. Ante este escenario, es que, el objetivo del presente trabajo es mostrar la situación financiera de los organismos magisteriales del Estado de Coahuila responsables de los trabajadores de la educación:

1. Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación (DIPETRE)
2. Seguro de los Trabajadores de la Educación
3. Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación
4. Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de la Educación al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios (FOVI)

Forma de presentación

Se presenta cada una de las entidades donde se describe primeramente el objeto que tienen a su cargo, posteriormente se realiza un análisis financiero, donde se muestran los ingresos y gastos de 2010 a 2016, con el objetivo de ver si tienen o no viabilidad financiera en el corto o largo plazo, luego se realiza una proyección simple al año 2022 tomando las tasas medias de crecimiento anuales, con el propósito de verificar la situación en la que se encontraría la entidad, y las aportaciones extraordinarias que tendrían que realizar las instituciones aportantes (Gobierno del Estado).

Enseguida, se muestran los resultados de las observaciones de las auditorías de cumplimiento financiero realizadas a cada uno de los organismos, clasificándolas en diferentes categorías, tales como: ingresos, egresos, patrimonio, y requerimiento e incumplimiento, y éstas a su vez divididas de acuerdo al tipo de incumplimiento que presentaron.

Por último, se presentan algunos indicadores que permiten medir la gestión de los diferentes organismos, tales como productividad, eficiencia presupuestal, atención de quejas, entre otros.

Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación (DIPETRE)

Objeto de la entidad

La Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación (DIPETRE) tiene por objeto establecer y reglamentar las pensiones y otros beneficios sociales a favor de los trabajadores de la educación del estado de Coahuila, que presten sus servicios en las siguientes entidades y organismos:

1. Universidad Autónoma de Coahuila.
2. Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.
3. Instituto Tecnológico de Saltillo.
4. A los trabajadores del gobierno del estado de Coahuila que se encuentren afiliados a la Sección 38 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).
5. Instituciones de servicio social creadas para el beneficio de los trabajadores de la educación pública del Estado, así como aquellos trabajadores que presten sus servicios en las oficinas centrales del Comité Ejecutivo de la Sección 38 e instituciones de servicio social:
 - a) Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación.
 - b) Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación.
 - c) Seguro de los Trabajadores de la Educación, Fondo de Retiro y Fondo de Defunción.
 - d) Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de la Educación.
 - e) Sección 38 del SNTE.
 - f) Centros Recreativos.

Análisis financiero

De acuerdo con las cifras presentadas por la entidad en las cuentas públicas de 2010 a 2016, se realizó un análisis con el propósito de verificar la brecha cada vez más grande entre ingresos y egresos y también el déficit que ha permanecido desde el inicio del periodo de estudio y cómo éste se ha ido incrementando.

En el periodo en cuestión se tiene que los ingresos por cuotas y aportaciones de seguridad social, crecieron a una tasa promedio anual de 17%; sin embargo, este porcentaje se ve afectado por los ingresos de 2016, los cuales dan un total de 2,353 millones de pesos, de los cuales sólo 1,347 millones corresponden al concepto de cuotas, y el resto (1,006 millones de pesos) es producto de una aportación extraordinaria a cargo de las diferentes instituciones aportantes (patrones), según se aclara en las Notas al Estado de Actividades de la Cuenta Pública 2016 de la entidad. Por lo anterior, si sólo se considera lo recibido únicamente por el concepto de cuotas (1,347 millones de pesos), la tasa media de crecimiento anual cae a 7%.

Ingresos por Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social 2010-2016 (millones de pesos)



Fuente: Cuentas públicas

Respecto a la aportación extraordinaria realizada en 2016, la cual incrementa los ingresos significativamente (72%) respecto a 2015, ésta se fundamenta en los artículos 51 y Noveno Transitorio de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila:

“ARTÍCULO 51. En caso de que los recursos del fondo global de la Dirección de Pensiones no bastaren para cubrir los beneficios que esta ley establece, el déficit, cualquier que sea su monto, será cubierto por las entidades u organismos donde presten o prestaron sus servicios los trabajadores descritos en el artículo 2 de esta Ley, en la proporción que a cada uno corresponda, de acuerdo con la plaza que hubiere desempeñado el trabajador y que originó el beneficio de la pensión.

Las aportaciones establecidas en esta Ley, en ningún momento podrán ser superiores a los egresos destinados a cubrir las prestaciones que se establecen en el artículo 46 fracción I, II y III de esta Ley.

NOVENO: Tratándose de los trabajadores afiliados a la Sección 38 del SNTE con ingreso a partir del 1 de Enero de 2001, las entidades y organismos a que se refiere las fracciones I y IV del artículo 2 de esta ley, efectuarán cotizaciones a la Dirección de Pensiones adicionales a las que se refiere el artículo 11 fracción I, equivalentes a un porcentaje de la percepción mensual tabular que tengan asignada en nómina, de acuerdo con la siguiente tabla:

Año	Porcentaje
2016	42.50%
2017	43.75%

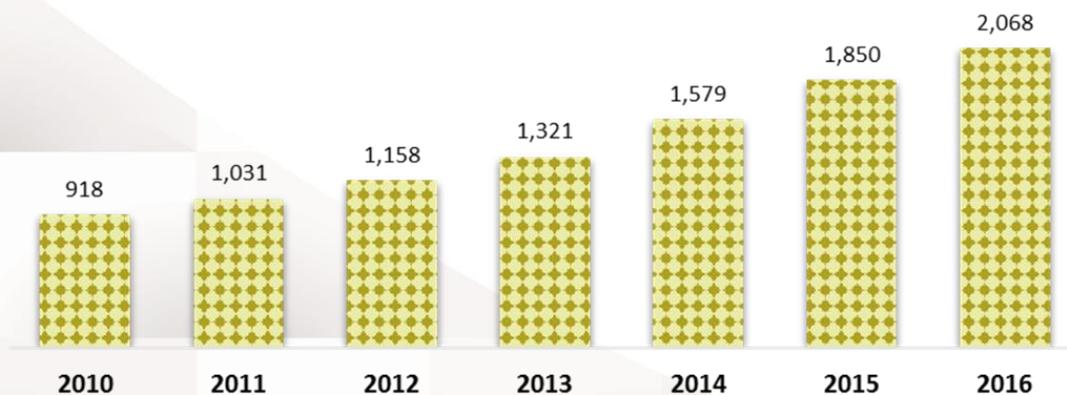
2018	45.00%
2019	46.25%
2020 al 2025	47.50%
2026 en adelante	Variable de acuerdo con el siguiente párrafo

A partir del año 2026, las cotizaciones adicionales a que se refiere este artículo sumadas a las cuotas y aportaciones mencionadas en los artículos 11 fracción I y el OCTAVO transitorio fracción II no serán superiores al subsidio que requiera el fondo institucional de la Sección 38 del SNTE para hacer frente a la nómina bruta de las pensiones en curso de pago en cada año. En caso de exceder dicho subsidio, el ajuste se hará en la aportación de las entidades y organismos especificada en la tabla anterior.

Las cotizaciones a las que se refiere este artículo, formarán parte del patrimonio del Fondo Global de la Cuenta Institucional de la Sección 38 del SNTE.”

En cuanto al gasto por pensiones y jubilaciones, durante los seis años, éste creció a un promedio anual de 15%, mayor al doble que los ingresos; el mayor incremento se dio en 2014 respecto a 2013, con un aumento de 20%.

Gasto por Pensiones y Jubilaciones 2010-2016
(millones de pesos)



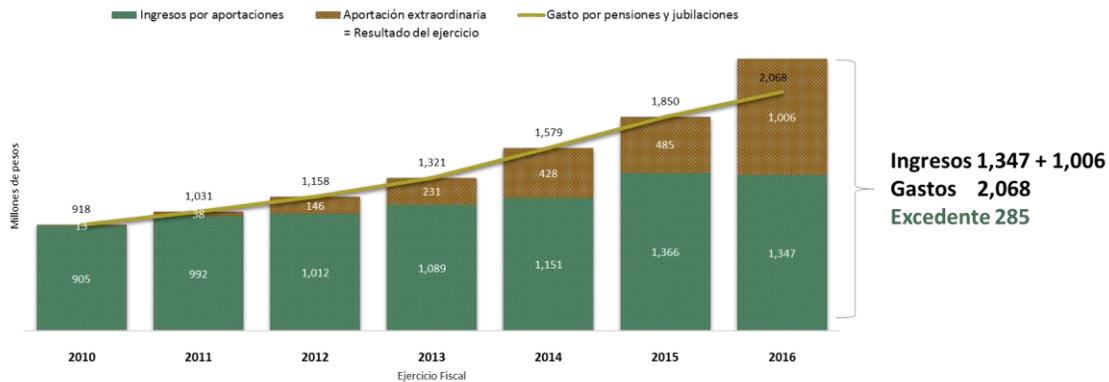
Fuente: Cuentas públicas

Debido a que los gastos han sido mayores a los ingresos de 2010 a 2015, la entidad, según los estados financieros, ha presentado un resultado del ejercicio negativo, y por tanto, ha incurrido en déficit, lo cual representa un problema grave.



A partir del ejercicio 2016, con la reforma a la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila, las instituciones aportantes tuvieron que realizar contribuciones ordinarias y extraordinarias (artículos 51 y noveno transitorio), con el objetivo de sufragar dicho déficit, lo cual da como resultado un superávit por 285 millones de pesos.

Ingresos, Gastos y Resultado del Periodo 2010-2016 (millones de pesos)



Fuente: Cuentas públicas

Si se consideraran únicamente los ingresos recibidos por cuotas y aportaciones, sin tomar en cuenta la aportación extraordinaria, se tiene que el déficit hubiera resultado en 721 millones de pesos, sin embargo, la contribución extra fue de 1,006 millones, lo cual es mayor al faltante para igualar los ingresos a los gastos por 285 millones de pesos.

En el año 2015 se presentó ante el H. Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, una iniciativa de reforma para la creación de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila, la cual es aplicable únicamente para la generación de trabajadores en transición, pues a los trabajadores de cuentas individuales no se les modificó nada. La iniciativa propone básicamente cinco cosas:

1. Modificar gradualmente la contribución mensual obligatoria del trabajador, sobre su salario base, a la Dirección de Pensiones hasta llegar al 13% en el año 2023.
2. Aumentar gradualmente la aportación del patrón a la Dirección de Pensiones.
3. Aumentar gradualmente los años de servicio en el caso de pensión por antigüedad.
4. Aumentar el requisito de edad para obtener una pensión por edad avanzada, cuando el trabajador cuente con por lo menos 15 años de servicio.
5. Establecer que se incrementará el bono de permanencia en 10 días anuales del sueldo integrado, al cual podrán acceder los trabajadores afiliados a la sección 38 del SNTE que hayan cubierto los requisitos para obtener su pensión por antigüedad en el servicio, y decidan permanecer voluntariamente en el ejercicio profesional del magisterio.

Lo anterior, con el fin de evitar el aumento del costo del pago de pensiones magisteriales por parte del Gobierno del Estado y el periodo de suficiencia del sistema, ya que, de acuerdo a estudios actuariales, dicho costo como parte del presupuesto en el año 2025 resultaría impagable.

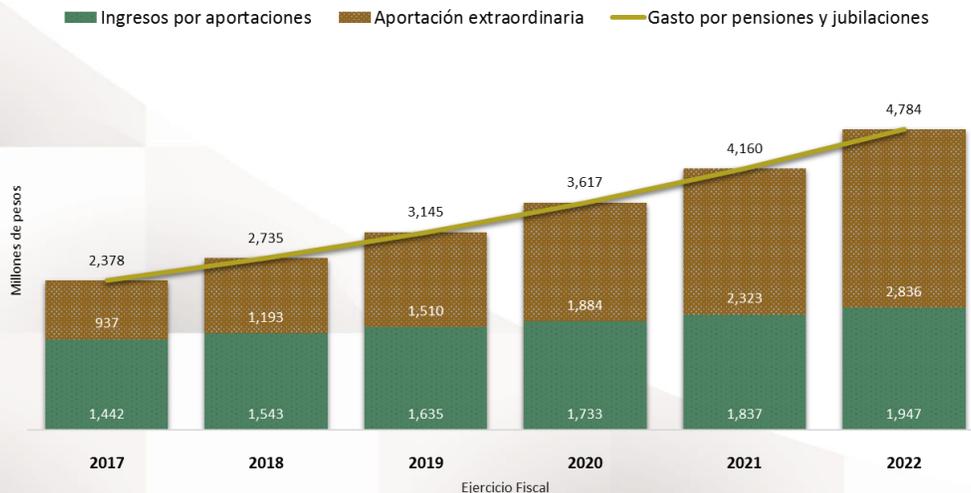
Las reformas al sistema de pensiones de la Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación implican ahorros en los flujos de egresos, por lo que disminuyen los déficits actuariales, haciendo que el gasto no sea tan oneroso, dado los cambios demográficos del país, sin embargo, no libera a la Dirección de ser inviable financieramente en el corto plazo.

Proyecciones al año 2022

Con base en la información histórica (2010 a 2016) se realiza una proyección simple para los ingresos y gastos destinados a pensionados y jubilados, para los próximos seis años (2017 a 2022) tomando las tasas medias de crecimiento anual, con el propósito de verificar la situación en la que se encontraría la Dirección, y las aportaciones extraordinarias que tendrían que realizar las instituciones aportantes (Gobierno del Estado).

De acuerdo al cálculo de la tasa media de crecimiento anual, como se mencionó antes, los ingresos crecen al 7% mientras que los gastos lo hacen al 15%; en la siguiente gráfica se muestra cómo las aportaciones extras subirían 1,900 millones de pesos en los próximos seis años, pasando de 937 a 2,836 millones de pesos; cabe mencionar que no se consideran reservas, puesto que, según los estados financieros presentados por la entidad, ésta no cuenta con fondos que permitan solventar dichos déficits.

Proyección de Ingresos, Gastos y Resultado del Periodo 2017-2022
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en información de las cuentas públicas de 2010 a 2016

Para el año 2017, la aportación extraordinaria estimada de 937 millones de pesos representa el 2% del Presupuesto de Egresos del Estado para ese mismo año.

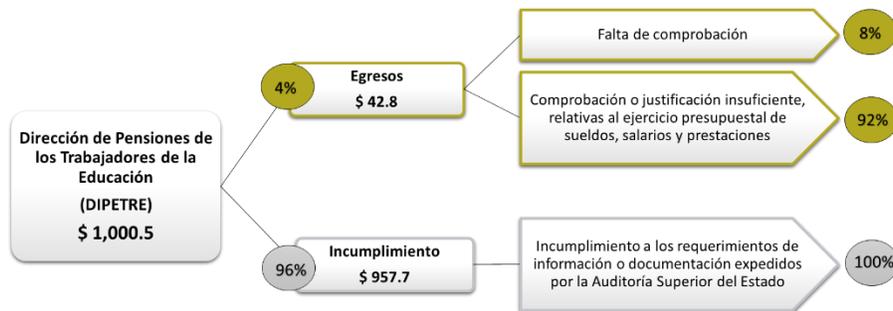


Las proyecciones realizadas por esta Auditoría Superior no son alentadoras, pues de seguir esta tendencia los flujos de egresos llegarán a representar porcentajes muy elevados comparados con las aportaciones del personal activo y se requerirán de grandes subsidios para cubrir las pensiones.

Observaciones financieras a la Cuenta Pública 2016

Las auditorías de cumplimiento financiero realizadas a la Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación, tuvieron un monto total de observaciones equivalente a 1,000.5 millones de pesos, las cuales están integradas en su mayoría (96%) por incumplimiento a los requerimientos de información expedidos por esta Auditoría Superior, tal como se puede apreciar en el siguiente esquema.

Observaciones financieras a la Cuenta Pública 2016 (millones de pesos)

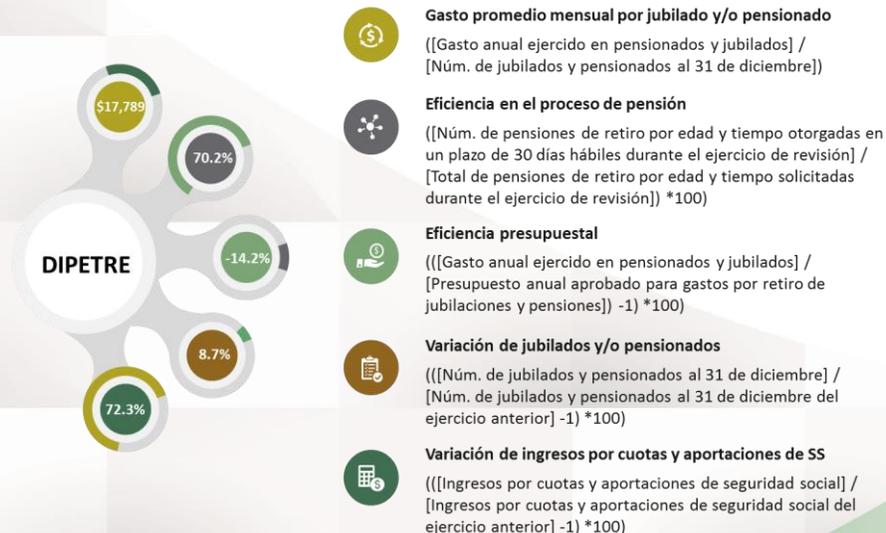


Fuente: Auditoría Superior del Estado de Coahuila

Indicadores

La Auditoría de Desempeño preparó seis indicadores para evaluar la gestión de la DIPETRE para el ejercicio 2016, los cuales se muestran a continuación con sus respectivas fórmulas.

Indicadores de Gestión para la Cuenta Pública 2016



Fuente: Auditoría Superior del Estado de Coahuila

Interpretación de los Resultados

El indicador de Gasto promedio mensual por jubilado y/o pensionado se obtiene de dividir el gasto total anual ejercido en jubilados y/o pensionados entre el número total de éstos registrados en el organismo al 31 de diciembre, y posteriormente se divide entre 12 para obtenerlo de forma mensual; se obtuvo un resultado de 17,789 pesos, lo que significa que en promedio cada jubilado y/o pensionado recibe esta cantidad por mes.

El número de jubilados y/o pensionados reportados por la DIPETRE que están registrados en el organismo al 31 de diciembre de 2016 fue de 9,688 personas.

El indicador de Eficiencia en el proceso de pensión se refiere al número de pensiones otorgadas en un plazo de 30 días hábiles durante 2016, respecto a las solicitadas; el resultado fue de 70.2%, significa que, de cada 10 solicitudes para pensión, siete se otorgan en un plazo menor a 30 días, lo que demanda acciones de mejora regulatoria.

Para el indicador de Eficiencia presupuestal únicamente se toma en cuenta el gasto ejercido y el presupuesto para jubilados y/o pensionados; el resultado fue de -14.2%, significa que se sobre estimó el presupuesto, ya que éste fue de 2,410 miles de pesos y el gasto ejercido equivalió a 2,068 miles de pesos; en caso de que la sobreestimación genere recursos excedentes, éstos deberán destinarse a las reservas actuariales.

El indicador de Variación de jubilados y/o pensionados se refiere al crecimiento o disminución del número de jubilados y/o pensionados de un ejercicio a otro; se obtuvo un resultado de 8.7%, es decir, este grupo de personas creció, pues mientras en 2015 se tenían registradas en la DIPETRE 8,910 personas, para 2016 aumentó a 9,688, es decir que se pensionaron 778 personas, este dato es de gran importancia para el cálculo de las reservas del fondo y de costos actuales y futuros, así como plazos de suficiencia.

El último indicador, Variación de ingresos por cuotas y aportaciones de seguridad social, como su nombre lo indica, estima el crecimiento o disminución que tuvieron estos ingresos de un ejercicio a otro; el resultado fue de 72.3%, este aumento se debe a que dichos ingresos incluyen las aportaciones extraordinarias realizadas por las instituciones aportantes (1,006 millones de pesos); si no se tomará en consideración dicha contribución, la variación de 2016 respecto a 2015 resultaría -1.3%, pues éstos pasaron de 1366 a 1347 millones de pesos.

Seguro de los Trabajadores de la Educación

Objeto de la entidad

El Seguro de los Trabajadores de la Educación (STE) fue creado mediante el Decreto No. 149 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de fecha 8 de junio de 1932, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto asegurar en forma decorosa el bienestar de los familiares de los trabajadores de la educación, en casos de fallecimiento o en caso de inhabilitación absoluta en el servicio, antes de que el titular de la póliza de seguro cumpla quince años de servicio.

La Ley del Seguro de los Trabajadores de la Educación se aplicará a los trabajadores de la Educación Pública, que formen parte del magisterio y sus servicios conexos en los ramos administrativos y manuales, dependientes de:

1. Gobierno del Estado.
2. Universidad Autónoma de Coahuila.
3. La Organización Estatal Sindical de los Trabajadores de la Educación Pública.
4. Las instituciones de seguridad social creadas para servicio de los trabajadores de la educación pública.
5. Los familiares de los trabajadores y beneficiarios de las pólizas de seguro.

Análisis financiero

Se estudia el periodo comprendido entre 2010 y 2016 tanto de ingresos y gastos, como del resultado del ejercicio, con el fin de observar y posteriormente proyectar si la entidad tiene viabilidad financiera.

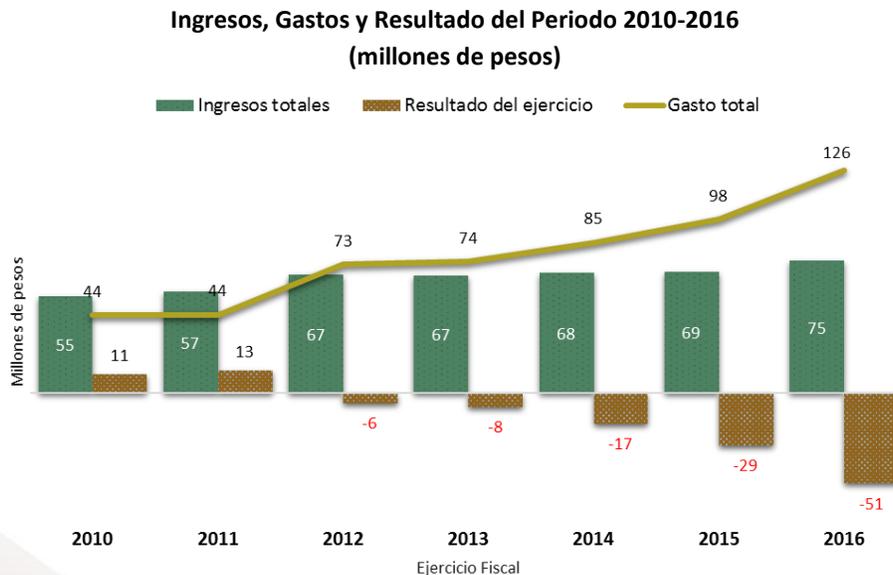
Por el lado de los ingresos, se puede observar un leve incremento de éstos, su tasa de crecimiento media anual es de 5%, sin embargo, fue en el ejercicio 2012 donde aumentaron en mayor proporción con respecto al año anterior (17%). En total los ingresos se incrementaron en 20 millones de pesos en los siete años estudiados.

La principal cuenta que aporta a los ingresos totales, es la de Derechos que obtienen de las pólizas de los trabajadores de la educación en el Estado de Coahuila que prestan sus servicios en el Gobierno del Estado, de la Universidad Autónoma de Coahuila, de la organización sindical de los trabajadores de la educación pública y de las instituciones de seguridad social al servicio de los trabajadores de la educación

Ahora bien, la tasa de crecimiento media anual del gasto total del Seguro de los Trabajadores de la Educación fue de 19%, casi cuatro veces mayor a la de los ingresos. También en el año 2012 fue cuando éstos tuvieron su mayor incremento (64%) respecto a 2011. En total, los egresos de la entidad aumentaron 82 millones de pesos de 2010 a 2016.

El incremento del gasto se debe principalmente al Capítulo 1000 de Servicios Personales, pues tuvo una variación de 165.0% para el último periodo de revisión, este pasó de 22 a 59 millones de pesos, lo que causó un aumento significativo del gasto total; es preocupante este dato ya que denota un aumento en costos de carga burocrática, en tanto que no se gastó en pago de pólizas que es la razón de ser de este organismo.

Como consecuencia de lo anterior, la entidad durante 2010 y 2011 obtuvo superávit, por el orden de los 11 y 13 millones de pesos, respectivamente; sin embargo, a partir de 2012 los gastos comenzaron a ser mayores a los ingresos, lo cual generó déficit en los cuatro ejercicios posteriores. Esta situación es grave, pues se observa que el saldo negativo cada año es mayor, pasando de seis a 51 millones de pesos, por lo que cada vez se acota más la suficiencia para soportar el pago de pólizas en un futuro.



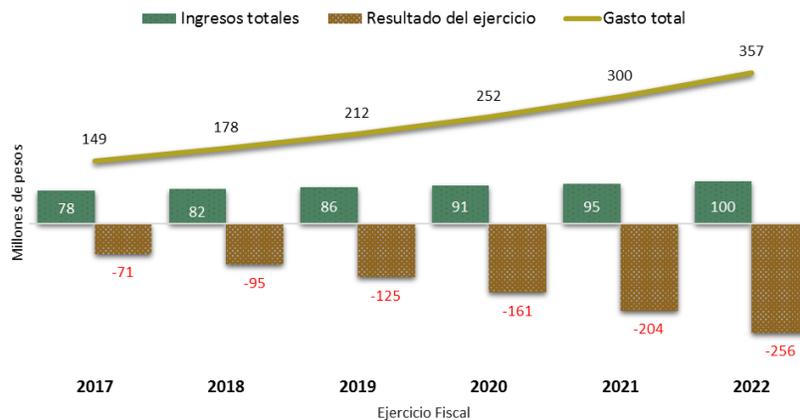
Fuente: Cuentas públicas

Proyecciones al año 2022

Con base en la información histórica (2010 a 2016) se realiza una proyección simple para los ingresos y gastos, para los próximos seis años (2017 a 2022) tomando las tasas medias de crecimiento anuales, con el propósito de verificar la situación en la que se encontraría el Seguro de los Trabajadores de la Educación.

De acuerdo al cálculo de la tasa media de crecimiento anual, como se mencionó antes, los ingresos crecen al 5% mientras que los gastos lo hacen al 19%; en la siguiente gráfica se muestra cómo crecerían ambos y cómo para el año 2022, de seguir esta tendencia, se ocasionaría un déficit por el orden de 256 millones de pesos.

Proyección de Ingresos, Gastos y Resultado del Periodo 2017-2022 (millones de pesos)



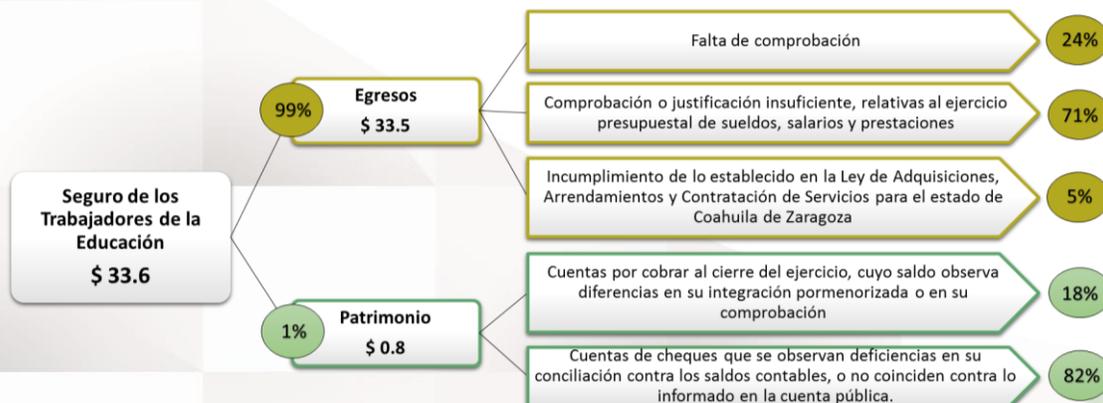
Fuente: Elaboración propia con base en información de las cuentas públicas de 2010 a 2016

Las proyecciones realizadas por esta Auditoría Superior no son alentadoras, pues sugieren que desde hace cinco años la entidad ha estado trabajando con números rojos, por lo que en los próximos años los egresos llegarán a representar porcentajes muy elevados respecto a los ingresos recibidos, por lo que se requerirán de subsidios enormes para cubrir los déficits.

Observaciones financieras a la Cuenta Pública 2016

Las auditorías de cumplimiento financiero realizadas al Seguro de los Trabajadores de la Educación, tuvieron un monto total de observaciones equivalente a 33.6 millones de pesos, las cuales están integradas en su mayoría (95%) por falta de comprobación y comprobación o justificación insuficiente, relativas al ejercicio presupuestal de sueldos, salarios y prestaciones en el rubro del gasto, tal como se puede apreciar en el siguiente esquema.

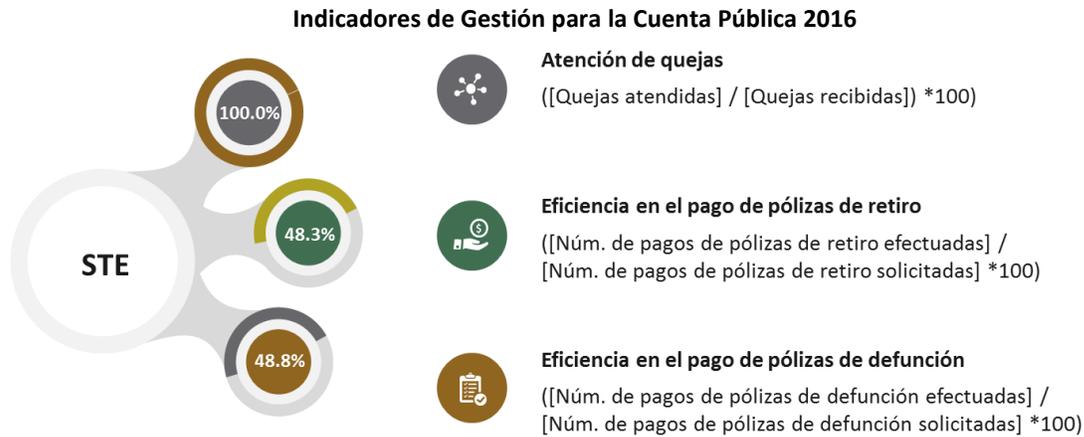
Observaciones financieras a la Cuenta Pública 2016 (millones de pesos)



Fuente: Auditoría Superior del Estado de Coahuila

Indicadores

La Auditoría de Desempeño preparó tres indicadores para evaluar la gestión del STE para el ejercicio 2016, los cuales se muestran a continuación con sus respectivas fórmulas.



Fuente: Auditoría Superior del Estado de Coahuila

Interpretación de los Resultados

En cuanto a los indicadores, el resultado de Atención de quejas que presentó la entidad fue de 100.0%, pues de las siete quejas recibidas están fueron atendidas en su totalidad; las quejas se expresan por medio de encuestas aplicadas por el STE, aplicadas al final de la atención de cada uno de sus asegurados, si éstos presentan algún reporte, posteriormente se da seguimiento y atención a la misma.

El indicador de Eficiencia en el pago de pólizas de retiro se obtiene de dividir el número de pólizas de retiro efectuadas, entre las pólizas solicitadas, para después multiplicar por 100 obteniendo la razón porcentual, el cual da como resultado el 48.3%, es decir, sólo se efectuaron 314 pólizas de las 650 solicitadas en el periodo 2016, para consolidar esta información la entidad anexa solicitudes por los asegurados, así como cheques y actas de entrega con relaciones de pago.

Por último, el indicador de Eficiencia en el pago de pólizas de defunción, se obtiene de la razón porcentual que derive del cálculo que se aplica de la misma forma como se mencionó en el párrafo anterior, pero este se otorga directo a los beneficiarios, donde el resultado obtenido fue de 48.8%, es decir, sólo se pagaron 100 de las 205 pólizas solicitadas.

En conclusión, el Seguro de los Trabajadores de la Educación, se identifica una tendencia de déficit que cada vez se acrecienta, pues durante los últimos cuatro años ha ido en constante crecimiento derivando en un elevado gasto total de la entidad, por lo que no es proporcional lo que recibe con lo que tiene que otorgar a sus derechohabientes. Respecto a sus indicadores, muestra una relación en su ingreso y gasto con la eficiencia de pagos por retiro o defunción, ya que de no haber suficiente ingreso no se podrían pagar dichas pólizas.

Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación

Objeto de la entidad

El Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación en el Estado de Coahuila, fue creado mediante Decreto No. 173 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila No. 12, de fecha 8 de febrero de 1969, como un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado de Coahuila, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Su objeto social es la prestación de atención médica a los trabajadores de la educación al servicio del Estado. Conforme a la Ley del Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación, quedan comprendidos dentro de esta disposición los trabajadores de:

1. Universidad Autónoma de Coahuila.
2. Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.
3. Instituto Tecnológico de Saltillo.
4. La organización estatal sindical de los trabajadores de la educación pública.
5. Instituciones de seguridad social creadas para el servicio de los trabajadores de la educación pública.
6. Beneficiarios de los titulares del derecho a recibir ayuda para atención médica citados en los incisos anteriores en los términos que establece su ley y su reglamento.

El Servicio Médico ofrecerá el auxilio económico en los siguientes aspectos:

- Atención médica de primero y segundo nivel que se ofrecen en clínicas pertenecientes al Servicio Médico.
- Servicios subrogados que corresponden a los servicios de atención médica que el Servicio Médico no ofrece y que serán proporcionados por profesionales del ramo o instituciones especializadas en salud.
- Servicio de prestaciones que corresponden a los servicios de atención médica que el Servicio Médico no ofrece por sí mismo ni en la modalidad de subrogados, y que el paciente debe obtener por gestión personal y directa con los profesionales del ramo o instituciones especializadas en salud.
- Servicios de atención médica y hospitalaria de primero y segundo nivel en instalaciones propias a particulares.

Análisis financiero

A continuación, se realiza un análisis de la evolución que han tenido ingresos y gastos en el periodo 2010-2016, con el fin de observar su comportamiento y proyectar si la entidad tendría viabilidad financiera en los próximos seis años.

El patrimonio del Servicio Médico se constituye de la siguiente manera:

- Con la aportación mensual de las instituciones aportantes (Gobierno del Estado, Universidad Autónoma de Coahuila, Universidad Autónoma Agraria Antonio, Sección 38

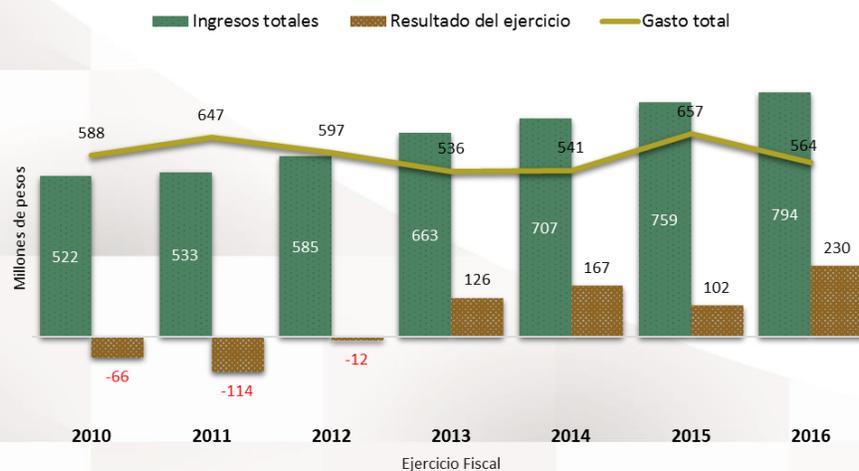
del SNTE y de sus instituciones de seguridad social) del 13.25% de los sueldos compactados, compensaciones especiales, eficiencia en el trabajo y prima de antigüedad, o sus equivalentes.

- Por la contribución mensual de los trabajadores equivalente al 3% de los sueldos compactados, compensaciones especiales, eficiencia en el trabajo y prima de antigüedad, o sus equivalentes en la denominación de las instituciones aportantes.
- Por los ingresos provenientes de los servicios prestados por los Organismos Auxiliares, así como por la venta de medicamentos y por los ingresos bajo la modalidad de copagos en favor de derechohabientes y beneficiarios.
- Por los ingresos provenientes de los servicios prestados por los Organismos Auxiliares, así como por la venta de medicamentos en favor de particulares.

Ahora bien, los ingresos tuvieron una tasa de crecimiento media anual de 5%, el año que aumentaron en mayor proporción fue en 2013 con respecto a 2012, donde tuvieron un incremento de 13%; por tanto, el total de ingresos subió 272 millones de pesos en los seis años de estudio.

Por el lado del gasto, se observa que durante 2010 a 2013, éste fue mayor al ingreso, lo que generó un resultado del ejercicio negativo, incurriendo en déficit por el orden de 66, 114 y 12 millones de pesos respectivamente. Para el resto del periodo comprendido (2013-2016), los egresos tuvieron reducciones en su crecimiento en 2013 y 2016, provocando que su tasa de crecimiento media anual fuera de 1%; asimismo, en estos cuatro años, el gasto fue menor al ingreso recibido, lo que ocasionó un resultado positivo con un superávit que pasó de 126 a 230 millones de pesos.

Ingresos, Gastos y Resultado del Periodo 2010-2016
(millones de pesos)



Fuente: Cuentas públicas

Ahora bien, los ingresos totales por el orden de los 794 millones de pesos en 2016 se integran de 671 millones de pesos por cuotas y aportaciones de seguridad social, 75 millones por venta de bienes y servicios, 46 millones por ingresos no comprendidos en las fracciones en que se clasifican los ingresos de acuerdo al Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), y el resto son otros ingresos y beneficios.

Es importante señalar que el monto de ingresos por cuotas y aportaciones de seguridad social no se desglosa en la cuenta pública, lo que no permite distinguir entre cuotas a cargo de trabajadores, aportaciones a cargo del patrón (Gobierno del Estado, SNTE, UAdeC, UAAAN) y aportaciones extraordinarias, para nivelar diferencias entre ingresos ordinarios y gastos.

Sin ese desglose no es posible emitir una conclusión sobre la viabilidad financiera del organismo, y el resultado superavitario mostrado puede ser inexacto si se están recibiendo aportaciones extraordinarias, pues el organismo estaría generando costos fiscales al Estado, para financiar la prestación del servicio médico.

Es necesario considerar que el gasto por servicio médico deberá aumentar en los próximos años, en tanto que el ingreso ordinario por aportaciones y cuotas de trabajadores y patrón, sin considerar aportaciones extraordinarias, tendrá un ritmo de crecimiento menor. Lo anterior debido a que por el lado del ingreso sólo los trabajadores activos realizan aportaciones para el financiamiento de esta prestación (3% de sueldos compactados, compensaciones especiales, eficiencia en el trabajo y prima de antigüedad, o sus equivalentes), en cambio los jubilados y pensionados están exentos de cubrir estas cuotas de seguridad social; sin embargo, por el lado del gasto el Servicio Médico deberá atender los eventos de salud, enfermedades y accidentes, tanto del personal activo como del personal jubilado, siendo este último por razones obvias más oneroso que en el caso de los trabajadores activos de menor edad y mejores condiciones de salud.

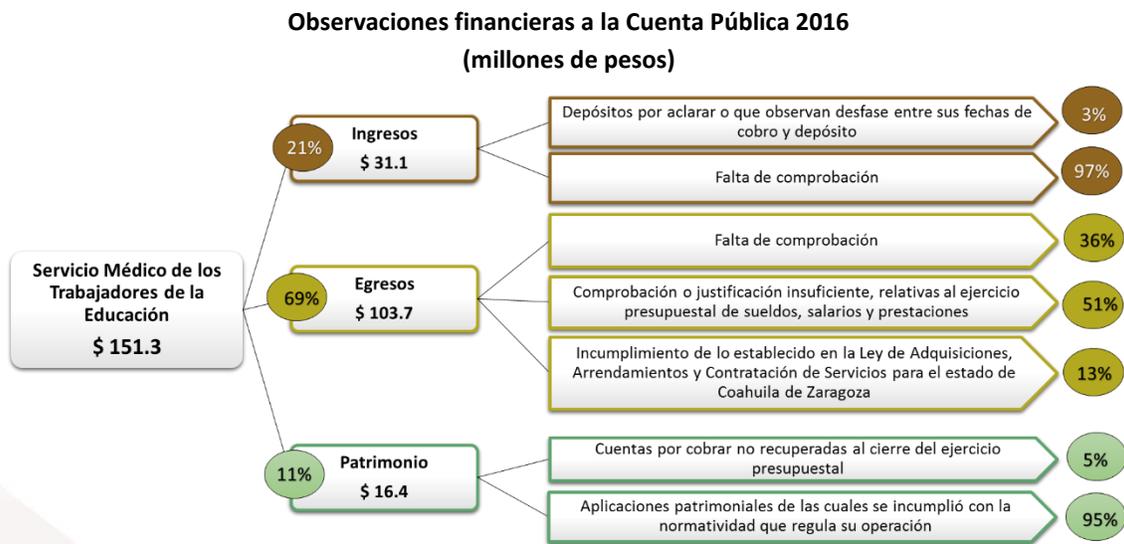
Por estos razonamientos, no es posible con la información disponible de la Cuenta Pública del Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación concluir sobre su viabilidad y sostenibilidad financiera, de tal forma que esta Auditoría Superior deberá profundizar con mayores elementos el análisis de los estados financieros, apoyándose además en valuaciones actuariales que permitan determinar los costos a valor presente del Servicio Médico, así como los balances actuariales derivados del cálculo de los egresos futuros esperados por concepto de servicios médicos, y el flujo de aportaciones como porcentaje de nómina base de cotización del personal activo que se requerirá para financiar los servicios médicos referidos.

Como ya se comentó, se considera que la información relativa a las cuotas y aportaciones a cargo de trabajadores y patrones debe ser desglosada para identificar si existen aportaciones extraordinarias con cargo al presupuesto estatal, en cuyo caso se estaría partiendo de una base más clara para medir la viabilidad financiera de dicho organismo, considerando solo los ingresos de carácter ordinario contra los gastos. Como se mencionó en párrafos anteriores, se esperaba un efecto de mayor aumento del gasto por la prestación del servicio médico tanto a trabajadores en

activo como a jubilados, así como de ingresos por cuotas a trabajadores solo de parte de los activos, mas no de los pensionados y jubilados. Por lo anterior, la proyección no considera dichos efectos y únicamente toma en cuenta los datos de la Cuenta Pública.

Observaciones financieras a la Cuenta Pública 2016

Las auditorías de cumplimiento financiero realizadas al Servicio Médico de los Trabajadores de la Educación, tuvieron un monto total de observaciones equivalente a 151.3 millones de pesos, las cuales están integradas en su mayoría por falta de comprobación y comprobación o justificación insuficiente, relativas al ejercicio presupuestal de sueldos, salarios y prestaciones en el rubro del gasto, tal como se puede apreciar en el siguiente esquema.



Fuente: Auditoría Superior del Estado de Coahuila



Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de la Educación al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios (FOVI)

Objeto de la entidad

El Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de la Educación al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios (FOVI) es un organismo de servicio social con personalidad jurídica, patrimonio propio y tendrá por objeto:

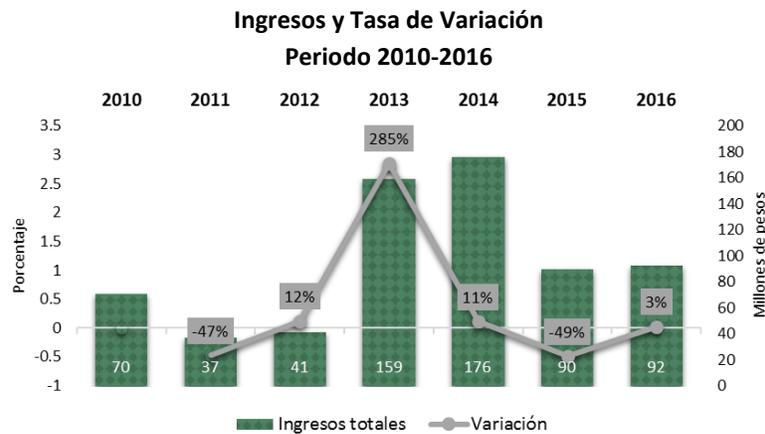
1. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita al propio organismo y a los trabajadores de la educación, en lo individual o colectivamente.
2. Adquirir, construir, vender, enajenar o arrendar bienes inmuebles que se destinen a la construcción de fraccionamientos, viviendas, conjuntos habitacionales, incluyendo aquéllas sujetas al régimen de condominio o cualquier inmueble que traiga consigo un beneficio social común para el bienestar de los trabajadores de la educación.
3. Remodelar, ampliar o mejorar las mismas.
4. Rescatar de hipoteca los bienes inmuebles destinados para vivienda propiedad de los trabajadores.
5. Urbanizar los predios destinados a la construcción de viviendas, conjuntos habitacionales o cualquier otro inmueble, que realice esta institución para el beneficio social de los trabajadores.
6. Gestionar, tramitar, y contratar créditos de interés social para operaciones de compra venta o arrendamiento, con cualquier institución del ramo o ante las sociedades nacionales de crédito para los trabajadores en forma individual y colectiva.
7. Gestionar, tramitar y contratar cualquier tipo de crédito con cualquier institución del ramo, o ante las sociedades nacionales de crédito, para sí mismo o para obras de beneficio social para el bienestar de los trabajadores.
8. Apoyar las solicitudes individuales de crédito de los trabajadores ante las sociedades nacionales de crédito.
9. Construir fraccionamientos urbanos y rústicos de acuerdo con los tipos señalados para los habitacionales y campestres, establecidos en la ley de la materia.
10. Promover la realización de programas habitacionales de beneficio social para sus afiliados.
11. Gestionar ante las autoridades correspondientes, lo concerniente a las operaciones relacionadas con los programas habitacionales que el organismo realice.
12. Celebrar los actos jurídicos necesarios para el cumplimiento y observancia de su ley.

Análisis financiero

Enseguida se exponen los resultados del FOVI tanto de sus ingresos y gastos, como del resultado de la operación (déficit/superávit), con el propósito de observar si existe una tendencia en dichas variables y así, proyectar su comportamiento en los próximos seis años.

Por el lado de los ingresos, se concluye éstos tienen un comportamiento atípico, pues mientras que en 2010 suman 70 millones de pesos, para el año siguiente caen 47%, llegando a 37 millones, mientras que en 2013 suben 285%, es decir, a 159 millones de pesos, de los cuales, según la Cuenta Pública de ese año 153 millones provienen de las aportaciones de las entidades afiliadas, equivalentes al 5% de la percepción mensual de los trabajadores que laboran en ellas. Ya para 2015 éstos vuelven a bajar a 90 millones (49%).

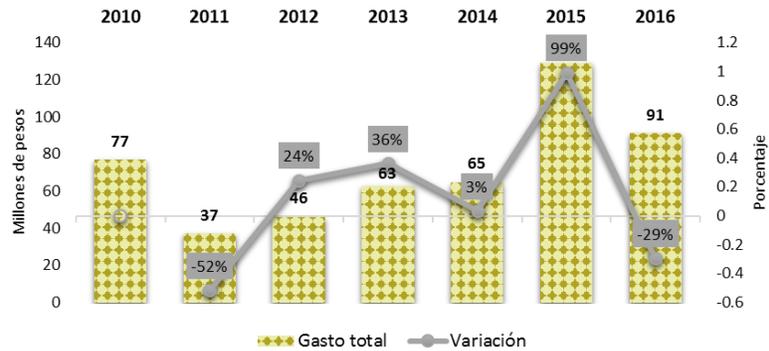
En el periodo comprendido entre 2010 y 2016, con sus altas y bajas, los ingresos totales tuvieron una tasa de crecimiento media anual de 5%, sin embargo, no es conveniente tomar dicho valor como medida de proyección, pues tienen una conducta desigual cada año.



Fuente: Cuentas públicas

En cuanto a los egresos, éstos al igual que los ingresos tienen un comportamiento variable; en 2011 tienen una reducción de 52% respecto a 2010, pasando de 77 a 37 millones de pesos, posteriormente continúan aumentando paulatinamente, pero en 2015 el incremento fue de 99% en relación al ejercicio inmediato anterior, para 2016 bajaron nuevamente, pasando de 129 a 91 millones de pesos.

Gasto y Tasa de Variación Periodo 2010-2016



Fuente: Cuentas públicas

El mayor incremento se da, como ya se mencionó, en 2015; analizando el gasto por capítulo, se obtiene que el principal aumento (80%) se da en Servicios Personales (Capítulo 1000), que pasó de 39 millones de pesos en 2014 a 102 millones en 2015. Según las Notas a los Estados Financieros presentadas en la Cuenta Pública de ese año, el aumento corresponde a la cuenta de Seguridad Social al Servicio Médico. A continuación, se muestra el desglose del Capítulo 1000 para los ejercicios 2014 y 2015.

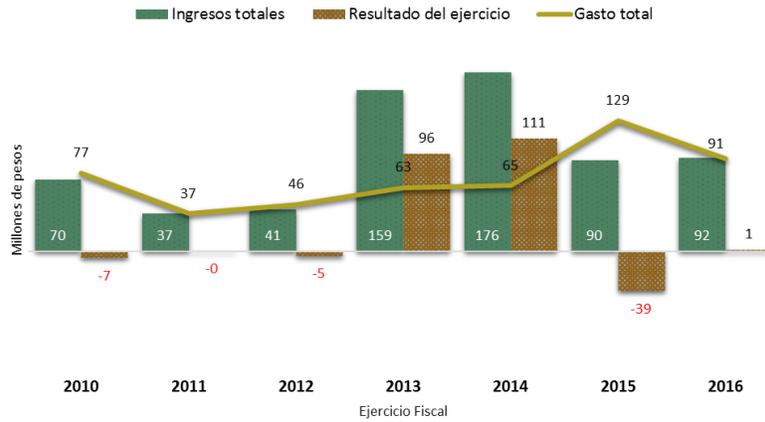
Capítulo 1000 Servicios Personales (pesos)

Cuenta	Explicación	2015 (Gastos)	2014 (Gastos)
Remuneraciones al personal de carácter permanente	Pago de nómina de FOVI y recreativos	14,735,851	13,589,990
Remuneraciones al personal de carácter transitorio	Pago de nómina de personal eventual	3,920,209	4,138,776
Remuneraciones adicionales y especiales		5,739,634	5,583,043
Seguridad social	Servicio médico	68,531,080	5,844,052
Otras prestaciones sociales y económicas		9,854,109	10,311,445
Suma		102,780,883	39,467,306

Fuente: Cuenta Pública 2015

La siguiente gráfica muestra en conjunto el comportamiento de ingresos y gastos, así como del resultado del ejercicio.

Ingresos, Gastos y Resultado del Periodo 2010-2016 (millones de pesos)



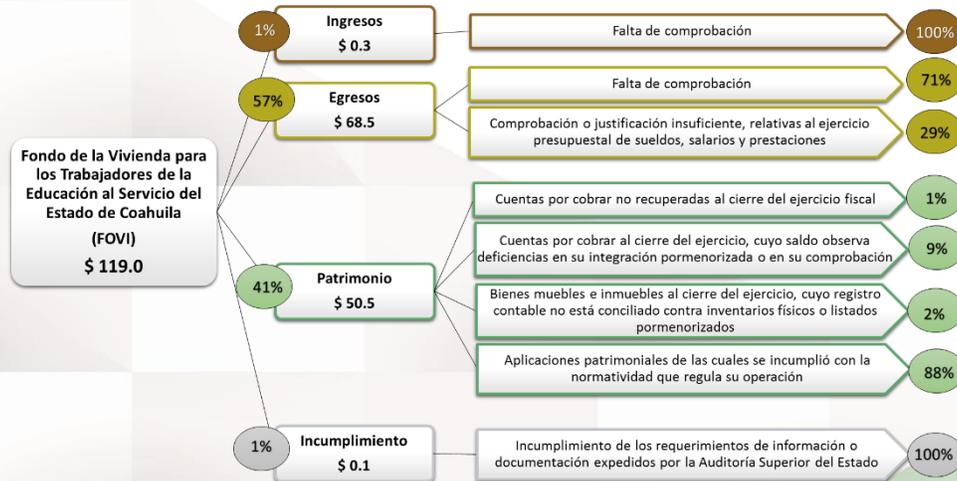
Fuente: Cuentas públicas

Por lo anteriormente descrito, no es conveniente realizar proyecciones, puesto que el comportamiento de los datos es inestable.

Observaciones financieras a la Cuenta Pública 2016

Las auditorías de cumplimiento financiero realizadas al Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de la Educación al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios, tuvieron un monto total de observaciones equivalente a 119.0 millones de pesos, las cuales están integradas en su mayoría por falta de comprobación y comprobación o justificación insuficiente, relativas al ejercicio presupuestal de sueldos, salarios y prestaciones en el rubro del gasto, tal como se puede apreciar en el siguiente esquema.

Observaciones financieras a la Cuenta Pública 2016 (millones de pesos)

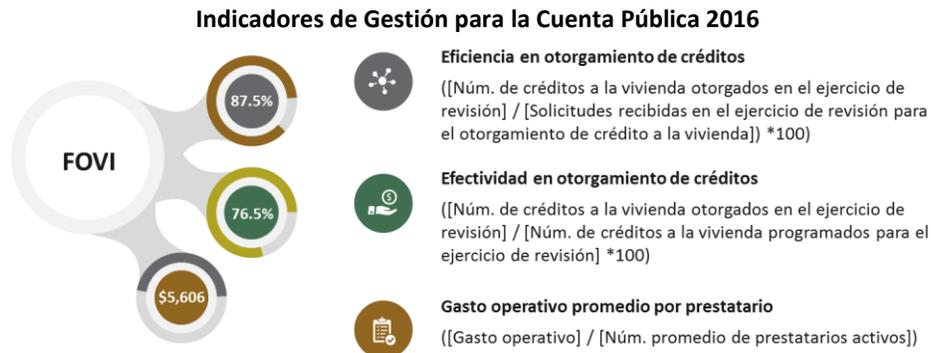


Fuente: Auditoría Superior del Estado de Coahuila

Cabe mencionar que dentro de las observaciones al FOVI se encontraron traspasos por 1.5 millones de pesos mensuales a instituciones del SNTE.

Indicadores

La Auditoría de Desempeño preparó cuatro indicadores para evaluar la gestión del Servicio Médico para el ejercicio 2016, los cuales se muestran a continuación con sus respectivas fórmulas.



Fuente: Auditoría Superior del Estado de Coahuila

Interpretación de los Resultados

Respecto a los indicadores, el indicador de Eficiencia en otorgamiento de créditos se refiere al porcentaje de créditos que fueron concedidos respecto a las solicitudes recibidas para dicho trámite durante el ejercicio 2016. Los resultados fueron favorables, ya que, de 271 solicitudes para crédito de vivienda, 237 fueron otorgados, lo que indica una eficiencia de 87.5%.

El indicador de Efectividad en otorgamiento de créditos muestra la cantidad de créditos que fueron aprobados respecto a los programados para el ejercicio 2016, el resultado indica que 237 créditos fueron otorgados respecto a los 310 créditos de vivienda programados para 2016, es decir, una efectividad de 76.5%.

El indicador de Gasto operativo promedio por prestatario se refiere al gasto promedio anual ejercido en los Capítulos 2000 y 3000 (Materiales y Suministros y, Servicios Generales) que se incurre por cada prestatario de crédito de vivienda, por lo cual la fórmula consiste en dividir la suma de los Capítulos 2000 y 3000 entre el número promedio de prestatarios. Para el ejercicio 2016 se muestra que el gasto operativo por prestatario de crédito de vivienda es de 5,606.0 pesos.

El número de prestatarios activos por el FOVI que están registrados en el organismo al 31 de diciembre de 2016 fue de 1,930 personas.

Principales Debilidades de los “Organismos Prestatarios de Servicios a la Sección 38 del SNTE”

1. Gasto excesivo en remuneraciones a comisionados sindicales que ostentan puestos administrativos.
2. Incompetencia administrativa.
3. Insolvencia.
4. Interacción excesiva de los líderes sindicales en su funcionamiento.

