

LINEAMIENTOS TÉCNICOS PARA LA FISCALIZACIÓN COORDINADA DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

(Anexo del Convenio de Coordinación y Colaboración para la fiscalización superior del gasto federalizado en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización)

PRESENTACIÓN

I.-ASPECTOS GENERALES.

II.-PROCEDIMIENTOS, MÉTODOS, CRITERIOS NORMATIVOS Y METODOLÓGICOS PARA LAS AUDITORÍAS A LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.

II.1.-APLICACIÓN DE LAS FÓRMULAS DE DISTRIBUCIÓN.

II.2.-OPORTUNIDAD EN LA MINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS.

II.3.-REGISTRO, CONTROL Y EJERCICIO DE LOS RECURSOS.

II.3.1.-Servicios personales.

II.3.2.-Materiales y suministros.

II.3.3.-Servicios generales.

II.3.4.-Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

II.3.5.-Bienes muebles, inmuebles e intangibles.

II.3.6.-Inversión pública.

II.3.7.-Deuda pública.

II.3.7.1.-Deuda pública garantizada por el gobierno federal.

II.3.7.2.-Deuda pública y otras obligaciones financieras no garantizadas por el gobierno federal.

II.4.-CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS FINANCIADOS CON PARTICIPACIONES.

II.5.-GUÍAS DE AUDITORÍA.

III.-COBERTURA POR ENTIDAD FEDERATIVA DE LAS AUDITORÍAS REALIZADAS DENTRO DE LOS PROGRAMAS.

IV.-INDICADORES DEL DESEMPEÑO DE LAS EEF EN LA FISCALIZACIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.

V.-ACCIONES DE CAPACITACIÓN A DESARROLLAR.

VI.-MODALIDAD PARTICIPATIVA DE LAS ENTIDADES ESTATALES DE FISCALIZACIÓN EN LA REVISIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES.

Presentación

El artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción I, segundo párrafo, establece que, en los términos que establezca la ley, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales.

Igualmente, el artículo 50 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece que la ASF fiscalizará las participaciones federales conforme a la facultad establecida en dicho artículo constitucional.

Asimismo, dicho artículo establece que en la fiscalización superior de las participaciones federales se revisarán los procesos realizados por el Gobierno Federal, las entidades federativas, municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, e incluirá:

- La aplicación de las fórmulas de distribución de las participaciones federales;
- La oportunidad en la ministración de los recursos;
- El ejercicio de los recursos conforme a las disposiciones locales aplicables, y el financiamiento y otras obligaciones e instrumentos financieros garantizados con participaciones federales;
- En su caso, el cumplimiento de los objetivos de los programas financiados con estos recursos, conforme a lo previsto en los presupuestos locales;
- La deuda de las entidades federativas garantizada con participaciones federales.

Además, el artículo 51 dispone que la Auditoría Superior de la Federación podrá llevar a cabo las auditorías sobre las participaciones federales a través de los mecanismos de coordinación que implemente, en términos del artículo 79, fracción I, párrafo segundo, de la CPEUM.

Dispone, igualmente, que en el mismo marco de la coordinación, la Auditoría Superior de la Federación emitirá los lineamientos técnicos que deberán estar contenidos en los mecanismos de colaboración correspondientes y que tendrán por objeto homologar y hacer eficiente y eficaz la fiscalización de las participaciones que ejerzan las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México. Dichos lineamientos contendrán como mínimo:

- Los criterios normativos y metodológicos para las auditorías, así como indicadores que permitan evaluar el desempeño de las autoridades fiscalizadoras locales con las que se hayan implementado los mecanismos de coordinación, exclusivamente respecto al cumplimiento de los mismos;
- Los procedimientos y métodos necesarios para la revisión y fiscalización de las participaciones federales;

- La cobertura por entidad federativa de las auditorías realizadas dentro de los programas, y
- En su caso, las acciones de capacitación a desarrollar.

Con el fin de atender esas disposiciones, se formularon los presentes lineamientos, los cuales forman parte del Convenio de Coordinación y Colaboración para la fiscalización superior del gasto federalizado en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización.

Estos lineamientos podrán ser modificados por la ASF con base en la experiencia derivada de la fiscalización de las participaciones federales; constituyen sólo un referente general para la revisión de esos recursos, por lo que las actividades específicas a desarrollar se establecerán en las guías de auditoría correspondientes.

I.-ASPECTOS GENERALES

Las participaciones federales son recursos que la Federación transfiere a los gobiernos locales derivados de su integración al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Su asignación y distribución se realiza con base en las disposiciones establecidas en la ley en esa materia.

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.

En ese sentido, la estructura de gasto de las participaciones es particular de cada entidad federativa y municipio, y se determina en función de las prioridades de sus planes y programas, que tienen una expresión en sus presupuestos de egresos.

El artículo 79, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las entidades federativas y municipios deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.

En ese tenor, de acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las entidades federativas y municipios dispondrán de clasificadores presupuestarios, listas de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares que permitan su interrelación automática, por lo que deberán registrar sus egresos conforme al clasificador por fuente de financiamiento de los mismos, lo que permitirá disponer de la información suficiente para conocer su destino y ejercicio, así como llevar a cabo su fiscalización en los términos previstos por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Al respecto, el Clasificador por Fuentes de Financiamiento, emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) el 28 de noviembre de 2012, señala en su apartado de Introducción, que la clasificación por fuentes de financiamiento consiste en

presentar los gastos públicos según los agregados genéricos de los recursos empleados para su financiamiento y que esta clasificación permite identificar las fuentes u orígenes de los ingresos que financian los egresos y precisar la orientación específica de cada fuente a efecto de controlar su aplicación.

En ese contexto, las acciones de auditoría de las participaciones federales se desarrollarán, en lo referente a la distribución, transferencia, registro, control, ejercicio y transparencia de los recursos, en los siguientes capítulos del Clasificador por Objeto del Gasto del CONAC, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2009 y cuya última reforma se llevó a cabo el 22 de diciembre de 2014: 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. Estos capítulos de gasto concentran una proporción mayoritaria de los egresos estatales y municipales financiados con participaciones federales.

Si existen elementos que lo justifiquen, la revisión de las participaciones federales se extenderá a los capítulos de gasto no considerados en la relación anterior.

Al interior de los capítulos de gasto referidos, la revisión se basará en una muestra representativa de las erogaciones efectuadas con participaciones federales en los estados y en los municipios seleccionados.

Para cada uno de esos capítulos de gasto se han definido en los presentes lineamientos las metodologías, procedimientos y criterios de auditoría, los cuales consideran como base la experiencia de la ASF en la revisión de esos conceptos, en lo que respecta al gasto federalizado programable.

Estos lineamientos serán objeto de una evaluación permanente a efecto de su mejora continua, para que apoyen el objetivo de lograr una adecuada fiscalización de las participaciones federales. En este proceso se considerará la opinión de las Entidades Estatales de Fiscalización.

II.-PROCEDIMIENTOS, MÉTODOS, CRITERIOS NORMATIVOS Y METODOLÓGICOS PARA LAS AUDITORÍAS A LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

II.1.-Aplicación de las fórmulas de distribución.

En relación con este tema, se verificará que el monto distribuido de las participaciones federales a las entidades federativas y municipios se determinó con base en lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y su distribución se realizó, por parte de la dependencia federal responsable de este proceso, de conformidad con las fórmulas y mecanismos establecidos en este ordenamiento, y demás normativa aplicable.

Igualmente, se revisará que los gobiernos estatales distribuyeron entre sus municipios las participaciones federales, en los montos que les corresponden de acuerdo con la ley y con las fórmulas establecidas en la normativa correspondiente.

II.2.-Oportunidad en la ministración de los recursos.

Se revisará que las participaciones federales fueron ministradas a los gobiernos estatales conforme al calendario publicado en el DOF y que éstos, a su vez, entregaron a los municipios las participaciones que les corresponden, también con base en los calendarios publicados en los periódicos oficiales locales y de conformidad con la normativa aplicable.

II.3.-Registro, control y ejercicio de los recursos.

En este apartado se presentan las metodologías y procedimientos de auditoría que se considerarán para efectuar, en el ámbito de las entidades federativas y municipios, la revisión de las participaciones federales, en lo que respecta a su registro, control y ejercicio; se formularon para cada uno de los Capítulos de Gasto en los que se focalizará la fiscalización de estos recursos.

II.3.1.-Servicios personales.

Los servicios personales constituyen el renglón al que mayor proporción de los recursos de las participaciones federales se destinan; en este concepto se comprenden las erogaciones derivadas de pagos a personal de los sistemas estatales de educación básica (existen en la mayoría de las entidades federativas), así como en otros niveles educativos; los servicios de salud; la seguridad pública y la operación de la administración estatal, entre otros rubros.

Los aspectos principales a fiscalizar son los siguientes:

- Existencia de una normativa local suficiente para regular la gestión y pago de los servicios personales.
- Disponibilidad de los mecanismos e instancias de control para una adecuada gestión de los servicios personales.
- Generación, clasificación y registro de la información prevista por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y otra normativa aplicable, respecto de dichos servicios.
- Existencia de tabuladores y plantillas oficiales actualizadas para el pago del personal y pago a éste con base en los mismos y en la normativa local vigente.
- Disponibilidad de la documentación justificativa y comprobatoria de las erogaciones efectuadas.
- Compatibilidades de empleo, en los casos que procedan.
- Que el personal al cual se le efectuaron pagos, efectivamente haya laborado en los centros de trabajo en los cuales se registraron los pagos y que desempeñó las labores que justificaron la erogación respectiva.

- Se revisará que se realizaron los pagos a los terceros institucionales previstos por las disposiciones normativas.
- Se verificarán los servicios personales, por medio de la comprobación de la plantilla de personal. Es decir, el responsable del centro de trabajo correspondiente, así como el titular del área administrativa, validarán la relación del personal, su puesto y funciones, de acuerdo con las nóminas y plantillas que sustentan los pagos efectuados. En los casos en que existan figuras de participación social, éstas deberán también validar la información anterior.
- La ASF y las EEF verificarán, mediante muestreo, la veracidad de la información anterior por medio de trabajo en sitio.
- Se revisará una muestra de contratos de honorarios, sobre todo los de mayor monto, a efecto de valorar su apego a la normativa correspondiente, justificación, productos generados y documentación justificativa y comprobatoria, entre otros aspectos.
- De manera especial se revisará que los servicios personales financiados con participaciones federales, no fueron pagados con otras fuentes de financiamiento federales o recursos estatales, es decir, que no existe duplicidad en su pago.

Esta revisión se efectuará para apoyar la verificación de lo previsto en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal y lo dispuesto por el artículo 47, segundo párrafo de la LFRCF.

El primer artículo señala que "Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán al 100% de la recaudación que se obtenga del impuesto sobre la renta 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."

A su vez el artículo 47, segundo párrafo de la LFRCF establece que La Auditoría Superior de la Federación revisará el origen de los recursos con los que se pagan los sueldos y salarios del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en dichos órdenes de gobierno, para determinar si fueron cubiertos con recursos federales o locales, en términos de lo dispuesto en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal y las disposiciones aplicables. Para tal efecto, la Auditoría Superior de la Federación determinará en su programa anual de auditorías la muestra a fiscalizar para el año correspondiente.

- Se determinará el número de personas comisionadas a sindicatos o a otras actividades, así como su justificación y apego a la normativa.

- Transparencia y difusión de la información sobre los servicios personales financiados con participaciones federales, en los términos establecidos por la ley aplicable.

II.3.2.-Materiales y suministros.

En este capítulo se verificará la:

- Existencia de una normativa local suficiente para regular la gestión y pago de los materiales y suministros.
- Disponibilidad de los mecanismos e instancias de control para una adecuada gestión y manejo de los materiales y suministros.
- Generación, clasificación y registro de la información prevista por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y otra normativa aplicable, respecto de este capítulo de gasto.
- Disponibilidad de la documentación justificativa y comprobatoria de las erogaciones efectuadas para los rubros que integrarán la muestra de auditoría (se revisarán los procesos de adquisición seleccionados).
- Transparencia y difusión de la información sobre los materiales y suministros financiados con participaciones federales, en los términos establecidos por la ley aplicable.
- Asimismo, se verificará que los materiales y suministros fueron efectivamente entregados y utilizados en los fines previstos.
- Se revisará si se practica el levantamiento de inventarios, así como la calidad de este proceso; igualmente se determinará la situación y problemática que, en su caso, registra la existencia de bienes de lento y nulo movimiento.

II.3.3.-Servicios generales.

En este capítulo de gasto se revisarán principalmente los aspectos siguientes:

- Existencia de una normativa local suficiente para regular la gestión y pago de los servicios generales.
- Disponibilidad de los mecanismos e instancias de control para una adecuada gestión de los servicios generales.
- Generación, clasificación y registro de la información prevista por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y otra normativa aplicable, respecto de dichos servicios.
- Disponibilidad de la documentación justificativa y comprobatoria de las erogaciones efectuadas.

- Transparencia y difusión de la información sobre los servicios generales financiados con participaciones federales, en los términos establecidos por la ley aplicable.
- Asimismo, se verificará que los servicios fueron efectivamente proporcionados.

Además de la revisión de los aspectos anteriores, para los servicios específicos que enseguida se enlistan, se verificarán los aspectos que se indican:

- Servicios básicos (energía eléctrica, agua, telefonía celular y tradicional, etc.).

Se revisará que fueron proporcionados para los fines previstos y se correspondieron con las medidas de racionalidad establecidas en la normativa local.

- Servicios de arrendamiento (terrenos; edificios maquinaria y equipo; arrendamiento financiero y otros); servicios profesionales, científicos, técnicos y otros; servicios financieros, bancarios y comerciales (incluye seguros); servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación.

Se revisará que los arrendamientos fueron necesarios y que se consideró la opción más conveniente en términos de la necesidad por atender; que los costos del servicio correspondieron con los vigentes en el mercado; que se garantizaron para el estado las mejores condiciones; y que en la asignación de los contratos se observó la normativa local. Se revisará una muestra de contratos y servicios.

- Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios.

Se revisarán las asignaciones destinadas a cubrir erogaciones por contratación de personas físicas y morales para la prestación de servicios profesionales independientes, tales como informáticos, de asesoría, consultoría, capacitación, estudios e investigaciones, protección y seguridad; excluyen los estudios de pre-inversión previstos en el capítulo 6000 inversión pública, así como los honorarios asimilables a salarios considerados en el capítulo 1000 Servicios Personales. Al respecto, se revisará una muestra de contratos.

- Servicios de comunicación social y publicidad.

Adicionalmente a los aspectos que de manera genérica se señalaron como objeto de revisión para los servicios generales, en el caso de este concepto de gasto se verificará que:

Existe una política regulatoria para los gastos en estos conceptos, la cual fue observada en las acciones realizadas en este rubro; se correspondieron con las medidas de racionalidad establecidas en la normativa local; las acciones de difusión y publicidad correspondieron con acciones de gobierno y no de promoción personal; que los costos del servicio se correspondieron con los vigentes en el mercado; que se garantizaron para

el estado las mejores condiciones; y que en la asignación de los contratos se observó la normativa local.

- Servicios de traslado y viáticos.

Además de los aspectos que de manera genérica se señalaron como objeto de revisión para los servicios generales, en el caso de este concepto de gasto se verificará que:

Las comisiones correspondieron a personal del gobierno del estado y fueron comisiones oficiales; fueron autorizadas y apegadas a la normativa; se observaron los tabuladores aplicables; existen los reportes informativos de las comisiones efectuadas u otra documentación comprobatoria; las comisiones se corresponden con las funciones y objetivos de las instituciones correspondientes; y se observaron, en su caso, las medidas de austeridad establecidas en la normativa local.

- Servicios oficiales (gastos de ceremonial, de orden social y cultural, congresos y convenciones, etc.).

Adicionalmente a los aspectos que de manera genérica se señalaron como objeto de revisión para los servicios generales, en el caso de este concepto de gasto se verificará que:

Existe una política regulatoria para los gastos en estos conceptos, la cual fue observada en las acciones realizadas en este rubro; se correspondieron con las medidas de racionalidad establecidas en la normativa local; las acciones realizadas correspondieron con acciones de gobierno y no personales; los costos del servicio se correspondieron con los vigentes en el mercado; se garantizaron para el estado las mejores condiciones; y en la asignación de los contratos se observó la normativa local.

II.3.4.-Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

En este capítulo de gasto se revisarán entre otros, los aspectos siguientes, cuando fueren aplicables:

- Existencia de una normativa local suficiente para regular la gestión y pago de transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.
- Disponibilidad de los mecanismos e instancias de control para una adecuada gestión de las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.
- Generación, clasificación y registro de la información prevista por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y otra normativa aplicable, respecto de dichos conceptos.
- Disponibilidad de la documentación justificativa y comprobatoria de las erogaciones efectuadas.

- Transparencia y difusión de la información sobre las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, financiadas con participaciones federales, en los términos establecidos por la ley aplicable.

II.3.5.-Bienes muebles, inmuebles e intangibles.

En este Capítulo de Gasto se revisarán los siguientes aspectos:

- Existencia de una normativa local suficiente para regular la gestión y pago de los renglones que integran el Capítulo.
- Disponibilidad de los mecanismos e instancias de control para una adecuada gestión de los bienes muebles, inmuebles e intangibles.
- Generación, clasificación y registro de la información prevista por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y otra normativa aplicable, respecto de dichos conceptos.
- Disponibilidad de la documentación justificativa y comprobatoria de las erogaciones efectuadas.
- Transparencia y difusión de la información sobre los bienes muebles, inmuebles e intangibles financiados con participaciones federales, en los términos establecidos por la ley aplicable.
- Se verificará asimismo si se dispone del registro patrimonial de los bienes adquiridos.

Además de los elementos anteriores de carácter general, se considerarán los siguientes:

- Se seleccionará una muestra de los contratos y operaciones referentes a la adquisición, venta u otra acción de naturaleza similar, referentes a bienes muebles, inmuebles e intangibles, para verificar la observancia de la normativa aplicable; la racionalidad y eficiencia en el uso de los recursos financieros correspondientes; la pertinencia de las operaciones; la existencia de la documentación que acredite, en su caso, la propiedad legal de los bienes adquiridos; la existencia de éstos y su uso en los fines que justificaron su adquisición.

II.3.6.-Inversión pública.

Comprende este capítulo los conceptos siguientes: obra pública en bienes de dominio público; obra pública en bienes propios; y proyectos productivos y acciones de fomento.

Respecto de este Capítulo de Gasto se revisarán los aspectos que a continuación se indican:

- Existencia de una normativa local suficiente para regular la gestión y pago de los renglones que integran el Capítulo.

- Disponibilidad de los mecanismos e instancias de control para una adecuada gestión de la obra pública, así como los proyectos productivos y acciones de fomento.
- Generación, clasificación y registro de la información prevista por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y otra normativa aplicable, respecto de dichos conceptos.
- Disponibilidad de la documentación justificativa y comprobatoria de las erogaciones efectuadas.
- Transparencia y difusión de la información sobre la obra pública, financiada con participaciones federales, en los términos establecidos por la ley aplicable.
- Se verificará asimismo si se dispone del registro patrimonial correspondiente.

Adicionalmente a los elementos anteriores de carácter general, se considerarán los siguientes:

- Se seleccionará una muestra de los contratos y operaciones referentes a la obra pública, así como de los proyectos productivos y acciones de fomento, para verificar la observancia de la normativa aplicable; la racionalidad y eficiencia en el uso de los recursos financieros correspondientes; la pertinencia de las operaciones; el cumplimiento de los contratos; la existencia de la documentación que acredite, en su caso, la propiedad legal de las obras realizadas; la existencia de éstas; su calidad y cumplimiento de las especificaciones establecidas en los contratos; las condiciones operativas y de conservación de las obras.

II.3.7.-Deuda pública.

La LFRCF en su capítulo III del Título Tercero, artículos 52 al 57, establece las disposiciones sobre la fiscalización superior de la deuda pública de las entidades federativas y municipios que cuenten con garantía del gobierno federal.

De acuerdo con el artículo 56 de la LFRCF, para efectos de lo dispuesto en dicho capítulo, son financiamientos o empréstitos contratados por las entidades federativas y municipios que cuentan con garantía de la Federación, los que, conforme a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, tengan ese carácter.

Esta última ley, en su capítulo IV, título Tercero, artículo 34, señala que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, podrá otorgar la garantía del Gobierno Federal a las obligaciones constitutivas de deuda pública de los estados y municipios. Sólo podrán adherirse al mecanismo de contratación de Deuda Estatal Garantizada, los estados y municipios que cumplan con lo siguiente: I. Que hayan celebrado convenio con la SHCP en términos de este capítulo y II.- Afecten participaciones federales suficientes que les correspondan, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, bajo un vehículo específico de pago y en los términos que se convengan con la SHCP.

II.3.7.1.-Deuda pública garantizada por el gobierno federal.

En relación con este tema se fiscalizarán:

- Las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal, así como el destino y ejercicio de los recursos correspondientes a la deuda pública contratada que hayan realizado los gobiernos estatales y municipales.
- La formalización de las obligaciones contratadas conforme a las bases generales que establece la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Al respecto, se verificará que la formalización observó lo previsto por dicha Ley.
- El cumplimiento de los principios, criterios y condiciones que justifican asumir, modificar o garantizar compromisos y obligaciones financieras que restringen las finanzas públicas e incrementan las responsabilidades para sufragar los pasivos directos e indirectos, explícitos e implícitos al financiamiento y otras obligaciones respectivas.
- El cumplimiento de los límites y modalidades para afectar sus respectivas participaciones, en los términos previstos en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, para garantizar o cubrir los financiamientos y otras obligaciones.
- La observancia de la disciplina financiera y responsabilidad hacendaria convenida con la Federación, a fin de mantener la garantía respectiva.
- La formalización de las obligaciones conforme a las bases que establezcan las legislaturas de las entidades en la Ley correspondiente.
- El destino de las obligaciones contratadas a inversiones públicas productivas, a su refinanciamiento o reestructura, y por los conceptos y hasta por el monto y límite aprobados por las legislaturas de las entidades.
- El cumplimiento de inscribir y publicar la totalidad de los financiamientos y otras obligaciones en el registro público único establecido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Que el mecanismo jurídico empleado como fuente de pago de las obligaciones no genere gastos administrativos superiores a los costos promedio en el mercado; asimismo, que la contratación de los empréstitos se dé bajo las mejores condiciones de mercado, así como que se hayan destinado los recursos a una inversión pública productiva, reestructura o refinanciamiento.
- La instrumentación, ejecución y resultados de las estrategias de ajuste convenidas para fortalecer las finanzas públicas de las Entidades Federativas y los Municipios, con base en la Ley de la materia y en los convenios que para ese efecto se suscriban con las

Entidades Federativa y los municipios, para la obtención de la garantía del Gobierno Federal.

- La evolución del importe de la deuda pública de los estados y municipios, así como sus implicaciones para estos órdenes de gobierno, en términos de la disciplina financiera que deben observar.

II.3.7.2.-Deuda pública y otras obligaciones financieras no garantizadas por el gobierno federal.

Respecto de este tema y en el caso de que la deuda pública y las obligaciones financieras estén garantizadas con participaciones federales, se aplicarán los procedimientos siguientes:

- La formalización de las obligaciones contratadas conforme a las bases generales que establece la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Al respecto, se verificará que la formalización observó lo previsto por dicha Ley.
- El cumplimiento de los principios, criterios y condiciones que justifican asumir, modificar o garantizar compromisos y obligaciones financieras que restringen las finanzas públicas e incrementan las responsabilidades para sufragar los pasivos directos e indirectos, explícitos e implícitos al financiamiento y otras obligaciones respectivas.
- El cumplimiento de los límites y modalidades para afectar sus respectivas participaciones, en los términos previstos en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, para garantizar o cubrir los financiamientos y otras obligaciones.
- La observancia de la disciplina financiera y responsabilidad hacendaria convenida con la Federación, a fin de mantener la garantía respectiva.
- La formalización de las obligaciones conforme a las bases que establezcan las legislaturas de las entidades en la Ley correspondiente.
- El destino de las obligaciones contratadas a inversiones públicas productivas, a su refinanciamiento o reestructura, y por los conceptos y hasta por el monto y límite aprobados por las legislaturas de las entidades.
- Que el mecanismo jurídico empleado como fuente de pago de las obligaciones no genere gastos administrativos superiores a los costos promedio en el mercado; asimismo, que la contratación de los empréstitos se dé bajo las mejores condiciones de mercado, así como que se hayan destinado los recursos a una inversión pública productiva, reestructura o refinanciamiento.

II.4.- Cumplimiento de los objetivos de los programas financiados con participaciones.

En este apartado se evaluará el cumplimiento de los objetivos de los programas que se financiaron con participaciones federales. Al respecto se revisará si están identificados los programas financiados con participaciones federales y registrada para los mismos la información financiera correspondientes, en los términos previstos por la normatividad aplicable; asimismo se revisará si para estos programas se definieron objetivos y metas, y si éstas fueron cumplidas. Igualmente se analizará el mecanismo de gestión para la determinación de esos elementos en los programas referidos.

Asimismo se analizarán las evidencias de dicho cumplimiento, en su caso, así como el sustento y memoria de cálculo para la determinación de las metas alcanzadas.

II.5.- Guías de auditoría.

Con base en los elementos señalados en los capítulos anteriores se elaborarán las guías de auditoría. En las mismas se detallarán los procedimientos para llevar a cabo la fiscalización de las participaciones federales en esos órdenes de gobierno, las cuales se harán del conocimiento de las EEF que participen en la fiscalización coordinada de las participaciones federales.

En la elaboración de las Guías de Auditoría se considerará la opinión de las Entidades Estatales de Fiscalización.

III.- COBERTURA POR ENTIDAD FEDERATIVA DE LAS AUDITORÍAS REALIZADAS DENTRO DE LOS PROGRAMAS

En el programa de auditorías que se publicará conforme a lo establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se establecerán las auditorías a realizar a las participaciones federales, en cada entidad federativa.

Asimismo, en el programa de actividades que anualmente se suscribirá derivado del Convenio de Coordinación y Colaboración para la fiscalización superior del gasto federalizado en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización, se establecerá para cada entidad federativa las auditorías a realizar, de manera coordinada, a las Participaciones Federales.

IV.-INDICADORES DEL DESEMPEÑO DE LAS EEF EN LA FISCALIZACIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

La evaluación del desempeño de las Entidades Estatales de Fiscalización en la revisión de las participaciones federales, en el marco de los esquemas de coordinación con la ASF que se definan, se basará en la consideración de los aspectos siguientes:

- Número de auditorías coordinadas de las participaciones federales en las que intervino la EEF correspondiente.

- Muestra auditada promedio por auditoría.
- Cumplimiento por la EEF, de los lineamientos técnicos de la ASF para la revisión de las participaciones.
- Procedimientos de auditoría en los que participó.
- Calidad de la aplicación de los procedimientos de auditoría que fueron responsabilidad de la EEF.
- Suficiencia y calidad de los papeles de trabajo y de la documentación que sustenta las observaciones.
- Calidad de la redacción de los resultados de auditoría que fueron responsabilidad de la EEF.
- Oportunidad en la entrega de los papeles de trabajo.
- Participación en la gestión del seguimiento de las observaciones determinadas en las auditorías de las participaciones federales.

Con base en los indicadores anteriores se establecerán los procedimientos específicos para la evaluación de los trabajos que realicen las Entidades Estatales de Fiscalización, respecto de las auditorías coordinadas a las participaciones federales.

En el proceso de evaluación a que se refiere este apartado, se considerará la opinión de las Entidades Estatales de Fiscalización.

V.-ACCIONES DE CAPACITACIÓN A DESARROLLAR

Las acciones de capacitación a realizar para apoyar el adecuado desarrollo de las auditorías a las participaciones federales se incluirán en el Programa de Actividades que se acordará con las EEF.

La ASF desarrollará un programa de capacitación dirigido a su personal y al de las EEF sobre las metodologías y procedimientos de auditoría de las participaciones federales definidos por la ASF.

Las modalidades de realización de estas actividades privilegiarán la capacitación no presencial en el caso de las EEF, las cuales se realizarán de manera previa al desarrollo de las auditorías; asimismo, al inicio de éstas se efectuará un taller presencial en las propias EEF, con el personal de la ASF responsable de las revisiones. Igualmente, durante el desarrollo de las revisiones existirá una adecuada interacción entre los grupos auditores de la ASF y de las EEF.

En el caso de la capacitación al personal de la ASF, esta actividad se basará principalmente en talleres dirigidos por el personal directivo y el personal auditor de mayor experiencia.

El programa de capacitación, tanto para el personal de la ASF, como de las EEF, se llevará a cabo con la oportunidad necesaria para posibilitar una adecuada apropiación por parte del personal, de los procedimientos de auditoría.

Será un programa con un temario tipo, que podrá ser modificado de acuerdo con los requerimientos específicos de la EEF correspondiente.

VI.-MODALIDAD PARTICIPATIVA DE LAS ENTIDADES ESTATALES DE FISCALIZACIÓN EN LA REVISIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

En el contexto del Convenio de Coordinación y Colaboración para la fiscalización superior del gasto federalizado en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización, la intervención de estas entidades fiscalizadoras podrá asumir las modalidades que enseguida se indican, en función de lo que se acuerde con cada EEF en el desarrollo de las auditorías:

- Los auditores de la ASF y de la EEF respectiva integrarán un solo equipo de auditoría y abordarán todos los procedimientos de la guía de auditoría.
- Se asignan procedimientos específicos a las EEF para la revisión de las participaciones.
- Alguna otra modalidad que se convenga por la ASF y las EEF, y que se considere adecuada para lograr los objetivos de la auditoría correspondiente.

La modalidad de participación de cada EEF se incluirá en el Programa de Actividades que se acuerde con las mismas.