



# MEMORIA

de los trabajos de análisis al Informe del  
Resultado de la Fiscalización  
Superior de la Cuenta Pública 2010

COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN  
H. Cámara de Diputados  
LXI Legislatura



Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación  
LXI Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión  
Av. Congreso de la Unión 66, edificio "F" Piso 2  
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza  
C.P. 15969, México, D.F.

*Memoria de los trabajos de análisis al Informe del resultado  
de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010.*

México, mayo de 2012.

<<http://uec.diputados.gob.mx>> o <[www.diputados.gob.mx/UEC](http://www.diputados.gob.mx/UEC)>

## **COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

### **Presidente**

Dip. Esthela Damián Peralta (PRD)

### **Secretarios**

Dip. Marcela Guerra Castillo (PRI)  
Dip. Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias (PRI)  
Dip. José Francisco Rábago Castillo (PRI)  
Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz (PAN)  
Dip. César Daniel González Madruga (PAN)  
Dip. Julián Francisco Velázquez y Llorente (PAN)  
Dip. Ramón Jiménez López (PRD)  
Dip. Juan Carlos Regis Adame (PRD)  
Dip. Pablo Escudero Morales (PVEM)  
Dip. Mario Alberto Di Costanzo Armenta (PT)  
Dip. Alejandro Gertz Manero (MC)

### **Integrantes**

Dip. Alejandro Cano Ricaud (PRI)	Dip. Gastón Luken Garza (PAN)
Dip. Patricio Chirinos del Ángel (PRI)	Dip. Elsa María Martínez Peña (NA)
Dip. Ovidio Cortazar Ramos (PAN)	Dip. Luis Enrique Mercado Sánchez (PAN)
Dip. Paula Angélica Hernández Olmos (PRI)	Dip. César Augusto Santiago Ramírez (PRI)
Dip. Humberto Lepe Lepe (PRI)	Dip. Francisco Saracho Navarro (PRI)
Dip. Margarita Liborio Arrazola (PRI)	Dip. María Esther de Jesús Scherman Leaña (PRI)
Dip. Ruth Esperanza Lugo Martínez (PAN)	Dip. Alfredo Villegas Arreola (PRI)

Dr. Alejandro Romero Gudiño  
Titular de la Unidad de Evaluación y Control

---

## H. CÁMARA DE DIPUTADOS

### MESA DIRECTIVA

#### Presidente

Dip. Óscar Martín Arce Paniagua (PAN)

#### Vicepresidentes

Dip. Bonifacio Herrera Rivera (PAN)  
Dip. Jesús María Rodríguez Hernández (PRI)  
Dip. Balfre Vargas Cortez (PRD)

#### Secretarios

Dip. Guadalupe Pérez Domínguez (PRI)  
Dip. Adriana Fuentes Cortés (PAN)  
Dip. Martín García Avilés (PRD)  
Dip. Mariano Quihuis Fragoso (PVEM)  
Dip. Herón Agustín Escobar García (PT)  
Dip. Cora Cecilia Pinedo Alonso (NA)  
Dip. María Guadalupe García Almanza (MC)

### JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

#### Presidente

Dip. Mary Telma Guajardo Villarreal  
Coordinadora del Partido de la Revolución Democrática

Dip. Francisco Rojas Gutiérrez  
Coordinador del Partido Revolucionario Institucional

Dip. Carlos Alberto Pérez Cuevas  
Coordinador del Partido Acción Nacional

Dip. Juan José Guerra Abud  
Coordinador del Partido Verde Ecologista de México

Dip. Pedro Vázquez González  
Coordinador del Partido del Trabajo

Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari  
Coordinador del Partido Nueva Alianza

Dip. Pedro Jiménez León  
Coordinador del Partido Movimiento Ciudadano

---

## CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>MENSAJE</b> .....	9
<b>CAPÍTULO I. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA CUENTA PÚBLICA 2010</b> .....	11
1.1 Análisis del cumplimiento de las metas macroeconómicas.....	11
1.2 Resultados de las finanzas públicas .....	13
1.2.1 Aumento del déficit presupuestario.....	13
1.2.2 Ingresos por encima de lo programado.....	14
1.2.3 Crecimiento del gasto público.....	15
1.2.4 Aumento de la deuda pública.....	19
<b>CAPÍTULO II. RESULTADOS RELEVANTES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2010</b> .....	21
2.1 Datos básicos del IR 2010 .....	21
2.1.1 Auditorías practicadas .....	21
2.1.2 Observaciones-Acciones promovidas.....	22
2.1.3 Recurrencia de las irregularidades.....	23
2.1.4 Estado de trámite de las acciones promovidas (al 31 de diciembre de 2011) .....	25
2.1.5 Dictámenes emitidos por la ASF .....	25
2.1.6 Recuperaciones operadas al 31 de diciembre de 2011 .....	25
2.1.7 Atención a solicitudes y puntos de acuerdo de la Comisión de Vigilancia .....	26
2.2 Observancia de ordenamientos legales .....	27
2.3 Observancia de Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental .....	27
2.4 Debilidades, riesgos y oportunidades de mejora en la APF.....	28
2.5 Recomendaciones de la ASF a la H. Cámara de Diputados .....	31
<b>CAPÍTULO III. PROBLEMÁTICA SECTORIAL Y RESULTADOS RELEVANTES DE AUDITORÍAS</b> .....	35
3.1 Temas relevantes y problemática fundamental de los sectores fiscalizados .....	35
3.1.1 Función Hacendaria .....	35
3.1.2 Funciones de Gobierno .....	48
3.1.3 Funciones de Desarrollo Social .....	74
3.1.4 Funciones de Desarrollo Económico.....	94
3.1.5 Entidades Federativas y Municipios (Gasto Federalizado) .....	135
3.2 Resultados relevantes de auditorías .....	150
3.2.1 Función Hacendaria .....	150
3.2.2 Funciones de Gobierno .....	152

3.2.3	Funciones de Desarrollo Social .....	153
3.2.4	Funciones de Desarrollo Económico.....	155
3.2.5	Entidades Federativas y Municipios .....	159

**CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DERIVADAS DEL ANÁLISIS AL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2010.....**

	<b>RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2010.....</b>	<b>163</b>
4.1	Sobre la presentación del Informe a la H. Cámara de Diputados .....	163
4.2	Sobre la observancia de los preceptos legales.....	163
4.3	Sobre el contenido mínimo del Informe.....	164
4.4	Sobre el Informe y su vinculación con el objeto de la fiscalización superior.....	165
4.5	Sobre la cobertura de la fiscalización superior en el gasto público .....	166
4.6	Sobre la estructura y contenido del Informe.....	166
4.7	Sobre las oportunidades para mejorar el trabajo de la ASF .....	169
4.8	Sobre el enfoque de la Fiscalización .....	171
4.9	Enfoque y balance de la fiscalización por Grupo Funcional .....	173
4.9.1	Sector Hacienda y Crédito Público.....	173
4.9.2	Funciones de Gobierno .....	181
4.9.3	Funciones de Desarrollo Social .....	181
4.9.4	Funciones de Desarrollo Económico.....	182
4.9.5	Entidades Federativas y Municipios.....	187
4.10	Sobre la atención a las recomendaciones y propuestas de la CVASF 2002-2009.....	188
4.11	Mesas de análisis y espacios de debate sobre el IR 2010 .....	189
4.11.1	Función Hacendaria .....	190
4.11.2	Funciones de Gobierno .....	192
4.11.3	Funciones de Desarrollo Social .....	194
4.11.4	Funciones de Desarrollo Económico.....	197
4.11.5	Entidades Federativas y Municipios.....	217
4.12	Opiniones de las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.....	219
4.13	Temas de interés para consideración de la ASF en los programas de fiscalización .....	225
4.13.1	Sector Hacienda y Crédito Público.....	225
4.13.2	Funciones de Gobierno .....	227
4.13.3	Funciones de Desarrollo Social .....	228
4.13.4	Grupo Funcional de Desarrollo Económico .....	229
4.13.5	Grupo Funcional de Entidades Federativas y Municipios.....	232

**CAPÍTULO V. AGENDA PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR.....**

5.1	Áreas de oportunidad legislativa.....	233
5.1.1	Sector Hacienda y Crédito Público.....	233
5.1.2	Funciones de Gobierno .....	235
5.1.3	Funciones de Desarrollo Social .....	237
5.1.4	Funciones de Desarrollo Económico.....	239
5.1.5	Entidades Federativas y Municipios.....	241
5.2	Agenda para Fortalecer la Fiscalización Superior.....	244
5.2.1	Temas para generar Iniciativas de Ley.....	245
5.2.2	Puntos de Acuerdo.....	247
5.2.3	Sugerencias .....	248
5.2.4	Propuestas de auditorías, estudios y acciones relevantes.....	249

## PRESENTACIÓN

**L**a Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF), de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, pone a disposición de la sociedad mexicana la presente Memoria de los trabajos de análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, la cual se integró con el apoyo de su órgano técnico, la Unidad de Evaluación y Control (UEC).

La presente Memoria, integra los aspectos sustantivos de diversos trabajos y aportaciones que fueron generados durante el periodo febrero-mayo de 2012, alrededor del análisis de las 1 mil 031 auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la revisión de la Cuenta Pública 2010.

Los materiales considerados para integrar esta Memoria fueron los siguientes:

- Cinco cuadernos de evaluación sectorial preparados por la UEC, en los que se analizan los resultados de las 1 mil 031 auditorías practicadas por la ASF, agrupadas en sectores vinculados a cinco grupos funcionales: sector Hacienda y Crédito Público, funciones de Gobierno, funciones de Desarrollo Social, funciones de Desarrollo Económico y recursos federales transferidos a Entidades Federativas y Municipios;
- Dos mesas de trabajo en las que participaron diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, así como personal de la ASF y de la UEC;
- Diez documentos de comentarios al Informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), de igual número de Comisiones Ordinarias de la Cámara, remitidos a solicitud de la Comisión de Vigilancia, en el marco de lo que establece el artículo 34 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
- Un documento de Opinión Técnica de la CVASF derivada de las Mesas de Análisis del Informe del Resultado;

- Un documento de Conclusiones y Recomendaciones que la Comisión de Vigilancia emite para mejorar el trabajo de la ASF con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010, el cual incluye una *“Agenda Legislativa para Fortalecer la Fiscalización Superior”*; y,
- Un documento de conclusiones derivadas del análisis al Informe del Resultado, elaborado ex profeso para la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con el objeto de apoyarla en su responsabilidad de dictaminar la Cuenta Pública correspondiente a este ejercicio.

En ese sentido, la estructura de esta Memoria de trabajo, consta de los siguientes cinco capítulos:

El primero expone un breve análisis sobre el cumplimiento de las principales metas macroeconómicas (crecimiento económico, empleo, precios, mercados financiero y cambiario, así como sector externo) y los principales resultados en materia de finanzas públicas (balance presupuestario, ingresos, gasto y deuda).

El segundo capítulo, presenta en forma ejecutiva un análisis descriptivo-explicativo de los resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010, mismo que incluye los datos básicos del Informe.

El tercer capítulo es particularmente importante por los análisis sectoriales que se ofrecen y que sirven de contexto para evaluar los resultados de la fiscalización superior. A partir de un trabajo de investigación, se identifican los temas relevantes y la problemática asociada a los sectores fiscalizados en cada grupo funcional, describiendo también los resultados más significativos de auditorías practicadas por la ASF.

El cuarto capítulo, expone las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010; los planteamientos que formularon los legisladores en distintos foros y mesas de trabajo para analizar los resultados del Informe que entregó la ASF a la Cámara de Diputados, así como un breve recuento de las opiniones de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados que atendieron la solicitud de la Comisión.

Finalmente, el quinto capítulo presenta una Agenda para Fortalecer la Fiscalización Superior, identificando áreas de oportunidad de mejora, tareas estratégicas en el ámbito legislativo que permitirán seguir perfeccionando el ejercicio de revisión de la Cuenta Pública, y un conjunto de propuestas de auditorías, estudios y acciones relevantes para consideración de la ASF en el marco de su autonomía técnica y de gestión.

La Comisión hace votos para que esta Memoria trascienda el solo principio de la rendición de cuentas que toda entidad pública debe observar, a efecto de que el esfuerzo de investigación y análisis sobre varios de los temas de la agenda nacional que engloba el documento, coadyuven a su estudio y, más importante aún, a la elaboración de propuestas viables de solución a los grandes y graves problemas que actualmente enfrenta el país.

## MENSAJE

En la víspera de la conclusión de la LXI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, me enorgullece presentar a la sociedad mexicana, la Memoria de los trabajos realizados por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, para analizar los resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010, a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Esta Memoria es sólo una breve referencia del extenso material documental que se preparó en el curso de los meses de febrero, marzo y abril de este año 2012 y muestra el resultado del esfuerzo colectivo tanto de la Comisión, como de nuestra Unidad de Evaluación y Control (UEC), la Auditoría Superior de la Federación y las comisiones ordinarias de la Cámara, cuyas actividades se vinculan con algunos de los temas abordados en el análisis del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010. Mi más alto reconocimiento y agradecimiento a la ardua labor de todos quienes participaron en estos trabajos que hoy son recogidos en lo sustantivo en la presente Memoria.

De entre el extenso y rico material documental que aquí se condensa, quiero destacar la esencia de las recomendaciones que esta Comisión formuló y entregó a la Auditoría Superior de la Federación el pasado 18 de abril, para que continúe mejorando su estratégica labor de fiscalización superior del ejercicio de los recursos públicos de orden federal.

La Comisión le ha recomendado a la Auditoría Superior de la Federación precisar el porcentaje del gasto público federal que se fiscaliza y la metodología utilizada para tal efecto, a fin de contar con un indicador objetivo y confiable que dimensione la cobertura de la fiscalización superior sobre el gasto público federal. Igualmente, se recomendó incluir en el Informe un marco de referencia sobre los fondos y conceptos que integran el gasto federalizado, e informar sobre los movimientos que experimenta su programa anual de auditorías.

Se pidió a la ASF, entregar a esta Comisión un Programa de Mejora de la integración de expedientes que son turnados a otras instancias, para garantizar su procedencia y evitar que sean dados de baja o que prescriban; también se recomendó adicionar al Plan Estratégico de Mediano Plazo 2010-2017 de la ASF, los instrumentos de acción que garanticen una fiscalización superior acorde con los preceptos constitucionales y de Ley, incluyendo informes anuales de ejecución de dicho Plan Estratégico.

Atentos a la autonomía técnica y de gestión de la ASF, se solicitó también considerar en la estrategia de programación de auditorías, un programa multianual de evaluaciones sobre resultados de políticas y programas públicos, así como la práctica de auditorías de desempeño integrales sobre la gestión de los entes y fondos auditables. Asimismo, entregar a la Comisión un informe sobre el resultado de la acción fiscalizadora

de las entidades de fiscalización superior locales, que especifique las sanciones aplicadas y el trámite seguido hasta su resolución.

Finalmente, conscientes del crecimiento de las observaciones y acciones que se promueven, se requirió a la ASF presentar a la Comisión, un Programa de Abatimiento de la Recurrencia de Irregularidades e informar sobre los avances en su ejecución.

A través de estas recomendaciones, los integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la LXI Legislatura, aspiramos a seguir contribuyendo al fortalecimiento de los principios de rendición de cuentas y fiscalización eficiente de los recursos públicos.

De ahí que, de manera complementaria al trabajo de análisis y a la emisión de conclusiones y recomendaciones para la ASF, la Comisión ha definido una Agenda de Trabajo para Fortalecer a la Fiscalización Superior, la cual está soportada por 22 temas para generar nuevas Iniciativas de Ley, ocho tópicos para elaborar puntos de acuerdo referidos a la fiscalización superior, 12 sugerencias para su mejora, 91 propuestas de auditorías para que –en el marco de su autonomía técnica y de gestión– sean consideradas por la ASF en la integración de sus programas de auditorías, y 20 propuestas de estudios y acciones relevantes vinculadas a este tema estratégico.

Los diagnósticos, el análisis, las propuestas y las aportaciones incluidas en la Memoria fueron realizadas en el marco de la institucionalización de los trabajos de análisis al Informe de la ASF que se ha ido fortaleciendo a lo largo de la última década, hecho que ha propiciado que la Comisión de Vigilancia cuente con un conocimiento especializado y proactivo sobre la fiscalización superior y los asuntos de la agenda nacional vinculados a ésta.

Es indudable la importancia de la fiscalización superior y la rendición de cuentas para el ejercicio eficiente de los recursos de la sociedad. Por ello, quiero dejar constancia de mi más alto interés y mi exhorto para que se apruebe, de ser posible en este mismo ejercicio fiscal y en todos y cada uno de sus términos, la iniciativa de reformas constitucionales en materia de fiscalización superior que tuvo su origen en esta Comisión, aprobada por la Cámara de Diputados y que actualmente se encuentra pendiente para su aprobación en el Senado de la República.

Agradezco a mis compañeros diputados el apoyo y respaldo brindado en estos tres años de trabajo al frente de la Comisión, el cual me ha permitido ampliar mi visión y perspectiva respecto del rol que debe jugar la Representación Popular en el cuidado de los recursos de la población. A la sociedad mexicana le expreso mi lealtad y compromiso de que, en mis nuevas encomiendas, seguiré procurando el bien común y velaré porque sea una realidad el ejercicio eficiente de cada peso que es obtenido a través de sus contribuciones.

Muchas gracias a mis compañeros de la Auditoría Superior de la Federación y de la Unidad de Evaluación y Control, de quienes me llevo un gran conocimiento y el reto de seguir abonando en beneficio de un sistema de fiscalización acorde a las necesidades del país.

Palacio Legislativo de San Lázaro, mayo de 2012.

***Diputada Esthela Damián Peralta***

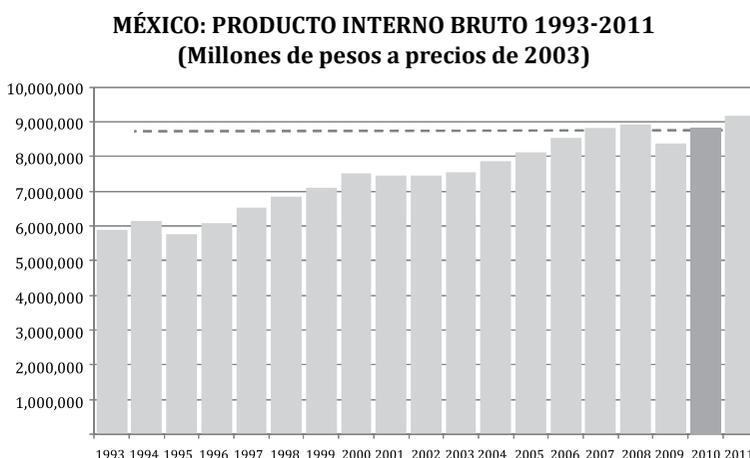
Presidenta de la Comisión de Vigilancia  
de la Auditoría Superior de la Federación  
H. Cámara de Diputados  
LXI Legislatura

## CAPÍTULO I

# ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA CUENTA PÚBLICA 2010

### 1.1 Análisis del cumplimiento de las metas macroeconómicas

De acuerdo con el análisis de la CVASF, durante 2010 es de destacar la desviación de las principales variables económicas del país respecto de las metas previstas en los Criterios Generales de Política Económica y la Ley de Ingresos de la Federación.



Fuente: Elaborado con base en datos del SCNM, INEGI.

### ESCENARIO ECONÓMICO 2001-2010

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
										Programado	Observado
PIB (Var. % real)	-0.2	0.8	1.4	4.2	3.0	4.8	3.3	1.5	-6.0	3.0	5.4
Inflación (% dic/dic)	4.40	5.70	3.98	5.19	3.33	4.05	3.76	6.53	3.57	3.30	4.40
Tipo de Cambio Nominal (pesos por dólar)	9.34	9.66	10.78	11.29	11.00	10.80	10.91	11.13	11.19	13.60	12.37
Tasa de Interés (Cetes 28, Nominal Prom.)	11.30	7.08	6.23	6.82	9.20	7.19	7.19	7.68	5.39	5.40	4.40
Cuenta Corriente (% del PIB)	-2.87	-2.07	-1.34	-1.04	-1.30	-0.20	-0.8	-1.5	-0.6	-1.6	0.5
Precio Promedio Petróleo (dls./barril)	18.57	21.58	24.29	29.20	39.80	53.1	61.63	84.35	57.56	51.00	72.15

Fuente: Elaborado por la UEC de la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de los CGPE 2009 y Cuenta Pública 2001-2010 SHCP.

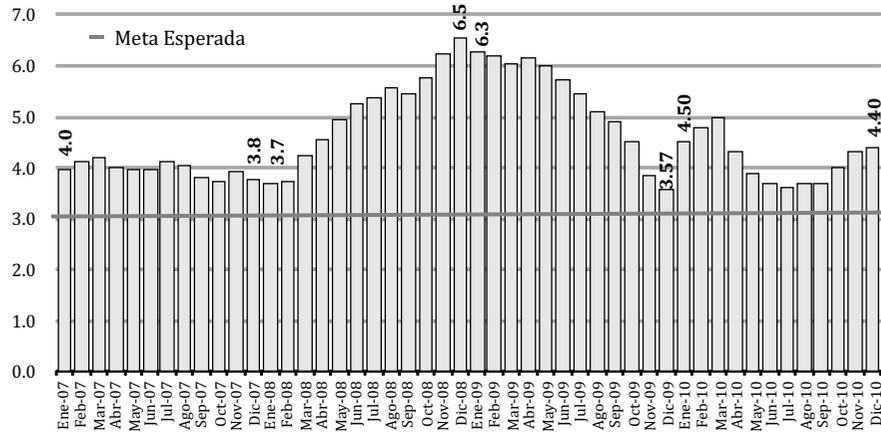
De manera particular, la actividad económica de México, medida a través del Producto Interno Bruto (PIB), se expandió a una tasa anual de 5.4% en términos reales, cifra que si bien se compara favorablemente con la meta prevista de 3.0%, y con la caída registrada un año antes del orden de 6.0%, hizo que en términos absolutos, la economía nacional apenas alcanzara el nivel que tenía en 2007.

Con este resultado, se puede observar que entre 2007 y 2010, la economía nacional creció solamente 0.8% promedio anual en términos reales, una tasa por demás lejana de las expectativas formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. Aun considerando el crecimiento del 3.9% en 2011 (reportado por INEGI) y una expectativa de crecimiento del 3.5% para 2012, el balance sexenal dará una tasa

promedio anual de apenas 1.8% real, la más baja de los cuatro últimos sexenios.

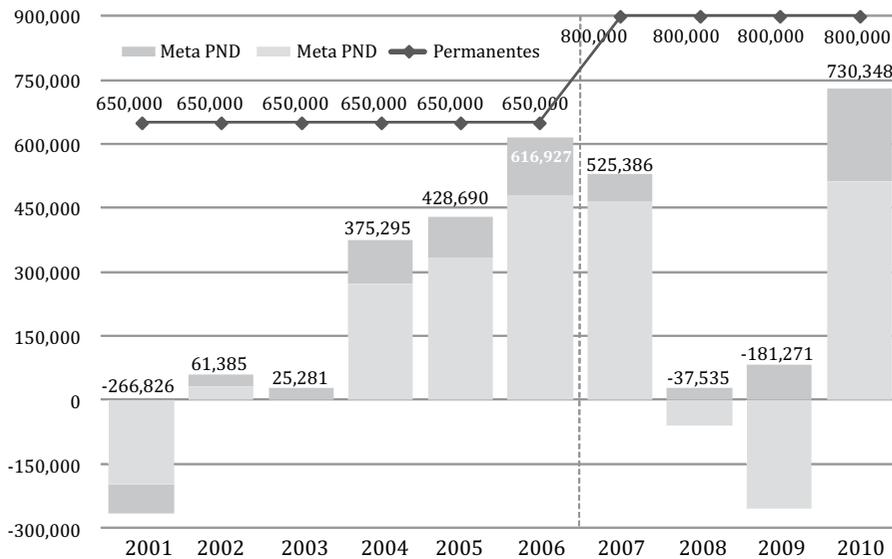
La recuperación de la actividad en el sector productivo nacional tuvo un efecto favorable en la creación de empleos a lo largo del año, con lo cual se revirtió la tendencia a la pérdida de puestos de trabajo, al crearse poco más de 730 mil plazas. No obstante, respecto de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, los primeros cuatro años de la administración arrojan un déficit de 2.2 millones de empleos.

**TASA DE INFLACIÓN 2007-2010**  
(Var. % Anual del INPC)



Fuente: Banco de México.

**GENERACIÓN DE EMPLEOS ANUAL 2001-2010**  
(Número de nuevos asegurados en el IMSS)



Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En materia de inflación, los resultados reflejan un crecimiento de los precios por encima de las metas del Banco de México. El INPC registró un crecimiento anual de 4.40% al mes de diciembre de 2010, nivel superior en 0.83 puntos porcentuales al alcanzado en el mismo mes del año previo y por arriba de la meta del Banxico de 3.0%.

En lo que hace a los mercados financiero y cambiario, durante 2010 las tasas de interés mostraron una evolución favorable, toda vez que la de CETES a 28 días disminuyó 67 puntos base en los primeros

diez meses del año, al pasar de 4.51% a 3.84% entre el 1 de enero y el 31 de octubre, situación asociada a la continua entrada de capital foráneo, la liquidez global y las mejores perspectivas de la economía nacional. Así, el promedio anual de la tasa de CETES a 28 días se situó en 4.40%, una disminución de 99 puntos base respecto del promedio de 2009.

A pesar de la recuperación de empleos formales en 2010, la tasa de desocupación no cedió, ya que el promedio anual se ubicó en 5.37% de la Población Económicamente Activa (PEA), 0.09 puntos porcentuales arriba del promedio observado en 2009.

<b>PRINCIPALES CONCEPTOS DE LA BALANZA DE PAGOS 2009-2010</b>			
<b>(Millones de dólares)</b>			
<b>Concepto</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Var. %</b>
<b>Cuenta Corriente</b>	<b>-6,289.4</b>	<b>-5,690.0</b>	<b>-9.5%</b>
Ingresos	271,410.4	340,784.2	25.6%
Egresos	277,699.8	346,474.2	24.8%
<b>Balanza Comercial</b>	<b>-4,602.0</b>	<b>-3,120.6</b>	<b>-32.2%</b>
Exportaciones*	229,783.0	298,361.2	29.8%
Importaciones*	234,385.0	301,481.8	28.6%
<b>Balanza de Servicios</b>	<b>-23,218.6</b>	<b>-24,073.6</b>	<b>3.7%</b>
Balanza de Transferencias	21,531.1	21,504.2	-0.1%
Cuenta de Capital	18,852.6	36,016.8	91.0%
<b>Pasivos</b>	<b>36,835.9</b>	<b>67,129.0</b>	<b>82.2%</b>
Por préstamos y depósitos	13,982.7	25,634.5	83.3%
Inversión extranjera total	22,853.2	41,494.5	81.6%
Directa	15,205.7	17,725.9	16.6%
De cartera	7,647.5	23,768.6	210.8%
<b>Activos</b>			
Errores y omisiones	-7,229.3	-7,647.2	5.8%
Ajustes por valoración	-63.0	-79.2	25.7%
Var. de la reserva internacional neta	5,396.8	22,758.7	321.7%
<b>Reservas Internacionales Netas</b>	<b>90,837.9</b>	<b>113,596.5</b>	<b>25.1%</b>

\* FOB, Incluye maquiladoras.

Fuente: Elaborado por la UEC de la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados con base en datos del Banco de México.

Por su parte, el tipo de cambio del peso frente al dólar, en general, mantuvo una tendencia hacia la apreciación, favorecida principalmente por el fortalecimiento de la economía y la relativa estabilidad de los mercados financieros internacionales. Su nivel mínimo se alcanzó en abril (12.13 pesos por dólar); sin embargo, durante el segundo y el tercer trimestres se registró cierta volatilidad en las cotizaciones, para cerrar el año en una cotización de 12.40 pesos por dólar. El promedio para 2010 se ubicó en 12.37 pesos por dólar, nivel superior a los 11.19 pesos por dólar de 2009.

En cuanto al sector externo, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se ubicó en 5 mil 690.0 millones de dólares, menor en 9.5% al de 2009. La balanza comercial arrojó un saldo deficitario de 3 mil 120.6 millones de dólares, con lo que se

mejoró reactivamente el déficit de 4 mil 602.2 millones de dólares del año previo.

En los resultados de las transacciones comerciales con el exterior destacó el dinamismo de las exportaciones, las cuales se elevaron 29.8% respecto de 2009, aunque las importaciones totales también se expandieron un 28.6%.

La Cuenta de Capital en 2010 registró un superávit de 36 mil 016.8 millones de dólares, lo que prácticamente duplicó el resultado de 2009; dicha situación, estuvo asociada al fuerte crecimiento de la inversión extranjera de cartera, que totalizó 23 mil 768.6 millones de dólares, el equivalente a más de tres veces la recibida el año anterior.

Al cierre de 2010, las reservas internacionales netas del Banco de México se elevaron 22 mil 758.6 millones de dólares, con lo cual se situaron en 113 mil 596.5 millones de dólares, 25.1% más que en 2009.

## 1.2 Resultados de las finanzas públicas

### 1.2.1 Aumento del déficit presupuestario

En el ejercicio 2010, el balance presupuestario, sin incluir el gasto de inversión ejercido por PEMEX, registró un déficit de 98 mil 477.8 millones de pesos. Como proporción del Producto Interno Bruto, dicho déficit representó 0.75%.

Al considerar la inversión de PEMEX, el déficit presupuestario en 2010 se elevó a 366 mil 992.2 millones de pesos, cantidad superior en 29.7% real a la registrada el ejercicio precedente.

**BALANCE PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO 2008-2010**  
(Millones de pesos corrientes)

Concepto	2008	2009	2010		Diferencia	Var. % real 10/09*
			Aprobado	Ejercido		
Balance sin Inversión de PEMEX	58,950.0	-19,737.5	-90,000.0	-98,477.8	-8,477.8	378.0%
Inversión PEMEX	70,001.9	251,409.8	263,369.9	268,514.5	5,144.6	2.3%
Balance Presupuestario <sup>1/</sup>	-11,051.9	-271,147.3	-353,369.9	-366,992.2	-13,622.3	29.7%
Ingresos Presupuestarios	2,860,926.4	2,817,185.5	2,796,962.1	2,960,443.1	163,481.0	0.7%
Gobierno Federal <sup>2/</sup>	2,049,936.3	2,000,448.1	1,994,495.8	2,080,013.1	85,517.3	-0.4%
Tributarios	994,552.3	1,129,574.9	1,310,716.5	1,261,149.0	-49,567.5	7.0%
No Tributarios	1,055,384.0	870,873.2	683,779.3	818,864.1	135,084.8	-9.9%
Organismos y Empresas	810,990.1	816,737.4	802,466.3	880,430.0	77,963.7	3.3%
<b>Gasto Neto Total</b>	<b>2,894,806.5</b>	<b>3,114,065.4</b>	<b>3,176,332.0</b>	<b>3,355,288.0</b>	<b>178,956.0</b>	<b>3.2%</b>
Diferimento de Pagos	22,828.2	25,732.6	26,000.0	27,852.7	1,852.7	3.7%
<b>Gasto Neto Pagado</b>	<b>2,871,978.3</b>	<b>3,088,332.8</b>	<b>3,150,332.0</b>	<b>3,327,435.3</b>	<b>177,103.3</b>	<b>3.2%</b>
Programable Pagado	2,206,326.3	2,433,877.1	2,399,552.7	2,612,772.5	213,219.8	2.8%
Programable Devengado	2,229,154.5	2,459,609.7	2,425,552.7	2,640,625.2	215,072.5	2.9%
No Programable	665,652.0	654,455.7	750,779.3	714,662.8	-36,116.5	4.6%
Costo Financiero	227,112.6	262,812.5	295,876.5	255,755.1	-40,121.4	-6.8%
Participaciones	423,454.9	375,717.3	441,579.2	437,327.6	-4,251.6	11.5%
Adefas y Otros	15,084.5	15,925.9	13,323.6	21,580.1	8,256.5	29.8%
<b>Balance Primario Presupuestario</b>	<b>216,060.7</b>	<b>-8,334.8</b>	<b>-57,493.4</b>	<b>-111,237.1</b>	<b>-53,743.7</b>	<b>13.4%</b>

\* Deflactado con las cifras revisadas del Índice de Precios Implícitos del PIB, INEGI.

\*\* Superior a 1,000%.

1/ En 2008 se excluyen 291,379.3 millones de pesos asociados a la instrumentación de la nueva ley del ISSSTE.

2/ En 2008 y 2009 se excluyen 20,653.1 y 10,473.7 millones de pesos, respectivamente, por concepto de intereses compensados.

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2010, SHCP y SCNM, INEGI.

### 1.2.2 Ingresos por encima de lo programado

La CVASF advierte que durante 2010, los ingresos públicos ascendieron a 2 billones 960 mil 443.1 millones de pesos, lo que significó obtener ingresos excedentes por 153 mil 690.5 millones de pesos, al rebasar en 5.8% lo estimado en la Ley de Ingresos de la Federación. La mayor captación respecto al pronóstico provino, sobre todo, de las fuentes no petroleras, que participaron con 63.6% del total; en tanto que las petroleras lo hicieron con el restante 36.4%.

Por su origen institucional, los ingresos del Gobierno Federal ascendieron a 2.1 billones de pesos, un

monto ligeramente superior a lo previsto en la Ley de Ingresos, pero inferior en 0.4% real a lo registrado el ejercicio previo. Su proporción respecto al tamaño de la economía se situó en 15.07%.

En 2010, las finanzas públicas mantuvieron su dependencia respecto del petróleo. Los ingresos petroleros (973 mil millones de pesos) rebasaron lo programado, lo que se atribuye a la evolución favorable del precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo, que se situó en 72.15 dólares por barril, cifra que resultó superior al estimado de 51.0 dólares por barril y al reportado el ejercicio precedente de 57.50 dólares.

La captación no petrolera también superó lo pronosticado, debido básicamente a los mayores ingresos por concepto de Aprovechamientos, Derechos e IVA, que en conjunto rebasaron en 13.1% lo programado. En contraste, con relación a lo registrado el año previo, se presentó una disminución de 2% real que se explica, en gran medida, por la menor obtención de ingresos no recurrentes.

La recaudación tributaria no petrolera fue superior en 11.9% real, resultado fundamental de la recuperación de la actividad económica y la aplicación de las medidas tributarias. Por su parte, los ingresos no tributarios del Gobierno Federal, cayeron 9.9% en términos reales debido a los menores recursos percibidos por Productos y Aprovechamientos.

Por otra parte, los ingresos propios de las entidades sujetas a control presupuestario directo, ascendieron

a 880 mil 430.0 millones de pesos, cifra superior en 3.3% real a la registrada en 2009 y equivalente al 6.38% del PIB. Destaca la caída de los ingresos de Pemex (-3.3% real), lo que fue compensado por la mayor captación de recursos de CFE y de las instituciones públicas de seguridad social.

### 1.2.3 Crecimiento del gasto público

El gasto neto total del sector público presupuestario fue de 3 billones 355 mil 288.0 millones de pesos, monto mayor al programado en 5.6% y al del ejercicio precedente en 3.2% real.

El aumento del gasto neto respecto a lo pronosticado, originó ampliaciones netas por 178 mil 956.0 millones de pesos, mismas que se cubrieron en gran parte con ingresos excedentes, por lo que el nivel de gasto

INGRESOS PRESUPUESTARIOS 2008-2010 (Millones de pesos)							
Concepto	2008	2009	2010			Var. % real 10/09*	% del PIB 2010
			Programado	Ejercido	Diferencia		
<b>Total</b>	<b>2,860,926.4</b>	<b>2,817,185.4</b>	<b>2,806,752.5</b>	<b>2,960,443.0</b>	<b>153,690.5</b>	<b>0.7%</b>	<b>21.44%</b>
<b>Gobierno Federal</b>	<b>2,049,936.3</b>	<b>2,000,448.0</b>	<b>2,004,286.2</b>	<b>2,080,013.0</b>	<b>75,726.8</b>	<b>-0.4%</b>	<b>15.07%</b>
Tributarios	994,552.3	1,129,552.5	1,320,506.9	1,260,425.0	-60,081.9	6.9%	9.13%
ISR	608,808.3	536,730.9	640,875.1	627,154.9	13,720.2	11.9%	4.54%
IVA	457,248.3	407,795.1	485,554.9	504,509.3	18,954.4	18.5%	3.65%
IEPS	-168,325.2	50,567.4	50,057.6	4,463.8	-45,593.8	-91.5%	0.03%
Otros <sup>1/</sup>	96,820.9	134,459.1	134,228.5	124,297.0	-9,931.5	-11.4%	0.90%
No tributarios	1,055,384.0	870,895.5	683,779.3	819,588.0	135,808.7	-9.9%	5.94%
Derechos	934,524.9	517,816.5	577,247.80	673,504.20	96,256.4	24.6%	4.88%
Productos	6,865.9	6,660.5	5,982.2	4,142.2	-1,840.0	-40.4%	0.03%
Aprovechamientos	113,958.1	346,381.4	100,529.4	141,902.0	41,372.6	-60.8%	1.03%
Contribuciones de Mejoras	35.1	37.1	19.9	39.6	19.7	2.2%	0.00%
<b>Organismos y Empresas <sup>2/</sup></b>	<b>810,990.1</b>	<b>816,737.4</b>	<b>802,466.3</b>	<b>880,430.0</b>	<b>77,963.7</b>	<b>3.3%</b>	<b>6.38%</b>
PEMEX	362,530.7	381,953.2	359,892.3	385,437.1	25,544.8	-3.3%	2.79%
CFE	264,948.4	235,921.2	237,831.1	267,943.7	30,112.6	8.8%	1.94%
IMSS	165,227.4	169,009.1	170,474.0	192,692.6	22,218.6	9.2%	1.40%
ISSSTE	29,604.5	31,551.5	34,268.9	34,356.6	87.7	4.3%	0.25%
Otros	-11,320.9	-1,697.6	-	-	-	-	-
<b>Partida Informativa:</b>							
Ingresos Petroleros <sup>3/</sup>	1,054,626.2	874,163.9	913,566.0	973,038.2	59,472.2	6.6%	7.05%
Ingresos No Petroleros	1,806,300.2	1,943,021.5	1,883,396.1	1,987,404.8	104,008.7	-2.0%	14.40%

\* Deflactado con las cifras revisadas del Índice de Precios Implícitos del PIB, INEGI.

1/ Incluye IETU, Activo, Tenencia, ISAN, Importaciones, Exportaciones, Accesorios, Rendimientos Petroleros, IDE y otros no comprendidos.

2/ Excluye aportaciones al ISSSTE, derechos de ASA, CAPUFE y LOTENAL.

3/ Incluye los ingresos recaudados por el Gobierno Federal por concepto de Derechos a los hidrocarburos, Impuesto a los Rendimientos Petroleros e Impuesto Especial a la Producción y Servicios (IEPS) de gasolinas y diesel.

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010, SHCP; y SCNM, INEGI.

**GASTO NETO DEL SECTOR PÚBLICO 2009-2010**  
(Millones de pesos)

Concepto	2009		2010		Var. % real 10/09*	Porcentaje del PIB		
	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Diferencia		2009	2010	
						Ejercido	Aprobado	Ejercido
<b>Gasto Neto Total</b>	<b>3,114,065.4</b>	<b>3,176,332.0</b>	<b>3,355,288.0</b>	<b>178,956.0</b>	<b>3.2%</b>	<b>24.7%</b>	<b>23.0%</b>	<b>24.3%</b>
Diferimento de Pagos	25,732.6	26,000.0	27,852.7	1,852.7	3.7%	0.2%	0.2%	0.2%
<b>Gasto Neto Pagado</b>	<b>3,088,332.8</b>	<b>3,150,332.0</b>	<b>3,327,435.3</b>	<b>177,103.3</b>	<b>3.2%</b>	<b>24.5%</b>	<b>22.8%</b>	<b>24.1%</b>
Programable Pagado	2,433,877.1	2,399,552.7	2,612,772.5	213,219.8	2.8%	19.3%	17.4%	18.9%
Programable Devengado	2,459,609.7	2,425,552.7	2,640,625.2	215,072.5	2.8%	19.5%	17.6%	19.1%
No Programable	654,455.7	750,779.3	714,662.8	-36,116.5	4.6%	5.2%	5.4%	5.2%
Costo Financiero	262,812.5	295,876.5	255,755.1	-40,121.4	-6.8%	2.1%	2.1%	1.9%
Participaciones	375,717.3	441,579.2	437,327.6	-4,251.6	11.5%	3.0%	3.2%	3.2%
Adefas y Otros	15,925.9	13,323.6	21,580.1	8,256.5	29.8%	0.1%	0.1%	0.2%

\* Deflactado con las cifras revisadas del Índice de Precios Implícitos del PIB, INEGI.

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010, SHCP y SCNM, INEGI.

neto, sin incluir la inversión de PEMEX, contribuyó a cumplir con el déficit aprobado.

Las erogaciones programables ascendieron a 2 billones 640 mil 625.2 millones de pesos, lo que implicó rebasar lo proyectado en 8.9% y lo ejercido un año antes en 2.8% en términos reales. En tal comportamiento impactaron, al menos, los siguientes factores: las erogaciones extraordinarias para apoyar a la población afectada por desastres naturales, el creciente pago de pensiones y jubilaciones, el incremento en el precio y volumen de combustibles necesarios para la generación de bienes y servicios estratégicos, los recursos entregados a entidades federativas, y los subsidios dirigidos a fortalecer los programas sociales de abasto, educación, salud y seguridad pública.

Al gasto no programable correspondieron 714 mil 662.8 millones de pesos, monto inferior en 4.8% al presupuestado, pero mayor en 4.6% al de 2009. El menor gasto no programable, con relación al aprobado, se asocia con un costo financiero de la deuda inferior al previsto, debido principalmente a que en la programación original no se consideró ningún importe por concepto de intereses compensados.

En efecto, el costo financiero de la deuda del sector público ascendió a 255 mil 755.1 millones de pesos, cifra inferior en -6.8% a la ejercida un año antes, producto de los menores recursos para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

#### CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

Una de las mayores preocupaciones que expresa la CVASF es la proporción y comportamiento del gasto corriente. Al analizar el gasto programable en clasificación económica, se observa que el gasto corriente ascendió a 1 billón 973 mil 276.4 millones de pesos, importe que rebasó lo esperado en 7.2%. Su proporción respecto al total programable se situó en 74.7%, con lo que de cada peso gastado por el Gobierno Federal, 74 centavos van destinados al pago de gasto corriente, que incluye el pago de recursos humanos y la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

El gasto de capital, por su parte, sumó 667 mil 348.8 millones de pesos, importe por arriba del programado en 14.2% y en 4.2% a lo observado un año antes, lo que se reflejó, básicamente, en los subsidios para inversión y en la inversión financiera.

**GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA 2009-2010**  
(Millones de pesos)

Concepto	2009		2010		Var. % real 10/09*	Porcentaje del PIB	
		Programado	Ejercido	Diferencia		2009	2010
<b>Total</b>	<b>2,459,609.8</b>	<b>2,425,552.7</b>	<b>2,640,625.2</b>	<b>215,072.5</b>	<b>2.9%</b>	<b>19.5%</b>	<b>19.1%</b>
<b>Gasto Corriente</b>	<b>1,845,978.0</b>	<b>1,840,953.7</b>	<b>1,973,276.4</b>	<b>132,322.6</b>	<b>2.4%</b>	<b>14.6%</b>	<b>14.3%</b>
Servicios Personales <sup>1/</sup>	765,734.5	805,934.3	800,923.3	-5,011.0	0.2%	6.07%	5.80%
Pensiones <sup>2/</sup>	289,124.5	305,871.7	339,552.9	33,681.2	12.5%	2.29%	2.46%
Subsidios <sup>3/</sup>	273,055.4	312,593.2	299,832.9	-12,760.3	5.2%	2.16%	2.17%
Gasto de Operación <sup>4/</sup>	518,063.6	416,554.5	532,967.2	116,412.7	-1.4%	4.10%	3.86%
<b>Gasto de Capital</b>	<b>613,631.8</b>	<b>584,598.9</b>	<b>667,348.8</b>	<b>82,749.9</b>	<b>4.2%</b>	<b>4.9%</b>	<b>4.8%</b>
Inversión Física <sup>5/</sup>	472,170.6	502,177.5	502,970.3	-499,287.0	2.1%	3.74%	0.02%
Poderes y Entes Autónomos	2,181.5	1,767.2	2,890.5	-1,677.7	26.9%	0.02%	0.00%
Información Nacional Estadística y Geográfica	596.2	47.4	89.5	401,533.1	-85.6%	0.00%	2.91%
Administración Pública Federal <sup>6/</sup>	373,972.2	401,953.2	401,580.5	-303,543.5	2.9%	2.96%	0.71%
Aportaciones Federales <sup>7/</sup>	95,420.7	98,409.7	98,409.7	-5,603.0	-1.2%	0.76%	0.67%
Subsidios <sup>3/</sup>	82,406.0	69,413.3	92,806.7	-56,405.2	7.9%	0.65%	0.09%
Inversión Financiera <sup>8/</sup>	59,055.2	59,055.2	13,008.1	-59,055.2	16.1%	0.47%	0.00%

\* Deflactado con el Índice de Precios Implícitos del PIB, INEGI.

1/ Comprende las asignaciones y erogaciones que se realizan a través del capítulo de gasto 1000 "Servicios Personales" con tipo de gasto 1, así como los conceptos de gasto de los capítulos 4000 y 8000 que correspondan.

2/ Integra las asignaciones y erogaciones que realiza el Ramo 19 "Aportaciones a Seguridad Social", y las entidades de control directo.

3/ Comprende las asignaciones y erogaciones que realizan las dependencias a través de los conceptos de gasto 4100 y 4200 para los programas sociales y a través de las entidades federativas, respectivamente.

4/ Comprende las asignaciones y erogaciones que se realizan a través de los capítulos 2000 "Materiales y Suministros", 3000 "Servicios Generales", y 7000 de provisiones económicas, ayudas y otras erogaciones con tipo de gasto 1 "Gasto corriente".

5/ Incluye los capítulos de gasto 5000 y 6000, así como las erogaciones asociadas con los tipos de gasto 2 "Gasto de capital diferente de obra pública" y 3 "Gasto de obra pública".

6/ Comprende a las dependencias y entidades de control directo.

7/ Se refiere a las transferencias que realiza el Gobierno Federal a las entidades federativas para cubrir los servicios educativos y de salud, que se realizan a través de los ramos 25 y 33.

8/ Comprende las asignaciones y erogaciones que se realizan con tipo de gasto 2 y 3, a través de los conceptos 7100 "Otorgamientos de créditos", 7200 "Adquisición de valores", 7400 "Provisiones para erogaciones especiales", así como el concepto 7800 "aportaciones a fideicomisos y mandatos".

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010, SHCP y SCNM, INEGI.

#### CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

Conforme a la clasificación funcional del gasto, las erogaciones del Ejecutivo Federal en 2010 sumaron 2 billones 580 mil 215.1 millones de pesos, monto por arriba del previsto en 9.1% y del registrado el período previo en 3.0% real.

De ese total, el gasto en Funciones de Desarrollo Social continuó siendo el más representativo, toda vez que sumó 1.5 billones de pesos, con lo que elevó su peso relativo en el total, al pasar de 55.5% a 57.2% entre 2009 y 2010, respectivamente.

Las erogaciones para atender los programas de educación y salud continuaron siendo las más

importantes dentro del desarrollo social, aunque el gasto en seguridad social fue el principal impulsor del crecimiento en esas funciones.

Por su parte, el gasto en funciones de Desarrollo Económico concentraron 35.7% de las erogaciones programables del Ejecutivo, aunque experimentaron un descenso del 0.1% en términos reales respecto a 2009, asociado a la caída del presupuesto ejercido en los sectores de energía, trabajo, turismo y temas empresariales.

En lo que hace a las funciones de Gobierno, registraron erogaciones superiores en 4.6% en relación con 2009, destacando los incrementos en las actividades de seguridad nacional y relaciones exteriores, entre otras.

<b>GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL 2009-2010</b>							
<b>(Millones de pesos)</b>							
Concepto	2009	2010		Diferencia	Var.% real 10e/09*	% del PIB	
		Programado	Ejercido			2009	2010
<b>TOTAL</b>	<b>2,459,609.7</b>	<b>2,425,552.7</b>	<b>2,640,625.2</b>	<b>215,072.5</b>	<b>2.9%</b>	<b>19.48%</b>	<b>19.13%</b>
<b>RAMOS AUTÓNOMOS</b>	<b>52,766.4</b>	<b>51,958.7</b>	<b>52,240.8</b>	<b>282.1</b>	<b>-5.2%</b>	<b>0.42%</b>	<b>0.38%</b>
<b>INST. NAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA</b>	<b>5,832.2</b>	<b>8,230.1</b>	<b>8,169.3</b>	<b>-60.8</b>	<b>34.2%</b>	<b>0.05%</b>	<b>0.06%</b>
<b>PODER EJECUTIVO FEDERAL</b>	<b>2,401,011.1</b>	<b>2,365,363.9</b>	<b>2,580,215.1</b>	<b>214,851.2</b>	<b>3.0%</b>	<b>19.02%</b>	<b>18.69%</b>
<b>FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL</b>	<b>1,333,971.20</b>	<b>1,403,329.30</b>	<b>1,476,862.20</b>	<b>73,532.9</b>	<b>6.1%</b>	<b>10.57%</b>	<b>10.70%</b>
Educación	465,684.6	488,973.0	496,782.8	7,809.8	2.2%	3.69%	3.60%
Salud	333,826.6	352,811.9	356,223.6	3,411.7	2.2%	2.64%	2.58%
Seguridad Social	294,116.5	304,569.4	337,612.8	33,043.4	10.0%	2.33%	2.45%
Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional	156,094.1	155,827.7	168,747.0	12,919.3	3.6%	1.24%	1.22%
Agua Potable y Alcantarillado	22,424.9	22,053.6	44,601.0	22,547.4	90.5%	0.18%	0.32%
Asistencia Social	61,824.5	79,093.7	72,895.0	-6,198.7	13.0%	0.49%	0.53%
<b>FUNCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO</b>	<b>882,821.8</b>	<b>809,220.4</b>	<b>920,146.0</b>	<b>110,925.6</b>	<b>-0.1%</b>	<b>6.99%</b>	<b>6.66%</b>
Energía	668,864.2	572,708.4	691,375.9	118,667.5	-1.0%	5.30%	5.01%
Comunicaciones y Transportes	63,080.3	79,923.5	72,101.5	-7,822.0	9.5%	0.50%	0.52%
Desarrollo Agropecuario y Forestal	75,618.3	82,723.5	79,848.2	-2,875.3	1.2%	0.60%	0.58%
Temas Laborales	3,183.3	2,856.9	3,006.6	149.7	-9.5%	0.03%	0.02%
Temas Empresariales	18,196.3	14,234.0	15,525.4	1,291.4	-18.3%	0.14%	0.11%
Servicios Financieros	4,299.3	3,440.4	5,919.8	2,479.4	31.9%	0.03%	0.04%
Turismo	6,324.4	3,916.9	5,418.8	1,501.9	-17.9%	0.05%	0.04%
Ciencia y Tecnología	25,637.0	29,888.6	27,582.3	-2,306.3	3.1%	0.20%	0.20%
Temas Agrarios	4,678.2	4,694.3	4,401.5	-292.8	-9.9%	0.04%	0.03%
Desarrollo Sustentable	12,940.5	14,833.9	14,966.0	132.1	10.8%	0.10%	0.11%
<b>FUNCIONES DE GOBIERNO</b>	<b>158,416.7</b>	<b>149,755.4</b>	<b>173,029.7</b>	<b>23,274.3</b>	<b>4.6%</b>	<b>1.25%</b>	<b>1.25%</b>
Seguridad Nacional	56,085.8	55,670.7	64,731.8	9,061.1	10.6%	0.44%	0.47%
Relaciones Exteriores	7,613.0	5,897.8	8,927.3	3,029.5	12.3%	0.06%	0.06%
Hacienda	23,521.0	17,316.2	25,395.7	8,079.5	3.4%	0.19%	0.18%
Gobernación	7,117.9	6,418.8	7,325.5	906.7	-1.4%	0.06%	0.05%
Orden, Seguridad y Justicia	54,136.7	55,600.3	55,151.7	-448.6	-2.4%	0.43%	0.40%
Administración Pública	8,156.6	7,198.6	7,924.0	725.4	-6.9%	0.06%	0.06%
Otros Bienes y Servicios Públicos	1,785.7	1,653.0	3,573.7	1,920.7	91.7%	0.01%	0.03%
<b>Fondo de Estabilización</b>	<b>25,801.4</b>	<b>3,058.8</b>	<b>10,177.2</b>	<b>7,118.4</b>	<b>-62.2%</b>	<b>0.20%</b>	<b>0.07%</b>

\* Deflactado con el Índice de Precios Implícitos del PIB, SHCP.

Fuente: Elaborado por la UEC de la Comisión de Vigilancia, con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010, SHCP.

## GASTO FEDERALIZADO

En 2010, el gasto federal transferido a entidades federativas y municipios sumó 1 billón 029 mil 008.8 millones de pesos, lo que representó un aumento de 6.1% con respecto a 2009, impulsado básicamente por las Participaciones Federales, que se incrementaron 11.5% real.

De gasto total, 78.0% se canalizó a las entidades federativas a través de previsiones y aportaciones federales; 12.9% mediante convenios de descentralización y reasignación, y el restante 9.1% por medio del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), los Programas Regionales y otros instrumentos.

**RECURSOS TRANSFERIDOS A LAS ENTIDADES  
FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS 2009-2010  
(Millones de pesos)**

Concepto	2009	2010		Diferencia	Var. % real 10/09*
		Aprobado	Ejercido		
<b>TOTAL GASTO FEDERALIZADO</b>	<b>929,167.8</b>	<b>1,016,552.4</b>	<b>1,029,008.8</b>	<b>12,456.4</b>	<b>6.1%</b>
<b>Participaciones</b>	<b>375,717.3</b>	<b>441,579.2</b>	<b>437,327.6</b>	<b>-4,251.6</b>	<b>11.5%</b>
<b>Gasto Programable</b>	<b>553,450.5</b>	<b>574,973.2</b>	<b>591,681.2</b>	<b>16,708.0</b>	<b>2.4%</b>
<b>Aportaciones Federales</b>	<b>439,446.9</b>	<b>463,152.1</b>	<b>461,476.7</b>	<b>-1,675.4</b>	<b>0.6%</b>
Ramo33	412,466.6	419,308.0	434,261.3	14,953.3	0.9%
Ramo25	26,980.3	43,844.1	27,215.4	-16,628.7	-3.4%
<b>Convenios</b>	<b>75,537.7</b>	<b>76,943.2</b>	<b>76,522.0</b>	<b>-421.2</b>	<b>-3.0%</b>
De Descentralización	70,808.3	75,071.2	73,400.7	-1,670.5	-0.7%
SEP	53,124.2	56,899.6	56,753.9	-145.7	2.3%
SAGARPA	15,774.9	16,487.0	14,746.1	-1,740.9	-10.5%
SEMARNAT	1,909.2	1,684.6	1,900.7	216.1	-4.6%
De Reasignación	4,729.4	1,872.0	3,121.3	1,249.3	-36.8%
SCT	3,491.0	-	1,596.0	1,596.0	-56.2%
SECTUR	1,238.4	1,872.0	1,525.3	-346.7	18.0%
<b>Otros</b>	<b>38,465.9</b>	<b>34,877.9</b>	<b>53,682.5</b>	<b>18,804.6</b>	<b>33.7%</b>
FEIEF	-	-	6,644.0	6,644.0	-
PROFIS	183.8	330.0	164.1	-165.9	-14.5%
Fondo Regional	5,900.0	5,500.0	5,500.0	-	-10.7%
Otros	32,382.1	29,047.9	41,374.4	12,326.5	22.4%

\* Deflactado con el Índice de Precios Implícitos del PIB, INEGI.

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010, SHCP y SCNM, INEGI.

Llama la atención la fuerte caída de los recursos asignados a entidades federativas por la vía de los Convenios de Descentralización, pero particularmente de los Convenios de Reasignación, afectados por la reducción de los recursos vía SCT.

#### 1.2.4 Aumento de la deuda pública

El saldo de la deuda bruta del sector público presupuestario ascendió a 4.3 billones de pesos y significó un aumento de 308 mil 954.4 millones comparado con el registrado al cierre del año anterior. Del total, la deuda bruta del Gobierno Federal sumó 3.6 billones de pesos, cantidad que rebasó en 256 mil 102.6 millones la reportada un año antes, en tanto que la deuda bruta de las entidades de control presupuestario directo se situó en 731 mil 828.5 millones de pesos, monto que rebasó en 52 mil 851.8 millones al del ejercicio precedente.

En 2010 se ejercieron 255 mil 755.1 millones de pesos para cubrir el costo financiero de la deuda del sector público presupuestario y las obligaciones de los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.

El costo financiero de la deuda del Gobierno Federal, aunado a las erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, sumaron 216 mil 270.7 millones de pesos, un monto inferior en 10.4% en términos reales respecto de lo erogado en 2009.

Por su parte, el sector paraestatal de control presupuestario directo cubrió un costo financiero por 39 mil 484.4 millones de pesos, cifra que significó una disminución de 19.8% con respecto a lo previsto y que representó 0.3% del PIB.

**DEUDA PÚBLICA PRESUPUESTARIA 2009-2010**  
(Millones de pesos)

Concepto	2009	2010	Var. % real 10/09*	Porcentaje del PIB	
				2009	2010
<b>Total</b>	<b>4,017,817.0</b>	<b>4,326,771.4</b>	<b>3.2%</b>	<b>31.8%</b>	<b>31.3%</b>
Gobierno Federal	3,338,840.3	3,594,942.9	3.1%	26.4%	26.0%
Organismos y empresas	678,976.7	731,828.5	3.2%	5.4%	5.3%
<b>Interna</b>	<b>2,847,771.9</b>	<b>3,057,836.0</b>	<b>2.9%</b>	<b>22.6%</b>	<b>22.1%</b>
Gobierno Federal	2,702,779.7	2,888,277.2	2.4%	21.4%	20.9%
Organismos y empresas	144,992.2	169,558.8	12.0%	1.1%	1.2%
<b>Externa</b>	<b>1,170,045.1</b>	<b>1,268,935.4</b>	<b>3.9%</b>	<b>9.3%</b>	<b>9.2%</b>
Gobierno Federal	636,060.6	706,665.7	6.4%	5.0%	5.1%
Organismos y empresas	533,984.5	562,269.7	0.9%	4.2%	4.1%
<b>Costo Financiero</b>	<b>262,812.5</b>	<b>255,755.1</b>	<b>-6.8%</b>	<b>2.1%</b>	<b>1.9%</b>
Interna	195,811.3	191,538.8	-6.3%	1.6%	1.4%
Externa	67,001.2	64,216.3	-8.2%	0.5%	0.5%
<b>Gobierno Federal</b>	<b>231,265.5</b>	<b>216,270.7</b>	<b>-10.4%</b>	<b>1.8%</b>	<b>1.6%</b>
Interno	193,934.6	179,460.2	-11.4%	1.5%	1.3%
Intereses Comisiones y Gastos	162,858.2	165,739.4	-2.5%	1.3%	1.2%
Apoyo a Ahorradores y Deudores	31,076.4	13,720.8	-57.7%	0.2%	0.1%
Externo	37,330.9	36,810.5	-5.5%	0.3%	0.3%
<b>Organismos y empresas</b>	<b>31,547.0</b>	<b>39,484.4</b>	<b>19.9%</b>	<b>0.2%</b>	<b>0.3%</b>
Interno	1,876.7	12,078.6	516.5%	0.0%	0.1%
Externo	29,670.3	27,405.8	-11.5%	0.2%	0.2%

\* Deflactado con el Índice de Precios Implícitos del PIB, SHCP, INEGI SCNM, PIB Trimestral, Noviembre 2010.

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010, SHCP y SCNM, INEGI.

## CAPÍTULO II

# RESULTADOS RELEVANTES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2010

### 2.1 Datos básicos del IR 2010

(13.9%), 44 especiales (4.3%), 11 forenses (1.1%)<sup>2</sup> y 2 de situación excepcional (0.2%).

#### 2.1.1 Auditorías practicadas

La CVASF informa que con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) practicó 1 mil 031 auditorías, de las cuales, 626 fueron con enfoque financiero y de cumplimiento normativo (60.7%), 205 de desempeño (19.9%),<sup>1</sup> 143 de inversiones físicas

Las auditorías practicadas a estados y municipios sumaron 558 (63.8% fueron practicadas directamente por la ASF y 36.2% por las EFSL).<sup>3</sup>

Como se observa, del total de las auditorías practicadas en la fiscalización de la Cuenta Pública 2010, el 45.9% correspondió a entidades de la Administración Pública Federal (APF) y el 54.1% a los estados y municipios.

AUDITORÍAS PARA LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2008-2010									
Grupo/Tipo	Auditorías 2008			Auditorías 2009			Auditorías 2010 <sup>2/</sup>		
	Realizadas (%)	Var % 2008/2007	Realizadas (%)	Var % 2009/2008	Realizadas (%)	Var % 2010/2009			
<b>Total</b>	<b>987</b>	<b>100.0</b>	<b>2.6</b>	<b>945</b>	<b>100.0</b>	<b>-4.3</b>	<b>1,031</b>	<b>100.0</b>	<b>9.1</b>
<b>Desempeño <sup>1/</sup></b>	228	23.1	20.0	191	20.2	-16.2	205	19.9	7.3
<b>Regularidad:</b>	<b>693</b>	<b>70.2</b>	<b>-3.2</b>	<b>708</b>	<b>74.9</b>	<b>2.2</b>	<b>780</b>	<b>75.7</b>	<b>10.2</b>
Financieras y de Cumplimiento	564	57.1	-1.2	567	60.0	0.5	626	60.7	10.4
Inversiones Físicas	127	12.9	-12.4	134	14.2	5.5	143	13.9	6.7
Sistemas	2	0.2				-100.0			
Forenses				7	0.7		11	1.1	57.1
<b>Especiales</b>	<b>62</b>	<b>6.3</b>	<b>14.8</b>	<b>40</b>	<b>4.2</b>	<b>-35.5</b>	<b>44</b>	<b>4.3</b>	<b>10.0</b>
<b>Seguimiento</b>	2	0.2	0.0			-100.0			
<b>Situación Excepcional</b>	<b>2</b>	<b>0.2</b>		<b>6</b>	<b>0.6</b>	<b>200.0</b>	<b>2</b>	<b>0.2</b>	<b>-66.7</b>

1/ Incluye 95 auditorías financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño.

2/ En el PAAF se consideran 1,012 auditorías, de las cuales se cancelaron seis y se adicionaron 25.

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la ASF (IRFSCP 2008-2010).

<sup>1</sup> Incluyen 95 auditorías financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño, mismas que, en estricto sentido, deberían ser consideradas como de regularidad.

<sup>2</sup> Las auditorías forenses consisten en la revisión de los procesos, hechos y evidencias derivados de la

fiscalización, para la detección o investigación por la presunción de un ilícito, con el propósito de documentar las conclusiones con pruebas válidas y suficientes.

<sup>3</sup> La ASF practicó de forma directa 356 auditorías y las EFSL 202.

La cobertura de la fiscalización abarcó 146 entes, equivalentes a un 43.5% de un universo de 336 entes sujetos de fiscalización, los cuales incluyeron 4 entidades de los poderes Legislativo y Judicial; 105 entidades del Poder Ejecutivo; 5 órganos autónomos y los 31 estados y el gobierno del DF.

Adicionalmente se revisaron 7 instituciones públicas de educación superior, con lo que en total se fiscalizaron 153 entidades públicas.

Si se considera también la revisión de 178 gobiernos municipales y 4 demarcaciones territoriales del DF, fueron sujetos de fiscalización superior un total de 335 entes, por lo que la ASF coordinó la práctica de un promedio de 3.1 auditorías por entidad fiscalizada.

**ENTIDADES FISCALIZADAS EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2010**

Sujetos de Auditoría	Universo	Revisado	% de Cobertura
<b>Total de Entidades Fiscalizadas</b>		<b>146</b>	
Instituciones Públicas de Educación Superior		7	
<b>Total de Entes Sujetos de Fiscalización</b>	<b>336</b>	<b>146</b>	<b>43.5</b>
Estados y Gobierno del Distrito Federal <sup>1/</sup>	32	32	100.0
<b>Subtotal</b>	<b>304</b>	<b>114</b>	<b>37.5</b>
Poder Legislativo	2	2	100.0
Poder Judicial	3	2	66.7
Poder Ejecutivo:	293	105	35.8
Dependencias	21	20	95.2
Entidades Coordinadas Sectorialmente	177	54	30.5
Entidades No Coordinadas Sectorialmente	11	6	54.5
Órganos Desconcentrados	84	25	29.8
Órganos Autónomos	6	5	83.3

1/ Además de los 32 gobiernos, la fiscalización superior incluyó 178 municipios y 4 demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la ASF (Tomo Ejecutivo, IRFSCP 2010).

**2.1.2 Observaciones-Acciones promovidas**

En la revisión 2010, la ASF determinó 9 mil 039 observaciones (vs. 7 mil 296 de la Cuenta Pública 2009), de las cuales se promovieron 10 mil 778 acciones (vs. 8 mil 738 de la Cuenta Pública 2009).<sup>4</sup>

Por grupo funcional, al Sector Hacienda y Crédito Público le fueron determinadas 300 observaciones y promovidas 454 acciones; al resto del grupo de sectores vinculados con funciones de Gobierno 323-492 observaciones-acciones; a Desarrollo Social 1 mil 150-1 mil 644 observaciones-acciones; a Desarrollo Económico 1 mil 277-1 mil 923

**OBSERVACIONES-ACCIONES PROMOVIDAS POR LA ASF EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2008-2010**

Concepto	2008		Variación 2008/2007		2009		Variación 2009/2008		2010		Variación 2010/2009	
	Absolutos	%	Absoluta	%	Absolutos	%	Absoluta	%	Absolutos	%	Absoluta	%
<b>Auditorías practicadas</b>	<b>987</b>		<b>25</b>	<b>2.6</b>	<b>945</b>		<b>-42</b>	<b>-4.3</b>	<b>1,031</b>		<b>86</b>	<b>9.1</b>
<b>Observaciones</b>	<b>7,745</b>		<b>-1,812</b>	<b>-19.0</b>	<b>7,296</b>		<b>-449</b>	<b>-5.8</b>	<b>9,039</b>		<b>1,743</b>	<b>23.9</b>
<b>Acciones Promovidas</b>	<b>8,751</b>	<b>100.0</b>	<b>-2,122</b>	<b>-19.5</b>	<b>8,738</b>	<b>100.0</b>	<b>-13</b>	<b>-0.1</b>	<b>10,778</b>	<b>100.0</b>	<b>2,040</b>	<b>23.3</b>
<b>Preventivas <sup>1/</sup></b>	6,295	71.9	-1,325	-17.4	5,909	67.6	-386	-6.1	6,935	64.3	1,026	17.4
<b>Correctivas</b>	2,456	28.1	-797	-24.5	2,829	32.4	373	15.2	3,843	35.7	1,014	35.8
SA	211	2.4	-173	-45.1	382	4.4	171	81.0	439	4.1	57	14.9
PEFCF	71	0.8	-5	-6.6	63	0.7	-8	-11.3	100	0.9	37	58.7
PRAS	1,111	12.7	-521	-31.9	1,374	15.7	263	23.7	1,893	17.6	519	37.8
DH	10	0.1	8	400.0	34	0.4	24	240.0	98	0.9	64	188.2
PO	1,053	12.0	-106	-9.1	972	11.1	-81	-7.7	1,296	12.0	324	33.3
Multas					4	0.05	4		17	0.2	13	325.0

1/ Incluye Recomendaciones al Desempeño.

PIIC. Promoción de Intervención de la Instancia de Control.

SA. Solicitud de Aclaración.

PEFCF. Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal.

PRAS. Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

DH. Denuncia de Hechos.

PO. Pliego de Observaciones.

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la ASF (IRFSCP 2008-2010).

<sup>4</sup> Del total de acciones promovidas, 2 mil 299 (21.3%) corresponden a recomendaciones de la ASF a las EFSL para

observaciones-acciones, y al Gasto Federalizado 5 mil 989–6 mil 265 observaciones-acciones.

Las entidades de la APF con mayor número de observaciones-acciones fueron: SEP (172-279); SAGARPA (141-238); IMSS (173-232); SCT (187-226); SHCP (104-170); Pemex Refinación (97-157); SE (80-141); Pemex Exploración y Producción (92-120).

Las entidades de la APF con mayor número de irregularidades en promedio por auditoría practicada fueron: Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (41 irregularidades por revisión); Instituto Nacional de Medicina Genómica (28); Instituto Nacional de Antropología e Historia (27); Secretaría de Turismo (26.5); Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (22); Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (18); Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (17); y Secretaría de Economía (16 irregularidades por auditoría en promedio).

Respecto de las entidades federativas, las más observadas fueron: Oaxaca (269 observaciones); Tlaxcala (268); Guerrero y Sinaloa (262 cada una); Jalisco (260); Nayarit (257); e Hidalgo y Zacatecas (245 observaciones cada una).

Del total de acciones promovidas por la ASF, 6 mil 935 fueron de carácter preventivo (64.3%) y 3 mil 843 fueron correctivas (35.7%),<sup>5</sup> en donde destacan dos asuntos: El primero, es que las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria (PRAS), junto con los pliegos de observaciones (PO), significaron el 83% de las acciones correctivas promovidas; el segundo, es que las denuncias de hechos (DH) se elevaron de 34 en la revisión 2009, a 98 en la de 2010.

Los entes involucradas con la mayor parte de las DH de la APF, fueron: SAGARPA (46 denuncias de hechos); SRA (15); CFE (8); Fideicomiso Riesgo Compartido

(7); SAT (5); Financiera Rural (3); Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2); y SCT, Pemex Refinación, CONACULTA (1 cada una). Las DH promovidas a las entidades SAGARPA y SRA concentraron el 62.2% del total de las DH (61 de las 98 DH).<sup>6</sup> Las entidades federativas que fueron objeto de DH, son: D.F. (3), Veracruz (2), y Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas (1 denuncia de hechos cada una).

### 2.1.3 Recurrencia de las irregularidades

Con base en la información proporcionada por la ASF, la CVASF externa su preocupación debido a que la APF y los entes auditados en general mantienen prácticas recurrentes de irregularidades que no sólo merecen darles seguimiento, sino que ha generado la necesidad de revisar el marco legal aplicable a efecto de que la ASF disponga de todas las facultades necesarias para que a través de su acción, se inhiban dichas prácticas o, en su caso, se garanticen las sanciones que correspondan.

Los rubros o conceptos donde se detectó la mayor recurrencia de observaciones en la fiscalización de la Cuenta Pública 2010, fueron: en desempeño (23.7% de las irregularidades); en los recursos transferidos a los estados y municipios (21.0%); y en obra pública (16.4%). Otros rubros en los que se constató recurrencia de observaciones importante fueron: en recursos transferidos a programas, fideicomisos, mandatos y contratos análogos (10.8%); en adquisiciones, arrendamientos y servicios (9.4%); servicios personales (6.0%), y sistemas de información y registro (5.3).

En el Grupo Funcional de Gobierno, los rubros con mayor recurrencia de irregularidades fueron: obra pública en los poderes Legislativo y Judicial, así como en Marina; desempeño en Presidencia de la República, Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Procuraduría General de

---

dar seguimiento a cada una de las observaciones-acciones formuladas por esas entidades fiscalizadoras, producto de las auditorías practicadas a solicitud y bajo coordinación de la ASF.

<sup>5</sup> La "Matriz de Datos Básicos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010" de la propia ASF, reporta erróneamente 3 mil 826 acciones correctivas.

---

<sup>6</sup> Las dos revisiones con un mayor número de DH fueron: la auditoría forense practicada a la SAGARPA, denominada "Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural, Apoyo a Organizaciones Sociales", cuyo dictamen fue negativo (30 DH); y la auditoría financiera y de cumplimiento practicada a la SRA, denominada "Programa de Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR)", con dictamen negativo (11 DH).

la República, Función Pública y Órganos Autónomos; y adquisiciones, arrendamientos y servicios en Defensa Nacional y Seguridad Pública.

Por su parte, en el Grupo Funcional de Desarrollo Social, el rubro con mayor recurrencia de irregularidades, en todos los sectores que lo integran, fue: desempeño.

En el Grupo Funcional de Desarrollo Económico, los rubros con mayor recurrencia de irregularidades

fueron: recursos transferidos a programas, fideicomisos, mandatos y contratos análogos en los sectores de Agricultura, Economía, Reforma Agraria y Ciencia y Tecnología; obra pública en Comunicaciones y Transportes, Energía y Turismo; y desempeño en Trabajo y Previsión Social y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Las irregularidades más frecuentes, fueron:

RUBROS E IRREGULARIDADES RECURRENTE DETERMINADOS EN LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2010	
RUBROS	IRREGULARIDADES MÁS FRECUENTES
Desempeño	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incumplimiento o carencia de indicadores.</li> <li>• Deficiencias de regulación y supervisión.</li> <li>• Incumplimiento de objetivos y metas.</li> <li>• Inadecuado control de las actividades institucionales.</li> <li>• Ausencia de disposiciones normativas y reglas de operación.</li> </ul>
Recursos Federales Transferidos a Entidades Federativas y Municipios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deficiencias en la información que rinde la entidad fiscalizada.</li> <li>• Recursos aplicados en rubros no autorizados por la ley.</li> <li>• Incumplimiento de la normativa.</li> <li>• Incumplimiento de objetivos y metas.</li> <li>• Falta de difusión de las acciones u obras y de los resultados.</li> <li>• Irregularidades en la ministración de recursos.</li> </ul>
Obra Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagos improcedentes o en exceso.</li> <li>• Incumplimiento de las disposiciones legales y normativas.</li> <li>• Inadecuada integración y control de expedientes.</li> <li>• Falta de documentación comprobatoria.</li> <li>• Obra de mala calidad y/o con vicios ocultos.</li> <li>• Adjudicaciones y adquisiciones no ajustadas a la normativa.</li> <li>• Inadecuada aplicación de penas y sanciones por incumplimiento.</li> <li>• Inadecuada planeación y programación de las obras.</li> <li>• Falta de elaboración de finiquitos y actas de entrega-recepción.</li> <li>• Falta o deficiencias en permisos y licencias.</li> <li>• Inadecuada formalización de contratos, convenios o pedidos.</li> </ul>
Recursos transferidos a Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos utilizados para fines distintos a los autorizados.</li> <li>• Falta de documentación comprobatoria de las erogaciones.</li> <li>• Incumplimiento de la normativa.</li> <li>• Inadecuado control de las actividades institucionales.</li> <li>• Carencia o desactualización de los instrumentos normativos.</li> <li>• Inexistencia o deficiencias en los controles y registros.</li> </ul>
Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adjudicaciones y adquisiciones que no se ajustan a la normativa.</li> <li>• Falta de documentación comprobatoria.</li> <li>• Incumplimientos de las disposiciones legales y normativas.</li> <li>• Pagos improcedentes o en exceso.</li> <li>• Falta o inadecuada formalización de contratos, convenios o pedidos.</li> <li>• Falta de autorización o justificación de las erogaciones.</li> <li>• Falta o inadecuada aplicación de penas y sanciones por Incumplimiento.</li> </ul>
Servicios Personales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagos improcedentes o en exceso.</li> <li>• Falta de autorización o justificación de las erogaciones.</li> <li>• Incumplimientos de la normativa.</li> <li>• Omisión de retenciones y entero de impuestos o cuotas.</li> <li>• Carencia o desactualización de los instrumentos normativos.</li> <li>• Falta de documentación comprobatoria.</li> </ul>

Fuente: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, ASF.

2.1.4 Estado de trámite de las acciones promovidas (al 31 de diciembre de 2011)

De acuerdo con datos de la ASF, al 31 de diciembre de 2011, de un total de 36 mil 688 acciones promovidas por la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2009, un total de 35 mil 306 (96.2% del total) registraron proceso de seguimiento concluido (atendidas), y se encontraban en proceso de atención 1 mil 382 acciones (3.8%).

RESUMEN GENERAL DE OBSERVACIONES-ACCIONES CUENTAS PÚBLICAS 2006-2010					
(Datos al 31 de diciembre de 2011)					
CUENTA PÚBLICA	EMITIDAS <sup>1/</sup>	CONCLUIDAS	%	EN PROCESO	%
<b>TOTAL</b>	<b>47,466</b>	<b>35,306</b>	<b>74.4</b>	<b>12,160</b>	<b>25.6</b>
2010	10,778	0	0.0	10,778	100.0
<b>Subtotal</b>	<b>36,688</b>	<b>35,306</b>	<b>96.2</b>	<b>1,382</b>	<b>3.8</b>
2009	8,766	8,089	92.3	677	7.7
2008	8,817	8,433	95.6	384	4.4
2007	10,893	10,572	97.1	321	2.9
2006	8,212	8,212	100.0	0	0.0

1/ Incluye movimientos de operación.

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la ASF (Tomo Ejecutivo, IRFSCP 2010).

2.1.5 Dictámenes emitidos por la ASF

Con relación a los resultados de las auditorías practicadas en la revisión de la Cuenta Pública 2010, la ASF emitió un total de 1 mil 031 dictámenes en sus diferentes modalidades, para igual número de revisiones, resultando:

- 304 dictámenes favorables o limpios (29.5%);
- 393 con salvedad (38.1%); y
- 297 negativos (28.8%).

Asimismo, la ASF se abstuvo de dar opinión sobre 29 revisiones (2.8%) y 8 revisiones resultaron sin opinión (0.6%, correspondientes a 2 revisiones de situación excepcional requeridas a la SCT y a la COFETEL y a 6 auditorías solicitadas a la EFSL de Puebla, cuyos informes no fueron recibidos por la ASF por encontrarse en proceso de aprobación en el Congreso Local).

Del total de dictámenes negativos, el 59.3% le correspondió a las revisiones efectuadas al Gasto Federalizado. Las entidades federativas con más dictámenes de este tipo, fueron: Durango, Guerrero y Michoacán (10 cada una); y BCS, Hidalgo, Jalisco y Morelos (9).

Sin considerar los dictámenes a las revisiones practicadas al Gasto Federalizado, los sectores que presentaron un mayor número de dictámenes negativos fueron: Energía (24); Hacienda y Crédito Público (16); Educación Pública (13); Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (11); Comunicaciones y Transportes (11) y Entidades no Coordinadas Sectorialmente (10).

Destacaron con dictámenes negativos, las siguientes entidades: SHCP (11); Pemex Refinación (9); SCT (8); CONAGUA (7); y SAGARPA y Pemex Exploración (6 cada sector).

NATURALEZA DE LOS DICTÁMENES DE LAS AUDITORÍAS CUENTA PÚBLICA 2010		
Dictamen	Absoluto	%
<b>Total</b>	<b>1,031</b>	<b>100.0</b>
Limpio	304	29.5
Con Salvedad	393	38.1
Negativo	297	28.8
Abstención de Opinión	29	2.8
Sin Opinión <sup>1/</sup>	8	0.8

1/ Corresponden a 2 auditorías de situación excepcional requeridas a la SCT y a la COFETEL, y a 6 auditorías solicitadas al órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla cuyos informes no se recibieron por encontrarse en proceso de aprobación en el Congreso local.

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la ASF (Tomo Ejecutivo, IRFSCP 2010).

2.1.6 Recuperaciones operadas al 31 de diciembre de 2011

La ASF reporta que derivado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2010, se lograron recuperaciones por 6 mil 351.1 millones de pesos en el curso de las

revisiones. Asimismo, señala que al 31 de diciembre de 2011, por la fiscalización de las Cuentas Públicas 2001 a 2009 se recuperaron 50 mil 023 millones de pesos.<sup>7</sup>

Con ello, las recuperaciones operadas por la revisión de las Cuentas Públicas 2001-2010, al 31 de diciembre de 2011, totalizan 56 mil 374.1 millones de pesos.

<b>RESUMEN DE RECUPERACIONES OBTENIDAS</b> (Datos al 31 de diciembre de 2011)	
Cuenta Pública	Millones de Pesos
<b>Total</b>	<b>56,374.1</b>
2010 <sup>1/</sup>	6,351.1
<b>Subtotal</b>	<b>50,023.0</b>
2009	10,399.3
2008	7,974.0
2007	5,174.8
2001-2006	26,474.9

1/ Recuperaciones operadas en el transcurso de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010.

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la ASF (Tomo Ejecutivo, IRFSCP 2010).

Los sectores (sin considerar estados y municipios) a los que se les determinó mayores montos de recuperaciones fueron: Energía (5 mil 147.1 millones de pesos, de los cuales han sido operados 45.0 millones de pesos), Economía (4 mil 117.5 millones de pesos, operados 136.4 millones de pesos), Salud (2 mil 973.8 millones de pesos de los cuales han sido operados 1.3 millones de pesos) y Educación Pública (2 mil 621.5 millones de pesos de los cuales han sido operados 25.6 millones de pesos).

Respecto del Gasto Federalizado, los fondos a los que se les determinó mayores montos de recuperaciones fueron: FAEB (10 mil 676.1 millones de pesos, de los cuales han sido operados 1 mil 919.0 millones de pesos) y Seguro Popular (5 mil 800.8 millones de pesos, operados 1 mil 801.8 millones de pesos).

Por su parte, las entidades federativas a las que se les determinó montos más altos de recuperaciones fueron: Veracruz (4 mil 324.3 millones de pesos, de las que han sido operadas 529.0 millones de pesos), Estado de México (3 mil 090.2 millones de pesos, de las que se han operado 1 mil 876 millones de pesos), Oaxaca (1 mil 843.2 millones de pesos, de las que se han operado 51 mil pesos) y Jalisco (1 mil 706.3 millones de pesos, de las que se han operado 13.3 millones de pesos).

#### 2.1.7 Atención a solicitudes y puntos de acuerdo de la Comisión de Vigilancia

Para la revisión de la Cuenta Pública 2010, la ASF informó que recibió 278 solicitudes formuladas por la CVASF sobre temas relevantes derivados de los análisis previos del Informe del Resultado de Cuenta Pública, incluido el documento de Conclusiones y Recomendaciones del Análisis del IR 2009.

<b>SOLICITUDES Y PUNTOS DE ACUERDO DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA CONSIDERADOS</b>			
<b>EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2009-2010</b>			
Concepto	2009	2010	Var. %
<b>Total</b>	<b>425</b>	<b>362</b>	<b>-14.8</b>
<b>Solicitudes de Otras Comisiones</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>-40.0</b>
<b>Solicitudes de Legisladores del H. Congreso de la Unión en lo Particular</b>	<b>114</b>	<b>81</b>	<b>-28.9</b>
<b>Subtotal</b>	<b>306</b>	<b>278</b>	<b>-9.2</b>
Incorporadas al Programa Anual para la Fiscalización de la Cuenta Pública	135	114	-15.6
Turnadas a otras instancias de fiscalización	19	17	-10.5
A considerar en la fiscalización de ejercicios posteriores	47	87	85.1
Fuera de los criterios de selección de la ASF	67	30	-55.2
Fuera del ámbito de competencia de la ASF	23	20	-13.0
Solicitudes diversas, no referidas a revisiones	15	10	-33.3

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la ASF (Tomo Ejecutivo, IRFSCP 2010).

De ellas, de acuerdo con la ASF, se incorporaron al programa de auditorías 2010 (PAAF 2010) 114 solicitudes (41.0%); 17 fueron turnadas a otras instancias de fiscalización; 87 se prevé considerar para la fiscalización de años posteriores; 50 fueron

<sup>7</sup> De acuerdo con la ASF, de las recuperaciones del periodo 2001 a 2009 queda un saldo de 22 mil 743.1 millones de pesos pendiente por recuperar o justificar.

determinadas fuera de los criterios de selección de la ASF o fuera de su ámbito de competencia; y 10 fueron solicitudes de diversa naturaleza, no referidas en estricto sentido a revisiones.

## 2.2 Observancia de ordenamientos legales

Una de las principales preocupaciones que externa esta Comisión es el significativo crecimiento que registró el número de inobservancias a la legislación y normativa aplicables, que tienen las dependencias y entidades de la APF, así como las entidades federativas y municipios.

La ASF informó que de la evaluación de los resultados en la revisión de la Cuenta Pública 2010, en lo general, los entes auditados si bien observaron los ordenamientos jurídicos y las disposiciones que regulan su operación, existió un elevado número de incumplimientos.

De hecho, se aclara que en las 1 mil 031 auditorías efectuadas a 153 entes, se determinaron 11 mil 078 inobservancias de los ordenamientos legales (vs. 8 mil 065 inobservancias en 2009), siendo las más representativas:

- 4 mil 662 inobservancias a la CPEUM (42.1%);
- 1 mil 667 a la Ley Orgánica de la APF (15.1%);
- 976 a la Ley de Ingresos de la Federación (8.8%);
- 934 al Presupuesto de Egresos de la Federación (8.5%);
- 469 a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, LFPRH, (4.2%);
- 446 al Reglamento de la LFPRH (4.0%);
- 397 a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (3.6%);
- 354 a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, LAASSP;
- 276 al Reglamento de la LAASSP (2.5%);
- 238 a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, LOPSRM; y
- 170 al Reglamento de la LOPSRM (1.5%).

Los sectores que observaron un mayor número de inobservancias de los ordenamientos legales fueron:

- Estados y Municipios con 3 mil 937 inobservancias en las 32 entidades federativas auditadas;
- Educación Pública con 1 mil 200 inobservancias en 12 entidades auditadas.

- Energía con 933 inobservancias en 12 entidades auditadas;
- Entidades no Coordinadas con 662 inobservancias en 6 entidades auditadas;
- Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con 659 inobservancias en 5 entidades auditadas;
- Salud con 573 inobservancias en 9 entidades auditadas; y
- Hacienda y Crédito Público con 565 inobservancias en 17 entidades auditadas.

## 2.3 Observancia de Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2010, la ASF reporta una importante inobservancia de los entes auditados respecto de los 11 Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental (PBCG),<sup>8</sup> particularmente sobre las operaciones y aspectos determinados en el alcance de las revisiones aplicadas.

Sobre la base de las 1 mil 031 auditorías practicadas en la revisión de la Cuenta Pública 2010, la ASF identificó 225 inobservancias a los PBCG (vs. 231 en 2009), de las cuales:

- 90 inobservancias (40.0% del total) se relacionaron con el principio de Sustancia Económica
- 49 (21.8%) con el principio de Entes Públicos
- 33 (14.7%) con el principio de Existencia Permanente
- 27 (12.0%) con el principio de Revelación Suficiente;
- 9 (4.0%) con el principio de Importancia Relativa;
- 5 (2.2%) con el principio de Registro e Integración Presupuestaria;
- 5 (2.2%) con el principio de Consolidación de la Información Financiera;
- 3 (1.3%) con el principio de Devengo Contable;
- 2 (0.9%) con el principio de Valuación; y
- 2 (0.9%) con el principio de Dualidad Económica.

<sup>8</sup> Los PBCG considerados, son: (1) Sustancia económica; (2) Entes públicos; (3) Existencia permanente; (4) Revelación suficiente; (5) Importancia relativa; (6) Registro e integración presupuestaria; (7) Consolidación de la información financiera; (8) Devengo contable; (9) Valuación; (10) Dualidad económica; y (11) Consistencia.

Los sectores con mayor número de inobservancias de los Postulados fueron:

- Energía con 31 inobservancias en 12 entidades auditadas;
- Hacienda y Crédito Público con 24 inobservancias en 17 entidades auditadas;
- Entidades no Coordinadas con 20 inobservancias en 6 entidades auditadas;
- Educación Pública con 13 inobservancias en 12 entidades auditadas.

El grupo funcional de Gobierno contabilizó 37 inobservancias a los PBCG en 40 entes auditados; Desarrollo Social 31 en 39 entes auditados; Desarrollo Económico 31 en 24 entes y Gasto Federalizado 124 en las 32 entidades federativas.

#### 2.4 Debilidades, riesgos y oportunidades de mejora en la APF

La CVASF resalta el trabajo que hizo la ASF en la fiscalización de la Cuenta Pública 2010 para subrayar, desde su perspectiva, las debilidades y los riesgos que fueron detectados, para su evaluación y atención. En particular destacan los siguientes:

##### — *Sostenibilidad Fiscal*

México ocupa el último lugar en la recaudación de ingresos fiscales respecto del PIB de los países miembros de la OCDE. En 2010, la recaudación del Gobierno Federal fue del 15.9% del PIB, mientras que el promedio de América Latina se ubicó en 23.0%; persiste una alta dependencia de los ingresos petroleros, los cuales representan casi un tercio de los ingresos públicos.

En tanto no se concrete una reforma que simplifique la tributación, amplíe la base de contribuyentes, elimine los regímenes de excepción, racionalice los estímulos e inhiba la evasión y elusión fiscales, persistirá la necesidad de compensar los déficits presupuestales con endeudamiento.

La deuda pública continúa en aumento. Si a la del Sector Público Federal se suman los pasivos del IPAB, los PIDIREGAS-CFE, la deuda avalada por el Gobierno Federal, la estatal y municipal, y los pasivos de los sistemas de pensiones, su relación respecto del PIB es cercana al 40%, y rebasa el rango recomendado

del 25 al 30%, por lo que se advierte un potencial componente de vulnerabilidad para las finanzas públicas.

La política fiscal debe sustentarse en los principios de prudencia, responsabilidad y sostenibilidad, por lo que es preciso redefinir el alcance y cobertura de las reglas respecto del equilibrio presupuestario, los fondos de estabilización y el balance primario, a efecto de favorecer el crecimiento vigoroso y sostenido de la economía y el empleo.

##### — *Calidad del Gasto*

A 2010 no se había logrado el propósito de dar cuenta del impacto social del gasto público. Los elementos del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) continúan sin ser aplicados en todas las etapas del ciclo presupuestario, condición indispensable para cerrar los espacios de discrecionalidad, transparentar la gestión y mejorar la rendición de cuentas del gobierno.

Por su parte, la consolidación del Sistema Nacional de Fiscalización debe producir la sinergia indispensable entre la fiscalización superior y el control interno que complemente las estrategias orientadas a una mejor aplicación de los recursos públicos.

##### — *Seguridad Pública y Derechos Humanos*

El Estado es responsable de preservar la integridad de las personas, sus bienes y sus garantías individuales. No obstante, en los últimos tres años el número de delitos creció a un ritmo promedio anual de 41.3%, lo que hace necesario adoptar estrategias que fomenten la participación social en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de recuperar la paz social.

Las observaciones formuladas a México por el Grupo de Acción Financiera Internacional en materia de lavado de dinero y financiamiento del crimen organizado evidencian vacíos legales, magros resultados de las acciones de inteligencia y limitada colaboración entre las autoridades encargadas de erradicar estos fenómenos.

El imperio del Estado de Derecho implica una procuración de justicia eficaz que combata frontalmente la impunidad. Es ineludible desalentar las conductas indebidas del personal ministerial, mediante una mayor supervisión y control de su actuación, mejorar

la calidad técnico-jurídica de la averiguación previa, y ampliar la capacidad investigadora y de persecución de los delitos, tanto del fuero común como del federal.

La creciente violación de los derechos humanos, principalmente de los grupos más vulnerables de la sociedad, entre ellos los migrantes, obliga a respaldar la intervención de las instancias garantes de la defensa y protección de esas prerrogativas en los tres niveles de gobierno, y atender sus recomendaciones.

#### — Soberanía Energética

Los avances en exploración y producción de hidrocarburos han sido insuficientes, ya que las reservas no se han restituido al ritmo de su extracción, lo cual ha ocasionado el decremento de la exportación de petróleo crudo y de la producción de petrolíferos. La capacidad para satisfacer las necesidades energéticas futuras está comprometida, ya que las reservas probadas se agotarán en 10.8 años en las condiciones actuales de explotación. Esta perspectiva obliga a revisar la política energética y el régimen fiscal de PEMEX, así como a realizar las inversiones que permitan explotar racionalmente los yacimientos en correlación directa con la constitución de reservas, modernizar las refinerías con base en un análisis costo-beneficio de la producción e importación, y operar conforme a los estándares de la industria.

#### — Seguridad Alimentaria

La revisión de las políticas públicas enfocadas al sector agropecuario ha mostrado que los subsidios federales no han logrado reactivar la producción ni elevar la productividad; tampoco han incidido en la mejora del ingreso de los productores ni en capitalizar las unidades productivas rurales, situación que ha provocado el aumento de las importaciones de productos básicos (soya, maíz, trigo y arroz), así como de carne (bovina, porcina y aves). Lo anterior influyó de manera determinante en el déficit de 104.2 millones de dólares de la balanza comercial agropecuaria en 2010, lo que representó un incremento de 344.7% respecto de 2009<sup>188</sup>.

Para revertir esa tendencia deficitaria de los últimos cinco años debe mejorarse la focalización de los

subsidios, adecuar los esquemas de financiamiento al campo, y establecer mecanismos que aseguren la correcta interacción de las entidades públicas responsables de conducir la política de este sector.

#### — Educación, Ciencia y Tecnología

En educación básica y media superior, los resultados del logro educativo muestran que es apremiante superar los niveles de “insuficiente” y “elemental” obtenidos por la población escolar en las evaluaciones nacionales y en las realizadas con los estándares de la OCDE.

Para ello se requiere romper las inercias, profesionalizar a los docentes, dignificar los espacios de aprendizaje y aprovechar los avances tecnológicos para el equipamiento de las escuelas, así como promover la participación de los padres de familia y de la comunidad.

El promedio de escolaridad en México es de 8.6 años, lo que representa un rezago de 5.3 años respecto de las mejores prácticas. El Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional cuya meta es elevar la escolaridad de la población para el ciclo 2021-2022, sin embargo, de mantenerse las condiciones actuales, se estima que la cobertura universal en educación media superior se alcanzaría en el año 2043.

En materia de ciencia y tecnología, además de que se ha incumplido con los niveles de asignación de recursos establecidos en las disposiciones legales (1.0% del PIB), tampoco se ha logrado su vinculación con el sector productivo de manera que contribuyan a detonar la actividad económica. México invirtió en ciencia y tecnología el 0.44% del PIB nacional, lo que lo ubicó en el último lugar de los 34 países miembros de la OCDE.

Paralelamente, es urgente impulsar las políticas públicas que vinculen la actividad científica y tecnológica con los problemas inherentes al desarrollo económico y social, ya que en 2010 sólo se ejerció el 36.6% de los recursos disponibles en los 18 fondos sectoriales para investigación debido a la carencia de proyectos.

#### — Salud

En este ámbito se considera que los esfuerzos del Gobierno Federal deben enfocarse en dos vías: lograr una mayor coordinación con los gobiernos

de los estados para alcanzar la cobertura universal; y fortalecer los sistemas de registro, control y seguimiento de los beneficiarios del Seguro Popular, con el propósito de evitar duplicidades con otras instituciones de seguridad social y de atención médica a la población abierta.

— *Combate a la Pobreza*

Entre 2008 y 2010 aumentó en términos absolutos el número de personas en condición de pobreza: la patrimonial pasó de 52.3 millones a 57.7; la de capacidades, de 27.8 millones a 30.0, y la alimentaria, de 20.2 a 21.2 millones. De 1.6 millones de hogares que fueron recertificados después de seis años de permanencia en el Programa Oportunidades, sólo el 5.7% superó su condición de pobreza.

Estos resultados hace patente la necesidad de revisar los instrumentos de distribución de los bienes, servicios y apoyos, así como de articular la intervención de las instancias participantes y la complementariedad de los diversos programas, tanto federales como estatales, para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

— *Infraestructura para el Desarrollo*

La infraestructura de telecomunicaciones es un factor clave para impulsar el desarrollo y crecimiento económicos; sin embargo, la conducción de la política pública respectiva ha desalentado la competitividad, afectado la calidad de los servicios y la fijación de precios justos de mercado en detrimento de los usuarios. De no definir las estrategias para estructurar un mercado sano, la brecha con los principales socios comerciales del país continuará ensanchándose.

Igualmente se debe ampliar y mantener en adecuadas condiciones la infraestructura del transporte y avanzar en la interconexión regional para favorecer la actividad comercial y el turismo, evitar sobrecostos de operación y disminuir los índices de accidentalidad.

El fomento de la actividad de las micro, pequeñas y medianas empresas mediante los apoyos otorgados por el Estado no ha contribuido de manera significativa al crecimiento económico ni a elevar los niveles de empleo y productividad.

En este sentido, el índice de Competitividad Global 2010-2011 colocó a México en el lugar 66 de 139 economías del ámbito mundial, tanto desarrolladas como emergentes, tres lugares por debajo de la posición que ocupó en el periodo 2009-2010.

— *Función Supervisora del Estado*

El Estado debe regular y verificar las actividades desarrolladas por los particulares a quienes ha otorgado concesiones, permisos, subrogaciones, contratos y licencias, con el objeto de que el interés público prevalezca.

En las áreas de la actividad económica en las que participan agentes privados se observa escasa supervisión de las operaciones y del cumplimiento de las obligaciones contraídas, así como incapacidad de la administración pública para sancionar y corregir las deficiencias.

La persistencia de una regulación imprecisa y la falta de acciones concretas de inspección afectan áreas estratégicas como las telecomunicaciones, la generación de energía eléctrica, la minería, la explotación de mantos acuíferos, la infraestructura carretera, marítima, portuaria y aeroportuaria, los servicios financieros, el uso de la zona federal marítimo terrestre, y los servicios subrogados de seguridad social. En otro nivel, esta problemática se aprecia también en actividades como los permisos para sorteos y la operación de casas de juego.

— *Apoyos y Subsidios por conducto de Organizaciones Sociales*

Las actuales disposiciones jurídicas y normativas han sido insuficientes para garantizar la correcta aplicación de los apoyos y subsidios canalizados a los beneficiarios por medio de organizaciones, sociedades de productores y otros intermediarios, lo que aunado a la laxa supervisión por parte de los agentes técnicos de las dependencias y entidades gubernamentales, ha facilitado la simulación de actos jurídicos para el desvío de los recursos, el uso de esquemas fraudulentos, la presentación de documentos apócrifos para la comprobación de apoyos, y la comisión de conductas que pudieran ser constitutivas de diversos delitos. Por este motivo, la ASF presentará 71 denuncias de hechos.

— *Gasto Federalizado*

Las transferencias federales a las entidades federativas y municipios revisten una importancia estratégica, tanto por su magnitud como por las acciones que financian; sin embargo, los resultados no son plenamente satisfactorios.

Por ello, resulta necesaria la emisión de una nueva ley que regule de manera integral los aspectos relacionados con la distribución de competencias y coordinación de los tres órdenes de gobierno, en materia de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, rendición de cuentas y evaluación.

Es también imprescindible emprender de manera inmediata acciones de desarrollo institucional para fortalecer las capacidades administrativas de estados y municipios, en especial de estos últimos.

Adicionalmente, sería pertinente evaluar la necesidad de emitir reglas fiscales que aseguren la solvencia de las finanzas y la sostenibilidad de la deuda de los gobiernos subnacionales a mediano y largo plazo.

— *Proceso de Armonización Contable*

La contabilidad es el mecanismo idóneo para constatar la adecuada y oportuna aplicación de los recursos públicos y tomar mejores decisiones para la conducción de políticas públicas, inhibir el desvío de recursos, la sustracción del patrimonio nacional y la reasignación de fondos a instrumentos jurídicos que se encuentran fuera de la esfera de control del Poder Legislativo.

A dos años de haberse publicado la Ley General de Contabilidad Gubernamental, no se observan avances que garanticen el cumplimiento de los plazos y términos de las disposiciones establecidas para homologar los sistemas contables en los tres órdenes de gobierno, lo cual obra en detrimento de la puntual y objetiva rendición de cuentas.

— *Sistema Nacional de Fiscalización*

En años recientes, la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización se han consolidado como

pilares de los estados democráticos. El gobierno democrático debe rendir cuentas para informar y justificar sus acciones; ser transparente en su funcionamiento, y sujetarse al escrutinio público.

Por su parte, las instancias fiscalizadoras gubernamentales deben aportar elementos para atender las demandas ciudadanas de disuadir la corrupción y combatir la impunidad, desalentar el uso ineficaz, ineficiente o ilegal de los recursos públicos, e impulsar la participación social para investigar y castigar los ilícitos.

En esa dirección, son alentadores los avances para la construcción del Sistema Nacional de Fiscalización que tiene como propósito consolidar una estrategia interinstitucional mediante la articulación de la auditoría interna y la fiscalización superior, para incentivar la colaboración y corresponsabilidad en el diseño y aplicación de un modelo que impulse las mejores prácticas en la materia.

2.5 Recomendaciones de la ASF a la H. Cámara de Diputados

Para atender lo dispuesto en la fracción X del artículo 29 de la LFRCF, la ASF incorporó en el Informe del resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2010, un conjunto de recomendaciones a la Cámara de Diputados para modificar disposiciones legales y/o ejercer otras atribuciones del Poder Legislativo, que pudieran coadyuvar a la mejora de la gestión financiera y del desempeño de las entidades fiscalizadas.<sup>9</sup>

En tal virtud, como parte de las recomendaciones y acciones emitidas a las entidades fiscalizadas a cargo de los cinco grupos funcionales, la ASF estimó pertinente poner a la consideración de la Cámara de Diputados 66 recomendaciones (25 relacionadas con la Función Hacendaria, 6 con Funciones de

<sup>9</sup> Algunas de las recomendaciones que enumera la ASF, coinciden con aportaciones incluidas en los documentos de conclusiones y recomendaciones que le han sido remitidos al órgano de fiscalización superior por la CVASF, como

Gobierno, 10 con Funciones de Desarrollo Social, 19 con Funciones de Desarrollo Económico y 6 con Gasto Federalizado), entre las que destacan:

— *Función Hacendaria*

- Analizar la pertinencia de incorporar en la LFPRH y el PEF criterios que rijan las medidas de política fiscal para propiciar la estabilidad de las finanzas públicas, entre los cuales se sugieren aquéllos que permitan incrementar los fondos de estabilización en la fase expansiva del ciclo económico, para atenuar los efectos de la fase recesiva, y revisar la conceptualización del equilibrio presupuestario.
- Analizar la conveniencia de elevar a rango de ley las disposiciones que regulan el equilibrio presupuestario y que están contenidas actualmente en el Reglamento de la LFPRH, con el propósito de asegurar que las medidas relacionadas con la prudencia, responsabilidad y estabilidad de las finanzas públicas tengan aplicabilidad en el mediano y largo plazos.
- Establecer criterios en relación con la sostenibilidad de la deuda pública, el PIB y el balance primario, para dar certeza a la evolución ordenada del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público.
- Evaluar la pertinencia de establecer en la LFPRH y en el PEF que la SHCP deberá integrar en la Cuenta Pública información pormenorizada de los resultados de la postura fiscal del año anterior —balances público, presupuestario y primario, y el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público— en congruencia con lo establecido en los artículos 11, 11A y 11B del Reglamento de la LFPRH.
- Analizar la pertinencia de definir en la LFPRH el mecanismo de evaluación de la calidad del gasto público, a partir del enfoque del PBR y el SED.
- Analizar la conveniencia de establecer criterios legales específicos en la LFPRH, en la LIF y en el PEF que regulen las gestiones de la SHCP

---

resultado de los trabajos de análisis a los informes de revisión de la Cuenta Pública.

en el incremento y uso de los recursos destinados a los actuales fondos de estabilización (ingresos petroleros, ingresos de las entidades federativas e inversión en infraestructura de PEMEX).

- Evaluar la pertinencia de establecer la obligatoriedad en la LFPRH y en la LIF de que la SHCP presente una proyección del costo-beneficio de los gastos fiscales incluidos en la LIF al momento de presentarla para aprobación del Congreso. Asimismo, que integre en la Cuenta Pública una evaluación de los resultados obtenidos.
- Evaluar si se debe continuar disponiendo anualmente en la LIF que la recaudación de los derechos sobre la producción de hidrocarburos establecida en el artículo 256 de la LFD, pueda mezclarse en el mismo ejercicio fiscal con el resto de los ingresos públicos y destinarse al PEF, en lugar de aportarse al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros para la atención de requerimientos futuros de las finanzas públicas.
- Analizar la conveniencia de prever legalmente los criterios para la utilización de los acuerdos de ministración de fondos que se emiten al cierre del ejercicio fiscal, en especial los que transfieren recursos a fideicomisos, fondos y mandatos. Asimismo, restringir las aportaciones directas de dependencias y entidades a dicho tipo de figuras.
- Analizar la conveniencia de establecer dentro del PEF un marco jurídico conceptual que regule los programas de separación voluntaria del personal federal, incluyendo disposiciones sobre los montos presupuestarlos globales e individuales.
- Analizar la conveniencia de establecer en el PEF provisiones suficientes para el pago de pensiones y jubilaciones del ISSSTE.
- Dictaminar las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal el 26 de agosto de 2010 y el 14 de abril de 2011, a fin de que la SHCP se encuentre en posibilidades de solventar las observaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional.
- Evaluar la posibilidad de establecer parámetros para racionalizar y ajustar a las mejores prácticas el endeudamiento de las entidades federativas y municipios.

— *Funciones de Gobierno*

- Analizar la pertinencia de definir en la LFPRH el mecanismo de evaluación de la calidad del gasto público, para que el enfoque del PBR y el SED se utilicen de manera efectiva en las decisiones de las diferentes etapas del ciclo presupuestario. Asimismo, determinar que todos los programas aprobados en el presupuesto cuenten con indicadores de desempeño para evaluar sus resultados.
- Evaluar la conveniencia de incluir en la legislación de obras públicas medidas coactivas que aseguren que las obras a ejecutar cuenten con proyectos ejecutivos y de detalle evaluados técnica y financieramente, para acotar la discrecionalidad en la modificación de dichos proyectos, que constituye la causa principal de retrasos y sobrecostos.
- Valorar la procedencia de reformar los artículos 1o de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) y 4o de sus reglamentos, a efecto de que la adjudicación directa de contratos a instituciones públicas, entidades y dependencias, en todos los casos sea afín con su objeto y atribuciones.

— *Funciones de Desarrollo Social*

- Revisar las disposiciones legales en que se sustentan las políticas públicas y los instrumentos de distribución de los bienes, servicios y apoyos para combatir la pobreza a efecto de regular la correcta aplicación de los recursos por parte de las organizaciones, sociedades civiles y otros Intermediarlos mediante los cuales se canalizan los subsidios y apoyos.
- Analizar la conveniencia de regular jurídicamente el financiamiento y la participación de las instituciones públicas de salud para la atención de la población abierta, con base en el objetivo de cobertura universal del seguro popular.
- Analizar la pertinencia de establecer en el PEF que el Programa de Becas para la Educación Superior y Posgrado se sujete a reglas de operación.

— *Funciones de Desarrollo Económico*

- Evaluar la conveniencia de legislar para garantizar un adecuado control y rendición de cuentas de las empresas instrumentales de PEMEX en el extranjero.
- Analizar la viabilidad de asignar recursos presupuestales a los fideicomisos cuyo propósito es el desarrollo de proyectos sólo cuando acrediten contar con los estudios de factibilidad debidamente evaluados.
- Considerar la procedencia de revisar la legislación aplicable para preservar el agua con calidad y prevenir, además de controlar, la contaminación de los cuerpos de aguas nacionales.
- Evaluar y, de resultar procedente, solucionar la contradicción entre el Reglamento de la LFPRH, que establece la devolución de recursos no ejercidos al cierre del ejercicio fiscal, y las disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología, que estipulan que los recursos que ingresen a sus fondos no se podrán revertir a la TESOFE.
- Analizar la procedencia de modificar las disposiciones jurídicas correspondientes para garantizar la correcta distribución y aplicación de los apoyos y subsidios canalizados a los beneficiarios por medio de organizaciones, sociedades de productores y otros intermediarios.

— *Gasto Federalizado*

- Evaluar la pertinencia de expedir una ley de gasto federalizado que regule todos los aspectos relacionados con la distribución de competencias y coordinación de todos los órdenes de gobierno en materia de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control, seguimiento, rendición de cuentas y evaluación de los resultados de las aportaciones federales, el gasto reasignado y los subsidios que se transfieren a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- Evaluar la conveniencia de incluir una disposición en el PEF sobre la distribución geográfica del gasto federal para ofrecer una visión completa de su impacto en el desarrollo regional.

- Definir mecanismos para que las entidades federativas y los municipios participen en el proceso de distribución de los recursos del gasto federalizado.
- Considerar en las fórmulas y mecanismos de distribución de los recursos, factores que impulsen la eficiencia, la generación de resultados de calidad, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Evaluar la conveniencia de incluir en el PEF una disposición que obligue a reintegrar a la TESOFE los recursos del ramo general 33 no devengados y que dichos recursos conformen un fondo concursable entre las entidades federativas y municipios con mejores resultados.
- Analizar la pertinencia de establecer en el PEF, la obligatoriedad, por parte de la SS, de publicar en el DOF, al inicio del año respectivo, los anexos de los acuerdos de coordinación para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud en las entidades federativas; asimismo, incluir en la publicación del anexo IV, los recursos asignados y la calendarización de las ministraciones, lo cual permitirá mejorar la planeación, oportunidad y eficiencia en el ejercicio del gasto.

## CAPÍTULO III

# PROBLEMÁTICA SECTORIAL Y RESULTADOS RELEVANTES DE AUDITORÍAS

### 3.1 Temas relevantes y problemática fundamental de los sectores fiscalizados

#### 3.1.1 Función Hacendaria

#### SITUACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL

##### — *Perspectivas Económicas actuales bajo la visión de la Fiscalización*

Dada la situación actual de turbulencia de los mercados financieros internacionales, es pertinente aludir al contexto internacional, ya que se han incrementado enormemente los riesgos macroeconómicos en los países del mundo, incluidos los de México.

No obstante que 2010 fue un año de recuperación económica mundial, las tendencias indican que para los subsecuentes años se registrará un descenso en

el producto y en el volumen del comercio mundial, y aunque se registran mejorías en la economía de Estados Unidos, principal socio comercial de México, no se vislumbra una recuperación firme y sostenida de la misma ni de la economía mundial.

Esta situación es preocupante, si se considera que el crecimiento económico de México, aunque tuvo una recuperación importante en 2010, va rezagado respecto del crecimiento promedio mundial de los últimos años (periodo 2007-2010), presentando un rezago todavía mayor si se le compara con el crecimiento promedio de los países de economías emergentes y en desarrollo.

##### — *Identificación de riesgos para la Economía Mexicana ante la compleja situación internacional*

El mayor desafío que enfrenta la economía mundial es la problemática de la Zona Euro. Esta zona constituye

PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL (Variación porcentual anual)				
Concepto	2007	2008	2009	2010
A. Producto Mundial	5.4	2.8	-0.7	5.1
A.1 Economías avanzadas	2.8	0.1	-3.7	3.1
A.2 Economías de mercados emergentes y en desarrollo	8.9	6.0	2.8	7.3
<b>A.3 México</b>	<b>3.3</b>	<b>1.2</b>	<b>-6.1</b>	<b>5.4</b>
B. Volumen de comercio mundial de bienes y servicios	7.7	3.0	-10.7	12.8

Fuente: Elaborado por la UEC sobre la base de información del FMI.

un riesgo latente que puede detonar una nueva turbulencia mundial y una nueva recesión o por lo menos una desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía mundial. Por ello, recientemente, los gobernantes y autoridades financieras de los países avanzados y de los principales países afectados han realizado acciones importantes para contener la crisis.

En diciembre de 2011, el Banco Central Europeo financió a los bancos de la Zona Euro 498 mil millones de euros. Sin embargo, para el primer trimestre del año se estiman vencimientos de deuda soberana de la Zona Euro por 218 mil millones de euros, de los cuales se necesitan liquidar 167 mil millones de euros.

Asimismo, una parte de los 300 mil millones de euros de bonos de deuda pública de corto plazo vigentes deben ser liquidados. Por otra parte, la última cumbre europea para tratar el problema del euro, liderada por Alemania y Francia, difirió la discusión de incrementar en 500 mil millones de euros el fondo europeo de rescate.

Por último, la Autoridad Europea Bancaria (EBA), la máxima autoridad en materia de supervisión financiera de la Zona Euro determinó con un ejercicio de *stress test* un faltante de capital de los bancos europeos por 114.68 mil millones de euros, de los cuales casi la mitad corresponde a bancos alemanes y europeos. Los bancos españoles (destacando Santander y Bilbao Vizcaya) tienen un faltante de capital de 26.17 mil millones de euros. Cabe enfatizar que Santander y Bilbao Vizcaya tienen operaciones bancarias relevantes en México.

Los riesgos que se observan para el país, en caso de una crisis mayor, en la Zona Euro si no se encuentra una solución de fondo a su delicada problemática financiera, son posiblemente, entre otros, los siguientes:

- *Menor crecimiento económico para México por las siguientes influencias:* 1) Menor crecimiento económico en Europa con impacto en Estados Unidos, 2) Crecimiento más lento de la manufactura de los Estados Unidos, y 3) Inestabilidad de los flujos internacionales de capitales, que afectan el financiamiento empresarial en México.
- *Incremento del riesgo cambiario* que tendrían que enfrentar las autoridades hacendarias y del Banco de México.

- *Riesgo legal en la operatividad bancaria.* En ausencia de soluciones a los problemas de la Zona Euro, se incrementa la posibilidad de que en caso de que Santander y Bilbao Vizcaya no puedan obtener recursos financieros con inversionistas privados, el gobierno español se vea obligado a su rescate financiero, una de cuyas opciones es su nacionalización. De materializarse este escenario, se presentaría un complejo marco legal para las autoridades de supervisión de México, derivado del hecho de que podríamos tener operando en México dos bancos españoles con importante participación de mercado, cuya matriz pertenezca a un gobierno extranjero.

- *Uso de recursos públicos nacionales canalizados al FMI.* Existe la posibilidad de que México participe con recursos fiscales a resolver (aunque sea de manera marginal), la crisis de la Zona Euro. La directora del FMI emprendió recientemente un viaje a los países emergentes para solicitar incrementos en las aportaciones de los países al Fondo, en la perspectiva de que con más recursos pueda coadyuvar la institución financiera internacional a aliviar la problemática de la Zona Euro, dado que Alemania se ha mostrado reticente a incrementar el fondo de rescate financiero europeo.<sup>10</sup>

— *Prospectiva fiscalizadora de la gestión financiera para el crecimiento económico*

Debido a la importancia que tiene el crecimiento económico para el desarrollo económico y social del país, el sistema de planeación de la fiscalización de la ASF debiera otorgar un peso relevante a analizar la efectividad de las estrategias del desarrollo de la presente administración, de los programas creados para impulsar el crecimiento económico e identificar las fallas estructurales de esos programas, dado el rezago constatado en el crecimiento económico de México respecto al mundo.

<sup>10</sup> Este riesgo se materializó recientemente al aprobar el Senado el aumento de las cuotas de México al FMI en 145%, propuesto por el Gobierno, que implica pasar de 3,652.7 millones de Derechos Especial de Giro (DEG), activo de reserva del FMI, a 8,912.7 millones de DEG, equivalente a 14,097.7 millones de dólares.

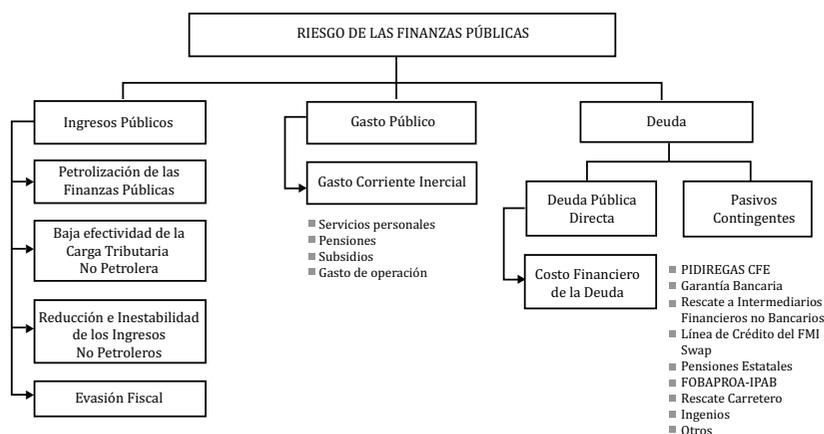
Asimismo, es necesario por el ritmo de cambio de la dinámica mundial y nacional, promover acciones efectivas con el Congreso para que la fiscalización basada en el control externo sea oportuna, para evaluar específicamente la efectividad financiera del gobierno para impulsar el crecimiento en contextos de crisis, o para fiscalizar las acciones como el uso de las líneas contingentes de préstamos contratados por el gobierno con el FMI, o la aceptación de México para aportar más recursos al FMI incrementando la magnitud de sus cuotas en el organismo, también conviene impulsar un control externo más oportuno para la regulación financiera y para controlar con medidas preventivas oportunas los riesgos bancarios y de los grupos financieros que operan en México.

#### POLÍTICA HACENDARIA PARA LA COMPETITIVIDAD

La importancia del rubro *Política hacendaria para la competitividad* determinado por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se aprecia al considerar que de los 30 indicadores de metas establecidas en el programa sectorial hacendario PRONAFIDE 2008-2012, el 60% pertenecen a este rubro.

Los temas relevantes y la problemática asociada al sector Hacienda y Crédito Público, que se identifican para este apartado se estructuran en torno a los riesgos de las finanzas públicas y de los componentes del balance financiero del gobierno de acuerdo con el esquema siguiente:

#### RIESGOS LATENTES DEL BALANCE FINANCIERO PRESUPUESTARIO



Fuente: Elaborado por la UEC.

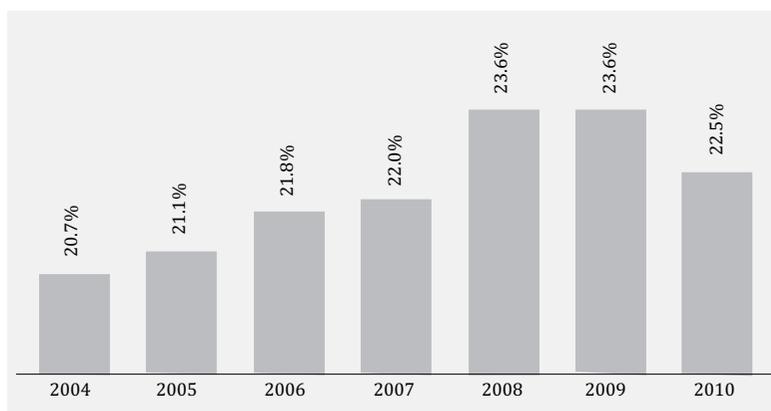
Sobre la base del diagrama de riesgos latentes del balance financiero presupuestario del gobierno, se identifican los siguientes temas relevantes:

#### TEMA 1: INGRESOS PÚBLICOS

— *Reversión de la tendencia positiva de los ingresos públicos presupuestarios como proporción del PIB*

De 2004 a 2008, los ingresos presupuestarios como proporción del PIB, registraron una tendencia ascendente; en el 2009 se detuvo esa tendencia con un porcentaje de 23.6% del PIB, y en el 2010, se registró una caída de dicha proporción a 22.5%, lo que significó una reducción de 1.10 puntos porcentuales.

#### INGRESOS PRESUPUESTARIOS COMO PROPORCIÓN DEL PIB 2004-2010



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la SHCP.

— *Persistencia de la Petrolización de las Finanzas Públicas*

No obstante que la producción de Pemex se encuentra en estancamiento, el favorable incremento del precio de la mezcla mexicana de exportación, se ha traducido en ingresos crecientes, lo que ha significado que los ingresos petroleros contribuyan con un tercio del total de los ingresos públicos presupuestarios.

**TOTAL DE INGRESOS PÚBLICOS Y PETROLEROS DEL  
SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 2001-2010  
(Millones de pesos)**

Años	Ingresos del Sector Público Presupuestario	Ingresos Públicos Petroleros <sup>a</sup>	Ingresos Públicos Petroleros/Ingresos del Sector Público Presupuestario
2001	1,271,646.3	422,215.7	33.2
2002	1,387,500.4	443,031.0	31.9
2003	1,600,590.0	573,345.2	35.8
2004	1,771,314.2	681,873.5	38.5
2005	1,947,816.3	777,853.5	39.9
2006	2,263,603.0	861,279.3	38.0
2007	2,485,785.0	880,698.2	35.4
2008	2,860,926.0	1,054,626.2	36.9
2009	2,817,185.5	874,163.9	31.0
2010	2,960,443.0	973,038.2	32.9

<sup>a</sup> No incluye IVA a gasolinas.

Fuente: SHCP, Informes de Cuenta Pública, 2001-2010.

— *Delicado Balance Público Presupuestario sin Ingresos Petroleros*

El balance público total representa un déficit de 2.7% del PIB, sin Pemex el balance negativo se dispara a 6% del PIB.

— *Baja carga fiscal*

De acuerdo con los últimos datos disponibles de la OCDE, México se encuentra en el último escalón en efectividad tributaria, su captación de ingresos como porcentaje del PIB es aproximadamente 17.5%. Se requiere un cambio estructural de la política tributaria para incrementar su efectividad por lo menos al nivel de países similares a México.

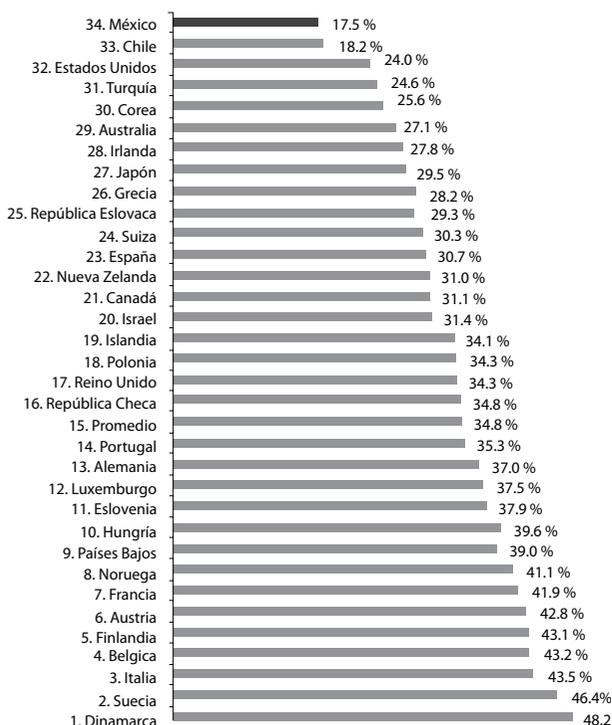
**BALANCE PÚBLICO PRESUPUESTARIO SIN INGRESOS PETROLEROS  
(Miles de millones de pesos)**

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
<b>I. Ingresos Totales del Sector Público Presupuestario</b>	<b>2,263.6</b>	<b>2,485.8</b>	<b>2,860.9</b>	<b>2,817.2</b>	<b>2,960.4</b>
- Ingresos Petroleros	861.3	880.7	1,054.6	874.2	973.0
<b>I'. Ingresos del Sector Público Presupuestario sin Pemex</b>	<b>1,402.3</b>	<b>1,605.1</b>	<b>1,806.3</b>	<b>1,943.0</b>	<b>1,987.4</b>
<b>II. Gasto Neto Pagado</b>	<b>2,254.5</b>	<b>2,478.4</b>	<b>2,872.0</b>	<b>3,088.3</b>	<b>3,327.4</b>
- Gasto Programable de Pemex	163.0	173.5	230.2	387.2	410.1
- Costo Financiero de la Deuda de Pemex sólo Pidiregas	59.6	70.7	83.79	101.9*	140.7*
<b>II'. Gasto Neto del Sector Público Presupuestario sin Pemex</b>	<b>2,031.8</b>	<b>2,234.2</b>	<b>2,558.0</b>	<b>2,599.2</b>	<b>2,776.6</b>
Balance I-II	9.1	7.4	-11.1	-271.1	-367.0
Balance I'-II'	-629.5	-629.1	-751.7	-656.2	-789.2
PIB	10,379.1	11,320.8	12,200.1	11,929.5	13,137.2
<b>III. Balance Público Presupuestario como Proporción del PIB</b>					
Balance Presupuestal con Pemex %	0.0878	0.0655	-0.0906	-2.2729	-2.7935
Balance Presupuestal Sin Pemex %	-6.1	-5.6	-6.2	-5.5	-6.0

Fuente: Elaborado por la UEC con Datos de la Cuenta Pública Federal 2005-2010 y PEF.

\* Proyectado.

**INGRESO TRIBUTARIO COMO PORCENTAJE DEL PIB 2009**



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la OCDE.

— *Desplome o estancamiento de los nuevos impuestos introducidos por la “Reforma Hacendaria por los que menos tienen” del Gobierno Federal*

Los dos más significativos impuestos introducidos por la reforma hacendaria más reciente fueron: el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), tributación que sustituye al IMPAC, y el impuesto de control de los depósitos en efectivo.

La captación del IETU es de aproximadamente 45 mil millones de pesos promedio, sin que observe crecimiento en términos reales. En el 2009, el año de la crisis, el gobierno recaudó 15 mil 888 millones de pesos, por impuestos a los depósitos en efectivo, para el 2010, el año de la recuperación, sólo recaudó 8 mil 022 millones de pesos, lo que significó una caída muy pronunciada de la captación de este impuesto reciente de 51.6% en términos reales.

<b>INGRESOS ORDINARIOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO</b>						
<b>(Millones de pesos)</b>						
Concepto	2009	2010		Variaciones respecto a:		
		Recaudado	Original	Recaudado	Original	2009
					Importe	%
<b>TOTAL</b>	<b>2,000,448.1</b>	<b>1,994,495.8</b>	<b>2,080,013.0</b>	<b>85,517.2</b>	<b>4.3</b>	<b>-0.4</b>
Petroleros	492,210.7	553,673.7	587,601.1	33,927.4	6.1	14.4
Derechos a los hidrocarburos	488,087.0	563,464.1	641,458.1	77,994.0	13.8	25.9
IEPS-Gasolinas y Diesel	3,203.1	-12,214.9	-56,153.3	-43,938.4	n.s.	n.s.
Artículo 2o. A Fracción I	-15,140.3	-35,994.9	-76,963.1	-40,968.2	113.8	n.a.
Artículo 2o. A Fracción II	18,343.4	23,780.0	20,809.8	-2,970.2	-12.5	8.7
Rendimientos Petroleros	920.6	2,424.5	2,296.3	-128.2	-5.3	139.0
No Petroleros	1,508,237.4	1,440,822.1	1,492,411.9	51,589.8	3.6	-5.2
Tributarios	1,125,428.8	1,320,506.9	1,314,282.0	-6,224.9	-0.5	11.9
ISR-IETU-IMPAC-IDE	594,796.2	707,149.9	679,621.9	-27,528.0	-3.9	9.5
Sobre la Renta	536,730.9	640,875.1	627,154.9	-13,720.2	-2.1	11.9
Empresarial a Tasa Única	44,717.9	53,195.1	45,069.2	-8,125.9	-15.3	-3.4
Al Activo	-2,540.4		-624.5	-624.5		n.s.
Depósitos en Efectivo	15,887.7	13,079.7	8,022.2	-5,057.5	-38.7	-51.6
Valor Agregado	407,795.1	485,554.9	504,509.3	18,954.4	3.9	18.5
Producción y Servicios	47,364.3	62,272.5	60,617.1	-1,655.4	-2.7	22.6
Tenencia o Uso de Vehículos	19,496.6	21,067.9	18,095.9	-2,972.0	-14.1	-11.1
Automóviles Nuevos	4,062.5	4,027.1	4,670.8	643.7	16.0	10.1
Importación	30,196.4	27,911.0	24,531.1	-3,380.8	-12.1	-22.2
Exportación	0.7		0.2	0.2		-72.6
Accesorios	21,709.9	12,467.7	22,205.9	9,738.2	78.1	-2.0
Otros	7.2	55.0	29.8	-25.2	-45.8	296.5
No Tributarios no petroleros	382,808.5	120,315.2	178,129.9	57,814.7	48.1	-55.4
Derechos	29,729.5	13,783.7	32,046.1	18,262.4	132.5	3.3
Productos	6,660.5	5,982.2	4,142.2	-1,840.0	-30.8	-40.4
Aprovechamientos	346,381.4	100,529.4	141,902.0	41,372.6	41.2	-60.8
Contribuciones de Mejoras	37.1	19.9	39.6	19.7	99.0	2.3

n.s. No significativo.

n.a. No aplica.

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la SHCP.

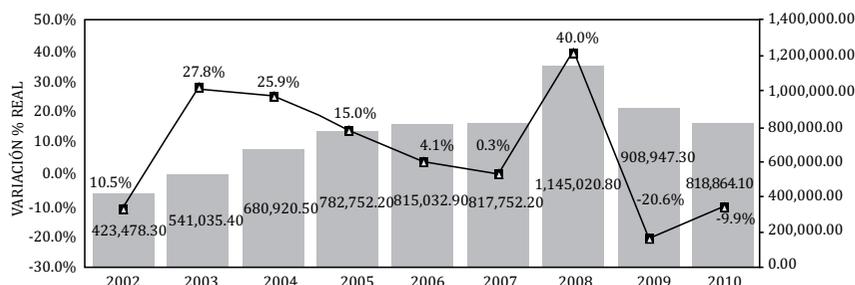
— *Inestabilidad de los Ingresos No Tributarios del Gobierno Federal*

En 2010 se registró por segundo año consecutivo una caída en términos reales de los ingresos no tributarios del sector público presupuestario (-9.9%), que los llevaron apenas arriba de los niveles de 2007.

Del total de gastos fiscales, 206 mil millones (37.8%) correspondieron al Impuesto sobre la Renta, y 197.4 mil millones de pesos (36.2%) correspondieron al IVA, ambos impuestos generaron el 74% de los gastos fiscales.

— *Esfuerzos insuficientes de reducción de la Evasión Fiscal*

**INGRESOS NO TRIBUTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO 2002-2010**  
(Millones de pesos a precios de 2010 y variación % real)



Fuente: Elaborado por la UEC con información de la Cuenta Pública 2001-2010 e INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Estudios realizados por instituciones de enseñanza superior y centros especializados muestran avances en la reducción de la evasión fiscal del SAT; no obstante ello, México se encuentra en los últimos lugares de los países miembros de la OCDE en el rubro de carga tributaria como proporción del PIB.

TEMA 2: GASTO PÚBLICO

— *Elevados montos de recursos del gobierno y de las entidades del sector público colocados en disponibilidades (recursos no ejercidos)*

— *Se mantienen elevados los Gastos Fiscales*

Este concepto designa al monto de ingresos no recibidos por el gobierno, por la imposición de regímenes fiscales y tributarios especiales. En 2010, se retomó la tendencia al crecimiento de los gastos fiscales, cuyo monto alcanzó 545 mil millones de pesos, con un crecimiento real de 12.3% respecto de 2009, cifra que representó el 4.2% del PIB.

Las disponibilidades existentes en las figuras de Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos, en las instituciones financieras del estado y en los organismos de control directo, representaron en total 1.1 billones de pesos, equivalente al 34% del gasto neto del sector público presupuestario.

**PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES 2003-2010**  
(Miles de millones de pesos)

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variación real %	
									TMCR 03-10	10/09
<b>Total</b>	<b>417.3</b>	<b>407.1</b>	<b>528.9</b>	<b>502.2</b>	<b>581.1</b>	<b>772.4</b>	<b>464.9</b>	<b>545.0</b>	<b>-1.8</b>	<b>12.3</b>
A. Impuesto sobre la renta	215.2	227.0	336.9	295.7	296.1	253.0	203.7	205.8	-6.1	-3.2
A.1 ISR empresarial	102.3	118.1	214.7	177.3	142.7	159.3	148.7	139.9	-1.9	-14.3
A.2 Personas Físicas	112.9	108.9	122.2	118.3	153.4	93.7	55.0	72.8	-11.2	27.0
B. Impuesto Empresarial a Tasa Única	-	-	-	-	-	96.3	85.6	60.0	n.a	-32.8
C. Impuesto al Valor Agregado	124.3	142.5	158.6	174.8	210.9	210.1	158.5	197.4	1.0	19.3
D. Impuestos Especiales	53.6	23.4	14.5	16.9	47.6	199.1	7.5	73.5	-1.1	841.9
E. Estímulos Fiscales	24.3	14.2	19.0	14.9	26.6	13.8	9.7	8.3	-18.9	-18.0
<b>Porcentaje del PIB</b>	<b>6.4</b>	<b>5.8</b>	<b>6.7</b>	<b>5.6</b>	<b>5.9</b>	<b>7.4</b>	<b>3.9</b>	<b>4.2</b>		

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la SHCP, Presupuesto de Gastos Fiscales y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas "Principales Rubros de Gastos Fiscales 2010-2011".

ESTUDIOS DE EVASIÓN FISCAL EN LA PÁGINA ELECTRÓNICA DEL SAT		
Año y Tema	Institución	Resultados
<b>2009</b>		
Eficiencia recaudatoria: definición, estimación e incidencia de la evasión	ITAM	Resultado 2 sobre evasión. En el 2008 la evasión se redujo 13.21 puntos porcentuales con respecto a su nivel estimado de 2004, el objetivo es llegar al 15% del potencial recaudatorio en 2012.
Evasión Global de Impuestos: ISR, IVA, IEPS no petrolero	ITESM	La tasa global de evasión fiscal (ISR, IVA, IEPS no petrolero) tuvo una tendencia clara a la baja. En el año 2000 la tasa de evasión fue de 39.61% mientras que para el año 2008 la tasa de evasión descendió a un 23.36%, como proporción del PIB pasó de 4.57% en el 2000 a 2.62% en el 2008.
<b>2008</b>		
Estudio de la Evasión fiscal generada por el sector textil	ITESM	Para el caso del ISR la tasa de evasión fue la siguiente para el periodo 2001-2006: 48.2% en 2001, 55.9% en 2006. Para el IVA la evolución de la tasa de evasión fue de 62.3% en 2001 y de 20.7% en 2006.
Evasión fiscal generada por el transporte terrestre	UNAM	La evasión del transporte terrestre de ambos impuestos representó en 2007 el 0.037% del PIB, con una marcada tendencia a disminuir.
<b>2007</b>		
Evasión fiscal comercio ambulante	ITESM	La evasión total de ISR e IVA generada por el comercio ambulante en relación con el PIB, fue de 0.072 para 2005 y de 0.0062 en 2006.
Evasión fiscal de transacciones en efectivo	Univ. de Guadalajara	Existe una tendencia al crecimiento de la evasión por transacciones en efectivo a partir de 2002 con respecto al año base, que es el cuarto trimestre de 1996. En el 2006 llegó a 0.54 por ciento del PIB. Se estima que el 57 % de ésta corresponde al ISR y el resto al IVA.
<b>2006</b>		
Medición de la Evasión Fiscal en México	ITAM	La evasión global medida como % del PIB pasó de 3.27% a 3.00%. La evasión en IVA se redujo de 1.1% a 0.9%. La evasión en ISR personas Morales como % del PIB pasó de 0.58% a 0.61%. La evasión en ISR personas físicas con retención de salarios pasó de 0.55% a 0.41%. La evasión en ISR personas físicas con arrendamiento como % del PIB pasó de 0.24% a 0.22%. La evasión en ISR personas físicas con actividad empresarial y servicios profesionales pasó de 78.11% a 80.29%. Como % del PIB se mantuvo en su tendencia histórica de 0.83%.
Evasión fiscal en el IEPS	Univ. de Guadalajara	En 1998 la tasa de evasión total fue de 25.1%, para el 2003 fue de 10.22%.
<b>2005</b>		
Evasión Fiscal en ISR personas físicas con ingresos con arrendamientos	Colegio de México	La evasión fiscal estimada en México en el ISR de las personas físicas con ingresos por arrendamiento representa un 0.2% del Producto Interno Bruto (PIB). La tasa de evasión es de 64%.
Evasión Fiscal ISR personas morales	CIDE	El nivel de evasión de ISRPM para los años 2003 y 2005, representa un rango entre 1.64 y 1.9% del PIB.
<b>2004</b>		
Evasión Fiscal en el ISR, Retención de Salarios	Colegio de la Frontera Norte	Para 2002, la tasa de evasión estimada fue de 15.3%, equivalente al 0.43% del Producto Interno Bruto (PIB).
Evasión Fiscal en el Impuesto sobre la Renta de personas físicas (ISRPF)	Colegio de México	La evasión fiscal en México en lo concerniente al ISRPF con actividad empresarial y profesional, correspondiente al año de 2003, se ubica alrededor del 0.76% del PIB. Calculada como tasa de evasión, ésta es del 77%. Considerando únicamente contribuyentes sujetos al régimen general, el monto de la evasión fiscal representa el 0.62% del PIB. El monto de la evasión fiscal atribuible a REPECOS representa aproximadamente el 0.13% del PIB.
<b>2003</b>		
Evasión en el sector informal	UANL	Potencial Recaudatorio: ISR e IVA 0.42% del PIB.
Evasión Fiscal en México: el caso del IVA	CIDE	La evasión fiscal para el 2001 del IVA sobre recaudación potencial es de 35.3% , es decir 1.95% del PIB.

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de Informes del SAT.

**GASTO NETO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO Y DISPONIBILIDADES, 2005-2010**  
(Millones de pesos)

Año	Gasto neto total	Disponibilidades totales	Fideicomisos y Mandatos	Banca de Desarrollo	Organismos de Control Directo	Disponibilidades/Gasto neto total
2005	1,978.8	917.7	301.8	196.7	419.2	46.4
2006	2,270.6	851.4	268.6	194.3	388.5	37.5
2007	2,499.0	990.6	377.4	206.3	406.9	39.6
2008	2,894.8	1,135.4	548.8	213.2	373.4	39.2
2009	3,114.1	1,283.5	416.8	451.0	415.7	41.2
2010	3,355.3	1,143.0	336.0	416.9	390.1	34.1

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta Pública 2005-2010 e Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y Deuda Pública 2005-2010, SHCP.

— *Crecientes transferencias presupuestarias del gobierno al IMSS y al ISSSTE*

Una de las presiones de gasto más importantes de las finanzas públicas está constituida por las crecientes transferencias presupuestarias que realiza el gobierno al IMSS y al ISSSTE, reflejo de la insuficiencia de los ingresos propios de ambos institutos para cubrir sus necesidades de gasto. Las transferencias presupuestarias totalizaron en 2010 aproximadamente 280 mil millones de pesos, lo que implica una carga presupuestaria similar al costo financiero de la deuda.

TEMA 3: DEUDA PÚBLICA Y PASIVOS CONTINGENTES

— *Tendencia creciente en el tamaño de la deuda pública amplia como proporción del PIB*

En la presente administración, el saldo de los requerimientos del sector público presupuestario (deuda pública amplia) como porcentaje del PIB se incrementó en 10 puntos porcentuales, en un contexto en el que se registra un crecimiento de los pasivos contingentes del gobierno.

SISTEMA FINANCIERO EFICIENTE

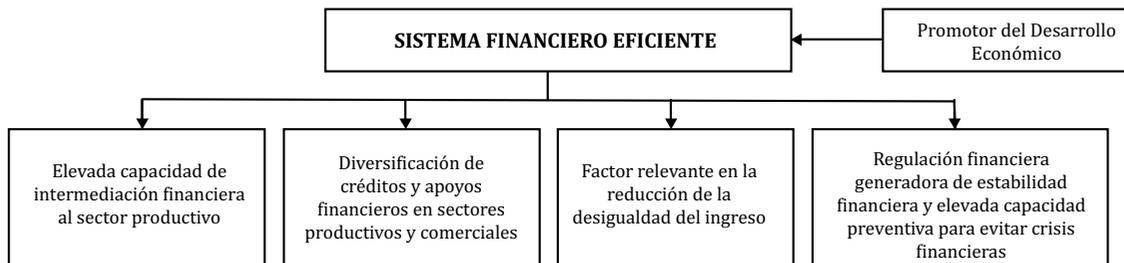
Un Sistema Financiero Eficiente permite reducir los costos de transacción de la economía, mediante una intermediación financiera oportuna y de bajo costo, lo que potencia la capacidad de crecimiento económico; brindar oportunamente apoyo financiero suficiente y diversificado a las actividades productivas y comerciales, elevando la cantidad de proyectos de inversión viables y sólidos del país; incrementar el acceso de más población a los servicios financieros, aumentando su patrimonio; establecer una regulación financiera adecuada, que propicie un sistema financiero estable, y anticipe los riesgos que pudieran generar crisis financieras.

Los temas relevantes y la problemática están identificados con los programas gubernamentales, cuyo objetivo es promover un sistema financiero eficiente, los temas se listan a continuación:

**TRANSFERENCIAS PRESUPUESTARIAS IMSS-ISSSTE**  
(Miles de millones de pesos)

Año	IMSS		ISSSTE		Total
	Original	Obtenido	Original	Obtenido	
2001	62.2	61.0	11.1	11.4	72.4
2002	65.9	69.2	13.5	15.4	84.6
2003	73.8	73.2	21.3	23.6	96.8
2004	80.2	83.6	24.6	22.2	105.8
2005	89.2	92.8	31.0	31.9	124.7
2006	104.1	104.1	41.4	39.2	143.2
2007	107.8	118.6	48.6	66.0	184.6
2008	120.6	123.5	33.0	75.9	199.5
2009	132.9	144.2	58.0	99.6	243.8
<b>2010</b>	<b>155.1</b>	<b>159.4</b>	<b>76.0</b>	<b>120.7</b>	<b>280.2</b>
TMC 2001-2010	4.6%	5.1%	17.1%	22.8%	9.8%
Variación real 10/09	11.9%	5.9%	25.5%	16.2%	10.1%

Fuente: Elaborado por la UEC con Datos de la Cuenta Pública 2001-2010, SHCP.



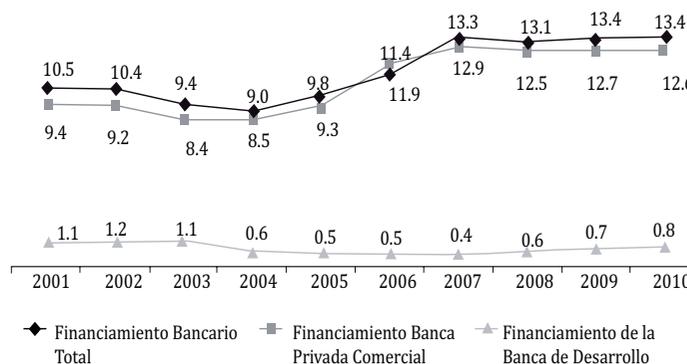
Fuente: Elaborado por la UEC.

**TEMA 1: CALIDAD DE LA INTERMEDIACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO PRIVADO QUE OPERA EN MÉXICO**

— *Intermediación Financiera de México rezagada respecto del mundo*

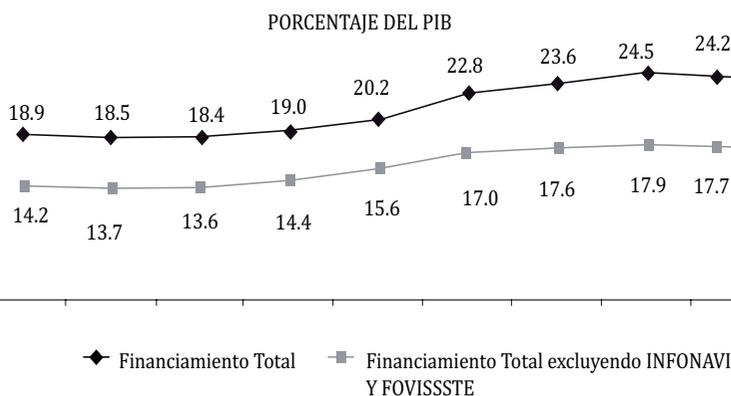
En México, el financiamiento interno total canalizado al sector privado no financiero, es decir, a la economía real productiva a 2010, fue de 24.2 % del PIB, un porcentaje bajo en una comparativa internacional, en el que Estados Unidos, Japón y Alemania, por ejemplo, tienen coeficientes que superan el 100% del PIB.

**EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO BANCARIO AL SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO (% DEL PIB)**



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de Banxico.

**EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO INTERNO TOTAL AL SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO**



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de Banxico.

— *Bajo desempeño de la Intermediación Bancaria*

El financiamiento de la banca al sector privado no financiero para 2010 fue de 13.4% del PIB, que se compara favorablemente con el 10.5% del 2001; sin embargo, bajo una comparativa internacional, el nivel de interme-

diación financiera bancaria a la industria y al comercio privados es muy bajo. Por ejemplo, en Estados Unidos los porcentajes se ubican por arriba del 100%. Cabe mencionar que el financiamiento otorgado por la banca de desarrollo apenas significó una parte de la intermediación bancaria privada comercial.

— *Concentración en el otorgamiento del crédito bancario a los grandes acreditados*

La pequeña y mediana empresa que representa la mitad del PIB en México recibe poco apoyo del sector bancario privado que opera en México. Los grandes acreditados reciben una proporción elevada de la cartera total de créditos bancarios.

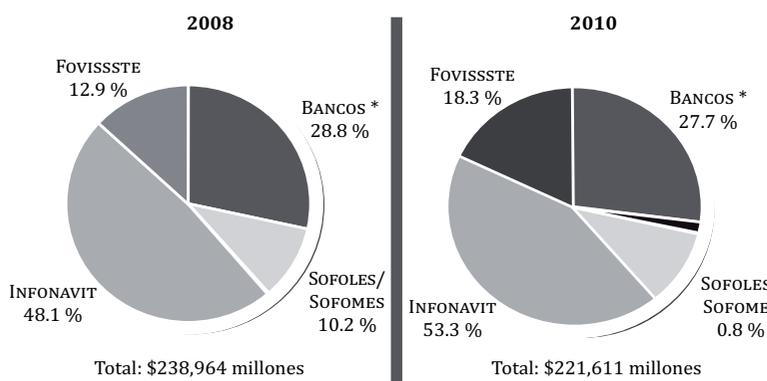
Los 300 créditos más grandes otorgados por BBV Bancomer significaron el 70.7% de la cartera de créditos del banco, el porcentaje para Banamex fue de 87%, para HSBC fue de 80.9%, para Santander fue de 81.8%, y para Banorte fue de 71.6%.

— *Colapso de la intermediación financiera no bancaria en el sector hipotecario de México*

Como consecuencia de la crisis financiera de 2008-2009, se colapsó la originación de cartera hipotecaria de los intermediarios financieros no bancarios (Sofoles y Sofomes).

En 2008, bancos y Sofoles/Sofomes, participaron en la originación de cartera con el 39% de la cartera crediticia, totalizando 93 mil 152 millones de pesos. En 2010 la originación de cartera se redujo a 63 mil 020 millones de pesos, significando una participación de 28.5%.

**ORIGINACIÓN DE CARTERA INDIVIDUAL: PARTICIPACIÓN DE MERCADO 2008-2010**



\* La cartera Hipotecaria Nacional se contabiliza bajo el grupo Bancario.

Fuente: Asociación Hipotecaria Mexicana.

La caída más dramática en la generación de cartera hipotecaria recayó en los Intermediarios financieros no bancarios (Sofoles/Sofomes). En 2008 originaron el 10% de la cartera hipotecaria del país, mientras que en 2010, originaron menos del 1%.

**TEMA 2: CALIDAD DE LA INTERMEDIACIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO**

— *Intermediación financiera de la Banca de Desarrollo de México rezagada*

En México, la intermediación de la banca de desarrollo se encuentra muy por debajo de países como Chile, España y Brasil. En 2010, los activos de la banca de desarrollo representaron 6.7% del PIB, y los créditos otorgados, 3.1%.

Estos datos contrastan con los que refleja la intermediación financiera de los citados países. Sólo el Banco de Estado de Chile, en el año de referencia tuvo activos por 18.1% del PIB, y otorgó créditos que representaron 10.7% del PIB, los datos respectivos para el BNDES de Brasil fueron de 14.9% y 4.6%, y los datos para el Instituto de Crédito Oficial de España fueron de 7.3% y 5.8%, respectivamente.

— *Banca de desarrollo: poco crédito y orientación de recursos a la gestión de Tesorería*

La gestión financiera de la banca de desarrollo en México se ha orientado fundamentalmente al manejo de los

**INDICADORES COMPARATIVOS INTERNACIONALES DE LA BANCA DE DESARROLLO**  
**Porcentajes del PIB**

Entidad	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Activos	Crédito										
<b>Banca de Desarrollo (México)</b>	<b>6.49</b>	<b>4.80</b>	<b>4.69</b>	<b>3.08</b>	<b>4.10</b>	<b>2.39</b>	<b>6.84</b>	<b>2.71</b>	<b>7.14</b>	<b>3.14</b>	<b>6.72</b>	<b>3.14</b>
NAFIN	2.45	1.71	1.86	1.13	1.34	0.66	2.15	0.75	2.39	0.94	2.28	0.94
BANCOMEXT	0.83	0.66	0.86	0.56	0.69	0.30	1.27	0.40	1.02	0.38	1.08	0.35
BANOBRAS	1.52	1.24	0.97	0.80	1.08	0.89	2.15	0.89	2.28	1.15	2.03	1.16
SHF	1.21	1.03	0.53	0.43	0.52	0.37	0.77	0.47	0.86	0.45	0.76	0.46
Financiera Rural	0.22	0.12	0.20	0.12	0.20	0.13	0.20	0.14	0.21	0.14	0.19	0.12
Banjercito	0.16	0.04	0.15	0.04	0.17	0.05	0.20	0.06	0.27	0.09	0.26	0.10
Bansefi	0.10	0.00	0.11	0.00	0.10	0.00	0.11	0.00	0.12	0.00	0.11	0.00
Banco Estado (Chile)	20.81	11.61	18.28	11.33	16.92	9.94	17.41	10.29	18.73	11.94	18.11	10.68
BNDES (Brasil)	8.15	2.19	7.91	2.21	7.61	2.44	9.23	3.07	12.30	4.37	14.94	4.58
Bancoldex (Colombia)	1.08	1.13	0.88	0.75	1.12	1.03	1.29	1.15	1.11	1.00	1.01	0.84
COFIDE (Perú)	1.39	0.34	1.19	0.31	1.18	0.36	1.34	0.40	1.27	0.44	1.19	0.48
Instituto de Crédito Oficial (España)	2.97	2.69	3.28	3.16	3.79	3.64	4.87	4.02	5.73	4.58	7.33	5.85

El aumento en la relación activo/PIB de 2008 y 2009 corresponde a un ajuste metodológico de la CNBV para incorporar los reportes.

Fuente: Elaborado por la UEC con información de la CNBV, Fondo Monetario Internacional e informes anuales de los bancos revisados.

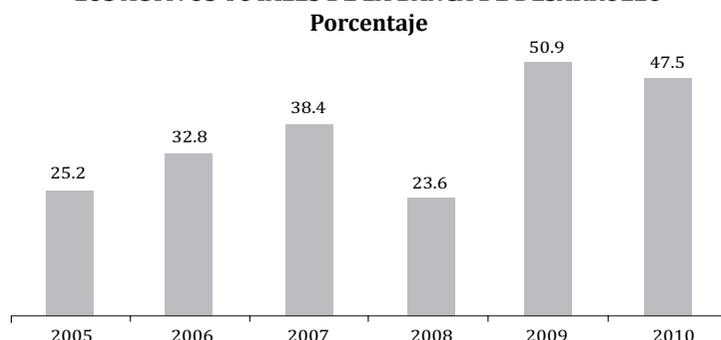
recursos financieros, destacadamente a la inversión de valores. Esta orientación propicia reducidos portafolios de créditos, cuyo monto representa sólo 3.1% del PIB, por debajo del 5% establecido en el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo.

Preocupa también que, como consecuencia de esta estrategia, la mitad de los recursos de la banca de desarrollo se encuentre ubicada en el rubro de disponibilidades.

— *Baja participación en el financiamiento al sector privado no financiero*

La contribución de la banca de desarrollo en el financiamiento interno al sector productivo privado del país, para el 2010, representó 0.8% del PIB, que se compara desfavorablemente con el 12.6% de los bancos comerciales, y el 2.2% de los Intermediarios Financieros no Bancarios. El FOVISSSTE otorga más recursos al sector privado que toda la banca de desarrollo en su conjunto.

**EVOLUCIÓN DE LAS DISPONIBILIDADES COMO PORCENTAJE DE LOS ACTIVOS TOTALES DE LA BANCA DE DESARROLLO**



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de Banxico y de la CNBV.

**TEMA 3: REGULACIÓN Y RESCATE FINANCIERO**

— *Rescate a Intermediarios financieros no bancarios a través de la SHF*

Como consecuencia de la crisis financiera de 2008-2009, los intermediarios financieros no bancarios experimentaron agudas pérdidas que pudieran haber generado riesgo sistémico, por lo que la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) instrumentó un paquete de apoyos crediticios y de garantías por un monto equivalente a 52 mil 963 millones de pesos, para el periodo que comprende de octubre de 2008 a abril de 2010, recursos que se distribuyeron a través de cinco programas.

**EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO TOTAL AL SECTOR PRIVADO NO FINANCIERO (Porcentaje del PIB)**

Concepto	Octubre-diciembre										Variación real	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TMC 2001-2010	2010-2009
<b>I. Financiamiento total al sector privado no financiero, financiamiento total</b>	<b>25.5</b>	<b>27.1</b>	<b>26.1</b>	<b>24.8</b>	<b>25.1</b>	<b>26.5</b>	<b>29.3</b>	<b>31.3</b>	<b>31.6</b>	<b>31.2</b>	<b>4.3</b>	<b>4.1</b>
1.1 Financiamiento total externo	7.8	8.3	7.6	6.4	6.1	6.3	6.5	7.7	7.1	6.9	0.6	3.8
1.1.1 Financiamiento externo directo	5.1	5.5	5.1	4.4	3.9	4.3	4.3	5.5	4.7	4.1	-0.5	-7.4
1.1.2 Emisión de deuda colocada en el exterior	2.7	2.8	2.6	2	2.2	2	2.2	2.3	2.4	2.8	2.5	25.8
<b>II. Financiamiento total interno al sector privado no financiero</b>	<b>17.7</b>	<b>18.9</b>	<b>18.5</b>	<b>18.4</b>	<b>19</b>	<b>20.2</b>	<b>22.8</b>	<b>23.6</b>	<b>24.5</b>	<b>24.2</b>	<b>5.6</b>	<b>4.1</b>
2.1 Bancos comerciales	9.4	9.2	8.4	8.5	9.3	10.9	12.9	12.5	12.7	12.6	5.3	4.8
2.2 Bancos de desarrollo	1.1	1.2	1.1	0.6	0.5	0.5	0.4	0.6	0.7	0.8	-1.6	20
2.3 Intermediarios no bancarios	1.8	2.2	2.4	2.7	2.8	2.6	2.1	2.8	2.4	2.2	4.8	-3.1
2.4 Emisión de instrumentos de deuda	1.3	1.6	1.9	1.9	1.7	1.6	1.6	1.7	2.1	2	7	4.9
2.5 INFONAVIT	4.1	4.6	4.8	4.8	4.6	4.6	4.7	4.8	5.4	5.4	5.3	6.3
2.6 FOVISSSTE	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.1	1.1	1.3	1.1		-8.4

**Datos complementarios**

Financiamiento total interno al sector privado no financiero sin INFONAVIT ni FOVISSSTE	13.6	14.2	13.7	13.6	14.4	15.6	17	17.6	17.9	17.7	5	4.4
Financiamiento total de los bancos	10.5	10.4	9.4	9	9.8	11.4	13.3	13.1	13.4	13.4	4.7	5.6

n.d. No determinado.

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de Banxico.

Estas acciones de salvamento financiero implicaron una recapitalización de la Sociedad Hipotecaria Federal con recursos públicos por 800 millones de pesos. Como consecuencia de esos rescates, la Sociedad Hipotecaria se quedó con cartera hipotecaria, que discrecionalmente está asignando para su administración a instituciones financieras.

— Fuertes erogaciones presupuestales al pago de intereses del rescate bancario

De 1995 a 2010 se han aplicado al rescate financiero, recursos presupuestarios (Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca) por 512 mil 857.4 millones de pesos. Estos recursos del presupuesto público se aplicaron íntegramente al pago de los intereses reales de la deuda FOBAPROA-IPAB, que no para amortizar el saldo de la deuda.

El costo fiscal del rescate bancario ascendió a 1.76 billones de pesos, representando el 13.12% del PIB. A diciembre de 2010, la deuda neta del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) asociada con el apoyo a los programas de rescate bancario ascendió a 773 mil 615 millones de pesos, equivalente al 5.9% del PIB.

**APOYOS CREDITICIOS DE LA SHF DESTINADOS A LOS PRODUCTOS DE VIVIENDA**

Productos	Monto	Distribución
	Millones de pesos	Porcentaje
<b>Total</b>	<b>52,963.0</b>	<b>100.0</b>
Garantías de liquidez	4,466.0	8.4
Créditos para adquisición y mejoramiento de vivienda	12,169.0	23.0
Créditos a la construcción	3,774.0	7.1
Instrumentos financieros respaldados por hipotecas	16,986.0	32.1
Garantías y seguros de crédito a la vivienda	15,568.0	29.4

Fuente: SHF, Estado actual de SHF y perspectivas 2010 (ASF Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2009).

**EROGACIÓN PARA LOS PROGRAMAS DE APOYO A AHORRADORES Y DEUDORES DE LA BANCA 1995-2010 (Millones de pesos)**

Año	Programas de Apoyo			Pasivos IPAB	PIB	Porcentaje del PIB
	Total	Ahorradores de la banca	Deudores de la banca <sup>1</sup>			
1995	15,000.0	15,000.0	-			
1996	20,500.0	20,500.0	-			
1997	39,786.1	38,906.2	879.9			
1998	10,106.8	8,105.7	2,001.1			
<b>Subtotal Fobaproa</b>	<b>85,392.9</b>	<b>82,511.9</b>	<b>2,881.0</b>			
1999	22,195.0	18,000.0	4,195.0	655,215.0		
2000	60,517.6	34,600.0	25,917.6	678,374.0		
2001	39,850.2	24,270.0	15,580.2	720,790.0		
2002	43,982.5	28,493.6	15,488.9	726,792.0		
2003	30,411.1	23,786.5	6,624.6	802,541.0	7,555,803.4	10.6
2004	44,935.3	24,665.0	20,270.3	773,146.0	8,574,823.2	9.0
2005	27,455.1	21,955.0	5,500.1	769,440.0	9,251,737.5	8.3
2006	38,600.1	33,456.8	5,143.3	774,621.0	10,379,091.0	7.5
2007	28,013.0	22,599.8	5,413.2	752,351.0	11,320,836.4	6.7
2008	30,042.6	26,523.4	3,519.2	786,143.0	12,181,256.1	6.5
2009	31,076.4	27,855.5	3,220.9	816,006.0	11,887,849.3	6.9
2010	13,720.8	11,327.5	2,393.3	835,527.0	13,075,798.2	6.4
<b>Subtotal IPAB 1999-2010</b>	<b>410,799.7</b>	<b>297,533.1</b>	<b>113,266.6</b>			
<b>Subtotal 1995-2010</b>	<b>496,192.6</b>	<b>380,045.0</b>	<b>116,147.6</b>			
<b>2011</b>	<b>16,664.8</b>					
<b>Total 1995-2011</b>	<b>512,857.4</b>					
<b>Costo Fiscal del Rescate al 31 de dic. de 2010</b>	<b>1,716,067.0</b>					

<sup>1</sup> Incluye los recursos canalizados a través del IPAB para cubrir obligaciones derivadas de dichos programas.

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta Pública 1995-2010 e Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y Deuda Pública e INEGI, Banco de Información Económica, Datos de acuerdo con la Modificación Metodológica utilizada ahora en INEGI, en el cálculo del PIB 2003-2010 y Estados Financieros Dictaminados del IPAB (2000-2010).

— *Cuotas IPAB, fuente limitada de recursos privados para el pago del rescate bancario*

Desde la creación del IPAB en 1999 y hasta 2010, las instituciones de banca múltiple han aportado 79 mil 803.4 millones de pesos, de los cuales, 75.0% se destinó a operaciones de saneamiento financiero y 25.0% a gastos de administración. El promedio anual de ingresos obtenidos por el IPAB por las cuotas pagadas de 1999 a 2010 es de 6 mil 650.2 millones de pesos, es equivalente al 15.5% del promedio anual de recursos públicos presupuestarios asignados a los Programas de Apoyo al Ahorro Bancario y Deudores de la Banca de 42 mil 738.1 millones de pesos. Esta fuente de repago del rescate bancario es muy limitada si se compara con el costo fiscal del rescate realizado por el Gobierno Federal en el mismo lapso.

<b>CUOTAS ORDINARAS ANUALES COBRADAS POR EL IPAB 1999-2010 (Millones de pesos)</b>	
<b>Año</b>	<b>Monto</b>
<b>Total</b>	<b>79,803</b>
1999	4,554
2000	5,626
2001	5,410
2002	5,018
2003	5,277
2004	5,852
2005	6,405
2006	6,697
2007	7,251
2008	8,549
2009	9,397
2010	9,767

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del IPAB.

**CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES**

En relación con este tema fundamental se identifica la siguiente problemática:

**TEMA 1: FORTALECIMIENTO DEL SAR Y DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO**

— *Elevado costo de la reforma de pensiones al ISSSTE*

El costo fiscal inicial de la transición de la reforma de pensiones del ISSSTE fue muy elevado, aproximadamente del 3% del PIB. Adicionalmente, se han incrementado las transferencias presupuestarias al IMSS e ISSSTE. En el primer caso, en el 2001, las transferencias presupuestarias ascendían a 61 mil millones de pesos, y en el 2010 fueron de

159.4 mil millones de pesos, con un crecimiento medio real anual de 5.1% para el periodo 2001-2010. Por su parte, el ISSSTE en 2001 recibió transferencias del gobierno por 11.4 mil millones de pesos, y en el 2010, recibió 99.6 mil millones de pesos, lo que significó un crecimiento real promedio anual para el lapso considerado de 9.8%.

En el 2010 las transferencias presupuestarias globales representaron 280.16 mil millones de pesos, que representan el 109.5 % del costo financiero de la deuda pública cuyo monto fue de 255.76 mil millones de pesos en 2010.

— *Riesgos más elevados por modificaciones al régimen de inversión de los fondos pensionarios*

Entre las modificaciones recientes realizadas al régimen de inversión destacan el incremento en los límites de inversión en renta variable, la ampliación del universo de países elegibles para invertir y para adquirir monedas, y los ajustes realizados a la inversión en Certificados de Capital de Desarrollo (CKD) para hacer más eficiente su operación. Resulta importante señalar que la inclusión de un mayor número de clases de activos, vehículos y países en el Régimen de inversión de los fondos pensionarios exige la adecuación del modelo e infraestructura empleada para la supervisión financiera y evaluación de riesgos de las inversiones de las Siefores, dada la turbulencia financiera internacional actual.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Destacan las siguientes modificaciones: a) Se permitió a las Siefores adquirir más del 35 por ciento de una emisión de CKD, siempre que existiera una coinversión del promovente, administrador u otros inversionistas extranjeros calificados (al menos 20 por ciento) y que no hubiera conflicto de interés, b) Se amplió el universo de países elegibles para invertir y adquirir sus monedas, incorporando a los países miembros de la OCDE que cuentan con tratados comerciales con México (Chile, Israel, Noruega), c) Se amplió el margen para replicar índices accionarios internacionales autorizados, facilitando la operación, d) Se eliminó el límite máximo agregado por nivel de calificación crediticia y e) Se permitió a las Siefores otorgar mandatos de inversión a terceros, siempre respetando el régimen de inversión y los límites vigentes, lo cual les dará un valor agregado a las administradoras al permitirles utilizar la experiencia de los manejadores para realizar inversiones en otras regiones del mundo.

**TRANSFERENCIAS PRESUPUESTARIAS IMSS-ISSSTE  
(Miles de millones de pesos)**

Año	IMSS		ISSSTE		Total
	Original	Obtenido	Original	Obtenido	
2001	62.2	61.0	11.1	11.4	72.4
2002	65.9	69.2	13.5	15.4	84.6
2003	73.8	73.2	21.3	23.6	96.8
2004	80.2	83.6	24.6	22.2	105.8
2005	89.2	92.8	31.0	31.9	124.7
2006	104.1	104.1	41.4	39.2	143.2
2007	107.8	118.6	48.6	66.0	184.6
2008	120.6	123.5	33.0	75.9	199.5
2009	132.9	144.2	58.0	99.6	243.8
<b>2010</b>	<b>155.1</b>	<b>159.4</b>	<b>76.0</b>	<b>120.7</b>	<b>280.2</b>
TMC 2001-2010	4.6%	5.1%	17.1%	22.8%	9.8%
Variación real 10/09	11.9%	5.9%	25.5%	16.2%	10.1%

Fuente: Elaborado por la UEC con Datos de la Cuenta Pública 2001-2010, SHCP.

— *Falta una evaluación integral más estricta del valor del rendimiento del portafolio pensionario*

Los recursos administrados por las Afores ascendieron a 1 mil 384.9 millones de pesos. Esta cifra equivale al 10.5 % del PIB. No se cuenta con un estudio del impacto de largo plazo de la reducción de la minusvalía de los fondos pensionarios en el rendimiento de dichos fondos. Asimismo, falta una presentación por estrato de ingreso de cuánto sería el monto promedio mensual de las pensiones de los jubilados.

— *Efecto negativo de la evolución de las aportaciones como consecuencia de la crisis de 2008 y 2009*

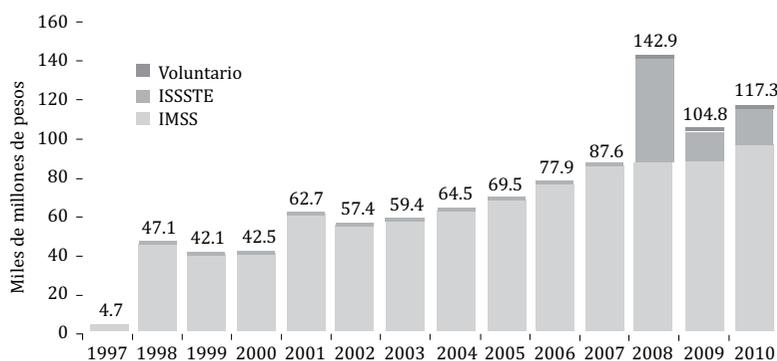
Las aportaciones para el 2009 y 2010 fueron inferiores a las obtenidas en el 2008, en particular por la caída de las del ISSSTE.

— *Crecimiento muy elevado en el pago de las pensiones y jubilaciones IMSS e ISSSTE*

El pago de pensiones y jubilaciones del ISSSTE para el 2010, ascendió a 92 mil 419.1 millones de pesos, con un crecimiento de 16.2% en términos reales respecto a 2009. Para el periodo 2002-2010, se mantuvo un crecimiento real de dos dígitos (11.0%).

Por su parte, el pago de pensiones y jubilaciones del IMSS para el 2010, ascendió a 164 mil 256.9 millones de pesos, con un crecimiento de 10.6% en términos reales respecto a 2009, tasa que duplicó la tendencia histórica del periodo 2002-2010 (5.95%).

**EVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES  
(Miles de millones de pesos)**



Cifras al cierre de cada año.  
Fuente: CONSAR.

3.1.2 Funciones de Gobierno

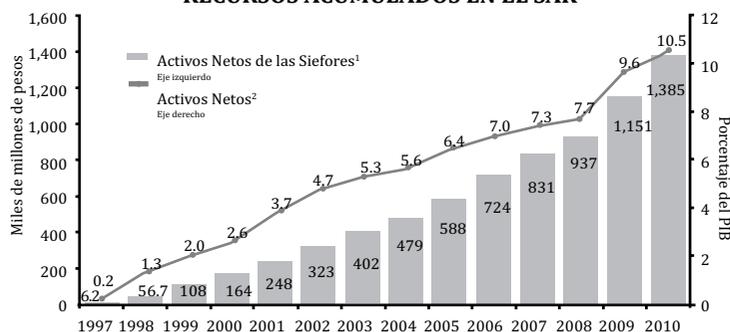
PODER LEGISLATIVO

— *Evolución del gasto ejercido por el Poder Legislativo*

Durante el periodo 2003-2010, el Presupuesto Ejercido por el Poder Legislativo se incrementó a una tasa promedio anual de 3.9% en términos reales, lo que representó en perspectiva mayores ingresos en beneficio de las tareas legislativas, aunque es de advertirse una tendencia descendente del presupuesto en términos reales desde 2009.

Para el ejercicio fiscal 2010, el presupuesto ejercido por el Poder Legislativo ascendió a

**RECURSOS ACUMULADOS EN EL SAR**



<sup>1</sup> Activos netos de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES).

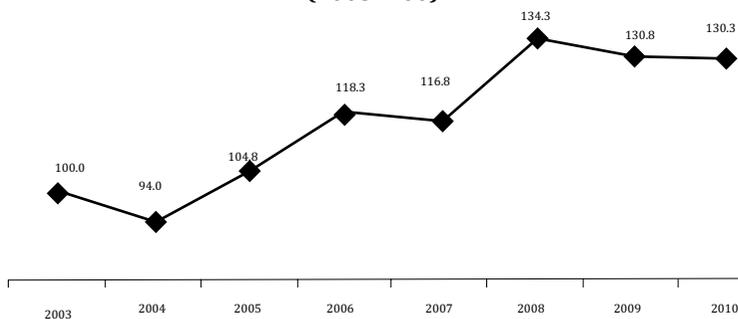
<sup>2</sup> PIB nominal promedio, Base 2003, de los cuatro trimestres de cada año. Cifras al cierre de cada periodo.

Fuente: CONSAR.

PAGO DE PENSIONES Y JUBILACIONES (Millones de pesos)											
Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TMC 2002-2010	Var. Real 10/09
<b>ISSSTE</b>											
Original		29,000.0	28,737.8	36,044.1	39,762.3	44,711.8	39,055.9	40,172.4	56,245.5	5.2	34.1%
Recursos Propios	9,354.9	8,084.3	10,795.1	9,987.7	11,323.6	1,466.0	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
Subsidios y Apoyos Fiscales	15,394.2	23,593.3	22,221.8	30,976.9	35,168.6	51,467.5	63,476.0	76,230.1	92,419.1	18.2	17.8%
<b>Ejercido Total</b>	<b>24,749.1</b>	<b>31,677.6</b>	<b>33,016.9</b>	<b>40,964.6</b>	<b>46,492.2</b>	<b>52,933.5</b>	<b>63,476.0</b>	<b>76,230.1</b>	<b>92,419.1</b>	<b>11.4</b>	<b>11.0%</b>
<b>IMSS</b>											
Original	64,107.0	75,346.0	75,835.4	85,419.2	86,439.0	99,109.1	120,006.0	128,239.0	150,169.6	4.7	12.2%
Recursos Propios	24,180.4	23,224.8	29,675.1	29,744.6	32,288.3	39,528.9	46,887.2	50,611.4	60,115.3	5.5	13.8%
Subsidios y Apoyos Fiscales	39,606.0	42,978.1	50,280.5	55,637.4	64,517.4	70,004.2	77,717.3	91,690.4	104,141.6	6.2	8.8%
<b>Ejercido Total</b>	<b>63,786.4</b>	<b>66,202.9</b>	<b>79,955.6</b>	<b>85,382.0</b>	<b>96,805.8</b>	<b>109,533.1</b>	<b>124,604.5</b>	<b>142,301.8</b>	<b>164,256.9</b>	<b>5.9</b>	<b>10.6%</b>

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta Pública 2002-2010.

**ÍNDICE DEL GASTO EJERCIDO POR EL PODER LEGISLATIVO EN  
TÉRMINOS REALES 2003-2010  
(2003=100)**



Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003-2010.

9 mil 918 millones de pesos, cifra superior en 3.9% a lo autorizado y menor en 0.46% que el ejercido en 2009, en términos reales, destacando el presupuesto de la Cámara de Diputados que representa el 50% del total.

Respecto de lo presupuestado, se registró un aumento por 368 millones de pesos en el gasto ejercido por el Poder Legislativo, ocasionado principalmente por la contratación de personal de honorarios adicional para la conformación de las Comisiones Especiales

**PRESUPUESTO EJERCIDO POR EL PODER LEGISLATIVO  
2008-2010  
(Millones de pesos)**

Año	Poder Legislativo	Cámara de Diputados	ASF	Cámara de Senadores
2010	9,918.0	4,921.9	1,393.7	3,602.4
2009	9,559.4	5,271.9	1,265.8	3,021.7
2008	9,318.4	4,779.8	1,173.4	3,365.2

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2010, SHCP.

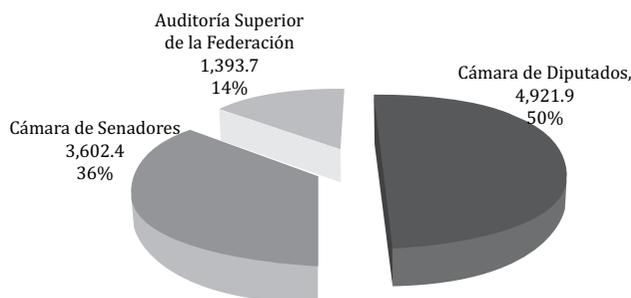
y por el incremento salarial a los niveles de base y sindicalizado.

Influyó también que la ASF contratara personal para apoyar los programas de Fiscalización del Gasto Federalizado y del Derecho Petrolero y que la Cámara de Senadores requiriera ampliaciones para continuar con la construcción y equipamiento de la nueva Sede del Senado de la República. De esta forma, los presupuestos ejercidos por las entidades que conforman el Poder Legislativo fueron:

— *Reducida duración de los periodos de sesiones respecto a otros países*

En un estudio del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) sobre el Congreso Federal Mexicano<sup>12</sup> se muestra que, después de Costa Rica, México es el país con el periodo de sesiones más corto de una muestra de países de América Latina.

**PRESUPUESTO EJERCIDO POR EL PODER LEGISLATIVO 2010  
(Millones de pesos)**



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010, SHCP.

<sup>12</sup> María Amparo Casar Pérez, ¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?, Serie "El Uso y el Abuso de los Recursos Públicos", CIDE, México, septiembre 2011.

**DURACIÓN DE LOS PERIODOS DE SESIONES**

País	Días
Chile	337
Venezuela	313
Brasil	310
Uruguay	290
Argentina	275
Perú	249
Colombia	246
<b>México</b>	<b>195</b>
Costa Rica	183

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del estudio "¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?", Serie El Uso y el Abuso de los Recursos Públicos, CIDE.

De acuerdo con el estudio, los legisladores mexicanos se encuentran en periodo ordinario de sesiones únicamente 195 días al año, en contraste con países como Chile, Brasil y Venezuela, donde sus legisladores sesionan más de 309 días naturales. Así, los legisladores mexicanos sesionan anualmente, a penas poco más de la mitad de lo que sesionan sus homólogos chilenos y poco más del 60% de lo que sesionan en Venezuela y Brasil.

— *Trabajo Legislativo*

En 2010, se sometieron a consideración del Poder Legislativo 1 mil 753 iniciativas, de las cuales 1 mil 694 fueron presentadas por los partidos políticos representados en el Congreso, 20 por el Ejecutivo Federal, 22 provinieron de las Legislaturas Estatales y 17, de las Comisiones Ordinarias del Congreso.

Del total, 33 iniciativas fueron aprobadas y 18 publicadas en el DOF; 35 se dictaminaron en sentido negativo, y un proyecto legislativo quedó pendiente de aprobación en las Legislaturas Estatales por tratarse de una Reforma Constitucional.

De esta forma, 2 de cada 100 iniciativas presentadas fueron aprobadas y una de cada 100 fue publicada en el DOF. Asimismo, se gestionaron 14 trámites legislativos para informar al Congreso en relación con la ausencia del Presidente de la República del territorio nacional. Se dio seguimiento a 86 decretos de ley, reformas o adiciones, convenios y acuerdos internacionales para su publicación en el DOF.

Por otro lado, se tramitaron 868 puntos de acuerdo, se aprobaron 21 instrumentos internacionales y se ratificaron 142 nombramientos de diplomáticos, magistrados de tribunales fiscales, miembros de juntas de gobierno de organismos descentralizados públicos, de grados militares, navales y funcionarios superiores.<sup>13</sup>

En ese periodo, la Cámara de Diputados aprobó 10 nuevas leyes, 107 reformas, adiciones y derogaciones, 9 reformas constitucionales y 11 decretos. El 94% de las iniciativas presentadas en el Congreso fueron suscritas por Diputados Federales.<sup>14</sup>

**CÁMARA DE DIPUTADOS**  
**Estadística de Actividades Legislativas realizadas durante el año 2010**

Concepto	Situación	Primer Año de Ejercicio/ Segundo Periodo	Segundo Año de Ejercicio/Primer Periodo
Sesiones	Número	32	40
	Presentadas	517	541
Iniciativas	Aprobadas	13	10
	Desechadas	3	0
	Pendientes	501	531
Proposiciones	Presentadas	486	1,092
	Aprobadas o Resueltas	45	25
	Desechadas	3	0
	Pendientes	438	1,067
Minutas enviadas a la Colegisladora	Enviadas	43	53
Excitativas	Presentadas	43	38
	Aprobados	63	74
Dictámenes negativos de minutas e iniciativas	Aprobados	74	87
Dictámenes negativos de proposiciones con punto de acuerdo	Aprobados	29	43
Permisos constitucionales aprobados (consideraciones, ratificaciones, nombramientos y permisos para trabajar en gobiernos extranjeros)	Aprobados	11	11

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010, SHCP.

<sup>13</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010.

<sup>14</sup> Conforme al INFOPAL.

— *Nuevos Reglamentos del Senado de la República y de la Cámara de Diputados*

La necesidad de una reglamentación independiente para cada una de las Cámaras que integran el H. Congreso de la Unión se empezó a atender cuando se publicó el 4 de junio de 2010, en el DOF, el Reglamento del Senado de la República, en el que se norman aspectos como: los derechos y obligaciones de los Senadores; el régimen de responsabilidades y la disciplina parlamentaria; lo relativo a los Grupos Parlamentarios; la ordenación y desahogo de los debates en los asuntos del Orden del Día; la descripción del procedimiento legislativo; los plazos perentorios a las comisiones ordinarias para la dictaminación de las iniciativas que son presentadas; la regulación de las comparecencias para el caso del Informe Presidencial y el Cabildeo, entre otros.

Por otro lado, el 24 de diciembre de 2010, se publicó en el DOF, el Reglamento de la Cámara de Diputados, entre sus principales aportaciones destaca: agilizar los procesos parlamentarios, y el establecimiento de un plazo perentorio a las comisiones ordinarias para la dictaminación de las iniciativas que son presentadas ante el Pleno.

Asimismo, sobresale la incorporación de procesos tecnológicos que permitan ciclos eficientes, eficaces y sustentables en armonía con el medio ambiente y que den lugar a acciones positivas como el ahorro de energía, la disminución de los costos, la eliminación de desechos y, en general, todos aquellos elementos que lleven a la Cámara a ejercer sus acciones con procesos inteligentes, limpios, eficientes y a bajo costo; la inclusión de una Sección Segunda dedicada a la Discusión de la Cuenta Pública así como un Capítulo relativo a la discusión de las reformas constitucionales y otro referente a las Controversias Constitucionales, entre otras adiciones importantes.

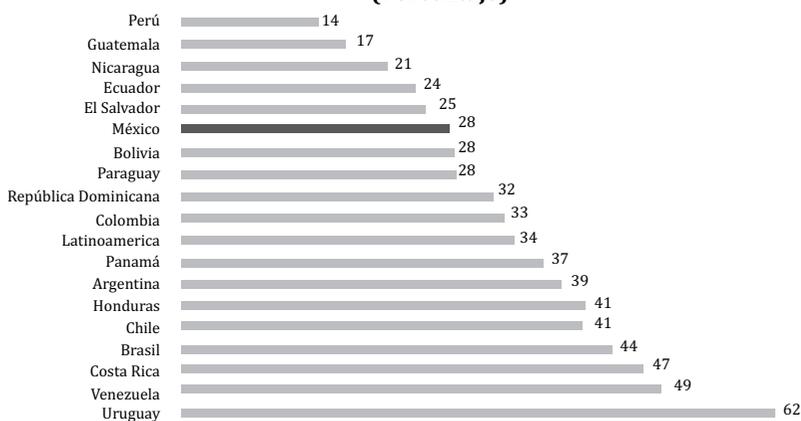
— *Indicadores de Confianza en el Congreso*

De acuerdo con información del Latinobarómetro 2010, México reporta un bajo nivel de confianza en su

Congreso al alcanzar un nivel del 28%, mientras que para el conjunto de países latinoamericanos el porcentaje asciende a 34%, lo que muestra una opinión poco favorable de los ciudadanos en sus representantes.<sup>15</sup>

En países como República Dominicana, Colombia, Honduras, Costa Rica y Venezuela, la opinión de la ciudadanía resultó más favorable sobre sus Congresos que la que se tiene sobre la de México.

**ÍNDICE DE CONFIANZA EN EL CONGRESO DE PAÍSES SELECCIONADOS, 2010 (Porcentaje)**



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de Latinobarómetro 2010.

**PODER JUDICIAL**

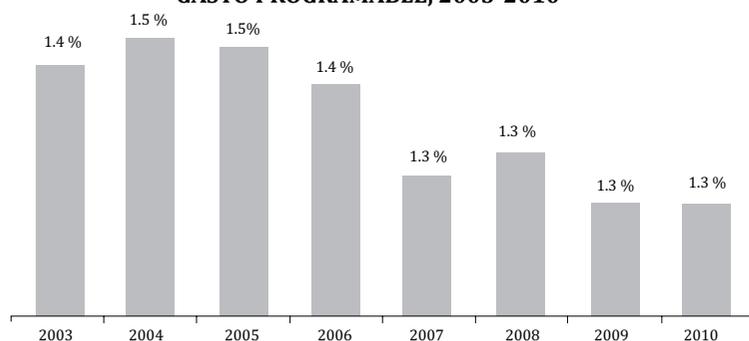
— *Presupuesto del Poder Judicial de la Federación*

Durante 2003-2010, el presupuesto ejercido por el PJF como proporción del gasto programable observó una tendencia decreciente, situación que resulta significativa si se considera que el acceso, impartición y solución de conflictos jurídicos constituyen grandes retos para México.

Para el ejercicio 2010, en específico, el PJF ejerció un presupuesto de 33 mil 892.2 millones de pesos, cifra que representó un incremento nominal de 7.4% respecto del ejercicio 2009 (31 mil 380.0 millones de pesos) y de 3.5% en términos reales. Su participación dentro del Gasto Programable Devengado del Sector Público Presupuestario fue de 1.28%, similar a la observada en 2009.

<sup>15</sup> Cfr: <[www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp](http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp)>.

**GASTO EJERCIDO POR EL PODER JUDICIAL COMO PROPORCIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE, 2003-2010**



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP.

El CJF concentró el 84.7% del presupuesto del PJF, le siguió la SCJN con el 9.7% y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con el 5.6%. El CJF ejerció un presupuesto de 28 mil 715.9 millones de pesos, cifra superior en 3.9% respecto a lo presupuestado originalmente.

El mayor ejercicio fue motivado, principalmente, por las transferencias de recursos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la construcción de la Ciudad Judicial Federal en el municipio de Zapopan, Jalisco y para la atención de los casos de la guardería ABC y los hechos acontecidos en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca. Por tipo de gasto, se observó una reducción del Gasto Corriente en 1.5% y un aumento de 2,113.7% en relación con el presupuesto original en su gasto de inversión.

La SCJN, por su parte, ejerció en 2010 un presupuesto de 3 mil 271.8 millones de pesos, cifra inferior en 26.9% respecto a la asignación original. Este comportamiento, en términos de la clasificación económica del gasto, se debió principalmente al menor ejercicio presupuestario en los capítulos de Servicios Personales (10.9%), Materiales y Suministros (14.6%), Servicios Generales (43.6%), Bienes Muebles e Inmuebles (83.1%) y Obra Pública (77.5%).

Por lo que corresponde al TEPJF, éste ejerció 1 mil 904.5 millones de pesos en 2010, lo que representó un decremento del 0.3% respecto a lo programado originalmente. Los recursos se destinaron a la operación de la entidad para que pudiera realizar su función principal como órgano especializado del PJF

en materia electoral (máxima autoridad jurisdiccional), para resolver en forma definitiva e inatacable cualquier diferendo o controversia, con base en la Constitución y la ley.

— *El Precio del Respeto al Voto*

Con base en un estudio del CIDE, se determinó que el presupuesto asignado al TEPJF desde su incorporación al Poder Judicial en 1996, ha crecido de manera importante, sin estar sustentado en su carga de trabajo.<sup>16</sup>

El estudio muestra que los criterios de asignación presupuestal no obedecen a cargas de trabajo; que los costos de resolución por asunto, en promedio, superan los de países latinoamericanos en igualdad de circunstancias; y que los altos sueldos y prestaciones recibidos por el personal del TEPJF, especialmente en mandos superiores, no se justifican en una mayor productividad.

El análisis concluye que la estructura burocrática de esta instancia refleja distracción de recursos humanos en áreas no vinculadas con el objetivo institucional y que las características de un árbitro jurisdiccional sobrio, austero y eficiente, desafortunadamente siguen siendo retos para el Tribunal.

— *Indicadores de Gestión*

El PJF elabora su proyecto de presupuesto sin indicadores estratégicos y de gestión que guarden vinculación con los objetivos y metas de los programas federales. Alternativamente, el PJF mantiene indicadores de desempeño que están correlacionados con los compromisos establecidos en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.

— *Insuficiente Capacidad de Atención a Usuarios del Sistema Judicial Federal*

De acuerdo con los indicadores judiciales establecidos por el CJF, se pueden identificar diversos problemas

<sup>16</sup> Eduardo Román González, *¿Democracia a cualquier precio? El suntuoso Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, CIDE, noviembre 2011.

que continúan presentes en el PJF, tales como: la insuficiente cantidad de magistrados y jueces de Distrito; y una abultada burocracia auxiliar insuficientemente capacitada.

De manera adicional se plantean importantes retos de dotación de infraestructura tecnológica, acceso electrónico para la comunicación y agilización de las funciones jurisdiccionales; una necesidad permanente de capacitación del personal para disminuir indicadores negativos como son el alto índice de litigiosidad; la elevada tasa de asuntos pendientes; y la baja calidad de las sentencias jurisdiccionales emitidas.

— *Costos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

De acuerdo con un estudio que evalúa el desempeño de la SCJN realizado por el CIDE,<sup>17</sup> de 2003 a 2010, el presupuesto autorizado de la SCJN creció a una tasa promedio anual de 10.5%, pese a la existencia de importantes subejercicios en este periodo.

El monto ejercido por la SCJN en 2010 (3 mil 271.8 millones de pesos) representa una importante proporción del total del gasto realizado por todo el sistema del Poder Judicial en las Entidades Federativas, dicha situación es crítica si se considera que la mayor actividad de litigios es realizada por la jurisdicción del ámbito local.

El análisis referido señala que la sobredotación de recursos a la SCJN se aprecia también en un comparativo con otros países, ya que el gasto ejercido en 2010 por las Cortes y Tribunales conjuntos de los Estados Unidos, Canadá, Alemania, España, Colombia y Perú, representa apenas el 85% del presupuesto ejercido por la Corte mexicana en ese mismo año.

El estudio señala que el costo que representa la SCJN no se sustenta en la productividad del ente, pues el porcentaje de asuntos resueltos al año respecto a los asuntos que ingresan, es menor en la SCJN (94%) que en las entidades equiparables de Alemania (96% de productividad con un gasto equivalente al 13.4% con

el de la SCJN), Colombia (112% de productividad con un gasto equivalente al 3.3% de la SCJN), Perú (137% de productividad con un gasto equivalente al 2.9% de la SCJN) o España (146% con un gasto equivalente al 12.8% de la SCJN).

La SCJN también tiene una posición desfavorable al comparar el número total de funcionarios (3 mil 116) existente en 2010 con los de los más altos tribunales de otros países: Estados Unidos 483 funcionarios, España 278, Canadá 209, Perú 175, Alemania 167, Colombia 146 y Chile 75.<sup>18</sup>

Respecto de los sueldos, el promedio anual de remuneraciones de los ministros mexicanos en 2010 fue de 4 millones 316 mil 542 pesos, sin considerar las prestaciones adicionales previstas en su manual de percepciones, superior a las de los estadounidenses (44% mayor), los alemanes (62%), los españoles (86%), los colombianos (134%) y más del triple que los peruanos.

Es pertinente señalar que, en opinión de miembros del PJF, dicha información no es del todo exacta, al señalar como ejemplo de una alta burocratización del Máximo Tribunal, el hecho de que el Presidente de la Corte mexicana cuenta con un *staff* excesivo para sus funciones y que los Presidentes de otros Poderes Judiciales, realizan las mismas funciones con menor personal. En lo que sí coinciden todas las posturas es que el gasto corriente seguirá dañando la legitimidad institucional si éste no potencia la actividad jurisdiccional, ya que no se trata de crear más Circuitos de Distrito, Tribunales Colegiados con su estructura tripartita, más personal administrativo o comprar nuevos y suntuosos edificios para no incurrir en subejercicios presupuestales, sino de mejorar el sistema competencial del Poder Judicial mexicano para hacer más eficiente la impartición de justicia en México.

— *Transformación de la Cultura de Litigio*

Se ha señalado en diversos foros académicos que es necesario transformar el diseño institucional que afecta a los poderes judiciales del país, mediante el fortalecimiento de la profesionalización y el

<sup>17</sup> Magaloni Kerpel, A. L. y Elizondo Mayer-Serra, “¿Por qué nos cuesta tanto dinero la Suprema Corte?”, CIDE, octubre 2010.

<sup>18</sup> El número de funcionarios en los países referidos en 2010 es similar al existente en 2009.

principio de definitividad de sus fallos. Inicialmente ello disminuiría costos por asunto, incrementaría la certeza y seguridad jurídica y respetaría más el ámbito de competencias local *versus* el federal. Lo anterior obedece a la lógica de que juicios con tres instancias o etapas procesales, benefician a quienes cuentan con mayores recursos económicos para sostenerlos.

— *Reformas Constitucionales en Materia de Amparo*

Desde la perspectiva académica, las nuevas reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos y la instauración del control constitucional de tipo difuso sustentado por la SCJN, así como el Sistema Jurídico Mexicano, han evolucionado a un modelo de descentralización y mayor interacción con distintos estratos sociales.

Especialistas señalan que, en el presente, es constitucional que un criterio jurisprudencial sea válido únicamente para un solo circuito y la comunidad jurídica se ajuste a que ya no existan imperativos categóricos absolutos emitidos en una sola respuesta correcta a un problema jurídico válido para todo el país. La esencia jurídica de este nuevo instrumento normativo es potenciar el acceso a la protección de los derechos, no sólo de individuos sino ahora también de clases. Lo anterior conlleva a actualizar la piedra de toque del sistema de control jurisdiccional de las leyes en este país, además de ser una Ley que cuenta con el consenso académico, judicial y social.<sup>19</sup>

— *Incumplimiento de la Garantía Constitucional para la Impartición de Justicia*

Durante 2010, continuó la percepción ciudadana del incumplimiento a la garantía constitucional del derecho a la impartición de justicia pronta y expedita, como lo establece la legislación aplicable. La implementación de la oralidad en México sigue presentando atrasos en su instrumentación y en algunos casos, como en el norte del país, estos juicios han provocado serios cuestionamientos para el Poder Judicial.

<sup>19</sup> J. R. Cossío Díaz, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y profesor de derecho constitucional en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

SECTOR GOBERNACIÓN

— *Presupuesto asignado a la Secretaría de Gobernación*

En 2010, el presupuesto ejercido por la SEGOB fue de 14 mil 279.6 millones de pesos, cifra superior en 70.6% en relación con la asignación original. Este comportamiento se explica principalmente por la resectorización del Órgano Administrativo Desconcentrado “Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, el cual pasó de la Secretaría de Seguridad Pública a la SEGOB, implicando la transferencia de recursos en apego al mandato establecido en el artículo vigésimo sexto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2010.

De los recursos erogados, 9 mil 271.2 millones de pesos correspondieron a gasto directo, monto superior en 15.5% en relación con la asignación original y 5 mil 008.4 millones de pesos fueron subsidios, cantidad mayor en 1,358.9% a lo presupuestado.

Del gasto programable devengado en la SEGOB, destaca que el gasto corriente ejercido fue 66.9% mayor que lo originalmente presupuestado, como consecuencia de lo ejercido en materiales y suministros, cuyo monto fue mayor a lo presupuestado en 153.6%; y el gasto de inversión fue mayor a lo originalmente presupuestado en 276.4%.

— *Avances en la identificación ciudadana*

La asignación y uso de la Clave Única de Registro de Población (CURP), continúa su proceso. La SEGOB reportó que al cierre del ejercicio, se asignaron 107.4 millones de CURP en la Base de Datos Nacional, lo que significa que en una unidad de medida del 100%, se alcanzó el 129.5%, con lo que se superó la meta, debido a que la población demandó en mayor cantidad este servicio.

La SEGOB avanzó en la consolidación del *Servicio Nacional de Identificación Personal*, mediante la modernización integral del Registro Civil y del Registro Nacional de Población e Identificación Personal. En relación con el Servicio Nacional de Identificación Personal (SNIP) destaca que se establecieron los lineamientos técnico-operativos para el resguardo de los datos de identidad de las personas (vivenciales,

<b>GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA SEGOB, 2010</b> (Millones de pesos)					
CONCEPTO	PRESUPUESTO 2010			VARIACIÓN PORCENTUAL	
	ORIGINAL	MODIFICADO	EJERCIDO	Ejercido/ Original	Ejercido/ Modificado
<b>TOTAL</b>	<b>8,370.6</b>	<b>14,281.6</b>	<b>14,279.6</b>	<b>70.6</b>	<b>-0.01</b>
<b>GASTO CORRIENTE</b>	<b>8,224.1</b>	<b>13,730.1</b>	<b>13,728.2</b>	<b>66.9</b>	<b>-0.01</b>
Servicios Personales	4,539.2	4,840.1	4,840.1	6.6	0.00
Gastos de Operación	3,015.5	3,395.6	3,393.8	12.5	-0.05
Materiales y Suministros	149.8	380.1	379.9	153.7	-0.05
Servicios Generales	2,865.8	3,015.5	3,013.9	5.2	-0.05
Subsidios	343.3	5,008.4	5,008.4	1,358.9	0.00
Otros de Corriente	326.2	486.0	485.9	49.0	-0.02
<b>GASTO DE INVERSIÓN</b>	<b>146.5</b>	<b>551.5</b>	<b>551.4</b>	<b>276.4</b>	<b>-0.02</b>
Inversión Física	146.5	551.5	551.4	276.4	-0.02
Bienes Muebles e Inmuebles	0.0	381.5	381.4		-0.03
Obra Pública	146.5	170.0	170.0	16.0	0.00

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP.

jurídicos y biométricos); y se efectuaron pruebas piloto en el DF y Guanajuato con el fin de revisar los procedimientos para el registro de elementos biométricos de las personas y la operación de los equipos que se utilizarán.

— *Tareas Pendientes en el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)*

México, por su ubicación geográfica y por la dinámica de su proceso de desarrollo, está sujeto al impacto de gran cantidad de fenómenos naturales y antrópicos que anualmente causan importantes daños, pérdidas económicas y, lamentablemente, también vidas humanas.<sup>20</sup> Asimismo, el calentamiento global constituye un importante generador de distintos tipos de fenómenos destructivos (inversión térmica, deforestación, escasez de agua) que cada día dañan en grados más peligrosos la posibilidad de vivir en un medio ambiente sustentable para la supervivencia humana.

La ineludible obligación en esta materia, para los tres órdenes de gobierno, consiste en superar, mediante actividades de planeación, operación y coordinación, dificultades como: la débil articulación entre investigadores y el SINAPROC, los insuficientes

reconocimientos de los efectos adversos de los desastres en la población y el rezago en la infraestructura para el monitoreo e información geográfica sistematizada.

— *Atención de Desastres Naturales*

Los desastres naturales en 2010 obligaron al Gobierno Federal a destinar recursos adicionales en 20 mil 299.5 millones de pesos, motivando en dicho ejercicio fiscal una aportación al FONDEN por 23 mil 987.4 millones de pesos.<sup>21</sup>

Como parte de la estrategia preventiva, se autorizaron durante ese año 11 proyectos preventivos a los que se destinaron 289 millones de pesos con cargo al FOPREDEN y se contrató un esquema de protección financiera por 290 millones de dólares con cobertura para terremotos y huracanes provenientes del Océano Pacífico y el Océano Atlántico.<sup>22</sup>

Cabe destacar que a través del FONDEN, se autorizaron casi 9 mil millones de pesos para atender infraestructura dañada por los desastres naturales. Los estados que más recursos recibieron fueron Baja California (2 mil 272 millones de pesos) y Veracruz (2 mil 156 millones de pesos). Adicionalmente, esta

<sup>20</sup> Secretaría de Gobernación, *Información Geoespacial y toma de decisiones: Actualidad y retos*.

<sup>21</sup> Cuenta Pública 2010.

<sup>22</sup> Cuarto Informe de Labores, Secretaría de Gobernación.

estrategia se vio reforzada mediante la aportación de recursos por parte de los estados.

— *El Fenómeno Migratorio*

Los factores que alimentan el fenómeno migratorio en México son el desempleo y la falta de oportunidades económicas en el país, lo que motiva a sus ciudadanos a migrar de manera informal en busca de mejores condiciones de vida, dando origen a rutas migratorias, como es el caso de la frontera entre México y Estados Unidos.<sup>23</sup>

En efecto, el principal corredor migratorio es el de México-Estados Unidos.<sup>24</sup> El Banco Mundial afirma que México es el principal país expulsor de emigrantes en el mundo, ya que durante 2010 la población que emigró de forma permanente y temporal hacia los Estados Unidos en busca de mejores oportunidades de empleo, fue de 11.9 millones de mexicanos, de los cuales, alrededor de 400 mil personas se quedaron a laborar de manera permanente.

La vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes en México ha sido extrema, sobre todo, ante casos de secuestro.<sup>25</sup> Se trata de un delito que vulnera los derechos humanos de los migrantes a la libertad, la legalidad, la seguridad jurídica, la integridad e inclusive, el derecho a la vida.

La legislación en la materia ha sido calificada como obsoleta, resultado de una diversidad de modificaciones que no cuentan con un enfoque más integral. Se requiere sustentar en los compromisos adquiridos por el Estado, en el orden jurídico internacional y en su propia filosofía de articulación de la dinámica migratoria con los procesos de desarrollo, el bienestar de los habitantes y el respeto a los derechos humanos de todas las personas.

<sup>23</sup> Foro Internacional de Derechos Humanos.

<sup>24</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México*, febrero 2011.

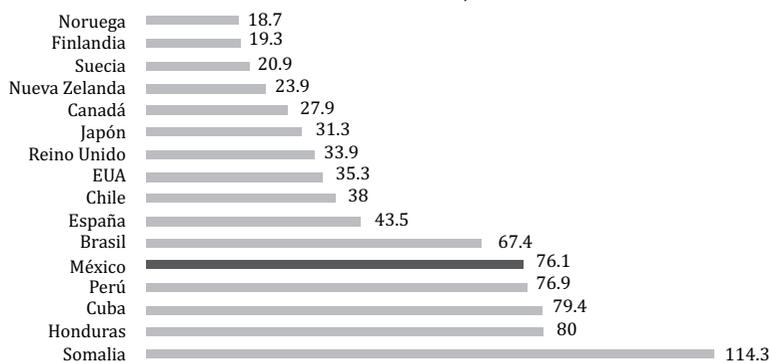
<sup>25</sup> Ver: La captación del flujo de remesas en México, 2007-2010. Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.

— *Niveles de gobernabilidad*

La gobernabilidad es entendida como “un conjunto de tradiciones e instituciones por el cual la autoridad en un país se ejerce”. (Banco Mundial, 2007). Para que el Estado de Derecho sea posible, debe satisfacer ciertas exigencias como lo es “la primacía de la ley, responsabilidad de los funcionarios, control judicial de institucionalidad y respeto y promoción de los derechos fundamentales”. Además, debe existir un control judicial y la defensa de los derechos humanos.<sup>26</sup>

Con base en el *Ranking de Gobernabilidad y Estados Fallidos 2010*, México se colocó en el lugar número 96 de una muestra de 177 países, a partir de criterios económicos, políticos y de seguridad.

**RANKING DE GOBERNABILIDAD Y ESTADOS FALLIDOS EN PAÍSES SELECCIONADOS, 2010**



Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Ranking de Gobernabilidad y Estados Fallidos 2010.

Respecto a evaluaciones anteriores, México perdió dos lugares, con una calificación de 76.1, en la que el puntaje más alto representa a las naciones con peores índices de gobernabilidad, con lo que se ubicó por debajo de otras regiones del continente americano como Paraguay, Brasil y Chile.

**SECTOR RELACIONES EXTERIORES**

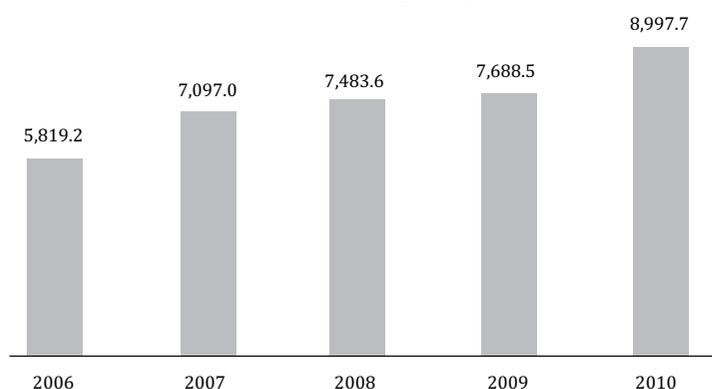
— *Recursos ejercidos por la SRE en el ejercicio 2010*

De acuerdo con la Cuenta Pública 2010, la SRE ejerció un presupuesto de 8 mil 997.7 millones de pesos,

<sup>26</sup> Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, mayo-agosto 2010.

cifra superior en 51.3% en relación con la aprobada originalmente. El presupuesto ejercido por la SRE se incrementó en 12.1% en términos reales en relación con el ejercido en 2009.

**PRESUPUESTO EJERCIDO POR LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES 2006-2010 (Millones de pesos)**



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta Pública 2006-2010.

— *Actuación de México en la Presidencia del G20*

México, al ocupar la presidencia del G-20, ha establecido cinco prioridades:

- Estabilización económica y reformas estructurales para el crecimiento y el empleo,
- Fortalecimiento del sistema financiero y fomento de la inclusión financiera para impulsar el crecimiento económico,
- Mejorar la arquitectura financiera internacional en un mundo interconectado,
- Reforzar la seguridad alimentaria y mitigar la volatilidad de los precios de las materias primas y
- Promover el desarrollo sustentable, el crecimiento verde y la lucha contra el cambio climático.<sup>27</sup>

**INDICADORES DE SOBRECALENTAMIENTO DE LAS ECONOMÍAS DEL G-20**

PAÍS	Factores internos					Factores externos				Factores financieros				Saldo fiscal	Tasa de interés real
	Producto en relación con la tendencia	Brecha del producto	Desempleo	Inflación	Síntesis	Términos de intercambio	Entrada de capitales	Cuenta corriente	Síntesis	Expansión del crédito	Precios de la vivienda	Precios de las acciones	Síntesis		
Estados Unidos	○	○	○	○	○	○	★	○	○	○	○	★	○	---	↘
Reino Unido	○	○	○	□	★	○	○	★	○	○	○	★	○	↗	↘
Francia	○	○	○	○	○	○	○	□	○	○	★	○	○	↗	↘
Alemania	★	○	□	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	---	↘
Italia	○	○	★	○	○	★	○	□	★	○	○	★	○	---	↘
Canadá	○	○	○	★	○	★	★	□	★	○	○	○	○	↗	↘
Japón	○	○	○	○	○	○	○	□	○	○	○	○	○	---	---
Turquía	○	★	○	○	○	○	★	□	★	□		○	★	↘	↘
Australia	○	○	★	★	★	□	○	○	★	○	○	○	○	↗	---
Sudáfrica	○	○	★	○	○	★	○	○	○	○	○	○	○	---	---
Argentina	□	○	□	□	□	★	★	○	★	□		★	□	↘	↘
Brasil	□	★	★	★	★	□	□	○	□	□	□	○	□	↗	↗
México	○	○	○	○	○	○	□	○	○	○	○	○	○	---	---
Arabia Saudita	★			★	★					○		○	○		↘
India	□	○		★	★	○	□	□	★	★		○	○	↗	↘
Indonesia	□	○	★	○	○	○	★	★	○	★	○	★	★	↘	---
Corea	○	○	★	★	★	○	○	○	○	○	○	○	○	---	↘
Rusia	○	○	★	★	★	★	○	★	★	○	○	○	○	↗	---
China	□	★	○	★	★	○	□	○	○	★	○	○	○	↗	---

Un círculo indica una desviación estándar inferior a 0.5 por encima del promedio de 1997-2006; una estrella indica una desviación estándar superior o igual a 0.5 pero inferior a 1.5 por encima del promedio de 1997-2006; un cuadrado indica una desviación estándar superior o igual a 1.5 por encima del promedio de 1997-2006. Las flechas en la columna saldo fiscal representan la variación prevista del saldo estructural como porcentaje del PIB en el periodo 2010-2011. Un aumento de más de 0.5 del PIB está indicado por una flecha ascendente; una disminución de más de 0.5% del PIB está indicada por una flecha descendente. Las tasas de interés de política monetaria reales inferiores a cero están identificadas por una flecha descendente; las tasas de interés reales por encima de 3% están identificadas por una flecha ascendente. En el caso de Argentina, los indicadores se basan en datos oficiales sobre el producto bruto interno y el índice de precios al consumidor.

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del FMI.

<sup>27</sup> Cfr. <<http://g20mexico.org/images/pdfs/discesp.pdf>>.

Entre las economías del G-20, destacan algunas economías de mercados emergentes, que están experimentando una actividad vigorosa, un bajo desempleo y una inflación relativamente elevada en comparación con los niveles previos a la crisis.

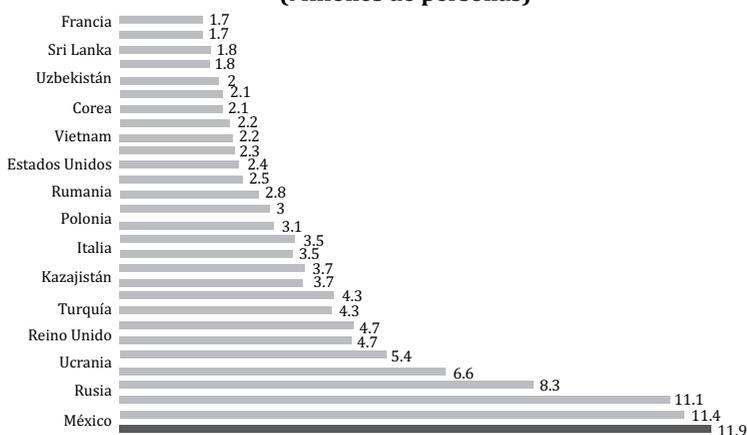
Las estimaciones de las brechas del producto elaboradas por el FMI presentan un panorama más tranquilizador que el de otros indicadores del equilibrio interno. Los indicadores del equilibrio externo presentan señales encontradas: los términos de intercambio son muy favorables para algunas economías de mercados emergentes, lo cual limita el deterioro de los saldos en cuenta corriente resultante de la fuerte demanda interna.

En otras economías, la demanda interna no se ubica muy por delante del producto. En algunas, los déficits en cuenta corriente han alcanzado niveles históricamente elevados. Los indicadores de la evolución financiera despiertan inquietud, principalmente debido a la fuerte expansión del crédito.<sup>28</sup>

— *México en el contexto del flujo migratorio internacional*

México es el principal país expulsor de emigrantes (permanentes y temporales) en el mundo. De acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial, en 2010, la población que se internó de manera permanente o temporal en los Estados Unidos en busca de mejores oportunidades de empleo fue de 11.9 millones de mexicanos. Otros países expulsores de emigrantes permanentes y temporales son la India con 11.4 millones, Rusia con 11.1 millones, China con 8.3 millones y Ucrania con 6.6 millones de emigrantes.<sup>29</sup>

**PRINCIPALES PAÍSES EXPULSORES DE EMIGRANTES EN EL MUNDO, 2010**  
(Millones de personas)



Fuente: Elaborado por la UEC con datos del CEDIA, SIA, SE, Cámara de Diputados.

— *Incremento de las remesas familiares*

De acuerdo con información del Banco de México, el ingreso de recursos al país por concepto de remesas familiares experimentó un ligero ascenso, ya que durante 2010, se registró una entrada de 21 mil 271.2 millones de dólares, mientras que en 2011 fue de 22 mil 730.9 millones de dólares, lo que representa un incremento de 6.9% anual. Destaca que los estados con mayores montos de remesas familiares sean Michoacán, Guanajuato, Puebla y Oaxaca.

— *Tratados Internacionales*

En 2010, México suscribió 16 tratados internacionales, 11 de ellos fueron bilaterales y 5 multilaterales. De los bilaterales, 3 fueron económicos y comerciales; 2 tecnológicos y 6 en diversas materias, entre ellas, cultura y educación; para evitar la doble imposición fiscal; supresión de visas y asuntos consulares; asistencia judicial; medio ambiente; cooperación general y mecanismos de consulta, entre otros.

De los documentos suscritos por área geográfica, en 2010, 2 fueron con América Latina y el Caribe; 1 con América del Norte; 2 con Europa; 3 con Asia y 3 con África.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Fondo Monetario Internacional.

<sup>29</sup> *La captación del flujo de remesas en México para el periodo enero del 2007 a diciembre del 2010.* Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Dirección de SIA, Subdirección de Análisis Económico.

<sup>30</sup> Quinto Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

<b>INGRESOS POR REMESAS FAMILIARES DISTRIBUCIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA</b>				
<b>Estado</b>	<b>Millones de dólares</b>		<b>Estructura porcentual</b>	
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Total</b>	<b>21.271,2</b>	<b>22.730,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Aguascalientes	293,5	305,3	1,4	1,3
Baja California	347,4	395,5	1,6	1,7
Baja California Sur	33,7	36,5	0,2	0,2
Campeche	55,0	57,6	0,3	0,3
Coahuila	233,7	246,2	1,1	1,1
Colima	171,3	183,3	0,8	0,8
Chiapas	573,6	593,0	2,7	2,6
Chihuahua	397,2	418,0	1,9	1,8
Distrito Federal	997,7	1.148,3	4,7	5,1
Durango	378,5	415,3	1,8	1,8
Estado de México	1.635,1	1.653,3	7,7	7,3
Guanajuato	1.978,3	2.147,7	9,3	9,4
Guerrero	1.199,6	1.258,5	5,6	5,5
Hidalgo	714,4	760,3	3,4	3,3
Jalisco	1.752,8	1.889,8	8,2	8,3
Michoacán	2.141,2	2.238,1	10,1	9,8
Morelos	554,0	585,0	2,6	2,6
Nayarit	336,9	355,3	1,6	1,6
Nuevo León	283,6	308,0	1,3	1,4
Oaxaca	1.294,6	1.423,0	6,1	6,3
Puebla	1.369,1	1.465,1	6,4	6,4
Querétaro	354,0	382,1	1,7	1,7
Quintana Roo	86,7	91,8	0,4	0,4
San Luis Potosí	628,5	698,6	3,0	3,1
Sinaloa	469,5	510,2	2,2	2,2
Sonora	291,6	326,0	1,4	1,4
Tabasco	111,2	111,4	0,5	0,5
Tamaulipas	401,7	443,9	1,9	2,0
Tlaxcala	258,1	273,7	1,2	1,2
Veracruz	1.235,6	1.269,2	5,8	5,6
Yucatán	112,5	117,4	0,5	0,5
Zacatecas	580,8	623,5	2,7	2,7

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Banco de México.

<b>COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>					
<b>CONCEPTO</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Tratados suscritos*</b>	<b>12</b>	<b>21</b>	<b>16</b>	<b>22</b>	<b>16</b>
<b>Bilaterales</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>11</b>
Por materia					
Económicos y comerciales	4	10	5	7	3
De cooperación científica y tecnológica	0	0	0	0	2
Otros**	5	6	9	14	6
Por área geográfica					
América Latina y el Caribe	4	7	2	10	2
América del Norte	0	2	1	0	1
Europa	4	2	4	6	2
Asia	0	4	6	2	3
África	0	1	0	2	3
Otros***	1	0	1	1	0
<b>Multilaterales</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>5</b>

\* En 1990 se contabilizan los tratados, convenios y acuerdos que implican un compromiso a nivel federal, aprobados por la H. Cámara de Senadores. De acuerdo con la Ley sobre Celebración de Tratados de 1993, a partir de 1995 sólo se contabilizan tratados.

\*\*Incluye tratados culturales y educativos, para evitar la doble imposición fiscal, supresión de visas y asuntos consulares, asistencia judicial, medio ambiente, cooperación general y mecanismos de consulta, entre otros.

\*\*\*Se refiere a tratados celebrados con instituciones y organismos internacionales que, por su naturaleza, no pueden ubicarse geográficamente. La información se reporta a partir del año en que se inició su registro.

Fuente: Elaborado por la UEC con información de la SRE.

## SECTOR FUNCIÓN PÚBLICA

— *Sobre-ejercicio presupuestal*

En el periodo 2003-2009, el presupuesto ejercido por la SFP experimentó un crecimiento significativo. En 2007, 2008 y 2009, el presupuesto ejercido de la SFP aumentó 20.4%, 15.8% y 2.3% real, respectivamente. Para el ejercicio 2009, el Ejecutivo Federal solicitó a la Cámara de Diputados un presupuesto de 1 mil 568.1 millones de pesos, monto aprobado por la representación popular; no obstante, al cierre del año se reportaron erogaciones por 2 mil 649.8 mil millones de pesos, cantidad superior en 69% a lo autorizado en el PEF.

Para 2010, ocurrió una situación similar, ya que el presupuesto ejercido por la SFP fue de 2 mil 441.0 millones de pesos, un monto superior en 95.5% a la asignación original, lo que se explicó por las prácticas de triangulación de recursos para los festejos del Bicentenario.

El aumento del presupuesto ejercido mediante gasto directo fue resultado de la aplicación de los recursos autorizados por las regularizaciones de ingresos excedentes generados por los conceptos de 5 al millar, la prestación de los servicios de avalúos y justipreciaciones, la venta de inmuebles federales, así como por las aportaciones al Fideicomiso del Bicentenario.

Las solicitudes que formuló la Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional y el Centenario de la Revolución Mexicana para cumplir con el programa de los eventos, se canalizaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), misma que autorizó ampliaciones líquidas de recursos para las aportaciones al Fideicomiso del Bicentenario, de conformidad con el Decreto publicado en el DOF el 16 de junio de 2006.

Este caso evidencia el manejo discrecional de las transferencias presupuestarias, al anular las determinaciones y acuerdos que se alcanzan en la Cámara de Diputados con la aprobación del PEF.

— *Se agudiza la percepción de la corrupción*

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional, México fue calificado como más corrupto en 2011, al pasar su ranking de 3.6 puntos en 2008 a 3.0 puntos en 2011 (en una escala de 0 a 10, donde “0” es altamente corrupto y “10” es altamente transparente).

De esta forma, el país se situó en el lugar número 100 de los 183 países incluidos dentro del “*Ranking de países según su índice de percepción de corrupción*”. La calificación de México en el IPC citado (3.0), coloca al país en un nivel de percepción de la corrupción similar al que ocupan países como Lesotho, Malawi, Moldavia, Marruecos y Ruanda.

RANKING SEGÚN ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS, 2007-2011

PAÍS	POSICIÓN	RANKING				
		2007	2008	2009	2010	2011
Nueva Zelanda	1	9.4	9.3	9.3	9.3	9.5
Chile	22	7	6.9	6.7	7.2	7.2
Estados Unidos	24	7.2	7.3	7.5	7.1	7.1
España	31	6.1	6	6.1	6.1	6.2
Costa Rica	50	5	5.1	5.3	5.3	4.8
Cuba	61	4.2	4.3	4.4	3.7	4.2
Brasil	73	3.5	3.5	3.7	3.7	3.8
El Salvador	80	4	3.9	3.4	3.6	3.4
Panamá	86	3.2	3.4	3.4	3.6	3.3
Colombia	80	3.8	3.8	3.7	3.5	3.4
Perú	80	3.5	3.6	3.7	3.5	3.4
<b>México</b>	<b>100</b>	<b>3.5</b>	<b>3.6</b>	<b>3.3</b>	<b>3.1</b>	<b>3</b>
Egipto	112	2.9	2.8	2.8	3.1	2.9
Somalia	182	n.d.	1.4	1	1.1	1

n.d. No disponible.

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de “Transparencia Internacional”.

Según el estudio, la puntuación baja de la mayoría de países latinoamericanos refleja el hecho de que las instituciones débiles, las prácticas de gobernabilidad deficientes y la excesiva injerencia de los intereses privados continúan frustrando las iniciativas tendentes a promover un desarrollo equitativo y sostenible.

De acuerdo con los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción 2011, de los 32 países que conforman la región de América, México se ubica en el lugar número 20, peor que Cuba (12), Colombia (14), El Salvador (14) y Brasil (13). Asimismo, Canadá ocupa el primer lugar en percepción de manejo honesto de recursos públicos, seguido por Barbados y Bahamas, respectivamente, y Estados Unidos es el quinto lugar del continente.

Transparencia Mexicana señala que una de las razones del descenso en el puntaje de México es que en la percepción internacional influyeron no sólo los actos de crimen y el narcotráfico que han caracterizado al país en los últimos años, sino también los escasos avances en materia de transparencia y aplicación de la ley. En estos temas, México no se ha incorporado a la rendición de cuentas efectiva y a la homologación de la ley en todos los ámbitos del país. Para esta entidad, el tema de corrupción, a pesar de estar en la agenda pública, no es considerado como una prioridad nacional.

— *Acciones insuficientes para abatir la corrupción*

La SFP explica en la Cuenta Pública 2010, que realizó 18 operativos de verificación de funciones en 14 instituciones federales ubicadas en Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Estado de México, Puebla y Tabasco, y que ello originó 21 detenciones en flagrancia de servidores públicos federales involucrados en delitos de cohecho, extorsión, uso indebido de funciones y abuso de autoridad.

Asimismo, reporta que se impusieron 8 mil 081 sanciones administrativas a 6 mil 852 servidores públicos de los cuales 3 mil 246 fueron amonestaciones, 2 mil 613 suspensiones, 1 mil 097 inhabilitaciones, 739 sanciones económicas por 8 mil 68.0 millones de pesos y 386 destituciones.

Por otro lado, la aplicación de pruebas a 13 mil 209 servidores públicos para evaluar el control de confianza para la permanencia en las instituciones

que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, permitió detectar 208 casos de infracciones administrativas y delitos en materia electoral y se puso en marcha una investigación para cada uno de ellos.

Para el tamaño del problema de la corrupción en el manejo de recursos públicos en el país, tales acciones de la SFP no parecen incidir mayormente en su disminución.

— *Requerimientos para mejorar la rendición de cuentas en el país*

Un estudio elaborado por el CIDE<sup>31</sup> señala que es una condición de un sistema democrático de gobierno, que los ciudadanos conozcan el origen, destino y ejercicio de los recursos de naturaleza pública, lo que es posible sólo con relaciones de rendición de cuentas eficaces que aumenten las posibilidades de que las políticas intergubernamentales cumplan sus propósitos.

El análisis concluye que es necesario un esquema de responsabilidades concreto que objetive el daño e identifique al funcionario responsable, pero sobre todo, que esta conducta no quede impune. También se requiere de un régimen de rendición de cuentas efectivo en cada ámbito de gobierno, sistemas competenciales claros con responsabilidades bien definidas, capacidad institucional de gobierno y ciudadanos (el primero para cumplir sus obligaciones y los otros para exigir una rendición de cuentas que vigile y controle); y se requieren arreglos de gobernanza multinivel.

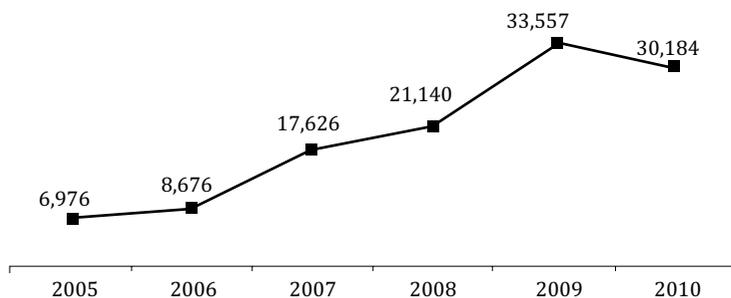
SECTOR SEGURIDAD PÚBLICA

— *Crecientes recursos para la Secretaría de Seguridad Pública*

La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) ejerció recursos que pasaron de 17 mil 627 millones de pesos en 2007, a 33 mil 557.2 en 2009. Para el ejercicio 2010, el presupuesto devengado por la SSP ascendió a

<sup>31</sup> Guillermo M. Cejudo, *Rendición de Cuentas Intergubernamental en un Sistema Federal*, México, CIDE-SFP, noviembre 2011.

**PRESUPUESTO EJERCIDO POR LA SSP, 2005-2010**  
(Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP.

30 mil 184.86 millones de pesos, cifra inferior en 3 mil 372.3 millones de pesos a la de 2009, y 6.9% menor en relación con el presupuesto original. No obstante, el presupuesto ejercido de 2010 resulta ser 4.6 veces el monto que se ejerció en 2005 y cerca del doble que el de 2007.

El Quinto Informe de Gobierno reporta un magro avance en el cumplimiento de los objetivos del PSSP 2007-2012. Por ejemplo, la población beneficiada con la implantación de la estrategia para la prevención del delito denominada *Limpiemos México*, sólo aumentó tres puntos porcentuales, al pasar de 60% en 2009 a 63% en 2010. A pesar de que la meta planteada en este programa es estar presente en los 2 mil 454 municipios del país, sólo cuenta con 130 redes, que cubren 5.3% de los municipios.

Asimismo se reportó una reducción en el índice de efectividad en el combate a ilícitos e incidentes delictivos en los centros penitenciarios federales, al pasar de 210.9 en 2008 a 142.3 en 2010.<sup>32</sup> Por su parte, la meta de reportes policiales homologados que efectivamente se capturaron en el sistema *Plataforma México*<sup>33</sup> se superó desde el 2009 (189.2%); sin embargo, se presenta una tendencia a la baja en esta acción, ya que para 2010, el porcentaje cayó a 104.6%.

<sup>32</sup> El índice mide la efectividad en el combate a ilícitos e incidencias delictivas en los centros penitenciarios federales. La meta del índice es anual y proporcional a los ilícitos cometidos.

<sup>33</sup> Que fue de 240 mil informes policiales homologados capturados, al año.

— *Incidencia delictiva al alza*

En el periodo 2007 a 2009, se registró un promedio de 126.6 delitos por cada 100 mil habitantes. En 2010 se cometieron 117.7 delitos por cada 100 mil habitantes, ligeramente abajo del promedio antes referido.

El investigador Fernando Escalante Gonzalbo<sup>34</sup> señala que entre 1990 y 2007 existía una clara tendencia a la baja de la tasa nacional de homicidios, ya que se partió de un máximo de 19 homicidios por cada 100 mil habitantes en 1992 y a partir de entonces comenzó a bajar hasta llegar a 8 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2007. La disminución era más pronunciada en los municipios con menos de 10 mil habitantes en el centro y sur del país y menor en las ciudades con más de 50 mil habitantes y municipios con flujos migratorios importantes.

En 2009 se arriba a la tasa de homicidios de 1991, al incrementarse primero un 50% en 2008 y de nuevo otro 50% en 2009 (5 mil 500 homicidios más en 2008 y 5 mil 800 homicidios más en 2009), ascendiendo así el número de personas fallecidas a 19 mil 809, según cifras del INEGI. En el año 2010, el Quinto Informe de Gobierno reporta un total de 11 mil 781 personas encausadas por el delito de homicidio, lo que denota que se ha mantenido una alta tasa en la comisión de este ilícito de alto impacto.

De acuerdo con el *Análisis de la Séptima Encuesta Nacional Sobre Inseguridad* elaborada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), durante 2010 la criminalidad se encuentra principalmente focalizada en personas de 18 años o más en las siguientes entidades federativas: Distrito Federal (21%), Aguascalientes (14.3%), Sonora (13.2%), Estado de México (13.1%), Baja California (12.7%), Chihuahua (12.1%) y Baja California Sur (11.6%).

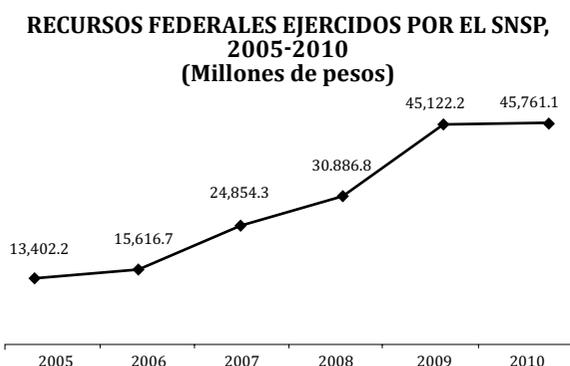
— *Mayores recursos dirigidos al Sistema Nacional de Seguridad Pública*

Los recursos al Sistema Nacional de Seguridad Pública se han multiplicado por tres entre 2005 y 2010. De

<sup>34</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, *Homicidios 2008-2009. La Muerte tiene permiso*, en *Nexos*, número 397, enero de 2011, visible en <www.nexos.com.mx>.

acuerdo con cifras de la Cuenta Pública 2010, sobre el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el gasto federal ejercido por éste ascendió a 45 mil 761.1 millones de pesos, lo que significó un incremento de 2 mil 433.3 millones de pesos con respecto al presupuesto aprobado y de más de 600 millones respecto al año 2009.

De los recursos ejercidos en 2010, el 66.0% fue erogado por la SSP, 15.1% se ejerció mediante el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y el 18.9% por la SEGOB, SEDENA, SEMAR y PGR.



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP.

Es importante mencionar que existen marcados contrastes respecto de las mejores prácticas internacionales en la materia y la forma de enfrentar el fenómeno de la inseguridad en el país. Por ejemplo, en México no existe un gasto público enfocado por resultados, situación que es especialmente sensible para el tema de la seguridad pública; tampoco se cuenta con la coordinación suficiente a nivel policial, pues existen tres órdenes de gobierno constitucionalmente reconocidos y cada uno cuenta con su respectiva policía.

— *Insuficientes acciones de control de confianza en la SSP*

Para combatir la corrupción policial y ministerial, el Estado Mexicano ha instrumentado la política de evaluar permanentemente a los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública en los tres órdenes de gobierno; sin embargo, la SSP no informa resultados positivos, ya que en 2010 sólo se realizó

un 51.2% de las evaluaciones practicadas en 2009. De ellas, destaca por su importancia, una reducción del 82% en las evaluaciones de control de confianza realizadas como apoyo a otras instituciones federales, locales y municipales.

Con excepción de 2009, la SSP no ha evaluado al 100% del personal que ingresa a la Institución. Así, de los 146 mil 523 ingresos en la SSP y sus órganos desconcentrados en el periodo 2007-2010, sólo fue evaluado el 81.4%, lo que significa que 27 mil 253 personas ingresaron en ese periodo sin que se haya evaluado su confiabilidad para obtener el cargo.

<b>EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA APLICADAS POR LA SSP (Número de evaluaciones aplicadas)</b>					
PROGRAMA	2006 <sup>1</sup>	2007	2008	2009	2010
<b>TOTAL</b>	<b>524</b>	<b>24,943</b>	<b>74,561</b>	<b>88,801</b>	<b>45,428</b>
Nuevo ingreso	156	18,140	18,616	55,239	27,255
Permanencia, formación de grupos y promoción	306	327	7,366	5,088	15,310
Licencia oficial colectiva	62	5,432	5,489	14,426	260
Evaluaciones especiales	0	254	390	416	152
Apoyo externo	0	790	42,700	13,632	2,451

<sup>1</sup> Datos de diciembre de 2006.

Fuente: Genaro García Luna, *El nuevo modelo de seguridad para México*.

— *Sistema Penitenciario Federal*

No obstante que se han reducido los centros federales y locales de reinserción social en los últimos años, al pasar de 454 que había en 2006 a 431 en 2009,<sup>35</sup> la sobrepoblación en los federales, paradójicamente, se ha reducido.

En efecto, mientras que en 2001 existía una sobrepoblación del 23.1% y en 2009 de 29.9%, para 2010 la sobrepoblación se redujo a 20.4% que es el porcentaje más bajo desde 1998 (año en que empezó este registro), situación que se explica por una importante reducción del número de reos federales, que pasaron del 27.6% del total de reos en 2001 a 19.9% en 2010.

<sup>35</sup> Tercer y Cuarto Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

En contrapartida, existen más de 72 mil procesados en centros de reclusión de las entidades federativas aunados a los reos federales que se encuentran en los mismos y que constituyen un grave problema de seguridad pública.

Por otra parte, existe una tendencia a la alza de los internos que se encuentran procesados, al pasar del 7.9% del total de los reos de ambos fueros en 2001 al 10% en 2010, que es el porcentaje más alto que se ha presentado desde 1998, en que empezó a reportarse este indicador.<sup>36</sup>

Lo anterior debido a que en el periodo de 2008 a 2010, en promedio, la PGR ha consignado sólo un 22.4% de las averiguaciones previas en relación con las que tiene en trámite y de las consignadas sin detenido, la autoridad jurisdiccional ha negado la orden correspondiente por indebida integración de la averiguación previa en un 32.53% promedio.<sup>37</sup>

— *Violaciones a Derechos Humanos en el uso de la Fuerza Pública*

El 10 de junio de 2011, se publicó en el DOF una importante reforma a la Constitución donde se prevé que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ésta y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte. En ese contexto, de forma sistemática, la Policía Federal (PF) ha intervenido en acciones donde sus integrantes emplean la fuerza pública sin respeto a los derechos fundamentales, destacando los operativos en San Salvador Atenco, Estado de México (2006), Guadalupe, Nuevo León (2009), y las afueras de Chilpancingo, en el Estado de Guerrero (2011), donde no se mostró la capacitación necesaria para ese tipo de operativos y fue flagrante la violación de derechos fundamentales de las personas.

En cuanto a las recomendaciones emitidas por la CNDH, existe una clara tendencia a la alza, ya que mientras que en 2009 el *Ombudsman* emitió 3 recomendaciones, en 2010 fueron 8 las recomendaciones, y, para el 2011, 14, en las que se demostraron violaciones a derechos humanos de las personas. Para el último caso, se

<sup>36</sup> Quinto Informe de Gobierno.

<sup>37</sup> La información anual de las consignaciones se encuentra en el análisis al Sector PGR.

acreditaron casos de tortura, retenciones ilegales<sup>38</sup> e, inclusive, privación de la vida.<sup>39</sup>

SECTOR PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

— *Contexto internacional del consumo de drogas y su impacto en México*

En materia de narcotráfico, conforme a los indicadores internacionales<sup>40</sup> de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en 2009, entre 172 y 250 millones de personas de todo el mundo consumieron sustancias ilícitas además de que entre 18 y 38 millones eran dependientes de las mismas.

Por tipo de droga a nivel mundial, la marihuana es el enervante más consumido, con 203 millones de personas, seguido de los estimulantes de tipo anfetamínico; en términos de consumo, los mayores mercados del mundo son: América del Norte, Oceanía y Europa Occidental, para la marihuana; América del Norte y algunas partes de Europa Occidental, para la cocaína; y Sur-Este de Asia y Europa occidental, para los opiáceos.

En México, de la última Encuesta Nacional contra las Adicciones,<sup>41</sup> se desprende un aumento en el consumo de drogas ilegales del 4.6% del total de los encuestados en 2002, a 5.2% en 2008; se consume en mayor medida la marihuana y la cocaína, ésta última fue usada por el doble de personas que la más reciente medición, al pasar de 1.2%, en 2002, a 2.4% en 2008.

Internacionalmente se reconoce que esas drogas ilegales están siendo desplazadas gradualmente por las drogas sintéticas.<sup>42</sup> Estos datos son relevantes para México porque, de mantenerse a la baja la oferta de tierra dedicada a la producción de marihuana, habrá una reorientación de la producción hacia las drogas sintéticas para su venta en EUA y Europa, lo que puede ocasionar que se busque comercializar un mayor número de drogas no sintéticas en territorio

<sup>38</sup> Recomendaciones 29, 74, 75, 78 y 79.

<sup>39</sup> Recomendaciones 45, 48 y 59.

<sup>40</sup> *Cfr. UNODC: Promoting health, security and justice. 2010 Report.*

<sup>41</sup> Consejo Nacional contra las Adicciones, *Encuesta Nacional de Adicciones 2008.*

<sup>42</sup> *UNODC. Op. Cit.*

nacional,<sup>43</sup> aumentando la violencia en las plazas controladas por la delincuencia organizada.

A su vez, una disminución del ingreso por concepto de cocaína puede provocar la radicalización de mecanismos de control sobre las plazas aseguradas, lo que sin duda incrementaría la violencia. Según el Departamento de Justicia de los EUA, las organizaciones mexicanas que trafican la cocaína hacia esa nación están fuertemente involucradas desde su producción en Colombia hasta su comercialización en el vecino país del norte, a través de las bandas delincuenciales locales.<sup>44</sup>

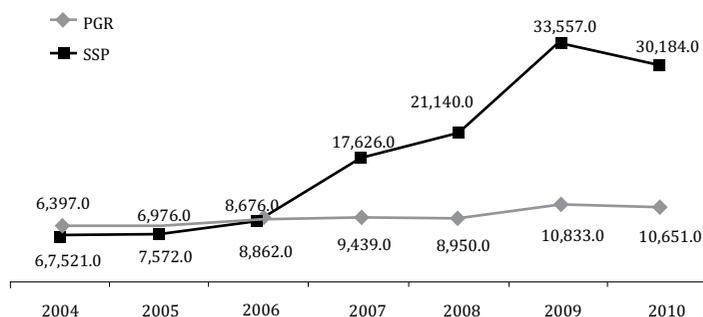
La presentación de denuncias radicadas en la PGR por la probable comisión de delitos contra la salud observó una tendencia a la alza, al pasar de 27.9 denuncias por cada 100 mil habitantes en 2004 a 59 denuncias por cada 100 mil habitantes en 2009, un incremento de 2.11 veces en ese periodo. Cabe mencionar que en 2009 los delitos contra la salud representaron el 52% de total de delitos federales denunciados.<sup>45</sup>

— *Recursos asignados a la Procuraduría General de la República*

Desde el sexenio anterior, el presupuesto de la Procuraduría General de la República (PGR) había mantenido proporciones similares al de la Secretaría de Seguridad Pública, con pocas diferencias en los incrementos anuales de ambas dependencias. Sin embargo, a pesar de que el peso constitucional de la investigación y persecución de delitos federales recae, en su totalidad, en la PGR, sus incrementos presupuestales han sido bastante escuetos en comparación a los de la SSP, que ha visto aumentar sus recursos de manera importante.

Al concluir 2010, la PGR atendió 137 mil 392 averiguaciones previas de 170 mil 087, lo que

**PRESUPUESTO DE LA PGR Y LA SSP, 2004-2010**  
(Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP.

representa el 80% de atención. La incidencia delictiva de orden federal se incrementó 0.5% con relación al año anterior al registrar 132 mil 227 ilícitos denunciados, lo que da un promedio de 362 delitos diarios.

Se iniciaron 37 mil 958 juicios en primera instancia, concluyéndose 35 mil 873. Asimismo, se dictaron 27 mil 082 sentencias condenatorias y 1 mil 629 sentencias absolutorias; también se recibieron 566 quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos.<sup>46</sup>

Uno de los principales obstáculos para evaluar la calidad de las políticas públicas mexicanas contra la inseguridad, consiste en que para el estudio de la criminalidad, no se cuenta con información estadística pública que sea constante, accesible, uniforme, confiable y oportuna.<sup>47</sup> Aún más grave es el fenómeno de la omisión del registro de los datos sobre inseguridad y su impacto en la vida de la comunidad mexicana.

Debe tenerse presente que el número de averiguaciones previas radicadas por el Ministerio Público Federal en 2010 fue apenas medio punto porcentual más que el observado en 2009.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Ver Iván Jorge Paoli Bolio, *Evolución del Narcotráfico en México*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., pág. 41 y sigs.

<sup>44</sup> Departamento de Justicia de los EUA, *National Drug Threat Assessment*, 2010.

<sup>45</sup> Quinto Informe de Gobierno.

<sup>46</sup> Cuenta Pública 2010.

<sup>47</sup> ICESI, *Análisis de la Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-7/2010)*, pág. 119.

<sup>48</sup> Secretariado Ejecutivo del SNSP, *Incidencia Delictiva del Fuero Federal 1997-2011*.

— *Combate al Lavado de Dinero*

La actuación del Gobierno Federal en relación con este tema abarca la revisión permanente del marco legal en sus aspectos penal (criminalización) y procesal penal, incluidas las técnicas y los métodos de investigación, un rediseño de instituciones como la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP, la formación de expertos y el desarrollo de estrategias operativas en contra de la delincuencia organizada.

La fortaleza económica de las organizaciones delictivas surge de la alta utilidad económica derivada de sus actividades.<sup>49</sup> El decomiso y la utilización de los recursos de procedencia ilícita es el único mecanismo efectivo de control sobre la proliferación de estas organizaciones delictivas.

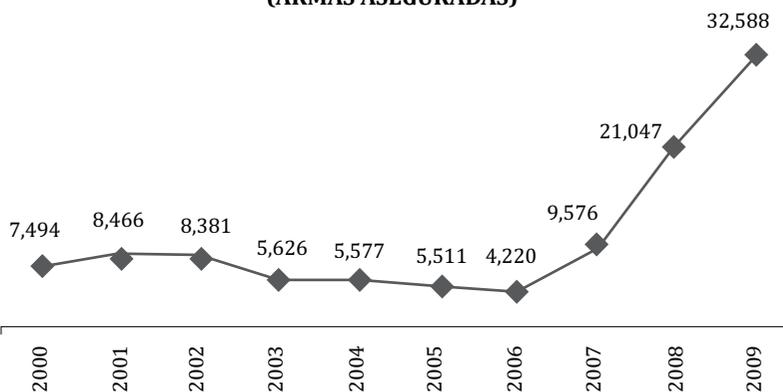
Estudios internacionales<sup>50</sup> afirman que los flujos ilícitos de capital procedente de México entre 1970 y 2010 se elevaron a 872 mil millones de dólares, de tal forma que la fuga total de capital representa un promedio aproximado de 5.2% del PIB de México durante ese periodo.

— *Tráfico Ilegal de Armas de Fuego*

El tráfico ilegal de armas de fuego, es la segunda actividad ilícita con más beneficios económicos en el mundo, y además fomenta el incremento de violencia. El Presidente mexicano manifestó en mayo de 2010 ante el Congreso de los EUA, que en lo que iba de su administración se habían asegurado 75 mil pistolas y armas de alto poder, que provenían, al menos en un 80%, de esa nación.<sup>51</sup>

En ese sentido, la Agencia Federal de Regulación del Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos de Estados Unidos de América (ATP por sus siglas en inglés),

**ARMAS DE FUEGO ASEGURADAS POR AÑO, 2000-2009  
(ARMAS ASEGURADAS)**



Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Quinto Informe de Gobierno.

hizo del conocimiento público la puesta en marcha del proyecto *Gunrunner* a efecto de impedir el paso ilegal de armas de su nación a México, así como para intercambiar información relevante y coadyuvar en acciones con el Gobierno Mexicano.

La ATP afirmó<sup>52</sup> que adolece de los recursos necesarios para cumplir con ese proyecto. Sin embargo, en el año 2011, se hizo del conocimiento público que la ATP implementó el operativo denominado *Rápido y Furioso*, a través del cual el Gobierno de los EUA introdujo de manera ilegal armas de fuego a territorio mexicano, con el fin de detectar las vías de comercio ilegal de armas, operación fallida provocando que con el armamento introducido se provocaran más homicidios en México.<sup>53</sup>

Durante el presente sexenio se ha incrementado en ocho veces el número de armas de fuego aseguradas, al pasar de 4 mil 220 en 2006 a 32 mil 588 en 2009. Sin embargo, el impacto no es trascendente considerando que el tráfico de armas es uno de los problemas más importantes que enfrenta la PGR, ya que no sólo pone en peligro la paz social y la tranquilidad ciudadana, sino también la seguridad nacional.

<sup>49</sup> Ver Samuel González Ruiz *et al.*, en Rafael Macedo de la Concha (Coordinador), *Delincuencia Organizada*, INACIPE, México, 2004, págs. 81-83.

<sup>50</sup> Ver Dev Kar, *Mexico Hemorrhages US\$872 Billion to crime, corruption, Tax Evasion from 1970-2010*, en Global Financial Integrity ([www.gfintegrity.org](http://www.gfintegrity.org)).

<sup>51</sup> Ver discurso completo en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx).

<sup>52</sup> Visible en [www.atf.gov/firearms/programs/project-gunrunner](http://www.atf.gov/firearms/programs/project-gunrunner).

<sup>53</sup> Ver comunicado del 9 de septiembre de 2011, del Fiscal General Adjunto del Departamento de Justicia de los EUA, dirigido a la Legisladora Darrell E. Issa, de la Cámara de Representantes y al Senador Charles E. Grassley.

Lo anterior se desprende del análisis a la información referida por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), en el documento denominado “Mortalidad por Homicidios en México”<sup>54</sup> donde se indica que el número de armas de fuego en México sin registrar, en manos de civiles, es de 2 a 15 millones, siendo que las fuerzas armadas tienen aproximadamente 1 millón de ellas (50% a 6.6% de las armas no registradas en poder de civiles) y las Instituciones Policiales 425 mil (21.5% a 2.8% de las armas no registradas en poder de civiles).

— *Situación de los Programas de Procuración de Justicia*

En el Quinto Informe de Gobierno, se reportaron avances y retrocesos en el cumplimiento del PSPJ 2007-2012. Por ejemplo, se observó un avance en el desarrollo de reingeniería para la modernización del sistema de procuración de justicia, que pasó del 25% en 2008 a 49.5% en 2010.

Se incrementó el porcentaje de averiguaciones previas concluidas en relación con las que se encuentran en trámite, de 75.9% en 2008 a 79.4% en el ejercicio 2010, así como el porcentaje de las averiguaciones previas en materia de delitos contra la salud concluidas, que pasó de 84.4% en 2008 a 89.9% en 2010, el más alto en el sexenio.

La efectividad de la PGR en la obtención de resultados efectivos contra los criminales es muy baja en 2010. De las averiguaciones previas en trámite, sólo se consignó el 26.7% del universo total. El 38.6% de las solicitudes de órdenes de aprehensión, reaprehensión o comparecencias fueron negadas (siendo el porcentaje más alto desde 2006, en que empezó a contabilizar este indicador), en contraste con el 22.5% del 2006, lo que significa que un número importante de las averiguaciones previas realizadas por la PGR fueron consideradas por el Poder Judicial de la Federación como no adecuadas al no acreditarse con suficiencia los requisitos que exige la Constitución.

Aunado a lo anterior, se redujo la efectividad de la PGR para conseguir sentencias condenatorias por los delitos consignados, a pesar de los esfuerzos realizados para abatir esta circunstancia. Mientras que en 2006 el porcentaje de sentencias condenatorias fue de 13.9%, en 2008 bajó a 10.6% y en 2009 observó una mejoría (15.5%). Ello significa que menos de 16 de cada 100 averiguaciones previas conllevaron sentencias condenatorias con todo lo que significó en materia de costos por recursos humanos y materiales de la Federación para recibir denuncias y querellas, asegurar a las personas probables responsables, investigar, consignar ante un juez y ventilar el juicio, defendiendo la postura del Ministerio Público.

— *Trata de Personas*

En los últimos años, el Gobierno de México y la Cámara de Diputados han dado pasos importantes para fortalecer el marco jurídico nacional para combatir y prevenir la trata de personas. Pese a ello, el número de averiguaciones previas iniciadas por delitos vinculados a la trata de personas no se ha logrado disminuir (47 en 2008, 60 en 2009, 92 en 2010 y 72 en 2011).<sup>55</sup>

Igualmente, los resultados son poco significativos en materia de migración y trata de personas, ya que de 2005 a 2010, el Instituto Nacional de Migración apenas atendió a 273 víctimas de trata y en 2010 identificó a 147 víctimas de las siguientes nacionalidades: guatemalteca (123), hondureña (10), salvadoreña (10), ecuatoriana (2), colombiana (1) y china (1), cuyos casos se han atendido por la vía de la regularización en México o de su repatriación voluntaria.<sup>56</sup>

SECTOR DEFENSA NACIONAL

— *Presupuesto de la SEDENA*

El presupuesto ejercido por la SEDENA se ha incrementado consistentemente y 2010 no fue la excepción, ya que en ese año ejerció 52 mil 596.9 millones de pesos, cantidad superior en 7 mil 640.8 millones de pesos a lo ejercido en 2009.<sup>57</sup> A nivel de

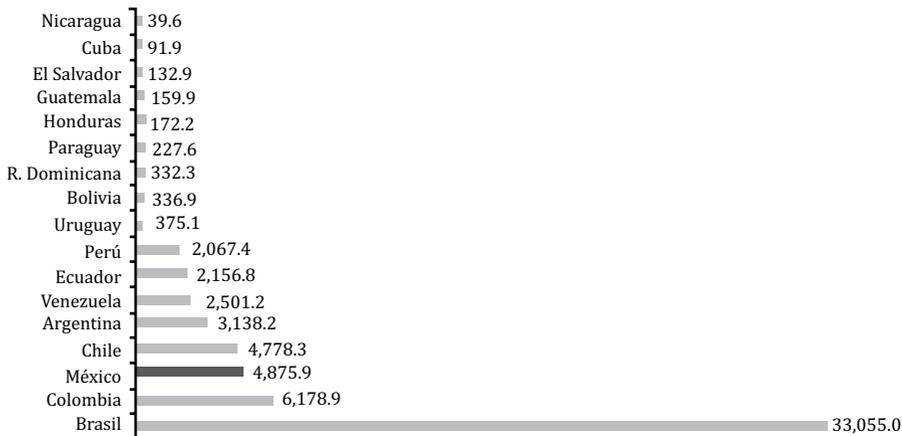
<sup>54</sup> Ver Mario Arroyo Juárez, *Mortalidad por Homicidios en México*, Serie Encuestas Nacionales sobre la Inseguridad, ICESI, visible en <[www.icesi.org.mx/documentos/publicaciones/cuadernos/cuaderno\\_6.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/publicaciones/cuadernos/cuaderno_6.pdf)>.

<sup>55</sup> Ver Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3437-I, del miércoles 25 de enero de 2012.

<sup>56</sup> Ver el Informe de México a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA.

<sup>57</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010.

**PRESUPUESTO EJERCIDO POR EL SECTOR DEFENSA EN PAÍSES SELECCIONADOS, 2010  
(Millones de dólares)**



Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de Marcela Doandio, Atlas Comparativo de la Defensa en América latina y el Caribe.

América Latina, México ocupa el tercer lugar de las naciones con más presupuesto asignado a la Defensa Nacional.<sup>58</sup>

México tiene también una presencia significativa en América Latina; por ejemplo, ocupa el tercer lugar (debajo sólo de Brasil y Colombia) en recursos humanos asignados a la defensa (cuenta con 198 mil 311 elementos de tierra y 7 mil 702 elementos de la Fuerza Aérea),<sup>59</sup> en profesionalización, el Ejército Mexicano pasó de adiestrar a sólo 10.2% de sus líderes en 2007 al 89.2% en 2010 y en calidad de vida, la SEDENA pasó de beneficiar en 2007 al 23.1% de su tropa a 78.2% en 2010.

— *Menos resultados en aseguramiento de drogas*

En los últimos años, además de sus funciones sustantivas, la SEDENA ha tenido que asumir funciones de apoyo. De acuerdo a la información contenida en la Cuenta Pública 2010, en ese año la SEDENA erradicó 17 mil 999 hectáreas de marihuana

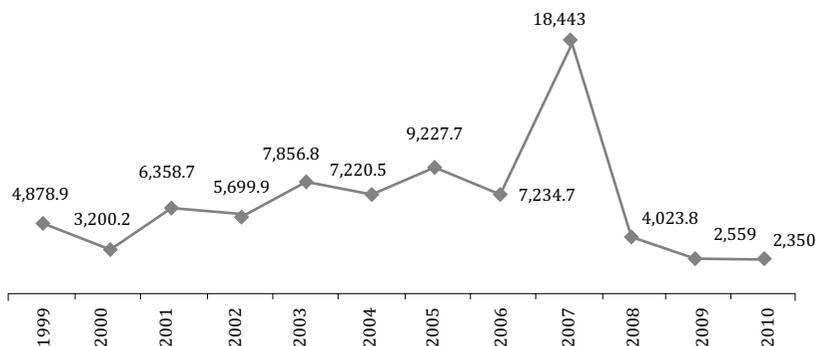
y 15 mil 331 de amapola; se aseguraron 2 mil 014 toneladas de marihuana, 2 mil 350 kilogramos de cocaína, 8 mil 961 vehículos, 19 aeronaves, 27 embarcaciones y 585 pistas aéreas clandestinas.

Asimismo, el Quinto Informe de Gobierno reporta que se detuvo a 8 mil 641 personas por la probable comisión de delitos. Destaca el aseguramiento de 24 mil 449 armas, que es el más importante en el sexenio, siendo superior, incluso, a la suma de aseguramientos

de los años anteriores de esta administración (21 mil 656 armas aseguradas en ese periodo). Otro resultado importante se obtuvo el 7 de febrero de 2012, cuando la SEDENA realizó el aseguramiento histórico más importante de metanfetamina en un solo evento (15 toneladas).

En 2010 hubo 12% menos operaciones de alto impacto para la erradicación e intercepción de

**ASEGURAMIENTOS DE COCAÍNA EFECTUADOS POR LA SEDENA, 1999-2010  
(Kilogramos)**



Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos del Quinto Informe de Gobierno y Cuenta Pública 2010.

<sup>58</sup> Ver Marcela Donadio, *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*, Ed. Red de Defensa y Seguridad de América Latina, Argentina, 2010.

<sup>59</sup> *Ibid.*

enervantes y el combate a la delincuencia organizada en diversas áreas del país, en contraste con el año 2009. Igualmente, la concentración de la SEDENA en ciudades ha incidido en menores actividades de combate al transporte de cocaína en territorio nacional y por consecuencia se ha disminuido el impacto en el combate a los ingresos de los cárteles por este concepto.

El año 2010 fue el año con menores resultados en aseguramientos de cocaína (2 mil 350 kilogramos), desde el año 2000, en el que se aseguraron 3 mil 200 kilos. Para el año en estudio, sólo se afectaron ingresos por 179 mil 669 millones de dólares, siendo que el valor de la cocaína asegurada en 2008 ascendió a 308 mil 426.7 millones de dólares.

— *Implicaciones en materia de derechos humanos*

Investigadores<sup>60</sup> han cuestionado la participación de la SEDENA y la Secretaría de Marina en actividades policiales, argumentando que existe una desmoralización entre los militares de baja jerarquía que ha ocasionado una deserción en las fuerzas armadas de México, misma que asciende a 107 mil 128 militares en el periodo de 2000 a 2006, a un ritmo de 49 desertores por día. En la misma línea, algunos especialistas<sup>61</sup> han concluido que la actuación del Ejército Mexicano en funciones de seguridad pública, reemplazando a la policía municipal “en el empeño de imponer el estado de derecho a la mala”, es un factor que ha incidido en el incremento de la violencia en el país.

Por otro lado, el 19 de mayo de 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió sentencia en el *Caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos*, condenando a nuestro país por la violación de derechos fundamentales, al ser responsable de violentar la libertad e integridad personales, el reconocimiento de la personalidad jurídica y la vida, cometidos por elementos de la

<sup>60</sup> Cfr. José Luis Piñeyro, en Arturo Serrano *et al.* (coordinadores), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Serie Los Grandes Problemas de México, Ed. El Colegio de México, 2010, págs. 165-167.

<sup>61</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, *Homicidios 2008-2009. La Muerte tiene permiso*, en *Nexos*, número 397, enero de 2011, visible en <www.nexos.com.mx>.

SEDENA, al comprobarse desaparición forzada por integrantes del Ejército Mexicano destacados en el Estado de Guerrero,<sup>62</sup> además, la SCJN emitió resolución sobre el trámite que debe darse a la sentencia internacional referida.<sup>63</sup>

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido recomendaciones cada vez en mayor número a la SEDENA por acreditarse violaciones de derechos humanos de las personas; así, en 2009 se le dirigieron 30 recomendaciones (38% del total); en 2010, bajó a 22 recomendaciones (26% del total) y para 2011, se le dirigieron 26 recomendaciones (27% del total). En esos tres años, fue esa dependencia del Ejecutivo Federal la que recibió más recomendaciones del organismo protector.

— *Iniciativa Mérida como instrumento para contrarrestar organizaciones criminales*

Mediante esta iniciativa, del 22 de octubre de 2007, México y Estados Unidos de América se comprometen a establecer como una prioridad, combatir el poder y la impunidad de las organizaciones criminales y del narcotráfico, que amenazan la salud y la seguridad pública de sus ciudadanos, así como la estabilidad y la seguridad en la región. Sin embargo, la ayuda efectivamente recibida no es tan significativa, ya que en el marco de ese pacto de apoyo internacional, sólo se han transferido a la SEDENA 43 escáneres manuales de iones modelo *mobile trace* y 5 helicópteros *Bell 412-EP*.<sup>64</sup>

— *Aislamiento del Ejército Mexicano en el Plano Internacional*

En el plano internacional, las relaciones del Ejército Mexicano se encuentran muy regionalizadas con las naciones vecinas y con España. Así, en el plano internacional, durante el 2010, la SEDENA participó en reuniones binacionales con el mencionado país europeo, Estados Unidos de América y Belice, además de asistir como miembro de pleno *derecho* en la

<sup>62</sup> *Diario Oficial de la Federación* correspondiente al 9 de febrero de 2010.

<sup>63</sup> *Diario Oficial de la Federación* el 4 de octubre de 2011.

<sup>64</sup> Cuarto Informe de Labores de la Secretaría de la Defensa Nacional.

<sup>65</sup> *Ibid.*

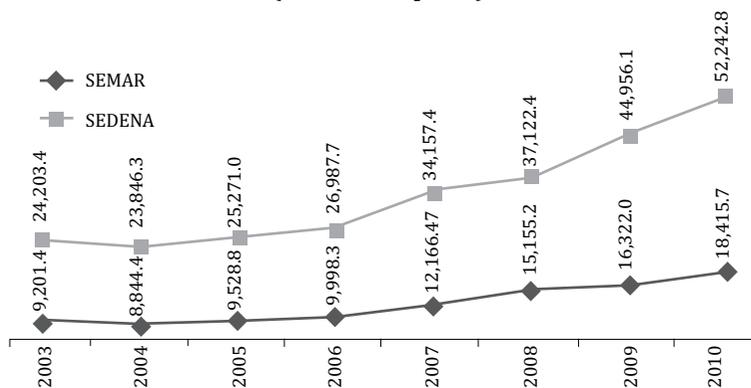
Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas y la Conferencia de los Ejércitos Americanos;<sup>65</sup> sin embargo, la participación del Ejército Mexicano en tareas de paz en otras naciones es nula, en contraste con la intervención de las fuerzas armadas de 11 países de la América Latina en 14 operaciones de paz que se realizan en 16 diferentes naciones de América, África y Asia.<sup>66</sup>

SECTOR MARINA

— Alta responsabilidad, limitados recursos

Corresponde a la SEMAR la obligación de proteger los intereses de la Nación en su zona oceánica, así como combatir el narcotráfico marítimo, principalmente, sin embargo, el presupuesto de la dependencia apenas percibe incrementos en términos nominales, que se ubican muy por debajo de instituciones como la SEDENA.

**PRESUPUESTO EJERCIDO POR LA SEMAR Y LA SEDENA, 2003-2010**  
(Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP.

Según datos de la Cuenta Pública, durante 2010, la SEMAR ejerció recursos por 18 mil 415.7 millones de pesos, lo que significó un incremento de 2 mil 093.7 millones de pesos respecto al año precedente (equivalente al 16.2%). A pesar de que la extensión de Mar Territorial y la Zona Económica Exclusiva representa una superficie marítima de 3 millones 149 mil 920 Km<sup>2</sup> (equivalente a una y media veces la superficie del territorio nacional); el presupuesto ejercido por la SEDENA en 2010 fue 2.9 veces superior a la SEMAR.

<sup>66</sup> Marcela Donadio, *Op. cit.*

— Violaciones a Derechos Humanos

La SEMAR ha incrementado notablemente el número de recomendaciones que le son dirigidas por la CNDH por haberse acreditado la violación de los derechos fundamentales de las personas. Así, mientras que en 2009 se le dirigió sólo una recomendación, para 2010 fueron 4 y para 2011, 6 recomendaciones.<sup>67</sup>

Aunque los niveles de recomendaciones comprobadas en las que se emitió recomendación aún no son alarmantes (en contraste, en 2011, la SEDENA recibió 26 recomendaciones de la CNDH, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una sentencia condenatoria por acciones realizadas por sus servidores públicos), lo cierto es que existe una tendencia al alza en la inobservancia de los elementos de la SEMAR en el respeto a los derechos humanos de las personas.

*Human Rights Watch* ha documentado graves violaciones a derechos humanos, probablemente imputables a servidores públicos de la SEMAR,<sup>68</sup> por lo que se precisa la pronta intervención del Estado Mexicano para reorientar la actividad de los marinos en el respeto a los derechos humanos.

— Funciones de Seguridad Nacional

En 2009, de las 377 mil 301 operaciones de vigilancia del territorio, espacio aéreo y mares nacionales que realizaron las Fuerzas Armadas, cerca del 19% de las mismas fueron realizadas por la SEMAR,<sup>69</sup> por lo que el gran peso en esta tarea la ha asumido la SEDENA.

Lo anterior está vinculado a que los esfuerzos de la SEMAR se han encaminado en este sexenio no hacia su función primaria de preservar la Seguridad Nacional, sino a funciones de seguridad pública, pues se pasó

<sup>67</sup> Recomendación de 2009: 29. Recomendaciones de 2010: 17, 34, 83 y 86. Recomendaciones de 2011: 33, 34, 59, 63, 71 y 72 de 2011.

<sup>68</sup> Ver *Human Rights Watch, Mexico. Neither Rights Nor Security. Killings, Torture and Disappearances in Mexico's "War on Drugs"*.

<sup>69</sup> Quinto Informe de Gobierno.

de 6 mil 590 operaciones contra la delincuencia organizada en 2006 a 34 mil 830 en 2010, lo que representa un incremento de 528.5%.

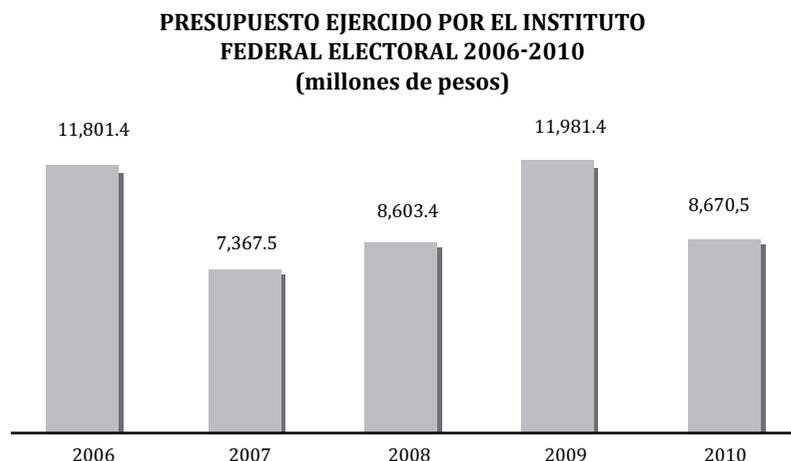
Esta conclusión se confirma en el cuadro siguiente donde se aprecia que se han incrementado constantemente los kilómetros recorridos por los elementos de la SEMAR, mientras que las millas náuticas navegadas y voladas no han presentado variación significativa.

#### ÓRGANOS AUTÓNOMOS

##### i) Instituto Federal Electoral (IFE)

##### — Evolución del presupuesto ejercido por el IFE

En 2010, el IFE ejerció un presupuesto de 8 mil 670.5 millones de pesos, 0.4% superior al presupuesto original y 30.7% menos en términos reales en comparación con el ejercido en 2009. Dicho comportamiento se explica porque 2010 fue un año de menor actividad electoral que otros como 2006 y 2009.



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006-2010, SHCP.

<b>GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, 2010</b> (Millones de pesos)								
Concepto	Presupuesto			Variación Porcentual		Estructura Porcentual		
	Original	Modificado	Ejercido	Ejercido/Original	Ejercido/modificado	Original	Modificado	Ejercido
<b>TOTAL</b>	<b>8,631.8</b>	<b>8,743.1</b>	<b>8,670.5</b>	<b>0.4</b>	<b>-0.8</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Gasto Corriente</b>	8,626.3	8,682.1	8,609.6	-0.2	-0.8	99.9	99.3	99.3
Servicios Personales	4,251.0	3,823.7	3,818.1	-10.2	-0.1	49.2	43.7	44.0
Gastos de Operación	1,268.3	1,421.7	1,369.5	8.0	-3.7	14.7	16.3	15.8
- Materiales y Suministros	150.3	152.2	152.2	1.3		1.7	1.7	1.8
- Servicios Generales	1,118.0	1,269.5	1,217.3	8.9	-4.1	13.0	14.5	14.0
Subsidios								
Otros de Corriente	3,106.9	3,436.7	3,422.1	10.1	-0.4	36.0	39.3	39.5
<b>Gasto de inversión</b>	<b>5.4</b>	<b>60.9</b>	<b>60.9</b>	<b>1,022.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.1</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>
Inversión Física	5.4	60.9	60.9	1,022.0	0.0	0.1	0.7	0.7
- Bienes Muebles e Inmuebles	5.4	51.1	51.1	840.7	0.0	0.1	0.6	0.6
- Obra Pública		9.8	9.8				0.1	0.1

Fuente: Elaborado por la UEC con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010.

El anterior comportamiento, en términos de la clasificación económica del gasto, se debió principalmente al mayor ejercicio presupuestario en los capítulos de Servicios Generales 8.9%, así como en Otros de Corriente 10.1% y un incremento en el rubro de inversión física de 1,022.0%.

##### — Recursos públicos federales para actividades electorales

El financiamiento público a los partidos políticos, se remonta a la Ley Electoral de 1977, cuando se consideró a dichas fuerzas como entidades de interés público; de ahí que el Estado asumiera la responsabilidad de entregarles recursos para las actividades tendientes a la obtención del voto.

Entre las atribuciones que derivaron de la reforma electoral 2007-2008, destacó la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, la cual es el órgano técnico del Consejo General del IFE que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como de su destino y aplicación.

Para que estos tres organismos electorales (TEPJF, IFE y FEPADE) realizaran sus respectivas funciones, durante el periodo

**FINANCIAMIENTO PÚBLICO FEDERAL PARA LAS ACTIVIDADES ELECTORALES DE MÉXICO 2000-2010**  
(Millones de pesos)

Dependencia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2000-2010
<b>Total</b>	<b>9,368.1</b>	<b>6,049.1</b>	<b>6,635.3</b>	<b>12,026.9</b>	<b>6,469.2</b>	<b>7,567.6</b>	<b>13,074.4</b>	<b>8,526.1</b>	<b>10,457.9</b>	<b>14,012.8</b>	<b>10,694.6</b>	<b>104,882.0</b>
TEPJF	1,016.2	695.7	713.8	965.5	854.6	1,129.9	1,046.4	1,045.8	1,751.0	1,933.5	1,904.5	13,056.9
FEPADE	51.3	59.2	70.8	84.6	83.5	108.0	135.9	112.8	103.6	97.9	119.6	1,027.1
IFE	8,300.6	5,294.2	5,850.7	10,976.8	5,531.1	6,329.8	11,892.1	7,367.5	8,603.4	11,981.5	8,670.5	90,798.2

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2010, SHCP.

2000-2010 se les asignaron recursos públicos federales por 104 mil 882.0 millones de pesos. El IFE concentró el 86.6% del total.

El presupuesto público federal en materia electoral tiene una tendencia cíclica, crece significativamente durante los años en que se realizan elecciones federales. Como producto de la reforma electoral aprobada en el año 2007, el incremento del financiamiento para las actividades electorales en el 2009 (año en que se celebraron elecciones federales) fue más estable, en comparación con el incremento sufrido en el año 2006 respecto a 2003.

— *Verificación y monitoreo de la transmisión de los tiempos oficiales*

Desde que entró en vigor la reforma electoral de 2007/2008, han sido recurrentes las quejas e inconformidades de los Partidos Políticos, ya que la transmisión de publicidad electoral es inconsistente y está por debajo de los estándares de confiabilidad; además, la ASF comprobó que faltaba equipo y que existían pagos en exceso al proveedor del sistema de monitoreo.

Los concesionarios de radio y televisión se han inconformado por sanciones que consideran improcedentes y atribuyen los errores a las propias autoridades electorales; durante el 2010 el IFE debió: a) verificar el cumplimiento de la entrega del soporte técnico y con la capacitación al personal de los centros de monitoreo, b) verificar las reuniones semanales y mensuales que de acuerdo al contrato se tienen que llevar a cabo para realizar la evaluación y seguimiento, c) contar con los procedimientos definidos en los manuales de operación, para establecer si el sistema funciona correctamente, y sí los reportes se obtienen de forma oportuna. Es necesario que esta función esencial de la reforma genere certidumbre jurídica a los actores políticos de este año electoral.

— *Registro Federal de Electores*

Dentro de la estructura del IFE se encuentra el Registro Federal de Electores, cuya principal atribución es de carácter registral; según el tratadista José Thompson,<sup>70</sup> los principios que deben regir a la función registral electoral, son: la seguridad; integridad; confiabilidad; accesibilidad y oportunidad. La relación entre el registro electoral y la identificación de la persona debe darse como triple garantía: a) electoral (uno y sólo un voto); b) de actuación en la vida pública (civil: personalidad jurídica como fundamento de todos los derechos); y, c) de identidad (inscripción originaria, adquisición de personalidad de actuar).

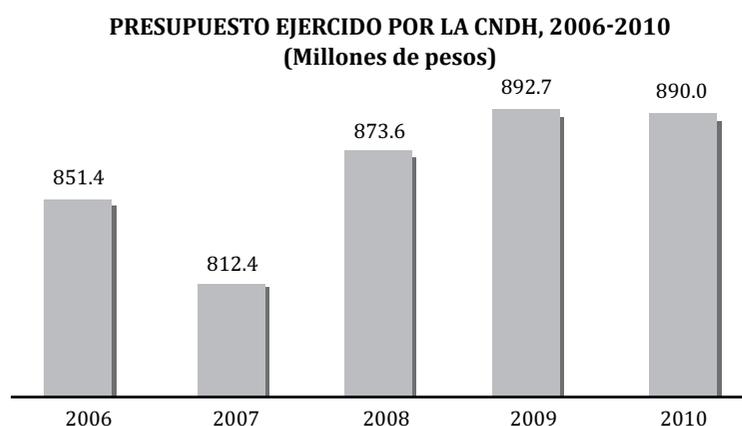
El escenario más problemático, entre otros, para la actualización del registro electoral, se presenta en el caso de la declaratoria de ausencia y presunción de muerte, eventos que al no representar un número tan alto como en el caso de las defunciones, no se le ha dado un trato especial como en aquel caso, para superar los problemas de actualización y transmisión de información, pues dentro de la legislación adjetiva civil, local y federal, no se contempla la obligación del Juez, respecto de dar aviso a la autoridad electoral una vez que causan estado estos procedimientos, la normatividad se limita a establecer la comunicación a la oficina del registro civil correspondiente para que ésta lleve a cabo las anotaciones marginales en las partidas correspondientes, ni siquiera se prevé una “triangulación” para que sea el registro civil quien informe a la autoridad electoral.

<sup>70</sup> Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), mayo de 2006. *Memoria del Derecho Registral*, 24 al 26 de marzo de 2010. Coordinación del Programa de Postgrado en Derecho de la UNAM.

ii) *Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)*

— *Crecimiento del presupuesto ejercido por la CNDH*

En 2010, la CNDH ejerció un presupuesto de 890 millones de pesos, cifra inferior en 4.5% en términos reales respecto del ejercido en 2009. Algunos de los rubros que ejercieron mayor presupuesto que el ejercicio previo fueron: la renovación de equipo de cómputo y telecomunicaciones, adquisición de estantería para ampliar la capacidad de la bodega del archivo de la Dirección General de Quejas y Orientación,



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006-2010, SHCP.

junto con la mayor compra de materiales de oficina asociado al aumento en el número de quejas.

— *Incremento en los casos de tortura*

Actualmente, en el país se ha documentado un número importante de casos de tortura, desapariciones forzadas y entradas a domicilios sin orden judicial; también, riesgos derivados de los avances tecnológicos, como la protección de datos personales, o las violaciones graves del derecho al agua y al medio ambiente. El Consejo Consultivo de la CNDH señala que “vivimos en un avance medio, pues aunque no estamos tan mal como en otros países, tampoco estamos en el nivel óptimo”.

Diversos especialistas consideran que México tiene un marco jurídico propicio para la protección de los derechos humanos, con una reforma constitucional en la materia, única en el mundo, pero con un grave obstáculo de eficacia, por lo que aún se requieren modificaciones como “un ajuste estructural en la

procuración de justicia, nuevas generaciones de jueces y una renovación en las autoridades administrativas”.

— *Incremento en el secuestro de migrantes*

La CNDH, en su informe sobre los secuestros de migrantes en México expone que la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran es extrema, sobre todo ante casos de secuestro en los que se viola su dignidad personal y los derechos inherentes a ésta. El hecho afecta no sólo a las víctimas, sino también a sus familias y comunidades. Se trata de un delito que atenta directamente contra el derecho a la seguridad pública. Vulnera, además, los derechos de los migrantes a la libertad, legalidad, seguridad jurídica, integridad y, en algunos casos, incluso el derecho a la vida.

La migración es un fenómeno que se ha convertido en parte fundamental de la agenda internacional. Su presencia cada vez mayor como tema obliga a los Estados a abordarlo no sólo desde la política interior, sino también desde las relaciones bilaterales y regionales, e incluirlo en las agendas de seguridad nacional.<sup>71</sup> En el siguiente cuadro se observa la prevalencia de violaciones a garantías individuales

**CASOS DE SECUESTROS REPORTADOS POR EL INM, 2008-2010**

Número de Casos	Nacionalidad	Sexo/Edad
37	Hondureña	<b>28 hombres</b> (19 mayores de edad, 1 menor de edad y 8 sin edad especificada). <b>9 mujeres</b> (7 mayores de edad y 2 sin edad especificada).
16	Salvadoreña	<b>8 hombres</b> (2 mayores de edad, 1 menor de edad y 5 sin edad especificada) <b>8 mujeres</b> (6 mayores de edad y 2 sin edad especificada)
15	Cubana	<b>15 hombres</b> (15 mayores de edad).
11	Guatemalteca	<b>9 hombres</b> (7 mayores de edad, 1 menor de edad y 1 sin edad especificada). <b>2 mujeres</b> (2 mayores de edad).
9	Nicaragüense	<b>9 hombres</b> (4 mayores de edad y 5 sin edad especificada).
2	Dominicana	<b>2 mujeres</b> (mayores de edad).
1	Beliceña	<b>1 mujer</b> (sin edad especificada).
1	Ghananesa	<b>1 hombre</b> (mayor de edad).

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Instituto Nacional de Migración, enero 2008-abril de 2010.

<sup>71</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México*, febrero 2011.

reportadas principalmente a migrantes procedentes de Latinoamérica; sin embargo, se tienen registradas también otras nacionalidades como blanco de esta práctica.

Según el Banco Mundial, la migración tiene como principales países de destino Estados Unidos, Rusia y Alemania, mientras que los países con mayor proporción de emigrantes son México, India y China.

El principal corredor migratorio es el de México-EUA. El primero se caracteriza por ser un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes; su posición geopolítica respecto de los EUA constituye uno de los factores que más influyen en su política migratoria.

Según la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB, al año ingresan a México aproximadamente 150 mil migrantes indocumentados, la mayoría proveniente de Centroamérica. De acuerdo con organismos de la sociedad civil esta cifra puede ascender a 400 mil.

### III) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

#### — Necesidad de Diagnósticos

El INEGI no cuenta con un diagnóstico integral acerca de su problemática y su desempeño en rubros como: confiabilidad de la información, diferencias en informes de un mismo tema con otras instituciones de elaboración de análisis estadísticos; por ejemplo, recientemente el INEGI relevó al Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) en la realización de la Encuesta Nacional sobre Inseguridad, lo que para algunos académicos especializados en el tema ya no vuelve confiable dicha información.

También se han detectado, entre usuarios de bancos de información estadística del Gobierno Federal, inconsistencias y correcciones de información económica de un año a otro. Asimismo, se han detectado diversas fallas entre las que se ubican: falta de homologación de criterios en las metodologías del INEGI; por otro lado, siempre se ha cuestionado la relevancia y oportunidad de la información que brinda el INEGI por estar desfasada respecto de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y el Informe de Gobierno, lo que dificulta que su información sea utilizada para una correcta toma de decisiones en materia de políticas públicas.

Recientemente, la Asociación Mexicana de Municipios se ha inconformado respecto de las cifras que maneja el INEGI, sobre la población de algunos municipios, por lo que se requiere de un gran esfuerzo de perfeccionamiento de su labor.

#### 3.1.3 Funciones de Desarrollo Social

##### SECTOR EDUCACIÓN

En materia educativa, México continúa enfrentando grandes retos. Entre otros: garantizar el acceso de todos los mexicanos a la educación, que es una obligación constitucional para el Estado, asegurar una continuidad entre los diferentes niveles educativos, y establecer estándares de calidad educativa que doten al estudiante de habilidades y conocimientos adecuados para afrontar los desafíos de la competitividad.

La educación, además de ser parte fundamental para el desarrollo social del país, propicia mayores condiciones de crecimiento económico y democrático, por lo que se requiere destinar recursos presupuestarios suficientes al sector educativo para que le permitan generar un incremento en la calidad educativa.

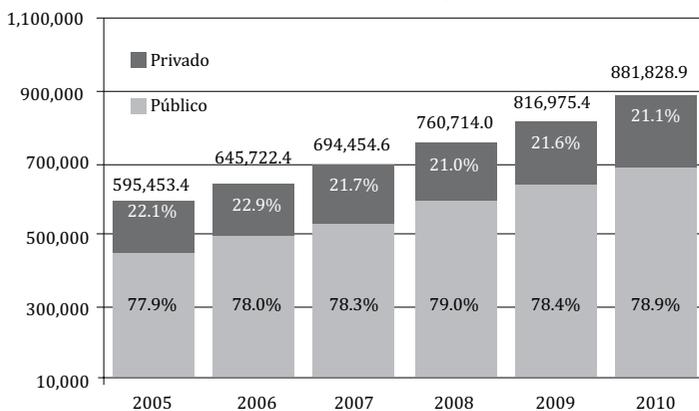
#### — Recursos crecientes al sector

La inversión en educación se conforma por las aportaciones del Estado y la inversión privada. El gasto en el sector educativo nacional se ha incrementado en los últimos veinte años de manera continua. En 1990, el sector educativo gastó 29 mil 723 millones de pesos, 91.9% fueron recursos públicos y 8.1% inversión privada. Para 2006, el gasto en educación ascendió a 645 mil 722 millones de pesos, de los cuales 78% fue dinero público y 22% recursos privados.

En 2010, el gasto destinado a educación fue de 881 mil 828.9 millones de pesos, 78.9% público y 21.1% privado; de este gasto, la Federación aportó el 61.4%, los gobiernos estatales y municipales el 17.5%, y los particulares el 21.1% restante.

De acuerdo con datos del Gobierno Federal, en el ciclo escolar 2010-2011 el gasto educativo representó el 6.7% del Producto Interno Bruto (PIB), esto es, 0.2% menos que el año anterior; de aquél, el 5.3% fue del sector público y 1.4% privado.

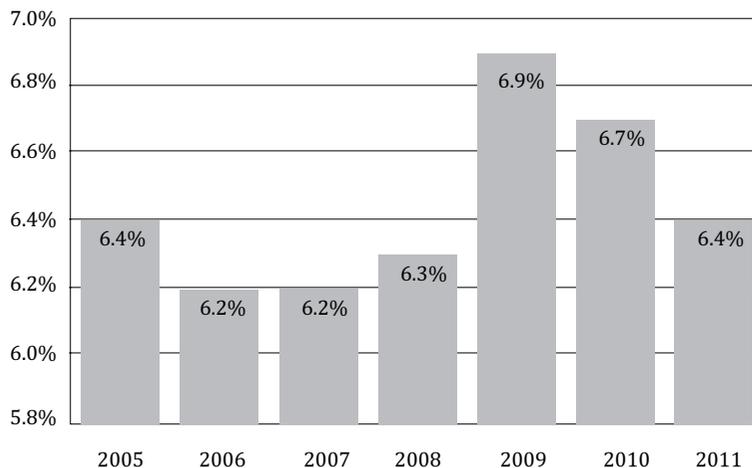
### GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN (Millones de Pesos)



Fuente: Elaborado por la UEC con datos del 5to Informe de Gobierno.

El gasto nacional en el sector educativo de 2006 a 2011 promedió el 6.5 % del Producto Interno Bruto, no obstante que la Ley General de Educación en su artículo 25 establece que el monto anual que la Federación, entidades federativas y municipios, destine al gasto en educación pública, no podrá ser menor a 8% del PIB (Producto Interno Bruto), destinando al menos el 1.0% a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Pública.

### GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN COMO % PIB



Según las estadísticas de los informes anuales del Ejecutivo Federal, dentro del gasto en educación, el sector público ha sido el más representativo, aunque desde 1990 el gasto privado se ha incrementado a mayor ritmo. En el período de 1990 a 2010, el público

aumentó a una tasa anual de 11.6%, mientras que el privado lo hizo en 24.7%.

En el ámbito internacional, la OCDE reconoce que México ha hecho un esfuerzo por incrementar el gasto educativo en general; sin embargo, señala que sigue siendo la nación con el menor gasto anual en instituciones educativas por alumno entre las naciones que pertenecen a la organización.

Las estadísticas de la OCDE indican que México mantiene un nivel bajo respecto del gasto por alumno comparado con países integrantes de dicha organización, cuyo promedio en educación primaria es de 7 mil 153 dólares, mientras que el país alcanza 2 mil 246 dólares anuales en este nivel. En secundaria, México tiene un gasto de 2 mil 333 dólares por alumno en contraste con 8 mil 972 promedio en la OCDE. Esto significa que en ese nivel de estudios, el promedio de la organización prácticamente cuadruplica lo que se gasta en México por alumno.

#### — Calidad Educativa

Un indicador de calidad educativa en el país es, sin duda, el Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la OCDE, que evalúa los conocimientos, habilidades y destrezas de los estudiantes para la vida en los temas de comprensión de lectura, matemáticas y ciencias.

En la más reciente medición, el promedio de México en la prueba PISA, fue de 425 puntos en lectura y 419 en matemáticas, ubicándose por debajo del promedio de la OCDE de 493 y 496 puntos, respectivamente, aunque por encima de América Latina que promedió 408 y 393 puntos en las mismas pruebas.

Asimismo, con base en los resultados de la prueba ENLACE de 2010, la cual se aplicó a los tres niveles de educación (primaria, secundaria y educación media superior) se observó que en la primaria el porcentaje de los estudiantes que obtuvieron un nivel de aprovechamiento insuficiente han tenido una ligera mejoría en los últimos años, al pasar de 20.7% en 2006 a 17.0% en 2010 en español y de 21.0% en 2006 a 19.7% en matemáticas.

Por otro lado, con base en el Índice de Competitividad Global 2010 del Foro Económico Mundial, México se situó en el lugar 120 de 139 países respecto de la calidad del sistema educativo nacional, en tanto que en 2011 lo ubicó en el lugar 107 de 142 países.

En calidad de la educación en matemáticas y ciencias en 2010, México ocupó el lugar 128 de 139 países y en 2011 el 126 de 142 países, lo que representa una leve mejora en los índices internacionales en materia educativa; sin embargo, el país sigue ubicándose en los últimos lugares de en el ámbito internacional.

se presentó una tasa de reprobación del 3.4%, en secundaria del 15.0% y en media superior del 33.2%.

La deserción es otro aspecto que afecta la eficiencia terminal en el sector educativo; en el ciclo escolar 2010-2011, en educación primaria se registró una tasa de deserción del 0.8%, en comparación con el nivel secundaria que fue de 5.6%, y en media superior del 14.5%. La OCDE considera que el promedio de permanencia de un estudiante mexicano en el sistema educativo es de 14.7 años, en contraste con la media de la OCDE que es de 17.8 años.

RESULTADOS DE MÉXICO EN EL SECTOR EDUCACIÓN EN EL ÍNDICE GLOBAL DE COMPETITIVIDAD (IGC) DEL FORO ECONÓMICO MUNDIAL 2007-2012					
Variable	Periodo				
	2007-2008 (131 países)	2008-2009 (134 países)	2009-2010 (134 países)	2010-2011 (139 países)	2011-2012 (142 países)
Gasto en Educación	33	31	25	nd	nd
Matrícula en educación primaria	23	23	27	29	22
Matrícula en educación secundaria y preparatoria	80	67	64	61	64
Matrícula en educación superior	73	74	75	80	79
Calidad en educación primaria	95	116	115	120	121
Calidad del sistema educativo superior y de capacitación	92	109	115	120	107
Calidad de matemáticas y educación en ciencias	113	127	127	128	126

Fuente: Reporte de Competitividad Global, Índice Global de Competitividad, Foro Económico Mundial, 2007-2011.

— *Eficiencia Terminal*

Para evaluar la eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional se debe tomar en consideración el porcentaje de estudiantes que logran concluir sus estudios de manera regular y dentro del tiempo establecido.

Las estadísticas de 2010 muestran una baja tasa de titulación que promedia el 44% del total de alumnos, cifra que es inferior a la de la mayoría de los países de la OCDE que se ubica en 80%. En educación superior, la tasa de crecimiento de titulación en México alcanza 1.8% pero permanece inferior al promedio de la OCDE que es de 3.4%. De acuerdo con el estudio Panorama de la Educación 2010, realizado por la OCDE, el 42% de los estudiantes mexicanos de educación superior nunca se titulan.

La reprobación es un factor que interviene en la eficiencia terminal. La reprobación en México sigue siendo considerable, como se refleja en las estadísticas presentadas en el 5° Informe de labores de la SEP del ciclo 2010-2011, ya que en el nivel primaria

— *Cobertura Educativa*

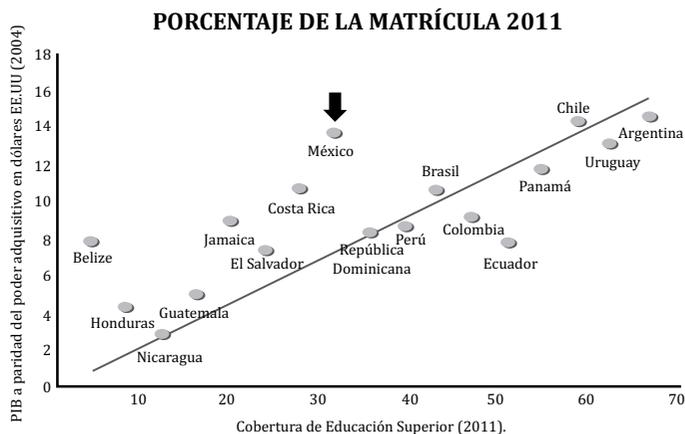
La cobertura educativa se refiere a la cantidad de personas que de acuerdo a su edad debería estar inscrito en un nivel educativo determinado, para lo cual se debe atender a la matrícula escolar y al crecimiento de la población, ya que en la medida en que el sistema educativo logre atender a los niños y jóvenes en edad escolar logrando que acudan a la escuela, permanezcan en ella y concluyan con su proceso educativo, cumple con su cobertura.

Durante el ciclo 2010-2011 el sistema educativo nacional atendió a 34.4 millones de alumnos. La matrícula total registró un incremento de 408.7 miles de alumnos respecto al ciclo escolar 2009-2010; se proyecta que para el ciclo 2011-2012 se proporcione educación a 34.9 millones de alumnos.

Entre los ciclos escolares 2005-2006 y 2010-2011, la cobertura educativa en primaria aumentó de 94.1% a 100%; secundaria de 91.8% pasó a 95.9%, media

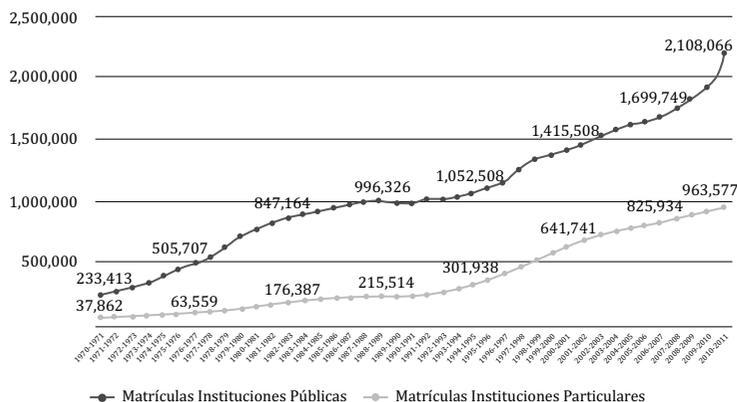
superior de 58.6% a 66.7% y en la educación superior del 25.2% al 30.9%.

México ha mostrado un avance significativo en la matrícula de educación superior. En el periodo 2000-2001 la matrícula fue de 1,415,508 alumnos en Instituciones Públicas y 641,741 alumnos en Instituciones Particulares, mientras que para el ciclo escolar de 2010-2011, la matrícula subió a 2,108,066 estudiantes en Instituciones Públicas y en Particulares a 963,577 estudiantes.



Fuente: Secretaría de Educación Pública

### MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, 2011 (Alumnos)



Fuente: Secretaría de Educación Pública.

Sin embargo, uno de los desafíos históricos para México ha sido el proporcionar educación a los jóvenes, tema en el que aún falta mucho por hacer, toda vez que en 2010 sólo el 11% de los mexicanos de entre 20 y 29 años estaban matriculados, esto es, apenas 2 puntos porcentuales más que en 2000, situación que se compara desfavorablemente con promedios internacionales incluso frente a países de similar desarrollo, en donde por ejemplo, Chile tiene matriculado al 23% de jóvenes, Brasil el 21%, y el promedio de los países de la OCDE alcanza el 26%.

La cobertura en educación superior de México en comparación con países de América Latina es baja. República Dominicana, Panamá, Uruguay, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú tienen una mayor cobertura educativa que México, no obstante que, si consideramos la paridad del poder adquisitivo en dólares, estos países tienen un PIB menor que el de México.

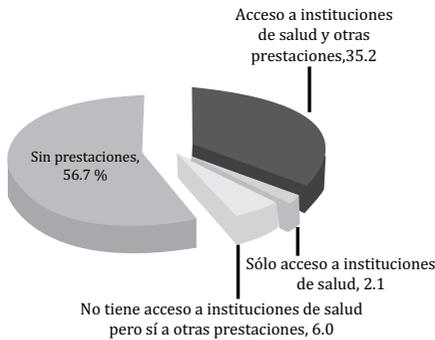
### Jóvenes que ni estudian, ni trabajan

En México, de acuerdo con la OCDE, 7 millones 226 mil jóvenes de entre 15 y 29 años ni estudian, ni trabajan, situando al país en el tercer lugar entre los países miembros del Organismo que tienen el mayor número de población juvenil inactiva. Lo anterior significa que el 18.4% de adolescentes mexicanos entre 15-19 años y una cuarta parte de los jóvenes entre 25-29 años en México, no participan en la educación y están desempleados.

México ocupa el primer lugar en porcentaje de mujeres jóvenes que se encuentran inactivas. La proporción de mujeres entre 15 y 29 años que no reciben educación y que se encuentran desempleadas o no forman parte de la actividad laboral es 3.6 veces superior a la de los hombres. La mayor propensión a la inactividad entre las mujeres casi duplica a la de Brasil y es la más alta entre los países representados en el Panorama de la Educación 2011, estudio realizado por la OCDE.

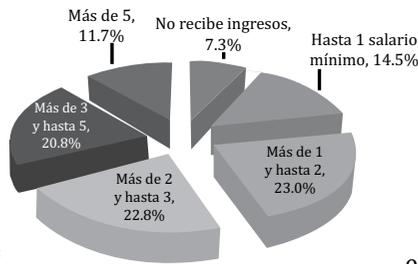
De acuerdo con datos de la SEP, en el año 2010 la mayoría de jóvenes que trabajan no tiene prestaciones: sólo el 35.2% tienen acceso a instituciones de salud y otras, mientras que el 56.7% no tienen ninguna prestación. De igual manera, sus ingresos son muy bajos, ya que sólo el 11.7% recibe más de 5 salarios mínimos en tanto que el 7.3% no recibe ingresos.

**PRESTACIONES SOCIALES**



Fuente: Secretaría de Educación Pública

**INGRESO EN MÚLTIPLOS DE SALARIO MÍNIMO**



**SECTOR SALUD**

— *Gasto Público en Salud*

Durante el año 2010, el gasto ejercido en salud se situó en 356 mil 223.6 millones de pesos, monto 2.2% real por arriba de lo ejercido el año previo. Conforme a la clasificación funcional del gasto en salud, del año 2000 a 2010 los recursos ejercidos en este rubro crecieron a una tasa promedio anual de 5.2% en términos reales, y en lo que va de la actual administración, 2007-2010, este mismo renglón lo hizo en 3.7%.

Según datos de la OCDE de 2009, el gasto en salud en México, público y privado, fue equivalente al 6.4% del PIB, con lo cual ocupa uno de los últimos lugares en gasto total en salud entre las naciones de esa organización, muy por debajo de Estados Unidos con 17.4% y del nivel promedio de la OCDE de 9.5%.

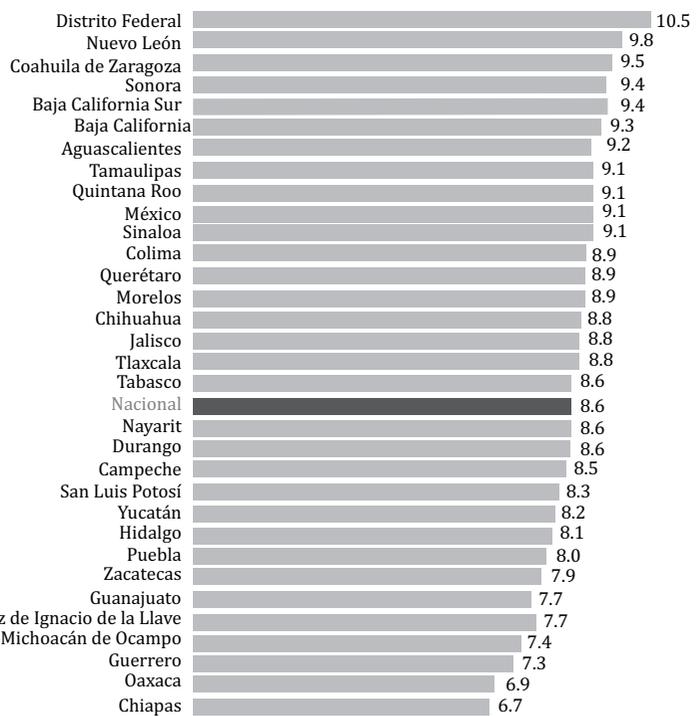
— *Bajo promedio de escolaridad*

El promedio de escolaridad de la población mexicana en 2010, según datos del INEGI, fue de 8.6 años. Cabe señalar que el grado promedio de los hombres es de 8.7 años, ligeramente mayor que el de las mujeres que se ubicó en 8.4 años.

Uno de los grandes retos es elevar el grado promedio de escolaridad equitativamente entre las diversas regiones, ya que existe una importante desigualdad entre las entidades federativas del país en lo que a años de estudio se refiere, toda vez que en estados como Chiapas y Oaxaca se registran los rangos más bajos, 6.7 años, mientras que el Distrito Federal se encuentra por arriba de los 10 años.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la educación secundaria es clave para que la población tenga oportunidades de inserción en el mercado laboral, con lo cual aumenta su probabilidad de salir de la pobreza, es decir, tener al menos 12 años de escolaridad es el capital educativo mínimo necesario para acceder a un trabajo que permita recibir un ingreso que asegure bienestar.

**GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2010**



Fuente: INEGI. Centro de Población y Vivienda 2010.

Al considerar la proporción del gasto en salud con respecto al Gasto Programable, se puede apreciar que lo canalizado a atender demandas de salud no sólo no ha crecido, sino que disminuyó en los últimos años. En 2005, de cada 100 pesos gastados 15.1 pesos se destinaban a salud, proporción que para el año 2010 disminuyó a 13.8 pesos por cada 100.

Si se considera el gasto destinado a funciones de Desarrollo Social, entre las cuales se considera Salud, se puede constatar que mientras en el año 2005 de cada 100 pesos gastados por el Gobierno en desarrollo social, sólo 25.7 se canalizaban a atender problemas de salud, esta proporción se redujo a 24.1 pesos de

la adquisición de medicamentos e infraestructura hospitalaria necesaria para su rehabilitación.

— *Advertencias de la transición demográfica*

La estructura demográfica de México ha cambiado considerablemente en las últimas décadas. En los años treinta del siglo pasado, uno de cada cinco niños mexicanos moría antes de cumplir un año de edad y la mitad de las mujeres adultas fallecía antes de los 35 años de edad; esta tendencia se modificó, ya que actualmente casi el 97% de los recién nacidos alcanzan su primer año de vida y una proporción importante de mujeres puede llegar a vivir incluso hasta los 80 años de edad.

GASTO PROGRAMABLE EN FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL 2005 - 2010 (Millones de pesos)								
Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var. Absoluta 10/09	Var. % real 10/09
TOTAL FUNCIONES DESARROLLO SOCIAL	868,713.20	988,368.9	1,135,628.7	1,216,480.8	1,333,971.2	1,476,862.2	142,891.0	6.1%
Educación	320,872.6	356,955.6	392,852.6	432,446.1	465,684.6	496,782.8	31,098.2	2.2%
Salud	223,536.2	247,166.1	276,650.1	293,798.5	333,826.6	356,223.6	22,397.0	2.2%
Seguridad Social	176,410.2	202,590.0	244,364.7	260,921.7	294,116.5	337,612.8	43,496.3	10.0%
Desarrollo Social	147,894.2	181,657.2	221,761.3	229,314.5	240,343.5	286,243.0	45,899.5	14.1%
Gasto en Salud como % del Gasto programable Total	15.1%	14.8%	14.5%	13.2%	13.6%	13.8%		
Gasto Salud como % del Gasto en Funciones de Desarrollo Social	25.7%	25.0%	24.4%	24.2%	25.0%	24.1%		

1/ Incluye las erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones del Gobierno Federal entre las que se considera a los Poderes de la Unión, Órganos Autónomos, la entidades Paraestatales y el gasto transferido a estados y municipios.

2/ Incluye Administración Pública Centralizada y Entidades de Control Presupuestario Directo.

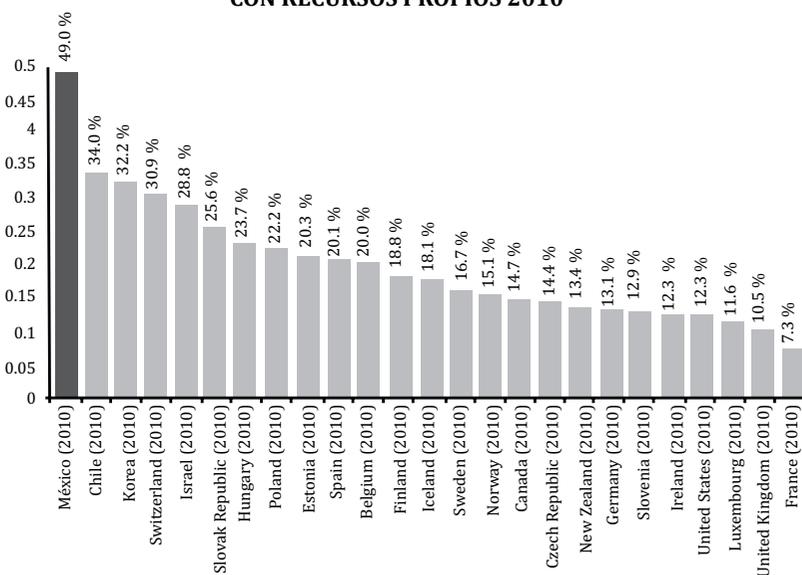
Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la Cuenta Pública Federal 2005-2010, SHCP.

cada 100 para el año 2010, una caída significativa teniendo en cuenta los problemas de salud de México, que se han acentuado en los años recientes.

En cuanto al gasto per cápita en salud, México ocupa también uno de los últimos lugares de la OCDE, al destinar sólo 918 dólares al año, muy por debajo del promedio de la organización de 3 mil 233 dólares; Estados Unidos destina 7 mil 960 dólares e inclusive Chile, eroga 1 mil 186 dólares anuales a este rubro.

Asimismo, en 2010 México continúa siendo el país en donde los ciudadanos cubren el porcentaje más alto del gasto en los servicios de salud, básicamente explicado por los recursos que erogan para

PORCENTAJE DEL GASTO EN SALUD SOLVENTADO CON RECURSOS PROPIOS 2010



Fuente: OCDE.

**INDICADORES BÁSICOS DE SALUD**

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Esperanza de vida (Número de años)	74.6	74.8	75.0	75.1	75.3	75.4
Tasa de Mortalidad general por cada mil habitantes	4.8	4.7	4.9	5.0	5.2	5.0
Tasa de Mortalidad por enfermedades isquémicas del corazón, en población menos de 65 años (Tasa por 100,000 habitantes menores de 65 años)	13.3	13.6	14.3	14.9	15.8	16.5
Tasa de Mortalidad estandarizada por diabetes mellitus (Tasa por 100,000 habitantes)	96.5	95.0	94.4	97.8	96.9	98.4

Fuente: Quinto Informe de Gobierno.

Uno de los indicadores que muestra qué tan saludable es su población, es la esperanza de vida al nacer. Es decir, el número promedio de años que se espera que viva una persona a partir de su nacimiento revela las condiciones de vida y el estado de salud de su población. En ese contexto, México observa un avance considerable al lograr incrementar la esperanza de vida de su población, que pasó de 49.6 años en 1950, a 74.6 años en 2005 y 75.4 en 2010.

Lo anterior implica una participación creciente de los adultos mayores en la estructura poblacional y en consecuencia una mayor carga en los servicios de salud, impactando en el mediano y largo plazos las finanzas públicas.

— *Transición epidemiológica*

Al igual que se comentó en la evaluación 2009, durante 2010 la diabetes, el cáncer, así como las enfermedades cardiovasculares, cerebrovasculares y mentales siguieron siendo las principales causas de muertes y enfermedades, derivado del proceso de envejecimiento de la población.

En lo que toca al caso de la diabetes, es la enfermedad de mayor importancia debido a su alta prevalencia y es, sin duda, uno de los mayores retos que enfrenta el país, puesto que el número de muertes por diabetes se ha incrementado

aceleradamente de 67 mil 159 casos registrado en 2005 a un estimado de 81 mil 844 para 2010. Cabe señalar que México ocupa el primer lugar en proporción de personas que sufren una diabetes con respecto al total de la población entre los

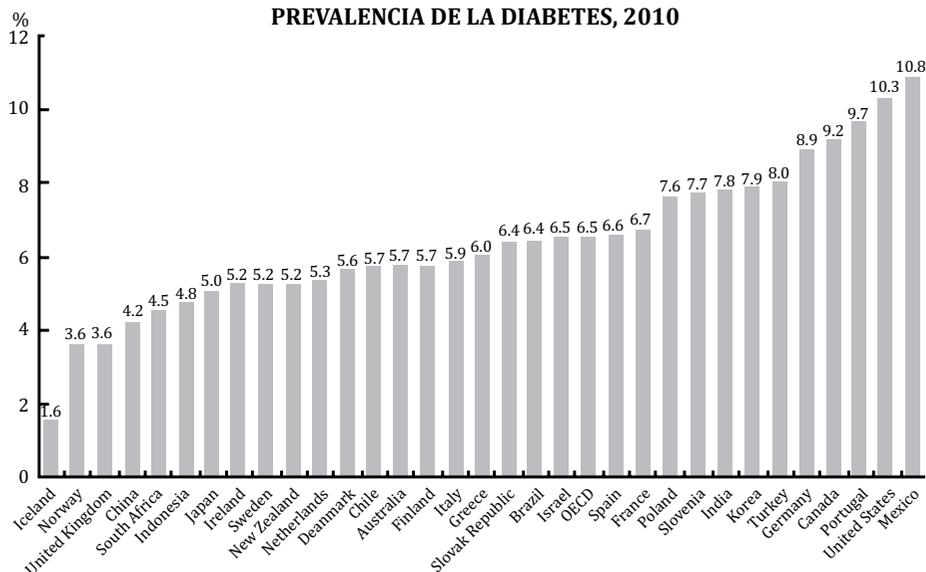
países de la OCDE.

La diabetes es la enfermedad que consume el mayor porcentaje de gasto de las instituciones públicas de salud, ya que es la principal fuente de demanda de atención médica en consulta externa y una de las principales causas de hospitalización. Lo complejo para el Sistema Nacional de Salud es que al ser estos padecimientos crónicos, en su mayoría requieren de atención más intensa en tiempo y recursos que las infecciones comunes.

— *Calidad en los servicios de salud*

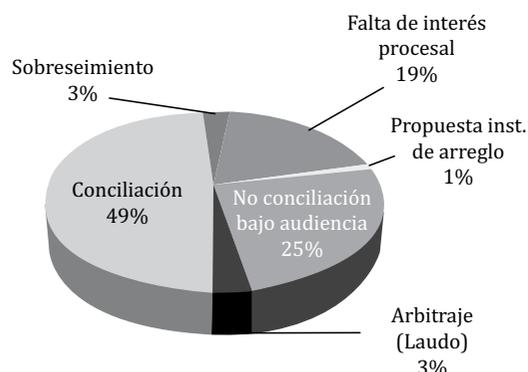
Uno de los principales problemas a los que se enfrentan las instituciones de salud, es la calidad en su servicio. Esta calidad involucra aspectos técnicos de la atención, el abasto oportuno de medicamentos,

**PREVALENCIA DE LA DIABETES, 2010**

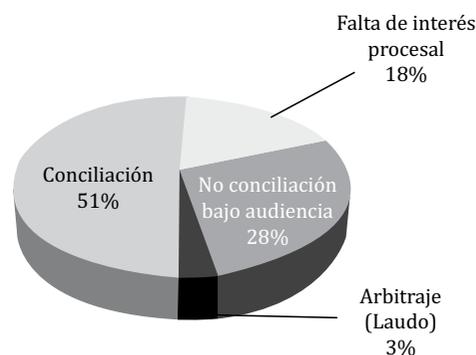


Fuente: Federación Internacional de Diabetes.

### ARBITRAJE MÉDICO, ATENCIÓN DE QUEJAS 2005



### ARBITRAJE MÉDICO, ATENCIÓN DE QUEJAS 2010



el trato digno a los pacientes y mayores oportunidades de realización profesional a médicos, enfermeras y aquellos que participan en los procesos de atención.

Dentro de estos indicadores de calidad, se encuentra el abastecimiento de recetas médicas que ha sido un tema preocupante en los últimos años en la mayoría de los sistemas de salud.

En este sentido, las encuestas reflejan un claro retroceso en los últimos cinco años en el primer nivel de atención, al pasar de 88.2% de abastecimiento en 2005 a 78.3% para 2010, con lo que persiste un nivel crítico para procurar oportunamente a los usuarios de medicamento.

Asimismo, el sector salud ha registrado un aumento en la atención de quejas por parte de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, toda vez que en 2005 se registraron y atendieron 1 mil 608 casos, en tanto que para 2010 este número se incrementó a 1 mil 748 casos. El rubro que más ha aumentado es el de la no conciliación bajo audiencia, que es en donde ninguna de las partes interesadas aceptó conciliar su controversia, ni el arbitraje médico, con lo que continúa habiendo insuficiencias en la calidad del servicio médico.

#### — Aumento de la obesidad

La obesidad se está convirtiendo en el enemigo público número uno en cuestión de salud en la mayoría de los países de la OCDE. Las personas severamente obesas mueren 8 a 10 años antes que las de peso normal, al igual que los fumadores.

El exceso de peso y la obesidad, se definen como una carga excesiva que representan riesgos para la salud debido a la parte elevada de grasas de cuerpo. La medida más frecuentemente usada se basa en el Índice de Masa de Cuerpo (BMI), que es un solo número que evalúa el peso del individuo en lo referente a la altura (peso/altura, con el peso en kilogramos y altura en metros).

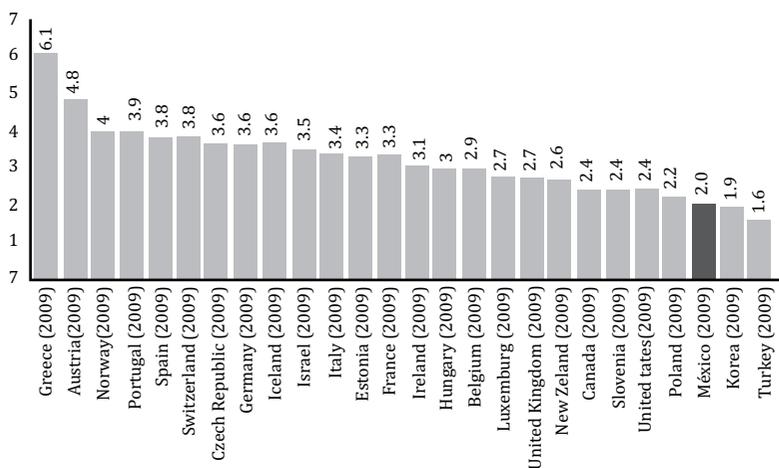
La obesidad es costosa, y es una carga para los sistemas de salud. A lo largo de sus vidas, los gastos de atención médica para personas obesas son por lo menos 25% mayores que para gente de peso normal y aumentan rápidamente mientras crece su sobrepeso.

Estimaciones de la OCDE señalan que la obesidad es responsable de 1% a 3% del total de gastos de atención médica en la mayoría de los países (5% a 10% en Estados Unidos) y que los costos aumentarán rápidamente en los próximos años debido a las enfermedades relacionadas con la obesidad.

La OCDE, en su último estudio publicado en 2010, reveló que México ocupa el segundo lugar mundial en obesidad y sobrepeso. Dos de cada tres mexicanos tienen sobrepeso y una de cada tres mujeres y uno de cada cuatro hombres son obesos.

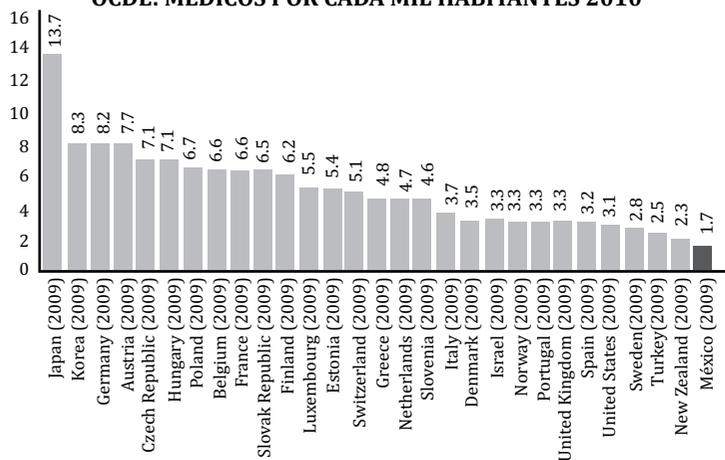
Este problema ya ha sido reconocido por las autoridades del ramo e inclusive catalogado como la más grande pandemia del siglo XXI, lo grave de esta enfermedad son las consecuencias que tiene en el incremento de las enfermedades crónicas como la diabetes, enfermedades cardiovasculares y cáncer, que tienen una relación estrecha con la obesidad, por lo que resulta un factor de constante monitoreo y de operación de programas de prevención.

**OCDE: MÉDICOS POR CADA MIL HABITANTES 2010**



Fuente: OCDE.

**OCDE: MÉDICOS POR CADA MIL HABITANTES 2010**



Fuente: OCDE.

— *Bajo nivel de recursos humanos y materiales*

De acuerdo con la última publicación de la OCDE, en 2009, el país resultó ser uno de los más rezagados en cuanto a recursos humanos se refiere. En 2005 había 2.3 enfermeras por cada mil habitantes, cifra que se incrementó a 2.5 enfermeras en 2009, mientras que los médicos pasaron de 1.9 a 2.0 médicos por cada mil habitantes, en el periodo referido. No obstante los incrementos alcanzados, éstos resultan insuficientes en comparación con los estándares internacionales.

Cabe señalar que los indicadores del sector público de salud casi se han mantenido invariables.

En relación a consultorios, en 2005 se registraban 0.6 por cada mil habitantes, cifra que se incrementó a 0.7 para 2010. Por su parte, en número de camas por cada mil habitantes, México es el país con el mayor rezago al presentar 1.7 camas, muy por debajo de Japón, que registra el número más alto de 13.7 camas por cada mil habitantes.

**SECTOR DESARROLLO SOCIAL**

— *Gasto ejercido en Desarrollo Social*

El gasto clasificado en funciones de desarrollo social continúa manteniendo un crecimiento constante en los últimos diez años. Dentro de la clasificación funcional, el gasto en funciones de desarrollo social registró un crecimiento acumulado de 144.2% en términos reales en la década anterior, lo que representó un crecimiento anual promedio de 9.3% real, cifra muy por encima de los niveles de inflación en ese periodo.

Medido en términos del PIB, las asignaciones presupuestales al sector desarrollo social pasaron de 1.2% en 2000 a 2.2% en 2010, lo que muestra la preocupación constante del Poder Legislativo por destinar e incrementar los recursos suficientes al gasto destinado para las actividades para el desarrollo y atención a la población.

Al interior de la clasificación funcional el gasto del sector “desarrollo social” incluye rubros como urbanización, vivienda, desarrollo regional, agua potable, alcantarillado y asistencia social.

En el periodo de referencia, el subsector que mostró el mayor incremento fue el de “Asistencia Social” al pasar de 10 mil 823.2 a 72 mil 895.0 millones de pesos, monto que significó un crecimiento acumulado en términos reales de 283.8% en los últimos diez años, es decir, se incrementó casi en tres veces, manteniendo un aumento promedio anual de 14.4%, con lo que se sitúa como uno de los rubros prioritarios en materia presupuestal.

Por otra parte, en lo que va de la actual Administración (2007-2010), el gasto del sector Desarrollo Social se incrementó 11.8% en términos reales, al pasar de 221 mil 761.3 millones de pesos a 286 mil 243.0 millones de pesos, respectivamente, destacando en su interior, la disminución de recursos en un 9.5% real en urbanización, vivienda y desarrollo regional, mientras que las actividades de agua potable y alcantarillado, y asistencia social se incrementaron en 69.0% y 69.3%, respectivamente. Cabe mencionar que analizando el gasto en la última década o en lo que va de la actual administración, el rubro de mayor crecimiento es el de "Asistencia Social".

Como se observa, tres renglones de gasto absorben poco más del 60.0% de los recursos de la SEDESOL: el Programa Oportunidades, la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) y el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares. De estas tres áreas, sobresale el crecimiento en el periodo 2006 a 2010 de los recursos del Programa Oportunidades en 92.5% y el de la DGAGP en 3,440.2%.

#### GASTO EJERCIDO PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

De acuerdo con datos del Quinto Informe de Gobierno, el gasto destinado a superar la pobreza ha experimentado un sólido incremento anual, ya que como se puede

GASTO EN FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL, 2000-2010 (Millones de pesos)								
Concepto	2000	2006	2007	2008	2009	2010	Var. % real 10/00	Var. % real 10/07
<b>TOTAL FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL</b>	<b>519,239.9</b>	<b>988,368.9</b>	<b>1,135,628.7</b>	<b>1,216,480.8</b>	<b>1,333,971.2</b>	<b>1,476,862.2</b>	<b>62.1</b>	<b>12.7</b>
Educación	207,006.4	356,955.6	392,852.6	432,446.1	465,684.6	496,782.8	36.7	9.6
Salud	122,041.6	247,166.1	276,650.1	293,798.5	333,826.6	356,223.6	66.3	11.6
Seguridad Social	123,398.0	202,590.0	244,364.7	260,921.7	294,116.5	337,612.8	55.9	19.7
<b>Desarrollo Social</b>	<b>66,793.9</b>	<b>181,657.2</b>	<b>221,761.3</b>	<b>229,314.5</b>	<b>240,343.5</b>	<b>286,243.0</b>	<b>144.2</b>	<b>11.8</b>
Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional	53,278.5	130,336.2	161,577.9	151,229.8	156,094.1	168,747.0	80.5	-9.5
Agua Potable y Alcantarillado	-	14,345.2	22,865.2	17,310.7	22,424.9	44,601.0	-	69.0
Asistencia Social	10,823.2	36,975.8	37,318.2	60,774.0	61,824.5	72,895.0	283.8	69.3
Laboral	2,692.2	-	-	-	-	-	-	-
<b>Gasto Desarrollo Social como % Funciones Desarrollo Social</b>	<b>12.9</b>	<b>18.4</b>	<b>19.5</b>	<b>18.9</b>	<b>18.0</b>	<b>19.4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Gasto Desarrollo Social como % PIB</b>	<b>1.2</b>	<b>1.7</b>	<b>2.0</b>	<b>1.9</b>	<b>2.0</b>	<b>2.2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fuente: Elaborado con base en la Cuenta Pública Federal 2005-2010 SHCP.

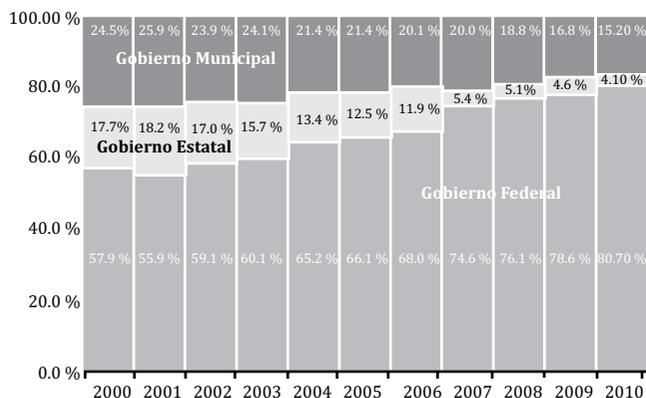
Al analizar el gasto del sector Desarrollo Social en su clasificación administrativa, es decir, el gasto conforme a sus ejecutores, se observa un crecimiento aún mayor al que se muestra por clasificación funcional.

En el año 2000, los recursos erogados en la SEDESOL fueron de 13 mil 332.2 millones de pesos, cifra que se incremento a 70 mil 461.8 millones de pesos al término de 2010, esto es, un crecimiento acumulado en términos reales de 200.1%. De 2006 a 2010, el crecimiento real fue de 110.4%, confirmándose que en esta última década el gasto en desarrollo social es un rubro que se ha privilegiado de manera constante.

observar, en el año 2000 se destinaron 61 mil 122.6 millones de pesos, monto equivalente al 7.1% del total del gasto programable ejercido en ese año y al 1.1% en términos del Producto Interno Bruto (PIB).

Para el año 2010, el gasto ejercido en el mismo renglón se incrementó a 274 mil 625.0 millones de pesos, monto que equivale 10.4% del gasto programable y al 2.1% del PIB, con lo que conforme a esta otra clasificación en la última década los recursos ejercidos para el combate a la pobreza se incrementaron en términos reales en más del doble (156.0%) manteniendo una tasa media anual de crecimiento del orden del 9.9%.

**ESTRUCTURA DEL GASTO EJERCIDO PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA POR NIVEL DE GOBIERNO 2000-2010**



Fuente: Quinto Informe de Gobierno.

las entidades federativas y municipios, por lo que la principal estrategia presupuestal para combatir a la pobreza recae en el Gobierno Federal.

Se continúa argumentando que a pesar del crecimiento de los recursos asignados para el combate a la pobreza, ésta no ha cedido como se esperaría, situación que podría reflejar distorsiones en la operación de las políticas públicas, o bien, que éstas sólo tienen un enfoque asistencialista y no de integración a los sectores productivos.

Datos a 2010 de la OCDE revelan que los beneficios públicos en efectivo tienen poco impacto en la desigualdad y en la pobreza, ya que constituyen en México sólo el 6.0% de los ingresos disponibles en los

**GASTO EJERCIDO POR LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

(Millones de pesos)

Concepto	2000	2006	2007	2008	2009	2010	Var. % real 10/00	Var. % real 10/06
<b>Secretaría de Desarrollo Social</b>	<b>13,332.2</b>	<b>27,458.3</b>	<b>39,543.7</b>	<b>54,126.5</b>	<b>64,000.6</b>	<b>70,461.8</b>	<b>201.1</b>	<b>110.4</b>
Rubros más importantes del Gasto:								
Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	7,701.4	13,634.5	14,872.3	18,059.0	22,151.7	32,013.1	136.8	92.5
Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios	-	289.8	6,055.0	9,372.7	12,542.8	12,511.7	-	3,440.2
Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares	-	4,914.4	2,188.0	2,196.6	2,363.8	2,568.9	-	-57.1

Fuente: elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de Hacienda Pública Federal 2000-2010.

Durante los primeros cuatro años de la presente Administración, de 2007 a 2010, las asignaciones ejercidas en combate a la pobreza crecieron en términos reales 49.5%, con una tasa promedio anual de 14.3%. Es de mencionarse que en 2010, de cada peso gastado por el Gobierno Federal, 10.4 centavos se destinaron para combatir la pobreza.

Los incrementos en el gasto destinado al combate a la pobreza estuvieron acompañados de una creciente participación de los recursos a nivel federal. En el año 2000, del total de recursos ejercidos en combate a la pobreza, 57.9% lo ejercía el Gobierno Federal, 17.7% los Gobiernos Estatales y 24.5 los Gobiernos Municipales; esta proporción se modificó notoriamente para el ejercicio 2010, cuando la distribución de los recursos indicó que el Gobierno Federal ejercía 80.7 centavos de cada peso erogado, frente a sólo 19 centavos de cada peso ejercido por

hogares. La distribución de los beneficios públicos en el país es la menos progresiva de toda la OCDE.

Los elementos anteriores reflejan que la retribución del gobierno a través de los beneficios en efectivo, tiene poco impacto en la desigualdad y la pobreza, contrario al otorgamiento de servicios públicos en salud, educación y vivienda que logran mitigar la desigualdad del ingreso más que en cualquier otro país de la OCDE, ya que estos servicios se distribuyen de manera más amplia y equitativa en comparación con los beneficios en efectivo.

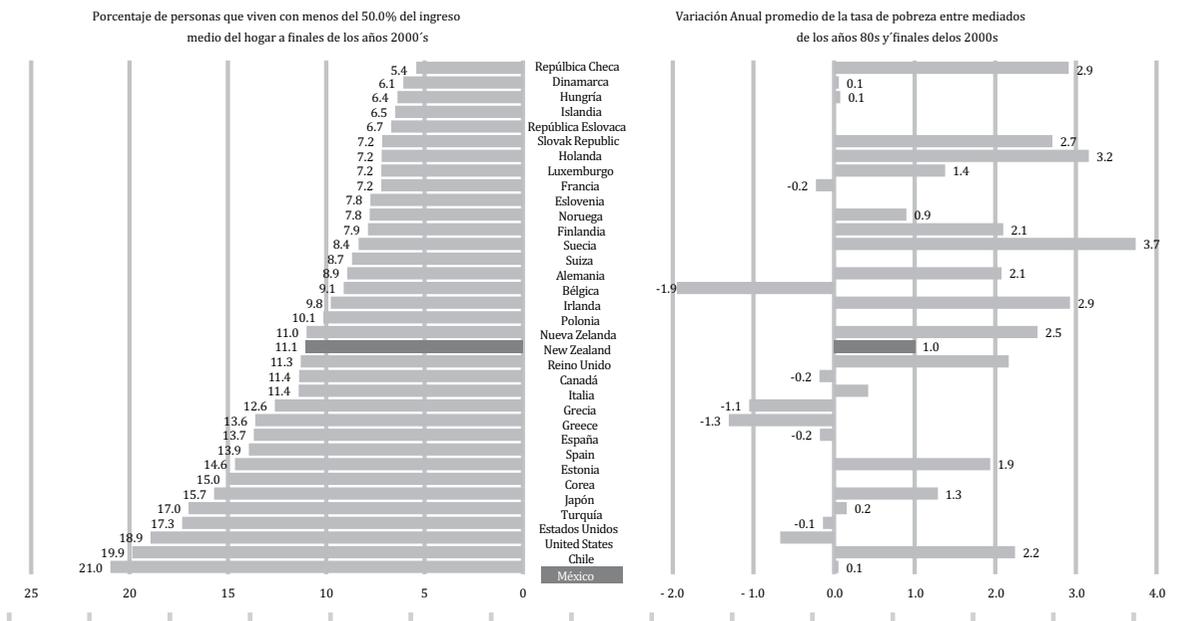
Por otro lado, datos más recientes del Organismo Internacional ubican a México como uno de los países con mayor pobreza conforme a su nivel de ingresos, ya que es el único país en donde el 21.0% de su población vive con menos del 50.0% del ingreso medio de los hogares, siendo el promedio de la OCDE del 11.1%.

### GASTO FEDERAL EJERCIDO PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (MILLONES DE PESOS)

Año	Total	Federal	Estatal	Municipal
2000	61,122.6	35,359.9	10,809.1	14,953.6
2001	69,293.3	38,755.1	12,612.4	17,925.8
2002	85,633.9	50,627.2	14,523.4	20,483.3
2003	92,176.7	55,421.7	14,496.7	22,258.3
2004	109,343.9	71,275.8	14,634.9	23,433.2
2005	123,946.7	81,917.9	15,478.6	26,550.2
2006	141,377.7	96,111.0	16,876.7	28,390.0
2007	159,174.3	118,792.6	8,600.4	31,781.3
2008	203,343.5	154,845.0	10,329.1	38,169.4
2009	236,037.7	185,533.9	10,756.1	39,747.7
2010	274,625.0	221,622.4	11,259.6	41,743.0

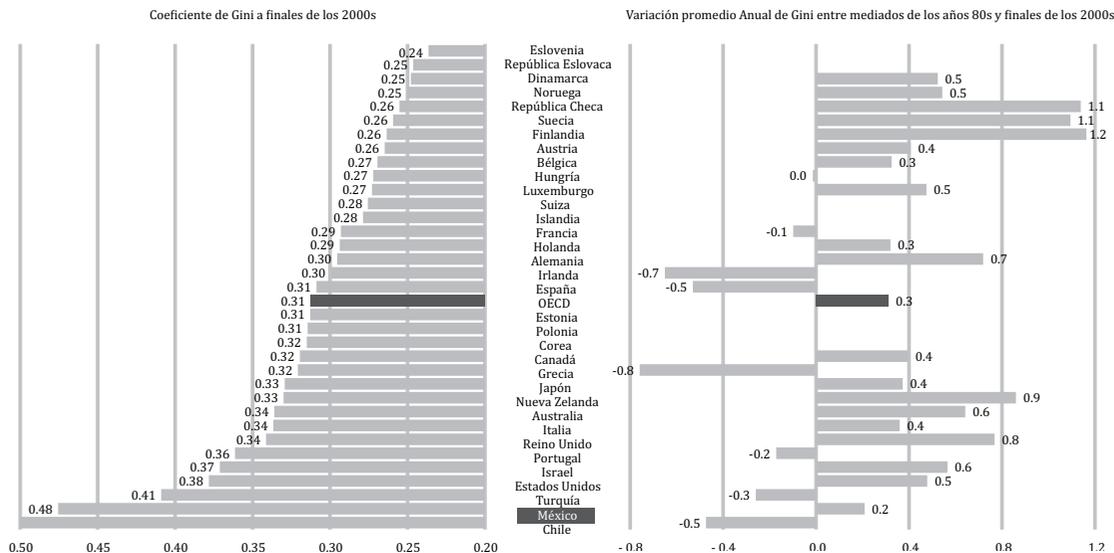
Fuente. Elaborado con datos del Quinto Informe de Gobierno y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### MÉXICO: POBREZA EN AUMENTO



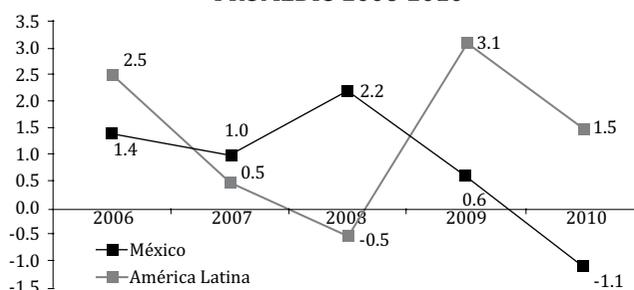
Fuente: OCDE, 2011.

### DESIGUALDAD EN EL INGRESO



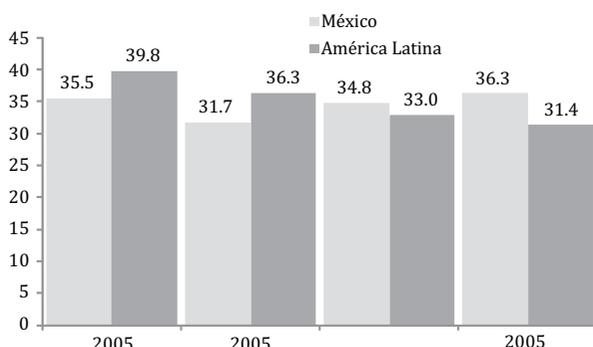
Fuente: OCDE, 2011.

**VARIACIÓN ANUAL DEL SALARIO REAL  
PROMEDIO 2006-2010**



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la CEPAL.

**POBLACIÓN EN MÉXICO BAJO LA LÍNEA DE POBREZA  
(Est. % del total de la Población)**



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la CEPAL.

Asimismo, otro dato que evidencia el escaso avance en el tema de la pobreza es la variación promedio anual de la pobreza en los últimos 30 años, en donde México sólo ha avanzado un 0.1% en el combate a la pobreza, mientras que el promedio de la OCDE es de 1.0%.

— *Desigualdad en el ingreso*

La distribución del ingreso tampoco ha mejorado durante los últimos años, lo que se corrobora con las cifras más actuales de la OCDE sobre estadística social y medio ambiente, que utilizan el coeficiente de Gini, el cual sirve para medir la desigualdad en los ingresos de un país entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

Al cierre del año 2010, México se ubicó en el lugar 33 de una muestra de 34 países, sólo por arriba de Chile,

que muestra un coeficiente de Gini de cerca del 0.50%, mientras que México lo tiene de 0.48%. El promedio de los países de la OCDE se ubica en 0.31%.

Los datos se modifican si se considera la variación promedio anual del coeficiente entre los años 80's y finales de los 2000's, en donde México registra una variación promedio de 0.2% y el promedio de la OCDE lo hace en 0.3%.

Por otra parte, es de destacar que la distancia entre el ingreso de la clase media y el del sector más rico en México es mayor que en cualquier otro país en el mundo. El Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (PNUD) menciona que México es uno de los países en donde la diferencia de ingreso entre el 10% más rico de la población y el resto, es mayor, ubicándose entre las sociedades más desiguales del mundo.

— *Deterioro en los indicadores de bienestar*

Los indicadores de bienestar se consideran la base para medir el desarrollo económico de cualquier país; uno de ellos es el PIB por habitante que es una referencia que nos permite medir la riqueza económica, ya que se utiliza como un indicador que muestra la relación entre la renta per cápita y la calidad de vida de los habitantes.

De acuerdo con información de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el 2010 México tuvo una recuperación exitosa después de la abrupta caída registrada el año previo. A pesar de esta recuperación, se observa un crecimiento del PIB per cápita del 4.5% en términos reales, porcentaje superior al de un año anterior de -7.2%, que aún resulta insuficiente para alcanzar el promedio de 4.9% para América Latina.

Otro indicador que revela el deterioro de las condiciones de vida de la población es el salario medio real, que en América Latina después de haber caído 0.5% en 2008, creció un 3.1% en 2009 y cayó ligeramente a 1.5% en 2010.

Para México la situación es aún más alarmante, puesto que se llevan dos años consecutivos de caída en el salario real promedio de los habitantes, situándose en -1.1% para 2010, lo cual refleja el deterioro del poder adquisitivo de las personas.

La CEPAL ha confirmado que los niveles de pobreza tendieron a incrementarse en los últimos años, situación que se confirma para 2010, en donde América Latina muestra en promedio una baja en la población que se encuentra por debajo de los niveles de pobreza, situación que no sucede para el caso de México en donde se observa un crecimiento de los niveles de la pobreza de 34.8% a 36.3% de la población.

— *Crecimiento de la pobreza en México*

En México, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) mandata al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) a realizar la medición de la pobreza, la cual debe considerar al menos los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y el grado de cohesión social.

A partir de estas características, en 2008 el Coneval cambió la metodología para medir la pobreza que hasta antes se dividía en tres tipos: alimentaria, de capacidades y patrimonial, y la agrupó en un nuevo concepto denominado Pobreza Multidimensional.

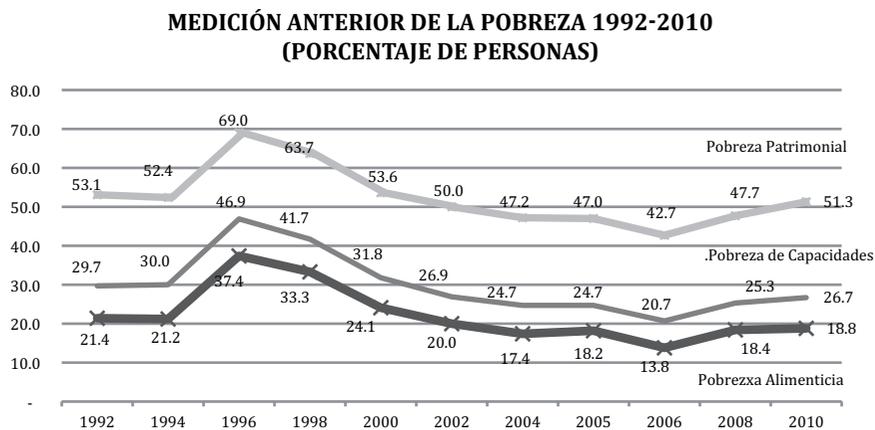
Con la anterior metodología, dentro del periodo correspondiente de 2006 al año 2010, la incidencia de la pobreza patrimonial<sup>72</sup> aumentó en 12.2 millones de personas al pasar de 42.7% a 51.3%, de la población total, es decir de 45.5 a 57.7 millones de personas, de acuerdo a cálculos del CONEVAL.

Con estas cifras, en lo que va de la presente Administración se han incorporado cada año cerca de 3.0 millones de personas a este tipo de pobreza.

Es importante destacar que el aumento de la pobreza, incorpora el desplazamiento de estos índices a zonas urbanas, por lo que la pobreza ya no es sólo característica de las regiones rurales, sino que ahora también está alcanzando a las ciudades. Cabe mencionar que estos incrementos en la pobreza tuvieron lugar durante los efectos de la crisis económica mundial que han sacudido a las principales economías del orbe y han hecho sentir sus consecuencias en las finanzas de las familias.

En su más reciente evaluación, el CONEVAL señala que existen aspectos que deben mejorarse en el desarrollo social del país, tales como el rezago en la infraestructura carretera y de comunicaciones en las zonas más pobres, la dispersión de programas sociales (federales, estatales y municipales), principalmente en microcréditos y apoyo al empleo, así como los enfocados a la alimentación y a la nutrición, la falta de información de evaluaciones independientes en estados y municipios, la insuficiente calidad de los servicios de salud y de educación en estados y municipios, y el retroceso de diversos programas y acciones sociales.

En el mismo periodo, la pobreza catalogada como de Capacidades<sup>73</sup> se incrementó en 7.9 de millones



Fuente: CONEVAL, 2008.

<sup>72</sup> Pobreza Patrimonial, es la población que puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, pero su ingreso per cápita no le permite adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte.

<sup>73</sup> Pobreza de Capacidades, es la población que puede cubrir sus necesidades básicas de alimentación; sin embargo, su ingreso per cápita no es suficiente para realizar las inversiones mínimamente aceptables en servicios de educación y salud de cada uno de los integrantes del hogar.

personas al pasar de 20.7% a 26.7% de la población, o bien de 22.0 a 30.0 millones de personas. En esta tipología se incorporaron 1.9 millones de personas anualmente en los últimos cuatro años, cuyo ingreso no les permite acceder en condiciones óptimas a los servicios de salud y educación.

Por su parte, la incidencia de pobreza alimentaria<sup>74</sup> se incrementó en 6.4 millones de personas, pasando de 13.8% a 18.8% de la población total del país, lo que significa pasar de 14.7 a 21.2 millones de personas. En esta tipología de pobreza, de 2006 a 2010, alrededor de 1.6 millones de personas al año dejaron de tener un ingreso suficiente para adquirir una alimentación aceptable.

#### — Medición de la pobreza por municipio

Por primera vez, el CONEVAL da a conocer los resultados de la medición de la pobreza a nivel municipal para el año 2010 para los 2 mil 456 municipios del país con base en las dimensiones económicas y sociales que señala la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). El organismo debe medir la pobreza a nivel estatal cada dos años y a nivel municipal cada cinco años y para ello debe utilizar información que genera el INEGI.

La medición arrojó que en 2010, los municipios que presentaron el mayor porcentaje de población en pobreza fueron: San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4%); Aldama, Chiapas (97.3%); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3%); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0%); Chalchihuitán, Chiapas (96.8%); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6%); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5%); Santiago el Pinar, Chiapas (96.5%); Sitalá, Chiapas (96.5%), y San Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4%).

Por su parte, los municipios que en 2010 presentaron el menor porcentaje de población en pobreza fueron los siguientes: Benito Juárez, Distrito Federal (8.7%); San Nicolás de los Garza, Nuevo León (12.8%); Guadalupe, Nuevo León (13.2%); Miguel Hidalgo, Distrito Federal (14.3%); San Pedro Garza García, Nuevo León (15.2%); San Sebastián Tutla, Oaxaca

(16.7%); San Pablo Etla, Oaxaca (17.3%); Apodaca, Nuevo León (18.0%); Corregidora, Querétaro (18.7%), y San Juan de Sabinas, Coahuila (19.0%).

Asimismo, se encuentran los municipios con el mayor número de personas en pobreza en 2010 y que fueron los siguientes: Puebla, Puebla (732,154 personas); Iztapalapa, Distrito Federal (727,128); Ecatepec de Morelos, México (723,559); León, Guanajuato (600,145); Tijuana, Baja California (525,769); Juárez, Chihuahua (494,726); Nezahualcóyotl, México (462,405); Toluca, México (407,691); Acapulco de Juárez, Guerrero (405,499), y Gustavo A. Madero, Distrito Federal (356,328).

#### ENTIDADES NO COORDINADAS SECTORIALMENTE

##### 1) INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)

- *Demanda de servicios por encima de la capacidad de la infraestructura institucional*

Los servicios de salud y su financiamiento requieren de un significativo incremento por los cambios en las características de la población en México, ya que durante los últimos 20 años se ha observado un aumento en la esperanza de vida. Ello, por ende, genera más gasto relacionado con las pensiones para el Instituto pues la edad de jubilación no ha aumentado significativamente.

Adicionalmente, el número de asegurados y derechohabientes del IMSS se incrementó en 6.5% en 2010 respecto de 2009. Esto, aunado al proceso de envejecimiento de la población, que modifica el espectro de enfermedades, representa los dos principales factores en la problemática de este instituto de seguridad social.

Por otra parte, el crecimiento económico y del empleo, en particular del sector industrial, ocasiona un aumento en el número de asegurados generando mayor demanda en los servicios médicos. Estos, por obsolescencia, requieren ser modernizados, situación que incrementa las necesidades de inversión para adquirir equipos y aparatos médicos modernos y con tecnología de punta.

<sup>74</sup> Pobreza Alimentaria, se encuentra definida como la población que tiene un ingreso per cápita insuficiente para adquirir una alimentación mínima aceptable.

En cuanto a necesidades futuras, el IMSS, estima que la población mayor de 65 años pasará del 12% reportado en 2010, al 43% en 2050, lo que afectará sus finanzas.

Aunado al incremento en la expectativa de vida de las personas, se encuentran las enfermedades crónico-degenerativas, cuyas complicaciones son las causas principales de enfermedad-mortalidad en la población mexicana, originadas por las características epidemiológicas en la población, al proceso de envejecimiento, a las modificaciones en el estilo de vida, cuyos cambios en el largo plazo, pueden aumentar significativamente los índices de mortalidad, enfermedad e invalidez, y favorecen el resurgimiento o incremento de enfermedades que aparentemente estaban controladas (tuberculosis, dengue, varicela, influenza estacional, entre otros).

De acuerdo con información del Instituto, en el periodo 2010-2050 el gasto médico de las enfermedades crónicas pasará de 39 mil 051.0 millones a 279 mil 283.0 millones de pesos, lo cual representa una tasa de crecimiento media anual de 5.0%. Las enfermedades que concentrarán la mayor proporción del gasto serán la diabetes mellitus (DM) y la hipertensión arterial, que pueden llegar a presentar más de 60.0% del gasto total en 2050. Ante este escenario, los seguros médicos, en especial, el ramo de Gastos Médicos de Pensionados (GMP) enfrentan un gran reto para seguir prestando servicios en la cantidad y calidad que demandan los derechohabientes.

#### — *Ingresos insuficientes del Instituto*

La población total del país según cifras del censo de población 2010, fue de casi 112.3 millones. De ellos, de acuerdo con información del INEGI, 48.6 millones representan la población económicamente activa (PEA), de la cual poco más de 20 millones se encuentran afiliados al IMSS.

A lo largo de 2010 se registró una recuperación de la economía mexicana y de la actividad productiva. El impacto derivado de esta etapa de recuperación del ciclo económico fue positivo para el Instituto, al generarse un incremento en el número de trabajadores afiliados, incrementándose por lo tanto el número de cotizantes afiliados al Instituto.

Con relación al salario base de cotización (SBC), éste creció en términos nominales en 4.0%, mientras que en términos reales se observó una disminución de 0.4%. Como resultado del comportamiento del número de cotizantes y del SBC, los ingresos de Cuotas Obrero Patronales (COP) del Instituto en 2010 aumentaron 2.9%.

Los ingresos del IMSS, que se integran por las COP, las aportaciones del Gobierno Federal (AGF), los intereses sobre las reservas y otros ingresos, así como las pensiones en curso de pago (PCP), totalizaron 336 mil 391.1 millones de pesos, cifra mayor en 3.2% respecto al nivel que se alcanzó en el 2009.

No obstante que el IMSS logró cumplir con la meta de recaudación plasmada en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) de 2010, resulta conveniente señalar algunos elementos y riesgos que determinan su capacidad para generar mayores niveles de recaudación de ingresos de COP, como es la evasión y elusión en la afiliación de trabajadores y en el registro del salario que éstos perciben.

Lo anterior se relaciona con aspectos como la estructura del mercado laboral, los costos relativos del factor trabajo, el nivel de carga tributaria, el ciclo económico y los niveles de ingresos de la población, entre otros.

El deterioro financiero en la operación del Instituto se acentúa debido a una tendencia hacia un incremento en el costo monetario de los servicios que otorga, factor que agrava la situación de los servicios públicos de salud, ya que enfrenta la caída de los ingresos no sólo del IMSS, sino de las demás entidades que brindan dichos servicios.

#### — *Déficit en Gastos Médicos de Pensionados sobrepasa la capacidad financiera*

La población pensionada de la que se parte para elaborar la evaluación actuarial de la cobertura de Gastos Médicos Pensionados (GMP), proveniente de trabajadores no IMSS y trabajadores IMSS, ascendió a diciembre de 2010 a 3.1 millones de pensionados, de los cuales 43.8% son mujeres con una edad promedio de 62.8 años, y 56.2% son hombres con una edad promedio de 65.1 años. Los pensionados de 60 años o más representan el 74.9% del total; en el caso de los

**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL IMSS, 2009 - 2010**  
(Millones de pesos)

Concepto	2009	2010	Variación Porcentual 2010/2009
<b>Cuotas y aportaciones</b>	<b>208,592.2</b>	<b>210,995.9</b>	<b>1.2%</b>
<b>Cuotas obrero-patronales</b>	<b>158,293.3</b>	<b>162,816.9</b>	<b>2.9%</b>
Régimen Obligatorio	154,179.9	158,470.2	2.8%
Cuotas IMSS-Asegurador	147,173.6	151,270.5	2.8%
Cuotas IMSS-Patrón	7,006.3	7,199.7	2.8%
Régimen Voluntario	4,113.4	4,346.7	5.7%
Cuotas IMSS-Asegurador	4,113.4	4,346.7	5.7%
<b>Aportaciones del Gobierno Federal</b>	<b>50,298.9</b>	<b>48,179.0</b>	<b>-4.2%</b>
Régimen Obligatorio	46,493.5	44,409.0	-4.5%
Régimen Voluntario	3,805.4	3,770.0	-0.9%
<b>Intereses sobre las reservas</b>	<b>9,231.3</b>	<b>7,553.1</b>	<b>-18.2%</b>
<b>Otros Ingresos</b>	<b>6,123.5</b>	<b>6,855.3</b>	<b>12.0%</b>
<b>Pensiones en curso de pago</b>	<b>95,884.5</b>	<b>105,339.0</b>	<b>9.9%</b>
<b>Adeudo de Gobierno Federal</b>	<b>6,202.2</b>	<b>5,647.8</b>	<b>-8.9%</b>
<b>Total</b>	<b>326,033.7</b>	<b>336,391.1</b>	<b>3.2%</b>

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del IMSS.

pensionados no IMSS la proporción es de 76.8% y en el de pensionados IMSS de 49.2%.

Los gastos generados al IMSS por concepto de GMP serán significativos, tanto por el aumento en la esperanza de vida como por el hecho de que tiene derechohabientes que en razón de su edad llegan a presentar con frecuencia enfermedades crónico-degenerativas que implican un alto costo para su tratamiento, así como un uso más intensivo de los servicios médicos.

Los estudios realizados por el Instituto muestran que en la actualidad los asegurados que se pensionan sobreviven al retiro 20 años en promedio, mientras que en 1943, cuando se creó el IMSS, sobrevivían 6 años en promedio.

— *Situación deficitaria en los seguros del Instituto*

Los seguros asociados a las prestaciones médicas y sociales son altamente deficitarios, mientras que los seguros asociados a las prestaciones económicas valuados actuarialmente son superavitarios. Sin embargo, los excedentes generados por estos últimos no logran

cubrir el faltante de los primeros, por lo tanto, las proyecciones del modelo financiero y actuarial muestran un panorama complejo para el Instituto.

El balance financiero que presenta el Seguro de Enfermedades y Maternidad, el Seguro de Salud para la Familia y el Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales son negativos y se prevé que esta situación se acentúe durante los siguientes años.

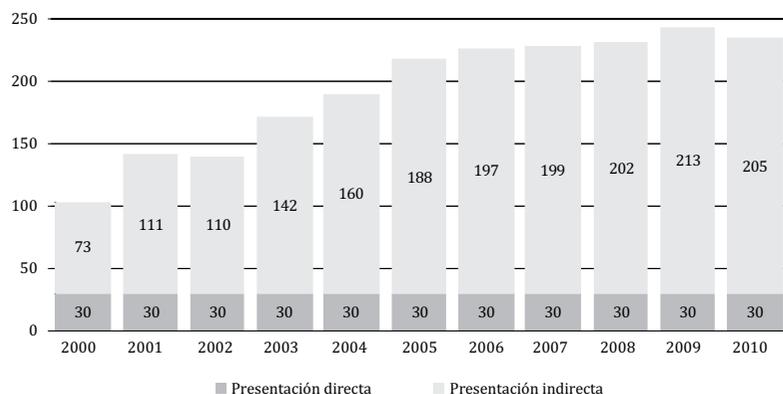
— *Cobertura insuficiente en la demanda de servicios de guardería*

En México, la demanda del servicio de guarderías para los hijos de las madres trabajadoras ha crecido de manera acelerada. Este crecimiento está relacionado con diversos factores socioeconómicos, como son: la incorporación paulatina de las mujeres al mercado laboral; el aumento del nivel de escolaridad de las mujeres; el crecimiento del número de mujeres como jefas de familia; el aumento del número de divorcios, y el número cada vez mayor de madres solteras, entre otros. La tasa de participación económica femenina, pasó de 16.4% en 1970 a 41.1% en 2010.

Las Encuestas Nacionales de Empleo y Seguridad Social (ENESS), realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2000 y 2009, muestran que en ese periodo se ha duplicado la proporción de niños de 0 a 6 años que son atendidos en guarderías públicas, ya que en 2000 dicha proporción fue de 1.3% del total de niños, mientras que en 2009 se elevó a 2.6%, registrando una demanda de casi 148 mil lugares, mientras que para el año 2010 esta cifra aumentó a 241 mil, lo que significó un aumento de 63.1%.

Para atender la demanda creciente por el servicio de guarderías, en la última década el Instituto aumentó en forma importante el número de estancias infantiles en operación, lo cual permitió incrementar la capacidad instalada en 127.3% entre el año 2000 y el 2010, pasando de 103 mil a casi 235 mil lugares.

### CAPACIDAD POR TIPO DE PRESTACIÓN 2000-2010 (Miles de lugares disponibles)



Fuente: Elaborado por la UEC con datos del IMSS.

Las solicitudes pendientes de atender, se ubican actualmente en 17.4%. Cabe mencionar que el Instituto otorga la prestación del servicio de guarderías tanto en sus propias instalaciones (guarderías para Madres IMSS y las guarderías del Esquema Ordinario), como a través de las guarderías de los esquemas Vecinal Comunitario, del Campo e Integrador.

Las guarderías propias o de prestación directa representan alrededor de 12.7% de las guarderías totales y cuentan con una capacidad instalada de casi 30 mil lugares, mientras que las guarderías de prestación indirecta, en las que el servicio es proporcionado por terceros, representan 87.3% del total de unidades y cuentan con una capacidad instalada de casi 205 mil lugares.

Para financiar el SGPS los patrones cubren al IMSS una cuota de 1 por ciento del SBC, de la cual al menos 80.0% se destina al ramo de Guarderías. Esta prima la cubrirán los patrones, independientemente de que tengan o no trabajadores beneficiarios del servicio de guarderías.

i) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

— Cobertura insuficiente de servicios de salud por envejecimiento género

En 1990 los adultos mayores representaban el 6.0% de la población nacional. Para 2050 se estima que esta proporción llegue a 28.0%. En el año 2000 México

tenía 6.9 millones de personas mayores de 60 años de edad. Se espera que para 2050 sean 36.2 millones.

La edad media de la población en 1970 era de 21.8 años de edad y las proyecciones indican que será de 42.7 años para 2050. La esperanza de vida en el año 2000 era de 74 años de edad; actualmente este indicador, ha pasado a ser de 75.4 en promedio para 2010, siendo de 73.1 para hombres y 77.8 para mujeres. Se espera que este indicador alcance los 80 años en 2050.

Por otra parte, la población de trabajadores del ISSSTE tiene en promedio una mayor edad, que la PEA del país, esto implica que el Instituto deberá enfrentarse a periodos largos para el pago de pensiones, y que deberá hacer frente a las condiciones de salud asociadas a una población envejecida.

De igual forma y en relación con la problemática anterior, la participación de las mujeres en la actividad económica se ha incrementado continuamente. En 1996 era de 36.5% y para 2007 se situó en 41.4%. En la industria y en servicios personales las mujeres perciben un ingreso que es, en promedio, el 70.0% del de los hombres.

El ISSSTE tiene un mayor número de trabajadoras que de trabajadores. En 2010 se tenían 1.17 mujeres por cada hombre. En cuanto a las pensiones, se debe tener presente que las mujeres son más longevas que los hombres, en términos generales, por lo cual se pagarán pensiones durante un tiempo en promedio 15.0% más largo para ellas. Esta longevidad afecta también el periodo de otorgamiento de servicios médicos a las trabajadoras pensionadas.

De acuerdo a los datos de afiliación y vigencia, el salario promedio diario de los hombres es de 266.8 pesos y el de las mujeres de 248.3 pesos, esto impacta la recaudación de los diferentes seguros, ya que las contribuciones a los mismos están vinculadas a los salarios.

El proceso de envejecimiento poblacional y la composición del género laboral, ha llevado al ISSSTE a que la cobertura de sus servicios de salud sea insuficiente.

— *Demanda de servicios especializados por entorno epidemiológico y modelo de salud*

Las enfermedades crónicas han desplazado a las enfermedades transmisibles como principales causas de muerte. Estas condiciones concentran más del 65.0% de todas las defunciones en el grupo de edad de mayores de 60 años, destacando la diabetes mellitus (DM) y las enfermedades isquémicas del corazón.

Para el ISSSTE, las enfermedades crónicas son las mayores causas de mortalidad entre sus derechohabientes. Asimismo, la proporción de DM ha aumentado en 6.3 veces, la de enfermedades hepáticas 7 veces y los tumores malignos se han duplicado.

El ISSSTE y otras instituciones de salud fueron creadas en un entorno en que las enfermedades contagiosas o infecciosas eran las de mayor prevalencia. Los sistemas estaban enfocados a responder a condiciones agudas o a urgencias, basados en un proceso de pruebas, diagnóstico, alivio de síntomas y curación. Mientras estas funciones son apropiadas para problemas agudos y episódicos de salud, el modelo de salud del país, no enfocado a la prevención, resulta hoy en día inadecuado para el manejo de enfermedades crónicas.

— *Aportaciones insuficientes para Pensiones*

Para los pensionados vigentes a partir del 1 de abril de 2007, los ingresos consideran las contribuciones definidas en la Ley, las cuales ascienden al 1.3% del sueldo básico de los trabajadores activos, más la cuota social a cargo del Gobierno Federal. Por su parte, los egresos están dados por los gastos médicos otorgados, de acuerdo a lo definido en la Ley. Los puntos que se consideraron cuando se hicieron los cálculos actuariales para la nueva Ley del ISSSTE fueron:

- Que en el periodo 2011-2013, los ingresos del seguro podrían cubrir el gasto anual y que considerando la Reserva

Financiera y Actuarial se requerirían recursos adicionales hasta el año 2027, es decir, se contaba con un periodo de suficiencia de 17 años para el seguro de salud; que para garantizar la cobertura del gasto del seguro durante 20 años, se necesitaría en total el 1.7% de los salarios de los trabajadores cotizantes al Seguro de Salud más la cuota social. La estimación de los gastos por servicios médicos en el largo plazo representaba una gran complejidad, debido a la aparición de nuevas enfermedades y al incremento en el costo de los tratamientos médicos, por lo que tratar de establecer una prima en el largo plazo resultaba poco viable.

De lo anterior y considerando los puntos analizados, se desprende que las aportaciones necesarias para garantizar la cobertura en los próximos 50 años asciende a 4.1% de los salarios de los trabajadores cotizantes al Seguro de Salud, más la Cuota Social.

**PROYECCIONES FINANCIERAS DEL SEGURO DE SALUD PARA PENSIONADOS Y SUS FAMILIARES DERECHOHABIENTES A PARTIR DEL 1 DE ABRIL DE 2007**  
(Millones de pesos constantes al 31 de diciembre de 2010)

Año	Ingreso	Gasto 1/	Ingreso-Gasto	Recursos Adicionales
2011	4,728	3,806	921	0
2012	4,971	4,354	617	0
2013	5,248	5,084	164	0
2014	5,487	5,639	(152)	0
2015	5,773	6,475	(702)	0
2016	6,001	7,044	(1,042)	0
2017	6,282	7,972	(1,689)	0
2018	6,492	8,554	(2,059)	0
2019	6,763	9,518	(2,755)	0
2020	6,968	10,142	(3,174)	0
2026	8,285	15,068	(6,783)	0
2027	8,511	16,071	(7,560)	3,626
2028	8,667	16,654	(7,987)	7,987
2030	9,088	18,701	(9,613)	9,613
2040	10,988	30,386	(19,397)	19,397
2050	11,570	33,944	(22,374)	22,374
2060	12,099	37,807	(25,708)	25,707
2070	12,832	43,643	(30,811)	30,811
2080	13,760	50,944	(37,183)	37,183
2090	14,660	56,817	(42,157)	42,157
2100	15,762	65,695	(49,933)	49,933
2110	17,110	78,293	(61,184)	61,184

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del ISSSTE.

Por lo que respecta a los ingresos para el seguro de invalidez y vida, que son contribuciones que equivalen al 1.2% de los sueldos básicos de los Trabajadores:

- Del acumulado, los egresos que se tienen son por gastos en pensiones temporales y montos constitutivos, así como por el gasto corriente y otros.
- De la Reserva Financiera y Actuarial de este seguro de tipo operativo, el pago de pensiones temporales y montos constitutivos se hace con cargo a dicha Reserva.

Las proyecciones para los trabajadores que eligieron el régimen de pensiones de transición correspondiente a la Ley del ISSSTE (artículo Décimo Transitorio), su periodo de suficiencia se incrementó en 2010 debido a que los gastos de administración se distribuyeron conforme a la población que cotiza a Cuentas Individuales, de tal forma que se reducen significativamente, requiriendo recursos adicionales hasta el año 2028.

Se estima que las Cuotas y Aportaciones necesarias para que este seguro haga frente a sus obligaciones permanentemente (únicamente el pago de Montos Constitutivos y Pensiones temporales), son del orden del 1.6% de los Sueldos Básicos de los Trabajadores cotizantes al régimen de Cuentas Individuales; en otras palabras, 1.30 veces de los ingresos establecidos en la Ley.

#### ii) Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)

##### — *Insuficiente acceso al financiamiento para vivienda de población más desfavorecida*

De lo reportado en el Quinto Informe de Gobierno, se desprende que el conjunto de organismos nacionales y estatales de vivienda, intermediarios financieros así como otros organismos y entidades que otorgan financiamientos hipotecarios como prestación a sus trabajadores, establecieron la meta de financiar 1.1 millones de créditos y subsidios con una inversión de 259 mil 413.9 millones de pesos.

Entre 2007 y 2010, la inversión canalizada al sector de la vivienda como proporción del PIB se mantuvo alrededor del 2.0%. La inversión para este rubro, ascendió a 98 mil 800 millones de pesos, esto es, 38.1% de la programada para el 2010. Del total de

los financiamientos registrados en este lapso, 78.0% fueron para adquisición de vivienda y 22.0% para mejoramiento habitacional y otras modalidades de financiamiento.

De los financiamientos, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) otorgó 39.7% durante el primer semestre del 2010, en tanto que el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) sólo participó con 6.4%; el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) con 12.2%, y otros organismos y programas aportaron 41.7%.

En cuanto al mercado secundario de hipotecas, se emitieron bonos respaldados por hipotecarias, lo que se conoce como bursatilización de las carteras hipotecarias, que propició el mercado secundario, abriendo así la oportunidad de allegar recursos privados del mercado de capitales hacia el sector financiero habitacional.

Entre enero y junio de 2010, se realizaron tres emisiones dentro del mercado secundario de hipotecas, por un monto de 11 mil 100 millones de pesos, lo que representa cerca de 4.3% de la derrama total de recursos prevista para financiar vivienda hasta 2011.

Por lo que respecta a la evolución de la cartera de crédito de los organismos nacionales de vivienda, se encontró que:

- El INFONAVIT tiene una cartera hipotecaria vencida que al cierre de 2010 se ubicó en 7.4% como proporción de la cartera vigente y como resultado de un incremento en el número de créditos con retrasos (más de 91 días) en sus amortizaciones. La constitución de reservas preventivas para 2010 cerró en 107 mil 900 millones de pesos, monto para enfrentar las cuentas incobrables. Por otra parte, su cartera vigente para 2010 fue de 665 mil 800 millones de pesos.
- El FOVISSSTE tiene una cartera hipotecaria vencida que a fines de 2010 se ubicó en 1.5% y su fondo constituyente de reservas preventivas, fue de 38 mil 871.6 millones de pesos. Su cartera vigente fue de 40 mil 593.1 millones de pesos a finales de 2010.

- El FONHAPO, presenta una cartera hipotecaria vencida que para 2010 fue de 98.5%. Por otra parte, la constitución de reservas preventivas terminó en 2010 con 4 mil 564.9 millones de pesos y la cartera vigente llegó a 4 mil 564.9 millones de pesos.

Debido a que esta institución no ha dado créditos en los últimos años, el monto de cartera vigente se pasó a reservas preventivas, por lo que los montos son los mismos.

iii) Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDPI)

- Rezago económico y social como limitante del desarrollo integral y sustentable

La población indígena todavía enfrenta graves rezagos, entre los que destacan la desnutrición y las deficiencias nutricionales. La situación nutricional de los indígenas es grave; no ha variado sustancialmente en las últimas décadas, y en las regiones con mayor presencia indígena, se presenta en forma moderada, severa y crónica, incluso ha mostrado deterioros.

*Mortalidad y morbilidad.* Las deficiencias y los problemas de cobertura, calidad y falta de adecuación de los servicios de salud dan lugar a que no se haya logrado un descenso importante en las tasas de mortalidad materna e infantil, erradicación de enfermedades y prevención de enfermedades endémicas, entre otras.

- *El rezago educativo.* Se observan bajos niveles de eficiencia terminal, en los niveles educativos básicos, así como altos niveles de monolingüismo, deserción escolar y bajo rendimiento académico.
- *Desigualdad de género.* Las mujeres indígenas conforman el sector de la población femenina más vulnerable del país, pues históricamente han sido discriminadas y afectadas por la pobreza, lo que se ha traducido en menores oportunidades para acceder a la educación, la salud y los mínimos niveles de bienestar; violencia de género, lo que se entrecruza con las condiciones de alta marginación social y económica.

De hecho, en relación a los hombres, un mayor número de mujeres son analfabetas y monolingües,

tienen altos niveles de fecundidad y reportan un alto riesgo de muerte por complicaciones derivadas del embarazo, parto y puerperio, así como por cáncer cérvico-uterino.

### 3.1.4 Funciones de Desarrollo Económico

#### SECTOR AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

##### — *Panorama agropecuario a nivel mundial y perspectivas de los precios agrícolas*

En 2011, los precios internacionales de la mayoría de los productos agrícolas han aumentado, y en algunos casos de forma pronunciada.

Desde el informe de Perspectivas Alimentarias publicado en junio, el índice de la FAO para los precios de los alimentos ha ganado 34 puntos, hasta alcanzar en octubre de 2010 un promedio de 197, sólo 16 puntos menos que el nivel máximo alcanzado en junio de 2008.

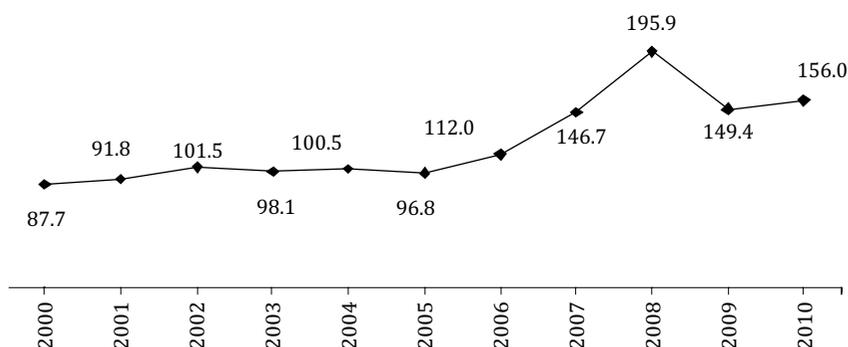
La FAO estima que la tendencia al alza de los precios de los cereales se mantendrá en los próximos años. El aumento en los precios de los alimentos vulnera la seguridad alimentaria y propicia incremento de precios en la canasta básica, siendo las familias de escasos recursos las más afectadas, ya que destinan la mayor parte de sus ingresos al consumo de alimentos.

Con base en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008, los grupos de población más pobres destinan entre 40% y poco más de 50% de sus ingresos a la alimentación.

Dado que se prevé un descenso de las existencias mundiales agrícolas, el tamaño de las cosechas de los años subsecuentes tendrá una importancia decisiva para establecer el grado de estabilidad de los mercados internacionales.

Con respecto a los cereales principales, la producción tiene que aumentar considerablemente para satisfacer la demanda y reconstituir las reservas mundiales, y es probable que ante la firmeza de los precios vigentes, los agricultores reaccionen aumentando las superficies plantadas.

### ÍNDICE DE LOS PRECIOS DE LOS CEREALES



Fuente: Elaborada por la UEC con base de datos de la FAO.

Puede ser que los cereales no sean los únicos cultivos cuya producción se busque aumentar, ya que el alza de los precios también ha acrecentado el interés por productos como la soya, el azúcar y el algodón. Sin embargo, la producción de algunos cultivos podría no ser suficiente para mitigar las restricciones del mercado. De cualquier forma, es previsible que los consumidores se ajusten a pagar más por los alimentos.

#### — Generación de empleo en el sector agropecuario

Uno de los principales objetivos del programa sectorial es el de la creación de empleo en el sector rural donde, de acuerdo con el último informe presidencial, se generaron 128 mil nuevos empleos en 2010. Sin embargo, este indicador ha sido inconstante, ya que en 2004, 2008 y 2009 hubo pérdida de plazas y el indicador de 2010 está muy por debajo de la meta esperada para 2012 de generar 140 mil nuevos empleos.

#### — Insuficiente crecimiento del PIB agrícola para mitigar la pobreza del medio rural

Durante 2010, el sector agropecuario creció a una tasa real del 3.3%, lo que representó 2.1 puntos por debajo del crecimiento del PIB nacional, que fue de 5.4%.

El crecimiento del PIB agrícola no ha sido suficiente tampoco para disminuir los índices de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio en el medio rural, los cuales, a 2010, se encuentran distantes de las metas del programa del sector agropecuario y pesquero a 2012.

#### — Retroceso en la seguridad alimentaria

Uno de los principales objetivos del sector es el fortalecimiento de la seguridad alimentaria a través de la producción de los

50 principales productos agrícolas que representan el 85% de la superficie total sembrada en el país; sin embargo, a pesar de que la producción de estos productos en 2010 fue de 170.1 millones de toneladas, misma que fue mayor 3.1% que en 2009, este importe se encuentra distante de la meta de impacto esperada para 2012, que es de 185 millones de toneladas, y por debajo de la máxima cifra alcanzada en 2008 de 3.7%.

Adicionalmente, para 2010 el índice de seguridad alimentaria fue de 92.7%, mismo que se ha mantenido prácticamente igual que en 2003 y que está por debajo de la meta planteada para 2012 en el programa sectorial, por 3.3 puntos porcentuales.

#### — Dependencia en granos básicos y oleaginosas

Es importante valorar cómo un número importante de productos agropecuarios ha perdido soberanía alimentaria en los últimos años.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA ALIMENTARIA, DE CAPACIDADES, Y DE PATRIMONIO EN EL MEDIO RURAL (Porcentaje de la Población Total)							
Concepto	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010
Pobreza Alimentaria	42.4	34.0	28.0	32.3	24.1	31.3	29.3
Pobreza de Capacidades	49.9	42.6	36.2	39.8	32.2	38.5	37.8
Pobreza de Patrimonio	69.2	64.3	57.4	61.8	54.1	60.3	60.8

Fuente: Elaborado por la UEC con información del CONEVAL y del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012.

La producción de granos básicos y oleaginosas, se puede dividir en tres grandes grupos, según su grado de dependencia: a) productos con elevada dependencia alimentaria y deterioro de los coeficientes importados. En este grupo se encuentran arroz palay, trigo y soya.

El arroz palay en 1990 tenía un coeficiente de importación a producción de 57.9%, el cual se deterioró para el 2010 alcanzando un índice de 387.8%; el trigo tenía un coeficiente de 8.6% en 1990, para 2010, el coeficiente se aproximó a 95.1%; la soya se deterioró aun más, en 1990 su coeficiente ya era de 87.6% y para 2010 fue de 2,233.2%. b) productos con razonable dependencia, en este grupo están maíz, ajonjolí, algodón semilla y sorgo.

El coeficiente de dependencia oscila entre 31.3% (ajonjolí) y 41.3% (algodón semilla). De 1990 a 2010, el coeficiente se deterioró tanto para el maíz, como para el algodón semilla.

El sorgo mejoró el coeficiente, al reducirse a 32.3%, mientras que en 1990 había registrado 47.9%; c) en baja dependencia están frijol, cártamo y cebada, donde destaca frijol cuya dependencia, pasó de 25.7% en 1990 a 10.3% en 2010.

— *Menor dependencia en productos pecuarios*

El coeficiente de dependencia de los principales productos pecuarios, se incrementó, de manera menos grave para bovino y para aves y de manera significativa para porcino. El coeficiente de importación/producción de bovino y aves para el

2010 fue de 15.1% y 18.7% respectivamente, niveles no alarmantes de dependencia. Para porcino, en 1990 las importaciones representaban 23.8% de la producción y para 2010 71.4%.

— *Insuficiente desempeño de la producción pesquera y acuícola*

En 2010, la producción pesquera y acuícola fue de 1.58 millones de toneladas. La captura de especies disminuyó respecto de 2009, debido a la caída en la producción de sardina, especie que participa casi con la mitad de la producción nacional, situación que se le atribuye al fenómeno “El Niño”, el cual se traduce en un calentamiento anómalo de la capa superficial a lo largo del Pacífico mexicano, provocando disminución en los nutrientes disponibles, por lo que no se atrae a los grupos de sardinas y otras especies.

La producción de camarón también disminuyó debido a cambios en la temperatura del agua por efecto de los fenómenos de “La Niña” y “El Niño”, mismos que ocasionaron una menor abundancia del camarón. En 2010 hubo un incremento en la captura de calamar y en las de pepino de mar, especies con alta demanda en mercados internacionales.

La industria pesquera basa su captura en sardina y túnidos, así como la producción de camarón. Debido a la baja producción de sardina en 2010, por factores ambientales y afectación por enfermedad del cultivo de camarón, no se cubrió la demanda, aun y cuando en 2010 se tuvo una cifra record en las importaciones de productos pesqueros.

<b>EVOLUCIÓN DE LA DEPENDENCIA ALIMENTARIA DE LA PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS Y OLEAGINOSAS (Porcentaje)</b>													
Concepto	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Productos con alta dependencia alimentaria (Importación / Producción)</b>													
Arroz Palay	57.9	102.8	185.4	297.9	308.4	274.6	242.3	248.7	237.7	279.2	355.7	312.4	387.8
Trigo	8.6	34.6	79.7	104.9	97.0	128.9	154.5	123.3	102.0	92.5	76.3	67.5	95.1
Soya	87.6	1,112.1	3,891.4	3,677.0	5,066.5	3,314.0	2,647.4	1,985.9	4,642.4	4,160.3	2,292.0	2,832.7	2,233.2
<b>Productos con cierta dependencia alimentaria (Importación / Producción)</b>													
Maíz	28.0	14.5	30.3	30.5	28.5	27.8	25.3	29.6	34.6	33.8	37.5	36.0	35.1
Ajonjolí	31.3	15.1	32.4	46.8	64.2	46.0	67.8	101.4	94.9	51.3	69.0	67.2	31.6
Algodón semilla	8.5	12.7	115.7	109.7	219.1	107.6	73.8	77.8	80.6	81.5	56.7	33.7	41.3
Sorgo	47.9	50.2	88.0	76.6	90.6	50.0	45.1	54.7	47.6	30.3	23.6	40.9	32.3
<b>Productos con baja dependencia alimentaria (Importación / Producción)</b>													
Frijol	25.7	2.0	7.0	12.6	6.6	5.9	5.3	9.6	9.5	9.2	8.5	16.8	10.3
Cártamo	0.1	0.5	-	-	0.5	0.1	0.3	0.3	0.4	27.0	33.2	41.1	0.1
Cebada	22.6	14.1	22.3	33.3	20.1	2.1	4.5	5.8	9.0	13.2	23.0	15.6	4.8

Fuente: Elaborado por la UEC con información del Quinto Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, 2011.

PRODUCCIÓN PESQUERA Y ACUÍCOLA, 2007-2010 (Toneladas)							
Concepto	2007	2008	2009	2010			
				Meta programada	Observado p/	Variación % Anual	
						Meta programada	2009
<b>Producción pesquera nacional</b>	<b>1,617,664.0</b>	<b>1,745,424.0</b>	<b>1,768,068.0</b>	<b>1,686,969.0</b>	<b>1,589,254.0</b>	<b>-5.8</b>	<b>-10.1</b>
Captura	1,349,892.0	1,461,799.0	1,483,049.0	1,386,474.0	1,322,816.0	-4.6	-10.8
Acuicultura	267,772.0	283,625.0	285,019.0	300,495.0	266,438.0	-11.3	-6.5
<b>Industrialización</b>	<b>496,703.0</b>	<b>548,105.0</b>	<b>575,468.0</b>	<b>515,300.0</b>	<b>458,072.0</b>	<b>-11.1</b>	<b>-20.4</b>

p/ Cifras preliminares

Fuente: Elaborado por la UEC con información de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

— *Balanza agropecuaria y agroalimentaria deficitaria*

En 1995, la balanza agropecuaria y agroalimentaria del país arrojó un saldo positivo de 1 mil 326 millones de dólares. Sin embargo, a partir de 2000 el saldo fue negativo, destacando los años 2007 y 2008, donde se superaron los 4 mil millones de dólares.

El saldo de la balanza comercial es otra forma de medir nuestra dependencia alimentaria, la crisis de 2009 redujo el tamaño del saldo deficitario, reducción que fue coyuntural.

— *Área insuficiente en el cultivo de insumo en la producción de biocombustibles*

De conformidad con los datos reportados en el Quinto Informe de Gobierno de 2011, el programa empezó en

2009 tendiente a generar espacio para el propósito de crear cultivos destinados a la producción de biocombustibles reportando para 2010 un área crea de 147 mil hectáreas. No obstante, esta cifra queda aún distante de la señalada en el programa sectorial que es de 300 mil hectáreas.

— *Rezagos en el financiamiento de la banca de desarrollo*

Mientras los montos de subsidios agrícolas crecieron en 2003 a 2010 a una tasa anual promedio del 2.6% y el presupuesto ejercido por la dependencia cabeza de sector a un ritmo similar del 2.7%, los apoyos públicos presupuestarios y el financiamiento de la banca de desarrollo se rezagaron.

**EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA BANCA DE DESARROLLO AL SECTOR PRIVADO AGRÍCOLA  
VERSUS PRESUPUESTO EJERCIDO POR SAGARPA Y LOS SUBSIDIOS AGRÍCOLAS  
(Miles de millones de pesos)**

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Financiamiento de la banca de desarrollo al sector privado agrícola	15.2	11.0	0.8	0.8	0.4	0.3	0.4	0.1
Presupuesto ejercido por SAGARPA	40.2	41.5	46.3	48.8	57.1	64.1	68.1	71.7
Subsidios agrícolas	33.8	34.4	40.0	41.7	49.7	52.0	55.1	60.0

Fuente: Elaborado por la UEC con información de Banxico.

— *Inexistencia de programas que garanticen la productividad agropecuaria*

Derivado del análisis a los programas agropecuarios reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

2010 (CHPF 2010), se detectó que no existe ningún programa específico que garantice el incremento sostenido de la productividad agropecuaria, y que esté explícitamente alineado con el Objetivo 2 del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

(PSDAP), el cual es abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares, ya que los 8 programas agropecuarios reportados en dicha CHPF 2010 sujetos a Reglas de Operación se encuentran alineados con el resto de los objetivos del PSDAP como se muestra a continuación:

OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS AGROPECUARIOS SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010		
No.	Nombre del Programa	Objetivo vinculado con el PSDAP
1.-	Programa para la Adquisición de Activos Productivos	Objetivo 3.- Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos.
2.-	Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	Objetivo 3.- Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos.
3.-	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)	Objetivo 3.- Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos.
4.-	Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	Objetivo 4.- Revertir el deterioro de los ecosistemas a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.
5.-	Programa de Atención a Problemas Estructurales	Objetivo 3.- Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos.
6.-	Programa de Soporte	Objetivo 3.- Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos.
7.-	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas	Objetivo 1.- Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.
8.-	Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural	Objetivo 5.- Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural.

Fuente: Elaborado por la UEC con información de la CHPF 2010.

Por lo anterior es necesario que exista al menos un programa que incentive el volumen de producción a efecto de que coadyuve, en el cumplimiento de los indicadores vinculados y que esté enfocado a fortalecer la seguridad y soberanía alimentaria.

— *Baja calidad del gasto público destinado al sector*

Como se revela en los resultados derivados del ejercicio de la fiscalización de la ASF, muchos programas gubernamentales orientados al sector agropecuario no han logrado el cumplimiento de los objetivos planteados o no se han aplicado los recursos de manera eficiente o en su caso los apoyos no son entregados en tiempo y forma.

Aun cuando la Cámara de Diputados ha aprobado anualmente cuantiosos recursos presupuestarios a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), entidad cabeza de este sector, dichos recursos no se traducen en una mejora significativa de la competitividad del sector. Con base en datos del Foro Económico Mundial, en 2010-2011, México se ubicó en el lugar 126 de 139 países en términos de costos de la política agrícola, por debajo de naciones como Nepal, Trinidad y Tobago, Argelia, Senegal, Burundi, Tanzania y Mozambique.

Frente a una situación de rezago en la producción de bienes básicos y de un relativo abandono de las políticas públicas orientadas a fortalecer al campo

mexicano con incentivos apropiados, los productores compiten en extrema desigualdad por los mercados con sus similares de Estados Unidos y Canadá, en el marco del Tratado de Libre Comercio, lo que contrasta con la situación mexicana, puesto que estos países cuentan con desarrollos tecnológicos más elevados a nivel mundial y con amplios subsidios de sus gobiernos.

<b>PRESUPUESTO EJERCIDO POR LA SAGARPA, 1990-2010 (Millones de pesos de 2010)</b>		
<b>Año</b>	<b>Importe</b>	<b>Var. %</b>
1990	30,052.1	-
1991	36,671.4	22.0
1992	44,208.1	20.6
1993	39,697.0	-10.2
1994	67,889.8	71.0
1995	50,220.0	-26.0
1996	51,085.6	1.7
1997	47,761.5	-6.5
1998	42,207.3	-11.6
1999	35,514.6	-15.9
2000	38,245.2	7.7
2001	48,033.2	25.6
2002	48,098.0	0.1
2003	54,176.2	12.6
2004	53,151.9	-1.9
2005	57,422.2	8.0
2006	58,166.5	1.3
2007	65,642.6	12.9
2008	69,164.9	5.4
2009	70,884.4	2.5
2010	71,672.1	1.1

Fuente: Elaborado por la UEC con información de la SAGARPA.

Si bien es cierto que el presupuesto de la SAGARPA registra un aumento en los últimos años, creciendo en promedio a una tasa media anual de 9% de 2005 a 2010, subsisten retos no cubiertos por las actuales políticas públicas en las que no existe una visión integral para configurar dichas políticas en el contexto más amplio del desarrollo rural, y en el cual se asigne un papel destacado a la productividad del campo.

— *Inconsistencias en la aplicación de los programas del sector agropecuario*

La fiscalización superior ha determinado inconsistencias recurrentes en el ejercicio de los programas, entre las que destacan:

- Carencia de disposiciones que regulen los criterios de selección y asignación de apoyos; insuficientes mecanismos de seguimiento y supervisión de los programas;
- Duplicidades en la entrega de apoyos a un mismo beneficiario; incumplimiento de las Reglas de Operación en la entrega de recursos;
- Deficiencias de mecanismos de operación y control;
- Servidores públicos vinculados al manejo de los programas que indebidamente resultan beneficiarios;
- Inexistencia de programas que incidan en la productividad y el mejoramiento del nivel de vida de la población rural y pesquera que desalienten la migración hacia Estados Unidos.

SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

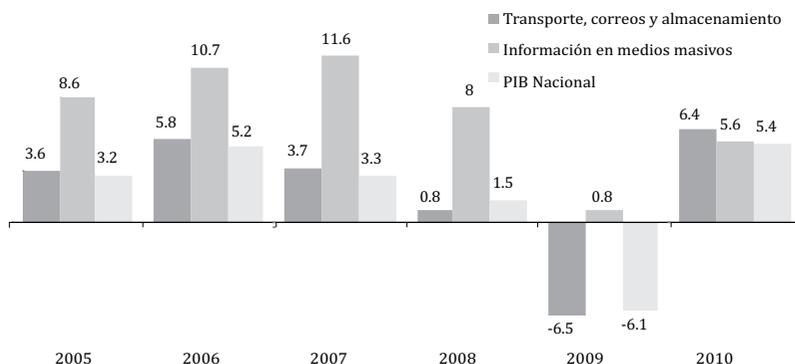
— *Panorama general del sector*

El sector comunicaciones y transportes tuvo en 2010 una contribución al PIB nacional de 10.8%<sup>75</sup> y dentro de la actividad servicios representó el 16%, sólo atrás del segmento comercio con 24%.

Para el periodo 2005-2009, el sector creció a una tasa promedio anual de 3.0%, afectado por la crisis financiera y productiva del último año. Sin embargo, para 2010 alcanzó una tasa de 6.1%, producto del incremento en las actividades de transporte aéreo, ferroviario, terrestre, por agua y de pasajeros; además del comportamiento positivo observado en telefonía fija y celular.

<sup>75</sup> Datos del PIB para transportes, correos y almacenamiento e información en medios masivos de comunicación.

**TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB:  
SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES  
(Variación % respecto al año anterior)**



Fuente: Elaborado por la UEC con datos del INEGI.

Respecto al nivel de empleo en el sector, en 2010 el número de afiliados al IMSS fue de 771 mil 980 trabajadores, cifra 3.3% mayor a la reportada un año previo y 5.3% del total nacional. El transporte terrestre concentró el mayor número de trabajadores con 404 mil 543 plazas y el aeroportuario 27 mil 602 empleados. En este subsector, en los últimos tres años, la tasa de crecimiento anual del empleo fue negativa en 5.5%, lo que significa que se perdieron más de cinco mil plazas en dicho lapso.<sup>76</sup>

El gasto en Comunicaciones y Transportes en 2010, fue de 72 mil 586 millones de pesos,<sup>77</sup> 14.3% real

más que el año previo; de ese total, 71% se aplicó en carreteras, 5% en puertos y 4.7% en ferrocarriles. Es importante destacar que en el subsector carreteras, no se ejercieron 4 mil 349 millones presupuestados, debido a la falta de registro en cartera de programas y proyectos de inversión, derechos de vía, estudios, proyectos y permisos.

El subsector con menor gasto fue aeropuertos, el cual ejerció 2 mil 774.9 millones de pesos, 3.8% del total y 6.6% más que en 2009. No obstante, en los últimos cuatro años el gasto ha crecido en promedio sólo 4%, pese a la necesidad de infraestructura.

En lo relativo a la inversión, en el mismo año ésta fue de 131 mil 348 millones de pesos, 55% correspondió a inversión pública y 45% a inversión privada.<sup>78</sup>

El transporte carretero concentró 65 mil 630 millones de pesos, equivalente a 50% de esta inversión y fue 16% mayor que la registrada en 2009. Debe destacarse que la inversión destinada a ferrocarriles y puertos fue menor que la del resto de los subsectores, y respecto a 2009, ferrocarriles disminuyó cerca del 10%.

**AVANCE DE LA INVERSIÓN IMPULSADA PÚBLICA Y PRIVADA POR SECTORES 2007-2010  
(Millones de pesos)**

SECTOR	2001-2006			2007			2008			2009			2010 <sup>77</sup>			INVERSIÓN TOTAL 2007-2010	META PIN 2007-2010	META PIN 2007-2012	% Avance a 2010 respecto a la Meta PIN 2007-2012
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total				
Telecomunicaciones y Transportes	129,166.9	310,238.7	439,405.6	30,628.6	53,279.4	83,908.0	41,212.4	60,359.9	101,572.3	56,070.8	51,948.0	108,018.8	71,775.9	59,571.6	131,348.2	424,847.3	500,000.0	748,000.0	56.8%
Telecomunicaciones	1,016.8	231,250.9	232,267.7	209.3	35,767.5	35,976.8	319.6	40,473.7	40,793.3	217.4	36,486.3	36,703.7	4,584.2	41,340.4	45,924.6	159,398.4	188,000.0	283,000.0	56.3%
Transportes	128,150.1	78,987.8	207,137.9	30,419.3	17,511.9	47,931.2	40,892.8	19,886.2	60,779.0	55,853.4	15,461.7	71,315.1	67,191.7	18,231.2	85,423.6	265,448.9	312,000.0	465,000.0	57.1%
Carreteras	103,961.4	29,449.9	133,411.3	24,873.1	5,231.3	30,104.4	31,313.7	6,596.6	37,910.3	45,423.9	7,259.1	52,683.0	56,034.9	9,595.5	65,630.4	186,328.1	192,000.0	287,000.0	64.9%
Ferrocarriles	982.5	18,375.0	19,357.5	2,163.2	6,255.3	8,418.5	2,220.4	5,898.6	8,119.0	4,564.9	3,521.3	8,086.2	3,216.0	4,059.3	7,276.0	31,899.7	32,000.0	48,000.0	66.5%
Aeropuertos	13,525.8	5,519.7	19,045.5	957.2	1,904.6	2,861.8	3,179.2	2,131.2	5,310.4	1,657.1	1,702.3	3,359.4	2,528.4	1,845.9	4,374.3	15,905.9	40,000.0	59,000.0	27.0%
Puertos	9,680.4	25,643.2	35,323.6	2,425.8	4,120.7	6,546.5	4,179.5	5,259.8	9,439.3	4,207.5	2,979.0	7,186.5	5,412.4	2,730.5	8,142.9	31,315.2	48,000.0	71,000.0	44.1%

Fuente: Elaborado por la UEC, con datos de SCT.

<sup>76</sup> Esta cifra no incluye 7,100 plazas de la aerolínea Mexicana de Aviación, la cual suspendió sus operaciones en agosto de 2010.

<sup>77</sup> Datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010.

<sup>78</sup> Cifras de la SCyT, principales estadísticas 2010.

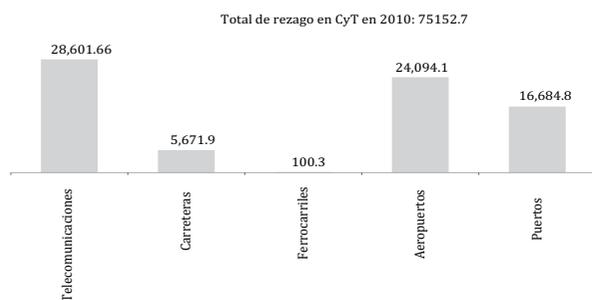
En telecomunicaciones, la inversión canalizada, de enero de 2007 a diciembre de 2010, fue de 159 mil 398.4 millones de pesos, 56.3% de lo establecido en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012; 97% fueron recursos privados y 3% públicos.

— *Aeropuertos y Puertos: Rezagos en el Programa Nacional de Infraestructura (PNI)*

El PNI 2007-2012, fue instrumentado para hacer frente a los rezagos en infraestructura que presenta el país en materia de comunicaciones y transportes, agua y energía. Se espera que el desarrollo de los proyectos en estos sectores, generen una inversión en el sector turismo de aproximadamente 20 mil millones de dólares.

En 2007-2010, se invirtieron 424 mil 847.3 millones de pesos en infraestructura de comunicaciones y transportes. Sin embargo, según lo programado, se tendrían que haber invertido 500 mil millones de pesos, por lo que el rezago en el sector es de 75 mil 152.7 millones. Los segmentos más rezagados son, aeropuertos con 24 mil millones, puertos con 17 mil millones y telecomunicaciones con 29 millones de pesos.

**MONTO DE REZAGOS EN EL PNI POR SUBSECTOR EN 2010  
(Miles de millones de pesos)**



Fuente: Elaboración por la UEC con datos del PNI y la SCT.

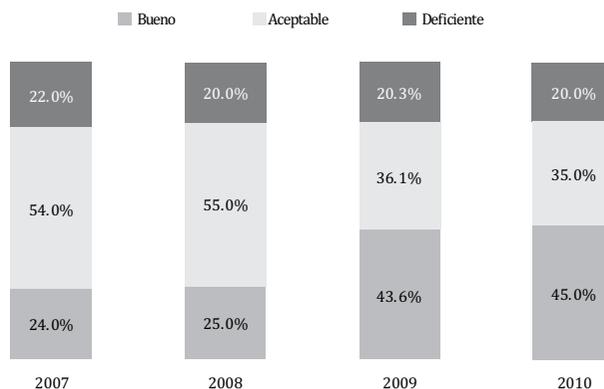
— *Baja calidad de la infraestructura carretera*

En 2007-2010, México perdió 14 lugares en el ranking mundial sobre competitividad global del Foro Económico Mundial. En 2010, ocupó el lugar 66 de un total de 139 naciones, tres lugares debajo del obtenido en 2009. Países como Chile, Puerto Rico, Costa Rica y Barbados resultaron mejor evaluados.

Respecto a la calidad de la infraestructura carretera, México, recuperó cuatro posiciones en el ranking,<sup>79</sup> respecto al año anterior, al ubicarse en el lugar 62. Un factor determinante de la calidad es el estado físico de la red carretera; por lo que el estándar internacional de calidad establecido por el Banco Mundial determinó que los países deben mantener 50% de sus carreteras en buenas condiciones y 50% en aceptables.

En 2010, la red carretera libre de peaje, reportó 19.5% en estado físico deficiente, la estatal 20.5% y la rural 26.6%, es decir, una longitud de alrededor de 61 mil km; por lo que en el país no se ha podido cumplir con el estándar internacional de calidad.

**ESTADO FÍSICO DE LA RED FEDERAL DE CARRETERAS LIBRE DE PEAJE 2007-2010**



Fuente: Elaboración por la UEC con datos de la ASF, y el informe de labores de la SCyT para 2007-2008-2009-2010.

— *Cobertura insuficiente y falta de modernización del SCN*

La cobertura del Sistema Carretero Nacional (SCN) a 2010 fue de 18.3 km de longitud carretera por cada 100 km<sup>2</sup> de territorio. La cobertura y accesibilidad sigue siendo limitada, ya que existe falta de continuidad en itinerarios que obliga a vehículos de grandes dimensiones y pesos a circular por vías no adecuadas. Existen también deficiencias en la conservación y

<sup>79</sup> En términos generales México perdió competitividad en 2010 en infraestructura energética, en infraestructura aérea y calidad de las vías férreas.

modernización de los corredores que interconectan las mesorregiones del país.

Respecto a la modernización y condiciones de la red, el Programa Carretero estableció la meta de construir y modernizar 13,242.7 km. de carreteras a 2012, de los cuales, en 2009, se pusieron en operación 4,217.3 km, es decir, el 31.8%, y para 2010 el 33%, por lo que existen serios retrasos y deficiencias en los proyectos que se tendrán que atender en los próximos años, al deberse construir el triple de los kilómetros realizados a la fecha para cumplir con la meta.

— Deficiencias en la planeación y ejecución de los proyectos carreteros

El monto de inversión para financiar los trabajos de construcción, modernización y conservación del SCN programada en el PNI, ascendió a 287 mil millones de pesos. Al comparar esta meta con el monto de inversión de 2007-2010, se observa que se registró un avance de 186 mil 328 millones, es decir, 65%. De los cuales, en construcción y modernización se invirtió 34% y en conservación y reconstrucción 95%.

INVERSIÓN PÚBLICA EN 30 PROYECTOS CARRETEROS SELECCIONADOS. AVANCE FÍSICO A 2010 (Cifras presupuestales en millones de pesos)							
Nombre del proyecto	Fecha de inicio y término	Costo total programado (al inicio del proyecto)	Costo total modificado a 2010	Inversión acumulada a 2009	Inversión acumulada a 2010	% de avance financiero a 2010	% de avance físico a 2010
<b>Región Centro</b>							
Carretera Portezuelo Palmillas	02-2009 12-2012	1,725.0	1,725.0	231.1	443.7	25.7%	22.7%
Carretera Pachuca-Tampico, tramo Atonilco El Grande - Mineral del Monte	07-2007 12-2010	517.5	517.5	324.4	486.2	94.0%	42.2%
Carretera Toluca-Palmillas, tramo Acambay Palmillas	08-2007 12-2011	100.0	1,380.0	537.7	911.0	66.0%	61.4%
Carretera México - Cuautla, tramo Chalco - Nepantla	10-2005 12-2011	912.0	1,072.6	854.9	1,066.4	99.4%	29.7%
Carretera México - Tuxpan, tramo Nuevo Necaxa - Tihuatlán	01-2007 12-2012	7,410.0	9,716.6	8.4	10.6	0.11%	13.0%
Carretera Puebla - Huajuapán de León, tramo Atlixco - Izúcar de Matamoros	08-2007 12-2011	805.0	805.0	268.7	444.2	55.2%	37.6%
Carretera Texcoco-Calpulalpan, tramo Calpulalpan-Ocotoxco	09-2005 12-2011	790.0	975.4	754.4	973.4	99.8%	66.3%
<b>Región Occidente</b>							
Libramiento de Cihuatlán	09-2007 12-2011	276.0	276.0	107.8	109.7	39.7%	0.1%
Carretera San Miguel de Allende-Celaya, tramo Salvatierra-Acámbaro	05-2007 12-2011	225.0	374.6	340.1	374.6	100.0%	16.4%
Anillo Vial Metropolitano II de la ciudad de Querétaro, tramos entronques La Joya, Juriquilla y Bernardo Quintana Oriente	08-2007 12-2009	130.4	354.4	348.6	354.4	100.0%	55.6%
Carretera: Tepic - Aguascalientes, tramo Límite de Estados Nayarit/Jalisco - Bolaños	04-2009 12-2011	157.2	157.2		58.2	37.0%	26.3%
Carretera Lagos de Moreno - San Luis Potosí, tramo Villa de Arriaga San Luis Potosí	04-2008 12-2011	828.0	828.0	225.4	335.7	40.5%	65.9%
<b>Región Sureste</b>							
Libramiento de Villahermosa	08-2008 12-2011	2,357.5	2,357.5	185.2	448.8	19.0%	21.3%
Carretera Tuxtla Gutiérrez-Ocozocoautla-Arriaga, tramo Arriaga-Ocozocoautla	10-2001 12-2010	2,458.4	2,458.4	584.8	611.4	25%	15.5%
Carretera Acapulco - Zihuatanejo	08-2008 12-2012	2,932.5	2,932.5	174.8	271.7	9.3%	8.4%
Carretera Oaxaca - Puerto Escondido - Huatulco, tramos La Y - Barranca Larga - Ventanilla y Puerto Escondido - Pochutla - Huatulco	02-2008 12-2012	1,150.0	1,964.5	402.8	893.0	45.5%	39.1%
Carretera Mitla - Entronque Tehuantepec II	06-2005 12-2012	3,680.7	4,110.7	1,030.4	1,159.7	28.2%	28.5%
Carretera Acayucan - Ent. La Ventosa	08-2007 12-2012	660.0	1,820.0	221.7	308.2	16.9%	12.2%
Puente Prieto - Canoas - Pánuco	03-2006 12-2010	440.0	440.0	207.8	242.4	55.1%	17.7%

Nombre del proyecto	Fecha de inicio y término	Costo total programado (al inicio del proyecto)	Costo total modificado a 2010	Inversión acumulada a 2009	Inversión acumulada a 2010	% de avance financiero a 2010	% de avance físico a 2010
<b>Región Noroeste</b>							
Carretera Tepic - Mazatlán, Tramo PSV, Entr. El Conchi	04-2010 12-2011	60.0	174.0		32.5	18.7%	20.0%
Carretera Tepic - San Blas	10-2009 12-2012	1,092.5	1,092.5	51.6	165.9	15.2%	16.7%
Carretera Topolobampo - Choix, tramo San Blas - El Fuerte - Choix	07-2007 12-2015	396.2	396.2	64.6	103.1	26.0%	17.0%
Carretera Sonoyta - San Luis Río Colorado	04-2008 12-2012	678.9	850.0	357.2	668.7	78.7%	35.9%
Camino: E.C. Hermosillo - Sahuaripa - Soyopa - E.C. Hermosillo - Yecora	02-2008 12-2011	25.0	225.5	69.9	116.7	51.8%	31.6%
<b>Región Noreste</b>							
Carretera Zacatecas - Saltillo, tramo Concepción del Oro - Saltillo.	10-2005 12-2011	130.0	627.6	369.7	504.4	80.4%	85.7%
Carretera Nueva Rosita Múzquiz - Ojinaga	03-2007 12-2012	40.0	45.8	25.5	45.8	100.0%	27.1%
<b>Libramiento Suroeste de Durango.</b>	08-2008 12-2011	575.0	575.0	117.0	211.0	36.7%	31.3%
Carretera Monterrey - Sabinas Hidalgo - Colombia, tramo Monterrey - Sabinas.	09-2007 12-2012	550.0	818.8	288.0	288.2	35.2%	38.1%
Carretera Altamira - Nuevo Progreso.	04-2009 12-2012	800.0	838.4	39.5	228.5	27.3%	23.2%
<b>Entronque Tula - Cd. Victoria, Tramo El Chihue - Entronque Cd. Mante.</b>	07-2004 12-2010	1,360.0	656.8	655.7	656.8	100.0%	49.4%
<b>SUBTOTAL</b>		<b>33,262.8</b>	<b>40,566.4</b>	<b>8,847.5</b>	<b>12,524.7</b>	<b>30.9%</b>	<b>25.7%</b>
<b>OTROS PROYECTOS</b>		<b>155,075.3</b>	<b>176,282.1</b>	<b>54,464.9</b>	<b>106,740.0</b>	<b>60.6%</b>	<b>50.2%</b>
<b>TOTAL</b>		<b>188,338.1</b>	<b>216,848.6</b>	<b>63,312.4</b>	<b>119,264.7</b>	<b>55.0%</b>	<b>54.2%</b>

<sup>1/</sup> Incluye el total de los Programas y Proyectos de Inversión concluidos y en proceso incluidos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010. El monto total de los Programas en el sector a 2010 es de 17,809.5 millones de pesos.

<sup>2/</sup> Este monto no incluye proyectos para prestación de servicios.

\* / Promedio ponderado

Fuente: Elaborado por la UEC, con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010.

Sin embargo, como se observa, en una muestra de 30 proyectos de inversión,<sup>80</sup> que representa el 19% de la inversión pública, se observó que el avance físico de las obras registrado a 2010 fue de sólo 25.7% en promedio, y en los 1,167 restantes, el avance fue de 50%, cuando muchos de ellos presentan fechas de cierre para 2011 y otros anteriores a 2010.

La carretera Durango-Mazatlán, el proyecto carretero más importante, con una inversión de más de 11 mil millones y una fecha de término a 2010, registró un avance físico a 2010 de apenas 35%, debido a problemas de planeación, retraso en la liberación de derechos de vía y permisos ambientales. El proyecto reporta un retaso de 2 años, lo que seguramente implicará mayor gasto de inversión y costo financiero no previstos.

<sup>80</sup> Con base en el Programa Carretero 2007-2012, de acuerdo a los mayores montos de inversión programada.

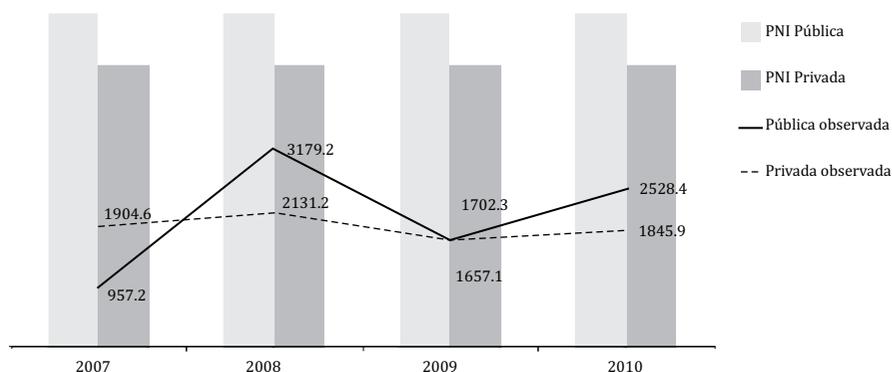
#### — Inversión insuficiente en aeropuertos

El crecimiento promedio anual de la infraestructura en aeropuertos y aeródromos en 2007-2010, presenta tasas negativas de 2.3% y 1% respectivamente, lo anterior como consecuencia de la reducida inversión que se ha ejercido en el sector.

La inversión en construcción, modernización y ampliación de aeropuertos, programada en el PNI, ascendió a 59 mil millones de pesos, de los cuales 54% serían recursos públicos y 46% privados. A 2010, la inversión en el sector fue de 15 mil 905.9 millones de pesos, es decir, 27% del total de los recursos programados para 2007-2012, por lo que a 2010 presenta un rezago de 23 mil 427 millones de pesos, es decir, del 59.5%.<sup>81</sup>

<sup>81</sup> Considerando que se asignará un monto de cerca de 9 mil 833.3 millones de pesos anuales en el sector, a 2010 se tendrían que haber ejercido 39 mil 333 millones de pesos.

**INVERSIÓN PROGRAMADA Y OBSERVADA PÚBLICA Y PRIVADA EN  
INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA 2007-2010  
(Millones de pesos)**



Fuente: elaborado por la UEC con datos del PNI 2007-2012 y SCT.

Según los objetivos del PNI, esta inversión sería canalizada al subsector aeroportuario mediante la realización de 34 proyectos aeroportuarios, de los cuales, 13 son de ampliación, 18 obras complementarias y 3 nuevos aeropuertos. No obstante, el 45% de estas obras se encuentran retrasadas ya sea por condiciones topográficas, compra de terrenos o modificaciones en los estudios económicos. Respecto a las obras que están por iniciar, las fechas programadas para su conclusión vencieron en años anteriores.<sup>82</sup>

En cuanto a los nuevos proyectos aeroportuarios que serían financiados con 15 mil millones de pesos públicos y 20 mil millones privados, sólo el de Mar de Cortés en Sonora fue concluido; el de Ensenada está retrasado por malas condiciones topográficas. El Aeropuerto de la Riviera Maya, presupuestado en 1 mil 900 millones, en mayo de 2011 se declaró desierta la licitación para su construcción y administración, pese a que se gastaron 71.3 millones en estudios a cargo del FONADIN.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Información tomada del cuadro 17.1 del documento Serie: Evaluación de la Cuenta Pública 2010, Energía y Comunicaciones y Transportes, UEC de la Comisión de Vigilancia de la ASF.

<sup>83</sup> Cifra reportada en [www.fonadin.gob.mx](http://www.fonadin.gob.mx), sección estudios apoyados.

— *Saturación del AICM*

En 2010 el número de aeropuertos existentes en el país fue de 76, el más importante por pasajeros transportados, volumen de carga y operaciones, es el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM). El elevado aumento de tráfico aéreo observado desde 2005, provocó condiciones de saturación, lo que significa que la demanda de slots<sup>84</sup> por parte de las aerolíneas sea superior a 54 por hora disponibles y la cantidad de pasajeros por atender sea menor a la demanda del servicio.

La saturación del AICM provocó que los precios de las rutas que lo utilizan sean entre 40% y 80% más altos en comparación con rutas fuera del AICM. La saturación del aeropuerto provoca que la asignación de slots por parte de las aerolíneas, y al existir escasa transparencia en su asignación, se lleve a cabo con discrecionalidad afectando la competencia y el bienestar de los usuarios.

— *Persiste la falta de cobertura y modernización de la infraestructura ferroviaria*

Los indicadores del sector reportados a 2010 por la SCT, muestran que en los últimos siete años la infraestructura ferroviaria no ha crecido, incluso presenta tasas negativas en componentes del equipo ferroviario.

<sup>84</sup> Es el lapso de tiempo necesario para desahogar una operación de uso de pista. Son los derechos de despegue y aterrizaje en un aeropuerto.

INDICADORES DE INFRAESTRUCTURA SUBSECTOR: FERROCARRILES										
(Millones de pesos)										
Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var % 2010/2009	TCMA
<b>Inversión</b>	<b>2,454.4</b>	<b>2,690.6</b>	<b>3,013.9</b>	<b>5,070.1</b>	<b>8,418.5</b>	<b>8,119.0</b>	<b>8,215.2</b>	<b>7,276.0</b>	<b>-11.4%</b>	<b>11.9%</b>
Pública	141.5	151.0	114.0	390.9	2,163.2	2,220.4	4,693.9	3,216.7	-31.5%	49.7%
Privada	2,312.9	2,539.6	2,899.9	4,679.2	6,255.3	5,898.6	3,521.3	4,059.3	15.3%	3.8%
<b>Longitud de vías (kilómetros)</b>	<b>26,662.0</b>	<b>26,662.0</b>	<b>26,662.0</b>	<b>26,662.0</b>	<b>26,677.0</b>	<b>26,704.0</b>	<b>26,704.0</b>	<b>26,715.0</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.03%</b>
Principales	20,687.0	20,687.0	20,687.0	20,687.0	20,702.0	20,703.0	20,703.0	20,714.0	0.1%	0.02%
Secundarias	4,420.0	4,420.0	4,420.0	4,420.0	4,420.0	4,446.0	4,446.0	4,446.0	0.0%	0.08%
Particulares	1,555.0	1,555.0	1,555.0	1,555.0	1,555.0	1,555.0	1,555.0	1,555.0	0.0%	0.00%
<b>Equipo ferroviario</b>	<b>34,960.0</b>	<b>35,798.0</b>	<b>37,686.0</b>	<b>23,688.0</b>	<b>34,011.0</b>	<b>33,166.0</b>	<b>29,177.0</b>	<b>29,911.0</b>	<b>2.5%</b>	<b>-2.20%</b>
Carros de carga	33,635.0	34,538.0	36,452.0	22,383.0	32,762.0	31,845.0	27,873.0	28,565.0	2.5%	-2.31%
Coches de pasajeros	56.0	57.0	55.0	60.0	71.0	144.0	144.0	134.0	-6.9%	13.27%
Locomotoras	1,269.0	1,203.0	1,179.0	1,245.0	1,178.0	1,177.0	1,160.0	1,212.0	4.5%	-0.65%

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del informe de labores 2010-2011 de la SCT.

<sup>1/</sup> Son datos reales a precios de 2010.

En 2007-2010, la inversión destinada al subsector ha venido disminuyendo a una tasa de 5% en términos reales; y proyectos como el sistema 3 del tren suburbano siguen detenidos debido a que en 2010 fue replanteada la estructura del proyecto.

#### — Déficit de Iniciativas en Infraestructura Portuaria

En puertos, existe un déficit de iniciativas para generar un sistema logístico integral que permita operar movimientos de carga. Para expandir el sistema, se requieren proyectos que desarrollen puertos estratégicos y modernicen los existentes. Lo anterior se dificulta debido a que la inversión en infraestructura del sector tuvo un retroceso en 2004-2010, de 2.5%, y la privada en 2010 fue sólo la mitad de la observada en 2004.

INDICADORES DE INFRAESTRUCTURA SUBSECTOR: PUERTOS										
(Millones de pesos)										
Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var % 2010/2009	TCMA	
<b>Inversión</b>	<b>7,390.5</b>	<b>7,652.6</b>	<b>7,016.8</b>	<b>6,546.5</b>	<b>9,439.3</b>	<b>7,186.5</b>	<b>8,142.9</b>	<b>13.3%</b>	<b>-2.5%</b>	
Pública	1,429.5	2,443.0	2,745.9	2,425.8	4,179.5	4,207.5	5,412.4	28.6%	19.7%	
Privada	5,961.0	5,209.6	4,270.9	4,120.7	5,259.8	2,979.0	2,730.5	-8.3%	-15.8%	
<b>Infraestructura marítimo portuaria</b>										
Obras de protección (metros)	151,201.0	148,854.0	155,076.0	155,076.0	158,041.0	162,772.0	nd	nd	1.5%	
Obras de atraque (metros)	192,447.0	196,804.0	202,144.0	202,314.0	209,428.0	210,266.0	nd	nd	1.8%	
Áreas de almacenamiento (m <sup>2</sup> )	5,593,247.0	5,593,247.0	4,840,512.0	4,840,962.0	7,568,423.0	7,836,106.0	nd	nd	7.0%	
<b>Puertos por litoral<sup>1/</sup></b>	<b>108.0</b>	<b>108.0</b>	<b>113.0</b>	<b>114.0</b>	<b>114.0</b>	<b>116.0</b>	<b>116.0</b>	<b>0.0%</b>	<b>1.2%</b>	
Pacífico	54.0	54.0	55.0	56.0	56.0	57.0	57.0	0.0%	0.9%	
Golfo y Caribe	54.0	54.0	58.0	58.0	58.0	59.0	59.0	0.0%	1.5%	
<b>Barcos abanderados como mexicanos</b>	<b>53.0</b>	<b>49.0</b>	<b>57.0</b>	<b>45.0</b>	<b>44.0</b>	<b>59.0</b>	<b>31.0</b>	<b>-47.5%</b>	<b>-8.6%</b>	
<b>Flota mercante mexicana</b>	<b>2,329.0</b>	<b>2,348.0</b>	<b>2,367.0</b>	<b>2,387.0</b>	<b>2,415.0</b>	<b>2,464.0</b>	<b>2,486.0</b>	<b>0.9%</b>	<b>1.1%</b>	

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del informe de labores 2010-2011 de la SCT.

<sup>1/</sup> Son datos reales a precios de 2010.

#### — Altos precios y falta de competencia en telecomunicaciones

El sector de las telecomunicaciones en México, se caracteriza por operar con altos precios, entre los más elevados de los países de la OCDE, y falta de competencia, lo que promueve una baja penetración

y pérdida de beneficios para la economía, la cual se estima en 129 mil 200 millones de dólares (2005-2009), o 1.8% del PIB al año.<sup>85</sup>

<sup>85</sup> Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de Telecomunicaciones en México, OCDE 2012

La Unión Internacional de Telecomunicaciones señala que los habitantes de países desarrollados gastan alrededor de 1.5% de su ingreso en telecomunicación y los de países en desarrollo 17.5%. En México, pese a que las tarifas de la telefonía móvil reportan disminuciones,<sup>86</sup> el resto de los segmentos mantiene gasto elevado con relación a su ingreso que contrasta con el de EUA, que es 0.6%, Reino Unido 0.7% y Costa Rica 1.1%.<sup>87</sup>

El mercado mexicano de telecomunicaciones está dominado por América Móvil que concentra 80% de telefonía fija y 70% de telefonía móvil, y Grupo Televisa que absorbe 49% de la televisión de paga.

La deficiente competencia ha propiciado escasa penetración en los mercados de telefonía fija, móvil, televisión restringida y de banda ancha, lo que coloca a México en los lugares 34, 33, 30 y 32, respectivamente, de los 34 países de la OCDE.

— *Estrategias de regulación en telecomunicaciones*

La estructura institucional que prevalece en las telecomunicaciones provoca que las estrategias reguladoras sean complejas. Algunos problemas que ha provocado son:

**PROBLEMÁTICA REGULATORIA EN TELECOMUNICACIONES**

- Falta de facultades y autonomía de la COFETEL en atribuciones y responsabilidades.
- El problema de la “doble ventanilla” con la SCT y la COFETEL, ha provocado que las responsabilidades de formulación de políticas (SCT) y las de regulación y de supervisión de mercados (COFETEL), resulten confusas y se dupliquen.
- Insuficiente transparencia en procesos de toma de decisiones de regulación, incluida la falta de información en la motivación de las decisiones de regulación, y la falta de procedimientos formales de consulta pública y de transparencia para la COFETEL.
- Falta de facultades COFETEL para regular “ex ante” las tarifas de interconexión en el mercado de telefonía móvil, ya que esto dificulta la competencia entre los operadores.
- El débil marco institucional vigente resulta una barrera para la competencia ya que la aplicación de la regulación podría detenerse por el sistema de amparo mexicano.
- Incapacidad de COFETEL para definir condiciones razonables para la compartición de la infraestructura, ya que se generan cuellos de botella que impiden la competencia.

<sup>86</sup> En 2010, fue de 9.5% respecto de 2010. Quinto Informe de Gobierno, Septiembre 2011.

<sup>87</sup> Información tomada del anexo cuadro 2 desarrollo en Telecomunicaciones del documento Serie: Evaluación de la Cuenta Pública 2010, Energía y Comunicaciones y Transportes, UEC de la Comisión de Vigilancia de la ASF.

— *Normatividad en Licitación 21 requiere ser revisada*

El 23 de noviembre de 2009, el Gobierno Federal llevó a cabo la Licitación 21 para explotar la banda 1.7 del espectro electromagnético en el área de la telefonía móvil y otros servicios en las nueve regiones del país. La Licitación 21 consistió en otorgar 90 MHz de los 120 MHz que tiene la banda de frecuencia 1.7 GHz, los cuales se distribuyeron en 29 concursos, 27 fueron regionales de 10 MHz para cada una de las 9 regiones (30 MHz), y 2 concursos con cobertura nacional de 30 MHz cada uno (60MHz). El objetivo de la licitación, se dijo, fue dotar de suficiente espectro a empresas que ofrecían servicios de telefonía móvil, propiciar la entrada de un nuevo jugador para promover la competencia, reducir precios y aumentar la calidad del servicio.

No obstante, existe controversia jurídica respecto de los términos de la adjudicación que se asignó al Grupo Televisa-Nextel,<sup>88</sup> ya que las bases de la convocatoria propiciaron que la frecuencia sólo pudiera ser adquirida por este Grupo, limitando la participación de Telcel, Telefónica y Iusacell, debido a que la COFETEL estableció 80 Mhz como límite de acumulación del espectro y 2 bloques de 30 y 30 de 10 MHz, por lo cual los operadores celulares sólo podían adquirir 10 o 20 Mhz para no rebasar el límite.

Al limitar la competencia por el espectro, se permitió que el único licitante pagara el precio mínimo inicial en la licitación, de 180 millones 300 mil pesos, es decir, 3.4% del valor que la licitación fijó para el bloque nacional en la banda por un monto de 5 mil 248 millones de pesos. La alianza Nextel-Televisa, ocasionó que se bloqueara la entrada a otros competidores y, con ello, un segundo bloque de 30 Mhz quedó sin licitarse.

<sup>88</sup> Comisión Federal de Telecomunicaciones. Acto del Fallo de la Licitación 21, 16 de agosto de 2010.

Pese a que, con base en el artículo 9-B de la Ley Federal de Telecomunicaciones y el artículo 11 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la decisión de adjudicar la licitación a dicho grupo fue tomada únicamente con dos votos de los comisionados, dos más de los integrantes<sup>89</sup> externaron su interés por realizar una revisión previa de las bases de la licitación 21.

**SECTORES ECONOMÍA Y TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

— *Bajos niveles históricos de crecimiento económico*

La tasa de crecimiento económico en nuestro país durante el período 1950 a 1981, fue superior al 3% anual real.

En 2009, donde la economía mundial experimentó una de las crisis más severas desde la posguerra, México reportó una caída del PIB de 6.1%. Para 2010, la economía se recupera en prácticamente todos los sectores desde el primer trimestre, especialmente en las actividades secundarias, mostrando un crecimiento anual de 6.0%.

<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO POR GRUPOS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2010 (Variación %)</b>					
Denominación	Trimestre				Anual
	1er.	2do.	3er.	4to.	
<b>PIB Total</b>	<b>4.5</b>	<b>7.6</b>	<b>5.1</b>	<b>4.4</b>	<b>5.4</b>
Actividades Primarias	-1.0	2.6	5.1	6.2	3.3
Actividades Secundarias	5.1	8.0	6.2	4.8	6.0
Actividades Terciarias	4.3	7.5	4.0	4.1	5.0

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del INEGI.

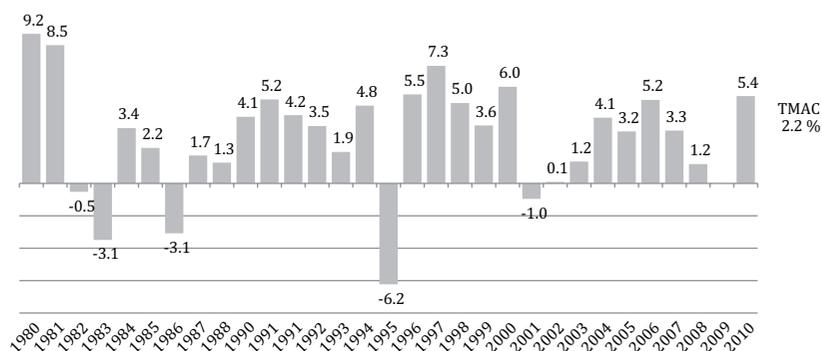
La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),<sup>90</sup> indicó que la recuperación de la actividad económica en México está sustentada principalmente en el dinamismo de las exportaciones. El consumo tuvo un repunte moderado debido a la caída del salario real y a la debilidad del mercado de trabajo, mientras que la inversión bruta fija experimentó una expansión magra.

<sup>89</sup> Rafael Noel Del Villar Alrich y José Ernesto Gil Elorduy.

<sup>90</sup> CEPAL. México, Evolución económica durante 2010.

Los bajos niveles de crecimiento de la actividad productiva son resultado esencialmente de los montos insuficientes de inversión pública y privada destinados a proyectos de largo plazo en infraestructura y en sectores intensivos en capital y la industria alimentaria. El lento dinamismo de la inversión, se traduce en una demanda agregada débil tanto para generar empleos como para hacer crecer el producto nacional.

**EVOLUCIÓN DEL PIB, 1981-2010**  
**Crecimientos % reales**



Fuente: Elaborado por la UEC con información del Banco de México, INEGI y otras fuentes estadísticas.

— *Se mantiene la Tasa de Desempleo*

La evolución del Mercado del Trabajo en el 2010, presentó una Tasa de Desocupación (TD) de 5.4%, mostrando una reducción de únicamente 0.1% respecto al 2009, cuando la TD fue de 5.5%.

En 2010, casi 70% de los ingresos de los hogares provino de remuneraciones salariales (en localidades de 2500 o más habitantes). En localidades más pequeñas, el empleo, como fuente de ingresos, sigue siendo muy significativo, puesto que más del 50% del ingreso de los hogares procede de remuneraciones salariales.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010.

— *Descenso del gasto gubernamental de la STPS*

En 2010, el presupuesto ejercido de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) fue de 3 mil 865 millones de pesos, lo que representó 5.1% mayor a la asignación original. Es importante mencionar que la evolución del gasto para esta Secretaría ha sido fluctuante, el mayor crecimiento del gasto se reportó en 2008; sin embargo, aun cuando existe un gasto superior al originalmente asignado, éste es menor al de 2009.

— *Disminuye déficit de la Balanza Comercial*

La expansión del sector externo nacional, especialmente de las exportaciones, se concentra en EUA, una economía que, sin embargo, ha perdido dinamismo económico en el concierto mundial, y que recientemente registró una de las más fuertes contracciones económicas de su historia. La recuperación de la economía mexicana se ha fragilizado por esta dependencia. De hecho, la contracción de la economía estadounidense tuvo un impacto severo en la crisis económica de México en 2009.

Banxico señaló que el saldo comercial acumulado de 2010 alcanzó un déficit de 3 mil 121 millones de dólares, el cual se compara favorablemente con el déficit de 4 mil 602 millones de dólares registrado en 2009. El descenso en el déficit se deriva de una disminución del déficit de productos no petroleros, y de un aumento del superávit de productos petroleros.

El valor acumulado de las exportaciones de mercancías en 2010 sumó 298 mil 361 millones de dólares. Dicho monto se originó de exportaciones petroleras por 41 mil 682 millones de dólares y de no petroleras por 256 mil 679 millones de dólares. En 2010, las exportaciones totales mostraron un incremento anual de 29.8%, tasa que se derivó de aumentos de 34.8% de las exportaciones petroleras y de 29.1% de las no petroleras.

CUENTA CORRIENTE (Millones de dólares)						
CONCEPTO	2009	2010				
	Anual	I Trim.	II Trim.	III Trim.	IV Trim.	Anual
Cuenta Corriente	-6,290	532	-682	-1,913	-3,627	-5,690
Balanza Comercial	-4,602	371	-59	-2,296	-1,137	-3,121
Exportaciones	229,783	66,596	74,666	75,545	81,554	298,361
Importaciones	234,385	66,225	74,725	77,841	82,691	301,482
Servicios no Factoriales	-8,405	-1,166	-2,611	-3,031	-2,802	-9,610
Servicios Factoriales	-14,814	-3,529	-3,909	-2,200	-4,825	-14,463
Transferencias	21,531	4,856	5,897	5,614	5,137	21,504
Balanza Comercial Petrolera	10,448	2,673	2,249	2,500	4,049	11,471
Balanza Comercial no Petrolera	-15,050	-2,302	-2,308	-4,796	5,186	-14,592

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Banco de México.

Las importaciones anuales, por su parte, ascendieron 301 mil 482 millones de dólares, que implicó un crecimiento de 28.6%. Este crecimiento se explica principalmente por el aumento de importaciones petroleras, especialmente de petrolíferos.

Al considerar las importaciones por tipo de bien, se observaron aumentos anuales de 15.8% en las de bienes de consumo y de 20.8% en las de bienes intermedios, mientras que las de bienes de capital se redujeron 2.2%.

— *Apertura comercial afecta a MYPIMES*

En materia comercial, con el TLC se redujeron considerablemente las barreras arancelarias. El proceso de apertura de la economía fue tan rápido que las pequeñas y medianas empresas nacionales no se adaptaron a la velocidad de esos cambios, lo que llevó a un cierre masivo de Micro, Pequeñas y Medianas empresas.

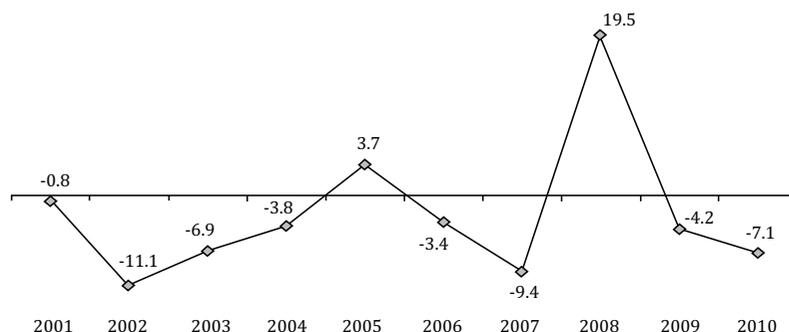
Las PYMES, que generaban 95% del empleo nacional, debido a esta apertura experimentaron dificultades mayúsculas para mantener dicho empleo. Sin PYMES vigorosas, las cadenas productivas se fueron desintegrando y se debilitó uno de los motores generadores de empleo y del crecimiento de la economía.

La economía mundial en 2010 tuvo avances importantes; la composición de la expansión y las

políticas implementadas durante el año para impulsar la actividad económica repercutirán sobre las bases del crecimiento en el futuro.

Sin embargo, persisten algunos peligros latentes que pueden incrementar los desequilibrios globales, como la persistente debilidad fiscal en las economías avanzadas, así como la elevación del precio del crudo.

**EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO REAL EJERCIDO POR STPS A PRECIOS DE 2010 (Variación anual)**



Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2010.

— *Elevada dependencia de la economía de EUA*

Como puede observarse en la siguiente tabla, las exportaciones mexicanas están centralizadas en un alto porcentaje en Estados Unidos; aun cuando se ha avanzado con la apertura de tratados comerciales con otros países, esto no ha repercutido en un incremento en exportaciones mayores a países diferentes a los Estados Unidos. Estas exportaciones pasaron de representar el 11.4% en el año de 2004, a 20.6% en 2010, en relación con el total de las exportaciones, por lo que seguimos teniendo una dependencia en nuestras exportaciones de alrededor del 80% con los Estados Unidos de Norteamérica.

EXPORTACIONES NO PETROLERAS A DISTINTOS MERCADOS (Porcentaje)								
Concepto	Participación		Variación Porcentual Anual en 2010					
	2004	2010	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Ene-Dic
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>39.1</b>	<b>21.3</b>	<b>20.4</b>	<b>24.8</b>	<b>14.9</b>	<b>29.1</b>
Estados Unidos	88.7	79.4	39.5	20.9	18.2	24.2	12.2	28.1
Automotriz	23.0	20.6	52.2	32.5	17.9	27.2	10.3	51.1
Otras	65.7	58.9	35.6	17.1	18.4	23.2	12.8	21.7
Resto del Mundo	11.4	20.6	37.4	22.7	29.2	27.5	25.3	32.8
Automotriz	2.1	4.8	72.6	48.4	53.4	46.4	40.9	63.7
Otras	9.3	15.8	28.2	16.7	22.9	22.7	20.9	25.7

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Banco de México.

— *La desigualdad del ingreso como factor de bajo crecimiento económico*

Dos de los problemas más importantes que enfrenta México son la desigualdad en el ingreso y el lento crecimiento. Investigaciones recientes muestran que el bajo crecimiento está asociado a una mayor desigualdad del ingreso, en la medida en que no existe disponibilidad suficiente para adquirir los bienes necesarios que demanda la sociedad, por lo que se rompe el círculo virtuoso que permite fortalecer la actividad económica.

En este sentido, es necesario implementar políticas públicas que atiendan el crecimiento, pero que, como prerequisite, tienen que atender la desigualdad en la distribución del ingreso. La desigualdad –reconoce el Banco Mundial– generalmente se considera producto de la falta histórica de igualdad en las oportunidades, transmitida de una generación a otra por medio de la educación, el origen étnico, la posición social y el lugar de nacimiento.

El camino tradicional más común en México ha sido el de atenderla como un tema relacionado con la pobreza, por medio de medidas que buscan garantizar un nivel aceptable de educación, salud e instrumentos de administración de riesgo para todos los grupos de la población.

SECTOR MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

En el diagnóstico de la problemática se recogen los principales conceptos del modelo ambiental prevaleciente en México, no sólo derivado de la instrumentación de las políticas públicas sino también de aquellas prioridades que aún están sin atenderse. Así, se revisan aspectos como el cambio climático, la calidad y abastecimiento de agua, los temas forestales, la biodiversidad y los rezagos ambientales.

Los temas y problemática están organizados con base en las grandes líneas estratégicas del PND, destacando los temas de los ecosistemas y biodiversidad, la sustentabilidad ambiental en materia de agua, la recuperación de los suelos nacionales sustentables y la conservación de la biodiversidad.

— Balance del Gasto Público del sector

Para el ejercicio fiscal 2010, la SEMARNAT ejerció 48 mil 679 millones de pesos. En 2009 se mostró una ligera recuperación, cayendo nuevamente en 2010. En el período 2003-2010 la tasa media anual de crecimiento (TMAC) fue de 9.65%.

Los recursos erogados en términos de la clasificación económica reflejaron un mayor ejercicio presupuestario en los capítulos de Bienes Muebles e

USOS CONSUNTIVOS AGRUPADOS SEGÚN ORIGEN DEL TIPO DE FUENTE DE EXTRACCIÓN, 2009

Uso	Origen		Volumen total (km <sup>3</sup> )	Porcentaje extracción
	Superficial (km <sup>3</sup> )	Subterráneo (km <sup>3</sup> )		
<b>TOTAL</b>	<b>50.5</b>	<b>30.1</b>	<b>80.6</b>	<b>100.0</b>
<sup>1</sup> Agrícola	40.9	20.9	61.8	76.7
<sup>2</sup> Abastecimiento Público	4.3	7.1	11.4	14.1
<sup>3</sup> Industria Autoabastecida	1.6	1.7	3.3	4.1
Energía Eléctrica (excluyendo hidroelectricidad)	3.6	0.4	4.1	5.1

Fuente: "Estadísticas del Agua en México", CONAGUA, 2011.

Nota: 1 km<sup>3</sup> = 1000 hm<sup>3</sup> = mil millones de m<sup>3</sup>.

Los datos corresponden a volúmenes concesionados al 2009

<sup>1</sup> Agrícola: Incluye rubros agrícola, pecuario, acuacultura múltiples y otros de la clasificación del REPDA. Incluye asimismo 1.30 km<sup>3</sup> correspondientes a distritos de riego pendientes de inscripción.

<sup>2</sup> Abastecimiento público: Incluye los rubros público urbano y doméstico de la clasificación del REPDA.

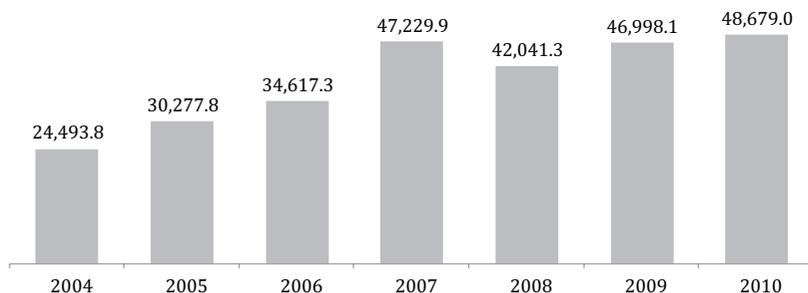
<sup>3</sup> Industria Autoabastecida: Incluye los rubros industrial, agroindustrial, servicios y comercio de la clasificación del REPDA.

Inmuebles (incrementándose en 20.7%) y en el rubro de Subsidios de Inversión aumentó 21.0%.

— Sustentabilidad ambiental en materia de agua

La gestión del agua en México, históricamente, se ha orientado en aumentar su extracción subterránea (sobreexplotando acuíferos), así como en transferirla de unas cuencas a otras, modificando los cauces naturales, a lo que hay que agregar el importante costo generado debido a la contaminación del vital líquido. Dicho manejo ha sido aplicado sin una perspectiva ecosistémica integral o de largo plazo, para la planeación y administración del recurso.

GASTO EJERCIDO DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (Millones de pesos de 2010)



Fuente: UEC, con información de la Cuenta Pública Federal.

En el país, el 77% del agua se dedica a la producción agrícola, el 14% al abastecimiento público, el 5% para la generación de energía eléctrica (excluyendo hidroelectricidad) y el 4% a la industria que se autoabastece. La tabla de arriba muestra los volúmenes de extracción del agua por sector.

La extracción por encima de los límites de renovación del agua subterránea (que se entiende como la razón de su almacenamiento dividido entre su recarga anual), junto con la deforestación, la degradación del suelo, los impactos por las grandes obras

hidráulicas y por la desviación de los cauces naturales, provocan un alto costo ambiental debido a que se pierden funciones hidrológicas en los ecosistemas.

Un manejo integral y sustentable del agua, acorde con el PND 2007-2012, implica la reutilización del agua a través de su saneamiento, la recolección y utilización del agua de lluvia, y el mantenimiento adecuado de todas las redes de infraestructura hidráulica.

— *Cobertura nacional a la población con agua potable y alcantarillado*

En los últimos 20 años se ha dado un incremento en el país en la cobertura de la población con agua potable y alcantarillado. De 1990 al año 2000, la cobertura de agua potable creció en 9.4% y el alcantarillado aumentó en 14.7%. En el período del 2000 al 2010, el incremento fue de 3.4% en la cobertura de agua potable y de 4.3% en el alcantarillado.

En el Plan Nacional Hídrico 2007-2012 se plantearon las metas de cobertura nacional de un 88% para alcantarillado y un 95% para agua potable. En el 2010

la cobertura nacional de alcantarillado fue de 89.9 (1.9% por arriba). Sin embargo, en ese mismo año la meta para agua potable estaba rezagada en un 3.8%, pues solo se cubrió al 91.2% de la población a ese respecto. Si en ese rubro se mantuviera el ritmo de crecimiento que se observó en el quinquenio del 2005 al 2010, en el cual el incremento fue del 2% para agua potable, no se lograría alcanzar la meta.

Dado que México posee una baja renovación de sus acuíferos, pero una gran cantidad de población, el agua renovable per cápita resulta muy baja. De manera que la satisfacción de la demanda del agua a través de un manejo fundamentalmente extractivo no es sustentable y degrada de manera acelerada el medio ambiente.

— *Menos del 20% de tratamiento de aguas residuales industriales*

En los países desarrollados se reutiliza cada litro de agua hasta 5 veces, especialmente en el sector industrial, donde el agua se contamina más seriamente. En México sólo

**PAÍSES CON MAYOR AGUA RENOVABLE PER CÁPITA, 2010**

No.	País	Población (miles de habitantes)	Agua renovable (miles de millones de m <sup>3</sup> )	Agua renovable per cápita (m <sup>3</sup> /hab/año)
1	Guayana Francesa	220	134	609,091
2	Islandia	315	170	539,683
3	Guyana	763	241	315,858
4	Surinam	515	122	236,893
5	Congo	3,615	832	230,152
6	Papua Nueva Guinea	6,577	801	121,788
7	Bhután	687	78	113,537
8	Gabón	1,448	164	113,260
9	Islas Salomón	511	45	87,476
10	Canadá	33,259	2,902	87,255
60	Estados Unidos de América	311,666	3,069	9,847
<b>86</b>	<b>México</b>	<b>112,300</b>	<b>460</b>	<b>4,263</b>

Fuente: FAO. Information System on Water and Agriculture, Aquastat. 2008. Consultado en: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/index.html?lang=es> (6/10/2010).

**COBERTURA DE LA POBLACIÓN NACIONAL CON AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO**  
Según ámbito urbano y rural, serie de años censales del 1990 al 2005

Ámbito	Censo 1990 (%)	Conteo 1995 (%)	Censo 2000 (%)	Conteo 2005 (%)	Conteo 2010 (%)
	12 de marzo de 1990	5 de noviembre de 1995	14 de marzo de 2000	17 de octubre de 2005	15 de diciembre de 2010

Agua Potable					
TOTAL	78.4	84.6	87.8	89.2	91.2
Urbana	89.4	93.0	94.6	95.0	95.4
Rural	51.2	61.2	68.0	70.7	77.2
Alcantarillado					
TOTAL	61.5	72.4	76.2	85.6	89.9
Urbano	79.0	87.8	89.6	94.5	96.3
Rural	18.1	29.6	36.7	57.5	68.9

Fuente: Conagua. Subdirección General de Programación. 2010. Elaborado a partir de: Conagua. Cubos Portátiles de Información 2008. Población, Vivienda y Agua; Usos e Hiper cubo. INEGI. Censos y Censos Generales de Población y Vivienda. Información publicada en varios formatos.

se trata menos de una quinta parte de las aguas residuales industriales, esto es, únicamente el 19.3%;<sup>92</sup> y sólo se trata un poco más de una tercera parte de las aguas residuales municipales, esto es, el 37.1%.<sup>93</sup>

— *Más del 70% del agua de lluvia se evapora en el aire*

Anualmente México recibe alrededor de 1,489 miles de millones de metros cúbicos de agua en forma de precipitación, cantidad que inunda varias poblaciones. Sin embargo ésta no se recolecta. CONAGUA estima que el 73.1% se evapora, el 22.1% escurre y sólo el 4.8% restante se infiltra al subsuelo de forma natural y recarga los acuíferos.<sup>94</sup>

— *El agua se fuga a través de la Red de Distribución de Agua Potable*

La falta de mantenimiento por continuar con el aumento en el tamaño de las redes ocasiona, entre otras cosas, pérdidas del agua durante su distribución. Se calcula que, en promedio, estas pérdidas pueden representar hasta 35% del caudal suministrado.<sup>95</sup>

— *Sobreexplotación de acuíferos*

En México se extrae el 53.6% del agua subterránea de acuíferos sobreexplotados.

<sup>92</sup> Esto es, sólo se tratan 36.7 mts./seg. de los 190.4 mts./seg. de aguas residuales industriales.

<sup>93</sup> Resultado de tratar 88.13 mts./seg. de agua, respecto al total de 237.5 mts./seg. de aguas residuales municipales.

<sup>94</sup> CONAGUA, 2011. *Estadísticas de Agua en México, edición 2011*, CONAGUA, México, D. F.

<sup>95</sup> Sistema de Aguas de la Ciudad de México, *Programa de Manejo Sustentable del Agua para la Ciudad de México*, 2007, Gobierno del Distrito federal, México, D. F.

**ACUÍFEROS SOBREEXPLOTADOS EN EL PAÍS**  
Por RHA, 2009

RHA	Número de acuíferos				Recarga media (hm <sup>3</sup> )
	Total	Sobreexplotado	Con intrusión marina	Bajo el fenómeno de salinización de suelos y aguas subterráneas salobres	
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>653</b>	<b>100</b>	<b>16</b>	<b>32</b>	<b>81,708</b>
Península de Baja California	87	8	9	5	1,300
Noroeste	63	13	5	0	3,426
Pacífico Norte	24	2	0	0	3,267
Balsas	46	2	0	0	4,623
Pacífico Sur	35	0	0	0	2,024
Río Bravo	100	15	0	7	5,306
Cuencas Centrales del Norte	68	24	0	19	2,392
Lerma-Santiago-Pacífico	127	30	0	0	8,102
Golfo Norte	40	2	0	0	1,338
Golfo Centro	22	0	2	0	4,260
Frontera Sur	23	0	0	0	18,015
Península de Yucatán	4	0	0	1	25,316
Aguas del Valle de México	14	4	0	0	2,339

Fuente: Conagua, Subdirección General Técnica, 2010.

Actualmente en el país se reportan 100 acuíferos explotados en exceso.

— *Deterioro del suelo del territorio nacional*

El suelo es un recurso natural no renovable, sin embargo en México éste enfrenta una seria situación de deterioro.

**SUPERFICIE DE SUELOS DEGRADADOS EN MÉXICO**

Tipo de degradación	Superficie afectada (hectáreas)	% Del total degradado	Total de la superficie afectada en grado severo y extremo (HA)
<b>TOTAL</b>	<b>141,007,746.84</b>		<b>8,403,452.90</b>
Degradación física	10,837,813.76	7.69	1,195,862.53
Degradación química	89,319,403.24	63.34	5,635,952.09
Erosión eólica	18,124,860.85	12.85	695,112.57
erosión hídrica	28,725,668.99	16.12	876,525.71

Fuente: UEC, con datos del compendio de estadísticas de SEMARNAT, 2010.

El número total de hectáreas degradadas en nuestro territorio es 85.7 millones de hectáreas, que corresponde a 44% de la superficie total del país, la cual es de 195.9 millones de hectáreas. Las principales causas que originan la degradación del suelo son: las actividades agrícolas (38.8%), el sobrepastoreo (38.4%) y la deforestación (16.5%), mientras que la urbanización, la sobreexplotación de la vegetación para su consumo y las actividades industriales, son responsables del 6.3% restante.

— *Acelerada tasa de deforestación*

En México, las principales causas que originan la deforestación se deben al cambio del uso del suelo (especialmente para uso urbano y agrícola), la tala clandestina, los incendios y la introducción de especies no nativas.

En la década de los noventa se tenían documentadas por lo menos 47 extinciones de especies forestales mexicanas. Mientras que en la actualidad hay 2,583 especies que se consideran amenazadas en la Norma Oficial Mexicana (NOM) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) NOM-059-SEMARNAT-2001.

Esta cifra representa, en tamaño, un área un poco mayor a la zona que se encuentra poblada en la Ciudad de México, lo que sigue representando una pérdida muy importante de área forestal.

El programa PROÁRBOL incluye líneas de acción de conservación y restauración para los bosques. Sin embargo impulsa, de manera prioritaria, las plantaciones forestales comerciales. Estas últimas no pueden ser consideradas “nuevos bosques”, ya que, al no contar con biodiversidad, no brindan sus beneficios.<sup>97</sup> Al contrario, las plantaciones forestales comerciales son grandes monocultivos que requieren enormes volúmenes de agua, fertilizantes, herbicidas y plaguicidas, por lo que promueven la erosión,

degradación del suelo y contaminación, incluso pudiendo agotar fuentes de agua.

Actualmente las comunidades y ejidos mexicanos conservan alrededor 80% de los bosques y selvas del país, sin embargo sólo reciben alrededor del 20% del presupuesto para el sector forestal.

SITUACIÓN DE LOS BOSQUES EN EL MUNDO, 2011							
Región	Superficie (1,000 ha)			Variación anual (1,000 ha)		Tasa de variación anual (%)	
	1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010	1990-2000	2000-2010
<b>Mundial</b>	<b>4'168,399</b>	<b>4'085,063</b>	<b>4'032,905</b>	<b>-8,334.0</b>	<b>-5,216.0</b>	<b>-0.2</b>	<b>-0.1</b>
África	749,238	708,564	674,419	-4,067	-3,414	-0.56	-0.49
Asia y el Pacífico	733,364	726,339	740,383	-703	1,404	-0.1	0.19
Asia occidental y central	41,489	42,206	43,513	72	131	0.3	0.49
Europa	989,471	998,239	1,005,001	877	676	0.09	0.07
América Latina y el Caribe	978,072	932,735	890,782	-4,534	-4,195	-0.47	-0.46
América del Norte	676,760	677,080	678,958	32	188	NS	0.03
Canadá	310,134	310,134	310,134	0	0	0	0
México	70,291	66,751	64,802	-354	-195	-0.52	-0.3
EUA	296,335	300,195	304,022	386	383	0.13	0.13

Fuente: FAO, "Situación de los Bosques en el Mundo", 2011.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) calcula que, para el 2010, la superficie que anualmente sufre deforestación en nuestro país es de alrededor de 200 mil hectáreas por año.<sup>96</sup>

La deforestación causa fragmentación o destrucción de ecosistemas y su biodiversidad, alteraciones climáticas, calentamiento global, así como erosión del suelo y desestabilización de las capas, lo que a su vez provoca inundaciones o sequías.

— *La sequía en Chihuahua*

La sequía atípica del estado de Chihuahua es resultado de dos situaciones: en primer lugar es consecuencia del perjudicial modelo de explotación maderera

<sup>96</sup> Sin embargo hay estudios que señalan que hay una variación enorme en las estimaciones de la deforestación en México, que van de 75,000 hectáreas anuales a 1,98 millones de hectáreas anuales, como el de Lund, H. G., V. Torres, A. Turner y L. Wood. 2002. México. *Análisis crítico de los estimados disponibles de deforestación*. USAID, SEMARNAT; así como estudios del Instituto de Geografía de la UNAM.

<sup>97</sup> Como impedir la erosión de los suelos, regular el clima, captar grandes volúmenes de agua y ser refugio de otras especies de flora y de fauna.

existente en la sierra Tarahumara, situación que, sumada al cambio climático, altera el ciclo hidrológico. Consecuentemente han dejado de llegar las lluvias que se formaban en el Golfo de México y entraban desde los Estados Unidos.

Por otro lado, para la producción de forraje para ganado se lleva a los desiertos del estado agua de acuíferos subterráneos, prácticamente agotándolos. Esta situación se agrava puesto que el río Conchos aporta la mitad del escurrimiento de todas las corrientes involucradas en el “Tratado del 44”,<sup>98</sup> lo que representa que *el estado de Chihuahua aporte el 50% del agua asignada para México en el tratado.*

*Conservación de la biodiversidad.* Se calcula que alrededor del 10% de la diversidad global de especies se concentra en territorio mexicano, y que nuestro país ocupa el quinto lugar en número de especies de plantas, cuarto en anfibios, segundo en mamíferos y primero en reptiles.

— *Minería a cielo abierto: degradación del medio ambiente*

En la actualidad la minería es objeto de fuertes cuestionamientos por los daños ambientales que provoca, en particular la denominada “a cielo abierto” o “a tajo abierto”. Al dinamitar, por ejemplo, un cerro para obtener minerales, se dinamita un ecosistema completo, destruyendo el suelo, acabando con su flora y fauna, desapareciendo paisajes completos y contaminando acuíferos.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la Fiscalización de la Cuenta Pública 2008 realizó la Auditoría de Desempeño Núm: 08-010100-07-0533 “Evaluación de las Concesiones Mineras”,<sup>99</sup> en la cual determinó que no había registros, informes y evidencia de que se exigiera el cumplimiento de las normas ambientales a los concesionarios, y recomendó a la

<sup>98</sup> “Tratado entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América de la distribución de las aguas internacionales de los Ríos Colorado, Tijuana y Bravo desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México”.

<sup>99</sup> Auditoría Superior de la Federación, 2008, Informe de Auditoría de Desempeño *Evaluación de las Concesiones Mineras*, Auditoría: 08-010100-07-0533, ASF, México, D. F.

Secretaría de Economía que se establezcan sistemas de control para asegurar que los concesionarios se sujeten a las Normas Oficiales Mexicanas en cumplimiento de la Ley.

Se estima que para finales del 2010 ya existían 29,047 concesiones que cubren un importante porcentaje de todo el territorio nacional donde existen recursos naturales de la nación que corren un serio riesgo de ser dañados por la actividad minera.

— *Importación de especies exóticas invasoras*

De acuerdo con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la introducción de especies exóticas invasoras ha sido reconocida como la segunda causa de pérdida de biodiversidad a nivel global, por sus efectos en diversas actividades antropogénicas y por la degradación de los hábitats, lo que genera la extinción de especies endémicas.

La Ley General de Vida Silvestre establece la prohibición a la importación de especies exóticas invasoras.<sup>100</sup>

Sin embargo, la Dirección General de Vida Silvestre (DGVS) de la SEMARNAT ha continuado emitiendo permisos de importación de ejemplares de especies exóticas invasoras. Solamente del 2005 al 2010, la DGVS permitió la importación de cientos de animales pertenecientes a más de 720 especies de vertebrados terrestres considerados como especies exóticas invasoras (como también ha sucedido con la importación de plantas y peces exóticos invasores).<sup>101</sup>

<sup>100</sup> Artículo 27 Bis 1. “No se autorizará la importación de especies exóticas invasoras o especies silvestres que sean portadoras de dichas especies invasoras que representen una amenaza para la biodiversidad, la economía o salud pública”.

<sup>101</sup> Esta información proviene de información solicitada a SEMARNAT DGVS vía el IFAI: SEMARNAT. UCPAST. DGVS. 2010. Importación aves silvestres 2005-2010. OFICIO SEMARNAT/UCPAST/UE/516/10; SEMARNAT. UCPAST. DGVS. 2010. Importación anfibios y reptiles 2005-2010. OFICIO SEMARNAT/UCPAST/UE/678/10; SEMARNAT. UCPAST. DGVS. 2010. Importación especies silvestres. OFICIO SEMARNAT/UCPAST/UE/822/10.

— *Riesgo de contaminación genética del maíz*

La conservación de la biodiversidad en México está regulada por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), y específicamente por la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM). De manera explícita, esta última establece la protección especial al maíz y dispone que se mantenga un régimen de protección especial para esta planta (fracción XI del art.2). Para ello, es necesario definir y aprobar, en materia legislativa, el régimen especial que permita protegerlo de manera efectiva.

Uno de los riesgos de afectación de la biodiversidad en los cultivos es la liberación en el ambiente de transgénicos (identificados en la ley y tratados como organismos genéticamente modificados). Pueden verse particularmente afectadas especies donde México es centro de origen y de diversificación genética, como es el caso del maíz y las especies silvestres, como el Teozintle, considerados como sus ancestros.

La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) ha demostrado en sus estudios que México es el núcleo del centro mesoamericano de origen del maíz y de su diversificación genética, por lo que es muy importante su conservación para la biodiversidad del mundo.

El mejoramiento de las variedades cultivadas de maíz en México tiene como una de sus principales bases la diversidad genética de nuestro propio país. De ahí la importancia que tiene el cuidar su conservación y evitar no sólo su extinción, sino su posible contaminación genética por la liberación de maíces genéticamente modificados.

En este contexto, algunas variedades de maíz criollo y sus parientes silvestres están incluidas en las listas de especies de interés para la conservación (NOM-059-SEMARNAT-2001) y, en consecuencia, son prioridad en la estrategia nacional de la conservación del agro y su biodiversidad.

SECTOR ENERGÍA

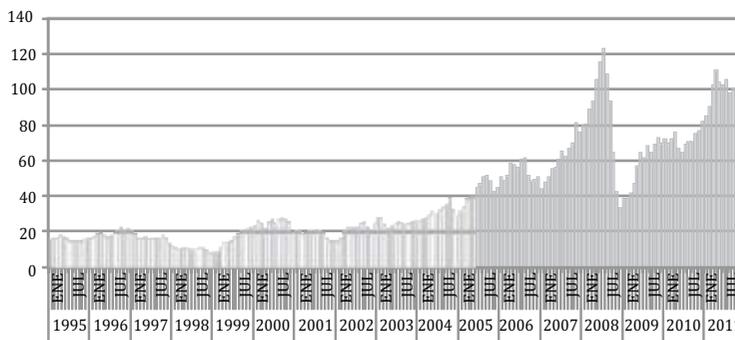
Los temas y problemática del sector son de diversa naturaleza y están asociados con el desarrollo y las limitantes en el crecimiento de la industria petrolera y la capacidad y generación de electricidad, como áreas donde el Gobierno Federal tiene bajo su responsabilidad el diseño y la ejecución de políticas que propicien el abasto de insumos y productos energéticos así como que contribuyan a su expansión.

— *Volatilidad de los precios internacionales del petróleo*

Después de un entorno internacional volátil, que cerró en las principales empresas generadoras de energía con disminución en las ventas, en 2010 se modificó el escenario y se recuperó la actividad del sector.

El comportamiento de la industria petrolera tiene incluido un elevado índice de variabilidad, inducido en esencia por cambios no esperados y con relativa frecuencia en los precios internacionales de los hidrocarburos, en particular el precio del petróleo, que es producto de la evolución de diversos factores como los movimientos sufridos por la oferta y demanda de energéticos y los amplios márgenes de especulación promovidos por los principales bancos de inversión que intercambian opciones de compra venta en el mercado de futuros petrolero.

**PRECIO DE LA MEZCLA MEXICANA DE EXPORTACIÓN**  
Dólares por barril



Fuente: Elaborada por la UEC con datos de la SENER.

Después de una contracción de dos años consecutivos en el consumo de petróleo crudo el precio de referencia WTI muestra una recuperación en 2010 y un sostenido crecimiento en 2011,<sup>102</sup> en 2008 se había ubicado en 99.6 dólares por barril, 61.7 dólares por barril en 2009 y 79.4 dólares por barril en 2010. La Energy Information Administration (EIA), lo sitúa en 94.4 dólares por barril al cierre de 2011 y 94.5 dólares por barril a 2012. El precio de la gasolina repuntó 18.4%, el diesel 21.5% y el gas natural mostró un retroceso de 7.7%. Se reconfiguró el mercado petrolero y los ingresos producto de la venta de hidrocarburos nuevamente mostraron una nueva tendencia ascendente de los precios del petróleo.

— *Activos de los permisionarios privados del sector eléctrico*

A diciembre de 2010, operaron 22 termoeléctricas de productores privados con una capacidad instalada de 11,900 MW, equivalente a 19.3% de la capacidad del servicio eléctrico mexicano.

Iberdrola es la empresa española con mayor monto de activos a nivel mundial en la capacidad de generación de energía eléctrica con 44,991 MW en 2010. En México es el primer productor privado de electricidad, la capacidad instalada asciende a 4,950 MW. Otros permisionarios privados con elevada presencia en el sector eléctrico son EDF International con 1,738 MW; Unión Fenosa, 1,494 MW; Mitsubishi, 990 MW; e, Intergen con 984 MW, entre las más importantes

— *Balance General del Sector Energía*

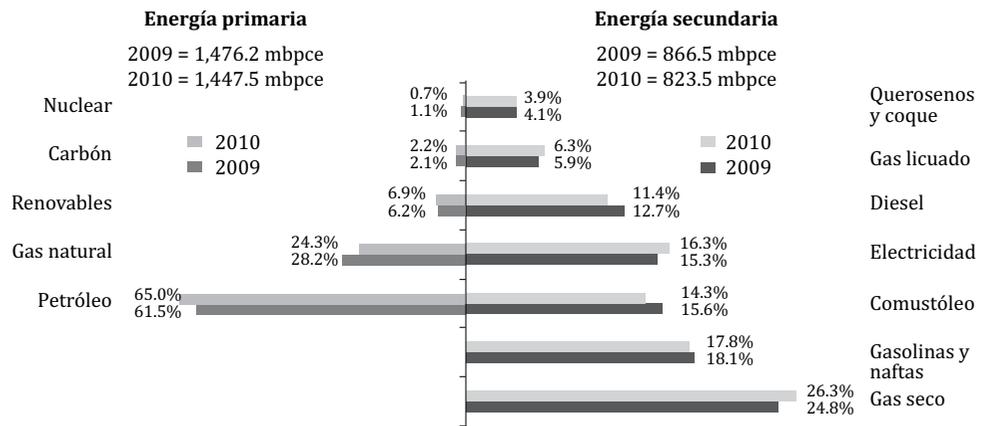
En 2010, la producción nacional anual de ener-

gía primaria reportó un descenso de 1.9%, al registrar un volumen de 1 mil 447.5 millones de barriles de petróleo crudo equivalente. La producción de petróleo crudo, principal energético primario, presentó una disminución de 1% respecto de 2009, debido principalmente a que el activo Cantarell, que reportó una producción equivalente a 21.7% del total, tuvo una caída de 18.5% y la producción del ahora principal activo Ku-Maloob-Zaap, con una aportación en el total de 32.6%, aumentó 3.9%. No obstante, la producción de este activo y de otros fue insuficiente para compensar la disminución de Cantarell.<sup>103</sup>

Por su parte, la producción bruta de gas natural disminuyó 4.6%, al reportar 351.6 millones de barriles de petróleo crudo equivalente. En 2010, el gas enviado a la atmósfera fue menor en 39.8% y el aprovechamiento pasó de 89.3% en 2009 a 93.4% en 2010.

La producción de carbón mineral tuvo una contracción de 2.6% y la generación de electricidad con energía nuclear cayó 43.3%, debido a los trabajos de modernización y repotenciación en la Central Nucleoeléctrica Laguna Verde. Las energías renovables aumentaron 5.4%, especialmente la hidroenergía.

**PRECIO DE LA MEZCLA MEXICANA DE EXPORTACIÓN**  
Dólares por barril



Fuente: Elaborada por la UEC con datos de la SENER.

<sup>102</sup> Energy Information Administration (EIA), oficina oficial del gobierno de EUA sobre estadísticas de energía.

<sup>103</sup> SENER (2010). Balance de Energía.

En lo relativo a la producción bruta de energía secundaria, ésta reportó un volumen de 823.5 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, 5% menor a la producción de 2009. La industrialización y transformación de la energía primaria continúa siendo uno de los principales obstáculos en la generación de productos de valor agregado.

El Sistema Nacional de Refinerías reporta retrasos en obras nuevas como en la refinería de Minatitlán, reducción de procesos en la refinería de Cadereyta y fallas de servicios en la de Salina Cruz y Tula. Los segmentos más afectados en 2010 por estos procesos fueron gasolinas y naftas, combustóleo, diesel y querosenos.

— *Garantizar el suministro de hidrocarburos a precios competitivos, minimizando el impacto ambiental.*

- *Se mantiene la caída de los volúmenes de petróleo crudo*

El volumen de producción continuó cayendo desde 2004 y alcanzó los 2.58 millones de barriles diarios de petróleo crudo, debido a la caída que viene sufriendo Cantarell el que hasta 2008 fuera el principal activo, ahora substituido por el KMZ. Las reservas probadas sufrieron también un descenso al reportar 10.2 miles de millones de barriles de petróleo crudo y las de gas natural continuaron con su caída.

- *Capacidad de Refinación de Pemex sin cambios por más de 20 años*

La capacidad de refinación se mantuvo sin cambios por más de veinte años, debido a los bajos niveles de inversión destinados al Sistema Nacional de Refinación, incluidos infraestructura, ductos, mantenimiento, transporte y reconfiguración de las seis plantas existentes. El Sistema Nacional de Refinerías, debido a falta de efectivos programas de mantenimiento y reconfiguración, está imposibilitado para incrementar el procesamiento de mayores volúmenes de petróleo crudo, ello ha implicado que en 2005-2010 se importen petrolíferos por 95.7 miles de millones de dólares y 60.6 miles de millones de dólares de gasolinas, es decir, 63.3% del total.

El proyecto de la refinería de Tula, en Hidalgo, que incrementaría la capacidad de refinación, se mantuvo suspendido durante 2010 y 2011 y en febrero de 2012 se realizó la licitación para su construcción. Se mantiene vigente también el proyecto de la dirección de Pemex de adquirir una refinería en el extranjero, adicional a la participación que tiene con Shell en Deer Park, en Texas.

No obstante lo anterior, la reducida capacidad instalada de Pemex Refinación implica que sus costos de reconfiguración, mantenimiento e importación sean demasiado elevados y estén implicando pérdidas

PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO CRUDO POR REGIÓN Y ACTIVO INTEGRAL1/													
(Miles de barriles diarios)													
Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variación 2009-2008 (%)
<b>Total</b>	<b>2.906.0</b>	<b>3.012.0</b>	<b>3.127.0</b>	<b>3.177.1</b>	<b>3.307.9</b>	<b>3.382.9</b>	<b>3.333.3</b>	<b>3.255.6</b>	<b>3.075.7</b>	<b>2.791.6</b>	<b>2.601.5</b>	<b>2.576.0</b>	<b>-1.0</b>
Ku-Maloob-Zaap	288.7	292.1	254.8	249.3	293.6	304.4	321.7	403.8	527.2	706.1	808.0	839.2	3.9
Cantarell	1,265.6	1,471.1	1,731.0	1,902.3	2,122.8	2,136.4	2,035.3	1,800.9	1,490.5	1,039.5	684.8	558.3	-18.5
Abkatún-Pol-Chuc	613.3	557.5	496.8	106.8	359.0	321.8	299.8	332.2	312.3	308.1	305.4	296.3	-3.0
Litoral Tabasco	70.2	64.2	57.3	45.4	38.6	66.4	96.5	142.9	193.6	192.2	212.3	248.1	16.9
Samaria-Luna	250.4	236.0	226.3	212.3	205.9	181.9	195.5	192.7	186.7	184.7	199.9	217.4	8.8
Bellota-Jujo	228.5	215.9	197.1	201.8	195.4	212.3	224.0	219.1	190.0	174.8	172.2	160.3	-6.9
Poza Rica-Altamira	78.9	75.5	77.0	73.4	72.1	79.5	81.6	83.0	85.1	55.7	59.1	56.5	-4.4
Cinco Presidentes	39.4	37.3	30.7	34.3	37.3	37.7	38.8	39.3	44.6	47.3	56.6	71.7	26.7
Muspac	67.7	59.7	54.0	48.2	42.2	36.1	33.3	33.6	33.6	36.1	42.1	49.5	17.6
Aceite Terciario del Golfo	*	*	*	*	*	*	*	*	*	29.3	29.5	41.0	39.0
Macuspana	1.1	0.7	0.7	1.6	2.5	4.9	5.0	6.6	10.4	15.7	27.1	32.9	21.4
Veracruz	2.1	1.9	1.6	1.5	1.5	1.7	1.9	1.5	1.8	2.1	4.6	4.9	6.5

1/ Apartir de 2004, la estructura administrativa de Pemex-Exploración y Producción cambia a activos integrales, por lo que las cifras de años anteriores fueron ajustadas.

Fuente: Elaborado por la UEC de la H. Cámara de Diputados. Con datos de PEMEX.

operativas de 236.9 miles de millones de pesos en 2008, 129.8 miles de millones en 2009 y 155.6 miles de millones en 2010.

- *Se debilita la posición financiera de Pemex*

La parte financiera de Pemex presenta dos imágenes contrapuestas: por una parte, una industria con ventas crecientes principalmente exportaciones de petróleo crudo con márgenes operativos en descenso pero incluso superiores a muchas de las empresas petroleras del mundo y una rentabilidad operativa de 5 puntos del producto interno bruto.

No obstante, después de impuestos y derechos la empresa más importante del país está en quiebra técnica, debido a que el Gobierno Federal extrae de Pemex en cobro de impuestos y derechos 119.9% de su rendimiento de operación, generándole pérdidas netas recurrentes, un patrimonio negativo y una acumulación creciente de pasivos que no se compara con ninguna otra empresa petrolera.

En 2010 con la recuperación de los precios internacionales del petróleo las ventas totales se incrementaron 12.9% en términos reales. Las ventas domésticas crecieron en 10.1% y las de exportación tuvieron un aumento de 16.6%.

De acuerdo con información de Petróleos Mexicanos,<sup>104</sup> la dinámica de los ingresos indica que es una empresa rentable tanto por sus ventas en el mercado nacional que muestran una TMAC de 6.3%, en 1997-2010, como por el crecimiento de sus exportaciones que fue de 16.6% en el mismo periodo. El rendimiento bruto refleja cifras sólidas lo que se manifiesta en el elevado margen de operación.

- *Deterioro de los indicadores de desempeño de la Industria Petrolera*

Después de la caída de las ventas totales en 2009, el aumento de los precios en 2010 hicieron que estas volvieran a aumentar a una tasa anual de 12.9%; el margen operativo, es decir, después de costos de operación repuntó a 50.7% con relación a las ventas totales.

Los impuestos y derechos respecto de los ingresos totales aumentaron también, con lo que el gobierno continuó manteniendo tasas elevadas de exacción de recursos de Petróleos Mexicanos para financiar sus ingresos fiscales. Lo que pudo verificarse mediante el indicador de impuestos y derechos con relación a los ingresos operativos y respecto del PIB, lo que confirma la enorme trascendencia de los ingresos de PEMEX, así como la permanente presión que ejerce el ejecutivo federal sobre esos recursos ya que descapitaliza a la

**ESTADO DE RESULTADOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS**  
Miles de millones de pesos

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ventas totales	269.5	265.7	345.0	478.7	457.4	514.8	625.4	799.4	928.5	1,103.5	1,136.0	1,329.0	1,089.9	1,282.1
<b>Rendimiento bruto</b>	<b>189.8</b>	<b>172.5</b>	<b>231.5</b>	<b>325.6</b>	<b>292.1</b>	<b>346.0</b>	<b>418.3</b>	<b>526.5</b>	<b>567.3</b>	<b>685.3</b>	<b>675.4</b>	<b>674.9</b>	<b>528.8</b>	<b>649.8</b>
Margen bruto %	70.4	64.9	67.1	68.0	63.9	67.2	66.9	65.9	61.1	62.1	59.5	50.8	48.5	50.7
Gastos generales	20.8	27.3	32.0	39.6	41.6	50.4	50.7	56.1	68.7	81.0	84.9	103.8	100.5	104.3
<b>Rendimiento de operación</b>	<b>169.0</b>	<b>145.3</b>	<b>199.6</b>	<b>286.0</b>	<b>250.5</b>	<b>295.6</b>	<b>367.6</b>	<b>470.4</b>	<b>498.8</b>	<b>604.3</b>	<b>590.4</b>	<b>571.1</b>	<b>428.3</b>	<b>545.5</b>
<b>Rendimiento antes de impuestos y derechos</b>	<b>167.4</b>	<b>140.3</b>	<b>187.7</b>	<b>274.1</b>	<b>230.7</b>	<b>289.4</b>	<b>339.8</b>	<b>474.6</b>	<b>506.1</b>	<b>651.7</b>	<b>659.0</b>	<b>659.6</b>	<b>452.0</b>	<b>606.7</b>
<b>Impuestos, derechos y aprovechamientos</b>	<b>159.5</b>	<b>151.9</b>	<b>208.8</b>	<b>293.8</b>	<b>263.5</b>	<b>314.0</b>	<b>382.5</b>	<b>490.1</b>	<b>580.6</b>	<b>604.8</b>	<b>677.3</b>	<b>771.7</b>	<b>546.6</b>	<b>654.1</b>
% del rendimiento antes de impuestos y der	95.3	108.3	111.2	107.2	114.2	108.5	112.6	103.3	114.7	92.8	102.8	117.0	120.9	107.8
% del PIB	5.0	3.9	4.6	5.6	4.8	5.2	5.1	5.7	6.3	5.8	6.0	6.4	4.6	5.0
Rendimiento neto	8.0	-11.6	-21.2	-19.7	-32.8	-24.6	-40.6	-11.5	-11.8	47.0	-18.3	-112.1	-94.7	-47.5
<b>EBITDA*</b>	<b>177.8</b>	<b>140.7</b>	<b>214.3</b>	<b>298.1</b>	-	<b>207.0</b>	<b>317.0</b>	<b>514.6</b>	<b>595.7</b>	<b>813.0</b>	<b>833.7</b>	<b>969.6</b>	<b>649.8</b>	<b>829.4</b>

(\*) Ingresos antes de intereses, impuestos, depreciación y amortización.  
Fuente: Elaborado con información de los estados financieros de Pemex.

<sup>104</sup> Información construida en base a estados financieros, informes anuales, anuarios estadísticos de los años que se incluyen de Petróleos Mexicanos.

empresa y provoca que ésta tenga que endeudarse para transferir al gobierno los derechos establecidos.

La magnitud de los ingresos petroleros puede observarse en el indicador ingresos petroleros/ingresos del gobierno federal que alcanzaron un máximo histórico de 40% en 2006, 39.9% en 2008 y 32.9% en 2010. La conjugación de precios internacionales volátiles y la caída de los volúmenes de producción de hidrocarburos seguirán minando los ingresos petroleros y en consecuencia los ingresos del gobierno federal. Una caída abrupta como la de 2008 en los precios internacionales podría degradar seriamente los ingresos gubernamentales, no obstante, todo parece indicar que se degradarán solos mientras PEMEX no tenga capacidad para invertir los montos requeridos de capital en infraestructura y en exploración de nuevos yacimientos.

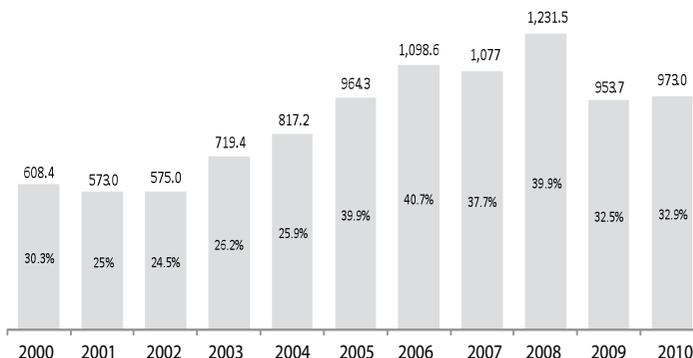
Dos aspectos relevantes adicionales son el tamaño del pasivo total del organismo y el pasivo laboral. Ambos, uno con relación al pasivo y patrimonio y el segundo respecto del pasivo total constituyen y ejercen una presión extraordinaria sobre la disponibilidad de recursos de la empresa. Los dos pasivos le restan liquidez y flujo a PEMEX para financiar proyectos estratégicos, la deuda generada con el pasivo PIDIREGA adicionalmente le heredó costos financieros crecientes que se ven reflejados en el aumento total de la deuda.

El pasivo laboral, en ascenso, es producto de las elevadas prestaciones y remuneraciones del personal de PEMEX, que ven reflejadas en pagos de pensiones, aproximadamente 140 mil empleados activos y 70 mil pensionados.

- *Ingresos del Gobierno Federal: elevada dependencia de los Ingresos Petroleros*

Una sola empresa que es Pemex contribuye al erario con una proporción prácticamente equivalente a los pagos que realizan por impuestos todas las empresas y personas físicas del país. De alguna manera, los riesgos en ingresos tributarios están diversificados en un gran número de contribuyentes aunque no dejan de tener un alto grado de concentración en pocos tributadores de altos ingresos, no obstante, el gobierno federal con Pemex enfrenta un elevado riesgo que se deriva de la alta dependencia de sus ingresos en un escenario de volatilidades continuas de los precios internacionales, caída de las reservas de hidrocarburos y menores volúmenes de producción y de ventas.

**INGRESOS PETROLEROS DEL GOBIERNO FEDERAL**  
Miles de millones de pesos de 2010



Fuente: UEC con información de la SHCP.

De tal manera que como estrategia de mediano y largo plazo el gobierno federal debería concentrar

sus esfuerzos en disminuir esa dependencia y buscar ingresos alternativos bajo una redefinición de la política tributaria y paralelamente capitalizar a Pemex e implementar un robusto programa de financiamiento de la inversión.

**INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LA INDUSTRIA PETROLERA**

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ventas totales (var. % real)	11,7	14,7	-1	11,3	-22,1	12,9
Margen operativo (%)	61,1	62,1	59,5	50,8	48,5	50,7
Impuestos y derechos/ingresos totales (%)	62,5	54,8	59,6	58,1	50,2	51,0
Impuestos y derechos/rendimiento de operación (%)	116,4	100,1	114,7	135,1	127,6	119,9
Impuestos y derechos/PIB (%)	6,3	5,8	6,0	6,4	4,6	5,0
Ingresos petroleros/ingreso Gov. Fed. (%)	39,9	40,7	37,7	39,9	32,5	32,9
PEP Ventas/producción hidrocarburos (dólares/bpce)	50,5	59,2	52,9	71,5	45,1	56,9
PEP Rend. de operación/prod. hidrocarburos (dólares/bpce)	37,1	46,0	41,0	54,7	31,4	41,3
PEP Rendimiento neto/prod. hidrocarburos (dólares/bpce)	-1,29	5,05	1,16	1,48	0,29	2,00
Propiedades, mobiliario y equipo/activo (%)	61,7	59	59,7	68,3	72,6	76,2
Deuda/pasivo y patrimonio (%)	51,6	47,3	37,7	47,4	47,4	47,7
Reserva laboral/pasivo (%)	35,1	39,0	41,3	40,9	41,2	43,9

Fuente: UEC con datos de los Informes Anuales de Pemex.

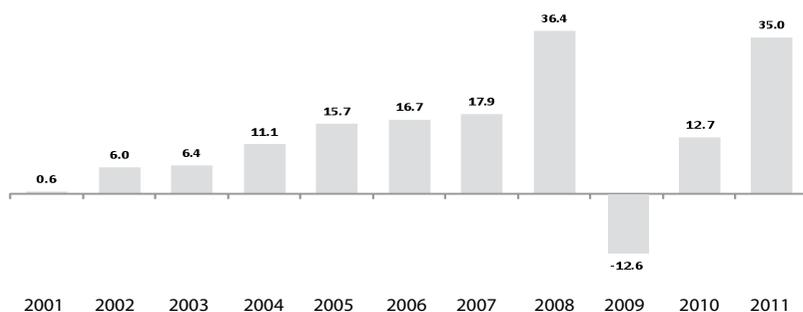
- *Determinación del precio de referencia, estimación excedentaria*

En 2010 se recuperó el extraordinario excedente petrolero generado en 2008, por cerca de 14 mil millones de dólares, exclusivamente por exportaciones de petróleo crudo, que en 2009 reportó un diferencial entre el precio de referencia estimado en el PEF y el observado de -12.6 dólares por barril (dpb), es decir, no se generaron excedentes petroleros por exportaciones.

El diferencial a favor del Gobierno Federal en el precio de la mezcla había sido en 2008 de 36.4 dpb mientras que el 2009 implicó que se reportara un faltante de ingresos por exportaciones de 8 mil millones de dólares. En 2010, esta tendencia negativa fue corregida con el repunte del precio de la mezcla mexicana al reportar un diferencial de 12.7dpb (promedio anual de las cotizaciones diarias).

El modelo de estimación del precio de referencia de la mezcla de exportación, nuevamente erró la proyección igual como lo hiciera en los ejercicios fiscales anteriores, nada más que ahora propiciando un faltante de recursos. El excedente de 2008 podría haber cubierto sobradamente ese déficit no obstante cuando se reportan excedentes tan elevados la reasignación de los mismos da origen al uso discrecional y disminuye en consecuencia los esfuerzos de la transparencia.

**DIFERENCIAL ENTRE PRECIO OBSERVADO DE LA MEZCLA Y EL DEL PEF (Dólares por barril)**



Fuente: Elaborado por la UEC con información del PEF y de PEMEX.

La SHCP determinó que el precio de la MME, incluido en el PEF, se estimaría al aplicar la fórmula para calcular los precios del energético que quedó establecida en el artículo 31 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). La SHCP señala que dicha fórmula indica con claridad los elementos que deben considerarse para el cálculo del límite superior de este parámetro, dotando de transparencia al método de estimación.<sup>105</sup>

Debe destacarse, que la precisión de la estimación es factor crítico para las finanzas gubernamentales, ya que los ingresos petroleros que forman parte de la Ley de Ingresos financian en alrededor de 40% a los ingresos presupuestales. Debe señalarse, que dicha fórmula ha resultado totalmente inapropiada para una estimación más o menos certera del precio de referencia, debido a que la metodología no incorpora parámetros con índices de tendencia ni de volatilidades,<sup>106</sup> por lo que desvirtúa totalmente la predicción.

- *Derechos e impuestos petroleros financian déficit fiscal*

El deterioro financiero de PEMEX ha sido progresivo desde que el gobierno federal decidió financiar sus egresos presupuestarios con ingresos provenientes de la venta de hidrocarburos a través de la creación de un régimen fiscal especial para PEMEX. Las cuentas de balance y de estado de resultado de la empresa muestran desde entonces un marcado descenso tanto en su patrimonio como en sus utilidades netas. El régimen fiscal que incluye una amplia variedad de derechos más los Aprovechamientos sobre Recursos Excedentes (ARE) y los impuestos

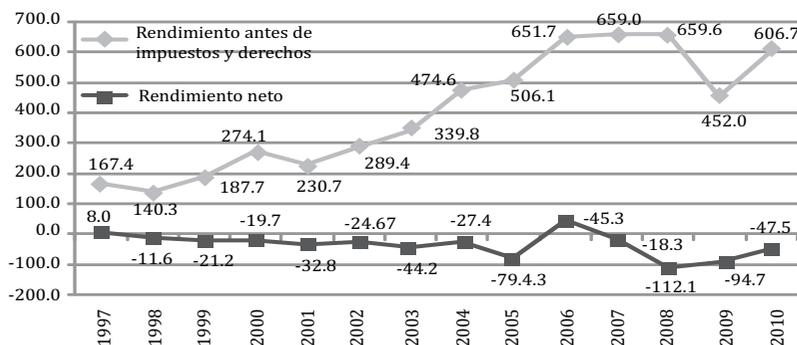
<sup>105</sup> Criterios Generales de Política Económica para 2010, SHCP.

<sup>106</sup> La SHCP realiza sus predicciones sobre el precio de referencia de la mezcla con mucha antelación a la presentación del proyecto de presupuesto de egresos del año siguiente, por lo que ante volatilidades abruptas del precio internacional, la fórmula de la LFPRH no ha servido como un referente satisfactorio, debido a las importantes diferencias entre el precio observado y el estimado.

a las gasolinas (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), constituye en conjunto un factor altamente gravoso e impide que la empresa tenga recursos disponibles para financiar la inversión en obras de infraestructura.

una muestra de empresas petroleras en Estados Unidos, Europa, Asia y América Latina, incluidas las de propiedad estatal; ni aun dentro de estas últimas la venezolana PDVSA que es la que presenta el indicador carga fiscal a ingresos operativos más elevado, después de PEMEX.

**IMPACTO DE RÉGIMEN FISCAL DE PEMEX EN LAS UTILIDADES**  
(Miles de millones de pesos)



Fuente: UEC con información de la SHCP y Pemex.

A pesar de los altos precios de la mezcla mexicana y de los elevados ingresos por exportación de petróleo, esta situación no se reflejó en un aumento de los resultados netos de la paraestatal y mayores recursos para inversión en infraestructura del organismo. Producto de la carga fiscal, PEMEX reportó una exacción del costo fiscal acumulado entre 1997 y 2010 de más de 6 billones de pesos, 108% de las utilidades antes de impuestos y derechos, y pérdidas netas por 392 mil millones de pesos y adicionalmente un patrimonio progresivamente en descenso. Sin la carga fiscal onerosa, el organismo pudo haber generado altas utilidades y un elevado nivel de capitalización.

- Costo fiscal de Pemex el más elevado en el Comparativo Internacional

Ninguna empresa petrolera en el mundo se grava con impuestos y derechos en la magnitud que ocurre con PEMEX, como se puede constatar en las siguientes cifras de

Debe comentarse que mientras que para PDVSA el indicador de carga fiscal disminuyó de 89.4% en 2006 a 66.8% en 2008, en PEMEX ocurrió lo contrario, aumentó para esos mismos años de 92.8% a 117%. En 2010, la venezolana reporta un aumento a 78% y el indicador de PEMEX se mantiene en 108%.

El problema de la industria petrolera relativo a la falta de infraestructura, caída de la producción y de las reservas, insuficiente inversión en proyectos de investigación, tecnología y exploración en aguas profundas, así como la escasa capacidad de refinación de petrolíferos, entre otros, se explica por esta importante exacción de recursos de PEMEX. Por ello, se requiere del diseño e implementación de una política de seguridad económica y energética de largo plazo que asigne prioridad a una recomposición y destino en la

**CARGA FISCAL DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS PETROLERAS, 2010**  
(Miles de Millones de Dólares)

EMPRESAS	INGRESOS (a)	UTILIDADES ANTES DE IMPUESTOS (b)	IMPUESTOS (c)	c/a (%)	c/b (%)
<b>Total</b>	<b>2.292.8</b>	<b>319.3</b>	<b>169.7</b>	<b>7.40</b>	<b>53.15</b>
<b>Empresas en Estados Unidos</b>	<b>786.8</b>	<b>104.9</b>	<b>42.8</b>	<b>5.44</b>	<b>40.80</b>
EXXON MOBIL	383.2	53.0	21.6	5.64	40.75
CONOCO PHILIPS	198.7	19.8	8.3	4.18	41.92
CHEVRON	204.9	32.1	12.9	6.30	40.19
<b>Empresas en Europa</b>	<b>956.7</b>	<b>90.4</b>	<b>46.1</b>	<b>4.82</b>	<b>51.00</b>
ROYAL DUTCH SHELL (Holanda)	378.2	35.3	14.9	3.94	42.21
BP (Reino Unido)	302.6	-4.8	-1.5	-0.50	31.25
TOTAL (Francia)	186.2	27.9	13.6	7.30	48.75
REPSOL (España)	n.d.	8.8	2.3	n.d.	26.14
STATOIL (Noruega)	89.7	23.2	16.8	18.73	72.41
<b>Empresas del Estado</b>	<b>549.3</b>	<b>124.0</b>	<b>80.8</b>	<b>14.71</b>	<b>65.16</b>
PDVSA (Venezuela) 1/	75.0	21.4	16.7	22.27	78.04
PEMEX (México)	101.8	48.2	51.9	50.98	107.68
PETROBRAS (Brasil)	150.9	25.8	6.4	4.24	24.81
PETROCHINA (China)	221.6	28.6	5.8	2.62	20.28

1/ Corresponde a 2009.

n.d. No disponible.

Fuente. Elaborado por la UEC con datos de Hoover's, Informe Anual de Pemex 2010, y estados financieros de empresas incluidas.

aplicación de los ingresos operativos generados por PEMEX.

- *Costo financiero del Pasivo Pidirega*

El esquema PIDIREGA que no fue autofinanciable como originalmente se estableció en su diseño y tampoco pudo apoyarse con recursos propios, dio origen a una dinámica de endeudamiento no comparable con la de otras empresas petroleras. Su cancelación en octubre de 2008, implicó que Pemex asumiera el pasivo de los vehículos financieros F/163 y Master Trust como deuda propia después de haberse registrado fuera de presupuesto y de Cuenta Pública en los Requerimientos Financieros del Sector Público, concepto que no impacta al déficit presupuestal.

Las coordinadoras sectoriales, SENER y la SHCP, comprometidas en realizar una valoración de los proyectos aun concluidos se desconoce su aportación real en productividad y rentabilidad. No obstante, durante su vigencia sólo Cantarell fue el único activo que reportó resultados netos favorables incrementando la producción de petróleo crudo y gas así como la generación de ingresos netos.

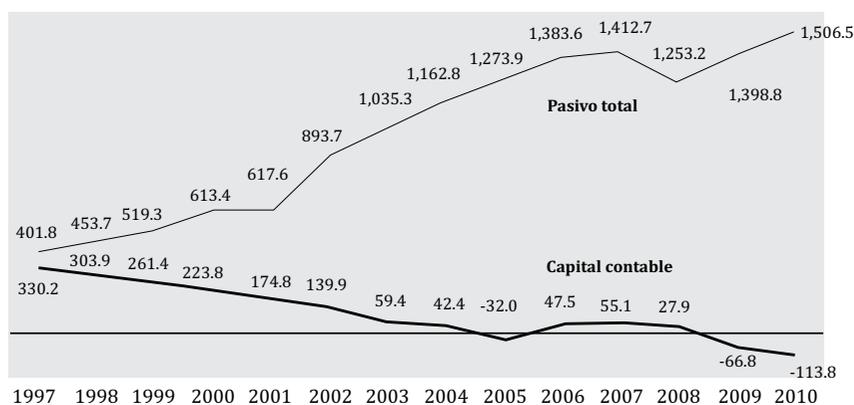
- *Elevado endeudamiento y descapitalización de Pemex*

Al no haber utilidades, no fue posible capitalizar al organismo como lo han estado haciendo otras empresas petroleras gubernamentales y no gubernamentales.

El deterioro del capital ha implicado que la empresa tenga capitales contables negativos tal como evidencia en los resultados de 2005 y 2009. A precios de 2009, la empresa ha perdido 400 mil millones de capital en los últimos 11 años.

Ninguna de las empresas petroleras que se revisan en este análisis, presenta capital neto negativo como en el caso de Pemex incluida Repsol YPF que tiene a 2009 el menor monto de activos pero concentra un capital contable de 29 mil millones de dólares.

**PASIVO Y CAPITAL CONTABLE DE PEMEX**  
Miles de millones de pesos



Fuente: Elaborado con información de Pemex y Banxico.

El pasivo financiero, deuda de corto y largo plazo, con excepción de Pemex, supera el monto de capital contable, es decir, el capital de la paraestatal no sólo es insuficiente para cubrir los compromisos de deuda sino que es altamente negativo.

- *Sensible caída de las reservas probadas y costo elevado de extracción*

En el siguiente gráfico se muestra que del total de reservas de petróleo crudo originales por 162 mil millones de barriles, se extrajeron a diciembre de 2010 un total de 38.6 miles de millones de barriles, es decir, 23.8% del total y queda un remanente de sólo 10.2 miles de millones de barriles, equivalente a 6.3%.

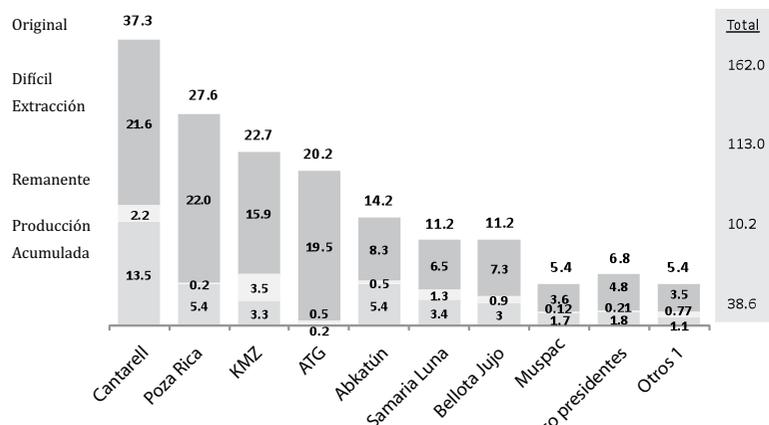
El costo promedio de extracción se estima entre 7 y 8 dólares por barril, que se compara favorablemente con otras empresas petroleras a nivel mundial.

No obstante, existe una reserva conceptuada como de difícil extracción por 113 mil millones de barriles, es decir, 69.8%, cuyo costo se elevará progresivamente de acuerdo al grado de dificultad de la extracción. Chicontepec, es uno de los activos incluidos en esta categoría con un costo estimado de extracción de 20 dólares por barril que podría aumentar hasta más de 30 dólares la extracción.

- *Compra de acciones de Repsol*

Pemex realizó compra de acciones a la empresa petrolera española Repsol, YPF, por 4.8% de su

**RESERVAS PROBADAS Y PRODUCCIÓN ACUMULADA 2010**  
Miles de millones de barriles de petróleo crudo



<sup>1</sup> Litoral de Tabasco, Veracruz y Macuspana.

Fuente: UEC con información de Reservas de hidrocarburos al 1 de enero de 2011. Pemex.

capital social, adquisición que obtuvo entre 1990 y 1992, y que ha utilizado principalmente en el mercado de instrumentos financieros para respaldar operaciones de deuda en el mercado internacional, utilizando la figura del *vehículo financiero* RepCon Lux, extinguido con la cancelación del esquema Pidirega en 2008 y con domicilio jurídico y fiscal en Luxemburgo, para intercambiar un bono de deuda por 1,307 millones de dólares por acciones de Repsol, derivados financieros con swaps, de esta manera Pemex garantizó el pago del capital e intereses a las instituciones acreedoras.

Con la participación accionaria de Pemex en Repsol, YPF, no se reportan beneficios para Pemex en el incremento de producción de hidrocarburos, aumento de reservas o incluso transferencia de tecnología. No obstante, la operación de deuda sí implicó un costo financiero para el organismo, cuyo monto tuvo que reestructurar antes de su vencimiento previsto para enero de 2011.

El nuevo esquema de refinanciación significó la cancelación del swap y la adquisición de cuatro swaps de activos por 1,453.6 millones de dólares, que implicó mantener los derechos de las acciones. Los términos de esta operación se mantienen vigentes y en septiembre de 2011 la paraestatal incrementó su participación a 9.8% del capital social de Repsol, mediante la intermediación de PMI Holdings BV, otro *vehículo financiero*, ubicado en las Antillas Holandesas.

• *Contratos integrales de servicios*

Pemex modificó el esquema de los denominados contratos de servicios incentivados por contratos de servicios integrales para exploración y producción, donde los contratistas podrán ofrecer servicios de evaluación, exploración, desarrollo y producción de hidrocarburos en el bloque territorial asignado.

Las adjudicaciones se realizarán bajo licitación pública internacional al contratista que ofrezca la menor tarifa por barril, es decir, Pemex pagará un rendimiento por barril entregado en contratos cuya duración es por 25 años, pudiendo ser prorrogables, con

riesgos compartidos para los inversionistas privados y Pemex.

Estos mismos podrán beneficiarse de los cambios fluctuantes de los precios internacionales y del método aprobado en la LFPRH para estimar el precio de la mezcla en el PEF. Se ha dicho que tales contratos son violatorios de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, al permitir a los privados explorar, desarrollar y producir hidrocarburos en bloques del territorio nacional que les sean adjudicados.

En agosto de 2011 Pemex autorizó los primeros contratos para campos maduros Magallanes, Santuario y Carrizo del sureste, asignándoselos a la empresa británica Petrofac Facilities Management Limited y a la mexicana Administradora en Proyectos de Campos.

— *Suministro de electricidad con calidad y a precios competitivos*

Las mayores variaciones en los niveles de consumo de energía eléctrica a nivel mundial tienen lugar en países como China, India, Brasil que están experimentando elevados crecimientos en sus economías y han destinado un mayor consumo de energía al desarrollo de la industria intensiva en consumo de electricidad. En contraste, países como EUA y Canadá, Europa Occidental en general y otros países de Asia y Oceanía, su crecimiento económico ha sido más moderado y por ello su consumo de electricidad ha aumentado a menores tasas.

- *En descenso la generación de electricidad del servicio público*

La generación de energía eléctrica nacional en 2010, ascendió a 273.1 miles de GWh, equivalente a 3.9% superior que en 2009. Una mayor actividad económica en 2010 propició que, en el año, todos los generadores de electricidad aumentaran sus volúmenes de producción acentuándose el incremento en los permisionarios para usos propios, autoabastecimiento y cogeneración, incluida también la generación de electricidad para exportación. Los productores independientes (PIE), reportaron un menor incremento que en años anteriores pero continuaron siendo el segmento más dinámico.

eléctrica por parte de los permisionarios privados aumentó a una TMAC de 24.2%, destacando el crecimiento y volumen generado de los Productores Independientes (PIE's), el autoabastecimiento y la cogeneración: su contribución en el volumen generado pasó de 4.3% en 2000 a 41.3% en 2010.

Aunque la CFE cuenta con 64.3% de la capacidad de generación de electricidad, ésta ha venido disminuyendo su contribución debido a que se privilegia la generación potencial de los permisionarios privados de origen externo.

Los permisionarios tampoco corren riesgos debido a que venden la energía comprometida a la CFE y

aunque se presenten paros o haya una menor demanda del energético, la paraestatal tiene que colocar los excedentes al costo que sea necesario, la electricidad no se puede almacenar y la CFE tiene que buscar que se consuma en el momento que se genera.

GENERACIÓN BRUTA DE ENERGÍA ELÉCTRICA												
Miles de GWh												
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TMCA % 2000-2010
<b>Total</b>	<b>204.3</b>	<b>209.6</b>	<b>214.4</b>	<b>223.9</b>	<b>234.0</b>	<b>246.3</b>	<b>254.9</b>	<b>261.8</b>	<b>267.7</b>	<b>262.9</b>	<b>273.1</b>	<b>2.9</b>
<b>S. Público<sup>1</sup></b>	<b>191.4</b>	<b>192.5</b>	<b>178.5</b>	<b>170.9</b>	<b>161.2</b>	<b>171.6</b>	<b>164.1</b>	<b>159.9</b>	<b>159.9</b>	<b>157.0</b>	<b>160.4</b>	<b>-1.8</b>
<b>Permisionarios</b>	<b>12.9</b>	<b>17.1</b>	<b>35.9</b>	<b>52.9</b>	<b>72.8</b>	<b>74.7</b>	<b>90.8</b>	<b>101.8</b>	<b>107.8</b>	<b>109.6</b>	<b>112.7</b>	<b>24.2</b>
PIE	1.3	4.6	21.8	31.6	45.9	45.6	59.4	71.0	74.2	76.5	78.4	50.3
Usos propios	1.7	1.4	1.5	1.5	1.5	1.4	1.2	1.0	1.0	1.0	1.0	-5.4
Autoabastecimiento	6.4	6.3	8.0	10.6	13.9	14.4	15.4	12.1	12.8	12.9	13.3	7.6
Cogeneración	3.4	4.8	4.6	6.7	7.2	7.3	7.8	11.5	12.4	12.3	12.7	14.0
Exportación	0.0	0.0	0.0	2.5	4.4	6.1	6.9	6.2	7.4	6.9	7.3	-

<sup>1</sup> CFE y LFC.

Nota: La generación de electricidad de los permisionarios y su composición en 2010 es estimación propia.

Fuente: UEC con información de CFE y Prospectiva del Sector Eléctrico 2010-20025, SENER.

La generación del servicio público, que incluye únicamente a CFE, debido a la extinción de LFC,<sup>107</sup> cuya contribución en el total generado a 2010 fue de 58.7%, creció en el año 2.2% producto del mayor crecimiento económico y del aumento de la demanda de energía eléctrica. No obstante, se mantuvo la tendencia a la baja entre 2000 y 2010 con una TMAC de -1.8%.

En los últimos años, la dependencia de los permisionarios por parte del servicio público ha tendido a incrementarse. La generación de energía

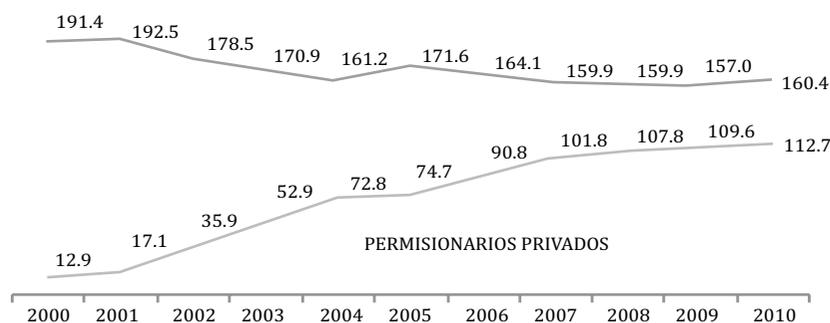
La electricidad no son producto exclusivamente de la energía generada por el servicio público, también se derivan de los altos costos de interconexión de los productores independientes y del gas natural que es el único combustible que los PIE's utilizan.

Se ha reiterado la violación al artículo 27 constitucional donde se señala que corresponde sólo a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público (...) por lo que no se otorgarán concesiones a los particulares.<sup>108</sup>

<sup>107</sup> La SENER en sus prospectivas del sector eléctrico, incluye la generación de electricidad de los productores independientes de energía (PIE) como parte del servicio público, lo que en principio indicaría que existe un importante incremento en la generación de energía eléctrica por parte del mismo servicio público.

<sup>108</sup> No obstante, en las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1992, se introdujeron las figuras de productores independientes, autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, exportación e importación, en contraposición de lo dispuesto en el 27 constitucional.

**GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA**  
Miles de GWh



Fuente: UEC con información de Prospectiva del Sector Eléctrico 2010-2025, SENER.

- Alta presencia de los Permisarios Privados, principalmente PIE's

En 2010, la capacidad instalada nacional ascendió a 61.7 miles de MW, 1.9% más que la reportada en el año anterior y con una TMAC de 4.3% en 2000-2010.

El servicio público le correspondió 39.7 miles de MW lo que equivale a 64.3% de la capacidad nacional y a los permisionarios privados, 22 miles de MW, el restante 35.7% de la capacidad.

- Comisión Reguladora de Energía: Otorgamiento de Permisos al Sector Privado

CFE, ha disminuido sus niveles de generación de electricidad y en consecuencia sus ventas debido a que el número de concesiones al sector privado se ha incrementado considerablemente.

Al mes de abril de 2011, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) tiene autorizados 661 permisos, 28 corresponden a grandes productores independientes, 486 a autoabastecedores, 63 para cogeneración, 29 para importación, 6 para exportación, 5 para pequeña producción y 44 para usos continuos. Todos ellos, tienen autorizada una generación de electricidad de 173 miles de GW hora/año.<sup>109</sup> Adicionalmente, cuentan con una capacidad de generación de 27,647 MW y una inversión realizada de 31.5 miles de millones de dólares.

La CFE indica que para satisfacer las necesidades de energía eléctrica del país se ha tenido que aumentar la capacidad de generación de los Productores Externos de Energía (PEE), que son los mismos Productores Independientes (PIE's).

Como se muestra en la siguiente tabla, la infraestructura generadora de electricidad del servicio público está siendo subutilizada ya que en 2000-2010 se observa tan solo una TMAC de 0.9% en ese segmento, por el contrario, la TMAC de los permisionarios independientes aumentó en el mismo periodo 17.6% y de ellos, los PIE's muestran una TMAC de 37.8%.

**CAPACIDAD INSTALADA EN EL SECTOR ELÉCTRICO NACIONAL**  
Miles de MW

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TMCA % 2000-2010
<b>TOTAL</b>	<b>40.5</b>	<b>42.5</b>	<b>45.6</b>	<b>51.0</b>	<b>53.6</b>	<b>53.8</b>	<b>56.3</b>	<b>59.0</b>	<b>59.6</b>	<b>60.6</b>	<b>61.7</b>	<b>4.3</b>
<b>Servicio Público</b>	<b>36.2</b>	<b>36.9</b>	<b>37.2</b>	<b>36.9</b>	<b>38.4</b>	<b>37.2</b>	<b>37.3</b>	<b>38.4</b>	<b>38.4</b>	<b>39.2</b>	<b>39.7</b>	<b>0.9</b>
<b>Permisarios</b>	<b>4.3</b>	<b>5.5</b>	<b>8.4</b>	<b>14.1</b>	<b>15.2</b>	<b>16.6</b>	<b>19.0</b>	<b>20.5</b>	<b>21.0</b>	<b>21.4</b>	<b>22.0</b>	<b>17.6</b>
PIE	0.5	1.6	3.9	7.7	8.2	9.3	11.5	12.6	12.7	12.7	13.2	37.8
Usos propios	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	-1.3
Autoabastecimiento	2.2	2.3	2.8	3.1	3.7	3.9	4.1	3.5	3.9	4.2	4.3	7.0
Cogeneración	1.1	1.1	1.1	1.4	1.4	1.5	1.6	2.7	2.7	2.8	2.8	9.7
Exportación	0.0	0.0	0.0	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	0.2

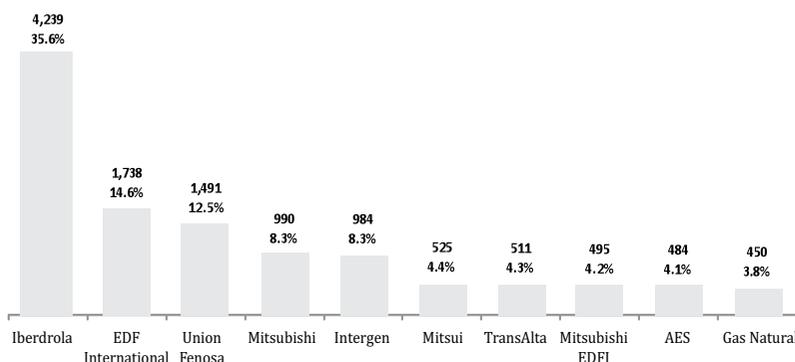
Nota: La capacidad instalada de los permisionarios y su composición en 2010 es estimación propia.  
Fuente: UEC con información de Prospectiva del Sector Eléctrico, 2009-2024, SENER.

<sup>109</sup> Tabla de permisos de generación e importación de energía eléctrica administrados a abril de 2011, CRE.

A diciembre de 2010, operaron 22 centrales generadoras-termoeléctricas-de-productores externos de energía con capacidad de 11.9 miles de MW, que equivale a 19.3% de la capacidad eléctrica del servicio

público, incluidos los productores independientes. Entre las empresas que venden electricidad a la CFE y que algunas de ellas tienen contratos a 25 años, son Iberdrola que a esa fecha concentró una capacidad de 4.2 miles de MW, EDF International, con capacidad de 1.7 miles de MW, Unión Fenosa, 1.5 miles de MW y Mitsubishi con 1 mil MW, entre otras.

**CAPACIDAD EFECTIVA INSTALADA DE GENERACIÓN PRODUCTORES EXTERNOS DE ENERGÍA (PEE), 2010 MW**



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la CFE.

Estos permisionarios en conjunto tienen una capacidad de generación de 8.5 miles de MW, equivalente a 13.7% del total nacional. Con la liquidación de LFC, los particulares tendrán un mayor campo de acción ya que tendrán que satisfacer la demanda de electricidad de alrededor de 6 millones de usuarios y adicionalmente podrán utilizar más abiertamente la infraestructura dejada por LFC.

- *Incremento de los márgenes de reserva*

Según establece la Prospectiva del Sector Eléctrico, 2010-2025 de la SENER, el margen de reserva (MR) se define como la diferencia entre la capacidad efectiva de generación del sistema eléctrico y la demanda máxima coincidente, expresada como porcentaje de la demanda máxima.

Considerando que en 2010 hubo un aumento de la demanda de energía eléctrica del SEN que se estima en 1.3% y por el contrario un aumento en la capacidad de generación de alrededor de 1.9%, el margen de reserva resultante sería de 42.4% en 2010, menor al 43.4% de 2009. Un MR alto significa mayores costos operativos porque existe infraestructura subutilizada, que se traduce en mayores precios de la electricidad.

El margen de reserva operativo (MRO), una vez descontados el mantenimiento programado, fallas y degradación, después de 2000 también muestra una tendencia a la alza con tasas que oscilan entre 15% y 25% en los últimos años.

La SENER atribuye el incremento del margen de reserva de 2000-2010, principalmente al menor crecimiento de la demanda de energía eléctrica lo que se explica, entre otros factores, por el comportamiento del crecimiento de la economía. Cuando la economía crece a una menor tasa que la estimada, generalmente se observa un menor crecimiento de la demanda de energía eléctrica.<sup>110</sup>

Existe el argumento de que la CFE realiza estimaciones de largo plazo de la demanda con demasiada anticipación basadas en escenarios macroeconómicos que posteriormente ajustan sus metas por debajo de las expectativas.<sup>111</sup>

Lo cierto es que también hay una explicación en los excedentes de capacidad instalada que anualmente se están incrementando a tasas muy altas y que en gran medida son producto de un mayor número de permisos de generación de electricidad otorgados a permisionarios privados.

- *Elevado posicionamiento de la inversión privada en infraestructura*

Por otra parte, la inversión en infraestructura eléctrica tiene dos componentes principales: la propia del servicio público, constituida por CFE y LFC hasta 2009, y la financiada que está integrada por los PIDIREGAS, principalmente Productores Independientes de Energía (PIE's) y por otros productores externos de energía. La inversión financiada como proporción de la inversión total alcanzó una preeminencia estratégica al pasar de 30.4% en 1997 a 50.6% en 2010.

<sup>110</sup> Prospectiva del Sector Eléctrico 2010-2025, SENER.

<sup>111</sup> Véase *CFE y la Transición Energética*. Odón de Buen. Revista Energía A Debate, Marzo-Abril de 2009.

El menor gasto de inversión por capacidad de generación de electricidad correspondió a la modalidad de importación con 115.9 miles de dólares por MW y el más alto a pequeña producción con 1,616 miles dólares por MW y en lo relativo a la energía autorizada por la CRE los gastos de inversión más bajos fueron para las modalidades de importación (59.7 miles de dólares por GWh) y para los PIE's (148.1 miles de dólares por GWh). La modalidad de PIE es la que en generación de electricidad obtiene los mayores márgenes de rentabilidad, principalmente en electricidad que se vende al sector industrial.

Los proyectos de obra pública financiada, son aquellos donde el inversionista privado desarrolla la obra con financiamiento propio y al finalizarla la entrega a la CFE quien paga el costo de las instalaciones cuando estas empiezan a producir, operándolas por su cuenta. Datos del PEF 2011, indican que la inversión total en PIDIREGAS a diciembre de 2010 asciende a 510 mil millones de pesos, de ese total corresponden 491 mil millones (94.2%) a inversión financiada y 19 mil millones (5.8%) a inversión presupuestaria. Este esquema ha permitido incorporar en promedio 5 mil millones de dólares anuales con recursos privados.

Información del PEF a 2011, indica que la Comisión Federal de Electricidad desarrolla 272 proyectos bajo el esquema PIDIREGA por un monto de 510 miles de millones de pesos, 94.2% corresponde a

inversión financiada y el restante 5.8% a inversión con recursos presupuestarios. De ese total, 349 mil millones fueron asignados a proyectos de inversión financiada directa y 161 mil millones a proyectos de inversión condicionada.

Los proyectos de inversión directa que concentran el mayor gasto de inversión son cuatro: Valle de México II y III, 17.6 mil millones; La Yesca, 17.4 mil millones; La Parota, 15.9 mil millones; Repotenciación CT Manzanillo, 13.8 mil millones; El Cajón, 12.7 mil millones; Pacífico, 11.3 mil millones; y, Laguna Verde, 9.3 mil millones. Destacan asimismo, 35 centrales generadoras de inversión condicionada, 24 en operación, 4 en construcción y 7 autorizados o por licitarse, que son operadas por productores independientes, principalmente empresas españolas.<sup>113</sup>

El gasto en inversión como proporción del gasto programable, disminuyó de 22.7% en 1998 a 11% en 2010, la contribución de LFC fue inferior de 6.2% en 1998 pasó a 5%, en 2009. Lo anterior, ratifica el dominio que tienen los PIE's en los proyectos de generación de electricidad.

La inversión física de CFE y LFC y ahora sólo de CFE es insuficiente para que el servicio público de generación de electricidad cuente con una infraestructura sólida que permita cubrir el crecimiento de la demanda interna de electricidad.

INVERSIÓN PRIVADA EN ENERGÍA ELÉCTRICA										
Concepto	Permisos autorizados		Capacidad de generación		Energía autorizada		Inversión autorizada		Miles USD Inver/MW (Capacidad)	Miles USD Inver/GWh (Generado)
	Abso-luto	%	MW	%	GWh	%	Miles USD	%		
PIE	28	4.2	14,293.7	51.7	101,223.6	58.5	14,994,773.6	47.7	1,049.0	148.1
Autoabastecimiento	486	73.5	6,552.8	23.7	30,321.1	17.5	9,452,795.1	30.0	1,442.6	311.8
Cogeneración	63	9.5	3,385.0	12.2	19,813.9	11.5	3,322,667.3	10.6	981.6	167.7
Exportación	6	0.9	2,780.4	10.0	19,681.4	11.4	2,963,203.0	9.4	1,065.8	150.6
Usos propios continuos	44	6.7	459.0	1.7	1,423.0	0.8	628,882.7	2.0	1,370.1	441.9
Pequeña producción	5	0.8	47.4	0.2	187.4	0.1	76,600.0	0.2	1,616.0	408.8
Importación	29	4.4	155.8	0.6	302.6	0.2	18,055.0	0.1	115.9	59.7
<b>Total</b>	<b>661</b>	<b>100.0</b>	<b>27,674.2</b>	<b>100.0</b>	<b>172,953.0</b>	<b>100.0</b>	<b>31,456,976.7</b>	<b>100.0</b>	<b>1,136.7</b>	<b>181.9</b>

Fuente: UEC con información de la CRE, datos a abril de 2011.

<sup>113</sup> Los capitales de estas empresas se están posicionando de manera importante en los segmentos de generación de ciclo combinado, energía eólica y gas natural.

**INVERSIÓN FÍSICA PRESUPUESTARIA Y FINANCIADA  
(Miles de millones de pesos)**

Concepto	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 <sub>p</sub>
<b>Total</b>	<b>21.5</b>	<b>27.2</b>	<b>30.3</b>	<b>35.2</b>	<b>41.6</b>	<b>41.4</b>	<b>43.6</b>	<b>46.6</b>	<b>52.5</b>	<b>43.3</b>	<b>51.7</b>	<b>51.0</b>	<b>62.1</b>
<b>Presupuestaria</b>	<b>14.9</b>	<b>18.8</b>	<b>16.4</b>	<b>15.3</b>	<b>20.6</b>	<b>21.6</b>	<b>24.2</b>	<b>21.7</b>	<b>30.3</b>	<b>30.3</b>	<b>31.6</b>	<b>31.8</b>	<b>27.0</b>
CFE	13.0	15.4	13.3	12.8	17.2	18.0	20.0	17.2	23.2	24.1	26.7	28.3	27.0
% gasto programable	22.7	22.7	15.3	13.8	16.9	13.7	13.1	9.4	11.9	11.6	9.3	10.8	9.8
LFC	1.9	3.3	3.1	2.5	3.4	3.7	4.2	4.5	7.1	6.2	4.9	3.5	0.0
% gasto programable	6.2	12.5	7.5	5.6	6.9	6.9	6.7	6.7	8.9	7.1	4.4	5.0	0.0
<b>Financiada</b>	<b>6.5</b>	<b>8.4</b>	<b>13.9</b>	<b>19.9</b>	<b>21.0</b>	<b>19.7</b>	<b>19.4</b>	<b>24.9</b>	<b>22.2</b>	<b>13.0</b>	<b>20.1</b>	<b>19.2</b>	<b>35.1</b>
% inversión total	30.4	30.9	45.9	56.5	50.4	47.7	44.4	53.5	42.3	30.0	38.9	37.6	56.5

p/ PEF 2010

Fuente: UEC con información de la Cuenta Pública y IV Informe de Gobierno.

La Cuenta Pública de 2010 enfatiza, a través del Programa de Transformación Corporativa, las acciones de modernización y fortalecimiento de la CFE, no obstante, en ese año el organismo sólo canalizó 11% de la inversión presupuestaria ejercida a construcción de nuevos proyectos. El 89%, fue destinado a cubrir gastos de mantenimiento de la infraestructura en operación y a la amortización de la deuda PIDIREGA.

Si se incorporan el resto de los PEE, incluidos los PIE's, la inversión de los permisionarios privados podría haber ascendido a más de 50% de la inversión total y considerando el gasto de CFE efectivamente canalizado a la construcción de nueva infraestructura.

- Afectación de los indicadores de desempeño en el Servicio Público

Una muestra de indicadores de la CFE da cuenta del desempeño poco satisfactorio del organismo en los segmentos operativo y financiero. Por ejemplo, las ventas totales muestran un comportamiento errático en los últimos cinco años, el margen operativo es prácticamente nulo hasta 2007 y negativo en los últimos tres años. Los movimientos virtuales de los subsidios del gobierno federal para compensar aparentes bajas tarifas y el aprovechamiento son también reflejo de la debilidad financiera de la paraestatal.

**INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL SUBSECTOR ELÉCTRICO CFE**

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ventas totales (var. % real)	12.6	7.1	2	12.1	-20.9	10.8
Margen operativo (%)	-5.3	1.3	0.8	-6.5	-18.1	-14.6
Aprovechamiento/ingresos totales (%)	27.5	24.5	23.9	20.7	25.2	21.9
Subsidios/ingresos totales (%)	36.7	24.5	24.6	28.6	44.7	35.3
Capacidad instalada PEE/capacidad total	30.7	33.7	34.7	35.2	35.3	35.7
Generación eléctrica PEE/generación total (GWh)	30.3	35.6	38.9	40.3	41.7	41.3
Ventas por trabajador (millones de pesos)	2.4	2.7	2.9	3.4	2.7	2.7
Capacidad instalada por trabajador (MW)	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4
Generación de electricidad por trabajador (GWh)	2.2	2.0	2.0	2.0	1.9	1.7
Reserva laboral/pasivo (%)	59.5	62.4	62.4	51.6	53.0	53.5
Deuda/pasivo (%)	8.4	7.3	6.7	13.4	14.2	14.8
Inversión física/gasto programable (%)	9.4	11.9	11.6	9.3	10.8	11.0

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de CFE y Cuenta Pública.

La elevada participación que están teniendo los PEE en los proyectos de generación de energía eléctrica implica que CFE mantenga reducidos sus niveles de inversión física con relación al gasto programable de la propia entidad. Y, por otra parte, la nula rentabilidad de la empresa es producto de los altos costos de la energía eléctrica que tiene que adquirir de los productores privados: los costos de explotación de CFE como proporción de los ingresos totales se incrementaron de 72.2% en 2001 a 80.9% en 2010.

No obstante que los ingresos totales se mantuvieron a una TMAC razonable de 5.8% entre 2001 y 2010, el incremento de los costos de operación en el mismo lapso fue muy superior, al reflejar una tasa media de 7.2%. Es decir, los bajos ingresos de operación son más producto de los elevados costos de explotación que del nivel de ingresos.

Otros factores adicionales que se reflejan en la baja rentabilidad de CFE son el alto costo de la reserva laboral que supera más de la mitad del pasivo total y el pasivo de la deuda PIDIREGA, incluidos los costos financieros.

Así, el predominio de los PEE, incluidos los productores independientes, reflejados en los indicadores de capacidad instalada y generación de electricidad respecto de los totales de CFE y del SEN, impactan desfavorablemente en los resultados de la paraestatal.

Mientras los ingresos de los permisionarios privados están asegurados en el mediano y largo plazo, según lo establecido en los contratos autorizados por la Comisión Reguladora de Energía, los ingresos del organismo dependen del comportamiento errático del mercado, cuya demanda tiene una tendencia volátil.

Por su parte, los resultados operativos están determinados por los gastos de explotación cuyo crecimiento ascendente erosiona significativamente los ingresos. Los gastos de explotación de CFE están integrados en lo fundamental por el costo de la electricidad que adquiere de los productores privados.

Se desconocen las tarifas que estos últimos tienen autorizadas en los contratos de venta de electricidad a CFE, pero con toda seguridad su alto nivel está afectando seriamente al Sistema Eléctrico Nacional.

- Contratos de permisionarios privados con CFE por más de 25 años

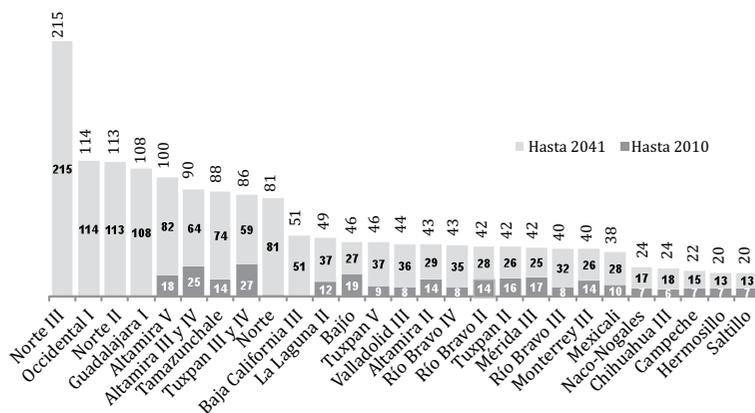
Los permisionarios privados de CFE tienen contratos de compra-venta de energía eléctrica hasta por 25 años y los contratos son renovables. En el

Presupuesto de Egresos de 2011 se establece que los proyectos asociados a Productores Independientes tendrán hasta más o menos el año 2041 ingresos por 1 billón 593 mil millones de pesos por la venta de energía eléctrica a CFE.

A diciembre de 2010, los permisionarios privados recibieron ingresos por 268 mil millones de pesos, 6.9% de los ingresos programados para todo el periodo, lo que implica que al menos con la infraestructura actual recibirán hasta 1 billón 325 mil millones de pesos entre 2011 y 2041, es decir, el 82.1% restante.

Entre 2011 y 2015, entrarán en operación cinco proyectos nuevos de inversión condicionada (Norte II, Guadalajara I, BC III, Norte III y Occidental I) que recibirán pagos por la venta de electricidad a CFE por 600 mil millones de pesos, 35.9% del total, y sólo generarán una capacidad de 2,243 MW, equivalente a 8.4% del total programado (26,720 MW).

**PAGOS ANUALES POR ADQUISICIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA  
PROYECTOS DE INVERSIÓN FINANCIADA CONDICIONADA**  
Miles de millones de pesos de 2011



Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Presupuesto de Egresos, 2011.

- Costo financiero de los Pidiregas erosiona posición financiera de CFE

Entre 1999 y 2046, la CFE tendrá que cubrir un pasivo PIDIREGA por 492 miles de millones de pesos, de acuerdo con la tabla de amortización y pago de

intereses del PEF 2011. Al 31 de diciembre de 2010, la CFE pagó 70 miles de millones de pesos de capital y 47.4 miles de millones de intereses, lo que significa que entre 2011 y 2046 tiene pendiente de pago amortizar 259.8 miles de millones de pesos y de costo financiero 114.8 miles de millones.

En la medida que se incorporen más proyectos el pasivo incrementará montos y plazos de vencimiento; con los saldos actuales entre 2010 y 2023 realizará pagos anuales de capital e intereses que en promedio superan los 24 mil millones de pesos. Solamente de 2010 a 2012 efectuará pagos por 56 mil millones de pesos con intereses de más de 5 mil millones en promedio anuales. Las tasas de los pasivos en moneda extranjera superan el 7% anual por lo que el servicio de la deuda ejercerá una fuerte presión en el pago de las obligaciones.

El pasivo directo y contingente de los PIDIREGAS crecen a una TMA de 24.2%, lo que implica que la CFE con el *impacto diferido en el gasto* de los compromisos financieros adquiridos se le empezaron a acumular progresivamente los pasivos cuando los proyectos entraron en operación. Es decir, el esquema está generando ingresos pero una proporción muy importante se está destinando al pago a permisionarios privados por la compra de electricidad y al pago de los pasivos que los proyectos están acumulando. Por ello, anualmente la CFE tiene que estar recibiendo recursos presupuestales *subsidiados* para compensar sus pérdidas.

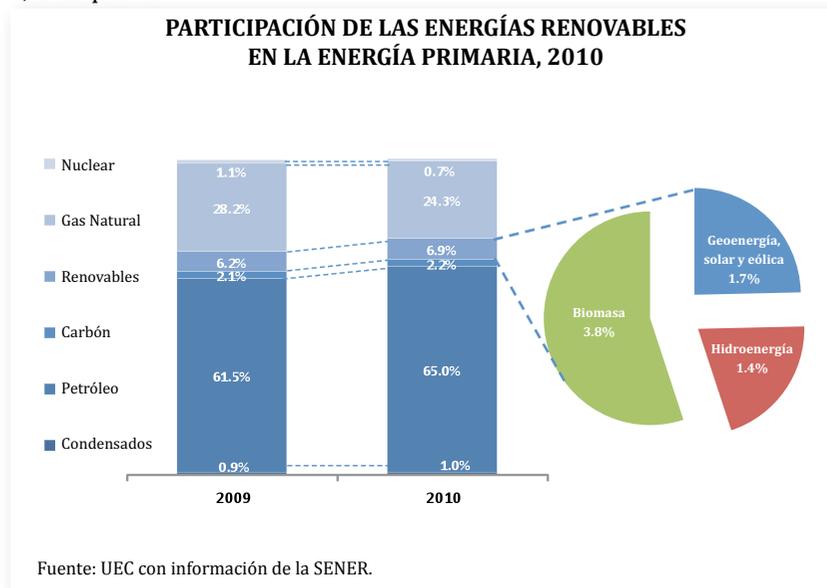
Los permisionarios privados, a su vez, están obteniendo ganancias extraordinarias y sin riesgos por la venta de energía eléctrica a CFE y están creando una infraestructura con una capacidad de generación excedente que rebasa notoriamente el aumento de la demanda efectiva de electricidad, propiciando márgenes crecientes. Dado que CFE trabaja con costos operativos más bajos que los que tenía la extinta LFC, con su liquidación ello debería reflejarse en tarifas más bajas a los usuarios residenciales de energía eléctrica de la zona centro del país.

- *Liquidación de LFC*

En una primera evaluación sobre el impacto económico financiero de la liquidación de LFC en octubre de 2009, sobre el sistema eléctrico mexicano, se observa que persisten las irregularidades a nivel nacional y en la zona centro que atendía LFC: baja calidad en el servicio, apagones recurrentes, elevadas tarifas y una situación financiera frágil de CFE. Por su parte los Productores Externos de Energía tienen cada vez una mayor presencia en el mercado y la CRE les está autorizando los proyectos de generación eléctrica que más rentabilidad les está aportando, en tanto que CFE con elevados márgenes de capacidad mantiene subutilizada la planta eléctrica.

- Energías renovables y eficiencia energética

Datos del Balance de Energía 2010,<sup>114</sup> señalan que la producción de energías renovables ascendió a 99.5 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, 5.4% más que el observado en 2009. Este volumen contribuyó con 6.9% de la producción de energía



primaria que fue mayor en 0.6 puntos porcentuales al del año anterior. De la proporción aportada por las renovables, sobresalió la producción de biomasa con

<sup>114</sup> SENER (2010). Balance de Energía.

3.8%, geoenergía, solar y eólica con 1.7% e hidrología con 1.4%; esta última fue la que más creció (38.7%).

La producción de energía solar aumentó 20.7%, resultado de un incremento sustancial en el área instalada de calentadores solares, y la eólica disminuyó 35.7%, respecto de 2009. En la producción de biomasa, la de energía con leña aportó 74.5% y el restante 25.5% correspondió a energía con bagazo de caña.

SECTORES TURISMO, REFORMA AGRARIA Y CIENCIA Y TECNOLOGÍA

— *Balanza comercial turística superavitaria*

El crecimiento del sector Turismo ha sido constante a partir de 1990, derivado en primer lugar de una demanda creciente de bienes y servicios, así como, en segunda instancia, de una contribución importante al ingreso nacional. Es de resaltarse el crecimiento del sector, particularmente a través de los flujos de entradas y salidas de turistas.

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal reporta que en 2010 la balanza turística nacional tuvo un superávit de 4 mil 588.4 millones de dólares, cifra superior en 10.7% superior con respecto a 2009. De acuerdo con el informe de labores 2010 de la Secretaría de Turismo, el turismo participó en 2009 con 8.9% del Producto Interno Bruto (PIB), medido a precios constantes de 2003.

Las divisas captadas por visitantes internacionales se ubicaron en 11 mil 871.9 millones de dólares, cifra mayor en 5.3% a la alcanzada el ejercicio precedente. De dicho monto, 83.0% proviene del gasto realizado por turistas internacionales, el cual alcanzó un promedio de 441.8 dólares por persona, cantidad inferior en 39.6% comparada con el año previo.

Asimismo, el flujo de turistas al exterior originó una salida de divisas por 7 mil 283.5 millones de dólares, monto superior en 2.1% al registrado en 2009. Para 2010 México registró el primer lugar en llegadas de turistas internacionales en América latina y décimo a nivel mundial con 22.4 millones de visitantes en 2010.

BALANZA TURÍSTICA				
Descripción	Unidad de medida	2009 <sup>3/</sup>	2010	Var. %
Saldo de la balanza turística	Dólar (Millones)	41,435.0	45,884.0 <sup>p/</sup>	10.7
Visitantes internacionales a México	Persona (Millones)	86.2	79.9	-7.3
Ingreso de divisas	Dólar (Millones)	11,275.2	11,871.9 <sup>p/</sup>	5.3
Visitantes internacionales de México al Exterior	Persona (Millones)	98.1	91.6	-6.6
Egreso de divisas	Dólar (Millones)	7,131.7	7,283.5	2.1
Demanda hotelera <sup>1/</sup>	Persona (Millones)	51.6	54.1 <sup>p/</sup>	4.8
Oferta hotelera <sup>2/</sup>	Cuarto (Miles)	623.6	637.2 <sup>e/</sup>	2.2
Capacitación	Curso	465.0	1,160.0	149.5
Auxilio turísticos en carreteras	Kilómetro (Miles)	27,556.0	26,737.0	-2.9
Vehículos atendidos	Vehículo	120,119.0	130,024.0	8.2
Turistas atendidos	Persona	464,119.0	500,082.0	7.7
Orientación e información turística	Consulta	1,996,655.0	1,981,872.0	-0.7

1/ Se refiere a los turistas nacionales y extranjeros que demandaron alojamiento en hoteles de una a cinco estrellas en 70 centros turísticos seleccionados.

2/ Incluye hoteles con categorías de una a cinco estrellas y villas, apartamentos, casas de huéspedes, posadas, cuartos amueblados, campamentos, cabañas, suites, condominios y otro tipo de alojamiento.

3/ Cifras actualizadas por la Secretaría de Turismo.

p/ Preliminar.

e/ Estimado.

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Secretaría de Turismo y Banco de México.

— *Incremento de la inversión nacional y extranjera*

La inversión privada identificada en el sector turismo para 2010 se ubicó en 3 mil 526 millones de pesos, de la cual 2 mil 921 millones de pesos fue nacional y 605 millones fue extranjera, cifras que respecto a 2009 muestran un incremento de 569 millones de pesos.<sup>115</sup> Los recursos se orientaron al desarrollo de 481 proyectos, ubicados en la región de sol y playa (38%), en el centro del país (34%), en la zona del Mundo Maya (16%) y en la región norte (12%).

— *Impacto ambiental en turismo*

Los grandes desarrollos turísticos tienen un impacto negativo en la naturaleza, con prácticas como la deforestación, la eliminación de la cubierta vegetal, la desecación y relleno de humedales para la edificación, entre otros, los cuales provocan la destrucción y modificación de hábitats, lo que invariablemente afecta la biodiversidad las especies animales tienden a emigrar de sus ambientes naturales si ya no encuentran las especies base de su alimentación; es decir, las cadenas alimenticias se desequilibran y fracturan, además de que se reducen los sitios de resguardo para la fauna.<sup>116</sup>

Si bien en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial, se abordan de manera general las directrices para el desarrollo sustentable del sector, los objetivos que ambos se plantean en la materia son muy generales, y no establecen una directriz específica.

— *Pobreza en las áreas rurales*

En México el sector agrícola está altamente rezagado con respecto a los demás sectores y la población rural vive mayoritariamente en pobreza. Si bien 36% de la población mexicana vive en zonas rurales, 63% de la población en pobreza alimentaria habita en estas áreas. De manera que, en México la pobreza extrema es un fenómeno mayoritariamente rural. Una de las principales problemáticas que vive la población rural en pobreza es el hecho de no contar con alternativas suficientes para generar ingresos sostenibles.<sup>117</sup>

<sup>115</sup> Fonatur “Oportunidades de Inversión en el Sector Turístico Mexicano”.

<sup>116</sup> Semarnat, “Introducción al Ecoturismo Comunitario”, México, 2006

<sup>117</sup> Sedesol, “Alternativas de la Población Rural en Pobreza para Generar Ingresos Sostenibles”, México, 2010.

— *Tenencia de la tierra y productividad rural*

El Registro Agrario Nacional, ha conseguido apoyar con firmeza el mercado de tierras. Sin embargo, los registros públicos estatales de la propiedad rústica privada han sido menos eficaces que los registros de la propiedad social federal, y no han podido dar fiabilidad a sus escrituras. La falta de financiamiento ha sido uno de los problemas que ha entorpecido la formación de un mercado de tierras. El sistema financiero bancario privado no ha operado en el campo, y el sistema financiero bancario público ha sido desmantelado con objeto de reorganizarlo. El financiamiento, una de las condiciones de una reforma rural de gran alcance, ha estado ausente del proceso reformista.

Con las reformas al Artículo 27 Constitucional y su ley secundaria, que trajeron consigo la declaratoria del fin del reparto agrario en 1992, se impusieron límites a la propiedad rural para evitar que se crearan latifundios y se sentaran las bases para una mejor organización que fomentara mejores condiciones de vida de los sujetos agrarios. A pesar de los esfuerzos emprendidos para propiciar la circulación productiva de la tierra e impedir su concentración, lo cierto es que en el sector agrario se siguen presentando casos de acaparamiento, renta de tierras y pulverización de los esfuerzos productivos.<sup>118</sup>

— *Disputas y conflictos agrarios*

A pesar de los esfuerzos realizados por las instituciones para reducir las disputas y conflictos agrarios, debe reconocerse que el reparto de la tierra se realizó bajo procesos técnicos y jurídicos imprecisos y sometidos a presiones políticas, económicas y sociales, lo que generó diversos problemas que hoy imponen nuevos retos para precisar los derechos territoriales y resolver los conflictos agrarios, los cuales se acentúan en zonas de presencia indígena.

— *Movimientos migratorios*

El impacto negativo de la integración del país a la globalización, ha propiciado la ampliación de la brecha de la pobreza en el campo mexicano, lo que

<sup>118</sup> “La Reforma Agraria Mexicana, Una Visión de Largo Plazo”, Arturo Warman, FAO

ha reforzado el desplazamiento de millones de mexicanos provenientes de los sectores rurales e indígenas hacia los Estados Unidos. Asimismo, existe una alta migración de trabajadores del sector rural hacia áreas urbanas en busca de trabajo, mejores servicios y un mejor futuro.

— *Asentamientos irregulares*

Son diversos los factores que vienen desencadenando esta situación y parten de los requerimientos de tierra para desarrollo urbano, la necesidad de suelo para población migrante, la falta de normatividad suficiente, la especulación de las tierras ejidales y los problemas históricos derivados de la poca cultura de la cesión de derechos y herencias.

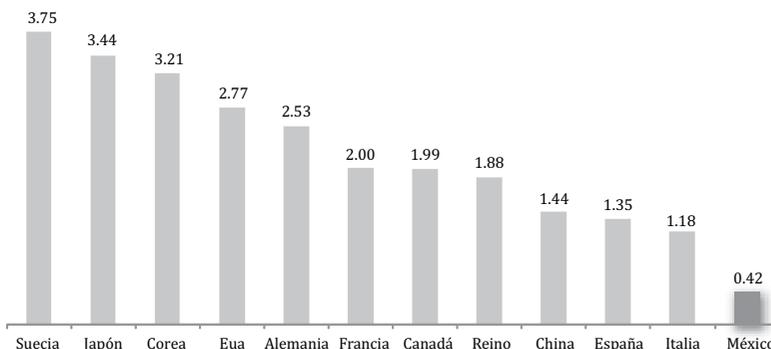
— *Posición internacional en ciencia y tecnología*

México no ha podido colocar a la ciencia, tecnología e innovación (CTI) en correspondencia con la dimensión de su economía. En el reporte 2009-2010 del Informe Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, que considera a 133 países, el indicador de disponibilidad de adelantos tecnológicos ubica al país en el lugar 79; ocupa el lugar 89 en suscriptores de telefonía móvil, el 73 en usuarios de Internet, el 94 en disponibilidad de científicos e ingenieros, el 80 en capacidad de innovación, y el 65 en calidad de las instituciones de investigación científica, entre otros indicadores.

— *Financiamiento en el Sector CYT*

México ha realizado inversiones insuficientes en ciencia, tecnología e innovación. Como resultado, el crecimiento potencial de su economía es inferior al necesario para alcanzar el nivel de otros países y lograr una competitividad comparable a la de otras economías emergentes. De acuerdo con todos los indicadores disponibles, el nivel general de la innovación en México es realmente bajo, no solamente en comparación con otros países de la OCDE, sino también con las economías emergentes más dinámicas. El gasto en Investigación y Desarrollo

**GASTO INTERNO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO POR PAÍS CON RESPECTO AL PIB, 2008**



Fuente: INEGI-CONACYT, "Encuesta sobre Desarrollo e Investigación Experimental", 2010.

(I y D) como porcentaje del PIB sigue siendo inferior al 0.5%, en contraste con un promedio superior al 2% en la zona OCDE y cercano al 1.5% en China.

— *Innovación en ciencia y tecnología*

Los bajos niveles de innovación en México pueden atribuirse a la existencia de un marco poco propicio y a deficiencias en la gobernabilidad del sistema mexicano de innovación. Esto explica la persistencia de un nivel insuficiente de inversión tanto pública como privada en la materia. El nivel de competencia sigue siendo bajo en sectores estratégicos para la innovación como las telecomunicaciones, la producción y distribución de energía y el transporte.

Es indispensable mejorar las capacidades del capital humano a todos los niveles y en todos los sectores de la economía. Las nuevas empresas basadas en tecnologías deben tener mejor acceso al financiamiento privado. Aún persisten muchas barreras reglamentarias que obstaculizan la actividad empresarial, y las deficiencias en materia de gobierno corporativo reducen los incentivos para promover la actividad innovadora.<sup>119</sup>

<sup>119</sup> *Idem.*

**GASTO INTERNO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EXPERIMENTAL, 2001-2009**  
(Millones de pesos)

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>TOTAL</b>	<b>38,143</b>	<b>42,847</b>	<b>45,863</b>	<b>46,592</b>	<b>49,542</b>	<b>47,839</b>	<b>48,472</b>	<b>54,417</b>	<b>54,838</b>
Productivo	11,384	14,844	14,274	17,992	20,565	21,633	21,609	20,542	21,234
Gobierno	22,522	23,638	27,508	23,455	24,366	23,802	24,595	29,866	29,380
Educación Superior	3,455	3,652	3,398	3,469	3,613	1,553	1,539	2,924	3,125
Privado no lucrativo	299	371	347	363	462	67	63	123	147
Fondos del exterior	483	341	335	1,312	536	783	666	962	952

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Inegi-Conacyt, "Encuesta sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico, 2002; 2004, 2006, 2008 y 2010".

— *Limitado apoyo a proyectos científicos y tecnológicos*

Debido a la insuficiencia de recursos, existe un desequilibrio importante entre los montos asignados a la formación de recursos humanos y estímulos a investigadores, en comparación con los recursos destinados a apoyar los proyectos científicos, tecnológicos y de innovación.

El limitado apoyo a proyectos científicos y tecnológicos reduce las actividades de investigación de la comunidad científica y tecnológica del país, y dificulta el avance académico de los estudiantes de postgrado.

— *Escasez de recursos humanos capacitados para la investigación*

El incremento de los recursos humanos capacitados para la investigación, sigue siendo uno de los retos para la apropiación social del conocimiento y su utilización para la innovación. México, como la mayoría de los países latinoamericanos, enfrenta un gran déficit en el número de graduados de doctorado y, en general, de profesionales de la ciencia y tecnología que realicen trabajos de investigación de alta calidad.

— *Evaluación de actividades vinculadas a la ciencia y tecnología*

El seguimiento y evaluación de los programas de ciencia y tecnología, son una necesidad permanente en la detección de oportunidades dentro del sector, la información generada acerca de la funcionalidad de los programas científicos y tecnológicos, permitirá adoptar mejoras para el desarrollo del país. El

Programa Especial de Ciencia Tecnología e innovación 2008-2012 de CONACYT, establece que la evaluación de los programas y presupuestos federales en materia de ciencia y tecnología, se llevarán a cabo con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño y el presupuesto con base en resultados, que son obligatorios para los ejecutores de gasto y tienen como propósito realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas conforme al grado de cumplimiento de metas de los indicadores estratégicos.

Lo anterior, si bien cumple con la intención de observar la normatividad en materia de evaluación del gasto, no permite conocer si la planeación de los programas ejecutados responde a necesidades urgentes en materia de desarrollo científico y tecnológico para el país, por lo que se requiere realizar una planeación de programas en la materia, determinada por factores de oportunidad y desarrollo para el país.<sup>120</sup>

Los recursos destinados a través del gasto del gobierno federal continúan siendo insuficientes para abatir el rezago tecnológico en los diferentes sectores de la actividad económica. Por ello, es importante que en los proyectos de Presupuesto de Egresos el ejecutivo federal destine mayor montos hacia no solo la investigación científica y tecnológica sino también a promover proyectos de desarrollo de la investigación tecnológica en sectores clave como el manufacturero, principalmente la industria pesada, los proyectos petroleros y petroquímicos para que la industria genere productos con mayor valor agregado.

<sup>120</sup> "Programa especial de Ciencia, Tecnología E Innovación 2008-2012". CONACYT

3.1.5 Entidades Federativas y Municipios (Gasto Federalizado)

— Crecientes recursos para Estados y Municipios

Durante 2010, los estados y municipios, recibieron recursos de la Federación por los siguientes conceptos: Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y Convenios de Coordinación Administrativa (Ramo 28); Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33); Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (Ramo 25) y Otras Transferencias Federales.

De igual forma, se transfirieron recursos de la Federación a las entidades federativas a través de

Convenios de Descentralización y de Reasignación firmados entre las entidades federativas y el gobierno federal (con la SEP, SAGARPA, SEMARNAT, SCT y SECTUR).

El total del gasto federalizado ascendió a 1 billón 029 mil millones de pesos, representando un incremento del 6.1% en términos reales en comparación con 2009. Del total, el 57.5% correspondió a gasto programable federalizado y el 42.5% a participaciones en ingresos federales.

El gasto programable federalizado aumentó un 2.9% en relación con el presupuesto original y un 2.4% en términos reales comparándolo con 2009, ascendiendo a 591 mil 681.2 millones de pesos. Del total, el 78.0% se canalizó a través de Previsiones y

**RECURSOS TRANSFERIDOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS 2009-2010  
( Millones de Pesos )**

Concepto	2009	2010			Var. % real*	
	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Diferencia	%	2010/2009
<b>TOTAL GASTO FEDERALIZADO</b>	<b>929,167.8</b>	<b>1,016,552.4</b>	<b>1,029,008.8</b>	<b>12,456.4</b>	<b>1.2%</b>	<b>6.1%</b>
<b>Participaciones</b>	<b>375,717.3</b>	<b>441,579.2</b>	<b>437,327.6</b>	<b>-4,251.6</b>	<b>-1.0%</b>	<b>11.5%</b>
<b>Gasto Programable</b>	<b>553,450.5</b>	<b>574,973.2</b>	<b>591,681.2</b>	<b>16,708.0</b>	<b>2.9%</b>	<b>2.4%</b>
<b>Previsiones y Aportaciones Federales</b>	<b>439,446.9</b>	<b>463,152.1</b>	<b>461,476.7</b>	<b>-1,675.4</b>	<b>-0.4%</b>	<b>0.6%</b>
Ramo 33	412,466.6	419,308.0	434,261.3	14,953.3	3.6%	0.9%
Ramo 25	26,980.3	43,844.1	27,215.4	-16,628.7	-37.9%	-3.4%
<b>Convenios</b>	<b>75,537.7</b>	<b>76,943.2</b>	<b>76,522.0</b>	<b>-421.2</b>	<b>-0.5%</b>	<b>-2.9%</b>
De Descentralización	70,808.3	75,071.2	73,400.7	-1,670.5	-2.2%	-0.7%
SEP	53,124.2	56,899.6	56,753.9	-145.7	-0.3%	2.3%
SAGARPA (Alianza para el Campo)	15,774.9	16,487.0	14,746.1	-1,740.9	-10.6%	-10.4%
SEMARNAT (Comisión Nacional del Agua)	1,909.2	1,684.6	1,900.7	216.1	12.8%	-4.6%
De Reasignación	4,729.4	1,872.0	3,121.3	1,249.3	66.7%	-36.8%
SCT	3,491.0		1,596.0	1,596.0		-56.2%
SECTUR	1,238.4	1,872.0	1,525.3	-346.7	-18.5%	18.0%
<b>Otros</b>	<b>38,465.9</b>	<b>34,877.9</b>	<b>53,682.5</b>	<b>18,804.6</b>	<b>53.9%</b>	<b>33.7%</b>
FIES						
FEIEF			6,644.0	6,644.0		
PROFIS	183.8	330.0	164.1	-165.9	-50.3%	-14.5%
Fondo Regional	5,900.0	5,500.0	5,500.0	0.0		-10.7%
Otros	32,382.1	29,047.9	41,374.4	12,326.5	42.4%	22.4%

\* Deflactado con el índice de precios implícito del PIB.  
Fuente : Cuenta Pública Federal 2010, SHCP.

Aportaciones Federales; 12.9% mediante Convenios de Descentralización y Reasignación y el restante 9.1% por el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), Programas Regionales y otros.

— *Participaciones Federales (Ramo 28)*

Son los recursos que tienen derecho a percibir los Estados y los Municipios por la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el rendimiento de las contribuciones especiales.

En 2010, los recursos del Ramo 28 disminuyeron el 1.0% en relación con el monto autorizado; no obstante, fueron superiores en 11.5% real respecto a 2009, ubicándose en 437 mil 327.6 millones de pesos. La disminución en relación con lo programado, se explica por la menor recaudación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, ya que varias entidades federativas lo eliminaron o conservaron como ingreso local.

Los estados que obtuvieron más ingresos por concepto de participaciones en 2010, fueron: Estado de México, Distrito Federal, Jalisco y Veracruz; sin embargo, quienes observaron mayores incrementos en relación con 2009, fueron Puebla con 23.1%, Estado de México con 21.4%, Guerrero con 20.9%, Michoacán con 20.5%, Guanajuato con 20.4%, Oaxaca y Veracruz con 20.2%, cada uno.

— *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33)*

Los recursos del Ramo 33 para el ejercicio 2010, ascendieron a 434 mil 261.2 millones de pesos, cantidad superior en 3.6% respecto al monto aprobado originalmente.

Es de señalar que sólo diez entidades federativas, recibieron el 55.8% de los recursos, siendo éstas el Estado de México con 10.5%, Veracruz con 7.4%, Chiapas con 5.7%, Jalisco con 5.4%, Oaxaca con 5.1%, Puebla con 5.0%, Guerrero con

**PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS  
RAMO 28 2008-2010  
(Millones de pesos)**

Entidad	2008	2009	2010	Var % 2010/2009
<b>Nacional</b>	<b>423,454.9</b>	<b>375,717.3</b>	<b>437,327.6</b>	<b>16.4%</b>
Aguascalientes	4,935.1	4,266.4	4,820.4	13.0%
Baja California Norte	11,947.6	10,707.5	12,393.4	15.7%
Baja California Sur	2,953.1	2,737.4	2,982.1	8.9%
Campeche	6,010.0	4,906.1	5,625.8	14.7%
Chiapas	16,878.1	15,186.7	17,481.8	15.1%
Chihuahua	12,211.3	10,811.0	12,556.6	16.1%
Coahuila	10,069.5	9,057.9	10,581.9	16.8%
Colima	3,088.3	2,848.1	3,084.3	8.3%
Distrito Federal	51,973.7	46,702.5	52,591.6	12.6%
Durango	5,467.1	4,865.7	5,634.9	15.8%
Guanajuato	16,265.1	13,992.8	16,847.8	20.4%
Guerrero	9,007.6	7,877.1	9,522.5	20.9%
Hidalgo	8,043.9	7,150.2	8,307.3	16.2%
Jalisco	27,210.3	24,086.6	28,071.1	16.5%
México	51,157.8	43,994.4	53,409.7	21.4%
Michoacán	12,613.7	11,070.4	13,344.1	20.5%
Morelos	5,998.1	5,309.4	6,229.7	17.3%
Nayarit	4,138.5	3,943.8	4,456.3	13.0%
Nuevo León	20,564.0	17,976.0	20,436.6	13.7%
Oaxaca	10,560.5	9,299.3	11,179.8	20.2%
Puebla	17,183.8	14,816.4	18,241.5	23.1%
Querétaro	7,358.1	6,555.2	7,152.6	9.1%
Quintana Roo	5,574.4	5,092.5	5,694.9	11.8%
San Luis Potosí	7,965.5	6,996.3	8,346.0	19.3%
Sinaloa	10,392.1	9,395.2	11,008.1	17.2%
Sonora	13,010.5	11,604.8	13,020.7	12.2%
Tabasco	16,159.5	15,240.3	16,533.4	8.5%
Tamaulipas	13,548.3	12,125.5	14,170.7	16.9%
Tlaxcala	4,113.9	3,913.9	4,566.8	16.7%
Veracruz	24,593.6	21,614.6	25,972.6	20.2%
Yucatán	6,917.2	6,354.7	7,023.8	10.5%
Zacatecas	5,544.9	5,218.6	6,038.8	15.7%

Fuente: Elaborado por la UEC con información de la SHCP (Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2010).

<b>RECURSOS TRANSFERIDOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS. RAMO 33 2008-2010</b> (Millones de pesos)				
<b>Entidad</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Var % 2010/2009</b>
<b>Nacional</b>	<b>396,679.3</b>	<b>412,466.6</b>	<b>434,261.3</b>	<b>5.3%</b>
Aguascalientes	4,921.7	5,030.5	5,336.2	6.1%
Baja California Norte	10,998.7	11,416.5	11,911.5	4.3%
Baja California Sur	3,222.8	3,437.6	3,612.8	5.1%
Campeche	4,902.8	4,988.0	5,206.7	4.4%
Chiapas	21,996.3	23,354.7	24,425.8	4.6%
Chihuahua	11,879.8	12,268.6	13,020.7	6.1%
Coahuila	10,086.6	10,229.0	10,665.1	4.3%
Colima	3,438.6	3,591.9	3,766.7	4.9%
Distrito Federal <sup>1/</sup>	8,190.9	8,493.7	8,872.6	4.5%
Durango	8,233.7	8,574.6	9,007.8	5.1%
Guanajuato	16,316.1	17,557.4	18,607.4	6.0%
Guerrero	19,504.1	19,972.5	20,921.7	4.8%
Hidalgo	12,559.1	12,660.8	13,364.8	5.6%
Jalisco	20,916.1	21,884.7	23,152.3	5.8%
México	40,721.2	42,448.3	45,529.9	7.3%
Michoacán	17,475.4	18,196.8	19,048.8	4.7%
Morelos	6,739.7	7,104.3	7,473.7	5.2%
Nayarit	5,426.8	5,666.6	5,984.8	5.6%
Nuevo León	12,806.4	13,355.1	14,117.6	5.7%
Oaxaca	20,798.1	21,380.4	22,409.7	4.8%
Puebla	19,459.7	20,493.6	21,782.3	6.3%
Querétaro	6,636.1	6,759.6	7,094.2	4.9%
Quintana Roo	5,192.3	5,554.0	5,803.4	4.5%
San Luis Potosí	11,762.3	11,850.4	12,468.2	5.2%
Sinaloa	10,192.8	10,821.3	11,310.4	4.5%
Sonora	10,016.0	10,071.6	10,615.3	5.4%
Tabasco	9,293.7	9,777.7	10,175.8	4.1%
Tamaulipas	13,112.2	13,268.4	13,800.5	4.0%
Tlaxcala	4,962.6	5,155.0	5,438.9	5.5%
Veracruz	29,486.2	30,963.3	32,412.8	4.7%
Yucatán	7,759.2	8,091.6	8,464.7	4.6%
Zacatecas	7,671.3	8,048.1	8,458.2	5.1%

1/ El Distrito Federal no percibe recursos a través del FAEB, FAETA ni el FAIS.

Fuente: Elaborado por la UEC con información de la SHCP (Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2010).

4.8%, Michoacán con 4.4%, Guanajuato con 4.3% y Nuevo León con 3.2%. En contraparte, los que menos recursos recibieron fueron: Campeche con 1.2%, Colima 0.9% y Baja California Sur 0.8%.

Entre las entidades federativas que registraron los mayores incrementos de recursos del Ramo 33

con respecto a 2009, destacan el Estado de México 7.3%, Puebla 6.3%, Aguascalientes y Chihuahua 6.1% ambas y Guanajuato 6.0%, el resto de los estados mostraron un incremento del 4.0% (Tamaulipas) al 5.8% (Jalisco).

El Fondo por medio del cual se distribuyó el 57.4% de los recursos del Ramo, fue el FAEB, ya que se erogaron 249 mil 085.0 millones de pesos, dichos recursos en su mayoría se destinan a la operación de los servicios de educación básica (primaria, secundaria, especial, indígena y normal) empleándose mayoritariamente para cubrir la nómina magisterial.

El 47.7% de los recursos del FAEB, se distribuyó en 8 entidades federativas: Chiapas (5.2%), Guerrero (4.9%), Jalisco (5.3%), Estado de México (10.0%), Michoacán (4.7%), Oaxaca (5.3%), Puebla (4.8%) y Veracruz (7.5%).

Los estados que recibieron menos recursos de este Fondo fueron: Baja California Sur y Colima ambas con (0.9%). Es conveniente señalar que únicamente el Distrito Federal no recibe recursos de este Fondo debido a que la Secretaría de Educación Pública continúa a cargo de los planteles de educación básica.<sup>121</sup>

El 12.2% de los recursos del Ramo 33 se ejerció por medio del FASSA, asignando a las entidades 53 mil 096.8 millones de pesos, para el pago de servicios personales de médicos, enfermeras, administrativos, aportaciones de seguridad social.

<sup>121</sup> Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, DOF 19 de mayo de 1992.

**RECURSOS TRANSFERIDOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS POR LA VÍA DEL RAMO 33 EN 2010**  
**(Millones de pesos)**

Entidades	Total		FONDOS							
	Mdp	%	FAEB	FASSA	FAIS	FORTA-MUN-DF	FAM	FASP	FAETA	FAFEF
<b>TOTAL</b>	<b>434,261.3</b>	<b>100%</b>	<b>249,085.0</b>	<b>53,096.8</b>	<b>41,386.5</b>	<b>42,417.9</b>	<b>13,475.5</b>	<b>6,916.8</b>	<b>4,706.3</b>	<b>23,176.5</b>
Aguascalientes	5,336.23	1.2%	3,262.9	870.2	162.8	450.4	194.2	107.7	72.0	216.0
Baja California	11,911.46	2.7%	7,418.4	1,146.5	304.6	1,250.7	451.7	281.4	147.7	910.6
Baja California Sur	3,612.81	0.8%	2,303.6	557.4	64.6	223.3	142.5	139.0	47.3	135.0
Campeche	5,206.69	1.2%	3,037.3	891.8	403.5	313.8	162.5	107.7	79.1	211.0
Coahuila	10,665.07	2.5%	7,165.4	1,002.9	345.9	1,036.3	229.2	195.4	191.1	498.7
Colima	3,766.67	0.9%	2,214.9	750.0	104.6	237.0	133.4	105.2	56.4	165.3
Chiapas	24,425.83	5.6%	12,987.6	2,475.7	4,635.3	1,776.8	882.4	287.5	234.7	1,145.9
Chihuahua	13,020.72	3.0%	7,709.5	1,393.2	840.0	1,336.8	471.2	238.6	150.0	881.3
Distrito Federal	8,872.57	2.0%	-	2,829.8	-	3,514.5	457.4	433.5	-	1,637.3
Durango	9,007.84	2.1%	5,569.7	1,179.0	669.4	610.7	336.1	163.4	75.8	403.9
Guanajuato	18,607.41	4.3%	10,736.4	1,855.1	2,081.6	1,987.2	575.9	250.9	202.7	917.5
Guerrero	20,921.65	4.8%	12,169.6	2,679.0	3,173.6	1,236.1	584.0	205.8	157.8	715.8
Hidalgo	13,364.78	3.1%	8,099.1	1,777.3	1,350.5	954.0	405.7	174.0	101.0	503.1
Jalisco	23,152.28	5.3%	13,320.9	3,012.8	1,335.3	2,765.1	616.0	310.7	250.7	1,540.7
México	45,529.87	10.5%	24,817.2	6,021.2	3,484.9	5,851.1	1,136.1	550.1	613.9	3,055.4
Michoacán	19,048.78	4.4%	11,675.6	1,874.8	2,154.3	1,559.9	490.8	249.3	192.6	851.4
Morelos	7,473.70	1.7%	4,649.2	907.7	488.9	660.0	233.0	147.7	93.7	293.5
Nayarit	5,984.79	1.4%	3,720.3	835.3	354.1	381.8	214.6	133.3	74.6	270.7
Nuevo León	14,117.62	3.3%	8,730.2	1,511.9	405.9	1,753.9	406.3	265.1	134.6	909.9
Oaxaca	22,409.68	5.2%	13,215.6	2,187.1	3,905.8	1,397.8	659.9	218.4	105.3	719.8
Puebla	21,782.30	5.0%	11,906.1	2,041.4	3,263.7	2,227.6	749.7	262.6	195.4	1,135.7
Querétaro	7,094.17	1.6%	4,039.0	1,033.5	559.2	678.9	238.3	132.0	76.9	336.4
Quintana Roo	5,803.45	1.3%	3,344.9	902.3	296.2	519.7	289.7	140.8	102.2	207.6
San Luis Potosí	12,468.21	2.9%	7,738.3	1,153.3	1,452.9	978.8	355.5	199.2	115.7	474.5
Sinaloa	11,310.44	2.6%	6,712.0	1,488.8	690.0	1,044.4	340.6	196.8	193.0	644.8
Sonora	10,615.33	2.4%	6,302.8	1,417.7	410.4	989.5	346.6	280.6	212.0	655.7
Tabasco	10,175.83	2.3%	5,677.1	1,436.7	1,117.2	807.8	357.6	160.7	133.5	485.2
Tamaulipas	13,800.46	3.2%	8,604.5	1,800.1	689.3	1,258.9	373.0	256.2	173.5	644.8
Tlaxcala	5,438.90	1.3%	3,268.3	725.8	355.2	447.5	203.3	128.5	59.5	250.9
Veracruz	32,412.75	7.5%	18,739.6	3,154.4	4,599.7	2,866.4	899.1	332.6	282.5	1,538.6
Yucatán	8,464.75	1.9%	4,672.2	1,108.3	896.0	757.8	296.6	149.6	115.8	468.3
Zacatecas	8,458.24	1.9%	5,276.8	1,075.8	791.1	543.1	242.4	112.6	65.2	351.1

Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010.

Cabe comentar que el 42.0% de los recursos de este Fondo se distribuyó entre 7 entidades, correspondiéndole a Chiapas (4.7%), Distrito Federal (5.3%), Guerrero (5.0%), Jalisco (5.7%), México (11.3%), Oaxaca (4.1%) y Veracruz (5.9%).

A través del FAIS, se ejerció el 9.5% de los recursos del Ramo 33, que importó 41 mil 386.5 millones de pesos, los cuales tienen como destino principal obras

y acciones para el beneficio regional o intermunicipal en las entidades federativas.

El 55.7% de los recursos del FAIS se ministraron a 6 entidades federativas, Chiapas (11.2%), Guerrero (7.7%), México (8.4%), Oaxaca (9.4%), Puebla (7.9%) y Veracruz (11.1%). El resto de los recursos se distribuyó entre los demás estados, acorde al Índice Global

de Pobreza, conformando las denominadas “masas carenciales” a nivel hogar estatal y nacional.<sup>122</sup>

El 9.8% de los recursos del Ramo 33, se distribuyó a través del FORTAMUN-DF y se realiza en proporción directa al número de habitantes de acuerdo con la información estadística del INEGI,<sup>123</sup> importando 42 mil 417.9 millones de pesos, los cuales se destinaron principalmente al cumplimiento de sus obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y, a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública. El 45.4% del Fondo se distribuyó entre 6 entidades federativas: Distrito Federal (8.3%), Guanajuato (4.7%), Jalisco (6.5%), México (13.8%), Puebla (5.3%) y Veracruz (6.8%).

El 11.1% remanente de los recursos del Ramo 33, se distribuyó por medio de los cuatro Fondos restantes.

El 3.1% de los recursos del Ramo 33 se asignó por medio del FAM, para la asistencia social para la provisión directa de desayunos escolares, apoyos alimentarios a la población más vulnerable, de infraestructura educativa, para la construcción, equipamiento y rehabilitación de instalaciones de los niveles de educación básica y superior; ministrando 13 mil 475.5 millones de pesos, de los cuales el 27.2% de ellos se distribuyó entre 4 estados: Chiapas (6.5%), México (8.4%), Puebla (5.6%) y Veracruz (6.7%).

El 1.6% de los recursos del Ramo 33, se otorgó por medio del FASP, para el reclutamiento, capacitación y depuración de personal relacionado con la seguridad pública, adquisición de equipo de telecomunicaciones e informática, servicio nacional de emergencia, construcción, mejoras o ampliación de los centros de procuración e impartición de justicia y de los centros de readaptación social, instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y escuelas de policía; así como al seguimiento y evaluación de los programas relacionados, asignando a las entidades federativas 6 mil 916.8 millones de pesos.

<sup>122</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2010, aportaciones federales para entidades federativas y municipios, SHCP.

<sup>123</sup> *Idem*.

De los recursos ejercidos en un 19.1% se distribuyeron entre 3 estados: Distrito Federal (6.3%), México (8.0%) y Veracruz (4.8%).

El 1.1% de los recursos del Ramo 33, se ministraron a través del FAETA, destinados principalmente en servicios personales, entregándose a las entidades federativas 4 mil 706.3 millones de pesos.

El 29.3% de los recursos fueron distribuidos entre 4 estados: Chiapas (5.0%), Jalisco (5.3%), México (13.0%) y Veracruz (6.0%).

El 5.3% de los recursos del Ramo 33, se distribuyó por medio del FAFEF, para la infraestructura física, el saneamiento financiero y de pensiones, modernización de los registros públicos de la propiedad y de los sistemas de recaudación, fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, sistemas de protección civil, apoyo en la educación pública y para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquellos que combinen recursos públicos y privados, asignando a los estados 23 mil 176.5 millones de pesos.

Del total de este Fondo, el 38.4% se distribuyó entre 5 entidades federativas: Distrito Federal (7.1%), Jalisco (6.6%), México (13.2%), Puebla (4.9%) y Veracruz (6.6%).

#### — Recursos vía Convenios

Las dependencias y entidades, con cargo a sus presupuestos, transfieren a entidades federativas y municipios recursos federales con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales, por medio de la celebración de convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación.

Por la vía de convenios de descentralización, las entidades federativas recibieron 73 mil 400.7 millones de pesos, monto menor a lo programado en un 2.2% y en un 0.7% real. Del total el 77.3% se transfirió por la SEP; 20.1% por la SAGARPA y el resto 2.6% por la SEMARNAT.

Por otro lado, a través de convenios de reasignación, las Secretarías de Turismo y de Comunicaciones y Transportes, otorgaron 3 mil 121.3 millones de pesos,

cantidad mayor a la presupuestada en 66.7%, pero inferior en 36.8% real en relación con 2009.

— *Crecimiento económico regional*

La economía mexicana durante las últimas dos décadas ha observado un comportamiento cíclico, asociado a factores de carácter interno y externo, que principalmente tuvieron relación con la baja inversión pública en prácticamente todos los ámbitos de la economía, el desplazamiento de la política industrial, la creciente dependencia del mercado externo en sectores estratégicos para el país, la insuficiente capacidad del aparato productivo para generar la cantidad necesaria de empleos adecuadamente remunerados, el incremento alarmante de la delincuencia y la pérdida de competitividad, entre otros.

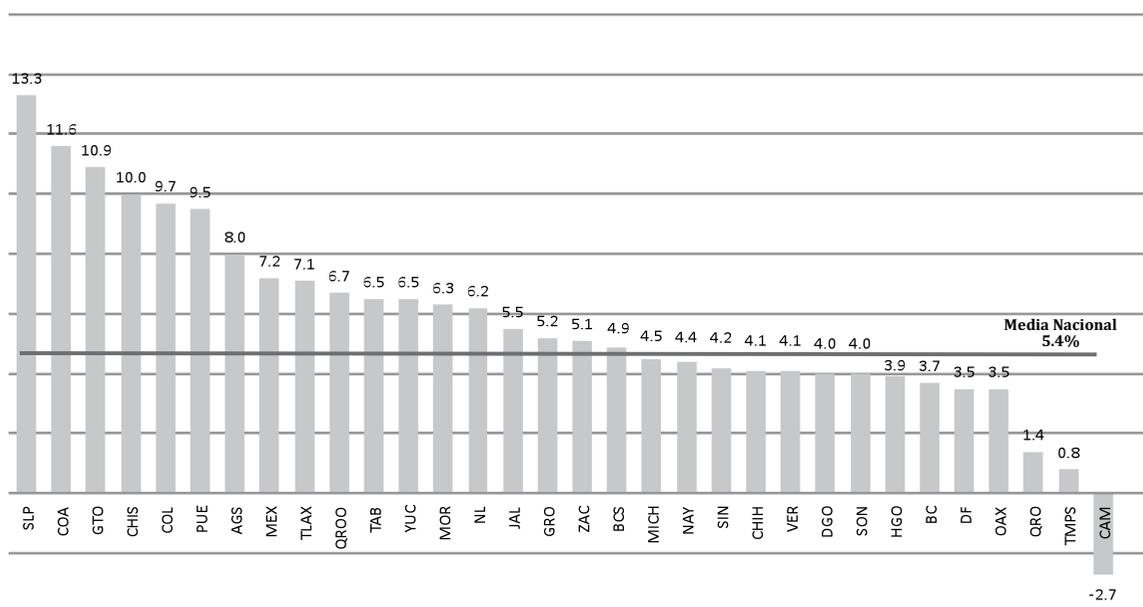
De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante 2010, la economía de México, medida por el Producto Interno Bruto (PIB), reportó un crecimiento del 5.4% en términos reales, la mayor tasa registrada desde 2000, aunque debe considerarse que se dio sobre una base de comparación muy baja ya que, en 2009, la economía nacional cayó 6.1%

Para hacer frente a la situación económica que afectó a los mercados internacionales durante el 2009, fueron adoptadas en el ejercicio 2010, una serie de medidas que permitieron que la recuperación de la economía nacional se trasladara casi en su totalidad a las diversas entidades federativas; sin embargo, la contribución de las mismas a la producción nacional, continuó registrando diferencias dando cuenta una vez más de los desequilibrios de la actividad económica en el país.

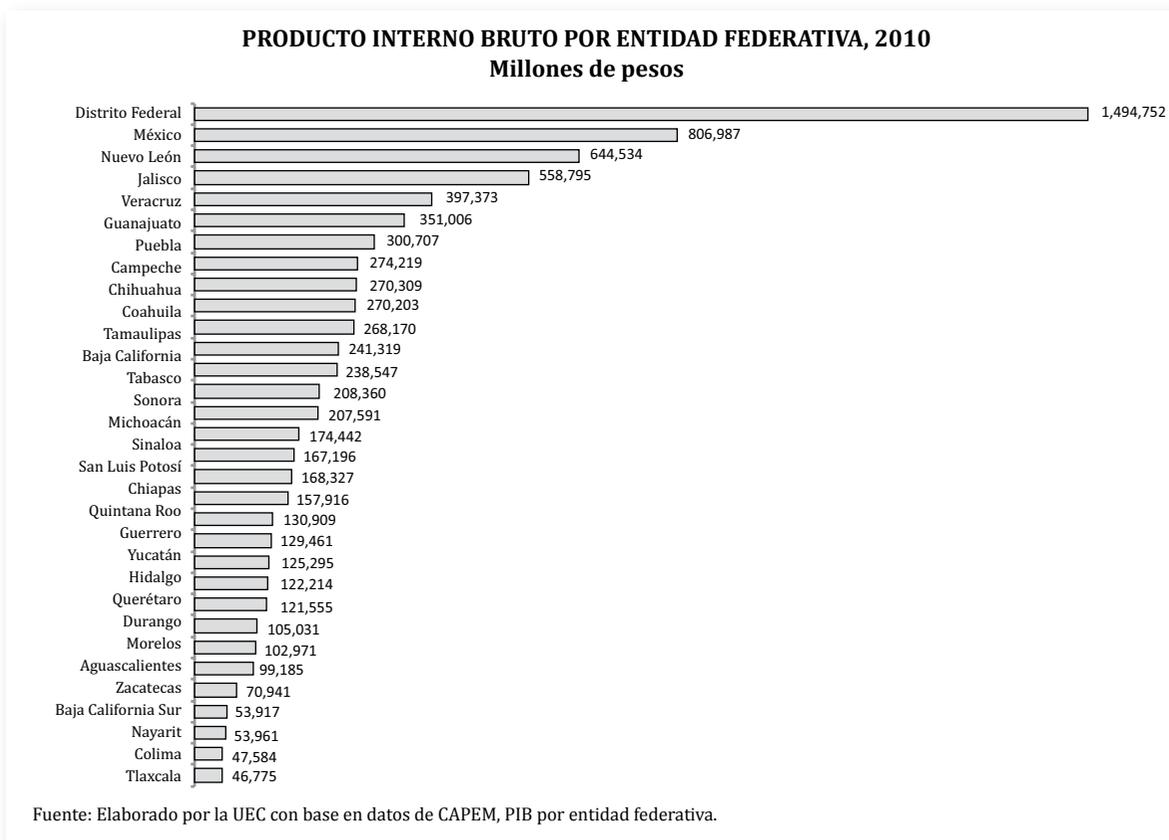
Cabe destacar que en ese año, únicamente el estado de Campeche experimentó una contracción de su PIB, del 2.7% en términos reales, en tanto que el resto de las entidades federativas registraron crecimientos que fueron desde el 0.8% en el caso de Tamaulipas, hasta el 13.3% en San Luis Potosí.

Del conjunto de entidades federativas, 15 de ellas registraron tasas de crecimiento por encima de la media nacional de 5.4%, destacando: San Luis Potosí (13.3%), Coahuila (11.6%), Guanajuato (10.9%), Chiapas (10.0%), Colima (9.7%), Puebla (9.5%), Aguascalientes (8.0%), Estado de México (7.2%), y Tlaxcala (7.1%).

**EVOLUCIÓN DEL PIB REGIONAL, 2010  
(VARIACIÓN % REAL)**



Fuente: Elaborado por la UEC, con base en datos del INEGI y estimaciones de CAPEM 2010.

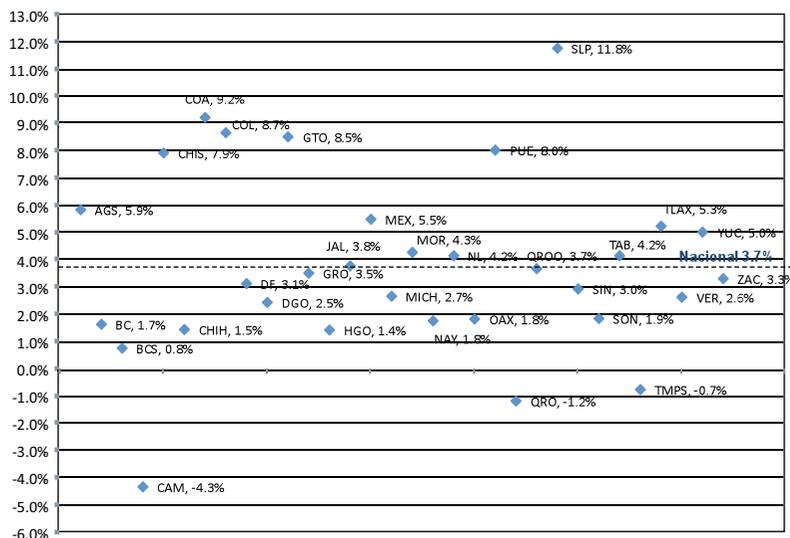


Durante 2010, la estructura económica regional se mantuvo concentrada en el D.F, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz.

Es de hacer notar que el Producto Interno del Distrito Federal, equivale al que en su conjunto generan las siguientes 14 entidades: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Yucatán y Zacatecas.

Durante el ejercicio 2010, el PIB por habitante, mostró un crecimiento del 3.7%, siendo 15 entidades federativas las que estuvieron por encima de la media nacional, destacando: Coahuila, Colima, Guanajuato y San Luis Potosí, que lo hicieron por arriba del 8.0%.

### PIB PER CÁPITA ESTATAL (variación % real 2010-2009)



Fuente: Elaborado por la UEC, con base en datos del SCNMI, INEGI, 2010, y CAPEM 2010.

Abajo del promedio nacional se ubicaron 14 entidades pero mostrando crecimiento; no obstante, 3 estados reflejaron resultados negativos: Tamaulipas -0.7%, Querétaro -1.2% y Campeche -4.3%.

En la gráfica siguiente, se pueden observar a detalle los resultados del PIB per cápita por entidad federativa.

— *Recuperación del empleo*

La estructura productiva del país es heterogénea, identificándose con facilidad regiones con mayor dinamismo que otras, sobre todo aquéllas cuya actividad económica está estrechamente ligada al sector externo. Consecuentemente, en estas regiones el impacto de la crisis de 2009 se resintió rápidamente, pero de igual forma fueron las que se recuperaron con mayor agilidad.

Conforme a las cifras oficiales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al cierre de 2010, se crearon 730 mil 348 nuevos puestos de trabajo netos en la economía formal y cotizantes ante el IMSS, lo que representa un aumento del 5.3% respecto al cierre de 2009.

Considerando la distribución del empleo por estados, el Distrito Federal, Jalisco, México y Nuevo León, son los que registran la mayor planta laboral en el país, lo que se asocia al tamaño de sus economías y por su vinculación con el sector externo. En 2010, estas entidades federativas aportaron el 42.4%, de las plazas de nueva creación.

A nivel de sectores de actividad, los que reportaron un mayor crecimiento fueron los siguientes: La industria de la transformación, con 274 mil 209; servicios con 178 mil 637 y el comercio con 136 mil 968. En conjunto, estas tres actividades aportaron más del 80% del total de los empleos creados en 2010.

TRABAJADORES ASEGURADOS PERMANENTES Y EVENTUALES AL IMSS, 2009-2010					
ENTIDAD	2009	2010		Lugar Nal.	% respecto al Nacional
	Trabajadores (miles)	Trabajadores (miles)	Var. %		
Agascalientes	198,617	204,733	3.1	19	1.4
Baja California	589,753	598,019	1.4	8	4.1
Baja California Sur	108,719	109,144	0.4	30	0.7
Campeche	120,643	125,517	4.0	28	0.9
Chiapas	185,191	195,431	5.5	20	1.3
Chihuahua	607,746	634,549	4.4	6	4.3
Coahuila	499,950	554,550	10.9	9	3.8
Colima	97,486	104,771	7.5	31	0.7
Distrito Federal	2,439,713	2,551,898	4.6	1	17.5
Durango	176,128	182,433	3.6	21	1.2
Guanajuato	591,264	628,390	6.3	7	4.3
Herrero	144,105	145,328	0.8	26	1.0
Hidalgo	153,691	164,152	6.8	24	1.1
Jalisco	1,196,291	1,250,370	4.5	2	8.6
México	1,132,450	1,198,633	5.8	3	8.2
Michoacán	314,998	324,186	2.9	15	2.2
Morelos	164,284	174,522	6.2	22	1.2
Nayarit	104,498	109,322	4.6	29	0.7
Nuevo León	1,097,895	1,174,839	7.0	4	8.0
Oaxaca	158,457	164,515	3.8	23	1.1
Puebla	415,401	439,248	5.7	12	3.0
Querétaro	309,556	342,218	10.6	14	2.3
Quintana Roo	256,299	267,106	4.2	18	1.8
San Luis Potosí	275,432	295,112	7.1	16	2.0
Sinaloa	362,030	374,222	3.4	13	2.6
Sonora	401,622	451,889	12.5	11	3.1
Tabasco	152,792	158,647	3.8	25	1.1
Tamaulipas	530,968	538,940	1.5	10	3.7
Tlaxcala	63,954	68,998	7.9	32	0.5
Veracruz	640,851	672,230	4.9	5	4.6
Yuacatán	264,964	274,910	3.8	17	1.9
Zacatecas	125,533	132,807	5.8	27	0.9
Total	13,881,281	14,611,629	5.3		100

1/ Con base en el número de asegurados al IMSS (Permanentes y eventuales).  
Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de INEGI, SCNM, 2010; Conapo; IMSS; y STPS 2010.

La crisis de 2009, trajo consigo cierta disminución en la calidad de los empleos, ya que el crecimiento, particularmente en las primeras etapas de la recuperación, se concentró en los puestos con salarios más bajos y la participación del sector informal en el empleo aumentó, lo cual es típico de los periodos de recesión.

De la misma forma, se aprecia que de los empleos generados en 2010, el 70.1% corresponde a trabajadores permanentes y el 29.9% a eventuales urbanos.

— Dimensiones de pobreza en los Estados

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es la institución oficial de medir los niveles de pobreza en el país. Durante 2010, CONEVAL modificó la metodología para medir la pobreza, la cual consideró 2 situaciones de ingreso: *La línea de bienestar*, que se determinó como la suma del costo de la canasta alimentaria y la no alimentaria (\$2,114.00 mensuales por persona en áreas urbanas y de \$1,329.00 en áreas rurales), y *la línea de bienestar mínimo*, la cual es igual al costo de la canasta alimentaria (\$978.00 mensuales por persona en áreas urbanas y de \$684.00 en áreas rurales).

Con esta nueva metodología, los números de la pobreza en México cambian notablemente, toda vez que con la anterior metodología, dentro del periodo correspondiente de 2006 al año 2010, la incidencia de la pobreza patrimonial<sup>124</sup> habría aumentado en 12.2 millones de personas al pasar de 42.7% a 51.3% de la población total, es decir de 45.5 a 57.7 millones de personas, tal como se comentó en el Cuaderno de Evaluación Sectorial No. 4 referente a la evaluación de la fiscalización en entes vinculados con funciones de Desarrollo Social.

Sin embargo, con la nueva metodología, entre 2008 y 2010 la población en pobreza en el país aumentó de 44.5% a 46.2%, que corresponde a un incremento de 48.8 a 52.0 millones de personas. En el periodo señalado, en el contexto de la crisis económica, se redujo el ingreso real de los hogares, especialmente

<sup>124</sup> Pobreza Patrimonial, es la población que puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, pero su ingreso per cápita no le permite adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte.

**MEDICIÓN DE LA POBREZA, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2010**

Entidad federativa	Pobreza					
	Porcentaje		Miles de personas		Carencias	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
<b>Nacional</b>	<b>44.5</b>	<b>46.2</b>	<b>48,837.8</b>	<b>51,993.4</b>	<b>2.7</b>	<b>2.5</b>
Aguascalientes	37.8	38.2	431.3	454.2	2.0	1.9
Baja California	26.4	32.1	799.5	1,017.5	2.1	2.2
Baja California Sur	21.4	30.9	127.9	199.4	2.3	2.3
Campeche	45.4	50.0	362.8	413.1	2.6	2.6
Coahuila	32.9	27.9	876.9	770.4	2.0	1.9
Colima	27.4	34.7	173.1	226.6	1.9	2.0
Chiapas	77.0	78.4	3,573.4	3,777.7	3.1	2.9
Chihuahua	32.4	39.2	1,083.5	1,338.4	2.6	2.1
Distrito Federal	28.0	28.7	2,453.6	2,525.8	2.2	2.1
Durango	48.7	51.3	780.3	840.6	2.5	2.2
Guanajuato	44.2	48.5	2,365.0	2,673.8	2.5	2.3
Guerrero	68.4	67.4	2,282.3	2,286.4	3.4	3.2
Hidalgo	55.0	54.8	1,423.3	1,466.2	2.8	2.5
Jalisco	36.9	36.9	2,646.8	2,718.3	2.3	2.2
México	43.9	42.9	6,498.8	6,533.7	2.6	2.5
Michoacán	55.6	54.7	2,384.7	2,383.6	3.0	2.7
Morelos	48.9	43.6	849.4	776.2	2.4	2.3
Nayarit	41.8	41.2	441.1	449.0	2.2	2.2
Nuevo León	21.6	21.1	971.1	986.1	2.3	2.0
Oaxaca	61.8	67.2	2,310.4	2,557.5	3.5	3.0
Puebla	64.7	61.0	3,661.1	3,534.1	3.0	2.7
Querétaro	35.4	41.4	618.8	760.1	2.3	2.2
Quintana Roo	34.0	34.5	420.3	463.2	2.5	2.2
San Luis Potosí	51.2	52.3	1,296.6	1,353.2	2.8	2.5
Sinaloa	32.5	36.5	886.2	1,009.9	2.5	2.2
Sonora	27.3	33.8	705.1	902.6	2.4	2.4
Tabasco	53.8	57.2	1,171.0	1,283.7	2.4	2.5
Tamaulipas	34.2	39.4	1,083.0	1,290.3	2.2	2.1
Tlaxcala	59.8	60.4	677.5	710.8	2.3	2.1
Veracruz	51.3	58.3	3,855.0	4,454.8	3.1	2.8
Yucatán	46.7	47.9	887.7	937.0	2.7	2.4
Zacatecas	50.4	60.2	740.3	899.0	2.3	2.1

Fuente: Elaborado por la UEC, con base en estimaciones del CONEVAL, MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Nota: Las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por el INEGI.

en las áreas urbanas. Asimismo, se incrementó la población que carece de acceso a la alimentación.

El CONEVAL considera pobres a quienes tienen al menos una carencia social y un ingreso menor a la línea de bienestar; por ello, entre 2008 y 2010, en México, el porcentaje de población que cuenta con ingresos inferiores a la línea de bienestar aumentó de 48.8% a 52.0%; de igual manera, el porcentaje con un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo se incrementó de 16.7% a 19.4%.

A nivel regional, los estados que aumentaron el número de personas en situación de pobreza de 2008 a 2010, fueron: Veracruz, de 3.9 a 4.5 millones de personas pobres; Guanajuato, de 2.4 a 2.7 millones; Oaxaca, de 2.3 a 2.6 millones; Chihuahua y Tamaulipas de 1.1 a 1.3 millones, y Baja California, donde aumentó de 800 mil a un millón el número de personas pobres.

Por otro lado, considerando la clasificación del CONEVAL, en lo que se refiere a la población en pobreza extrema, es decir, aquella que presenta tres o más carencias sociales y un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo, el porcentaje de personas en pobreza extrema entre 2008 y 2010, disminuyó en 0.2%, ya que pasó de 10.6% a 10.4% de la población nacional. No obstante, en cuanto al número de personas, ésta aumentó en 38 mil personas en dicho periodo.

Las entidades federativas que tuvieron las mayores reducciones entre 2008 y 2010 fueron Chiapas, que pasó de 1.7 a 1.6 millones de personas en dicha situación; Puebla, mostró una reducción de un millón a 864 mil personas, y Michoacán, transitó de 649 mil a 551 mil pobres extremos. En contraste, las entidades con mayores aumentos fueron Veracruz (de 1.2 a 1.4

### MEDICIÓN DE LA POBREZA, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2010

Entidad federativa	Pobreza extrema					
	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
<b>Nacional</b>	<b>10.6</b>	<b>10.4</b>	<b>11,674.7</b>	<b>11,713.0</b>	<b>3.9</b>	<b>3.7</b>
Aguascalientes	4.1	3.6	46.6	42.5	3.5	3.3
Baja California	3.4	3.1	102.7	99.7	3.4	3.4
Baja California Sur	2.7	4.6	16.0	29.6	3.6	3.6
Campeche	10.7	12.0	85.8	99.2	3.8	3.7
Coahuila	3.2	2.9	84.0	80.4	3.4	3.4
Colima	1.5	2.1	9.8	13.6	3.3	3.6
Chiapas	35.6	32.8	1,652.5	1,580.6	3.9	3.8
Chihuahua	6.6	6.6	221.9	225.9	4.2	3.7
Distrito Federal	2.1	2.2	188.0	191.6	3.5	3.5
Durango	11.4	10.2	182.6	166.7	3.7	3.6
Guanajuato	7.9	8.1	423.9	445.2	3.6	3.5
Guerrero	31.3	28.8	1,046.0	977.2	4.1	4.0
Hidalgo	15.1	12.3	390.8	330.0	3.7	3.6
Jalisco	4.5	4.9	319.4	362.2	3.6	3.6
México	6.9	8.1	1,025.8	1,240.0	3.7	3.6
Michoacán	15.1	12.7	649.3	551.2	4.0	3.7
Morelos	7.9	6.2	137.0	109.6	3.5	3.6
Nayarit	6.1	7.6	64.4	83.0	3.6	3.8
Nuevo León	2.6	1.9	117.4	87.1	3.6	3.4
Oaxaca	27.7	26.6	1,035.6	1,013.5	4.2	3.9
Puebla	18.3	14.9	1,033.9	863.8	3.9	3.8
Querétaro	5.3	6.9	93.4	125.8	3.7	3.6
Quintana Roo	6.9	4.7	85.4	63.5	3.7	3.6
San Luis Potosí	15.2	14.7	385.4	380.4	3.8	3.7
Sinaloa	4.5	5.1	121.8	140.8	3.8	3.6
Sonora	4.3	5.2	112.1	139.4	3.7	3.8
Tabasco	13.1	11.0	285.7	247.3	3.6	3.6
Tamaulipas	5.0	5.5	158.2	181.2	3.5	3.6
Tlaxcala	8.9	9.2	100.3	108.6	3.6	3.4
Veracruz	16.0	18.1	1,203.3	1,386.4	4.0	3.7
Yucatán	8.2	9.8	156.1	191.0	3.8	3.8
Zacatecas	9.5	10.4	139.7	155.7	3.6	3.5

Fuente: Elaborado por la UEC, con base en estimaciones del CONEVAL, MCS-ENIGH 2008 y 2010.  
Nota: Las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por el INEGI.

millones); el Estado de México (de 1.0 a 1.2 millones), y Jalisco (de 319 mil a 362 mil personas en situación de pobreza extrema).

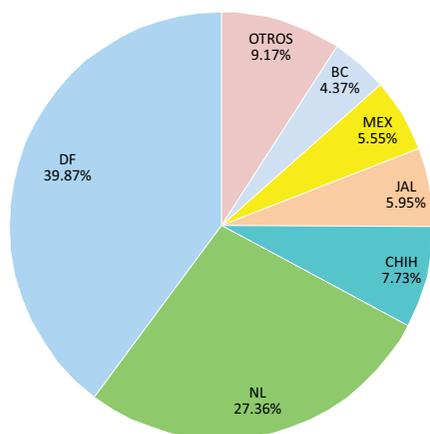
— *Limitada recuperación de la inversión extranjera directa*

Durante el 2010, la Inversión Extranjera Directa (IED), logró un incremento de 21.8%, pasando de 15 mil 333.8 millones de dólares en 2009 a 18 mil 679.3 millones de dólares en 2010, revirtiendo con ello la contracción que generó la crisis mundial de 2009 del 41.7%.

Regionalmente, la recuperación de la IED, destacó de forma particular en los estados de Nuevo León y San Luis Potosí, que la triplicaron con relación a 2009.

Es de señalar que sólo seis entidades federativas concentraron el 91% de la inversión extranjera:

**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA %, 2010**



Fuente: Elaborado por la UEC, con base en datos de la Secretaría de Economía.

el Distrito Federal (39.9%), Nuevo León (27.4%), Chihuahua (7.7%), Jalisco (6.0%), estado de México (5.6%), y Baja California (4.4%).

— *Indicadores de competitividad regional*

Como se ha señalado, las políticas públicas, así como los entornos nacional e internacional, afectan de muy diversas maneras las condiciones económicas y sociales de las entidades federativas.

La competitividad entre regiones está claramente determinada por la ubicación geográfica, su orografía e hidrografía, la densidad poblacional, el grado de educación de sus habitantes, la dotación de infraestructura, las comunicaciones con que cuenta y los servicios, por referir sólo algunos.

Los indicadores señalados en el cuadro que antecede, posicionan al Distrito Federal como el primero en competitividad, el segundo en población, así como el primero en cuanto a empleo se refiere.

En similares circunstancias se encuentra Nuevo León, ya que es la segunda entidad más competitiva del país, el cuarto en empleo, aunque ocupa el tercer lugar en deuda pública.

Por otra parte, no obstante que el estado de México se ubica en el lugar vigésimo octavo en competitividad, es el más poblado del país, el tercero en términos de generación de empleo, el cuarto en captación de remesas, el primer lugar en recursos federalizados (asociándose en gran medida al factor población), aunque en PIB per cápita, ocupa la posición vigésimo segunda, situación en buena medida relacionada con su densidad demográfica.

Es de destacar la relación inversa que se da entre los índices de productividad y de pobreza en estados como Oaxaca, que se ubica en la última posición en términos de competitividad, agravando su condición al situarse en el penúltimo lugar en PIB per cápita, y tercer lugar en pobreza; Guerrero que ocupa el segundo lugar en pobreza, el trigésimo primero en competitividad estatal y el antepenúltimo lugar en PIB per cápita; y Chiapas que ocupa el primer lugar en pobreza y el trigésimo en competitividad estatal y sin embargo ocupa el décimo noveno en PIB per cápita.

INDICADORES COMPARADOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2010									
ENTIDAD	POSICIÓN A NIVEL NACIONAL								
	Población <sup>1/</sup>	PIB <sup>2/</sup>	PIB per Cápita <sup>3/</sup>	Índice de Competitividad Estatal <sup>4/</sup>	Empleo <sup>5/</sup>	Remesas <sup>6/</sup>	Pobreza <sup>7/</sup>	Deuda Pública <sup>8/</sup>	Recursos Federalizados <sup>9/</sup> (Ramos 28 y 33)
Aguascalientes	27	27	8	5	19	22	22	23	29
Baja California	14	12	11	6	8	20	28	11	15
Baja California Sur	32	29	7	7	30	32	29	26	32
Campeche	30	8	2	12	28	31	13	31	27
Chiapas	7	18	19	30	20	26	1	13	5
Chihuahua	11	9	1	9	6	27	21	28	14
Coahuila	16	10	21	4	9	13	31	14	19
Colima	31	31	32	15	31	17	25	7	31
Distrito Federal	2	1	3	1	1	9	30	1	2
Durango	24	25	15	21	21	18	12	21	22
Guanajuato	6	6	17	22	7	2	14	15	7
Guerrero	12	20	30	31	26	8	2	20	11
Hidalgo	17	23	28	27	24	10	9	19	18
Jalisco	4	4	12	14	2	3	23	4	4
México	1	2	22	28	3	4	17	2	1
Michoacán	9	15	26	25	15	1	10	9	10
Morelos	23	26	20	16	22	14	16	29	25
Nayarit	29	30	25	23	29	21	19	22	28
Nuevo León	8	3	4	2	4	24	32	3	8
Oaxaca	10	21	31	32	23	6	3	18	9
Puebla	5	7	23	24	12	5	4	12	6
Querétaro	22	24	13	3	14	19	18	25	24
Quintana Roo	26	19	5	13	18	30	26	10	26
San Luis Potosí	19	17	14	17	16	11	11	17	20
Sinaloa	15	16	18	10	13	15	24	16	17
Sonora	18	14	10	11	11	23	27	6	16
Tabasco	20	13	6	29	25	29	8	24	13
Tamaulipas	13	11	9	8	10	16	20	8	12
Tlaxcala	28	32	29	19	32	25	5	32	30
Veracruz	3	5	24	26	5	7	7	5	3
Yucatán	21	22	16	18	17	28	15	27	21
Zacatecas	25	28	27	20	27	12	6	30	23

1/ Con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.

2/ Con base en INEGI / CAPEM-OEF (Oxford Economics Forecasting) Producto Interno Bruto (Millones de pesos constantes a precios básicos de 2003).

3/ Datos del Censo de Población y Vivienda 2010; INEGI; y del CONAPO.

4/ Con base en datos del IMCO 2010.

5/ Con base en el número de asegurados al IMSS (Permanentes y eventuales).

6/ Ingresos por Remesas Familiares, Banco de México (sujetas a revisiones posteriores).

7/ Con base en el número de carencias determinadas por el Coneval.

8/ Registra las obligaciones financieras de las entidades, SHCP (Cuenta Pública 2010).

9/ Mide los Ingresos percibidos por el estado en ambos ramos, SHCP (Cuenta Pública 2010).

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de INEGI, SCN, 2010; Conapo; IMSS; Banxico; Coneval; IMCO y SHCP; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010.

— El creciente problema de la Deuda Pública Estatal

En cumplimiento a lo señalado en el Reglamento del Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, los mismos deben informar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación.

La SHCP dio a conocer el Plan Anual de Financiamiento para 2011 (PAF11) en el mes de diciembre de 2010 el cual contempló las principales líneas de acción a seguir para el manejo de la deuda. Entre otros aspectos importantes, contempla que la política de deuda seguirá mejorando su estructura y fomentando un mayor desarrollo y eficiencia en los mercados financieros locales.

Con base en la información de la SHCP y considerando el periodo de revisión que corresponde al ejercicio 2010, se aprecia que el saldo de la deuda pública de las entidades federativas continuó la tendencia ascendente que se registra desde los años noventa, pero a partir de 2007 se observa un crecimiento acelerado.

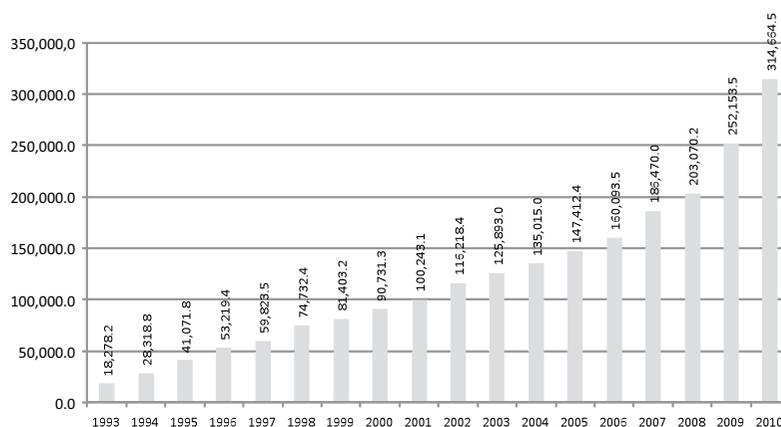
Al cierre de 2010, el saldo de las obligaciones financieras de las entidades federativas se ubicó en 314 mil 664.5 millones de pesos, lo que representó un incremento del 19.5% en términos reales en comparación con diciembre de 2009.

Esto significa que entre 2007 y 2010, la deuda pública de las entidades federativas aumentó un 12.9% en términos reales, situación asociada al incremento registrado en la mayoría de las entidades federativas.

Seis entidades federativas presentaron los mayores saldos de deuda pública: Distrito Federal con obligaciones por 52 mil 578.5 millones de pesos, Estado de México con 38 mil 249.7 millones de pesos,

Nuevo León con 33 mil 971.5 millones de pesos, Jalisco con 22 mil 122.9 millones de pesos, Veracruz con 21 mil 499.9 millones de pesos y Sonora con 17 mil 287.4 millones de pesos. En su conjunto, acumularon una deuda de 185 mil 709.9 millones de pesos, lo cual significó el 59% del total de la Deuda Pública de las entidades del país. Las 26 entidades restantes concentraron 128 mil 954.6 millones de pesos (41.0%).

**EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1993-2010 (Millones de pesos)**



Fuente: Elaborado por la UEC, con información de la SHCP.

Al analizar el comportamiento de la deuda pública durante 2010, se puede observar que su incremento se asoció en buena medida a una política agresiva de contratación de créditos en ciertos estados, destacando Coahuila que cuadruplicó su deuda al pasar de 1,561.6 millones de pesos en 2009 a 8,267.1 millones de pesos en 2010 (429.4%); Morelos de 346.2 millones de pesos en 2009 a 1,269.6 millones de pesos en 2010 (266.7%); Quintana Roo de 3,743.2 millones de pesos en 2009 a 10,037.2 millones de pesos en 2010 (168.1%); y Veracruz de 9,331.2 millones de pesos en 2009 a 21,499.9 millones de pesos en 2010 (130.4%). Debe señalarse, sin embargo, que en términos de monto, el caso más alarmante es Veracruz, seguido de Coahuila, Quintana Roo y Sonora.

**EVOLUCIÓN DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS POR ENTIDAD FEDERATIVA 2009-2010**  
(Millones de pesos)

No.	Entidad	2009	2010	Var. 10/09 (%)	TMAC 2005- 2010 (%)	No.	Entidad	2009	2010	Var. 10/09 (%)	TMAC 2005- 2010 (%)
<b>Total</b>		<b>252,153.5</b>	<b>314,664.5</b>	<b>24.8</b>	<b>16.3</b>	<b>Total</b>		<b>252,153.5</b>	<b>314,664.5</b>	<b>24.8</b>	<b>16.3</b>
1	Coahuila	1,561.6	8,267.1	429.4	91.2	17	Jalisco	20,163.4	22,122.9	9.7	22.1
2	Tamaulipas	6,637.4	10,069.8	51.7	58.4	18	Baja California	8,895.2	9,490.8	6.7	19.3
3	Oaxaca	4,483.8	4,615.4	2.9	56.5	19	Aguascalientes	2,816.1	2,603.1	-7.6	18.6
4	Nayarit	2,215.7	3,150.9	42.2	54.0	20	Zacatecas	572.8	682.0	19.1	18.3
5	Veracruz	9,331.2	21,499.9	130.4	44.1	21	Chihuahua	13,183.0	12,547.0	-4.8	17.8
6	Campeche	0.0	328.6	n.a.	42.6	22	San Luis Potosí	4,580.1	4,823.5	5.3	17.6
7	Chiapas	9,215.0	8,236.2	-10.6	42.2	23	Colima	1,270.0	1,303.9	2.7	17.1
8	Quintana Roo	3,743.2	10,037.2	168.1	39.1	24	Guerrero	3,140.8	3,794.9	20.8	13.7
9	Guanajuato	6,410.0	7,632.2	19.1	32.2	25	Hidalgo	3,909.2	4,022.9	2.9	10.3
10	Michoacán	7,770.9	10,069.5	29.6	29.3	26	Durango	3,643.7	3,697.7	1.5	6.3
11	Tabasco	1,962.7	2,233.2	13.8	26.4	27	Morelos	346.2	1,269.6	266.7	6.3
12	Baja California Sur	2,015.4	2,030.8	0.8	26.1	28	Querétaro	2,355.8	2,219.8	-5.8	5.2
13	Yucatán	2,076.1	1,844.3	-11.2	24.9	29	Distrito Federal	47,529.5	52,578.5	10.6	3.9
14	Puebla	6,501.8	9,104.7	40.0	24.7	30	México	33,017.5	38,249.7	15.8	3.7
15	Sonora	11,258.2	17,287.4	53.6	24.7	31	Sinaloa	4,476.5	4,879.3	9.0	3.2
16	Nuevo León	27,070.7	33,971.5	25.5	23.7	32	Tlaxcala	0.0	0.0	n.a.	0.0

n.a. No aplica.

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la SHCP.

En el supuesto contrario se encuentran Campeche, que fue la entidad de menor saldo registrado (328.6 millones de pesos), y el estado de Tlaxcala, el cual en cumplimiento de su legislación local, al cierre de cada ejercicio, debe mantener en cero el saldo de sus obligaciones financieras.

Es importante señalar que el importe de las obligaciones contraídas por una entidad no se constituye en un indicador relevante o único, ni debe considerarse exclusivamente para determinar la viabilidad o el riesgo que representa la deuda para un estado de la República, sino que el análisis debe contemplar diversas variables que permitan ampliar el panorama y otorgar una visión clara y objetiva de la situación financiera de las entidades federativas del país.

Considerando lo antes expuesto y a pesar de que entidades como el Estado de México y Jalisco tienen elevados niveles de deuda, su situación se equilibra al

tomar en cuenta que ambas entidades han mostrado una tendencia moderada de crecimiento y que, en relación con variables como Participaciones Federales o su Producto Interno Bruto, se ubican en niveles intermedios.

Por el contrario, hay entidades que incluso con pasivos inferiores tienen mayores presiones financieras; en dicho supuesto se encuentran Sonora, Quintana Roo y Chihuahua, en los que la deuda representa entre el 100% y el 176.3% de las Participaciones Federales. Algunos otros, como el D.F. y Nuevo León registran deudas equivalentes al 100.1% y 166.3% de las Participaciones Federales, respectivamente, de acuerdo con datos de la SHCP.

Sobre el particular se debería evaluar por parte de los órganos de fiscalización de las legislaturas locales, el destino de los recursos captados por endeudamiento y verificar que su ejercicio se haya constreñido a lo señalado por la Ley.

**OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS**  
**Relación entre las obligaciones financieras y las participaciones en ingresos federales por Entidad Federativa**  
**(Relación %)**

Entidad	Deuda/Participaciones										Diferencia
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 - 09
<b>T O T A L</b>	<b>50.3</b>	<b>52.9</b>	<b>54.7</b>	<b>54.5</b>	<b>51.3</b>	<b>48.7</b>	<b>56.1</b>	<b>50.7</b>	<b>59.9</b>	<b>72.0</b>	<b>12.1</b>
Aguascalientes	9.2	13.7	28.0	21.0	33.8	24.1	57.8	51.7	59.5	54.00	-5.5
Baja California	31.7	33.1	38.7	46.2	48.3	49.1	60.8	54.8	74.2	76.59	2.4
Baja California Sur <sup>1/</sup>	54.8	48.5	40.2	34.4	32.6	27.9	26.4	25.6	67.7	67.94	0.2
Campeche	3.6	0.9	0.0	0.8	2.0	0.0	1.7	0.7	0.0	5.84	5.8
Coahuila <sup>2/</sup>	14.4	11.8	4.8	4.8	4.9	5.2	6.0	18.8	15.5	78.20	62.7
Colima	15.3	21.0	27.8	23.5	26.2	35.2	34.7	35.7	41.0	42.25	1.3
Chiapas <sup>3/</sup>	12.5	10.8	10.3	11.3	12.7	6.8	45.6	44.0	54.3	47.11	-7.2
Chihuahua <sup>2/ 4/</sup>	23.3	24.3	20.8	19.3	16.1	73.4	70.1	53.9	108.3	100.13	-8.2
Distrito Federal <sup>5/</sup>	127.6	137.1	152.2	144.7	124.7	99.7	101.8	91.0	92.6	100.05	7.5
Durango	47.0	44.6	57.7	82.7	75.4	61.4	62.4	60.2	66.7	65.57	-1.1
Guanajuato	8.0	7.9	13.9	17.2	18.3	16.1	25.6	24.5	39.9	45.26	5.4
Guerrero <sup>2/</sup>	37.1	32.9	41.0	46.8	33.6	34.8	33.4	20.9	34.9	39.83	4.9
Hidalgo	12.6	17.7	31.5	28.5	47.7	40.3	40.1	32.2	48.3	48.38	0.1
Jalisco	41.7	44.6	42.8	40.8	47.2	42.0	39.1	47.8	74.7	78.77	4.1
México <sup>6/</sup>	123.8	126.7	116.5	107.6	98.1	83.0	82.5	69.4	65.3	71.59	6.3
Michoacán <sup>2/ 7/</sup>	3.1	2.3	24.4	21.0	33.8	29.2	67.8	56.0	61.7	75.40	13.7
Morelos	16.0	15.0	24.3	23.5	22.1	15.3	13.7	8.6	5.8	20.38	14.6
Nayarit	6.6	4.5	4.3	11.3	13.0	17.2	19.5	38.5	50.8	70.93	20.1
Nuevo León <sup>8/</sup>	95.9	87.2	81.7	84.5	88.3	107.8	107.4	95.0	135.8	166.28	30.5
Oaxaca <sup>9/</sup>	4.8	6.0	10.2	9.3	7.0	19.1	53.4	45.7	42.3	41.34	-1.0
Puebla	13.1	11.9	30.8	31.9	27.1	26.1	48.0	39.5	38.2	49.89	11.7
Querétaro	44.1	41.0	37.1	36.9	35.1	30.8	32.1	28.6	32.5	31.03	-1.5
Quintana Roo <sup>2/</sup>	47.0	58.2	59.2	69.2	53.5	43.9	53.0	52.0	66.7	176.34	109.6
San Luis Potosí	21.2	35.2	28.0	60.0	41.3	45.3	44.1	37.3	57.5	57.74	0.2
Sinaloa <sup>2/</sup>	56.3	63.8	56.0	54.5	62.1	52.7	56.5	46.1	42.4	44.31	1.9
Sonora	82.9	76.5	79.5	72.9	66.2	61.8	67.4	95.0	89.0	132.77	43.8
Tabasco	6.2	5.5	5.0	4.0	5.1	4.4	35.0	13.5	12.1	13.51	1.4
Tamaulipas <sup>2/ 10/</sup>	10.9	6.5	10.6	17.3	11.4	7.7	12.4	11.6	49.4	71.06	21.7
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0	6.5	5.6	6.5	0.0	0.0	0.00	0.0
Veracruz <sup>2/ 11/</sup>	9.0	21.4	13.8	25.3	21.6	30.1	37.1	39.8	37.9	82.72	44.8
Yucatán	4.1	17.1	23.7	18.8	13.8	13.8	8.7	11.2	29.4	26.30	-3.1
Zacatecas	0.4	7.5	13.2	12.0	8.3	5.0	3.1	12.0	9.9	11.28	1.4

Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y algunas otras obligaciones reportadas por las Entidades Federativas. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales. Las cifras pueden variar debido al redondeo.

1./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno de Baja California Sur incluye 941.6 millones de pesos garantizados principalmente con el Impuesto sobre Nómina a través de un fideicomiso.

2./ Incluye estimaciones de saldo de algunos créditos.

3./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del estado de Chiapas incluye dos emisiones con ingresos derivados de la recaudación del Impuesto sobre Nóminas.

4./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del estado de Chihuahua incluye cinco emisiones en bonos carreteros, garantizados con fuente de pago propia, diferente de las participaciones federales y se incluye el saldo de las emisiones bursátiles registradas entre 1993 y 2005.

5./ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Distrito Federal incluye nueve emisiones bursátiles garantizadas con participaciones

6./ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de México incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos futuros del Instituto de la Función Registral del Estado de México (IFREM)

7./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del estado de Michoacán incluye una emisión garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas.

8./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del estado de Nuevo León incluye tres emisiones del Gobierno del Estado garantizada con ingresos propios, una emisión del Instituto de Control Vehicular, y otra emisión de la Red Estatal de Autopistas con fuente de pago propia.

9./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del estado de Oaxaca incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas y de los ingresos por derechos vehiculares.

10./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del estado de Tamaulipas incluye 6 mil millones de pesos garantizados con el Impuesto sobre Nóminas a través de Fideicomiso.

11./ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del estado de Veracruz incluye cuatro emisiones garantizadas con ingresos derivados del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y participaciones.

Fuente: Elaborado por la UEC con información de la SHCP (Cuenta de la Hacienda Pública Federal).

### 3.2 Resultados relevantes de auditorías

Sobre la base de los trabajos de análisis que llevó a cabo la CVASF en torno al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, llamaron la atención diversas auditorías practicadas por la ASF, cuyos hallazgos dan cuenta de los temas y problemas que enfrentan los entes auditados.

De manera particular, a través de cinco Cuadernos de Evaluación Sectorial que se realizaron con el apoyo de la Unidad de Evaluación y Control, se pudieron agrupar las auditorías practicadas por la ASF para evaluar tanto el trabajo de fiscalización como los resultados de la gestión gubernamental en cinco grupos: sector hacendario, funciones de gobierno, funciones de desarrollo social, funciones de desarrollo económico, y auditorías a recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios.

#### 3.2.1 Función Hacendaria

Destacan como resultados relevantes de las auditorías practicadas a los entes vinculados con el Sector Hacienda, los siguientes:

##### — Finanzas Públicas

- *Resultados de crecimiento y empleo.* No obstante que se registró un crecimiento económico de 5.4% en el ejercicio 2010, el crecimiento promedio para el periodo 2007-2010 fue de sólo 1.8%, por lo que el avance en las metas de empleo establecidas en el PRONAFIDE fue de apenas 41.7%, situación que se agrava por la precariedad de los empleos generados, en el que se destaca que el coeficiente que indica las plazas eventuales por cada 100 permanentes se deterioró en los últimos cuatro años, al pasar de 21 en el 2007 a 64 en el 2010.
- *Evolución de la Posición Fiscal.* Otro resultado relevante es el deterioro de la posición fiscal del sector público, debido a que los ingresos ordinarios se incrementaron a una tasa media anual de 1.1% real entre 2007 y 2010, mientras que el gasto neto pagado lo hizo en 5.2% real en el mismo periodo.
- *Baja carga fiscal.* Pese a la existencia de importantes ingresos excedentes, se mantiene estacionaria la carga fiscal del país en 17.5% del PIB. Este estancamiento se debe, entre otros factores, a lo siguiente: a) devoluciones tributarias a Grandes Contribuyentes cuyo monto por 174 mil 228.8 millones de pesos para el 2010 representó 75.5% de los recursos reintegrados a los contribuyentes, b) elevados gastos fiscales cuyo monto representó en 2010 4.2% del PIB, y c) elusiones tributarias, destacando la relacionada con la contratación de grandes contribuyentes de empresas de *outsourcing* bajo el esquema de sustitución laboral.
- *Ingresos excedentes e infraestructura.* En el ámbito de los ingresos excedentes, la recaudación por concepto de derechos de hidrocarburos que se destina a proyectos de inversión tiene una aplicación marginal a los capítulos de inversión y obra pública 5000 y 6000. En el 2010, únicamente 3.5 centavos de cada peso ejercido se aplicó a esos capítulos de gasto.
- *Estructura del gasto corriente.* El gasto programable está sesgado al gasto corriente (74.7% del gasto total programable).
- *Reasignaciones presupuestarias.* Las ampliaciones y reducciones presupuestarias durante el 2010 ascendieron a 549 mil 841 millones de pesos, monto que significó 17.3% del gasto neto presupuestario.
- *Aplicación de subejercicios y ahorros presupuestarios.* La SHCP no presentó información sobre la aplicación de subejercicios por 8 mil 615.5 millones de pesos y tampoco presentó evidencia del destino de 27 mil 249.9 millones de pesos derivados de ahorros presupuestarios.
- *Financiamiento al déficit del ISSSTE mediante reasignaciones presupuestarias.* 24 mil 311 millones de pesos enterados a la TESOFE por NAFIN, se destinaron a financiar el déficit del ISSSTE en materia de pensiones y jubilaciones. La SHCP retiró del Fideicomiso para el financiamiento de las obligaciones del Gobierno Federal asociadas al cumplimiento de la Ley del ISSSTE (FLISSSTE) 14 mil 622.8 millones de pesos para atender déficit del ISSSTE.

- *Costo del rescate bancario y procesos de liquidación.* Al cierre de 2010, el costo del rescate bancario ascendió a 1.72 billones de pesos (vs. 1.64 billones de pesos en el 2009). Al cierre de 2010, el total del pasivo del IPAB ascendió a 835 mil 624.0 millones de pesos. La ASF reitera su recomendación para que la deuda del IPAB se convierta en deuda pública. Persisten revisiones a procesos de liquidación de instituciones financieras, debido al incumplimiento de las fechas inicialmente programadas para su liquidación con la elevación consecuente de los costos fiscales.
  - *Rescate financiero a instituciones financieras no bancarias.* La ASF consideró que la SHF puso en riesgo la estabilidad de su patrimonio al descuidar la aplicación de sanas prácticas bancarias al otorgar créditos a Entidades Financieras (EF), la SHF ha dispensado a las EF el cumplimiento cabal de la normatividad, práctica que puede significar que la Sociedad Federal Hipotecaria, se convierta en una sociedad administradora de cartera y no en una institución de banca de desarrollo. De la cartera crediticia recibida como dación de pago del intermediario su casita, la SHF recuperó a 2010 sólo el 9.4%. FOVI reportó recuperaciones sobrevaluadas por 8 mil 308.4 millones de pesos, equivalente a un cumplimiento de 431.9%. La cifra no muestra que la captación real líquida de recursos por 1 mil 019.7 millones de pesos significó recuperaciones por 12.3%.
  - *Crecimiento de la deuda pública.* La Deuda del Gobierno Federal pasó de 20.5% del PIB en 2006 a 27.5% en 2010, significando una variación de 7 puntos porcentuales del PIB. La Deuda Pública del Sector Público Presupuestario, que incluye la deuda del Gobierno Federal y la del sector paraestatal, se incrementó en el mismo lapso 11.6 puntos porcentuales del PIB. La Deuda del Sector Público Federal, que se refiere a la deuda de Sector Presupuestario y la deuda de la Banca de Desarrollo, se incrementó en 11.5 puntos porcentuales del PIB, al pasar de un saldo de 2.34 billones de pesos en 2006, a 4.45 billones de pesos en 2010. Al cierre de 2010, el SHRFSP ascendió a 4.81 billones de pesos, equivalente al 36.8% del PIB, que contrasta con el 30.2% de 2006, esto es, 6.6 puntos porcentuales más que en 2006.
  - *Evolución de la deuda estatal y municipal.* Las obligaciones registradas de las entidades federativas y los municipios en el periodo de 2005 a 2010 pasaron de 147 mil 412.4 millones de pesos a 314 mil 664 millones de pesos (un crecimiento anual promedio de 10.4% en términos reales).
- *Regulación y Supervisión*
- *Regulación y supervisión en Materia de Inteligencia Financiera.* México cumplió únicamente 7 recomendaciones de las 49 recomendaciones establecidas por GAFI, FMI y GAFISUD en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. La Unidad de Inteligencia Financiera, sobre la muestra revisada, determinó que la información de operaciones inusuales, preocupantes y relevantes reportada por los entes fiscalizados en esta revisión horizontal que abarcó a varios entes no es confiable en virtud de que los reportes no son congruentes.
  - *Regulación y Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular.* SHCP notificó a 133 quejosos de supuestos fraudes en sociedades o entidades de ahorro y crédito popular (SOFIPOS), que corresponde a los Tribunales de la Federación resolver las denuncias, al ser un conflicto entre particulares.
- *Banca de Desarrollo.*
- *Reducida cobertura de población por las instituciones de desarrollo.* 6 bancos tuvieron índices de cobertura de población atendida entre 0.3% y 13.6%.
  - *Incumplimiento de metas crediticias Banca de Desarrollo.* La banca de desarrollo registró apoyos crediticios por 583 mil 453 millones de pesos (4.2% del PIB), por lo que no se cumplirá la meta establecida para 2012, de 7.0% del PIB.
  - *Deterioro financiero de la Sociedad Hipotecaria Federal de 2007 a 2010.* El índice de morosidad de la cartera de la SHF se incrementó en 1,675.0%. La cartera vencida de la SHF pasó de 328 millones de pesos a 8 mil 572 millones de pesos (un incremento de 2,513.4%).

### 3.2.2 Funciones de Gobierno

Entre los resultados más relevantes derivados de la revisión efectuada al Grupo Funcional Gobierno en la revisión de la Cuenta Pública 2010, se encuentran los siguientes:

#### — Poder Legislativo

- *Senado de la República.* Proyecto de nueva sede del Senado. Mediante una revisión de Inversiones Físicas que tuvo Dictamen Negativo, se determinó que el Senado y Banobras no cumplieron con la normativa, lo que generó pagos en exceso por 50 millones de pesos.
- *Cámara de Diputados.* Gestión Financiera. Mediante Auditoría Financiera y de Cumplimiento, no fue posible verificar el cumplimiento normativo de las asignaciones a Grupos Parlamentarios, que representan el 24% del Presupuesto Total Ejercido.

#### — Poder Judicial

- *SCJN: Fideicomisos.* A través de una revisión Financiera y de Cumplimiento que tuvo Dictamen con Salvedad, se determinó que desde 2007 sólo cubre el 1% de las pensiones con recursos de los Fideicomisos que ésta administra, mientras que el 99% restante es con cargo a recursos públicos federales. Lo anterior propició que la ASF recomendara que se reconsideren en el PEF los recursos de ventas de productos informáticos y bibliográficos, porque los costos de producción son con cargo a éste y exclusivamente las ganancias capitalizan al fideicomiso.
- *CJF: Construcción de la Ciudad Judicial Federal en Jalisco.* A través de una Auditoría de Inversiones Físicas que tuvo dictamen con salvedad se determinó que el proyecto fue ejecutado violentando la normatividad en materias de construcción y ambiental, principalmente, aunado a que se verificó que los materiales empleados observaron una reducción de su resistencia.

#### — Seguridad Pública

- *SSP y PF: Prevención del delito.* Con la práctica de dos revisiones de Desempeño que generaron

dictámenes con salvedad, se determinó que sus acciones en la materia sólo impactaron al 0.4% de los mexicanos en prevención del delito. Se determinó que la PF no cumplió con la meta de reducir asaltos en carreteras.

- *PF: Operativos para la prevención y disuasión del delito.* Mediante auditoría Financiera y de Cumplimiento con Dictamen Negativo se detectó que 15 mil 698 comisiones por un total de 60.1 millones de pesos, no cumplen con las características establecidas para su ejercicio en las normas de la materia. Lo anterior dio como resultado que se hayan determinado recuperaciones por 9.18 millones de pesos.

#### — Función Pública

- Llamen la atención los resultados de la ASF para la Secretaría de la Función Pública en lo que respecta al Control de Gestión, que mediante una revisión Financiera y de Cumplimiento con Dictamen Negativo se determinara que los Órganos Internos de Control en las entidades fiscalizadas hicieron una inadecuada evaluación del desempeño de las entidades de la Administración Pública Federal (APF) y no dieron seguimiento a las sanciones económicas impuestas; presentan deficiencias en los procesos relativos a las quejas y denuncias, y la APF no cuenta aún con un Servicio Profesional de Carrera.
- En el Sistema de Evaluación del Desempeño con una revisión de Desempeño con Dictamen Negativo, se determinó que sólo valoró el 8% de las metas de 1961 indicadores de desempeño de programas de la APF; constatándose, además, que no existe coordinación entre la SHCP y la SFP para verificar la ejecución de programas y presupuestos.
- *En relación con INDAABIN:* Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal con una auditoría de Desempeño con Abstención de Opinión, se comprobó que sólo el 48.9% del patrimonio inmobiliario contó con inscripción en el Registro Público, y el 25.5% no acreditó la propiedad de la Federación.

— Órganos Autónomos

- *IFE: Tiempos Oficiales en Materia Electoral y Sistema Integral para la Gestión Administrativa (SIGA)*. Auditoría Especial con Dictamen Negativo que permitió reflejar que el IFE no se ajustó a la normatividad para la operación de la “Solución Integral para la Verificación y Monitoreo de la Transmisión de Tiempos Oficiales”, ni para el proceso de contratación y operación del SIGA.
- *IFE: Fondo de Modernización Inmobiliaria*. Revisión Especial con Dictamen Negativo que acredita que la creación y aplicación de sus recursos no cumplieron con la normativa presupuestaria y no se reintegraron 348.3 millones de pesos que no se ejercieron, más los intereses generados. A pesar de estos resultados, el Auditor Superior de la Federación opinó en su mensaje de entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010 (IR-2010), que tuvo verificativo el 15 de febrero de 2012, que dichos resultados no afectarán el desarrollo del proceso electoral que se va a realizar este año.

3.2.3 Funciones de Desarrollo Social

De las revisiones de las que fue objeto el Grupo Funcional de Desarrollo Social, destacan las siguientes:

— Educación

- *Fideicomiso del Bicentenario*. Mala planeación de las obras e inexistencia de controles y supervisión eficiente y preventiva. Adjudicaciones directas, sin sustento. A través del Fideicomiso del Bicentenario se administraron 3 mil 750.9 millones de pesos. Se detectó que no existió una planeación y programación adecuada de las actividades; los recursos no se administraron con eficiencia, eficacia y economía; por regla general, las adjudicaciones se hicieron de forma directa, basadas en justificaciones sin sustento. Con las adjudicaciones directas del Fideicomiso del Bicentenario, se privilegió a las filiales del Grupo CIE, al otorgarles contratos por 1 mil 051.3 millones de pesos.
- *Monumento Bicentenario Estela de Luz*. Mala planeación de las obras e inexistencia de controles y supervisión eficiente y preventiva. Práctica de subcontrataciones. El proyecto originalmente comprendía un monto de inversión de 339.2 millones de pesos; al final de 2010, el costo sin IVA ascendió a 920.5 millones de pesos. En la licitación de obra, al definir el catálogo de conceptos no consideró las unidades de medida y volumetrías correctas, concretamente la cantidad de acero inoxidable en las columnas al no tomar en cuenta los cambios en el diámetro, espesores y tipo de acero inoxidable que se precisaron en las juntas de aclaraciones, además de evaluar incorrectamente la propuesta ganadora para la ejecución de los trabajos, lo que generó la presencia de ambigüedades, deficiencias e inconsistencias, lo que causó la suscripción de convenios adicionales.
- *INAH. Patrimonio Arqueológico e Histórico. Auditoría de Desempeño*. Deficiente control de bienes. En 2010, el Instituto Nacional de Antropología e Historia había identificado 1,922,022 bienes y monumentos arqueológicos e históricos, pero ninguno quedó inscrito en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas.
- *CONAFE. Componente Educativo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en Educación Básica*. Pobres resultados en materia educativa, pese a montos importantes de recursos públicos asignados. El Consejo Nacional de Fomento Educativo, en 2010, gastó en educación básica del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 14 mil 269 millones de pesos. La prueba ENLACE evidenció que en primaria el 76.9% de los becarios del programa obtuvo en español un nivel de logro insuficiente o elemental.
- *SEP. Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio*. Carencia de mecanismos sistemáticos para que los docentes de educación básica adopten una dinámica de actualización y profesionalización permanente. En 2010, de los 1.26 millones de docentes de educación básica, el 30.6% (387.6 miles) participó en actividades de profesionalización. De cada 10 docentes, 2 acreditaron su actualización a través

de los Exámenes Nacionales de Actualización de Maestros en Servicio, 2 presentaron los exámenes sin acreditarlos y 6 no se interesaron en presentarlos.

- *SEP. Infraestructura Física y Equipamiento de Escuelas de Educación Básica. Auditoría de Desempeño.* Con base en los resultados del cuestionario aplicado en 2007, la SEP identificó que el 20.6% (33.4 miles de escuelas) se encontraban en estado malo, muy malo o pésimo en sus condiciones físicas.
- *CONADE. Proyecto Desarrollo de Infraestructura Deportiva para los Juegos Panamericanos Guadalajara 2011.* No se acreditaron pagos por 100 millones de pesos generados por el cambio de ubicación del estadio de atletismo. En el estadio de beisbol se realizó un pago en exceso por 1.2 millones de pesos por diferencias en el costo horario de la máquina.

En las canchas de tenis y estacionamiento se realizaron pagos en exceso por 3.9 millones de pesos debido a que se autorizaron costos mayores para los insumos; en el complejo acuático se realizó un pago improcedente por 5.8 millones de pesos por concepto de obra extraordinaria que no corresponden con el objeto y alcance del contrato.

#### — Sector Salud

- *SS. Gastos de comunicación social y de publicidad.* Se estableció que la falta de control interno ocasionó que de 18.7 millones de pesos del presupuesto asignado para las actividades de comunicación social, se hayan ejercido 659.3 millones de pesos, lo que representa un sobreejercicio del 3,425.7%. También se detectó la falta de comprobación de 443.2 millones de pesos por concepto de estudios de mercado para verificar la existencia de servicios y precios, para dar transparencia a la selección de los prestadores de servicios.
- *SS. Promoción de la Salud, y Prevención y Control de Enfermedades.* Las 31 entidades federativas y el Distrito Federal tenían saldos pendientes de comprobar por 2 mil 267.7 millones de pesos.

Se determinaron recuperaciones probables por 2 mil 311.7 miles de pesos.

- *Instituto Nacional de Medicina Genómica.* Mala planeación de las obras e inexistencia de controles y supervisión eficiente y preventiva. A la fecha no se le ha dado atención al uno resolutivo que establece 30 condicionantes en materia de impacto ambiental a ese instituto para validar su construcción.

De acuerdo con la ASF, hubo deficiencias en las bitácoras de obra, trabajos que carecen del proyecto técnico correspondiente, pagos improcedentes por 8.2 millones de pesos, por 336.5 miles de pesos, y por 506.3 miles de pesos. Se observó que el sótano núm. 2 ha estado inundado desde el inicio de la obra; de acuerdo con el diagnóstico emitido por la UNAM existen deficiencias de soldaduras en los armados de acero de refuerzo, las instalaciones eléctricas están inconclusas, el sistema de drenaje es inadecuado.

#### — Sector Desarrollo Social

- *SEDESOL. Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social (PBPDS).* La ASF detectó duplicidades entre programas mutuamente excluyentes; el Programa de Apoyo Alimentario y el Programa 70 y Más mostraron 48 mil 108 y 443 mil 216 casos duplicados, respectivamente, al compararlos con el PDHO.
- *SEDESOL. Programa de Apoyo Alimentario.* Se encontró que en los primeros cinco bimestres del año no entregó los complementos nutricionales y la leche fortificada a los niños de seis meses a cinco años, y a las mujeres embarazadas y en lactancia no se les entregó en ningún bimestre. Tampoco se acreditó el destino de 494,817 raciones de complementos nutricionales y de leche fortificada por un monto de 5.6 millones de pesos que DICONSA puso a disposición de la CNPDHO.
- *DICONSA. Programa de Abasto Rural.* En el análisis de los estados financieros de DICONSA mostró que sus pérdidas son mayores que las dos terceras partes de su capital social, por lo que se encuentra en situación de quiebra técnica.

— *Instituciones Públicas de Seguridad Social*

- *IMSS. Seguimiento a la Supervisión y Vigilancia de Guarderías.* Como resultado de las visitas realizadas por personal de la ASF a las 24 guarderías de la muestra, se determinaron 62 incumplimientos, de los cuales 38 fueron a los Estándares de Seguridad y Protección Civil. El IMSS tuvo una incorrecta programación y ejecución de las visitas de supervisión y seguimiento a las irregularidades detectadas, demostrando deficiencias en el estado físico de las instalaciones, relacionadas con la estructura, mobiliario y programas de protección civil, por lo que el Instituto no garantiza la calidad del servicio ni la integridad física de los menores.
- *IMSS. Erogaciones por Administración y Soporte de Aplicaciones de Cómputo, su Desarrollo, Calidad y Beneficio para las Áreas Usuarias.* A diciembre de 2010 el Instituto ha pagado por el contrato multianual 1,770.5 millones de pesos de 2007 a 2010, donde se desarrollaron 163 proyectos, de los cuales 15 están en funcionamiento (9.2), 64 en fase de diagnóstico (39.9%), 74 en pruebas (45.4%), y 9 cancelados o inconclusos (5.5%), por lo que no se ha conseguido el objetivo de modernizar los servicios informáticos del IMSS.
- *IMSS. Inversión de las Reservas Financieras y Actuariales y de Excedentes de Efectivo.* Inversión de los fondos de los trabajadores en el rescate de empresas quebradas. En 2010, la ASF emitió un dictamen negativo derivado de que el IMSS presentó inversiones en deuda corporativa por un total de 1 mil 886.2 millones, provenientes de las reservas de Riesgo de Trabajo; Régimen de Jubilaciones y Pensiones Subcuenta 1, e Invalidez y Vida. Metrofinanciera al 30 de abril de 2009 incumplió con el pago de 561.4 millones de capital e intereses. Las inversiones reestructuradas por el IMSS en 2010 con Metrofinanciera sufrieron minusvalías (pérdida de valor de los títulos en el mercado) estimadas en 502.6 millones (49.2%). Con cifras de 2010, se observó que en Metrofinanciera, el 54.7% de su financiamiento total (pasivo y capital), proviene de entidades públicas.
- *IMSS. Bienes Inmuebles.* Deficiente control de bienes. La ASF emitió un dictamen negativo debido a que no se tienen registrados en la

contabilidad 1,036 inmuebles inventariados por la División de Optimización de Activos, de los cuales se desconoce su valor, y no se encuentran inventariados 339 inmuebles registrados en la contabilidad, con valor de 1 mil 750.2 millones de pesos.

- *ISSSTE. Proceso Licitatorio para la Adjudicación de Medicamentos.* En la adquisición de medicamentos (1,164,082 piezas), el instituto pagó de más 159.9 millones de pesos por no considerar el menor precio ofertado

3.2.4 *Funciones de Desarrollo Económico*

Entre los resultados más relevantes derivados de la revisión efectuada al Grupo Funcional de Desarrollo Económico en la revisión de la Cuenta Pública 2010, se encuentran los siguientes:

— *Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*

- *SAGARPA. Programas de Fortalecimiento y Financiamiento a la Organización Rural.* Diversos componentes. La ASF practicó 4 auditorías Forenses, con dictámenes negativos y 46 Denuncias de Hechos. Determinó la existencia de documentación irregular o presuntamente apócrifa; insuficiente información para la comprobación en la aplicación de los recursos; e irregularidades derivadas por el desvío de fondos.
- *Programa de Adquisición de Activos Productivos y Asignación de Recursos para Programas Agropecuarios.* La ASF practicó dos auditorías financieras y dos de desempeño y determinó dos dictámenes negativos. Entre las irregularidades encontradas observó inconsistencias en el reporte de recursos ejercidos, falta de acreditación para la entrega de recursos, inexistencia de metas para evaluar el logro del objetivo, el ente no dispone de información para cuantificar la población objetivo, y se reportó duplicidad en la entrega de apoyos con otros programas.
- *ASERCA. Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).* La ASF practicó una Auditoría de Desempeño y otra Financiera y de Cumplimiento.

Determinó un dictamen con abstención y otro con salvedad. Comprobó, asimismo, que se entregaron apoyos sin evidencia documental; no hubo controles para identificar a productores susceptibles de recibir el apoyo y para inspeccionar la superficie sujeta al beneficio del Programa; y hubo funcionarios vinculados al Programa que recibieron apoyos.

— *Reforma Agraria*

- La ASF determinó 15 Denuncias de Hechos, 11 al *Programa de Fomento al Desarrollo Agrario, FORMAR y 4 al Programa de la Mujer*. Se encontraron diversas irregularidades asociadas a gastos que no fue posible comprobar con la información proporcionada.

— *Sector Comunicaciones y Transportes*

- La ASF practicó 54 auditorías a los entes del sector, 45 fueron de regularidad, 4 de desempeño, 2 especiales y 2 de situación excepcional.
- *SCT. Operación de la Infraestructura del Transporte*. La ASF practicó una auditoría de desempeño y determinó dictamen con salvedad. Asimismo, practicó 26 revisiones de inversión física a diversos proyectos carreteros. Comprobó que persisten importantes rezagos que afectan la calidad de los servicios; verificó que existe un avance de 38.2% en obras de construcción y modernización de la infraestructura de la Red Carretera Federal Libre de Peaje y Cuota (Red FONADIN), respecto de la meta de poner en operación 13,242.7 km. del PNI; encontró que 20% (9,623 km.) de la red carretera se encuentra en estado físico deficiente; en gastos de conservación, la SCT no ejerció 4 mil 827.7 millones de pesos; canceló 13 obras portuarias y ferroviarias, entre ellas las de Punta Colonet y pospuso otras como la construcción de las nuevas líneas del Tren Suburbano; con ello, las obras de infraestructura ferroviaria reportaron un avance de sólo 4.2%; y, se incumplió la meta del PNI de construir 3 nuevos aeropuertos (sólo se construyó el de Sonora).
- *Regulación de la Operación de los Servicios de Telecomunicaciones*. La ASF practicó una auditoría de desempeño, con dictamen negativo. SCT no cumplió con la atribución de dirigir la política

pública en Telecomunicaciones; de 34 países de la OCDE, México ocupó el último lugar en cobertura de líneas telefónicas fijas y cobertura de internet y el penúltimo en telefonía móvil.

- *SCT y COFETEL. Concesión de Bandas de Frecuencia del Espectro Radioeléctrico. Licitación 21*. La ASF practicó dos auditorías especiales, con abstención de opinión. Con el otorgamiento de la concesión se buscó dotar de espectro a empresas de telefonía móvil, promover competencia, reducir precios y aumentar calidad del servicio; no obstante, se determinó probable daño patrimonial por 4,887.4 millones de pesos, por el precio establecido y la adjudicación a un solo competidor; la adjudicación correspondió al Grupo Televisa Nextel, lo que generó controversia jurídica; COFETEL señaló que se evitó la acumulación indebida del espectro; y SCT opinó que se cumplió con la legalidad; debido al proceso jurídico no resuelto la ASF se abstuvo de opinar; se está a la espera de resoluciones.

— *Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales*

- *CONAGUA. Preservación del Agua con Calidad y Plan Hídrico de Tabasco*. La ASF practicó dos auditorías de desempeño, con dictamen negativo. El órgano fiscalizador observó que el ente no cumplió con los objetivos de la política hídrica de conservar la calidad del agua; en Tabasco, CONAGUA realizó obras y acciones para atender la problemática de las inundaciones por 43.3% del monto programado; se reportó falta de confiabilidad y veracidad en la información; y se acreditaron pagos en exceso.

— *Sector Energía*

- *CNH y PEMEX. Política Pública sobre Seguridad Energética*. La ASF practicó dos auditorías de desempeño, una a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la otra a Petróleos Mexicanos, la primera con dictamen negativo y la segunda con opinión de salvedad. La ASF comprobó que las reservas probadas de petróleo crudo se terminarán en 10.8 años y las de gas alcanzarán para los próximos 6.8 años; se reportaron diferencias entre las reservas de petróleo crudo y las certificadas por un tercero; la producción de petróleo disminuyó 5.7% promedio anual en 2006-2010; aumentó la importación de

- petrolíferos (16.2%) y de gas natural (4.4%); en la CNH no pudo evaluarse el cumplimiento de actividades para el diseño de la política de hidrocarburos; y Pemex proporcionó su Plan de Negocios para el periodo 2010-2024, pero incumplió programas estratégicos de seguridad energética.
- *PEP y PMI. Exploración, Producción y Comercialización de Hidrocarburos.* Se practicaron dos auditorías de desempeño y dos financieras, dos de ellas con dictamen negativo (Chicontepec) y con salvedad. Se comprobó que en 2006-2010, la tasa de restitución de reservas aumentó de 41% a 85.8%; la producción de petróleo crudo fue de 2.58 millones de barriles diarios; en 2008-2010 el costo de desarrollo aumentó de 114.3 a 160.7 pesos el barril de petróleo crudo, es decir, una tasa media de 18.6% anual; el costo de producción pasó de 54.9 a 65.9 pesos el barril de petróleo crudo, 4.7% promedio anual; en Chicontepec, PEP proyectó una producción de 700 mil barriles diarios de petróleo al 2024; no obstante, su producción anual sólo representó 1.6% de la producción nacional, por lo que PEP debe reconsiderar la expectativa de rentabilidad de Chicontepec.
  - *Pemex y PEP. Régimen Fiscal de Pemex.* La ASF practicó tres auditorías financieras (una a Pemex Corporativo y dos a PEP), con dictamen limpio. Comprobó que Pemex pagó 638.2 miles de millones de pesos por concepto de impuestos, derechos y aprovechamientos; en 2010, las contribuciones significaron 28.2% de los ingresos del Gobierno Federal y 40% en 2005; el régimen fiscal de Pemex implica erogaciones equivalentes al 105.2% de la utilidad antes de contribuciones.
  - *PGPB. Producción Distribución de Gas Natural.* Auditoría de desempeño. Dictamen con salvedad. Se importaron 536 mil millones de pies cúbicos de gas natural, con un importe de 3,992 millones de pesos. En 2006-2010 la producción se incrementó 1.2% promedio anual y las importaciones 4.4%. En 2010 se enviaron 600 mil millones de pies cúbicos diarios de gas a la atmósfera, significando una pérdida de 8 mil 263.2 millones de pesos.
  - *Pemex Corporativo. Inversiones en Empresas Filiales.* La ASF practicó una auditoría financiera y de cumplimiento, con dictamen de abstención. Se revisó información de diez empresas pertenecientes al grupo PMI. De los resultados destaca: Los ingresos obtenidos en 2010 ascendieron a 433 mil millones de pesos; reporta activos por 92 mil millones de pesos; los importes no forman parte del presupuesto autorizado a Pemex; se comprobó que las filiales tienen un domicilio fiscal en el exterior, por lo que no están sujetas a las leyes y legislación mexicanas.
  - *Pemex Refinación: Producción, Distribución y Comercialización de Petrolíferos y Sistema Nacional de Refinerías.* Se practicaron 12 auditorías de inversión física, 4 con dictamen negativo y una auditoría de desempeño con dictamen con salvedad. Se determinó que no se cubrió la demanda de petrolíferos por 1.78 millones de barriles diarios; por lo que, entre otros, se importaron 378 mil barriles diarios de gasolinas, 69.1% del total de petrolíferos; Pemex Refinación procesó 12.1% menos de la meta por el retraso en la reconfiguración de la refinería de Minatitlán y fallas en Madero, Salina Cruz y Tula; el costo promedio de producción de la gasolina fue de 1,220.7 pesos por barril y el de las importaciones 1,183.1 pesos por barril; la capacidad de refinación se mantuvo sin cambio; y el proyecto de construcción de la Refinería de Tula está retrasado.
  - *CFE. Adquisición de Energía Eléctrica a Particulares.* Se practicó una auditoría financiera y de cumplimiento, con dictamen negativo. Se verificó que de 2001 a 2010 la participación de los PIE pasó de 2.1% a 30.8%; CFE mostró una tendencia decreciente, en su participación de 97.1% a 64.1%; la capacidad instalada de CFE creció 27.1%, y la de los PIE 718.1%.
  - *Facturación de Energía Eléctrica en el Valle de México.* Se practicó una auditoría especial, con dictamen negativo. Se concluyó que CFE no acreditó autorización para conformar el Grupo de Transición de la zona donde operaba LFC; hubo incumplimientos en las etapas del proceso de facturación; no se estimó adecuadamente el consumo de energía eléctrica para su facturación; y hubo cobro en exceso a los consumidores.

- *Servidumbres de Paso y Derechos de Vía.* Se practicó una auditoría Forense, con dictamen negativo. Se comprobó que áreas jurídicas regionales no dieron seguimiento a demandas entabladas en contra de CFE; la ASF presentó 8 denuncias de hechos por 14.3 millones de pesos; y la CFE presentó dos denuncias por 60.8 millones.
  - *STyPS.* Acciones de Promoción del Empleo. Se practicó una auditoría de desempeño, con opinión con salvedad. Se determinó que los Programas de Apoyo al Empleo y Fomento al Autoempleo no cumplieron las metas de personas colocadas; no fue posible valorar el SNE.
- *Sectores Economía y Trabajo*
- *SE. Fondo PYME.* Se practicaron dos auditorías, una financiera y la otra de desempeño, con dictamen negativo y con salvedad. Se determinó que el ente no cuenta con un diagnóstico de las necesidades de apoyo a las MIPYMES; no se instrumentaron indicadores para determinar la efectividad de los programas de capacitación y consultoría; y no fue posible medir su contribución al desarrollo económico nacional, sectorial y regional.
- *Turismo y Ciencia y Tecnología*
- *SECTUR y FONATUR.* Planeación, Regulación y Desarrollo de Proyectos Turísticos Sustentables. La ASF practicó dos auditorías de desempeño, con dictamen negativo. Se comprobó que los objetivos no están alineados con los lineamientos del PND y del Programa Sectorial; no fue posible evaluar la política de sustentabilidad turística; SECTUR no estableció metas turísticas para 2010; la inversión privada en programas sustentables disminuyó 24% promedio anual entre 2005 y

RECURSOS TRANSFERIDOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS 2009-2010						
(Millones de pesos)						
Concepto	2009 Ejercido	2010			Var. % real* 2010/ 2009	
		Aprobado	Ejercido	Diferencia		
<b>TOTAL GASTO FEDERALIZADO</b>	<b>929,167.8</b>	<b>1,016,552.4</b>	<b>1,029,008.8</b>	<b>12,456.4</b>	<b>1.2%</b>	<b>6.1%</b>
<b>Participaciones</b>	<b>375,717.3</b>	<b>441,579.2</b>	<b>437,327.6</b>	<b>-4,251.6</b>	<b>-1.0%</b>	<b>11.5%</b>
<b>Gasto Programable</b>	<b>553,450.5</b>	<b>574,973.2</b>	<b>591,681.2</b>	<b>16,708.0</b>	<b>2.9%</b>	<b>2.4%</b>
<b>Previsiones y Aportaciones Federales</b>	<b>439,446.9</b>	<b>463,152.1</b>	<b>461,476.7</b>	<b>-1,675.4</b>	<b>-0.4%</b>	<b>0.6%</b>
Ramo 33	412,466.6	419,308.0	434,261.3	14,953.3	3.6%	0.9%
Ramo 25	26,980.3	43,844.1	27,215.4	-16,628.7	-37.9%	-3.4%
<b>Convenios</b>	<b>75,537.7</b>	<b>76,943.2</b>	<b>76,522.0</b>	<b>-421.2</b>	<b>-0.5%</b>	<b>-2.9%</b>
De Descentralización	70,808.3	75,071.2	73,400.7	-1,670.5	-2.2%	-0.7%
SEP	53,124.2	56,899.6	56,753.9	-145.7	-0.3%	2.3%
SAGARPA (Alianza para el Campo)	15,774.9	16,487.0	14,746.1	-1,740.9	-10.6%	-10.4%
SEMARNAT (Comisión Nacional del Agua)	1,909.2	1,684.6	1,900.7	216.1	12.8%	-4.6%
De Reasignación	4,729.4	1,872.0	3,121.3	1,249.3	66.7%	-36.8%
SCT	3,491.0		1,596.0	1,596.0		-56.2%
SECTUR	1,238.4	1,872.0	1,525.3	-346.7	-18.5%	18.0%
<b>Otros</b>	<b>38,465.9</b>	<b>34,877.9</b>	<b>53,682.5</b>	<b>18,804.6</b>	<b>53.9%</b>	<b>33.7%</b>
FEIEF			6,644.0	6,644.0		
PROFIS	183.8	330.0	164.1	-165.9	-50.3%	-14.5%
Fondo Regional	5,900.0	5,500.0	5,500.0	0.0		-10.7%
Otros	32,382.1	29,047.9	41,374.4	12,326.5	42.4%	22.4%

\* Deflactado con el índice de precios implícito del PIB.  
Fuente : Cuenta Pública Federal 2010, SHCP.

2010; y FONATUR no dispuso de un sistema de control interno para identificar información de observaciones ambientales de la SEMARNAT.

- **CONACYT.** Conducción y Coordinación de la Política Pública sobre Investigación Científica y Tecnológica. Correspondió a una auditoría de desempeño, con dictamen negativo.

Se verificó que el ente fijó la meta de inversión en CYT como porcentaje del PIB en 13% menos que lo dispuesto en la Ley de CYT (1.0%); y obtuvo un

resultado de 0.47%, menor a la meta programada de 0.87%.

### 3.2.5 Entidades Federativas y Municipios

El gasto federalizado ejercido durante 2010 ascendió a 1 billón 029 mil 088.8 millones de pesos, mostrando un incremento real de 6.1% con respecto a 2009.

- Se practicaron 558 auditorías a los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios, es decir, más de la mitad del total de auditorías efectuadas

en la revisión de la Cuenta Pública 2010. La ASF realizó el 63.8% (356 auditorías) y Las EFSL 36.2% (202 auditorías).

- El DF y Jalisco fueron las entidades más auditadas; en tanto que Colima y Baja California Sur, las menos.

#### — Dictámenes de las auditorías a estados y municipios

- De las 558 auditorías practicadas, 142 tuvieron dictamen limpio (25.4%), 219 dictamen con salvedad (39.2%), 176 contaron con dictamen negativo (31.5%), 15 abstención de opinión (2.7%) y 6 dictámenes sin opinión (1.2%).

#### — Cobertura de la fiscalización

- Se revisaron todos los fondos en todas las entidades federativas. El 54%

<b>AUDITORÍAS PRACTICADAS A LOS RECURSOS FEDERALES TRANSFERIDOS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2010</b>						
Ramo / Fondo	Absolutos			Relativos (%)		
	TOTAL	ASF	EFSL	TOTAL	ASF	EFSL
<b>TOTAL</b>	<b>558</b>	<b>356</b>	<b>202</b>	<b>100.0%</b>	<b>63.8%</b>	<b>36.2%</b>
<b>Ramo General 33</b>	<b>446</b>	<b>254</b>	<b>192</b>	<b>100.0%</b>	<b>57.0%</b>	<b>43.0%</b>
FAEB <sup>1/</sup>	33	33		100.0%	100.0%	0.0%
FASSA	32	32		100.0%	100.0%	0.0%
FISE	31	7	24	100.0%	22.6%	77.4%
FISM	176	76	100	100.0%	43.2%	56.8%
FORTAMUN-DF	46	21	25	100.0%	45.7%	54.3%
FAM	32	16	16	100.0%	50.0%	50.0%
FAETA	31	16	15	100.0%	51.6%	48.4%
FASP	33	33		100.0%	100.0%	0.0%
FAFEF	32	20	12	100.0%	62.5%	37.5%
<b>Ramo General 12</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>0</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>0.0%</b>
SEGURO POPULAR	32	32		100.0%	100.0%	0.0%
<b>Ramo General 36</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>100.0%</b>	<b>66.7%</b>	<b>33.3%</b>
SUBSEMUN	30	20	10	100.0%	66.7%	33.3%
<b>Ramo General 20</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>0.0%</b>
HÁBITAT	9	9		100.0%	100.0%	0.0%
PIBAI	10	10		100.0%	100.0%	0.0%
<b>Ramo General 23</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>0.0%</b>
FIES	5	5	0	100.0%	100.0%	0.0%
Fondo Metropolitano	3	3	0	100.0%	100.0%	0.0%
Fondo Regional	4	4	0	100.0%	100.0%	0.0%
<b>FIDEM</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>0.0%</b>
Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios	3	3	0	100.0%	100.0%	0.0%
<b>Convenios</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>0.0%</b>
De Descentralización	8	8		100.0%	100.0%	0.0%
De Reasignación	6	6		100.0%	100.0%	0.0%
<b>Otras Auditorías</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>0.0%</b>
2 Auditorías	2	2	0	100.0%	100.0%	0.0%

1/ Corresponde a las dos auditorías practicadas a la SEP en relación con el FAEB: una sobre la distribución de este fondo a las entidades federativas y la otra a las aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el DF.

Fuente: Elaborado por la UEC con base en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, ASF.

del total de auditorías efectuadas en la revisión de la Cuenta Pública 2010 recayó en los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios.

- Por entidad federativa, la ASF practicó el siguiente número de auditorías:
- Se emitieron 5 mil 989 observaciones, de las cuales 3 mil 696 se determinaron por la ASF (61.7%) y 2 mil 293 por las EFSL (38.3%). El número de observaciones emitidas a estados y municipios equivale al 66.3% del total de la emitidas en la revisión de la Cuenta Pública 2010

— Principales Resultados de las Revisiones por Fondo Auditado

- En el FAEB, en 33 auditorías se determinaron 344 observaciones, recuperaciones por 10 mil 676.1 millones de pesos y las principales observaciones fueron: maestros comisionados en labores administrativas o devengando sueldos al tiempo que ocupan cargos de elección popular; transferencia de recursos a otras cuentas bancarias; recursos del Fondo y rendimientos financieros no ministrados, o transferidos extemporáneamente al organismo ejecutor, entre otras.

AUDITORÍAS PRACTICADAS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2010																						
Entidad	Total	RAMO 12	RAMO 20		RAMO 23			RAMO 33								RAMO 36	FI-DEM	Convenios		Otras		
		Seguro Popular	Hábitat	PIBAI	FIEF	FM	FR	FAEB	FASSA	FISE	FISM	FOR-TA-MUN-DF	FAM	FAETA	FASP	FAFEF		SUBSE-MUN	De Desc.		De Rea-sig.	
<b>TOTAL</b>	<b>558</b>	<b>32</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>176</b>	<b>46</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	
Aguascalientes	14	1						1	1	1	4	1	1	1	1	1	1					
Baja California	16	1	1					1	1	1	3	2	1	1	1	1	2					
Baja California Sur	12	1						1	1	1	3		1	1	1	1						
Campeche	18	1	1	1				1	1	1	5	1	1	1	1	1	1		1			
Chiapas	19	1	1	1			1	1	1	1	7	1	1	1	1	1						
Chihuahua	16	1						1	1	1	6	1	1	1	1	1	1					
Coahuila	17	1						1	1	1	5	1	1	1	1	1	2				1	
Colima	13	1						1	1	1	3	1	1	1	1	1	1					
Distrito Federal <sup>1/</sup>	23	1			1	1		2	1			4	1		1	1	4		2	2	2	
Durango	17	1						1	1	1	7	1	1	1	1	1	1					
Guanajuato	19	1						1	1	1	7	2	1	1	1	1	1	1				
Guerrero	18	1	1					1	1	1	8	1	1	1	1	1						
Hidalgo	17	1		1			1	1	1	1	6	1	1	1	1	1						
Jalisco	20	1			1	1		1	1	1	6	2	1	1	1	1	1		1			
México	21	1			1	1		1	1	1	7	2	1	1	1	1	1	1				
Michoacán	20	1	1				1	1	1	1	7	2	1	1	1	1	1					
Morelos	17	1	1					1	1	1	6	1	1	1	1	1	1					
Nayarit	16	1	1					1	1	1	5	2	1	1	1	1						
Nuevo León	16	1			1			1	1	1	4	1	1	1	1	1	1		1			
Oaxaca	17	1		1				1	1	1	7	1	1	1	1	1						
Puebla	18	1		1				1	1	1	6	2	1	1	1	1	1					
Querétaro	15	1	1	1				1	1	1	4	1	1	1	1	1						
Quintana Roo	15	1		1				1	1	1	4	1	1	1	1	1	1					
San Luis Potosí	20	1		1				1	1	1	7	2	1	1	1	1	1		1			
Sinaloa	17	1						1	1	1	5	1	1	1	1	1	2				1	
Sonora	16	1		1				1	1	1	5	2	1	1	1	1						
Tabasco	18	1						1	1	1	6	2	1	1	1	1	1		1			
Tamaulipas	19	1	1					1	1	1	6	2	1	1	1	1	2					
Tlaxcala	15	1						1	1	1	4	1	1	1	1	1		1	1			
Veracruz	20	1			1		1	1	1	1	7	2	1	1	1	1	1					
Yucatán	20	1		1				1	1	1	8	2	1	1	1	1	1					
Zacatecas <sup>2/</sup>	19	1						1	1	1	8		1	1	2	1					2	

1/ Corresponde a las dos auditorías practicadas a la SEP en relación con el FAEB: una sobre la distribución de este fondo a las entidades federativas y la otra a las aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el DF.

2/ Incluye una auditoría forense del FASP por la adquisición de equipo de seguridad pública.

Fuente: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, ASF.

- Al *FASSA* se le practicaron 32 auditorías, determinándose 604 observaciones, recuperaciones por 1 mil 854.7 millones de pesos, siendo las principales irregularidades: recursos destinados en acciones que no se vinculan con los objetivos del Fondo: pagos de gastos de operación, pago de nómina, pago de laudos, impuestos, medida de fin de año y compra de medicamentos de otros programas, como son Seguro Popular y Oportunidades, entre otros.
  - En el *FISE* se practicaron 31 revisiones, determinando 383 observaciones, recuperaciones por 935.7 millones de pesos, y las irregularidades más relevantes fueron: obras y acciones que no beneficiaron directamente a sectores de la población en pobreza extrema y rezago social, recursos aplicados en acciones que no se vinculan con los objetivos del Fondo, e incluso pagos improcedentes al OIC estatal por concepto de vigilancia, inspección y control.
  - Respecto a las 176 auditorías practicadas al *FISM*, se determinaron 1 mil 573 observaciones, recuperaciones por 1 mil 397.4 millones de pesos y las irregularidades más significativas consistieron en: facturas que no reúnen requisitos fiscales; traspasos de recursos del Fondo a otras cuentas, reintegrados parcialmente, o que no fueron reintegrados; conceptos de obra pagados y no ejecutados o de mala calidad; pagos en exceso en las obras y adquisiciones y penas convencionales no aplicadas, entre otros.
  - Al *FASP* se le practicaron 33 auditorías, emitiéndose 440 observaciones y se determinaron recuperaciones por 545.2 millones de pesos. Las principales irregularidades fueron: transferencias indebidas a otras cuentas bancarias, faltantes en cuentas bancarias, falta de documentación justificatoria y comprobatoria del gasto, anticipos no amortizados, conceptos de obra pagados no ejecutados y pagos improcedentes o en exceso.
  - Respecto al *Seguro Popular* se practicaron 32 auditorías, determinándose 658 observaciones y recuperaciones por 5 mil 800.8 millones de pesos. Las principales irregularidades: nivel bajo o deficiente del control interno del programa en las 32 entidades federativas; en ningún caso se actualizó el Acuerdo de Coordinación para la Ejecución del Sistema de Protección Social en Salud, ni se publicó en el Diario Oficial de la Federación.
- *Principales resultados de las revisiones por Entidad Federativa*
- Llama la atención que 28 entidades federativas registraron más de 100 y hasta 269 observaciones, destacando: Oaxaca (269), Tlaxcala (268), Sinaloa y Guerrero (ambas 262) e Hidalgo (260).
  - Nayarit fue objeto de 257 observaciones (en apenas 16 revisiones), lo que implicó ser la entidad con mayor cantidad de observaciones en promedio por auditoría.
  - En total se presentaron 9 denuncias de hechos: 3 en el Distrito Federal, 1 en Oaxaca, 1 en Sinaloa, 1 en Tlaxcala, 2 en Veracruz y 1 en Zacatecas.
  - Los elementos que dieron causa a las denuncias fueron los siguientes: en el DF, a los Servicios de Salud Pública del GDF (3 denuncias), por la autorización y expedición de cheques nominativos por 3.5 millones de pesos a favor de un funcionario público, cobrados para su beneficio personal.
  - En *Oaxaca* (1 denuncia en la auditoría a los Recursos del FISM), por la falta de documentación comprobatoria de las erogaciones realizadas por 35.9 millones de pesos. En *Sinaloa* (1 denuncia) por un pago duplicado de 802.7 miles de pesos, por servicios de administración, abasto de medicamentos y material de curación en el marco del Acuerdo de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Salud y dicha entidad.
  - En *Tlaxcala*, la ASF presentó 1 denuncia de hechos por 10.7 millones de pesos, más los rendimientos generados y reintegrados en la cuenta del FIDEM, debido a que el municipio pagó un sobreprecio por la compra de luminarias en un 132.9% y no fue posible constatar que los bienes adquiridos y pagados fueron entregados por el proveedor al municipio, ni ingresados al almacén.
  - En *Veracruz*, 2 denuncias: 1 por la revisión a los recursos del FASP, por un pago con sobreprecio

CONCEPTO	AUD.	OBS.	ACCIONES QUE LA ASF PROMUEVE							TOTAL DE ACCIONES	CONCEPTO	AUD.	OBS.	ACCIONES QUE LA ASF PROMUEVE							TOTAL DE ACCIONES
			R	SA	PO	PRAS	PEFCF	DH	M					R	SA	PO	PRAS	PEFCF	DH	M	
<b>RAMOS GENERALES 23 Y 33</b>	<b>558</b>	<b>5,989</b>	<b>3,930</b>	<b>18</b>	<b>1,063</b>	<b>1,206</b>	<b>37</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>6,265</b>	<b>RAMOS COMERCIALES 23 Y 33</b>	<b>558</b>	<b>5,989</b>	<b>3,930</b>	<b>18</b>	<b>1,063</b>	<b>583</b>	<b>37</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>6,265</b>
Aguascalientes	14	180	101		46	40				187	Morelos	17	164	95		48	30				173
Baja California	16	231	148		35	54				237	Nayarit	16	257	211		18	58				287
Baja California Sur	12	174	127		37	9	4			177	Nuevo León	16	162	97		32	38	1			168
Campeche	18	139	89		33	32				154	Oaxaca	17	269	200		38	38	4	1		281
Chiapas	19	211	128	2	49	38	4			221	Puebla	18	174	95		37	53				185
Chihuahua	16	89	36		39	13	3			91	Querétaro	15	212	146		34	51	1			232
Coahuila	17	144	125		9	14				148	Quintana Roo	15	72	49		16	12	1			78
Colima	13	95	39		15	46	1			101	San Luis Potosí	20	185	133		26	33				192
Distrito Federal <sup>1/</sup>	23	186	127		25	36		3		191	Sinaloa	17	262	180		43	45	1	1		270
Durango	17	200	168		23	10	1			202	Sonora	16	175	99		40	43				182
Guanajuato	19	124	47		32	50	1			130	Tabasco	18	81	66		4	14				84
Guerrero	18	262	150		49	69				268	Tamaulipas	19	176	151		18	12				181
Hidalgo	17	245	181	5	28	44				258	Tlaxcala	15	268	188		38	49	3	1		279
Jalisco	20	260	166	1	44	53	3			267	Veracruz	20	231	143	6	60	35	4	2		250
México	21	149	91	4	9	47	1			152	Yucatán	20	142	120		15	9				144
Michoacán	20	225	130		36	68				234	Zacatecas <sup>2/</sup>	19	245	104		87	63	4	1	2	261

1/Corresponde a las dos auditorías practicadas a la SEP en relación con el FAEB: una sobre la distribución de este fondo a las entidades federativas y la otra a las aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el DF.

2/Incluye una auditoría forense del FASP por la adquisición de equipo de seguridad pública.

R. Recomendación.

PEFCF. Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal.

SA. Solicitud de Aclaración.

PRAS. Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

PO. Pliego de Observaciones.

DH. Denuncia de Hechos.

M: Multa.

Fuente: Elaborado por la UEC con base en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010. ASF.

por 1.1 millones de pesos en la adquisición de material, instrumental médico y de laboratorio; y 1 por la auditoría practicada al FR, por 15.5 millones de pesos, debido a irregularidades en la construcción del puente sobre el Río Atoyac, ya que se fabricó el expediente de obra y pagos en fechas diferentes de las de la ejecución real

de los trabajos, durante 2009 y los recursos se solicitaron a la SHCP, en abril de 2010. Finalmente, en *Zacatecas*, la ASF, realizó 1 auditoría forense, relativa a la adquisición de equipo de seguridad pública, sin cumplir con las especificaciones que señala el contrato correspondiente, por la cantidad de 1.3 millones de pesos.

## CAPÍTULO IV

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DERIVADAS DEL ANÁLISIS AL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2010

Con base en los diversos trabajos de análisis que realizó la CVASF, en la presente sección se exponen las conclusiones que derivan del análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, y se formulan 8 recomendaciones para el mejor desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación en esa labor.

La estructura de esta sección se formuló considerando la evaluación de carácter general y por bloque sectorial, respecto del trabajo de fiscalización superior realizado por la ASF.

Se refieren también los conceptos, comentarios y propuestas más relevantes de los diputados integrantes de la Comisión que fueron recogidos de las reuniones de análisis al Informe, las opiniones de algunas de las comisiones ordinarias de la Cámara, así como un conjunto de temas, propuestas específicas de auditorías, estudios y acciones para ser realizados por la ASF.

### 4.1 Sobre la presentación del Informe a la H. Cámara de Diputados

- Se constató que el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010 fue presentado por la ASF a la H. Cámara de Diputados, por conducto de la CVASF, el 15 de febrero del año en curso, para atender lo que

establecen los artículos 74, fracción VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como los artículos 28, 29, 30 y 85, fracción XV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

### 4.2 Sobre la observancia de los preceptos legales

- Los artículos 74, fracción VI, y 79, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, constituyen el marco legal que define el mandato y objeto de la revisión de la Cuenta Pública, así como el contenido del Informe del resultado que debe entregar la ASF a la H. Cámara de Diputados.

Con base en el análisis al Informe del Resultado, se constata que durante la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010, la ASF observó, en términos generales, los preceptos legales y normativos que regulan el objeto y los contenidos del informe que se presentó a la Cámara de Diputados, toda vez que incluye elementos para conocer parte de los resultados de la gestión financiera, evaluar el cumplimiento de los criterios señalados en el Presupuesto, y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en algunos programas auditados.

- El Informe presentado por la ASF, también contiene las observaciones y acciones promovidas a los entes auditados, la imposición de multas cuando proceden, así como las aclaraciones, en su caso, de las entidades auditadas respecto de los resultados de las auditorías practicadas. Incluye, asimismo, una metodología para la fiscalización superior que realiza y también sugerencias a la Cámara de Diputados para modificar disposiciones legales que van encaminadas a mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.
- Finalmente, cabe hacer la reflexión de que los propósitos enunciados en el artículo 74, fracción VI Constitucional, se articularon bajo la influencia de los Principios de la Declaración de Lima; sin embargo, en un mundo de cambios, las políticas públicas y los programas gubernamentales que se derivan pueden ser fácilmente rebasados, por lo que las tareas de una gestión pública adecuada se hacen más complejas.

La ASF concentra sus esfuerzos de fiscalización en verificar que los entes auditados cumplan con los preceptos legales y normativos, lo que ha permitido comprobar el avance que está logrando la fiscalización superior en esa materia sobre los resultados de la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión gubernamental.

No obstante, también debe señalarse la recurrencia sistemática de no pocos entes y programas en el incumplimiento de tales preceptos legales y normativos, donde el órgano fiscalizador pareciera ser que no tiene a su alcance instrumentos jurídicos para sancionar efectivamente estos hechos o, en su caso, carece de mecanismos preventivos para determinar ex ante la probabilidad del incumplimiento, basada en una conducta de incumplimientos reiterada, pero que de cualquier forma no sanciona adecuadamente porque la medida correctiva no tiene el efecto esperado.

#### 4.3 Sobre el contenido mínimo del Informe

- La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, reglamentaria del artículo 74, fracción II y VI, y 79 Constitucional, define en su artículo 29 que el Informe del Resultado de

la ASF contendrá los informes de las auditorías practicadas e incluirá como mínimo lo siguiente:

I. Los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de cada auditoría;

II. En su caso, las auditorías sobre el desempeño;

III. El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos y normativa correspondientes;

IV. Los resultados de la gestión financiera;

V. La comprobación de que las entidades fiscalizadas se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos, el Presupuesto y demás disposiciones jurídicas aplicables;

VI. El análisis de las desviaciones, en su caso;

VII. Los resultados de la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;

VIII. Las observaciones, recomendaciones y las acciones promovidas;

IX. Un apartado específico en cada una de las auditorías realizadas donde se incluyan las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado en relación con los resultados y las observaciones que se les hayan hecho durante las revisiones, y

X. Derivado de las auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado donde se incluyan sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

- De acuerdo con el artículo citado, se confirmó que el Informe que entregó la entidad de fiscalización superior de la Federación a la H. Cámara de Diputados cumple, en términos generales, con las disposiciones legales señaladas, en razón de que

los informes de las auditorías practicadas incluyen la información mínima requerida por Ley.

#### 4.4 Sobre el Informe y su vinculación con el objeto de la fiscalización superior

- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el trabajo de la ASF en la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto:

##### I. Evaluar los resultados de la gestión financiera:

**a)** Si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público;

**b)** Si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, y si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, relacionados con el ejercicio del gasto público federal, se ajustaron a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Federal o, en su caso, del patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales;

##### II. Comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos:

**a)** Si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos se ajustaron o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;

**b)** Si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados en el Presupuesto;

**c)** Si los recursos provenientes de financiamientos se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas

por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;

##### III. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas:

**a)** Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y, en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe;

**b)** Si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, y

##### IV. Determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.

- El informe que se presentó a la Cámara de Diputados continuó perfeccionando su estructura y contenido y, en términos generales, los informes de auditoría aportan elementos para atender el objeto de la fiscalización definido en el artículo 12 de la Ley de la materia.
- No obstante, es de señalarse que a pesar de los avances logrados, aún se cumple parcialmente con los propósitos de comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación se ajustó a los criterios señalados en los mismos, y el de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, este último caso acentuado por la falta de integralidad de las revisiones practicadas y por el insuficiente número de revisiones de desempeño orientadas a evaluar el cumplimiento de los programas sectoriales.
- Asimismo, de acuerdo con las metas del Plan Estratégico 2011-2017 de la ASF, para la evaluación de la Cuenta Pública 2010, no se logró una profundidad suficiente respecto de la identificación de áreas de riesgo en la gestión gubernamental. Si bien se identificaron problemas recurrentes en el grupo funcional, el informe no

contiene una visión prospectiva de la estructura y dimensión de los riesgos fiscales públicos.

La gestión y evaluación de los riesgos por parte otros órganos de fiscalización, como la GAO en EUA y la NAO en el Reino Unido, adquirió ya un papel relevante en la revisión y seguimiento de temas de alto riesgo de la Administración Pública Federal. Por primera vez y para el ejercicio fiscal de 2012, la SHCP hizo públicos algunos riesgos macroeconómicos y financieros a los cuales la propia dependencia les asigna un seguimiento permanente.

#### 4.5 Sobre la cobertura de la fiscalización superior en el gasto público

- Una de las principales preocupaciones que han externado los diputados integrantes de la CVASF es impulsar la transparencia en el ejercicio del presupuesto y de los resultados de la gestión, sobre todo por ser la Cámara de Diputados la responsable de aprobar el presupuesto y de la revisión de la Cuenta Pública.

Es evidente el apoyo que en la última década ha brindado la CVASF y la Cámara a la fiscalización superior, dotando a la ASF no sólo de mayores facultades, sino también de presupuestos crecientes, prueba de ello es que mientras en 2000 el presupuesto ejercido de la ASF representaba el 16.7% del presupuesto de la Cámara de Diputados, esa cifra se incrementó hasta casi 26% en 2011, situación que ha permitido también incrementar el número de auditorías, de un nivel de 312 en la revisión de la Cuenta Pública 2000 a más de mil en la de 2010.

Sin embargo, a pesar de conocer con el precisión el número de auditorías que se practica año con año, existe un importante vacío de información relacionado con el nivel de cobertura de la fiscalización superior respecto del gasto público que es auditable. Hasta ahora, se conoce únicamente por referencias de la propia ASF que la muestra fiscalizada ha pasado de niveles del 3% del presupuesto a niveles cercanos a los estándares internacionales, sin señalar una cifra concreta y si dicha cifra es representativa.

Contar con este dato y la metodología de su cálculo permitiría evaluar con más elementos

técnicos el desempeño de la ASF, proponer metas de cumplimiento de coberturas en el tiempo, darle seguimiento a su evolución y hacer comparativos con otros países.

**Recomendación CVASF-IR10-001. Que la ASF incluya a partir del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, la información sobre el porcentaje que abarca la cobertura de la fiscalización superior respecto del gasto público federal e incluya una nota metodológica de su cálculo, misma que deberá conciliarse con las metodologías internacionales utilizadas para tal fin, con el objeto de asegurar congruencia en los comparativos internacionales que se realicen.**

#### 4.6 Sobre la estructura y contenido del Informe

- El Informe rendido por la ASF con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2010, mantiene los cambios favorables en su presentación y estructura que incorporó desde la pasada revisión de la Cuenta Pública con el objeto de evaluar de mejor manera los objetivos, metas y políticas asociadas con el gasto público, así como de facilitar la lectura y comprensión del Informe y reducir su extensión. La integración de cuadernos individuales y el mejor manejo de información, dan cuenta de los avances en la calidad del trabajo de la ASF, por segundo año consecutivo.
- El Tomo Ejecutivo mantiene la misma estructura que la del ejercicio anterior. Un primer apartado con la presentación del Informe que resume algunos de los resultados relevantes de la fiscalización realizada, tales como entidades fiscalizadas, auditorías practicadas, atención a las solicitudes de la CVASF, dictámenes de auditoría, observaciones y acciones promovidas y recuperaciones.

Describe la cobertura de la fiscalización efectuada, desagregada por grupo funcional, sector, entidad fiscalizada y tipo de auditoría; incluye también una síntesis de los programas presupuestarios revisados (142 programas, de acuerdo con la ASF). Asimismo, expone brevemente el entorno macroeconómico del ejercicio revisado y el comportamiento de las finanzas públicas en

sus principales componentes. Analiza el PEF aprobado, las modificaciones y reasignaciones realizadas por el Ejecutivo Federal, así como el efecto de dichas variaciones.

El documento presenta los resultados relevantes de la fiscalización superior de cada grupo funcional y del gasto federalizado. Incluye las sugerencias de la ASF a la Cámara de Diputados para la adecuación de disposiciones jurídicas y conclusiones globales, por grupo funcional y gasto federalizado. En este mismo apartado, se expone también información referida a la inobservancia de los postulados básicos de Contabilidad Gubernamental y los ordenamientos legales, así como de la recurrencia de las irregularidades.

También reporta el estado de las observaciones promovidas, así como algunas consideraciones finales sobre la fiscalización realizada y temas sensibles que deben ser atendidos por el Estado Federal Mexicano.

- Como pudo ser verificado, en el Informe en comento se mantuvo una apertura por grupo funcional en la exposición de los resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública, así como una relación de los programas presupuestarios revisados; la exposición del comportamiento económico nacional del ejercicio revisado y de las finanzas públicas, así como el análisis del cumplimiento de las metas de los indicadores.
- El resumen de las auditorías se acompañó de información adicional útil a nivel de grupo funcional (análisis presupuestal, cumplimiento de metas y cobertura, alcance e impacto de la fiscalización), con lo cual se contextualizó de mejor manera la fiscalización efectuada. Es de destacarse que los resultados relevantes de la fiscalización fueron presentados temáticamente a nivel sectorial, incluyéndose en la parte final de la relatoría de cada grupo funcional, un conjunto de recomendaciones a la Cámara de Diputados y las conclusiones respectivas por grupo funcional. El resto de las secciones del Tomo Ejecutivo y de los cuadernos individuales de las auditorías practicadas, mantuvieron sin cambio su estructura.

- Por su parte, el Informe se integra de 1 mil 031 cuadernillos que contienen los resultados de las auditorías practicadas por la ASF, ordenados con arreglo a la clasificación funcional y sectorial del gasto público. Los cuadernos que contienen las revisiones al gasto federalizado, se organizan según el fondo, fideicomiso o mecanismo de transferencia de los recursos a las entidades federativas y municipios.
- En específico, en lo que respecta a las auditorías practicadas a entidades federativas y municipios, los informes presentan una estructura ejecutiva; se aprecia que por cada Fondo se realizó un documento denominado Marco de Referencia que de alguna manera constituye una opinión globalizadora y complementaria del contenido de los informes de auditoría, en el que se incluyen, por ejemplo, los procedimientos que debieron aplicarse en cada revisión. Sin embargo, es de observarse que por sí mismos, los informes de auditoría carecen de algunos elementos que según el propio marco rector de la ASF deben de contener.

Pese a lo anterior, es de reconocerse que los Marcos de Referencia constituyen un avance importante en materia de conocimiento de los fondos, pues en ellos se resumen sus objetivos, destinos e importancia estratégica; sus presupuestos asignados, coberturas y fórmulas de distribución; su importancia en las finanzas públicas locales, así como los resultados globales de su fiscalización.

Es de señalar también que se aprecia una mayor homogeneidad en la estructura de cada cuadernillo de informe alusivo al Gasto Federalizado, tanto de las auditorías directas, como de las solicitadas a las EFSL.

Algunos informes de auditoría omiten los apartados de criterios de selección, objetivo, antecedentes y procedimientos de auditoría aplicados, como lo señala el propio marco rector de la ASF y conforme lo establece la fracción I del artículo 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Sin embargo, la ASF para dar cumplimiento al ordenamiento legal los considera dentro del “Marco de referencia” con información general de las auditorías.

Aunque la mayoría de los fondos auditados presentan un sólido marco de referencia, éste no se realizó para las revisiones al Fondo de Inversión para las Entidades Federativas (FIEF), Fondo Metropolitano (FM), Fondo Regional (FR), Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios (FIDEM), Convenios de Descentralización y de Reasignación, así como de las auditorías que se agruparon en la fiscalización del gasto federalizado y cuyo apartado se denominó Otras Auditorías a Entidades Federativas y Municipios, marcos que indudablemente representarán un aporte importante de la ASF para el mejor conocimiento de dichos rubros del gasto.

A partir de 2010, la colaboración de la ASF con las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL) entró en una nueva etapa dentro del marco de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Fiscalización, por lo que será necesario que la ASF mejore aun más la coordinación con las ESFL en la tarea de fiscalizar el gasto federalizado, la homologación de metodologías y criterios, así como la definición de esquemas de acompañamiento para reforzar las áreas de mejora detectadas en la práctica de las auditorías.

De la misma manera, esta Comisión considera que el ejercicio de inclusión de los “marcos referenciales” en la fiscalización del Gasto Federalizado, puede y debe extenderse también al resto de los informes de auditoría de los entes públicos fiscalizados, en el ámbito de la Administración Pública Federal, con la intención de ir avanzando en la integración de bloques sectoriales. Asimismo, sería pertinente que la ASF realizara separatas en la forma de documentos ejecutivos sobre aquellas auditorías horizontales, presentando una evaluación de la calidad integral del programa ejecutado, y de las modificaciones estructurales, que tendrían que realizarse para mejorar la calidad del gasto ejercido a través del programa revisado. La experiencia del análisis revela que la calidad de estas revisiones que practica la ASF está por encima de sus estándares y que además ofrecen mejor información sobre la gestión del ente o programa auditado.

Recomendación CVASF-IR10-002. Que la ASF incluya a partir del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, marcos de referencia para todos los fondos y conceptos que integran el gasto federalizado, a efecto de que la Cámara de Diputados disponga de información adicional sobre sus objetivos, presupuesto asignado, y resultados, entre otros aspectos.

- En términos generales, los resultados de cada auditoría que presenta la ASF en su Informe son ejecutivos y específicos en sus contenidos, y presentan de forma casi homologada los siguientes apartados: criterios de selección, objetivo, alcance, antecedentes, resultados, acciones específicas, resumen de observaciones-acciones, dictamen y apéndices (que por su parte contienen los procedimientos de auditorías aplicados, las áreas revisadas, las disposiciones jurídicas y normativas incumplidas, los fundamentos jurídicos de la ASF para promover acciones y, en su caso, los comentarios de la entidad fiscalizada, entre otros).

Esta modalidad tiene la ventaja de permitir una revisión más ágil de los materiales, facilitando la comprensión de su contenido. Sin embargo, en un gran número de revisiones de desempeño, financieras y de cumplimiento, e incluso especiales, la simplificación se constituyó en una limitante para tener un conocimiento pleno de la problemática revisada; en no pocas auditorías de este tipo fue insuficiente la información disponible para la realización de una valoración integral.

- Las mejoras del trabajo de la ASF han generado una nueva y mejor estructura del Informe, logros que reflejan en buena medida las recomendaciones que la Comisión viene haciéndole al órgano de fiscalización, desde que se institucionalizó en la Cámara de Diputados la estrategia de análisis del Informe de revisión de la Cuenta Pública.

Destaca en particular la inclusión de los dictámenes de auditoría y el perfeccionamiento de sus definiciones y alcances, la definición de los enfoques Integral y horizontal de las auditorías, la homologación de las observaciones-acciones emitidas por las EFSL con las de la ASF, por

ramo, fondo y entidad federativa, y el conjunto de recomendaciones o sugerencias que el órgano de fiscalización superior le hace a la Cámara de Diputados, para la revisión, de proceder, de algunas disposiciones legales, a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

Asimismo, es de destacarse que por tercer año consecutivo la ASF incorporó a petición de la CVASF un digesto que contiene una Matriz de Datos Básicos de las auditorías practicadas, instrumento que ha resultado ser muy útil para tener una visión de conjunto de los resultados básicos de la fiscalización superior de la Cuenta Pública.

La menor dimensión del Informe en comparación con el de la revisión de la Cuenta Pública 2008, en más de un 60%, deriva también de varias recomendaciones que en ese sentido vino haciendo la CVASF prácticamente desde que se institucionalizó la mecánica de análisis del Informe, actualmente vigente.

#### 4.7 Sobre las oportunidades para mejorar el trabajo de la ASF

- No obstante lo avanzado, continúa habiendo pendientes relevantes para mejorar la labor de la ASF y los resultados de la fiscalización que practica, relacionados con los siguientes aspectos:
- Transparentar la información relacionada con los movimientos de altas y bajas que registra el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, así como evaluar la incidencia de las propuestas de auditorías que realizan los legisladores en la programación anual de auditorías, ya que, de acuerdo con la ASF, ésta se deriva de un sistema de planeación objetivo, imparcial y técnicamente concebido, no así, necesariamente, las propuestas de legisladores que son consideradas por la ASF en su programa.

**Recomendación CVASF-IR10-003. Que la ASF incluya a partir del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública**

**2011, una sección en el Tomo Ejecutivo, referida a la justificación de los movimientos de altas y, fundamentalmente, de las auditorías dadas de baja, considerando que si bien ello constituye la esencia de su autonomía técnica y de gestión, su inclusión original derivó de un ejercicio objetivo, imparcial y técnico.**

- Referenciar el nuevo Plan Estratégico de la ASF en su programa de auditorías y en el análisis del Informe anual que emite, para evaluar con más elementos técnicos el desempeño de la entidad de fiscalización superior en la revisión de la Cuenta Pública. La inclusión en los informes de auditoría de un apartado en el que se aprecie la correspondencia de los resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública con los objetivos estratégicos contenidos en el documento denominado Plan Estratégico de la ASF, posibilitará a la Cámara de Diputados conocer hacia donde se dirigen los esfuerzos de la ASF en las auditorías practicadas.
- Mejorar el trabajo de la ASF en la integración de los expedientes de aquellas acciones que son promovidas a otras instancias para su resolución. Esta es una demanda que, de hecho, formularon diversos legisladores integrantes de la CVASF a la luz de la baja incidencia que tienen las acciones que implican probables responsabilidades promovidas por la ASF.

Con base en información de la ASF con corte al 24 de febrero de 2012, durante la fiscalización de las Cuentas Públicas 2008, 2009 y 2010, se emitieron 28 mil 561 acciones de carácter preventivo y correctivo. De ese total, 10 mil 778 acciones derivaron de la revisión de la Cuenta Pública 2010, por lo que aún no generaban estado en razón de estar dentro del proceso de notificación a los entes auditados.

Por lo anterior, la ASF reporta el estado que guardan las 17 mil 583 acciones que fueron emitidas por la revisión de las Cuentas Públicas 2008 (8 mil 817) y 2009 (8 mil 766).

ACCIONES EMITIDAS EN LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS 2008-2010								
Acción	2008		2009		2010		Total	
	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)
Total	8,817	100.0%	8,766	100.0%	10,778	100.0%	28,561	100.0%
Preventivas	6,296	71.4%	5,909	67.4%	6,935	64.3%	19,279	67.5%
Correctivas	2,521	28.6%	2,875	32.6%	3,843	35.7%	9,282	32.5%

De manera particular, la ASF reporta el estado que guardan las Promociones para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias (PRAS), de las cuales en la revisión de las Cuentas Públicas 2008 y 2009 se emitieron un total de 2 mil 498.

De ese total, la ASF reporta que al 24 de febrero de 2012 se encontraban Sin Resolución 1,750 PRAS (70.1% del total), otros 667 (26.7%) ya tenían Resolución y 81 (3.2%) estaban en proceso de análisis o no tenían respuesta.

Al analizar los 667 PRAS con Resolución, se observa que la gran mayoría (565) quedó sin sanción y únicamente 102 PRAS implicaron una sanción, que por lo regular fueron penas menores: 74 amonestaciones, 4 inhabilitaciones y 24 que no tienen especificada la sanción.

En el caso de los 565 PRAS que no tuvieron sanción, debe comentarse que *de acuerdo con las justificaciones de los órganos internos de control a los cuales fueron turnados dichos asuntos, ello se deriva de factores que involucran fallas en la integración de los expedientes a cargo de la ASF.*

De hecho, 352 expedientes (equivalentes al 62.3% de los PRAS sin sanción), fueron dados de baja por "Falta de Elementos" para proceder en contra del o los servidores públicos involucrados; en 81 casos adicionales (14.3% del total), "No se acreditaron Responsabilidades", 65 casos más se declararon "No ha lugar", y 61 expedientes "Prescribieron", entre las causas más importantes.

Los datos anteriores revelan las causas del bajo índice de aplicación de sanciones administrativas por irregularidades determinadas en la revisión

de la Cuenta Pública y de la necesidad de fortalecer tanto el trabajo de la ASF en la integración de los expedientes de presuntas responsabilidades, como de la coordinación y colaboración entre la propia ASF y los órganos internos de control para garantizar que cada asunto tenga un debido acompañamiento.

#### PRAS EMITIDOS EN LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS 2008-2009, CON RESOLUCIÓN

	Número	(%)
<b>Total</b>	<b>667</b>	<b>100.0%</b>
<b>Sin Sanción</b>	<b>565</b>	<b>84.7%</b>
Falta de Elementos	352	62.3%
No Acreditamiento de Responsabilidades	81	14.3%
No ha lugar	65	11.5%
Prescripción	61	10.8%
Abstención	2	0.4%
Otras	4	0.7%
<b>Con Sanción</b>	<b>102</b>	<b>15.3%</b>
Amonestación	74	72.5%
Inhabilitación	4	3.9%
Sin Especificar	24	23.5%

Fuente: ASF.

Lo anterior reafirma la importancia de que la ASF incluya en sus reportes el estatus que guardan aquellas acciones promovidas que han sido turnadas a otras instancias para su atención.

En su caso, la ASF deberá también reportar y explicar las razones por las cuales las instancias correspondientes no le dan la razón, dan de baja o incluso prescriben las acciones que promueve.

Esta Comisión recoge el compromiso del Auditor Superior de la Federación realizado en la mesa

de análisis del pasado 29 de marzo de 2012, en el sentido de que, en adelante, habrá una mejora sustantiva en la integración de expedientes que son turnados a las instancias competentes, a efecto de garantizar su procedencia.

**Recomendación CVASF-IR10-004. Que la ASF entregue a la Comisión de Vigilancia, en un plazo no mayor a 30 días hábiles, un programa de mejora sobre la integración de expedientes que son turnados a otras instancias, en el que se incluya un diagnóstico de la situación que guardan las acciones que implican probables responsabilidades promovidas por la ASF, una evaluación de las causas que argumentan los órganos internos de control y otras instancias para dar de baja dichas promociones y un programa de acciones y compromisos, incluidos informes de rendición de cuentas y esquemas de coadyuvancia y/o acompañamiento, para abatir la baja incidencia de sus acciones promovidas y, en su caso, garantizar su procedencia.**

- Reorientar el enfoque de la fiscalización para potenciar su utilidad como instrumento de mejora de la gestión gubernamental y en el ejercicio de los recursos públicos, de evaluación de los resultados de políticas y programas públicos y de medio de información a la sociedad mexicana. La cobertura de la fiscalización es satisfactoria en el ámbito de las auditorías de regularidad, las cuales la ASF hasta podría incluso simplificar y asignarles un trabajo de mantenimiento en los temas revisados. En tal sentido, el órgano fiscalizador tiene suficientes atribuciones legales y está preparado técnicamente para fortalecer la parte más proactiva y cualitativa de su función, la relativa al desarrollo de un programa amplio que se concentre en temas de riesgo y de alto impacto financiero y presupuestal.

Aun con el gran esfuerzo fiscalizador en revisiones de regularidad, sigue latente la necesidad de información sobre logros y correlación de objetivos, metas, temas y programas fiscalizados.

La CVASF ha externado su recomendación para que la ASF pueda ayudar de mejor manera a la Cámara de Diputados para conocer no sólo

los resultados de la aplicación de los recursos públicos, a través de auditorías financieras o de cumplimiento, sino profundizar en esquemas de evaluación del desempeño, sobre los resultados de las políticas y programas públicos y el nivel en que se logran los objetivos y metas gubernamentales.

Al igual que en la recomendación anterior, esta Comisión recoge el compromiso del Auditor Superior de la Federación en el sentido de analizar las acciones necesarias para brindar un mayor enfoque de evaluación a la fiscalización superior.

**Recomendación CVASF-IR10-005. Que la Auditoría Superior de la Federación haga una revisión de su Plan Estratégico de Mediano Plazo 2010-2017, a efecto de incorporar explícitamente en su modelo de revisión, los instrumentos para garantizar una adecuada verificación de la eficiencia, la eficacia y la economía de los programas y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y, en su caso, regionales del país, así como la inclusión de metas que permitan evaluar el cumplimiento del Plan. Asimismo, que la ASF presente a más tardar el 31 de enero de cada año, un informe anual de ejecución de su Plan Estratégico de Mediano Plazo.**

**Recomendación CVASF-IR10-006. Que la Auditoría Superior de la Federación diseñe un programa multianual de evaluaciones sobre resultados de políticas y programas públicos, así como revisiones de desempeño que verifiquen de manera integral la gestión de dependencias, entidades y fondos auditables, identificando en cada Programa Anual de Auditorías aquellas revisiones que forman parte de esa estrategia y presentando una separata con los resultados de dichas evaluaciones.**

#### 4.8 Sobre el enfoque de la Fiscalización

- El mayor número de auditorías practicadas por la ASF respecto de la revisión anterior (9.1%, equivalente a 86 revisiones de más) se explica en lo fundamental por el incremento del 10.2% de las revisiones de regularidad, esto es, 72 revisiones más.

Si bien las revisiones de desempeño también se incrementaron (7.3%, equivalente a 14 revisiones más de este tipo), habría que precisar que la ASF contabilizó dentro de ellas a 95 auditorías financieras y de cumplimiento con “enfoque de desempeño”.

- Un aspecto importante a resaltar es que el grado de especificidad que ha caracterizado a las revisiones practicadas por la ASF –concentradas en la verificación de algún rubro, capítulo de gasto, acción o subprograma del ente público, no necesariamente ligados a lo sustantivo–, ha limitado la formulación de valoraciones integrales de los entes auditados para el ejercicio fiscal en su conjunto, fundamentales para la toma de decisiones de los legisladores en materia de asignaciones presupuestarias.

Esta tesitura del objeto de las revisiones que ha caracterizado a la fiscalización superior, explica en buena medida el rezago que se tiene en la evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas públicos.

Las auditorías financieras y de cumplimiento “con enfoque de desempeño”, distan mucho del enfoque de evaluación integral demandado por esta Comisión, conforme lo definido en la Ley.

- Otro resultado a destacar es que la fiscalización a entidades federativas y municipios continúa ocupando la mayor atención de la ASF en la fiscalización de la Cuenta Pública (significó el 54.2% del total de auditorías practicadas), pese a que los recursos asignados a las entidades que integran la Administración Pública Federal absorben la mayor parte del Presupuesto de Egresos de la Federación y a que las políticas públicas que inciden en el cumplimiento de las metas del PND se diseñan y ejecutan dentro de la misma.
- Desde que las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales han tenido participación en la revisión de la Cuenta Pública Federal, éstas juegan un papel relativamente reducido en la revisión del gasto federalizado (con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2010, las EFSL practicaron apenas el 36.2% de las revisiones a los estados y municipios), pese a que han sido

objeto de un intenso proceso de fortalecimiento interno con recursos provenientes del PROFIS, y a que se han llevado a cabo reformas a su marco jurídico para reforzar su operación, atribuciones y autonomía de gestión.

Se requiere, por tanto, que la ASF impulse una estrategia que tenga por objeto elevar la competencia y participación eficiente de las EFSL en la fiscalización del gasto federalizado. Por tal motivo, *esta Comisión reitera en todas sus partes la Recomendación CV-IR08-006*, en la cual se solicitó que la ASF elabore un Programa para el Fortalecimiento de las EFSL en el que se exponga el diagnóstico actual de la fiscalización en entidades federativas y municipios, las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que enfrentan esas entidades, los objetivos estratégicos, metas e indicadores para su evaluación, las acciones para mejorar los resultados de la fiscalización en esos órdenes de gobierno, la evaluación de las acciones para abatir los índices de recurrencia de irregularidades, la evaluación de los resultados de la aplicación de los recursos canalizados a través del PROFIS y de los criterios de distribución por entidad federativa, las reformas legales requeridas, así como una calendarización de acciones a seguir.

Se reconoce que el alcance de la recomendación es significativo y su atención a mediano plazo deberá contemplar que es competencia de las EFSL y las legislaturas locales determinar su programa de auditorías, además de que se requiere acordar con dichas instancias las reformas conducentes a sus disposiciones jurídicas para elaborar un Programa para el Fortalecimiento de las EFSL por ser instancias autónomas, que no dependen de la ASF, ni de la Cámara de Diputados Federal.

Asimismo, es de comentarse que la ASF está impulsando el Sistema Nacional de Fiscalización, en el cual participarán todos los órganos de fiscalización y auditoría de los tres órdenes de gobierno, y de los tres poderes en el caso de los ámbitos federal y estatal. En esa estrategia es fundamental la participación de las EFSL, pero también será preciso definir el papel que jugará la CVASF y la Cámara de Diputados, entidad responsable de la revisión de la Cuenta Pública.

- Por lo que se refiere a los dictámenes emitidos a las auditorías practicadas por la ASF, se pudo constatar el preocupante incremento de la proporción de dictámenes negativos, los cuales pasaron de representar el 14.1% del total de auditorías en la revisión de la Cuenta Pública 2006 al 28.8% del total en la revisión 2010. Contrariamente a ello, la participación de los dictámenes limpios descendió del 39% al 29.5% en esos años, respectivamente.

Esta situación guarda una correlación directa con el número de irregularidades determinadas, toda vez que las observaciones aumentaron 23.9% en igual periodo, lo que revela un sensible crecimiento de la incidencia de actos irregulares que cometen los servidores públicos, afectando con ello el adecuado desempeño de entidades y programas.

de la política de ingresos, la transparencia y aplicación del presupuesto por resultados, la administración de la deuda pública, y la eficiencia de la gestión gubernamental, la eficiencia del sistema financiero; la gestión de la banca de desarrollo, y la consolidación de un sistema nacional de pensiones; no arribaron a diagnósticos integrales, lo que dificulta la determinación de las áreas de oportunidad críticas que deben ser motivo de mejoras sustantivas.

La intención anunciada por la ASF de que a partir del siguiente ejercicio de revisión, realizará evaluaciones de política pública, permitirá realizar diagnósticos integrales en el que se conecten los programas gubernamentales con las políticas públicas, lo que permitirá evaluar con mayor rigor técnico la calidad de la gestión gubernamental.

NATURALEZA DE LOS DICTÁMENES DE LAS AUDITORÍAS 2006-2010														
Concepto	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	Variación 07/06	Variación 08/07	Variación 09/08	Variación 10/09
Opinión Limpia	291	39.0%	330	34.3%	322	32.6%	263	27.8%	304	29.5%	13%	-2%	-18%	16%
Opinión con Salvedad	338	45.3%	370	38.5%	356	36.1%	393	41.6%	393	38.1%	9%	-4%	10%	0%
Opinión Negativa	105	14.1%	248	25.8%	292	29.6%	269	28.5%	297	28.8%	136%	18%	-8%	10%
Abstención de Opinión	12	1.6%	10	1.0%	12	1.2%	14	1.5%	29	2.8%	-17%	20%	17%	107%
Sin Opinión	0	0.0%	4	0.4%	5	0.5%	6	0.6%	8	0.8%		25%	20%	33%
<b>Total</b>	<b>746</b>	<b>100.0%</b>	<b>962</b>	<b>100.0%</b>	<b>987</b>	<b>100.0%</b>	<b>945</b>	<b>100.0%</b>	<b>1031</b>	<b>100.0%</b>	<b>29%</b>	<b>3%</b>	<b>-4%</b>	<b>9%</b>

Fuente: Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006 al 2010. ASF.

La fiscalización superior cuenta con capacidad de detectar irregularidades, pero no necesariamente de ponderar adecuadamente su relevancia, pues existe la percepción de que la recurrencia de observaciones no tiene consecuencias efectivas, con lo cual el valor de la auditoría pública desciende entre la ciudadanía.

#### 4.9 Enfoque y balance de la fiscalización por Grupo Funcional

##### 4.9.1 Sector Hacienda y Crédito Público

- Las revisiones de programas fundamentales realizadas por la ASF, relacionados con la eficiencia

#### POLÍTICA HACENDARIA PARA LA COMPETITIVIDAD.

- Al examinar las revisiones correspondientes a este eje rector, podemos distinguir 6 grupos temáticos: evaluación general de las finanzas públicas; subejercicios y gestión presupuestaria; gestión financiera; eficiencia en la aplicación de los recursos; gestión de deuda pública, y recaudación tributaria.
- La revisión a las finanzas públicas abarcó distintos ámbitos como: el desempeño de la economía, la evolución del balance presupuestario, de los ingresos incluidos los provenientes de la recaudación tributaria, la evolución del gasto público y deuda pública, y la identificación de los

programas presupuestarios con indicadores de desempeño. En este sentido, la ASF evaluó aspectos nodales incluidos en el PND y el PRONAFIDE.

En esta revisión se presentan hallazgos relevantes, como la recuperación económica registrada en el 2010, en el contexto de una economía que estructuralmente sigue rezagada, generando en todo caso empleos precarios, y no obstante, la aplicación de política macroeconómica del gobierno se orienta a preservar los equilibrios macroeconómicos, se ha acumulado evidencia suficiente para señalar la existencia de una fragilidad estructural de las finanzas públicas, ocultada por los cuantiosos ingresos petroleros asociados a los niveles elevados del precio del barril de la mezcla mexicana de petróleo.

Lo preocupante de la revisión a las finanzas públicas de México en el 2010, es la evidencia clara de un deterioro de la posición fiscal del gobierno a partir de 2007, asociado con el rezago de los ingresos públicos respecto del crecimiento del gasto público, generando una brecha que viene a subsanar la deuda pública, y que se corrobora por el hecho de que el endeudamiento público se destina principalmente a pagar el servicio de la deuda, y a cubrir el déficit fiscal.

- En el ámbito de los ingresos, persiste el estancamiento de la recaudación tributaria medida por la carga fiscal (17.5% del PIB), que pone a México como uno de los últimos lugares en este indicador entre los países de la OCDE. Quizá la explicación se encuentre en los hallazgos de la actividad revisora practicada al SAT en el que se destacan: a) las cuantiosas devoluciones tributarias reintegradas a contribuyentes, con el inconveniente de que esas devoluciones se concentran en una elevada proporción en Grandes Contribuyentes; y b) la actividad de elusión de contribuyentes que contratan empresas de *outsourcing* a efecto de reducir el pago del ISR (y de los pagos de la seguridad social y los pagos por PTU).

Destacó el análisis de los subejercicios y la gestión presupuestaria, en la que se identifica una vez más la práctica de los ejecutores de gasto de transferir recursos hacia el cierre del ejercicio a fideicomisos y otras figuras análogas no sólo para hacer reasignaciones de gasto al margen

del Congreso sino para encubrir subejercicios presupuestarios de programas gubernamentales.

- En la fiscalización de la aplicación del gasto, se revelaron diversas deficiencias en su aplicación, que es urgente corregir por sus efectos económicos y sociales, como la existencia de proyectos de inversión pendientes de ejecutar, y la canalización de los ingresos por derechos de hidrocarburos destinados originalmente a proyectos de inversión, desperdiciados en gasto corriente, o no identificada su aplicación.
- En el tema de la gestión financiera, la revisión se orientó a evaluar el manejo financiero de entes de la APF, y en el que se detectó una administración subóptima de la tesorería en algunas entidades (cuentas improductivas en el manejo de los recursos de tesorería); la canalización de recursos de programas para financiar el déficit del ISSSTE en materia de pensiones y jubilaciones, y para atender otras presiones de gasto. En el ámbito de la gestión financiera, la revisión se enfocó al manejo de los riesgos financieros y catastróficos, con resultados relevantes que pudieran mejorar su gestión.
- En el tema de la deuda pública, la revisión abarcó la evaluación de los riesgos de los pasivos contingentes, incluyendo la deuda avalada por el gobierno en la banca de desarrollo, en los organismos de control presupuestario directo, y en otras clases de pasivos como los generados por el rescate bancario y administrados por el IPAB, y el FARAC. La deuda pública del sector público presupuestario se ubica por arriba de los parámetros aconsejables por organismos financieros internacionales.

La revisión de la deuda pública comprendió también una valoración del significativo crecimiento de la deuda estatal y municipal, en el contexto de un análisis de los riesgos que significaría para la Federación un rescate de la deuda subnacional, como el que ocurrió como consecuencia de la crisis financiera de 1994-1995.

- En relación con el tema relevante en el PND sobre el restablecimiento de bases más firmes de la relación fiscal entre el Estado y la Federación, la fiscalización practicada por la ASF para el 2010 continuó siendo marginal en número.

**REVISIONES HORIZONTALES REALIZADAS POR LA ASF CON MOTIVO DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2010**

**ENTE FISCALIZADO**

NOMBRE DE AUDITORÍA	SECTOR HACIENDA											OTROS SECTORES											
	SHCP	CNSF	CONSAR	SAT	BANSEFI	CNEV																	
Regulación y Supervisión en Materia de Prevención de Lavado de Dinero y del Financiamiento del Terrorismo en el Sistema Financiero																							
Regulación y Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular	SHCP				BANSEFI	CNEV																	
Sistema de Evaluación del Desempeño	SHCP										SFP												
Liquidación de Luz y Fuerza del Centro	SHCP							SAEB			SFP										CFE		
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	SHCP					CNEV	IPAB														BANXICO		
Aplicación del Préstamo para el Fortalecimiento de Mercados de Financiamiento Privado para la Vivienda	SHCP								SHF														
Egresos por Prestación al Sistema de Salud										NAFIN	BANCOMEXT	BANOBRAS									BANXICO		
Proceso de Liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México								SAEB				BANOBRAS											
Concesión al Grupo Aeroportuario del Pacífico																						SCT	
Financiamiento a Productores Rurales														FR	FEFA								
Bonos de Protección al Ahorro									IPAB													BANXICO	
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	SHCP								IPAB													BANXICO	
Cumplimiento de Obligaciones para el Acceso a la Información Pública Gubernamental																							IMSS

**PENSIONES Y JUBILACIONES**

Sistema Nacional de Pensiones	SHCP																							
Régimen de Pensiones y Jubilaciones		SCJN																						PETROLEOS M. SEP

Fuente: Elaborado por la UJEC, con datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010.

Nota: FEFA: Financiamiento a Productores Rurales.

- En el ámbito de los fideicomisos persistió la observación del uso de estos instrumentos por parte de la SHCP para transferir recursos discrecionalmente al margen del Congreso.
- Finalmente, en el tema de la Transparencia y rendición de cuentas del gasto público, la labor de la ASF se enfocó a evaluar el avance general en el Sistema de Evaluación al Desempeño conducido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- De las auditorías al desempeño. En ejercicios de revisión de años anteriores, la ASF comenzó a realizar auditorías horizontales, en el que un programa es fiscalizado, evaluando a distintas entidades con responsabilidades de tramos específicos del mismo programa. Una evaluación horizontal pretende examinar de manera multidimensional la consistencia de la aplicación de programas gubernamentales relevantes. Esta práctica fue continuada por la ASF en su fiscalización al sector financiero en el 2010, como se puede apreciar en el cuadro que se adjunta.

#### SISTEMA FINANCIERO EFICIENTE

- Al examinar las revisiones correspondientes a este importante eje rector, se distinguen 7 grupos temáticos: Supervisión y regulación en el rescate financiero a Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB); Supervisión y regulación en la liquidación y enajenación de entidades financieras y no financieras; Supervisión y regulación en el proceso final del rescate bancario; Regulación en materia de concesiones otorgadas; regulación en materia de Regulación y Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular; Supervisión y regulación en materia de Prevención de Lavado de Dinero y del Financiamiento del Terrorismo en el Sistema Financiero (LD/FT); y Eficiencia de la Banca de Desarrollo y su contribución al desarrollo económico.
- El órgano de fiscalización superior revisó la labor de las entidades financieras que casuísticamente participaron en el saneamiento financiero de los Intermediarios Financieros no Bancarios, SOFOLES y SOFOMES, particularmente fiscalizó a la Sociedad Hipotecaria Federal y a FOVI, con hallazgos relevantes, que indican que se puso en riesgo la estabilidad de esas instituciones

de desarrollo cuyo objetivo es impulsar la intermediación financiera en sectores no atendidos por la banca comercial, y no la de convertirse en agentes gubernamentales para rescates de instituciones financieras.

La ASF revisó la labor de tres entes (IPAB, SAE y SHCP) encargados de liquidar instituciones heredadas del rescate bancario, y de otras circunstancias específicas. Los costos de liquidación resultan elevados por la larga duración que se toma para su liquidación.

- Como es habitual, la ASF continuó fiscalizando los programas relacionados con el rescate bancario, en especial los programas a cargo del IPAB. La actividad revisora dio seguimiento a las acciones del Instituto en materia de las erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, destacando la actualización de los costos del rescate bancario, que rebasan el billón y medio de pesos.
- La fiscalización superior revisó el otorgamiento de concesiones en materia de telecomunicaciones, y puertos, emitiendo dictámenes de abstención, por estar los dos procesos de otorgamiento de concesión en estado de sub-judice, situación que de persistir rezagará al país en dos rubros de gran impacto económico y social.
- La ASF incorporó a la fiscalización, la revisión de los supervisores y reguladores de entidades de ahorro y crédito popular en sus dos modalidades de operación, como Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SCAPS), y como Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS). Se trata de un sector altamente expuesto a esquemas de fraude por el bajo seguimiento de supervisión de las autoridades financieras de México.
- En materia de Prevención de Lavado de Dinero y del Financiamiento del Terrorismo en el Sistema Financiero (LD/FT), la ASF decidió realizar auditorías de desempeño de carácter horizontal a cinco entidades de la APF: a la SHCP, al SAT, a la CNBV, a la CNSF y a la CONSAR. De estas revisiones se destaca el bajo desempeño de México para atender las recomendaciones de organismos internacionales en materia de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo Financiero.

- La revisión a las Instituciones de desarrollo, la banca de desarrollo y los fondos fue apreciable, 27 revisiones, que significaron el 29.4% de las revisiones practicadas al sector financiero.

Las revisiones practicadas ofrecen una visión de conjunto de los objetivos constitucionales de la banca de desarrollo incluidos los fondos de fomento. La fiscalización se concentró en evaluar la calidad de la atención brindada por las instituciones de desarrollo a la población, en términos de cobertura de atención, la cual por cierto es más bien baja, por su contribución a la constitución de un sistema financiero eficiente, por los niveles de intermediación financiera que presentan los bancos de desarrollo en comparativa internacional.

- La fiscalización a la banca de desarrollo abordó aspectos específicos de gestión financiera, manejo y administración de fideicomisos, en los que se constata renuencia a mejoras de gobierno corporativo, manejo de presupuestos paralelos en fideicomisos, carencia de acciones de gestiones de cobranza de fideicomisos administrados por los bancos de desarrollo, deficiencias en la ejecución de proyectos de inversión, incumplimientos financieros como ente liquidador, irregularidades normativas en operaciones de reestructura crediticia, entre otros.

Al comparar la revisión de la ASF de las metas de intermediación crediticia de los bancos de desarrollo establecidos en el PND 2007-2012 y el PRONAFIDE 2008-2012, versus lo realizado es factible señalar incumplimientos preocupantes, en virtud de que una intermediación financiera sólida de los bancos de desarrollo en concordancia con las citadas metas puede añadir un producto potencial medido por el PIB más elevado, y por tanto una mayor capacidad de crecimiento de la economía mexicana.

Un aspecto relevante a considerar como consecuencia de los resultados de la fiscalización practicada, es que sigue faltando una estrategia de crecimiento de largo plazo que asegure un mínimo de rentabilidad y un adecuado riesgo crediticio. Al respecto se requiere un rediseño de la banca de desarrollo, con apoyos financieros oportunos y estratégicos que permita potenciar

el crecimiento de la economía incrementando la oferta de crédito al sector privado nacional, para mejorar la capacidad productiva que apoye la reactivación del mercado interno.

#### CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

- Para 2010, la ASF realizó una auditoría al desempeño acerca del Sistema Nacional de Pensiones, bajo la visión de su sustentabilidad financiera en el largo plazo. Si bien se trató de un ejercicio interesante y oportuno para medir la dimensión real y efectiva del problema financiero pensionario en México, el órgano de fiscalización superior no logró contar con la información suficiente para evaluar la sustentabilidad del sistema pensionario nacional.

La revisión muestra los complejos problemas que enfrenta consolidar un sistema nacional de pensiones equitativo y financieramente viable; por un lado, en sólo cuatro años (2007-2010) los pasivos laborales como proporción del PIB incrementándose en 13.5 puntos porcentuales del PIB, lo que significa que los pasivos laborales exceden en 18% la magnitud del gasto neto presupuestario del sector público, esta compleja situación se agrava por los crecientes requerimientos presupuestarios anuales de los institutos de seguridad social como el ISSSTE para el pago de pensiones y jubilaciones, que para el 2010 se aproximó a poco menos de un punto porcentual del PIB.

- Por otro lado, un sistema pensionario equitativo requiere pensiones dignas y sin elevadas desigualdades distributivas. Al respecto debe estimarse los pagos para cada tipo de pensión, clasificados por grupos de ingresos pensionarios, para establecer una distribución paretiana en el pago de pensiones en el país. Se requiere también conocer con precisión cuánto reduce en términos absolutos y porcentuales, los pagos de comisiones a los administradores de fondos pensionarios (AFORES y SIEFORES) en una comparativa internacional. Es central mantener una elevada competencia en el servicio de administración de fondos pensionarios de parte de los intermediarios. El avance de la portabilidad pensionaria señalado por la ASF requiere una precisión, o por lo menos aclarar cómo se han beneficiado en términos cuantitativos los pensionados con dichos avances.

- La revisión también abarcó aspectos particulares relacionados con pensionados, como la gestión del Fondo de Apoyo a la Reestructura de Pensiones (FARP), en el que se constata con preocupación irregularidades normativas al transferirse recursos del fondo, para atender presiones de gasto.
- La fiscalización practicada por la ASF en este informe abarcó la revisión Banxico, enfocada a tres aspectos de la actividad del Instituto central, en primer lugar a fiscalizar las acciones de su actividad sustantiva de ser el emisor de la política monetaria del país, encargado de mantener controlada la inflación, y en la que si bien no se cumplido con la meta de 3%, la inflación se mantiene en rangos razonables para los mercados financieros.

La revisión de la ASF comprendió también el papel de Banxico como agente financiero, analizando dos tareas relevantes la radicación de recursos para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, y la colocación de bonos de protección al ahorro.

La ASF fiscalizó aspectos operativos relevantes de la actividad de Banxico, particularmente el manejo del Régimen de Pensiones y Jubilaciones de la institución, que financieramente se encuentra sano no obstante que el número de pensionados del banco es ligeramente mayor que el número de trabajadores activos, y el manejo de los gastos relacionados la prestación a sus trabajadores en materia de salud.

- Después de la crisis financiera internacional de 2007-2009, agravada por los problemas de la Zona Euro en 2011, los bancos centrales ocupados en mantener baja la inflación, al adoptar el Régimen de Objetivos Inflacionarios Flexibles, denominado *Inflation Targeting (IT)*, se olvidaron de vigilar a los intermediarios financieros, y se olvidaron también de contribuir al crecimiento económico. No sólo eso, sino que promovieron, o cuando menos no evitaron, las burbujas crediticias. Después de la crisis, algunos bancos centrales, como la Reserva Federal, el Banco Central Europeo, el banco central de Inglaterra, el de Suiza y el de Japón, aplicaron una política monetaria contracíclica, denominada *Quantitative Easing (QE)*.

La nueva legislación financiera mundial está replanteando las actividades de los bancos centrales, surge entonces una serie de tareas y nuevas actividades de política monetaria.

A la luz de estos cambios internacionales, la fiscalización internacional está abordado más creativamente su labor auditora frente a los bancos centrales, el órgano de fiscalización de Estados Unidos, la GAO, aplica sin someterse al principio de anualidad, fiscalización cerca al tiempo real en relación a los apoyos de la Reserva Federal otorgados a los intermediarios financieros a través del programa *Troubled Asset Recovery Program (TARP)*, al cual se le aprobaron recursos por 700 mil millones de dólares.

Estos cambios de la experiencia internacional sobre los propósitos de los bancos centrales y de su fiscalización, deben ser evaluados para promover mutatis mutandis, los cambios necesarios en México en esos dos ámbitos.

- En general, la revisión al Sector de Hacienda y Crédito Público 2010, reveló hallazgos importantes cuya corrección se traducirá en mejores prácticas gubernamentales. La ASF identificó el crecimiento sistemático de la Deuda Pública Federal (alcanzando valores superiores como proporción del PIB, que lo señalado por el FMI), y un crecimiento anárquico y acelerado de la Deuda Pública Subnacional,<sup>125</sup> señaló que el crecimiento de la economía en 2010 fue acompañado de un precario crecimiento del empleo, que es incapaz de impulsar el mercado doméstico, base de un crecimiento más sólido de la economía.

Asimismo, señaló la canalización de ingresos excedentes petroleros sesgados al gasto corriente; ratificó la incapacidad del gobierno

<sup>125</sup> El crecimiento de la Deuda Pública Federal obedece a la conversión de pasivos contingentes en deuda pública como los PIDIREGAS de Pemex, a los costos fiscales de la reforma de la Ley ISSSTE, y a un creciente endeudamiento público, debido al rezago en el crecimiento del ingreso público respecto al crecimiento del gasto público. Por su parte, el crecimiento acelerado de la Deuda Subnacional, es en parte una secuela de la crisis de 2009, y en parte a un desordenado crecimiento del gasto de los estados y municipios.

- para elevar la carga fiscal que se mantiene como una de las más bajas entre los países de la OCDE; por enésima vez determinó el órgano fiscalizador la existencia de una enorme cantidad de recursos que son reasignados al margen de lo dispuesto por el Congreso, utilizando para ello diversos mecanismos (Acuerdos de Ministración de Fondos, transferencias presupuestarias a fideicomisos al cierre del ejercicio, adecuaciones presupuestarias mediante ampliaciones y reducciones presupuestarias).
- En relación con las adecuaciones presupuestarias, se determinó que la Cuenta Pública, al menos la de 2010, no contiene la información suficiente sobre la naturaleza del origen de las adecuaciones presupuestarias en ramos relevantes para el desarrollo económico y social, por lo que no se puede medir los efectos en las metas de los indicadores de desempeño.
  - Un tema de gran preocupación, revelado por el Informe de la ASF, fue la constatación, de un incremento del gasto federalizado en el 2010, sin que se hayan recuperado los niveles que tenía antes del impacto negativo de la crisis 2009. Un hallazgo importante es la conclusión de la ASF de que es exigua la contribución del gasto federalizado al desarrollo regional.
  - En relación con la ejecución de programas, fue una constante que los entes fiscalizados incurrieran en presuntas irregularidades normativas, como desconexión entre el objetivo de los programas y la aplicación de los recursos, no evaluación de los recursos ejercidos, inexistencia de indicadores para medir la eficacia en los proyectos de inversión, falta de planeación de las inversiones, cancelación de obras sin reintegración de los recursos al gobierno, retrasos en la conclusión de las obras. Sería importante que la ASF realizara una valoración integral para constatar si estas fallas recurrentes en la revisión de algunos programas, constituyen fallas generalizadas en demérito de la calidad de ejecución del gasto por el gobierno.
  - La ASF en sus tres últimos informes de la revisión de la Cuenta Pública, al auditar las finanzas públicas de México, ha señalado el deterioro de la capacidad anticíclica del gasto público del gobierno para inducir un mayor crecimiento económico, una conclusión por demás relevante. En este contexto se emitió la *Recomendación CV-IR08-010*, la cual se puede interpretar sintéticamente como la determinación de indicadores macroeconómicos para medir los efectos de las políticas públicas en el ciclo económico.
  - Hay una tendencia internacional a partir de la crisis financiera internacional 2007-2009, empeñada en obtener estos indicadores “los multiplicadores del gasto fiscal”, que permitan medir la capacidad contracíclica del gasto público y por ende la de las políticas públicas. En una economía en depresión o en economías con estructurales de tendencia al estancamiento de largo plazo como la de México, se hace necesaria y hasta crítica, para evaluar la calidad de las políticas públicas, cuáles son los impactos en el PIB y en la actividad económica de reducciones y aumentos en el gasto.
- La ASF puede proceder a obtener estos multiplicadores que le van a servir de referencia para evaluar los impactos de la política pública, así como los impactos de las llamadas reformas estructurales, de ahí la vigencia de esta recomendación emitida por la CVASF a la ASF en el documento de Conclusiones y Recomendaciones correspondiente al Análisis del Informe 2008.
- Se realizaron revisiones selectivas para conocer el manejo de los riesgos del gobierno (coberturas petroleras y contratación de seguros financieros sofisticados para eventos catastróficos de gran impacto con baja probabilidad de ocurrencia), como un área de oportunidad es la evaluación integral del manejo de riesgos financieros del gobierno.
  - En revisiones al SAT, los hallazgos más representativos señalados por la ASF en materia recaudatoria, revelan de manera indirecta, las desigualdades distributivas del país y que se reflejan en el papel de los Grandes Contribuyentes en diversas incidencias tributarias como: la concentración que registran en las devoluciones de impuestos, en la monopolización de impugnaciones legales en contra de disposiciones fiscales emitidas por la autoridad.

- Los Grandes Contribuyentes también tienen presencia en el uso del esquema de sustitución laboral, mediante la contratación de empresas de *outsourcing*, con la pretensión de reducir el pago del ISR, las aportaciones de seguridad social y el pago del PTU.
  - La ASF al revisar el rescate de Intermediarios Financieros No Bancarios a través de acciones de la SHF (y de FOVI), determinó un deterioro de los indicadores financieros de desempeño de la institución. En su revisión y en la de 2009, faltó a la ASF examinar si los encargados de las acciones de rescate presentaban conflictos de interés.
  - La ASF fiscalizó diversos procesos de liquidación y venta de activos. Éste ha sido un tema constante en la actividad revisora del órgano de fiscalización superior; no obstante ello, una evaluación integral sobre la capacidad de los órganos de supervisión y regulación, y de la legislación (ley de quiebras moderna, normatividad eficiente en materia de conflictos de interés contingentes) para promover salidas eficientes del mercado de instituciones financieras con bajos costos fiscales.
  - La ASF en su revisión al rescate bancario, actualizó el dato de los costos fiscales del rescate bancario, que aunque presentaron una reducción como proporción del PIB, registraron un importante crecimiento nominal tan significativo que superó, por ejemplo, el monto de decrecimiento de las transferencias del gasto federalizado de 2009. A la fecha persiste la política de sólo pagar los intereses reales de la deuda generada por el rescate bancario, sin que se apliquen recursos para la reducción del saldo de la deuda de los pasivos IPAB.
  - La ASF reitera su recomendación realizada en la Cuenta Pública 2009, para que se evalúe la posibilidad de que la deuda del IPAB se convierta en deuda pública a efecto de optimizar el manejo global de la deuda, con un solo emisor la SHCP.
- En su revisión a los procesos de otorgamiento de concesiones, la revisión se concentró en el rubro de telecomunicaciones y en el sector portuario, dos temas en los que está presente la concentración económica. De acuerdo con diversos estudios una indebida concentración económica, limita el potencial de crecimiento económico del país, por lo que su disminución constituye un acto de política pública claramente benéfico para el bienestar de la sociedad.
- La fiscalización a la Cuenta Pública 2010 se enfocó en materia de supervisión y regulación, además del tema de las concesiones otorgadas por el gobierno, y al tema de los procesos de liquidación de instituciones a evaluar el desempeño de los entes encargados de vigilar el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, así como a vigilar el trabajo de las autoridades en materia de supervisión y regulación de las entidades de ahorro y préstamo, sectores altamente expuestos al fraude financiero. La fiscalización en el 2010 no abordó el importante tema que tiene que ver con impulsar la democratización del sistema financiero de México, y el desempeño de los órganos de supervisión y regulación para lograr ese propósito.
  - Finalmente, la fiscalización se aplicó a evaluar el desempeño de la banca de desarrollo, en sus obligaciones legales en materia de financiamiento al desarrollo de sectores desatendidos por los bancos privados. Se evaluó la contribución de la banca de desarrollo a la intermediación financiera del país y a sectores específicos como el agrícola, la infraestructura, y el comercio exterior; se determinaron importantes resultados que indican problemas en la gestión de la cartera crediticia, canalización insuficiente de recursos crediticios a los sectores necesitados, y una baja penetración financiera, que impiden que la banca de desarrollo contribuya a incrementar la capacidad productiva y de crecimiento económico del país, al incumplir con las metas establecidas en el PND2007-2012, y en el programa sectorial PRONAFIDE 2008-2012.
  - La labor auditora de la ASF, no obstante que realizó en 2009 revisiones de desempeño horizontales a entes de regulación del sector financiero (especialmente a la regulación de la industria de seguros), lo hizo aceptando el enfoque de regulación limitado tradicional, sin evaluar el desempeño de los órganos de regulación financiera (CNBV, BANXICO, CNSF, CONSAR) para realizar una supervisión consolidada como es la tendencia internacional, sobre todo después de la reciente crisis.

#### 4.9.2 Funciones de Gobierno

- La fiscalización en las dependencias vinculadas con funciones de gobierno mantuvo un enfoque de revisiones financieras y de cumplimiento en lo fundamental, lo que hace necesario profundizar en revisiones que ofrezcan elementos para evaluar el grado de cumplimiento de la garantía constitucional de justicia pronta y expedita, el derecho a la seguridad pública, la protección de los derechos humanos, la supranacionalidad de ordenamientos internacionales respecto del marco normativo nacional, el respeto a los derechos de los migrantes centroamericanos, y la calidad de la protección civil en el país, entre otros.
- Con base en los resultados encontrados por la ASF, resulta necesario ahondar en revisiones enfocadas a evaluar integralmente las políticas públicas en materia de seguridad pública con un énfasis en la multiplicidad de factores que dan origen a este fenómeno; es necesario también evaluar la calidad de la actividad jurisdiccional con independencia de la que realiza el Consejo de la Judicatura Federal; asimismo, resulta indispensable conocer las implicaciones por incumplimientos de obligaciones derivadas de instrumentos normativos internacionales; seguir evaluando la consecución de resultados legislativos por parte del H. Congreso de la Unión, así como la calidad en el ejercicio del gasto de éste.
- En relación con la consistencia de las acciones emitidas respecto de los resultados encontrados, continúa siendo una importante área de oportunidad para la ASF el que pueda sancionar con el máximo permitido por la ley no sólo conductas contrarias al marco jurídico, sino también la omisión en el debido cuidado. Esta última propuesta fue especialmente sensible para los diputados en las mesas de análisis del Grupo Funcional de Gobierno, ya que no se explicaban recomendaciones al desempeño por omisiones en la integración y consolidación del Sistema Nacional del Desempeño, o simples recomendaciones a la Secretaría de Seguridad Pública por no cesar a elementos que no cumplen con el perfil de control de confianza. Es fundamental dotar de mayores medidas de apremio a la ASF, pero también que

ésta sea evaluada mediante una auditoría legal sobre el grado de cumplimiento de sus facultades sancionatorias.

- Respecto a la congruencia entre las auditorías practicadas y el programa de mediano plazo de la ASF en el Grupo Funcional Gobierno, se cumplió razonablemente toda vez que se evaluó con mucho mayor detenimiento la función pública, el cumplimiento de metas del PND en materia de seguridad y de política exterior, no así por lo que toca a las relaciones del Poder Ejecutivo respecto del Legislativo.

#### 4.9.3 Funciones de Desarrollo Social

- En el grupo funcional de Desarrollo Social continúan predominando las auditorías de regularidad, las cuales representaron el 61.1% del total. Asimismo, se observan diferencias notables en el tipo de revisión por sector. Por ejemplo, en el sector educación, el enfoque fue bastante equilibrado al realizar 15 auditorías de desempeño y 20 de regularidad, mientras que en el Sector Salud, al igual que revisiones anteriores, se caracterizó por incorporar más revisiones de regularidad, mismas que representaron el 90% del total a este sector.
- Con base en las auditorías de desempeño, la ASF determinó en un número importante de entes auditados que, en términos generales, carecen de indicadores para evaluar sus condiciones y servicios, o bien existe incongruencia entre indicadores, objetivos y metas, carencia o aplicación incorrecta de sistemas y registros confiables y oportunos sobre el manejo de tratamientos e insumos para atender sus necesidades.
- Es importante mencionar que la ASF fiscalizó temas relativos al funcionamiento de los entes más que la efectividad de los programas destinados a mejorar la vida de la población. El desempeño de los entes auditados constituye elementos de juicio significativos para conocer la forma de operar y la problemática a resolver para elevar el desempeño de los mismos; sin embargo, se requieren revisiones integrales para mejorar el impacto de los programas sociales.

- Derivado del análisis al Informe de Resultados se corroboró que subsisten las fallas u omisiones detectadas en el ejercicio anterior, por lo que resulta conveniente un seguimiento de acciones y mayor precisión en la medición de su impacto.
- En general, las auditorías practicadas en el sector Educación Pública se orientan a verificar las estrategias planteadas en el PND para impulsar las capacidades de la población en educación. En especial, el órgano de fiscalización se orientó a verificar los avances en materia de tecnología e información, la infraestructura física y equipamiento de escuelas de educación básica, becas, evaluación de la calidad en educación básica y media superior, así como los programas de mejoramiento del profesorado, el de conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación y el de impulso al desarrollo de la cultura.
- Las auditorías del Sector Salud se concentraron fundamentalmente en la fiscalización de temas tales como: evaluación de la existencia y funcionamiento de la red de servicios de salud de alta especialidad; la incorporación de los investigadores al Sistema Nacional de Investigadores; la administración de actividades de investigación científica y formación de recursos humanos.
- Asimismo, se revisó el ejercicio efectivo del presupuesto para las actividades de comunicación social; la corroboración de la transferencia de recursos federales a las entidades federativas; el registro de derechohabientes a sistemas de seguridad social; el suministro de biológicos y medicamentos, y finalmente la aplicación de lineamientos o normas administrativas para traducir y controlar las funciones en procedimientos y procesos.
- La fiscalización superior que la ASF efectuó al Sector Desarrollo Social derivado de la revisión a la Cuenta Pública 2010, incluye un número importante de revisiones orientadas a evaluar, en su mayoría, los programas de combate a la pobreza, padrón de beneficiarios, los recursos transferidos a las entidades federativas, abasto rural y programas para la vivienda en situación de pobreza patrimonial.
- Las auditorías a las Entidades No Coordinadas Sectorialmente evaluaron temas relevantes asociados a la problemática del sector, tales como: créditos y subsidios para el sector de la vivienda; atención de la población indígena; seguimiento en la supervisión y vigilancia de guarderías; inversión de las reservas financieras y actuariales y de excedentes de efectivo; erogaciones por administración y soporte de aplicaciones de cómputo; bienes inmuebles; calidad en la atención médica; subcontratación de servicios, servicios de telecomunicaciones internas; y finalmente ingresos por ventas de servicios turísticos y su costo.

#### 4.9.4 Funciones de Desarrollo Económico

##### ENERGÍA

- La ASF revisó varias líneas estratégicas del PND, principalmente las que se refieren a garantizar la seguridad energética en materia de hidrocarburos y electricidad y su crecimiento sustentable. La ASF estableció prioridad en la evaluación de políticas públicas sobre seguridad energética, abasto de petrolíferos a los diversos sectores de la economía, mantenimiento y reconfiguración del sistema de refinerías, régimen fiscal de Petróleos Mexicanos, régimen de pensiones y jubilaciones, abasto y compra de energía eléctrica y proceso de liquidación de LFC, entre otros.
- La ASF enfocó su trabajo de fiscalización a revisar el cumplimiento del objetivo estratégico del PND de garantizar la seguridad energética del país, en hidrocarburos y electricidad, maximizando el valor económico a largo plazo de las reservas de crudo y gas natural y elevar la exploración y producción de manera sustentable.
- En esta dirección, la ASF orientó varias de sus revisiones destacando dos de seguridad energética a la CNH y a Pemex, donde concluyó que la primera no cumplió con su objetivo de regular y supervisar la exploración y extracción de hidrocarburos para garantizar la seguridad energética, debido a que la CNH no contó con los recursos humanos y técnicos necesarios. Por su parte, Pemex cumplió con su propósito al Elaborar el Plan de Negocios 2010-2024.

- Mediante diversas revisiones a PEP y PGPB sobre producción y comercialización de petróleo crudo y gas y de otros petrolíferos, la ASF comprobó la contracción que está sufriendo la industria petrolera tanto en reservas de hidrocarburos como en volúmenes de producción de crudo.
- Del análisis a las auditorías practicadas a Pemex Refinación, se deduce la severa crisis en la se encuentra el Sistema Nacional de Refinerías (SNR), que tiene estancada su capacidad de producción de petrolíferos por más de 20 años. La falta de un programa estratégico de largo plazo implica que se tenga que exportar anualmente elevados volúmenes de petróleo crudo y que se tenga que procesar en el exterior, generando productos de valor agregado, que muy bien podrían estarse produciendo en el país.
- Pemex Refinación reporta en su información financiera pérdidas operativas que oscilan entre 237 mil millones de pesos en 2008 a 156 mil millones de pesos en 2010 y que se reflejan en elevados costos de operación a través de importaciones de petrolíferos de 21.9 miles de millones de dólares en 2008 a 29.4 miles de millones de dólares en 2010. A ello hay que agregar el costo financiero del mantenimiento y reconfiguración de las seis refinerías que integran el SNR.
- La ASF constató que no obstante los elevados niveles de inversión vertidos en el proceso de supervisión, reconfiguración y mantenimiento de refinerías, la capacidad de procesamiento se mantiene estancada.
- El retraso en la construcción de la Refinería de Tula, Hidalgo, refuerza la grave situación por la que atraviesa este segmento, donde con el costo de las importaciones se podrían haber construido varias refinerías y abatir totalmente el rezago de la capacidad.
- En cuanto al Régimen Fiscal de Pemex, se ha constatado que el organismo, a nivel mundial, es la única empresa petrolera que paga al Gobierno Federal más de la totalidad de sus ingresos operativos en impuestos y derechos, con lo cual la paraestatal no dispone de recursos propios para financiar proyectos de inversión en infraestructura; mostrando también con ello una debilidad crítica de las finanzas de la empresa que se reflejan en descapitalización y en un endeudamiento progresivo.
- Un tema que ha solicitado la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, es el relativo a la realización de una revisión integral sobre los resultados arrojados por el esquema financiero de los Pidiregas; al extinguirse en 2008, quedaron pendientes una evaluación de la productividad y rentabilidad de los proyectos y el destino que le daría Pemex a los vehículos financieros que financiaban el esquema fuera de presupuesto.
- La revisión de Inversiones en Empresas Filiales de Pemex, del órgano fiscalizador, incorpora un dato revelador: diez de esas empresas pertenecientes a PMI en 2010 administraron ingresos y egresos por más de 428 mil millones de pesos, es decir, 33.4% de sus ventas en ese mismo año no está regulado por las leyes mexicanas.
- Son empresas propiedad de Pemex con domicilio fiscal en el exterior, por lo que no están sujetas a la rendición de cuentas y no reportan su contabilidad en el Presupuesto de Egresos ni en la Cuenta Pública Federal.
- En la auditoría sobre Adquisición de Energía Eléctrica a Particulares, la ASF comprobó que de 2001 a 2010, la participación en la generación de electricidad de los PIE, en el Sistema Eléctrico Nacional, pasó de 2.1% a 30.8%; CFE mostró una tendencia decreciente, de 97.1% a 64.1%. La capacidad instalada de CFE en el mismo periodo creció 27.1% y la de los PIE, 718.1%.
- Con lo anterior, fue posible corroborar la importante presencia que han ganado los permisionarios privados en la generación y capacidad de generación eléctrica del país y la débil posición de la CFE.
- La ASF comprobó en sus revisiones a CFE que el costo unitario promedio en las centrales de ciclo combinado de los PIEs es inferior en 29% al de centrales de CFE, lo que explicaría en parte el estancamiento de la capacidad instalada de CFE.

- En la revisión sobre Facturación de Energía Eléctrica en el Valle de México, a la CFE, la ASF determinó que CFE no acreditó autorización para conformar el Grupo de Transición en la zona donde operaba LFC. Hubo incumplimientos en las etapas del proceso de facturación; no se estimó adecuadamente el consumo de energía eléctrica para su facturación; se realizaron ajustes a las estimaciones cuando eran definitivas; hubo cobro en exceso a los consumidores.

#### AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

- En lo relativo a los programas agropecuario, rural y alimentario, la ASF orientó su trabajo de fiscalización a evaluar las inequidades existentes en PROCAMPO, los programas de fortalecimiento a la organización rural, de seguridad alimentaria y de adquisición de activos.
  - La ASF evaluó en más de la mitad de las auditorías practicadas la gestión financiera para comprobar que el presupuesto autorizado de un programa se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y las disposiciones legales y normativas aplicables.
  - La ASF operó un enfoque de contraste, al realizar una evaluación de tipo financiero y de desempeño a un mismo programa presupuestario como en el caso del Programa para la Adquisición de Activos Productivos y el Programa de Apoyos Directos al Campo.
  - De las revisiones de desempeño, se encuentra una que evalúa la asignación de los recursos de los programas agropecuarios operados por SAGARPA, identificados en las Reglas de Operación con un total de 23 componentes. El resto de las auditorías se enfocó principalmente a evaluar el cumplimiento del objetivo estratégico de los programas agropecuarios.
  - De igual forma se practicó una revisión especial al Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero con el objeto de comprobar que los recursos públicos aplicados para administrar los ingenios propiedad del Gobierno Federal y los ingresos obtenidos en la comercialización de azúcar y subproductos se ejercieron, registraron y controlaron de conformidad con la legislación y normativa respectiva.
- La ASF corroboró que existen deficiencias de supervisión y control en diversos programas que derivan en problemas de comprobación y justificación del gasto, así como incumplimientos en la normativa aplicable.
  - En la revisión al Programa Apoyos Directos al Campo se constató, entre otros aspectos, el beneficio recurrente de funcionarios públicos adscritos a las dependencias del sector agropecuario que reciben los apoyos del citado programa en contravención con las Reglas de Operación establecidas.
  - El sentido de la fiscalización superior en 2010 no permite inferir el cumplimiento de las metas de los indicadores del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, y si ello coadyuvó al alcance de los objetivos contenidos en el citado programa sectorial.

#### COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- El trabajo de fiscalización se concentró en la revisión del marco general del Plan Nacional de Desarrollo en dos vertientes centrales en Transporte y Telecomunicaciones. Entre otros temas, se evaluaron la cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura y la cobertura de los transportes en todas sus modalidades.
- En el segmento de Transportes, resulta conveniente que la ASF contemple revisiones relacionadas con el PND acerca de fortalecer la capacidad institucional para identificar, formular y preparar proyectos de inversión, así como con el objetivo de abatir el costo económico del transporte, aumentar la seguridad y la comodidad de los usuarios, así como fomentar la competitividad y la eficiencia en la prestación del servicio de transporte.
- En Telecomunicaciones, la ASF se propuso evaluar el objetivo relativo a incrementar la competencia entre concesionarios con la finalidad de aumentar la cobertura de los servicios; no obstante, no realizó ninguna revisión enfocada a evaluar los esquemas

de financiamiento y autosustentabilidad, en proyectos de infraestructura y servicios de telecomunicaciones.

- La ASF evaluó tres aspectos centrales: 1) el cumplimiento de los objetivos de política pública en Infraestructura del transporte y telecomunicaciones, es decir, el cumplimiento de las metas del PNI, 2) verificar la gestión financiera de los recursos destinados a proyectos carreteros y portuarios, y 3) fiscalizar los ingresos, disponibilidades e inversiones de fondos y fideicomisos.
- En cuanto a la evaluación del cumplimiento de los objetivos en infraestructura del transporte, la ASF constató que la entidad auditada cumplió parcialmente con el objetivo. Se considera que los indicadores de desempeño elaborados por las entidades auditadas y los propuestos por la ASF, no permitieron conocer el costo social y financiero de la limitada cobertura y calidad de la infraestructura de transporte.
- En las revisiones dirigidas a verificar la gestión financiera de los recursos destinados a proyectos carreteros y portuarios, la ASF constató que en la mayor parte de las revisiones, las entidades auditadas cumplieron las disposiciones normativas. Sin embargo, derivado de la evaluación de los resultados de la ASF, se concluyó que no fue posible detectar el avance físico y financiero de los proyectos y si éstos fueron ejecutados de acuerdo con las metas del PNI y el Programa Sectorial (2007-2012).
- En las cuatro auditorías especiales, relativas a las bandas de frecuencia radioeléctrica, licitación 21, la ASF no emitió resultados respecto de si en el proceso de licitación se buscaron las mejores condiciones para el Estado, debido a que el procedimiento de asignación de la concesión estaba siendo impugnado.
- La ASF no evaluó la competencia jurídica de las entidades participantes en el proceso de licitación (SCT, Comisión Federal de Competencia, COFETEL, SHCP) por lo que no fue posible conocer su opinión respecto de la normativa, ni sobre el grado de concentración que existe en el servicio de telefonía móvil, ni las implicaciones que podrían tener para el consumidor del servicio.

## ECONOMÍA Y TRABAJO

- La ASF enfocó sus revisiones a evaluar el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo respecto al crecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, y en relación con las acciones para promover el empleo.
- Las revisiones abordaron dos ámbitos principales: el relacionado con los fondos para apoyar a las pequeñas y medianas empresas y a las empresas de alta tecnología, bajo programas económicos gubernamentales emergentes; y los programas financieros para las pequeñas y medianas empresas.
- En materia laboral, la fiscalización se enfocó a evaluar programas de promoción al empleo y de atención en situaciones de contingencia laboral; programa de crédito a los trabajadores; y a procesos laborales como la liquidación de Luz y Fuerza del Centro.
- Las revisiones dirigidas a evaluar los programas para impulsar la competitividad de la economía apoyando a las pequeñas y medianas empresas, reportaron deficiencias en la ejecución de los programas, y que distaron de cumplir con los objetivos estratégicos para los cuales fueron creados.
- En el ámbito laboral, destacan las revisiones practicadas a los programas de impulso al empleo, a las cuales les faltó una revisión integral y una visión más amplia para identificar la grave problemática del mercado laboral y del deterioro de la masa salarial.
- En la operación de instrumentos de financiamiento a la actividad productiva se obtuvieron las siguientes conclusiones:

En un estudio realizado por la CVAASF, se determinó que la banca comercial que administró activos por 5.4 billones de pesos a 2010, asignó 2.1 billones a cartera crediticia, es decir, 39% de los activos. De ese total sólo 18% fue para crédito a la actividad productiva, equivalente a 7.6% del PIB, que se compara muy desfavorablemente con 28% del PIB de 1994. Tiene inversiones en valores de corto plazo por 1.62 billones de pesos, es decir, 30% de sus activos.

La banca de desarrollo, incluida la Financiera Rural, operó activos por 878 mil millones de pesos, inferiores a los de Bancomer, de los cuales 43.5% fue para cartera crediticia y 47.5% fue invertido principalmente en valores de corto plazo. A las actividades productivas destinó financiamiento directo por 95.3 miles de millones de pesos, 10.9% de los activos y sólo 0.7% del PIB.

Comparativamente con lo que ocurre en otros países, dos bancos de desarrollo en América Latina, por ejemplo, el Banco Estado, en Chile, tiene activos por 18% de su PIB y presta a la actividad económica 11% del producto. Por su parte, el BNDES brasileño, maneja activos por 15% de su PIB y presta a la actividad productiva 4.6 puntos porcentuales del producto.

De lo anterior se concluye:

- No existe en el país un sistema financiero sólido que financie el crecimiento de la actividad productiva.
- La banca comercial en México, a pesar de sus importantes activos, canaliza en créditos una mínima proporción (7.6% del PIB) a las actividades productivas, su elevada rentabilidad en activos como tarjeta de crédito le impide poner atención a los segmentos comerciales tradicionales.
- La banca de desarrollo es muy pequeña comparada con el tamaño de los requerimientos crediticios de sectores estratégicos y prioritarios de la economía mexicana y con el tamaño de bancos de desarrollo de otros países.
- De acuerdo con la composición de los activos de la banca de desarrollo, se considera que las instituciones que la integran no están cumpliendo con el propósito de atender a su sector objetivo.
- La banca de desarrollo opera negocios de alto riesgo, reporta problemas de capitalización y bajos o nulos niveles de rentabilidad, en forma recurrente tiene que ser subsidiada por el Gobierno Federal.

#### MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

- La ASF orientó su trabajo de fiscalización a revisar el cambio climático y la preservación y suministro de agua potable. En medio ambiente destinó un esfuerzo menor, por lo que están pendientes temas sobre el impacto ambiental de la polución industrial y de la revisión de programas de gasto gubernamental en energías renovables y proyectos de sustentabilidad ambiental.
- La ASF orientó sus revisiones a evaluar parcialmente el cuarto eje rector del PND en materia de medio ambiente sustentable, debido a que no fue posible verificar el cumplimiento de una de las premisas básicas que propone conjuntar el desarrollo económico y social a la conservación del capital natural del país, y la integración del modelo económico al uso eficiente de los recursos naturales, incentivando inversiones sustentables.
- En las revisiones de Preservación del Agua con Calidad y al Plan Hídrico de Tabasco, la ASF determinó que CONAGUA no cumplió con los objetivos de la política hídrica de conservar la calidad del agua. Y en Tabasco, realizó obras y acciones para atender la problemática de las inundaciones por 43.3% del monto programado. Se observó falta de confiabilidad y veracidad en la información y pagos en exceso.
- El PND reafirma la garantía de la gestión y la aplicación de la ley ambiental de manera efectiva y transparente, pero diversas autoridades siguen extendiendo permisos contradictorios con las leyes ambientales o no exigen su cumplimiento, impactando con ello de manera adversa la biodiversidad y los ecosistemas. La ASF se concentró en los temas del agua y pospuso la revisión de esta problemática.

#### TURISMO, REFORMA AGRARIA Y CIENCIA Y TECNOLOGÍA

- En Turismo, las auditorías efectuadas por la ASF, estuvieron enfocadas a la revisión y cumplimiento de aspectos legales técnicos y financieros de obras de inversión física, evaluación del desarrollo de proyectos turísticos, así como la planeación y regulación y desarrollo de la sustentabilidad turística.

- Las auditorías ejecutadas al sector se dirigieron a evaluar el cumplimiento de objetivos y estrategias contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial correspondiente.
  - Las revisiones a la SECTUR y FONATUR, relativas a la evaluación de la planeación, regulación, desarrollo y sustentabilidad turística, así como a la evaluación de programas, se enfocaron a la revisión del cumplimiento del eje de la política de impulsar la sustentabilidad turística para contribuir al incremento de la llegada de turistas y la captación de divisas, así como mejorar la posición de México en el turismo mundial.
  - En Ciencia y Tecnología, el PND 2007-2012 estableció como uno de sus objetivos profundizar y facilitar los procesos de investigación científica, adopción e innovación tecnológica, para incrementar la productividad de la economía nacional.
  - El enfoque de la revisión estuvo orientado a fiscalizar el cumplimiento de los objetivos del CONACYT en términos de conducir y coordinar la política pública sobre investigación científica y tecnológica, a fin de contribuir a lograr un crecimiento económico sostenido.
  - En Reforma Agraria, el PND 2007-2012 consideró al sector como fundamental para garantizar la protección a los derechos de propiedad en las zonas rurales, y elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en dicho medio, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural para promover acciones que propicien la certidumbre legal.
  - La ASF constató que es una práctica recurrente en la administración de los recursos destinados a los programas de apoyo al sector agrario, las deficiencias en los sistemas control para el registro y generación de información de las bases de datos de los apoyos que se otorgan.
- 4.9.5 Entidades Federativas y Municipios
- Se tiene presente el reto que significa fiscalizar principalmente a los municipios, caracterizados por su alta dispersión geográfica, su desigual desarrollo económico y social, su heterogeneidad jurídica y normativa, y su complejidad o carencia de controles administrativo-operativos, por lo que se insiste en que las entidades fiscalizadoras (ASF y EFSL) optimicen la coordinación entre ellas, para coadyuvar efectivamente tanto en la cobertura del número de municipios revisados, como en la mejora de la calidad del gasto federalizado ejercido a nivel municipal.
  - La ASF ha hecho un esfuerzo por incrementar la participación de las EFSL en la fiscalización de la Cuenta Pública, ya que la cobertura fiscalizadora de las EFSL se ha ido ampliando en los últimos años; para 2010 su participación fue del 36.2% de las 558 auditorías practicadas al gasto federalizado, aunque se considera que la intervención de las EFSL puede incrementarse de manera importante, a través de mantener y ampliar un programa permanente de capacitación especializada, que garantice la profesionalización del trabajo de los auditores de las EFSL, complementándolo con apoyos presupuestarios vía PROFIS.
  - Al igual que en ejercicios anteriores, la participación de las EFSL se limitó a la realización de revisiones financieras y de cumplimiento, dejando de lado su incursión en diversos aspectos de la fiscalización; por ejemplo, en la práctica de auditorías dirigidas a evaluar la calidad del gasto federalizado en las entidades federativas.
  - En la fiscalización de la Cuenta Pública 2010 se hace evidente que el ejercicio de recursos federales en entidades federativas presenta fuertes fallas que se reflejan en una elevada cuantificación monetaria de las observaciones, que asciende a 25 mil 977.3 millones de pesos y que se convierte en una oportunidad para que la acción fiscalizadora fomente el uso eficiente de los recursos públicos; no debe dejar de señalarse que hay un fuerte problema de carácter administrativo y de control interno, lo que podrá ser subsanado mediante esquemas de capacitación de control administrativo que podrían ser financiados mediante el PROFIS, a fin de evitar recurrencias.
  - Por otra parte, respecto al análisis del Informe se hace necesario revisar minuciosamente el número de acciones emitidas, ya que se han detectado casos en los que no se han cuantificado Pliegos de Observaciones y, en consecuencia, afectaría el

monto de las recuperaciones probables, ya que situaciones de este tipo afectan al total de las recuperaciones reportadas.

- El análisis del Informe del resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2010 confirma la existencia de profundas diferencias entre la revisión que práctica la ASF y la que realizan las EFSL, no sólo en términos de resultados, observaciones, acciones promovidas, sino también en el sentido de los dictámenes. En revisiones que resultan prácticamente similares, los órganos de fiscalización pueden llegar a emitir dictámenes opuestos, aun a pesar de determinar observaciones y acciones de igual naturaleza. De ahí la necesidad de fortalecer los mecanismos de acompañamiento, armonizar la utilización de criterios y metodologías, además de reportar los resolutivos de las acciones que promovieron las EFSL.

**Recomendación CVASF-IR10-007. Que la Auditoría Superior de la Federación solicite a las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales un informe especial sobre el resultado de su acción fiscalizadora en términos de sanciones aplicadas y, en**

**general, del trámite que se dio a las acciones promovidas hasta su resolución, en el marco de los convenios de coordinación; dicho informe deberá ser turnado a la Comisión de Vigilancia para su análisis.**

4.10 *Sobre la atención a las recomendaciones y propuestas de la CVASF 2002-2009*

- Como resultado del análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 2002-2009, la CVASF formuló 193 recomendaciones a la ASF que fueron incorporadas en los documentos de Conclusiones y Recomendaciones respectivos.
- Al concluir los trabajos de análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, en mayo de 2011, de las 193 recomendaciones se habían atendido por parte de la ASF 162, el equivalente al 83.9% del total.
- En Acuerdo emitido por la CVASF en septiembre de 2011, se dieron por atendidas 28 recomendaciones adicionales, con lo cual únicamente quedaron 3 recomendaciones pendientes de atenderse.

**RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA COMISIÓN DE VIGILANCIA  
A LA ASF 2002-2009**

CUENTA PÚBLICA	RECOMENDACIONES EMITIDAS	SOLVENTADAS	EN PROCESO
2002	37	37	0
2003	45	45	0
2004	29	29	0
2005	40	40	0
2006	17	16	1
2007	8	8	0
2008	11	10	1
2009	6	5	1
<b>Total</b>	<b>193</b>	<b>190</b>	<b>3</b>

- Con base en el análisis del Informe de revisión de la Cuenta Pública 2010, existen elementos para desahogar dos recomendaciones más, las cuales serán oportunamente reportadas a la ASF, con lo cual quedaría pendiente de atenderse una recomendación que tiene amplias implicaciones:

*Recomendación CV-IR08-006.* Que la ASF, en su papel de órgano coordinador de las funciones de fiscalización superior y responsable de la revisión de la CP, elabore un Programa para el Fortalecimiento de las EFSL, en concordancia con las disposiciones Constitucionales y la Ley de la materia, en el que se exponga el diagnóstico actual de la fiscalización en entidades federativas y municipios, las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que enfrentan esas entidades, los objetivos estratégicos, metas e indicadores para su evaluación, las acciones para mejorar los resultados de la fiscalización en esos órdenes de gobierno, la evaluación de las acciones para abatir los índices de recurrencia de irregularidades, la evaluación de los resultados de la aplicación de los recursos canalizados a través del PROFIS y de los criterios de distribución por entidad federativa, las reformas legales requeridas, así como una calendarización de acciones a seguir.

Como se ha señalado en este documento, esta recomendación también registra avances importantes y no ha podido ser atendida en todos sus términos debido a que implica la participación de las propias EFSL.

En la Presentación del Tomo Ejecutivo del IRFSCP 2010 se describe el constante impulso a los procesos de rendición de cuentas y fiscalización y se evidencian diversos avances en el fortalecimiento de las EFSL mediante acuerdos para avanzar en la coordinación, el intercambio de información y la homologación normativa y de procedimientos entre las instancias fiscalizadoras del país.

La propia ASF reconoce que el alcance de la recomendación es significativo y su atención a mediano plazo deberá contemplar que es competencia de las EFSL y las legislaturas locales determinar su programa de auditorías, por lo que se necesita acordar con dichas instancias las reformas conducentes a sus disposiciones jurídicas para elaborar un Programa para el Fortalecimiento de las EFSL por ser instancias

autónomas, que no dependen de la ASF, ni de la Cámara de Diputados Federal.

Aun con ello, la CVASF evaluará las acciones que impulse la ASF para que el sistema de fiscalización y, en particular, el trabajo de las EFSL se acomode a las nuevas tendencias de revisión de la Cuenta Pública, por lo que será fundamental consolidar la creación de capacidades mediante certificaciones profesionales, programas de capacitación y procesos de revisión entre pares; el intercambio de información y trabajo conjunto, y uniformar los métodos para la planeación, ejecución, reporte y dictámenes de auditoría.

#### 4.11 Mesas de análisis y espacios de debate sobre el IR 2010

Como parte de la estrategia de análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, la CVASF acordó llevar a cabo reuniones para analizar el contenido del citado Informe en tres jornadas de trabajo y cinco bloques de auditorías: la primera jornada, el 20 de marzo, para analizar las auditorías al sector hacendario, y a funciones de Gobierno; la segunda para Estados y Municipios, y la tercera para funciones de Desarrollo Social y funciones de Desarrollo Económico.

Cabe señalar que para apoyar el desarrollo de estas mesas de trabajo, la CVASF solicitó a su órgano técnico, la Unidad de Evaluación y Control, que preparara cinco *Cuadernos de Evaluación Sectorial del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, los cuales fueron entregados para su revisión a los integrantes de la Comisión con una semana de anticipación a las reuniones de trabajo previstas.

Los cuadernos versaron, en consecuencia, sobre el análisis de la fiscalización superior en las entidades auditadas del sector Hacienda y Crédito Público, del Grupo Funcional de Gobierno, Grupo Funcional de Desarrollo Económico, Grupo Funcional de Desarrollo Social y Gasto Federalizado.

La agenda de trabajo de la CVASF hubo de ajustarse por los acontecimientos naturales ocurridos el 20 de marzo (temblor en la ciudad de México), por lo que la primera reunión de trabajo de la CVASF se realizó el 22 de marzo, donde se analizaron las revisiones

practicadas a los entes públicos del sector hacendario, funciones de Gobierno, así como a los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios.

Asimismo, la reunión prevista originalmente para el 22 de marzo se realizó el 29 del mismo mes, a efecto de analizar la fiscalización superior a los entes públicos vinculados con funciones de Desarrollo Social y Económico.

Cabe comentar que previamente, el día 16 de marzo, esta CVASF llevó a cabo una reunión de trabajo preparatoria con la UEC, en la que se expusieron los datos básicos contenidos en el Informe del Resultado, así como un recuento de los resultados de auditorías relevantes identificadas en cada uno de los cinco grupos funcionales determinados para efectos del análisis.

Junto a ello debe comentarse que esta CVASF también recuperó los posicionamientos de los legisladores que participaron en las dos sesiones del Pleno de la Cámara de Diputados, realizadas los días 21 y 29 de marzo, en las que se agendó el debate sobre los resultados de la revisión de la Cuenta Pública 2010.

En las páginas siguientes se identifican los principales planteamientos y conclusiones que formularon los diputados integrantes de la CVASF en las mesas de análisis del informe del resultado, así como otros legisladores que intervinieron o se pronunciaron en las sesiones del Pleno de la Cámara de Diputados, en torno a los resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010.

#### 4.11.1 Función Hacendaria

En los espacios que se debatieron los resultados de las auditorías en materia hacendaria, los legisladores abordaron temas sensibles y de gran impacto para las finanzas públicas.

La CVASF desaprobó que durante el ejercicio 2010, al igual que en ejercicios precedentes, se registraran subejercicios, pese a la existencia de prioridades sociales y económicas no atendidas, y que además no se dispusiera de información clara sobre el destino de dichos recursos.

También, refirió el manejo discrecional de recursos por parte de la SHCP, que inhibe y tergiversa el esfuerzo de la Cámara de Diputados para direccionar parte de los recursos públicos a temas, rubros y programas prioritarios y/o estratégicos.

Asimismo, la CVASF señaló las recurrentes prácticas de los entes auditados en que se utilizan figuras financieras como los fideicomisos, que actúan como mecanismo para que las entidades puedan disponer discrecionalmente de los recursos públicos.

La Comisión hizo notar la expansión de la figura empresarial del *outsourcing*, cuyo uso se está extendiendo con implicaciones relevantes sobre los recursos públicos al propiciar elevados montos de evasión fiscal.

Igualmente, advirtió la existencia de elevados montos de recursos públicos en la forma de disponibilidades, que pudieran no justificarse del todo ante las grandes necesidades de carácter social y económico que demanda cuantiosos requerimientos financieros.

En la opinión de la CVASF, es preocupante el crecimiento de la Deuda Pública Federal, Estatal y Municipal, por lo que deberán revisarse las facilidades que otorga el sistema bancario para extender créditos a las entidades subnacionales, así como el papel de supervisión y registro que tiene la SHCP.

La CVASF llamó la atención sobre el desempeño de la SHCP para autorizar la aplicación de excedentes petroleros al gasto corriente, la existencia de activos en la forma de disponibilidades en las instituciones de crédito, así como la identificación de retrasos en la ejecución de proyectos de obra pública entre otros.

No obstante lo anterior, hay temas que requieren ser valorados con mayor detenimiento, insistencia y rigor técnico. En dichos foros, la CVASF insistió en la necesidad de que la ASF realice valoraciones cualitativas más integrales de sus auditorías, e incluso evalúe los resultados de políticas públicas.

De manera específica, esta CVASF consideró importante que el órgano fiscalizador, sin detrimento de su autonomía técnica y de gestión, evalúe el grado de cumplimiento de los fondos creados al amparo del gasto federalizado y determine si se justifica su existencia.

Asimismo, solicitó que se aclare la legalidad de las operaciones de rescate realizadas por la SHF, en lo particular de los créditos otorgados a intermediarios financieros no bancarios en estado de quiebra.

Igualmente, pidió a la ASF que profundice desde el punto de vista de la fiscalización y la evaluación institucional, en la remoción de los obstáculos que impiden que proyectos de inversión en infraestructura como los que tiene en su cartera el FONADIN se pospongan o permanezcan sin ejecutar.

Ante la falta de transparencia existente en áreas de riesgo de la APF, refirió que es urgente valorar con

datos más completos el déficit actuarial en materia de pensiones y pasivos laborales, cuyo crecimiento representa un riesgo latente para la estabilidad de las finanzas públicas.

Igualmente, la CVASF consideró indispensable una explicación más de fondo sobre el impacto en la estructura del balance financiero del sector público presupuestario, de la deliberada subestimación sistemática en los últimos ejercicios fiscales por parte del Poder Ejecutivo, de los requerimientos presupuestarios para el pago de pensiones y jubilaciones del ISSSTE, las cuales son cubiertas con recursos tomados de otros programas.

COMENTARIOS, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE LEGISLADORES ANÁLISIS DE AUDITORÍAS AL SECTOR HACENDARIO	
DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Mario Di Costanzo Armenta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestiona que, por una parte, la ASF determine que hay entidades auditadas que actúan contra las sanas prácticas institucionales y que, por otra, no se les imponga sanción alguna porque, a pesar de ello, su actuación está dentro del marco de la Ley.</li> <li>• Es inadmisibles y preocupante que la SFP deseche el 85% de los PRAS que le turna la ASF, por lo que pide explicaciones sobre la manera en que se integran dichos expedientes. Similar preocupación mostró respecto de los Pliegos de Observaciones. Recomienda mejorar la integración de expedientes que son turnados a otras instancias para evitar que sean dados de baja.</li> <li>• Persiste la discrecionalidad y falta de justificación en el manejo de recursos asignados a fideicomisos. El diputado cuestionó ¿de qué sirven estos ejercicios, si no hay cambio ni en el ejercicio del Gasto Público ni en el fincamiento de responsabilidades?</li> <li>• Existe una evidente diferencia de criterios al definir subejercicios y sobreejercicios entre la ASF y la SHCP, lo cual impide consolidar estrategias para mejorar la eficiencia del gasto. En el ejercicio de revisión 2009 se solicitó que hubiese ya una definición conjunta entre la SHCP y la ASF en materia de subejercicios y ahora la reitera.</li> <li>• Es preocupante la impunidad en el saneamiento de las SOFOLES y SOFOMES, donde la ASF señala que se contravinieron las sanas prácticas bancarias, como ocurrió con los bancos en el FOBAPROA y no pasó nada.</li> </ul>
César Augusto Santiago	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La rendición de cuentas es una asignatura pendiente en nuestra democracia al no tener un lugar en la vida política ni social del país.</li> <li>• La poca importancia a la rendición de cuentas es factor determinante de que la APF sea un desastre en su desempeño, y la SFP es, en gran medida, responsable.</li> <li>• Son preocupantes los subejercicios y la reasignación de recursos fuera del presupuesto, particularmente la posibilidad de que esa práctica sea deliberada al menos en lo que concierne al tema de pensiones (los presupuestos del IMSS e ISSSTE).</li> <li>• El modelo de análisis del Informe actual ya no funciona, pues no contribuye a mejorar el desempeño de la APF ni a recuperar la confianza al servidor público.</li> <li>• Lo que procede en materia de fiscalización no son más reformas legales, sino definir qué hacer con el bagaje jurídico existente.</li> <li>• La aprobación del PEF resulta ser una farsa, pues en la práctica la SHCP decide de qué forma se ejerce el presupuesto aprobado.</li> <li>• La negligencia de la SFP al desechar PRAS debe ser punible también porque violenta la probidad.</li> <li>• Es obligación de la SFP inspeccionar y vigilar directamente a efecto de que las dependencias y entidades de la APF cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneración de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios —y más importante— ejecución de obra pública.</li> </ul>

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Daniel Gabriel Ávila Cruz	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solicita una auditoría especial sobre los subejercicios en el gasto público.</li> <li>Existen contradicciones y falta de análisis de la ASF en sus mediciones de subejercicios. No se entiende por qué la ASF requiere que la SHCP reporte subejercicios en el 4° trimestre de 2010 cuando es precisamente en ese trimestre cuando se saldan las diferencias.</li> <li>Hay una seria confusión entre subejercicios y economías (ahorros presupuestarios) por parte de la ASF.</li> <li>El cálculo de los subejercicios de la ASF carece de sustento legal, ya que la SHCP es quien tiene esa atribución. Solicita que la ASF se maneje con rigor técnico y que se apegue a lo que la Ley dispone y mandata.</li> </ul>
Esthela Damián Peralta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qué debe hacer la ASF para combatir la impunidad que la SFP propicia al desechar cualquier prueba presentada por la ASF en sus expedientes formulados en los PRAS.</li> <li>Pregunta a la ASF cuáles son las PRAS que fueron desechadas por la SFP y por qué motivos.</li> <li>Propone dar seguimiento público a las denuncias penales presentadas por la ASF. Asimismo, propone exhibir públicamente a los servidores públicos corruptos.</li> <li>La figura del outsourcing se ha extendido en demasía en la economía nacional y tiene el inconveniente central de que elude el pago de impuestos. ¿Qué puede hacer la ASF para evitar la impunidad de este tipo de empresas?</li> <li>Por qué no se usan las disponibilidades en otras prioridades nacionales.</li> </ul>

#### 4.11.2 Funciones de Gobierno

La CVASF manifestó su preocupación sobre el pago de pensiones complementarias a servidores públicos de mandos superiores del Poder Judicial de la Federación con cargo en sólo 1% a los fideicomisos constituidos por el mismo para tal fin y el restante 99% con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

En esta materia, los Poderes de la Unión deben constreñirse en su ejercicio presupuestal a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que establece el artículo 134 Constitucional, corresponde al Congreso de la Unión regular el gasto público en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y en el PEF, por lo que dadas estas prácticas, será recomendable establecer en el PEF, la imposibilidad de que se paguen pensiones complementarias con cargo a recursos diferentes a los establecidos específicamente para ese fin en fideicomisos públicos.

Al igual que en el tema hacendario, la CVASF cuestionó el hecho de que más del 80% de los PRAS que ha turnado la ASF a los Órganos Internos de Control hayan sido dados de baja por falta de elementos o la no existencia de responsabilidades.

Igualmente, la CVASF demandó que las denuncias penales se encaminen en contra de todos los servidores públicos que cometan hechos probablemente

constitutivos de delitos, con independencia de su nivel jerárquico.

Es un hecho que la impunidad se ha convertido en un factor que atenta y lesiona gravemente a la gestión gubernamental, pero además profundiza la percepción de la corrupción en el país. En la medida en que las irregularidades determinadas sean recurrentes o no se castiguen, la APF seguirá generando espacios a la corrupción, la cual, según nuestro análisis, se incrementó de 3.6 puntos en 2008 a 3.0 puntos en 2010, lo que coloca al país en un nivel de percepción de la corrupción similar al que ocupan países como Lesotho, Malawi, Moldavia, Marruecos y Ruanda.

Por otro lado, la CVASF se refirió a los resultados de las auditorías practicadas al IFE, destacando que tres de cuatro revisiones tuvieron dictamen negativo. En particular se hizo referencia a la revisión al sistema de verificación y monitoreo de los tiempos oficiales en materia electoral, donde la ASF determinó que el IFE no se ajustó a la normativa en el avance en la operación de la Solución Integral para esa Verificación y Monitoreo. La ASF aclaró que se logró una confiabilidad del 94% pero que se dictaminó negativa, ya que el contrato respectivo exige un mínimo del 98% de confiabilidad.

La CVASF también mostró su preocupación por los resultados determinados en materia de seguridad pública. Se aludió al hecho de que en los últimos años es evidente el incremento en la comisión de delitos a pesar del constante aumento en las partidas

presupuestales a los entes del sector seguridad pública.

En los trabajos de análisis del Informe, se pudo constatar que desde 2008 se han incrementado los homicidios cometidos y para 2010 se llegó a más de 15 mil. Igualmente, se informó que los recursos al Sistema Nacional de Seguridad Pública se multiplicaron por tres entre 2005 y 2010.

La CVASF aseveró que seguirá impulsando auditorías para que la Cámara de Diputados cuente con información suficiente para determinar los resultados de las políticas públicas en materia de seguridad y, de manera colateral, el presupuesto que debe corresponder a los entes que componen los sectores Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República.

En materia migratoria, señaló que no se tomaron en cuenta los homicidios y constantes vejaciones a que son sujetos los migrantes en México, particularmente en el principal corredor migratorio que es el México-Estados Unidos.

En relación con la abstención de opinión de la ASF sobre actos jurídicos que se encuentran en juicio, se reconoció que dicha práctica es aceptada internacionalmente en los casos en que no pueda obtenerse seguridad razonable de que la información materia de la auditoría esté libre de representación errónea de importancia relativa, ya sea por fraude o error; siempre que sea insuficiente una opinión con salvedad.

COMENTARIOS, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE LEGISLADORES ANÁLISIS DE AUDITORÍAS EN FUNCIONES DE GOBIERNO	
DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Mario Di Costanzo Armenta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remover al personal que reprueba los exámenes o controles de confianza en la PGR.</li> <li>• Revisar la congruencia entre los números reportados por la SFP y por la ASF en materia de sanciones.</li> <li>• Aclarar la baja efectividad de los expedientes de PRAS que turna la ASF a la SFP.</li> <li>• Dar seguimiento a las denuncias de hechos y querellas que presenta la ASF.</li> </ul>
Elsa María Martínez Peña	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigar el cumplimiento de los objetivos del Instituto Nacional de Migración en materia de respeto a los derechos humanos.</li> <li>• Revisar el funcionamiento de las estaciones migratorias e informar sobre las acciones que lleva a cabo la ASF en esta materia.</li> </ul>
César Augusto Santiago Ramírez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercitar las acciones legales que se deriven del análisis del IR.</li> <li>• Verificar si la APF en el ejercicio de sus funciones cumple efectivamente con la normatividad que regula su actuar.</li> <li>• Auditar el funcionamiento de los programas de la APF para devolver la confianza en el servicio público.</li> <li>• Supervisar la planeación de los contratos y su supervisión por parte de la SFP.</li> <li>• Sancionar la negligencia en las actuaciones de los servidores públicos.</li> </ul>
Esthela Damián Peralta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destacar el incremento en más de un 100 por ciento de las denuncias penales por parte de la ASF.</li> <li>• Implementar acciones contundentes para inhibir irregularidades en las actuaciones de los servidores públicos.</li> <li>• Combatir la impunidad en el ejercicio del servicio público.</li> <li>• Dar seguimiento de las denuncias y querellas presentadas ante la PGR.</li> <li>• Verificar si existe una indebida emisión y modificación de normas que permitan tener un sistema de fiscalización impecable.</li> <li>• Establecer el compromiso de la CVASF por generar un marco jurídico que fortalezca la fiscalización.</li> <li>• Fiscalizar el estado que guardan las PRAS remitidos para su atención a los Órganos Internos de Control.</li> <li>• Revisar el incremento en el presupuesto al sector seguridad pública ejercido y falta de resultados.</li> <li>• Verificar el adecuado uso de atribuciones discrecionales en el manejo de fondos y fideicomisos por parte del PJE.</li> <li>• Verificar el monitoreo de tiempos oficiales en las campañas electorales.</li> </ul>

#### 4.11.3 Funciones de Desarrollo Social

Derivado de los distintos foros en los que se discutieron y revisaron los resultados de las auditorías practicadas a entes vinculados con funciones de Desarrollo Social, la CVASF destacó los siguientes temas y planteamientos de los legisladores.

La CVASF enfatizó su alta preocupación sobre los resultados de los programas de combate a la pobreza, toda vez que lejos de abatirla ésta se incrementó a pesar de recibir cuantiosos recursos. Entre 2008 y 2010, el número de pobres en el ámbito patrimonial en el país se elevó de 52.3 a 57.7 millones de personas; la pobreza de capacidades pasó de 27.8 a 30 millones y la pobreza alimentaria de 20.2 a 21.2 millones de personas.

Junto a ello, es de destacarse que los resultados de la evaluación socioeconómica de los 1.6 millones de familias beneficiarias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que en 2010 tenían una permanencia en el programa de seis años, mostraron que el 87.9% mantuvo su situación de pobreza extrema; 6.4% pasó al esquema diferenciado de apoyos para preparar su salida del programa, y únicamente 5.7% superó su condición de pobreza.

En opinión de la Comisión de Vigilancia, la estrategia de combate a la pobreza en el país no es aprobatoria, pues dista mucho de obtener los resultados esperados y refleja graves problemas en la calidad del ejercicio de los recursos de la sociedad.

En materia educativa, la Comisión cuestionó los resultados que tiene el país a pesar de los crecientes recursos que se destinan al sector. De hecho, el gasto en educación se ha incrementado en los últimos veinte años: en 1990 el sector educativo gastó 29 mil 723 millones de pesos, en tanto que para 2010 fue de 881 mil 828.9 millones de pesos, que representaron el 6.7% del PIB.

A pesar de lo anterior, México se ubicó en los últimos lugares en la prueba PISA en matemáticas y lectura, lo que contrasta con países como Corea, que invirtiendo prácticamente lo mismo (7% del PIB), se ubicó en el primer lugar de la OCDE.

A lo anterior se suma el hecho de que el ramo de Educación Pública se encuentra entre los que registran

el menor grado de cumplimiento en las metas de sus indicadores, con 19.6% respecto del total.

La CVASF expresa su preocupación porque la ASF continúa identificando deficiencias importantes a través de los años en programas relevantes para el desarrollo del país; por ejemplo, los programas de combate a la pobreza y el Programa Enciclomedia, que continúan con deficientes mecanismos de control, supervisión y seguimiento de su operación.

La CVASF concluye que derivado del análisis al Informe de Resultado de la fiscalización de la CP 2010 se desprende que el Gobierno Federal planea mal las obras y que no existen los controles ni la supervisión necesaria para detectar los problemas a tiempo y actuar en consecuencia. Dos ejemplos de lo anterior son la Estela de Luz y el proyecto de la sede del Instituto Nacional de Medicina Genómica.

En lo que hace a obras representativas de la actual administración, esta Comisión de Vigilancia expresó su malestar por la actuación que ha tenido el Ejecutivo en el proyecto de la Estela de Luz. El proyecto originalmente comprendía un monto de inversión de 339.2 millones de pesos, el cual fue modificado mediante tres convenios celebrados en enero, junio y septiembre de 2010, incrementándose dicho importe a 893 millones de pesos, sin incluir IVA, al que se le sumaron erogaciones por trabajos (proyecto, estudios y supervisión). Al cierre de 2010, el costo sin IVA ascendió a 920.5 millones de pesos, lo que se cuestionó severamente, además de que no se acreditaron los criterios en que se fundó para proponer la adjudicación directa a la empresa I.I.I. Servicios.

La CVASF observó, con base en los resultados de la ASF, la existencia de múltiples irregularidades en la definición de conceptos en la licitación de obra I.I.I. Servicios, S.A de C.V., además de que se evaluó incorrectamente la propuesta ganadora para la ejecución de los trabajos, lo que generó la presencia de ambigüedades, deficiencias e inconsistencias.

De igual importancia, la CVASF cuestionó el proyecto de construcción del Instituto Nacional de Medicina Genómica, que igualmente se caracteriza por el encarecimiento de la obra y las numerosas irregularidades determinadas en distintas áreas del edificio. Es de destacarse que en las revisiones de las

Cuentas Públicas de 2006, 2007 y 2008 la ASF había emitido también dictámenes negativos al mismo proyecto.

Se cuestionó la actuación de la Sedesol por tener duplicidades en los padrones de beneficiarios de programas que son mutuamente excluyentes del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, como son el Programa de Apoyo Alimentario y el Programa 70 y Más.

Nuevamente la CVASF expresó su preocupación por la falta de calidad en la seguridad de las guarderías operadas por el IMSS. La revisión de la Cuenta Pública muestra el incumplimiento de las disposiciones normativas aplicables a la prestación de este servicio. A sabiendas de las irregularidades detectadas en las guarderías, nunca se dio cuenta de ello, lo que propició el gran suceso que a todos los mexicanos nos duele que se haya presentado.

La Comisión también expresa su inconformidad por las prácticas detectadas en el IMSS, para entregar contratos millonarios para modernizar el sistema de cómputo que al final de cuentas no fue modernizado. Uno de los más escandalosos casos es el contrato relativo a la administración y soporte de aplicaciones de cómputo, su desarrollo, calidad y beneficio para las áreas urbanas adjudicado por el IMSS en el año 2007, en donde la ASF ya tenía señalamientos desde la revisión 2009. Derivado de ese contrato se estiman daños al patrimonio del IMSS por cerca de 100 millones de pesos, sin tomar en cuenta que anteriormente la propia ASF había estimado que los

servicios contratados implicaban un sobreprecio de cerca del 60%.

Uno de los temas que esta Comisión hace público para monitorear, fiscalizar y, en su caso, sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos, es la estrategia del IMSS de invertir los fondos de los trabajadores y rescatar empresas quebradas. La ASF emitió un dictamen negativo derivado de que el IMSS presentó inversiones en deuda corporativa por un total de 1 mil 886.2 millones provenientes de las reservas de Riesgo de Trabajo; Régimen de Jubilaciones y Pensiones Subcuenta 1, e Invalidez y Vida.

Los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2010 e incluso de anteriores en materia de Desarrollo Social, dan cuenta de una práctica recurrente en los concursos de obra pública: las adjudicaciones directas. En el caso de la Cuenta Pública 2010, la auditoría financiera y de cumplimiento al Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México relacionada con el Fideicomiso del Bicentenario es un ejemplo claro de lo anterior.

Las contrataciones se realizaron con los argumentos de que esas empresas eran las únicas que contaban con la experiencia e infraestructura necesaria para llevar a cabo los eventos, aun y cuando en la mayoría de los casos y tal como se señaló en los resultados correspondientes, esta situación no fue debidamente acreditada; además, la entidad fiscalizada tampoco comprobó la existencia o no de empresas que pudieran haber realizado los eventos o espectáculos, con lo que se limitó la libre participación.

COMENTARIOS, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE LEGISLADORES ANÁLISIS DE AUDITORÍAS EN FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL	
DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
César Augusto Santiago Ramírez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesario evaluar las prácticas del Seguro Social de invertir los fondos de los trabajadores en empresas quebradas.</li> <li>• La ASF reportó el fraude en el sistema informático del Seguro realizado por Data Consulting.</li> <li>• El 100% de los contratos de Turissste los subcontrata por no tener capacidad.</li> <li>• La Estela de Luz es un tema que profundiza sus irregularidades, entre otras, por la mala intervención del Turissste.</li> <li>• Hay duplicidad en la entrega de apoyos de los programas sociales en contra de las Reglas de Operación de los mismos.</li> </ul>
Daniel Gabriel Ávila Ruiz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el proceso de licitación y de construcción de la Estela de Luz se presentaron diversas irregularidades que fueron detectadas por la SFP, antes que la ASF, y a través de sus investigaciones inició la detección de anomalías que han derivado en diversos fincamientos de responsabilidades que hoy se encuentran en pleno proceso de aclaración e incluso denuncias en materia penal ante la PGR.</li> <li>• Los trabajos realizados en la Estela de Luz abonan a la generación de una mayor transparencia y rendición de cuentas, condiciones de la democracia que vive el México en nuestros días.</li> </ul>

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Esthela Damián Peralta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la evaluación de la OCDE, somos de los países que más gastan en educación, ya que el país ha incrementado su inversión desde hace 10 años: en 2010 fue de 249 mil millones de pesos, 6.9% del PIB y a cambio tenemos los últimos lugares en la prueba PISA, en matemáticas y lectura.</li> <li>• Es necesario establecer un inventario preciso de profesores que laboran en la SEP a nivel nacional.</li> <li>• Un tema preocupante es el desempeño de las guarderías del IMSS, en las cuales se continuaron detectando irregularidades en seguridad.</li> </ul>
Pablo Escudero Morales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hablar del Fideicomiso del Bicentenario es hablar de cómo se diseñó un esquema para adjudicar de manera directa 3 mil 750 millones de pesos sin licitar con el visto bueno de la Secretaría de la Función Pública.</li> <li>• En el Instituto Nacional de Medicina Genómica se tenían malos antecedentes y no se intervino por no atender las Cuentas Públicas anteriores.</li> </ul>
Mario Di Costanzo Armenta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La conclusión del análisis de la fiscalización de la Cuenta Pública es que la política social del gobierno es un fracaso.</li> <li>• La Cuenta Pública reporta 57 millones de pobres en este país, ¿quién va a castigar a los culpables de ese crecimiento?</li> <li>• El 58% de la población ocupada gana menos de 3 salarios mínimos.</li> <li>• Hay 3.6 millones de personas que no reciben ninguna remuneración.</li> <li>• Hay 2.5 millones de desempleados.</li> <li>• Las recomendaciones de la ASF deben estar enfocadas a mejorar los programas de gobierno.</li> <li>• Las pérdidas del IMSS por sus inversiones corporativas afectaron el monto de sus reservas y se incrementó el déficit para afrontar sus compromisos.</li> <li>• La rendición de cuentas implica castigo a los que destinaron las pensiones de los trabajadores del IMSS a rescatar inmobiliarias o SOFOLES.</li> </ul>
María Guadalupe García Almanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En ciencia y tecnología se invirtió el 0.44% del PIB nacional, lo que lo ubicó en el último lugar de los 34 países miembros de la OCDE.</li> <li>• Es urgente impulsar políticas públicas que vinculen la actividad científica y tecnológica con los problemas inherentes al desarrollo económico y social.</li> <li>• En 2010 sólo se ejerció el 36.6% de los recursos disponibles en los 18 fondos sectoriales para investigación, debido a la carencia de proyectos.</li> <li>• La ASF concluye que entre 2008 y 2010 aumentó en términos absolutos el número de personas en condición de pobreza. La patrimonial pasó de 52.3 a 57.7 millones de personas; la de capacidades de 27.8 a 30 millones; y la alimentaria de 20.2 a 21.2 millones.</li> <li>• De 1.6 millones de hogares que fueron recertificados después de seis años de permanencia en el Programa Oportunidades, sólo el 5.7% superó su condición de pobreza.</li> <li>• Es necesario revisar los instrumentos de distribución de bienes, servicios y apoyos, así como de articular la intervención de las instancias participantes y la complementariedad de los diversos programas, tanto federales como estatales, para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.</li> </ul>
Antonio Benítez Lucho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechazamos cualquier interés privatizador en el IMSS.</li> <li>• La mala gestión de los funcionarios del IMSS se evidencia al considerar que del 100% de las quejas que ingresan a la Conamed, el 30% son del IMSS.</li> <li>• Las quejas de desabasto de medicamentos, retraso en la atención médica, el diferimiento quirúrgico, son temas de interés de esta Soberanía.</li> <li>• La opacidad en los procesos licitatorios, la corrupción, la asignación de contratos millonarios a la industria farmacéutica, la desaparición del servicio civil de carrera, es lo que tiene socavada a la institución.</li> </ul>
Laura Arizmendi Campos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resulta lamentable la actuación del Gobierno Federal ante el proyecto Estela de Luz, por lo que apoyamos la recomendación hecha por la ASF para que no se realice el finiquito por la construcción del monumento</li> <li>• El Programa Enciclomedía, a siete años de haber iniciado operaciones, continúa con deficientes mecanismos de control, supervisión y seguimiento de los bienes y servicios contratados para su operación.</li> </ul>

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
María Teresa Rosaura Ochoa Mejía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 millones de mexicanos se encuentran sin ninguna protección social.</li> <li>• Un aspecto especialmente sensible para la población tiene que ver con la calidad y seguridad de las guarderías operadas por el IMSS.</li> <li>• La revisión de la Cuenta Pública muestra una vez más el incumplimiento de las disposiciones normativas aplicables a la prestación de este servicio, resaltando, entre otras razones, que el Instituto programó visitas de supervisión y seguimiento.</li> <li>• La ASF concluye que entre 2008 y 2010, aumentó en términos absolutos el número de personas en condiciones de pobreza.</li> <li>• Destacó, asimismo, que el Programa Oportunidades ha tenido una baja incidencia para sacar de condición de pobreza a su población objetivo.</li> </ul>
Juan Gerardo Flores Ramírez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el IMSS se detectaron irregularidades en el contrato relativo a la administración y soporte de aplicaciones de cómputo, su desarrollo, calidad y beneficio para las áreas urbanas.</li> </ul>
Carlos Flores Rico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el tema de la pobreza se reportan 57.7 millones de pobres, sin tener el ingreso suficiente para un nivel de bienestar elemental.</li> <li>• El 10% de la población tiene el 40% del gasto y el 10% más pobre el 1%.</li> <li>• La ASF mencionó que en cinco de los seis bimestres del año, 700 mil familias no recibieron el nutrimento complementario, ni la leche fortificada, situación que agrava el cumplimiento de las política social.</li> </ul>
Marcos Pérez Esquer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nayarit recibió los recursos para construir y poner en operación un hospital en Tecuala y otro en Ixtlán del Río; sin embargo, se utilizaron para préstamos personales y se compraron vales de fin de año.</li> </ul>
José Francisco Rábago Castillo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen irregularidades por las transferencias compensadas de mil 60 millones de pesos para la aportación al fideicomiso Bicentenario.</li> </ul>
María del Pilar Torre Canales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es indispensable dar cuenta del impacto social del gasto público.</li> </ul>
Óscar González Yáñez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Congreso mexicano había detectado problemas en el inicio del proyecto Estela de Luz ¿Dónde están las medidas precautorias?</li> </ul>
Agustín Guerrero Castillo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se han comprometido los recursos de los pensionados del IMSS para salvar empresas privadas.</li> </ul>
Juan Carlos Natale López	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Estela de Luz es tan sólo un ejemplo de la corrupción en todas las dependencias de gobierno.</li> </ul>

#### 4.11.4 Funciones de Desarrollo Económico

En materia de *Desarrollo Económico*, los diputados integrantes de la CVASF realizaron planteamientos en los diversos foros en que se analizaron los resultados de la revisión de la Cuenta Pública 2010.

La Comisión de Vigilancia destacó las recurrentes irregularidades que siguen presentándose en la aplicación de los recursos asignados a los programas de apoyo al campo. De manera particular, son relevantes los hallazgos de la ASF en Programas de Activos Productivos de la SAGARPA y en Programas de Fortalecimiento a las Organizaciones Rurales de ASERCA.

Se reporta un retroceso en seguridad alimentaria: para 2010 el índice de seguridad alimentaria fue de 92.7%, mismo que se ha mantenido prácticamente

igual que en 2003 y que está por debajo de la meta planteada para 2012 en el programa sectorial, por 3.3 puntos porcentuales.

Es importante valorar cómo un número creciente de productos agropecuarios ha perdido soberanía alimentaria en los últimos años.

Derivado del análisis de esta Comisión a los programas agropecuarios reportados en la Cuenta Pública, se detectó que no existe ningún programa específico que garantice el incremento sostenido de la productividad agropecuaria.

En *Comunicaciones y Transportes*, la CVASF cuestionó el rezago que enfrenta el país en competencia de infraestructura y las calificaciones respecto del estándar internacional en carreteras, desarrollo portuario y ferroviario, aeropuertos y

telecomunicaciones. Particularmente, preocuparon las revisiones practicadas a diversas dependencias involucradas en la adjudicación de la Licitación 21 a un solo competidor.

La ASF determinó que persisten importantes rezagos que afectan la calidad de los servicios. La infraestructura de la Red Carretera Federal Libre de Peaje y Cuota (Red FONADIN) registró un avance a 2010 en obras de construcción y modernización de 38.2%; el 20% (9,623 km de la Red Carretera) se encontró en estado físico deficiente; fueron canceladas 13 obras portuarias y ferroviarias —Punta Colonet—, las obras de infraestructura ferroviaria presentaron un avance de sólo 4.2% —se pospusieron nuevas líneas del suburbano. La meta del PNI de construir tres nuevos aeropuertos no fue cumplida, sólo se construyó el de Sonora.

La Comisión advirtió de la situación que guarda la regulación de Telecomunicaciones, en donde la SCT no cumplió con la atribución de dirigir la política pública en Telecomunicaciones. Así, de 34 países de la OCDE, México ocupó el último lugar en cobertura de líneas telefónicas fijas, el penúltimo en telefonía móvil y el último en cobertura de internet.

En *Medio Ambiente y Recursos Naturales*, la CVASF resaltó los resultados de las auditorías en temas relacionados con CONAGUA y el Plan Hídrico de Tabasco, así como lo relativo a la falta de revisiones asociadas a evaluar las actividades sustentables y del impacto nocivo sobre el medio ambiente que provocan las diversas actividades productivas, y en particular a evaluar programas de energías renovables.

Respecto del Plan Hídrico Integral de Tabasco, se comprobó que se quedó en la parte conceptual, por lo que se propuso un punto de acuerdo para su suspensión.

La Comisión de Vigilancia cuestionó que CONAGUA no haya diseñado ni implementado el Plan conforme a las buenas prácticas administrativas; no se identificaron acciones a realizarse, ni metas o estrategias; tampoco asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; por lo que no fue posible conocer los logros respecto al cumplimiento de dicho Plan.

En materia minera, el análisis de la CVASF determinó que para finales de 2010 ya existían 29,047

concesiones mineras que cubren un porcentaje importante de recursos naturales de la nación y que están expuestas a diferentes tipos de riesgo.

La CVASF destacó que en la auditoría de inversiones físicas “Construcción del Parque Bicentenario en la Ex Refinería 18 de Marzo” no se haya realizado una adecuada planeación del proyecto que derivó en un incremento de volúmenes de obra y autorización de precios unitarios extraordinarios, lo que repercutió en un aumento de 72.8% en el monto de los contratos revisados.

La Comisión advirtió que esta es una práctica recurrente que estará siendo monitoreada, pues al amparo de convenios modificatorios, los entes auditados incrementan, por lo regular, los montos de los contratos, cuando ello revela en estricto sentido una irregularidad en la planeación de las obras.

En el sector *Energía*, la Comisión nuevamente debatió aspectos relativos al régimen fiscal de Pemex, la producción y comercialización de hidrocarburos, los problemas que enfrenta el país en capacidad de refinación de petrolíferos, en particular, la difícil situación financiera del Sistema Nacional de Refinerías y la creciente importación de gasolinas.

Son de señalarse los limitados resultados de la política energética por parte de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de Pemex en materia de metas en volúmenes de producción y reservas de hidrocarburos; la insuficiente producción del Activo Terciario del Golfo, Chicontepec, que sólo alcanzó en 2010 1.6% de la producción nacional de petróleo crudo, y que se solicita a Pemex Exploración y Producción que efectúe un replanteamiento de su rendimiento esperado. Una conclusión por demás desalentadora.

La CVASF reveló los resultados de revisiones efectuadas por la ASF a las inversiones financieras de Pemex en diez empresas de su propiedad que tienen un domicilio fiscal en el extranjero y que no están sujetas ni a las leyes del país, ni a la rendición de cuentas y no reportan su contabilidad en el Presupuesto de Egresos y Cuenta Pública.

En materia de electricidad, el análisis de esta Comisión de Vigilancia advierte de las tendencias que se vienen configurando en materia de generación de electricidad, sobre todo por la expansión de la capacidad de generación a cargo de particulares.

El debate del tema derivó de auditorías que ameritaron dictamen negativo, como la auditoría financiera y de cumplimiento de CFE relativa a Adquisición de Energía Eléctrica a Particulares, debido a que de 2001 a 2010, la participación de los PIE pasó de 2.1% a 30.8%; en cambio, CFE mostró una tendencia decreciente, de 97.1% a 64.1% y la capacidad instalada de CFE creció 27.1%, mientras que la de los PIE, fue de 718.1%.

Asimismo, esta Comisión refirió las irregularidades en la facturación de energía eléctrica en el Valle de México, debido a que la ASF determinó que CFE no acreditó autorización para conformar el Grupo de Transición respecto de la zona atendida por LFC; hubo incumplimientos en las etapas del proceso de facturación; no se estimó adecuadamente el consumo de energía eléctrica para su facturación; se realizaron ajustes a las estimaciones cuando eran definitivas, y hubo cobros en exceso a los consumidores.

Estas irregularidades en el sector fueron adicionadas con otras que se detectaron en el ámbito de servidumbres de paso y derechos de vía, en donde también se identificó un dictamen negativo al constatar que las áreas jurídicas regionales no dieron seguimiento a demandas entabladas en contra de CFE. La ASF presentó 8 denuncias de hechos y la CFE presentó dos denuncias más, de las cuales esta Comisión tendrá especial atención en su resolución.

En *otros sectores económicos*, la Comisión discutió lo relativo a los programas de apoyo a las Pymes y su limitado acceso al financiamiento de la banca de desarrollo, la evolución de los indicadores de empleo y crecimiento económico.

En la estructura de financiamiento empresarial, la principal fuente proviene de los proveedores (58.2% para el 2009); la banca comercial participó con el 19.7%, y la banca de desarrollo con el 2.1%.

COMENTARIOS, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE LEGISLADORES ANÁLISIS DE AUDITORÍAS EN FUNCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO	
DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Esthela Damián Peralta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemex es uno de los entes con mayor número de auditorías y de resultados negativos.</li> <li>• Recomendamos una revisión integral del Proyecto Chicontepec (Aceite Terciario del Golfo), con el objeto de revisar su rentabilidad y, en su caso, proponer su redimensionamiento.</li> <li>• Recomendamos una revisión horizontal al Sistema Nacional de Refinación, en la que se verifique la calidad del crudo suministrado por PEP; evaluar la falta de capacidad de procesamiento de Pemex Refinación.</li> <li>• Recomendar a la ASF, la práctica de auditorías a los contratos que autoriza la Comisión Reguladora de Energía a los permisionarios privados, particularmente a los Productores Independientes.</li> <li>• Es necesario aclarar qué acciones siguen después de que Sacyr y Pemex cancelaron el convenio para participar conjuntamente en el Consejo de Administración de la empresa petrolera española.</li> <li>• Recomendamos la práctica de auditorías a fin de conocer el impacto, consecuencias y resultado de las acciones que ha tomado Pemex, para prevenir el robo de hidrocarburos.</li> <li>• Recomendamos realizar auditorías en CFE para verificar que los problemas con las servidumbres de paso, se estén atendiendo en tiempo y forma, y no se estén replicando en otras zonas del país.</li> <li>• En relación con la controversia constitucional con la CRE, insistir, toda vez que ya cambiaron los ordenamientos legales, en cuanto a facultades de la ASF.</li> </ul>
César Augusto Santiago	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesario y prioritario que la ASF practique una auditoría a la CRE y revisar la legalidad de los permisos a permisionarios privados.</li> <li>• Recomendar a la ASF que verifique los márgenes de reserva de CFE, en especial el aprovechamiento de la energía de plantas hidroeléctricas.</li> <li>• Asegurar el procedimiento para que la CFE preste el servicio público de energía eléctrica como lo establece la Ley.</li> <li>• Que se entregue a CFE el informe elaborado por la ASF.</li> <li>• Revisar estructura tarifaria de la CFE.</li> <li>• Dar seguimiento y garantizar la atención del pliego de responsabilidades a CFE por caída de capacidad instalada.</li> </ul>

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Luis Enrique Mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El régimen fiscal de Pemex es culpa también de los diputados, pues es esta Soberanía la que lo aprueba.</li> </ul>
Ramón Jiménez López	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recomendar a la ASF la práctica de una auditoría de seguimiento al Plan Hídrico de Tabasco (PHT), verificando los apoyos que debieron darse a la población por la contingencia de 2007, tomando en cuenta la opinión de la población involucrada directamente en los resultados de dicho Plan.</li> <li>• Nombrar una comisión de la ASF para que verifique zonas afectadas de Tabasco.</li> <li>• Promover punto de acuerdo para suspender el PHT.</li> <li>• Promover la indemnización de las familias.</li> </ul>
Mario Di Costanzo Armenta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En Licitación 21 hay un probable quebranto por 4,800 millones de pesos. La ASF no es contundente, deben aclararse las razones por las que se decidió restringir la subasta a otros competidores y permitir la participación de un solo competidor, transparentando el monto que se dejó de ganar.</li> <li>• La ASF debe realizar un análisis de todo el proceso y emitir una opinión, un análisis más cualitativo de los procesos de toma de decisiones.</li> <li>• Más importante que los procesos judiciales se requiere aclarar lo relativo a los recursos patrimoniales del Estado.</li> <li>• La decisión de dejar un solo competidor debe revisarse a la luz del 134 Constitucional; debe haber espacio para que la ASF revise este tema en la Cuenta Pública de 2011.</li> <li>• Recomendar la evaluación de la Política Económica del Gobierno, ante el fracaso tanto en lo social como en lo económico.</li> </ul>
Gerardo Fernández Noroña	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En Pemex, han entregado el patrimonio a las transnacionales.</li> <li>• Es inadmisibles la corrupción en la CFE.</li> <li>• Con el cierre de LFC, la electricidad está más cara, es pésimo el servicio y hay negocios con transnacionales.</li> <li>• Las concesiones que han dado a las mineras canadienses en todo el territorio nacional están destruyendo cerros, fauna, flora y contaminando agua.</li> </ul>
Laura Arizmendi Campos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El modelo del sector primario es regresivo, no favorece a los agricultores y a las entidades exportadoras del país. Hemos formulado una iniciativa para la creación de una Ley de Seguridad Alimentaria.</li> <li>• La ASF ha señalado las irregularidades en los recursos otorgados a diversas organizaciones sociales que muestran las debilidades de la rendición de cuentas.</li> <li>• El Plan Hídrico Integral de Tabasco presenta irregularidades; beneficiaría a 670 mil habitantes y una superficie de 46 mil hectáreas. El dictamen de ASF respecto al Plan resultó negativo, dado que CONAGUA no lo diseñó ni implementó de conformidad con la normatividad establecida y no hubo un documento técnico integrador sobre las acciones y las metas del Plan.</li> </ul>
Pablo Escudero Morales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Secretaría de Medio Ambiente no licita, adjudica de manera directa.</li> <li>• Junto a la Estela de Luz, el Parque del Bicentenario tiene también grandes irregularidades. Cuánto les iba a costar a los mexicanos este Parque del Bicentenario: 500 millones; se iba a entregar en diciembre de 2010. La historia se repite una y otra vez.</li> </ul>
Juan Enrique Ibarra Pedroza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manifestó su apoyo a los trabajadores del IMSS. Aprobada la toma de nota del dirigente sindical hasta 2018, cuyo periodo inició en 2004 y con el apoyo de la STyPS.</li> </ul>
José Francisco Rábago	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar los padrones de beneficiarios de los programas de apoyo agropecuario, principalmente a personas de edad avanzada.</li> <li>• Sancionar a servidores públicos que recibieron recursos de los programas fuera de norma.</li> </ul>



Primera Mesa de Análisis del IR 2010. Al centro, Dip. Esthela Damián Peralta, Presidenta de la CVASF; a su izquierda, Dip. Mario Alberto Di Costanzo Armenta, Secretario de la CVASF; a su derecha, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Auditor Superior de la Federación.



De izquierda a derecha: Dip. Patricio Chirinos del Angel, Dip. César Augusto Santiago Ramírez, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Dip. Esthela Damián Peralta, Dip. Mario Alberto Di Costanzo Armenta.



De izquierda a derecha: Dip. Elsa Ma. Martínez Peña, Dip. Patricio Chirinos del Ángel, Dip. César Augusto Santiago Ramírez, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Dip. Esthela Damián Peralta.



De izquierda a derecha: Dip. Esthela Damián Peralta, Dip. Mario Alberto Di Costanzo Armenta.



De izquierda a derecha: Dip. Elsa Ma. Martínez Peña, Dip. Patricio Chirinos del Ángel, Dip. César Augusto Santiago Ramírez, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Dip. Esthela Damián Peralta, Dip. Mario Alberto Di Costanzo Armenta.



Dip. Esthela Damián Peralta, Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.



De izquierda a derecha: Dip. César Augusto Santiago Ramírez, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Dip. Esthela Damián Peralta, Dip. Mario Di Costanzo Armenta.



Dip. César Augusto Santiago Ramírez, integrante de la Comisión de Vigilancia de la ASF.



Dip. César Augusto Santiago Ramírez, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Dip. Esthela Damián Peralta, Dip. Mario Di Costanzo Armenta.



Dip. Mario Alberto Di Costanzo Armenta, Secretario de la Comisión de Vigilancia de la ASF.



De izquierda a derecha: Dip. Elsa Ma. Martínez Peña, Dip. Patricio Chirinos del Ángel, Dip. César Augusto Santiago Ramírez, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Dip. Esthela Damián Peralta.



C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Auditor Superior de la Federación.



Vista panorámica de la Primera Mesa de Análisis del IR 2010.



De izquierda a derecha: C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Auditor Superior de la Federación; Dip. Esthela Damían Peralta, Presidenta de la CVASF; Dip. Daniel G. Ávila Ruiz, Secretario de la CVASF.



Personal de la UEC. De derecha a izquierda: Dr. Alejandro Romero Gudiño, Titular de la UEC; Mtro. Edmundo Bernal M. y Mtro. Arturo Fuentes M.



Personal de la ASF: De derecha a izquierda: Mtro. José Miguel Macías Fernández, Lic. Roberto Salcedo Aquino y C. P. Eduardo Gurza Curiel.



Vista panorámica de una de las Mesas de Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010.



De izquierda a derecha: Dip. Ruth E. Lugo Martínez, Dip. José Francisco Rábago Castillo, Dip. Esthela Damián Peralta, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, C. P. Hilda Marina Concha Vilorio, Secretaria de la CVASF (de pie), Dip. Patricio Chirinos del Ángel, Dip. César Augusto Santiago Ramírez.



De izquierda a derecha: Dip. Ruth E. Lugo Martínez, Dip. José Francisco Rábago Castillo, Dip. Esthela Damián Peralta, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Dip. Patricio Chirinos del Ángel, Dip. César Augusto Santiago Ramírez.



De izquierda a derecha: Dip. Ramón Jiménez López (micrófono), Dip. José Francisco Rábago Castillo, Dip. Esthela Damián Peralta, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Dip. Patricio Chirinos del Ángel, Dip. César Augusto Santiago Ramírez.



De izquierda a derecha: Dip. Esthela Damián Peralta, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Dip. Patricio Chirinos del Ángel, Dip. César Augusto Santiago Ramírez.



Dip. Esthela Damián Peralta, Presidenta de la Comisión de Vigilancia de la ASF y C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Auditor Superior de la Federación.



De izquierda a derecha: C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Dip. Patricio Chirinos del Ángel, Dip. César Augusto Santiago Ramírez.



De izquierda a derecha: Dip. José Francisco Rábago Castillo, Dip. Ramón Jiménez López, Dip. Esthela Damián Peralta, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez. Atrás: Dip. César Augusto Santiago Ramírez, C. P. Hilda Marina Concha Viloria.



De izquierda a derecha: Dip. José Francisco Rábago Castillo, Dip. Esthela Damián Peralta, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez



La CVASF en el Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010.



Reunión para la entrega de las Conclusiones y Recomendaciones a la ASF, derivadas del Análisis al IR 2010. De izquierda a derecha: Dip. Elsa Ma. Martínez Peña, Dip. José Francisco Rábago Castillo, Dip. Esthela Damián Peralta, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Dip. César Augusto Santiago Ramírez, Dip. Mario A. Di Costanzo Armenta.



De izquierda a derecha: Dip. José Francisco Rábago Castillo, Dip. Esthela Damián Peralta, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez.



De izquierda a derecha: Dip. Elsa Ma. Martínez Peña, Dip. José Francisco Rábago Castillo, Dip. Esthela Damián Peralta, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Dip. César Augusto Santiago Ramírez, Dip. Mario A. Di Costanzo Armenta.



Vista panorámica de la reunión en que la CVASF entrega las Conclusiones y Recomendaciones derivadas del Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010 a la ASF.



Momento en que la Dip. Esthela Damián Peralta, Presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, entrega las Conclusiones y Recomendaciones derivadas del Análisis al IR 2010 al C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez, Auditor Superior de la Federación.



De izquierda a derecha: Dip. José Francisco Rábago Castillo, C. P. Hilda Marina Concha Vilorio, Dip. Esthela Damián Peralta, C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez.

#### 4.11.5 Entidades Federativas y Municipios

En materia de los resultados de la fiscalización del Gasto Federalizado, esta Comisión de Vigilancia hizo diversos comentarios y aseveraciones relacionados con el incremento de la Deuda Pública Estatal y municipal, la necesidad de evaluar el cumplimiento de los objetivos de los fondos federales y la enorme cantidad de observaciones recurrentes que se siguen registrando.

Como ya se señaló, es claro que para poder evaluar el desempeño de los programas federales y si éstos cumplen con su objetivo general o sus objetivos particulares, se requiere contar con Indicadores de desempeño que den cuenta del grado de consecución de los objetivos y metas trazados, tales como la atención y satisfacción de la población objetivo en materia de salud, vivienda, educación; el abatimiento o erradicación de la pobreza; la disminución de los actos delictivos con violencia, entre otros. La finalidad es contar con elementos medibles para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos sustantivos tanto de los programas como de los fondos de aportaciones.

Un resultado que llamó la atención de la CVASF fue el crecimiento que en los años recientes ha registrado el saldo de las obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios, las cuales pasaron de 147 a 315 mil millones de pesos entre 2006 y 2010, con una tasa de crecimiento promedio anual del 10.4% en términos reales.

Si bien el caso de Coahuila resulta paradigmático de esta tendencia, es importante resaltar que existe una corresponsabilidad entre las entidades federativas y la SHCP, pues si bien una es la responsable de la contratación, la dependencia federal lo es de las labores de supervisión y registro, de ahí que resulte incongruente que se culpe a funcionarios de segundo o tercer nivel y no a los responsables de primer nivel.

El tema amerita tomar en consideración no sólo la relevancia en magnitud de las obligaciones financieras de los estados y municipios, sino el costo-beneficio del endeudamiento, que tome en cuenta el destino de las deudas contraídas, el costo del financiamiento y los mecanismos de pago previstos.

Asimismo, es importante revisar las fuentes internas de financiamiento y las áreas de oportunidad del sistema tributario local.

No menos importante es también evaluar la objetividad y oportunidad con que la SHCP ministra los recursos federales a que tienen derecho los estados y municipios, ya que hay entidades que manifiestan endeudarse ante la tardía provisión de los recursos a que tienen derecho, por parte de la SHCP.

En otro tema, la CVASF llamó la atención en la existencia de subejercicios presupuestales. Sobre este particular, se requiere revisar la pertinencia del alto número de fondos existentes, que hace que sean inmanejables administrativamente, así como el grado de complejidad de trámites y reglas operativas para acceder a éstos.

Finalmente, la Comisión destacó que a pesar de los esfuerzos de la Federación por seguir fortaleciendo las capacidades financieras de las entidades federativas y municipios, no existe una correspondencia de igual magnitud, pues dichos órdenes de gobierno no sólo registran mayor incidencia de irregularidades que la Administración Pública Federal, sino que además son recurrentes en las irregularidades determinadas. Los estados y municipios concentraron dos terceras partes de las observaciones que se determinaron en la revisión de la Cuenta Pública 2010.

***Recomendación CVASF-IR10-008. Que la Auditoría Superior de la Federación, en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización, instrumente un Programa de Abatimiento de la Recurrencia de Irregularidades en el que se incorpore un diagnóstico de su situación, objetivos, alcances, metodología y cronograma de actividades, así como las estrategias y mecanismos para que junto con los órganos internos de control y las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales se inhiban las prácticas irregulares de los servidores públicos, a efecto de elevar el impacto de la fiscalización superior.***

Además de lo anterior, es de llamar la atención la probable laxitud con que dictaminan las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales, toda

vez que en auditorías relativamente similares a las que práctica la ASF es notoriamente inferior el número de observaciones determinadas, y el sentido de los dictámenes también parece emitirse con criterios menos estrictos. De ahí que esta Comisión recomienda

a la ASF impulsar labores de acompañamiento para garantizar resultados objetivos y contundentes, independientemente del órgano fiscalizador que practique la revisión.

<b>COMENTARIOS, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE LEGISLADORES ANÁLISIS DE AUDITORÍAS EN ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS</b>	
<b>DIPUTADO</b>	<b>TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN</b>
Mario Di Costanzo Armenta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es verdaderamente crítico el crecimiento de la deuda de los estados; en el caso específico de Coahuila, existen denuncias penales, y no puede ser que funcionarios menores de la SHCP sean los responsables.</li> <li>• En esta materia no sólo es necesario conocer el proceso para conseguir créditos por parte de las entidades federativas, sino establecer medidas y responsabilidades a la SHCP en su papel de supervisión y registro.</li> <li>• La deuda de los estados en relación con las participaciones federales es tan importante de evaluar como lo es también la Deuda Federal (requerimientos financieros del sector público), en relación con el PIB.</li> <li>• Ante las dificultades financieras de los estados, se contrató Deuda Pública de corto plazo y gran parte es una deuda cara.</li> <li>• Deben fiscalizarse las acciones de estados y municipios en la contratación de empresas como Protego, a efecto de conocer si existe una relación directa entre estados que más incrementaron su deuda y la participación de esta empresa, cuáles han sido los efectos de reestructuración de Protego, qué estados atendió y qué implicaciones tuvo.</li> <li>• Es importante evaluar la creación de fideicomisos para garantizar con participaciones el pago del endeudamiento de las entidades federativas; así como los esquemas de bursatilización de deuda, que se entiende como una mala maquinación de la SHCP, ante su incapacidad para entrar a una reforma a fondo de la Ley de Coordinación Fiscal.</li> </ul>
Daniel Gabriel Ávila Ruiz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es importante dar seguimiento al incremento de la deuda de todos los estados, sin excepción, y especialmente a la participación de la empresa Protego, para transparentar cuánto cobró de comisiones a las entidades por la reestructuración de sus obligaciones financieras.</li> <li>• En números generales se emitieron 5 mil 989 observaciones, de las cuales 3 mil 696 (61.7%) se determinaron por la ASF, y 2 mil 293 por la EFSL (38.3%). El número de observaciones emitidas a estados y municipios equivale a 66.3% de las emitidas en toda la revisión de la Cuenta Pública de 2010.</li> <li>• Debe tenerse especial atención en los resultados de auditorías a los estados de Coahuila y Estado de México, entre otros, pues resulta inadmisibles que año con año, se presenten las mismas, frecuentes y recurrentes observaciones o irregularidades, ya sea por la interpretación errónea de la ley o incluso de manera consciente por parte de los responsables del manejo y control de los recursos públicos.</li> <li>• La ASF debe sancionar de manera estricta a aquellas dependencias, órganos autónomos, entidades federativas, municipios, así como a aquellos funcionarios que incurran en irregularidades y daños a la Hacienda Pública Federal.</li> </ul>
César Augusto Santiago Ramírez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe evaluarse el hecho de que a una tercera parte del presupuesto de la nación (gasto federalizado), la ASF le practique más de la mitad de las auditorías que realizan en total.</li> <li>• En relación con lo que reportó la ASF en 2009, hay un incremento sustancial en el número de auditorías que practicaron, sin que haya un razonamiento expreso en el Informe.</li> <li>• Existe un elevado número de observaciones, pero no se aprecian de fondo o contundentes.</li> <li>• Existe recurrencia de observaciones respecto de ejercicios anteriores. Con base en ello debiera haber alguna forma de solventar o de evitar que vuelvan a recurrir en las mismas cuestiones.</li> <li>• A la luz de las numerosas observaciones en las revisiones al Seguro Popular, se debe analizar el fondo del programa, sus objetivos y resultados. Hace falta evaluar programas y políticas públicas, promover un enfoque de evaluación en la fiscalización superior.</li> </ul>

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deben evaluarse temas de fondo como seguridad pública, el combate a la pobreza. El trabajo de la ASF debe enfocarse a ver si los programas federales cumplen los objetivos del PND, si corresponden a las metas que se fijaron cumplir, si son consecuentes con sus objetivos.</li> <li>• Las entidades federativas tienen derecho a tomar las decisiones en su soberanía y autonomía interna que mejor les convenga. Sí es importante determinar cómo contrataron deuda, pero más importante es evaluar cómo lo gastan, pues no se tiene claro en qué invirtieron dichos recursos.</li> <li>• Es necesario reformar la Ley de Coordinación Fiscal en lugar de contar con tantos Fondos que diluyen responsabilidades, evaluar su utilidad, si son necesarios, si no se puede establecer algún otro mecanismo más transparente y mucho menos complejo para poder ejercer los recursos que les transfiera la federación a las entidades para fines determinados.</li> </ul>
Esthela Damián Peralta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La fiscalización en estados y municipios es muy redituable para la ASF por una razón elemental: porque existen grandes áreas de opacidad que están muy vinculadas a la corrupción y es ahí de donde se obtiene la mayor cantidad de recuperaciones.</li> <li>• Es necesario fortalecer a los Entes de Fiscalización Superior Locales, para evitar una falta de profesionalismo o una falta de personal adecuado en los principales cargos de dirección; y en consecuencia evitar una réplica de la Secretaría de la Función Pública Federal.</li> <li>• La ASF debe mejorar su labor de supervisión, adecuada y suficientemente, en las EFSL, para que no se presten a tolerar las irregularidades o anomalías que, en su caso, hacen los gobiernos de los estados.</li> <li>• Debe llamarse la atención en el número de municipios que año con año no entregan información y que no pueden generar una opinión en el Informe del resultado.</li> <li>• En el tema de padrón de maestros, que ha sido un asunto recurrente, es urgente contar, con precisión, los nombres y ubicaciones físicas de los maestros, pues a la fecha sigue desconociéndose dicha información.</li> <li>• La Fiscalía Anticorrupción, es un asunto que aprobó el Senado, es un asunto que necesariamente va a necesitar coordinación y trabajo con la Auditoría Superior de la Federación.</li> <li>• Es importante evaluar los mecanismos y normas del sistema bancario para la contratación de deuda de los estados, pues pueden ser verdaderamente laxas y ello facilita el incremento alarmante de las obligaciones financieras.</li> <li>• No hay justificación para que sea secreto bancario todo lo que tenga que ver con la deuda de estados y federación, porque al final son recursos públicos y no privados, con ello se podría avanzar para tener mejor control sobre el tema de la deuda en las entidades.</li> </ul>

#### 4.12 Opiniones de las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados

Con el propósito de ampliar los alcances del análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, la Comisión de Vigilancia en uso de sus atribuciones, requirió a las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados su opinión sobre los contenidos del Informe en el ámbito de su competencia, según lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

En el espíritu del Legislador, la atribución de la CVASF en la materia busca involucrar a la Cámara de Diputados, a través de sus Comisiones, en la discusión y debate sobre los resultados de la gestión gubernamental, así como en la generación de propuestas para mejorar el sistema de fiscalización superior del país.

Evidentemente, la opinión de las distintas comisiones enriquece la etapa de retroalimentación del proceso de fiscalización y arroja información valiosa sobre temas vinculados con la rendición de cuentas.

Sobre esta base, y en alusión al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del ejercicio 2010, el 22 de febrero de 2012 la Comisión de Vigilancia solicitó a todas las comisiones ordinarias su opinión por escrito sobre dicho Informe, en los términos del oficio CVASF/LXI/107/2012.

Con corte al 15 de abril de 2010, únicamente 10 de las 43 comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, turnaron respuesta, siendo las siguientes:

<b>COMISIONES ORDINARIAS QUE EMITIERON OPINIÓN SOBRE EL IR 2010</b>	
1.	Comisión de Atención a Grupos Vulnerables
2.	Comisión de Desarrollo Metropolitano
3.	Comisión de Vivienda
4.	Comisión de Energía
5.	Comisión de Equidad y Género
6.	Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos
7.	Comisión de Defensa Nacional
8.	Comisión de Desarrollo Social
9.	Comisión de Ciencia y Tecnología
10.	Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía

En contraparte, las 31 comisiones ordinarias que incumplieron la solicitud de opinión sobre el Informe fueron:

<b>COMISIONES ORDINARIAS QUE NO ATENDIERON LA SOLICITUD DE OPINIÓN SOBRE EL IR 2010</b>	
1.	Asuntos Indígenas
2.	Economía
3.	Fomento Cooperativo y Economía Social
4.	Agricultura y Ganadería
5.	Cultura
6.	Fortalecimiento al Federalismo
7.	Gobernación
8.	Jurisdiccional
9.	Justicia

10.	Juventud y Deporte
11.	Presupuesto y Cuenta Pública
12.	Puntos Constitucionales
13.	Reforma Agraria
14.	Relaciones Exteriores
15.	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
16.	Salud
17.	Seguridad Social
18.	Trabajo y Previsión Social
19.	Transportes
20.	Comunicaciones
21.	Derechos Humanos
22.	Desarrollo Rural
23.	Distrito Federal
24.	Función Pública
25.	Marina
26.	Medio Ambiente y Recursos Naturales
27.	Participación Ciudadana
28.	Pesca
29.	Población, Fronteras y Asuntos Migratorios
30.	Recursos Hidráulicos
31.	Turismo
32.	Hacienda y Crédito Público
33.	Seguridad Pública

Es conveniente mencionar que desde que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación estableció la atribución a la CVASF de solicitar opinión fundada a las comisiones ordinarias (revisión de la Cuenta Pública 2008), lo cierto es que, salvo algunas excepciones, la gran mayoría de las Comisiones ha incumplido con esa obligación de Ley.

En la tabla siguiente se puede observar la incidencia de incumplimiento de las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados respecto de emitir su opinión fundada en relación con el Informe del Resultado:

**CUMPLIMIENTO DE LAS COMISIONES ORDINARIAS A LA SOLICITUD DE OPINIÓN SOBRE EL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2008-2010**

No.	Comisión Ordinaria	IRFSCP			No.	Comisión Ordinaria	IRFSCP		
		2008	2009	2010			2008	2009	2010
1	Agricultura y Ganadería	X	X	X	23	Justicia	X	X	X
2	Asuntos Indígenas	X	X	X	24	Juventud y Deporte	X	X	X
3	Atención a Grupos Vulnerables	√	√	√	25	Marina	√	X	X
4	Ciencia y Tecnología	√	√	√	26	Medio Ambiente y Recursos Naturales	√	X	X
5	Comunicaciones	√	X	X	27	Participación Ciudadana	√	X	X
6	Cultura	X	X	X	28	Pesca	√	X	X
7	Defensa Nacional	X	X	√	29	Población, Fronteras y Asuntos Migratorios	X	√	X
8	Derechos Humanos	X	√	X	30	Presupuesto y Cuenta Pública	X	X	X
9	Desarrollo Metropolitano	√	√	√	31	Puntos Constitucionales	X	X	X
10	Desarrollo Rural	√	X	X	32	Radio, Televisión y Cinematografía	√	√	√
11	Desarrollo Social	√	X	√	33	Recursos Hidráulicos	√	X	X
12	Distrito Federal	√	X	X	34	Reforma Agraria	X	X	X
13	Economía	X	X	X	35	Relaciones Exteriores	X	X	X
14	Educación Pública y Servicios Educativos	√	√	√	36	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	X	X	X
15	Energía	√	√	√	37	Salud	X	X	X
16	Equidad y Género	√	X	√	38	Seguridad Pública	√	√	X
17	Fomento Cooperativo y Economía Social	X	X	X	39	Seguridad Social	X	X	X
18	Fortalecimiento al Federalismo	X	X	X	40	Trabajo y Previsión Social	X	X	X
19	Función Pública	X	√	X	41	Transportes	X	X	X
20	Gobernación	X	X	X	42	Turismo	X	√	X
21	Hacienda y Crédito Público	√	√	X	43	Vivienda	√	√	√
22	Jurisdiccional	X	X	X					

IRFSCP. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

X. No entregó opinión.

√. Sí entregó opinión.

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la ASF.

De acuerdo con el conteo de los registros, se comprobó que únicamente siete de las 43 comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados han respondido al requerimiento de la Comisión de Vigilancia de emitir su opinión respecto del Informe de la ASF:

<b>COMISIONES QUE HAN RESPONDIDO LAS TRES SOLICITUDES DE LA CVASF (OPINIONES SOBRE EL IR 2008-2010)</b>	
1.	Comisión de Atención a Grupos Vulnerables
2.	Comisión de Desarrollo Metropolitano
3.	Comisión de Vivienda
4.	Comisión de Energía
5.	Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos
6.	Comisión de Ciencia y Tecnología
7.	Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía

Por el contrario, se identifican 19 Comisiones Ordinarias que no han respondido, en ningún ejercicio, a dicho requerimiento:

<b>COMISIONES QUE NO HAN RESPONDIDO NINGUNA DE LAS TRES SOLICITUDES DE LA CVASF (OPINIONES SOBRE EL IR 2008-2010)</b>	
1.	Asuntos Indígenas
2.	Economía
3.	Fomento Cooperativo y Economía Social
4.	Agricultura y Ganadería
5.	Cultura
6.	Fortalecimiento al Federalismo
7.	Gobernación
8.	Jurisdiccional
9.	Justicia
10.	Juventud y Deporte
11.	Presupuesto y Cuenta Pública

12.	Puntos Constitucionales
13.	Reforma Agraria
14.	Relaciones Exteriores
15.	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
16.	Salud
17.	Seguridad Social
18.	Trabajo y Previsión Social
19.	Transportes

Con el propósito de atender la disposición de Ley en los términos que definió el Legislador, esta CVASF propondrá un Punto de Acuerdo ante el Pleno de la Cámara de Diputados, para hacer un extrañamiento a las comisiones ordinarias que se encuentren en falta de la Ley referida, así como un exhorto para que enmienden dicha situación.

A continuación se presenta una síntesis de las opiniones enviadas por las comisiones ordinarias referentes al análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010:

#### COMISIÓN DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES

- Se presenta una analogía entre los contenidos del PND 2007-2012, el PEF 2010, y los resultados de auditorías del IRFSCP que son competencia de la CAGV, señalando el impacto en las condiciones sociales, económicas y regionales de los programas federales englobados en dichos documentos.
- Respecto al programa “70 y más”, se señala que al realizar sus revisiones, la ASF no consideró las consecuencias sociales; los criterios de evaluación de eficiencia, eficacia, y economía; ni la calidad de los bienes, servicios y la satisfacción del ciudadano; dificultando el análisis del Informe para la CAGV.
- Propone solicitar a la ASF la formulación de una auditoría de desempeño con el objeto de revisar programas y acciones que el PEF determina para la atención a grupos vulnerables y que en el PND se consideran como esenciales.

#### COMISIÓN DE DESARROLLO METROPOLITANO

- Se presenta una síntesis del presupuesto asignado al Fondo Metropolitano y sus objetivos, y se

exponen los resultados de la fiscalización a dicho fondo en la revisión de la Cuenta Pública 2010.

- Se puntualiza sobre la importancia de verificar que la ejecución del Fondo Metropolitano se realice en estricto apego a la normatividad presupuestaria aplicable y que se especifica en las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano que expide la SHCP.
- Señala que la SHCP no ha establecido procedimientos para sancionar y corregir el incumplimiento por parte de los Consejos para el Desarrollo Metropolitano, por lo que se recomienda establecer mecanismos de control y seguimiento a partir del texto normativo del decreto del PEF, con el fin de que las entidades federativas informen periódicamente en tiempo y forma, respecto de los resultados obtenidos con la aplicación y el ejercicio del Fondo Metropolitano.
- Se considera pertinente incrementar las zonas metropolitanas beneficiadas, y que el criterio de selección de asignación atienda a los resultados del desempeño en el ejercicio del gasto de inversión canalizado en cada ejercicio.
- En coincidencia con la ASF, se considera necesario que las Reglas de Operación contribuyan a hacer exigible una correcta evaluación de la factibilidad, técnica, económica, social y ambiental de los proyectos de inversión. Por tal motivo, sería adecuado que la SHCP provea lo necesario para que los lineamientos sean especificados dentro de las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano.

#### COMISIÓN DE VIVIENDA

- De acuerdo con la Comisión de Vivienda, gran parte de la problemática del sector se origina en la carencia de regulación y supervisión de autoridades competentes a las entidades financieras.
- La Comisión evaluará la conveniencia de solicitar la comparecencia del Director General de Sociedad Hipotecaria Federal con el fin de conocer las acciones llevadas a cabo por la SHF para dar cumplimiento a la Ley; así como las reformas de 2008, derivadas de la crisis en los mercados hipotecarios de Estados Unidos.

- La Comisión de Vivienda y la Comisión de Hacienda y Crédito Público se coordinarán para estudiar la viabilidad y conveniencia de reformar la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal. Asimismo, estudiarán con opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de diversas instituciones del sector financiero involucradas, la posibilidad de que todas las entidades financieras no bancarias sean reguladas y supervisadas, para que los participantes en el mercado se sujeten a un marco normativo.

#### COMISIÓN DE ENERGÍA

- Se enfatiza sobre el nulo avance en la consecución de un crecimiento sostenido, la creación de empleos en el país, la consolidación de una economía competitiva, y la autosuficiencia energética y alimentaria.
- Es necesario fortalecer el proceso de ejecución y evaluación de los Programas presupuestarios, toda vez que la ASF reporta que de 182 programas de la SHCP 165 (90.0%) no tuvieron indicadores definidos, lo cual limita el correcto ejercicio de los recursos e imposibilita la vinculación de evaluaciones al desempeño para consolidar un presupuesto basado en resultados.
- Se sostiene que la presente administración cuenta con una planeación y programación deficiente de sus Funciones de Gobierno, dado que la ASF observó el recurrente incumplimiento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. Sobresale el caso de la Estela de Luz, que tenía un costo inicial de 393 millones 489 mil 970.3 pesos, el cual se incrementó a 1 mil 146 millones de pesos; así como el retraso de la Refinería Bicentenario.
- Destaca el señalamiento de la ASF referido a que OICs de dependencias han hecho caso omiso a las recomendaciones, y que la SFP actúa como un cuello de botella en la resolución de promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal.
- Es imperativo brindar a la ASF los medios y mecanismos para contrarrestar la tendencia del Gobierno de malversar recursos aprobados en

el PEF 2010. Se recomienda crear o fortalecer las regulaciones que imposibiliten que la SHCP la transferencia de recursos a fideicomisos y fondos.

- En materia de electricidad, se considera urgente la aprobación del Dictamen de la Comisión de Energía. Se propone organizar una conferencia de la Comisión de Energía, donde se puntualicen los cuestionables resultados que presenta el sector energético del país.
- De igual manera, se propone la comparecencia ante esta Comisión, del Secretario de Energía, del Director General de PEMEX acompañado del Director de PEMEX PEP y del Director de PEMEX Refinación, así como del Director de la Comisión Federal de Electricidad.

#### COMISIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO

- Se plantea la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del INMUJERES, para dotarle de atribuciones expresas que le permitan llevar a cabo acciones de seguimiento y evaluación de programas con perspectiva de género, así como exigir que los tres Poderes de la Unión emitan información desagregada por sexo.
- Asimismo, se plantea la incorporación de reformas a efecto de que el INMUJERES tenga la facultad de emitir recomendaciones con carácter vinculante a las dependencias y entidades de la APF que no incorporen la perspectiva de género en sus programas.

#### COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS

- Se hace hincapié sobre la existencia de dos programas que han venido presentando dictámenes negativos: Enciclomedia y Habilidades Digitales, los cuales han presentado deficiencias tanto en el propósito, en las actividades, en el funcionamiento de los equipos, en el seguimiento, y en la transparencia en el manejo de los recursos que se les asigna.
- Derivado de lo anterior, se considera imperativo que los programas presupuestarios cumplan con los objetivos y metas propuestas, y que se

sujeten a los principios de eficiencia, eficacia y transparencia.

#### COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL

- En coincidencia con la ASF, se señala la urgencia y necesidad de proveer con medicamentos y materiales sanitarios el abastecimiento oportuno para atender al personal militar y sus derechohabientes.
- Asimismo, se requiere que el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas desarrolle indicadores de desempeño que le permitan evaluar adecuadamente las distintas dimensiones y funciones de atención social que se le brindan al personal militar, naval y sus derechohabientes.

#### COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

- Se puntualiza sobre la necesidad de garantizar el uso eficiente de los recursos y definir el mejor destino de los mismos, con el fin de atender los rezagos y crecientes demandas sociales. Asimismo, se considera prioritario mejorar la calidad y cantidad de auditorías a las entidades del sector, con el fin de contar con más elementos de juicio sobre la política de desarrollo social en el país.
- Respecto del programa de Desarrollo para Zonas Prioritarias, la Comisión considera que no se está cumpliendo con los objetivos del mismo, concluyendo que es necesaria una revisión transversal que atienda tal situación.
- Se detectaron casos en los que el ejercicio de recursos se encuentra muy por debajo del presupuesto aprobado, lo cual refleja dos posibles irregularidades: las dependencias gestionan recursos en demasía para después reasignarlos discrecionalmente; o las metas no se cumplen, a pesar de contar con un presupuesto suficiente. Asimismo, se destacan significativas diferencias que con regularidad se presentan entre el presupuesto reportado por la SHCP, y lo reportado por la SEDESOL.
- Se requiere una investigación precisa sobre los recursos asignados a Comunicación Social,

debido a omisiones en el proceso de adquisición y a la manera arbitraria en que la SEDESOL otorgó tiempos comerciales.

- En el caso de Hábitat, la ASF señala que se invirtieron recursos en exceso fuera de los polígonos hábitat, por lo que se considera necesario definir el porcentaje de la población dentro de polígonos en pobreza urbana de zonas prioritarias a quienes corresponde esta cobertura, permitiendo así dimensionar el potencial de los recursos aprobados para este tipo de programas.
- Se solicita la revisión de responsabilidades en el incumplimiento de entrega de suplementos alimentarios a los beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario; así como del proceso de adquisición por parte de Diconsa, o cualquier responsable de adquirir y entregar productos vencidos.
- Se recomienda establecer mecanismos que permitan al Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social detectar y evitar la duplicidad de los apoyos otorgados por los programas mutuamente excluyentes.
- En relación con la evaluación del cumplimiento de metas de los programas sociales, se solicita que el CONEVAL concluya con los trabajos de construcción de instrumentos metodológicos e indicadores de desempeño, que permitan medir objetivamente el impacto de la política social de la última década.

#### COMISIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

- Se señala la importancia de constituir un vínculo más estrecho entre los centros educativos y de investigación con el sector productivo, con el fin de alcanzar el mayor impacto en términos de competitividad. Para lograr dicho objetivo, es necesario descentralizar las actividades científicas, tecnológicas y de innovación, permitiendo la formulación y adecuación de tecnología con base en las necesidades de cada región.
- El Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación debe cumplir con los objetivos de la Ley de Ciencia y

Tecnología, lo cual resulta imposible en razón del ordenamiento que establece que el Presidente de la República y los titulares de nueve secretarías de Estado lo presidirán, por lo que se emitió una iniciativa que establece la figura de suplencias de cualquiera de los integrantes del Consejo General.

- La Comisión considera necesario fortalecer el marco normativo que regula el presupuesto destinado a la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación, así como los mecanismos de control y su fiscalización, para garantizar un ejercicio del presupuesto eficiente.

#### COMISIÓN DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA

- En materia del gasto ejercido, se señala la importancia de observar la manera que las dependencias del sector utilizan los recursos, señalando que ninguna ejerció su presupuesto respecto a lo aprobado originalmente.
- Se exhorta a la ASF a vigilar que la Secretaría de Salud cumpla con sus mecanismos de supervisión en el proyecto de presupuesto para comunicación social y se realice con base en estimaciones reales de costos con el fin de presentar resultados cualitativos y cuantitativos.
- La Comisión considera indispensable que la ASF observe las acciones de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud para justificar o comprobar las erogaciones realizadas, con el fin de conocer cuál fue el destino de dichos recursos.
- Se considera necesario que la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y la Secretaría de Salud demuestren los motivos para realizar el procedimiento de excepción presupuestaria en sus licitaciones.
- Se solicita a la ASF que vigile las acciones de la Presidencia de la República en materia de comunicación social, en particular lo relacionado con co-emisiones, ya que bajo este método resulta imposible determinar el beneficio de las campañas. Asimismo, se considera importante dar seguimiento a sus campañas publicitarias, ya que son transmitidas por las diferentes Secretarías, provocando que sus objetivos se desvíen.

#### 4.13 Temas de interés para consideración de la ASF en los programas de fiscalización

##### 4.13.1 Sector Hacienda y Crédito Público

- *Estabilidad de las finanzas públicas.* El tema es relevante, ya que hay riesgos que pueden incidir sobre ésta, como es el caso de la eventual caída persistente de los precios del petróleo y de la producción, así como la inestabilidad de las fuentes de ingresos no petroleros, y las partidas de gasto inercial del presupuesto.
- *Impacto de las políticas públicas sobre el crecimiento económico.* Sobre la base del anuncio de la ASF de que procederá a evaluar políticas públicas a partir de la siguiente revisión de la Cuenta Pública, cobra interés el estudio de la incidencia de las políticas públicas sobre la actividad económica, con el fin de valorar las inconsistencias e incongruencias existentes entre las políticas públicas aplicadas y el objetivo de crecimiento económico nacional.
- *Política monetaria.* Destaca el tema de las implicaciones económicas de que Banxico haya asumido la adopción del Régimen de Objetivos Inflacionarios Flexibles (*Inflation Targeting*).
- *Políticas antimonopolio.* Llama la atención indagar sobre la efectividad de las políticas antimonopolio aplicadas por el gobierno, a efecto de identificar los hoyos legales y operativos que impiden combatir con eficiencia las prácticas empresariales no competitivas.
- *Eficacia de las políticas públicas de carácter social.* La desigualdad distributiva es un factor relevante que inhibe el crecimiento estructural del país, por lo que examinar la eficacia, consistencia y congruencia de las políticas públicas aplicadas en la materia, debe ser un tema relevante para la fiscalización.
- *Multiplicadores fiscales de gasto e ingreso.* Uno de los temas vinculados con el impacto del gasto público sobre la potenciación de la economía, tiene que ver con los multiplicadores fiscales de gasto e ingreso. La ASF podría evaluar la pertinencia de utilizar dichos multiplicadores como indicadores de medición del desempeño de la política pública,

y como indicadores para medir los impactos de medidas de reforma estructural.

- *Carga fiscal.* En México, la carga fiscal es baja, representa 17.5% del PIB, lo que coloca a México en uno de los lugares más bajos entre los países de la OCDE. No obstante ello, la ASF ha señalado la existencia de Grandes Contribuyentes que debido a una planeación fiscal pagan poco al fisco. Las reformas fiscales, son eludidas con facilidad en ausencia de transparencia informativa, por eso cobra relevancia especial conocer el estado que guarda la transparencia fiscal de México a efecto de diseñar controles más efectivos de la evasión y la elusión fiscal.
- *Evasión y elusión fiscal.* El SAT detectó a empresas que evaden el pago del ISR al adoptar la figura de sociedades cooperativas. Las empresas que han incurrido en ese esquema dejan de pagar también contribuciones al Seguro Social y al Infonavit. La SHCP, por su parte, ha emprendido actos de fiscalización en aquellas empresas que se transformaron en cooperativas. Un tema de interés es la efectividad de la fiscalización hacendaria sobre estos actos y la forma como puede incidir la ASF.
- *Recursos para inversión a gastos corrientes.* Por sus implicaciones, un tema que llama la atención es la práctica de orientar hacia el gasto corriente, ingresos relevantes destinados de origen al gasto de inversión.
- *Sobre-ejercicios presupuestarios.* Llama la atención el tema de los sobre-ejercicios presupuestarios, que se da bajo la estrategia de solicitar menores presupuestos al Congreso. Es importante revisar a las dependencias del gobierno que en los últimos años incurrieron en éstos.
- *Subejercicios de recursos públicos.* De relevancia especial es el tema de los niveles de subejercicios en la APF, práctica que llama la atención al considerar que la Cámara de Diputados dispuso apoyar determinados proyectos aprobando presupuestos por arriba de los solicitados por el Ejecutivo en el PEF.
- *Indicadores de desempeño de programas públicos.* Los programas presupuestarios con indicadores de

desempeño representan una baja proporción del gasto ejercido, aproximadamente el 14.6%. Esta situación no sólo debilita la rendición de cuentas sino que influye negativamente en la calidad del gasto ejercido. Es un tema indudablemente útil para la fiscalización, ya que se requiere indagar los mecanismos que permitan impulsar la extensión del uso de los indicadores de desempeño en la APF.

- *Deuda pública en los tres órdenes de poder.* El tema de la deuda pública en los tres órdenes de gobierno es clave, dado el comportamiento negativo que muestra en el país. A nivel federal se observa un crecimiento importante como proporción del PIB, y un uso orientado a financiar déficit presupuestario y pagar servicio de la deuda. A nivel municipal y estatal, se observa una evolución creciente y una alta opacidad en el conocimiento de la orientación de su uso. Aunado a lo anterior, resulta importante indagar sobre las razones que motivan que tanto la instancia federal como diversos estados y municipios arriben a problemas serios de sustentabilidad financiera.
- *Desempeño de las entidades de regulación y supervisión.* El desempeño de las entidades de regulación y supervisión es otro de los temas a destacar, ya que aunque consumen pequeños presupuestos públicos, su labor es trascendental no sólo para la fiscalización, sino para la economía nacional, ya que puede contribuir a incrementar el ritmo de la economía o, por el contrario, puede propiciar altos costos fiscales. Como temas vinculados destacan la corrupción sistémica organizada (fraude controlado), la concentración de mercados y la colusión empresarial, así como las retenciones para que el sistema financiero incida en la generación de proyectos de inversión viables.
- *Prevención de crisis financieras.* Asociado al anterior, destaca también como tema el papel que pueden jugar los entes de regulación y supervisión en la prevención de crisis financieras.
- *Supervisión consolidada a los intermediarios financieros.* Se requiere avanzar en la supervisión integral al grupo financiero, que abarca a todas sus filiales en su concatenación operativa y financiera, y no sólo a sus partes.

- *Movimientos financieros irregulares.* El tema de los movimientos financieros irregulares llama la atención por su alta persistencia y efectos perniciosos en las finanzas y la economía, pese a la labor de la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP para su erradicación.
- *Banca de desarrollo.* Es relevante evaluar su incidencia en el crecimiento de la economía; su apoyo a las microempresas y pymes; su papel en la intermediación de servicios financieros, especialmente hacia la población que tiende a ser excluida por la banca privada; y su competitividad en el sistema financiero, entre otros, son elementos que merecen su indagación y estudio.
- *FOVISSSTE.* El tema de la construcción de vivienda de interés social es fundamental, y dentro de éste la participación del FOVISSSTE, que ante la insuficiencia de recursos ha recurrido a emisiones bursatilizadas, tal y como lo hicieron organismos similares de vivienda en Estados Unidos, que fue uno de los factores del estallamiento de la crisis más reciente en ese país, con implicaciones mundiales.
- *Riesgos de la bursatilización.* El tema anterior da pie a considerar el que tiene que ver específicamente con los riesgos de las bursatilizaciones realizadas por las agencias de gobierno (instituciones bancarias, financieras de fomento y organismos de control presupuestario directo).
- *Sistema de pensiones.* En esta materia destacan los siguientes temas: la portabilidad pensionaria en el país; el déficit actuarial pensionario; y el papel de las pensiones en la estabilidad de las finanzas públicas, entre otros.
- Pertinencia o no de dar continuidad al programa de seguridad pública en los términos actuales;
- Consistencia de la lucha contra la delincuencia organizada y el Programa respectivo, en lo que corresponde a los objetivos, estrategias y metas previstas;
- Evolución del gasto en seguridad pública y resultados alcanzados;
- Coordinación interinstitucional en la materia, particularmente entre el ámbito federal y los gobiernos estatales y municipales;
- Mando único o policías estatales y municipales;
- Injerencia del ejército mexicano en las actividades de seguridad pública;
- Desigualdad social versus inseguridad pública;
- Incidencia de la corrupción pública en la inseguridad nacional;
- Delincuencia organizada y delitos de cuello blanco;
- Combate al lavado de dinero e interferencia de los flujos financieros provenientes de la delincuencia organizada
- Efectos “colaterales” de la lucha contra la delincuencia organizada;
- Derechos humanos y el combate a la delincuencia organizada;
- Problemática del sistema carcelario del país;
- Eficacia en la expedición de justicia;
- Profesionalización policiaca;
- Avance en las acciones de prevención al delito;
- Coordinación con instancias internacionales;
- El sistema sancionatorio en delitos de orden penal, entre otros.

#### 4.13.2 Funciones de Gobierno

- *Seguridad Pública, Defensa Nacional, Procuración de Justicia y Derechos Humanos.* Por los altos costos sociales y las numerosas pérdidas de vidas humanas que se sufren en la actualidad, el tema de la seguridad pública, asociado al combate de la delincuencia organizada, es sin duda el de mayor relevancia en lo correspondiente a las funciones de gobierno. Son varios asuntos los que llaman la atención dentro de esta temática general:

La indagación de los asuntos referidos sobre el tema de la seguridad pública, es imperativa para el trabajo de fiscalización superior, ya que buena parte de los problemas asociados con éste tienen que ver con la calidad del desempeño de las instituciones involucradas, así como con la recurrencia de las irregularidades y áreas de opacidad que prevalecen en su seno.

- *Función Pública.* Dentro del Sistema Nacional de Fiscalización Superior, es de destacarse la

participación de la SFP y los OICs, antes en quienes recae la responsabilidad de controlar y vigilar, y en su caso, sancionar, a las entidades públicas de carácter Federal, en forma permanente, así como de coadyuvar con la ASF en su tarea de fiscalización superior de la Cuenta Pública. En esta materia, destacan como temas de interés para la fiscalización, los siguientes:

- Coadyuvancia de la SFP en las tareas de fiscalización superior;
- Desempeño de la SFP en su función de control y vigilancia de las entidades públicas
- Impacto de la acción de la SFP y los OICs en el desempeño gubernamental y la calidad del gasto realizado;
- Bondades y perjuicios de la ausencia de autonomía de gestión del ente de control y vigilancia en el Poder Ejecutivo;
- Estatus en la solventación de acciones promovidas por la ASF en el ámbito de los OICs, la SFP y las instancias penales;
- Agenda para elevar la calidad de coordinación entre la ASF y la SFP, entre otros.
- Otros temas de interés para la fiscalización superior acerca de las funciones de gobierno, son:
  - CNDH. Alcance real de las acciones de la CNDH para proteger y ayudar a los migrantes;
  - CNDH. Dificultades y pertinencia de dar carácter vinculatorio a las acciones de la CNDH;
  - CNDH-INM. Eficacia de las acciones de coordinación entre el INM y la CNDH.
  - PJF. Legalidad del sistema de pensiones en el PJF y sus implicaciones en la derrama de recursos públicos.
  - IFE. Derechos de la ciudadanía frente a los procesos electorales. Falta de reglamentación de campañas en los medios. El caso de la invasión de spots y encuestas en medios;
  - IFE. Efectos de las irregularidades ocurridas en el IFE sobre el actual proceso electoral, entre otros.

#### 4.13.3 Funciones de Desarrollo Social

- *Problemas recurrentes de los programas sociales.* Preocupa en el tema de los programas sociales

la inadecuada planeación y programación de los recursos presupuestales en varias dependencias ejecutoras del gasto social; la falta de rigor técnico y prevalencia de áreas de opacidad en los mecanismos de operativos de los programas e inconsistencia entre la normatividad y la ejecución de recursos de los programas.

- *Enfoque y metodología de las políticas públicas.* Parte de los resultados insuficientes de la acción gubernamental en materia social, responden al enfoque y las metodologías que sustentan a las políticas públicas de carácter social, en particular, en el diseño, planeación y aplicación de programas. Lo anterior preocupa por recaer en programas vinculados, en especial, con educación, salud y combate a la pobreza.
- *Atraso social en comunidades indígenas.* Incrementar las capacidades en infraestructura en las comunidades indígenas es una necesidad imperativa, en especial en los campos de salud y abastecimiento de servicios básicos. Tales carencias dan lugar a que no se logre un descenso importante en las tasas de mortalidad materna e infantil, erradicación de enfermedades y prevención de enfermedades endémicas
- *Desempeño y calidad de la educación media superior.* La urgencia de tratar este tema deriva de que se estima que en los siguientes años la educación media superior mostrará una demanda creciente, por lo que será prioridad abastecerla de la infraestructura y servicios educativos asociados.
- *Nuevo perfil de las enfermedades crónicas del mexicano.* Se ha estudiado de manera insuficiente la incidencia de las enfermedades crónicas del mexicano que prevalecen en la actualidad, por lo que México carece de políticas integrales para prevenir y revertir la tendencia de enfermedades como la diabetes mellitus y las enfermedades isquémicas del corazón.
- *Dirección correcta del gasto en salud.* Son varias las prioridades que subyacen en materia de salud, por lo que se requiere poder direccionar correctamente el gasto en áreas como: infraestructura y equipamiento hospitalario, investigación y desarrollo tecnológico en salud,

prevención y atención de enfermedades crónicas degenerativas, así como en enfermedades emergentes; atención médica y hospitalaria en áreas indígenas y marginadas del país, abasto suficiente de medicamentos e insumos para la salud, entre otros.

- Políticas de mayor acceso a servicios de salud. No obstante el esfuerzo gubernamental por extender a toda la población la cobertura de seguridad social, hay una importante proporción de la población que no tiene acceso a los servicios de salud pública. En tal virtud, se requiere abaratar los costos de insumos para la salud, como son medicinas, productos farmacéuticos, quirúrgicos y hospitalarios, así como servicios de consulta médica y atención hospitalaria.

#### 4.13.4 Grupo Funcional de Desarrollo Económico

- *Sanción en segmentos proclives a mayor corrupción.* En la revisión del ejercicio fiscal de 2010, la ASF determinó 78 Denuncias de Hechos en el Sector Agropecuario (53), Comunicaciones y Transportes (1), Reforma Agraria (15) y Energía (9). Llama la atención que en todo el sistema de filiales de Pemex, incluido el Corporativo, las ASF sólo haya establecido 1 Denuncia de hechos a un Programa de inversión física relacionado con el Arrendamiento y Recuperación de Metales Preciosos, cuando hay en la paraestatal una multiplicidad de programas y proyectos que son de mucho mayor cuantía presupuestal y que son susceptibles de operar desvío de recursos, sobrefacturación, gastos sin comprobar y proyectos que no se justifican.
- *Fraudes en programas cerrados.* En electricidad, algo equivalente podría estar ocurriendo. No sólo los fraudes en el manejo de tesorerías y derechos de vía que la propia ASF ha puesto al descubierto, sino principalmente en aquellos programas cerrados, cuyos órdenes de magnitud presupuestal son sumamente relevantes, donde el órgano fiscalizador no ha podido transparentar las operaciones. Estas operaciones, se refieren a los contratos autorizados por la CRE a los permisionarios privados para que empresas extranjeras productoras de electricidad desarrollen su propia infraestructura para venderle la energía eléctrica a la CFE, donde se

desconocen los términos y condiciones de esos contratos.

- *Proyectos de alto impacto presupuestal.* Los proyectos de alto impacto presupuestal, principalmente los asociados a procesos de licitación o de adjudicación directa, arrendamiento, adquisiciones de insumos y de equipo, contratación de servicios, suministro y venta de insumos y energéticos, donaciones y asignación de prestaciones al personal, entre otros, requieren de la mayor atención por parte del sistema de fiscalización, ya que por sus importantes montos, son susceptibles de manejo ilícito con alto impacto económico.
- *Gestión y evaluación de riesgos fiscales.* De acuerdo con las metas del Plan Estratégico 2011-2017 de la ASF, para la evaluación de la Cuenta Pública 2010, no se logró una profundidad suficiente en la identificación de áreas de riesgo en la gestión gubernamental. Si bien se identificaron problemas recurrentes en el grupo funcional, no hay una visión prospectiva de la estructura y dimensión de los riesgos fiscales públicos.

La gestión y evaluación de los riesgos por parte otros órganos de fiscalización, como la GAO en EUA y la NAO en el Reino Unido, adquirió ya un papel relevante en la revisión y seguimiento de temas de alto riesgo de la Administración Pública Federal. Por primera vez y para el ejercicio fiscal de 2012, la SHCP hizo públicos riesgos macroeconómicos y financieros a los cuales la propia dependencia les asigna un seguimiento permanente.

- *Riesgos fiscales.* Será importante contar con un programa estratégico de evaluación de riesgos fiscales de programas, proyectos y políticas de la APF.
- *Ineficaz evaluación del control interno.* La fiscalización superior ha examinado en forma limitada la evaluación del control interno, por lo que se cumple parcialmente con el objetivo del Plan Estratégico referente a promover el fortalecimiento del control interno en los entes auditados. La fiscalización debe orientar sus esfuerzos a darle mayor operatividad a los mecanismos de auditoría externa.

- *Mayor equilibrio en revisiones por tipo de auditoría.* En Funciones de Desarrollo, preferentemente Energía y Comunicaciones y Transportes, se viene observando un número elevado de auditorías de regularidad que se explica por el alto contenido de la obra pública en esos sectores. No obstante, se requiere aumentar la presencia de las revisiones al desempeño a efecto de orientarlas a la evaluación de los múltiples temas estratégicos que existen en el Grupo Funcional.
- *Empresas filiales de Pemex.* Se requiere diseñar y revisar a profundidad propuestas alternativas para extinguir o bien incorporar a la regulación y normatividad del país a todas esas figuras financieras de Pemex que operan extraterritorialmente y que no están sujetas a la rendición de cuentas.
- *Capacidad de refinación en Pemex e importación de petrolíferos.* Es recomendable contar con un diagnóstico prospectivo del SNR, evaluar las limitaciones estructurales para aumentar la capacidad de transformación de petróleo crudo, determinar el impacto del costo financiero de las importaciones y proponer un programa alternativo para promover una mayor capacidad instalada y revertir el proceso de adquisición de productos petroleros de valor agregado provenientes del exterior.
- *Régimen fiscal de Pemex.* Es relevante indagar sobre el impacto financiero de la carga fiscal de Pemex sobre el déficit de proyectos estratégicos de exploración, explotación, producción y transformación de hidrocarburos, y determinar la procedencia de revisar y modificar la Ley de Derechos en materia de hidrocarburos para disminuir el monto de derechos que el Gobierno Federal obtiene de Pemex, y de este modo flexibilizar sus finanzas.

Alternativamente, se requiere liberar recursos de la Ley de Derechos para constituir fondos de reserva estratégicos para llevar adelante el sistema nacional de pensiones y jubilaciones, fondos de seguridad social y fondos de desempleo.

- *Régimen jurídico de vehículos financieros y de empresas de PMI.* Es importante sustentar la necesidad de actualizar el régimen jurídico de

vehículos y empresas con domicilio fiscal en el extranjero que son propiedad de Pemex y que no reportan sus cuentas financieras en el presupuesto de la federación y en la Cuenta Pública. No se sujetan a la rendición de cuentas ni a la supervisión y regulación de las leyes mexicanas.

- *Mercado ilícito de combustibles.* Que la ASF se sume a los programas de la PGR, SEDENA y SAT, orientados a combatir el mercado ilícito de hidrocarburos. Se considera que el robo de petrolíferos deber ser suficientemente investigado con todos los elementos técnicos y normativos que están al alcance de la fiscalización superior.
- *Capacidad instalada de CFE y costos de explotación.* Es prudente realizar una valoración de la situación financiera y operativa del subsector eléctrico, a CFE y a la propia CRE, y elaborar un diagnóstico sobre las causas que están determinando la contracción de la capacidad instalada pública, el aumento de los costos de explotación de electricidad y la mayor presencia de los permisionarios privados.

Habría que esclarecer primero el excesivo número de permisos que está otorgando la Comisión Reguladora de Energía a productores privados y la desinversión en proyectos propios de la paraestatal eléctrica.

- *Autorización de contratos de la CRE en electricidad.* Que se transparenten los términos y condiciones de los contratos eléctricos autorizados por la CRE a permisionarios privados.
- *Reestructura del Sistema Eléctrico Nacional (SEN).* Que se examine la posibilidad de diseñar una propuesta para reconfigurar el SEN, con una sólida presencia de CFE.
- *Dependencia alimentaria.* Este tema debe tratarse con un enfoque proactivo para delinear acciones que reviertan los resultados deficitarios del sector, e incidir en la mejora de la productividad agrícola y pesquera.
- *Evaluar el impacto de PROCAMPO.* Se requiere determinar el impacto de PROCAMPO en la calidad de vida y mejora del ingreso promedio de los hogares rurales, así como en la creación

de empleos que abatan o reduzcan la pobreza alimentaria per cápita.

- *Programas agropecuarios sin fiscalización.* En la fiscalización de la Cuenta Pública 2010 no fue posible determinar el cumplimiento de las metas de los programas agropecuarios, en particular, del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable en la Vertiente de Competitividad.

La ASF ha comprobado que esos programas no cumplen con el objetivo para el que fueron creados, desvían recursos para otros fines y no apoyan a los productores y segmentos de bajos ingresos que son los destinatarios principales.

De ahí que sea relevante contar con una revaloración de la política de apoyos financieros al campo, en cada uno de sus programas, en el que se determine la viabilidad de aquellos que no están cumpliendo con su objetivo y se infiera, en su caso, su eliminación o la modificación de sus objetivos, alcance y beneficiarios.

- *Infraestructura carretera.* Hay temas prioritarios asociados con la ampliación de la cobertura y calidad de la infraestructura carretera como la promoción de nuevos esquemas de financiamiento; la conclusión de al menos 100 proyectos estratégicos del Programa Carretero 2007-2012; el cierre de programas de modernización de los corredores interestatales y la conservación física de la red libre y de cuota.
- *Cumplimiento de metas del Programa Carretero 2007-2012.* Existen obras de interconexión y ejercicio de recursos públicos pendientes del Programa Carretero. Es un tema urgente para la fiscalización superior.
- *Marco regulatorio en Telecomunicaciones.* Se requiere modificar el marco normativo para promover el crecimiento de las telecomunicaciones y desarrollo de nuevas tecnologías.
- *Rezagos de las metas del PNI.* Existen importantes rezagos que presenta el PNI en proyectos de desarrollo carretero, aeroportuario, ferroviario, portuario, hídrico y energético, principalmente

en la valoración de proyectos que no alcanzaron las metas establecidas en el Programa.

- *Licitación 21.* Urge una opinión sobre el proceso de licitación y adjudicación de concesiones para explotar la banda del espectro radioeléctrico en telefonía móvil y otros servicios, que buscó promover la entrada de un nuevo jugador para fomentar la competencia.
- *Elevadas tarifas de telecomunicaciones.* Destaca el tema de las tarifas en servicios de telecomunicaciones, debido a que son de las más altas entre los países de la OCDE.
- *Impulso a las MIPYMES.* Hace falta mayor atención al tema de los programas de las micro, pequeñas y medianas industrias de forma que se pueda visualizar la problemática de estas empresas y las soluciones que se requieren a través de la ejecución de políticas públicas.
- *Protección laboral.* Este tema es relevante a la luz del desempeño de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y de instituciones encargadas de brindar protección laboral.
- *Organizaciones sindicales.* El Estado mexicano debe impulsar una mayor democracia sindical y generar una legislación que permita la revisión de los recursos sindicales, el impulso de esquemas sociales de producción exitosos, efectos de las políticas financieras en mercados laborales,
- *Financiamiento de la banca a actividades productivas.* Se requiere contar con un diagnóstico de la política pública crediticia de la banca comercial y de la banca de desarrollo y evaluar la pertinencia de una reestructura amplia e íntegra de la visión, enfoque y tamaño de los bancos de desarrollo, dirigida a canalizar recursos crediticios para la expansión productiva de las actividades económicas y que su actuación sea autosostenida mediante esquemas de rentabilidad que los haga competitivos frente a los bancos comerciales, sin perder su visión de fomento.

Para la banca comercial, se recomienda que los organismos públicos supervisores (SHCP, CNBV y Banxico) diseñen e instrumenten una política

financiera que regule una mayor participación del crédito de estas instituciones a promover el crecimiento de las actividades productivas, financiar proyectos de inversión y propiciar condiciones favorables para crear sujetos de crédito con capacidad de pago y solvencia financiera.

- *Falta de política pública de medio ambiente.* Durante el 2010, se determinó en general que existen en el país insuficientes instrumentos de política pública para revertir los efectos nocivos del proceso de industrialización sobre el Medio Ambiente y Recursos Naturales, por lo que se requiere fortalecer los programas sustentables del medio ambiente y asignar mayores recursos presupuestales al desarrollo y generación de energías renovables.

*Liberalización de maíz genéticamente modificado.* Pese a la existencia del régimen de protección especial para el maíz, se extienden permisos para la liberalización de maíz genéticamente modificado.

- *Concesiones mineras.* Se requiere de una vigilancia permanente sobre el otorgamiento de concesiones mineras y al cumplimiento de las normas ambientales, ya que las autorizaciones van en aumento y cubren una considerable extensión del territorio nacional.
- *Turismo sustentable.* Los órganos reguladores debieran evaluar el cumplimiento de la normatividad ambiental, en proyectos turísticos sustentables.
- *Investigación tecnológica.* Destaca como tema, la participación de la ciencia y la tecnología en los programas educativos, pues cada vez más existe menos afluencia de educandos en las áreas de especialización científica y tecnológica.
- *Pobre inversión en ciencia y tecnología.* Sobre este tema se debe abundar en los factores que están propiciando el incumplimiento de la meta de inversión en ciencia y tecnología con relación al PIB.

#### 4.13.5 Grupo Funcional de Entidades Federativas y Municipios

- *Desequilibrio regional.* La fiscalización superior debe coadyuvar a que el presupuesto federal sea ejercido y aplicado de manera eficiente y equilibrada, garantizando la detección de desviaciones y, a través de ello, contribuir a una mejoría de los niveles de calidad de vida de la población, contribuyendo asimismo a reducir la desigualdad y el desequilibrio regional.
- *Contabilidad Gubernamental.* En este tema debe vigilarse que los tiempos marcados por la Ley General de Contabilidad Gubernamental para que se ajusten a ésta, se hayan cumplimentado por los tres órdenes de gobierno en sus tres niveles.
- *Asignaciones a entidades federativas con base en indicadores.* El Informe del Resultado de la Fiscalización Superior a la Cuenta Pública, debe ofrecer información clara y oportuna a la Cámara de Diputados, para apoyar en el proceso de autorización del Presupuesto de Egresos de la Federación a las entidades federativas y municipios, mediante la aportación de evaluaciones de la gestión del gasto federalizado, la gestión de políticas públicas, la detección precisa y contundente de subejercicios, así como de desfases en la ministración de recursos, entre otros temas relevantes.
- *Cobertura de la fiscalización de acuerdo con asignaciones presupuestarias y ejercicio del gasto.* La ASF debe seguir ampliando su cobertura de fiscalización de forma equilibrada entre las revisiones a la Administración Pública Federal y el gasto federalizado, considerando los montos de recursos federales que una y otra instancia ejercen y sumando en este propósito el apoyo fortalecido de las EFSL, a efecto de que la ampliación de la cobertura no se contraponga con la aplicación de una fiscalización que ponga énfasis en el mayor ejercicio del gasto vs. la evaluación de la calidad del gasto.

## CAPÍTULO V

# AGENDA PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Con base en los diferentes trabajos de análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, y de manera adicional a los temas de interés para mejorar la fiscalización superior y las propuestas de auditorías y estudios para consideración de la ASF –definidos todos ellos en la sección anterior–, la Comisión de Vigilancia integró una Agenda para Fortalecer la Fiscalización Superior, en la que se identifican las áreas de oportunidad legislativa, así como los temas específicos sobre los que pueden generarse Iniciativas de Ley y Puntos de Acuerdo, además de algunas sugerencias para mejorar los resultados de la revisión de la Cuenta Pública y una propuesta de auditorías para que la ASF en el marco de su autonomía técnica y de gestión las considere en la integración de su Programa Anual de Fiscalización.

### 5.1 Áreas de oportunidad legislativa

En esta sección se presentan, a manera de sugerencias, un conjunto de temas y áreas de oportunidad, por grupo funcional, para fortalecer el trabajo legislativo en materia de fiscalización superior.

Una de las áreas de oportunidad más comentada y con logro de consensos es la propuesta de realizar los cambios pertinentes para convertir la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en una comisión con facultades de dictamen en materia de revisión de la Cuenta Pública. Hasta ahora,

esta facultad recae exclusivamente en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, sin embargo es la de Vigilancia la que realiza un trabajo de análisis técnico profundo y detallado sobre los resultados la Cuenta Pública, y fundamentalmente sobre la fiscalización que practica la ASF a dicha Cuenta Pública.

#### 5.1.1 Sector Hacienda y Crédito Público

- Que se evalúen Iniciativas de Ley para facultar a la ASF a fiscalizar a tiempo real todos los programas emergentes del Gobierno Federal, excluyéndolos del principio de anualidad y posterioridad. El programa TARP de EUA por 700 mil millones de dólares para sufragar el rescate financiero de 2009 fue autorizado bajo la condición de que el órgano de control externo, la GAO, fiscalizara en tiempo real y de forma permanente la aplicación de los recursos, hasta el momento que concluya el programa.
- Que se introduzcan cambios en la legislación para transparentar los pasivos contingentes, registrarlos como deuda pública y que se manejen dichos pasivos de manera consolidada.
- Que el Congreso Federal norme la obligación de establecer mecanismos de control en los estados para la emisión de deuda estatal y municipal, incrementando la transparencia en los esquemas de contratación, a efecto de que dicha deuda no se convierta en una obligación federal.

- Que el Congreso realice un estudio de la legislación internacional para evaluar la práctica de transparencia fiscal, que sirva de referente para tomar decisiones legislativas en la materia, que permitan en última instancia elevar la carga fiscal del país que se mantiene como una de las más bajas entre los países de la OCDE.
- Que el Congreso instrumente la recomendación emitida por la ASF para que mediante las iniciativas legislativas pertinentes reduzca la discrecionalidad del gobierno y de la SHCP en la reasignación del ejercicio del gasto al margen del Congreso. Lo anterior implica la instrumentación de los mecanismos necesarios que garanticen que las reasignaciones presupuestarias realizadas por la Cámara, al aprobar el presupuesto, no sean a su vez modificadas mediante transferencias presupuestarias por el Gobierno Federal.
- Que el Congreso perfeccione el marco legal para regular y transparentar la práctica del gobierno (y de la SHCP en lo particular) en la creación y manejo de fideicomisos, mandatos y análogos para realizar reasignaciones presupuestarias al margen del Congreso.
- Que el Congreso introduzca los cambios legislativos pertinentes al marco legal, a efecto de limitar la práctica sistemática de la SHCP de transferir recursos a través de Acuerdos de Ministración que no tengan carácter de urgencia o no estén soportados, para su erogación discrecional, y que esos cambios al marco legal incrementen la rendición de cuentas de los funcionarios en la realización y aplicación de esas transferencias.
- Que el Congreso introduzca los cambios legislativos pertinentes al marco legal para que limite el uso discrecional de los ingresos del rubro de aprovechamientos, mediante retiros presupuestarios para destinarlos a financiar partidas presupuestarias derivadas de presiones de gasto corriente.
- Que el Congreso emita un nuevo marco legal para disminuir los riesgos identificados en el pago de ISR por Ingreso por Servicios Profesionales, que permitan a contribuyentes reducir el pago del ISR, las aportaciones a la seguridad social y los pagos al reparto de utilidades de los trabajadores mediante la contratación de empresas de servicios profesionales “outsourcing” que se constituyen en sociedades civiles o cooperativas, empresas integradoras, sociedades en comandita bajo el esquema de sustitución laboral.
- Que se revise el marco legal a fin de que se impongan los estímulos apropiados para que se incremente la ejecución de programas presupuestarios con indicadores de desempeño y se mejore la calidad del gasto público.
- Que se modifique el marco legal para que se limite la aplicación de recursos públicos de programas destinados a la inversión, al gasto corriente, en lo particular de los recursos de ingresos excedentes orientados a la creación de infraestructura física.
- Que la Cámara realice los cambios pertinentes al marco legal para que se mejore la regulación y autorregulación de entidades financieras no bancarias, en lo particular; que se limite el uso de recursos presupuestarios para rescatar intermediarios.
- Que se realicen las modificaciones legales para ordenar el crecimiento de las casas de empeño, cuyo aumento se realiza a costa de la erosión patrimonial de la población con recursos escasos.
- Que se incremente la penalización de los funcionarios del sector financiero que presenten información que no se corresponda con la realidad operativa de la institución, como, por ejemplo, la sobreestimación de recuperaciones reportadas por FOVI en su balance financiero detectadas por la ASF en su revisión 2010.
- Que se promuevan mejoras al marco legal financiero para garantizar esquemas eficientes de liquidación de entidades financieras emproblemadas. En su informe sobre el FOBAPROA, Michael Mackey señaló que una de las causas más relevantes de los costos del rescate bancario operado en México, como consecuencia de la crisis de 1994-1995, fue la ineficiente liquidación de instituciones financieras, en las que las autoridades permitieron la creación de hospitales bancarios que permanecieron muchos años en esa condición sin ser liquidados. La revisión del 2010 revela la existencia de entidades

cuyos procesos de liquidación no han concluido, generando mayores costos al erario.

- Que se promuevan normas legales adecuadas que permitan enviar al buro de crédito a accionistas de empresas que generen un costo fiscal al erario o que causen un daño severo a un número considerable de familias, por el desempleo generado, por el manejo negligente o fraudulento de la empresa. Un caso reciente es el de Mexicana de Aviación, en la que los accionistas y directivos de esa empresa no rindieron cuentas bajo el marco legal vigente.
- Que se promueva una reforma legal integral, para efectos de combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo a través de instituciones financieras, evaluando la posibilidad de otorgar autonomía a una agencia gubernamental encargada de dar seguimiento al dinero ilegal, con poderes judiciales, evitando politizar el combate al lavado de dinero. Una reforma más trascendente sería otorgar autonomía a los ministerios públicos.
- Que se establezcan mecanismos de control para limitar el porcentaje de los recursos que los bancos de desarrollo pueden mantener en la forma de disponibilidades. Las disponibilidades como proporción de los activos de la banca de desarrollo representan la mitad de los activos totales, lo que implica que el manejo financiero limita la capacidad para atender la demanda crediticia de la sociedad.
- Que se promuevan las reformas legales pertinentes para modernizar la banca de desarrollo y hacer que ésta selectivamente promueva el desarrollo de empresas nacionales bajo un programa industrializador.
- Que se impulsen las reformas legales necesarias para garantizar la portabilidad pensionaria al 100% en el país.
- Que se realicen estudios y propuestas para definir una legislación moderna en el tema de los conflictos de interés fuente importante de corrupción. Continúa siendo un área relevante para la fiscalización el combate a la corrupción sistémica organizada, o al fraude controlado, que

la sociología criminal define como el proceso de ganancias indebidas a costa del erario nacional por el aprovechamiento temporal o sistemático de parte de funcionarios públicos y privados al ejecutar programas gubernamentales. Dada la dificultad de identificar el fraude organizado, se sugiere que la ASF utilice las auditorías foráneas para revisar programas de alto riesgo financiero.

### 5.1.2 Funciones de Gobierno

- Que se legisle en materia de Cultura de Protección Civil para fortalecer y propiciar las herramientas eficaces para prevenir y proteger a la sociedad ante eventuales desastres.
- Que se atiendan las recomendaciones de la ASF en materia presupuestal para garantizar la igualdad, certeza y seguridad jurídica necesaria para la capitalización de recursos para el retiro, para capitalización de fideicomisos por conceptos autogenerados, y para la utilización adecuada de los recursos existentes en el Poder Judicial.
- Que la Cámara de Diputados considere en la asignación del PEF, los ingresos que obtiene la SCJN por la venta de discos compactos, jurisprudencias, tesis aisladas, del Semanario Judicial de la Federación, su Gaceta y otras publicaciones, así como los recursos que se tienen en fideicomisos públicos.
- Que se realicen las modificaciones necesarias para definir el área y los procedimientos que deberán ser aplicados para cumplir lo señalado en el artículo 40 fracción XV de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en relación con la separación del cargo del personal que no acredite el cumplimiento del requisito de permanencia.
- Que se propongan modificaciones en relación con la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados, a efecto de que se prevea el procedimiento a través del cual, previo desahogo del derecho de audiencia, la SSP y sus órganos desconcentrados podrán determinar la conclusión del servicio de un integrante que no acredite los requisitos de permanencia o bien se establezca la obligación de regular esos puntos en vía reglamentaria.

- Que se desahoguen temas pendientes de la agenda legislativa. Existen actualmente reformas pendientes que no se han realizado. Temas como el rezago educativo, el desempleo, la seguridad nacional, el abatimiento a la pobreza, la cobertura en materia de salud, la equidad de género, la no discriminación, el buen aprovechamiento de los recursos naturales, la ley que regula el Servicio Exterior Mexicano, el respeto a la ecología, vivienda, grupos vulnerables, el abatimiento a la corrupción, asuntos indígenas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el impulso a la economía, las telecomunicaciones, lavado de dinero, extinción de dominio, protección a las víctimas del delito, trata de personas; representan asignaturas pendientes para el Estado Mexicano y en las que el Poder Legislativo juega un papel de primordial importancia.
- Que se promueva el abatimiento del rezago legislativo. La entrada en vigor de los Reglamentos tanto de la Cámara de Senadores como de la Cámara de Diputados, representó un gran avance en los trabajos parlamentarios; sin embargo, a la fecha existe una gran cantidad de iniciativas pendientes de dictaminar, por lo que se considera conveniente eficientar el trabajo en comisiones, implementar eficazmente las disposiciones contenidas en ambos ordenamientos y, aunado a ello, una efectiva correlación entre ambas Cámaras y el Ejecutivo Federal para priorizar los temas de interés nacional.
- Que se considere la recomendación de la ASF a la H. Cámara de Diputados en el sentido de que en la asignación del PEF a la SCJN, queden incluidos los ingresos que obtiene por la venta de discos compactos, jurisprudencias, tesis aisladas, del Semanario Judicial de la Federación, su Gaceta y otras publicaciones, así como los recursos que se tienen en fideicomisos públicos.
- Que se promueva el mejoramiento de la imagen del Congreso de la Unión ante la ciudadanía. La mejora de la imagen del Congreso pasa por el reto de generar iniciativas de calidad, es decir, propuestas de reformas que sean medulares en la solución de los grandes problemas nacionales que son asignaturas pendientes hoy en día. Es menester que los Centros de Estudios de la Cámara potencien su utilidad en aras de un mejor trabajo legislativo.
- Que se impulse la aprobación de la nueva Ley en materia de Tratados Internacionales. Se propone dictaminar y poner a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la Minuta por la cual se expide la Ley sobre Celebración y Aprobación de Tratados Internacionales, en la que se aborda principalmente la regulación de los procesos de celebración y aprobación de tratados internacionales así como la suscripción de acuerdos; esto, con el fin de que haya una correcta armonización del ordenamiento jurídico nacional con un enfoque supranacional.
- Que se fortalezca el Instituto Federal de la Defensoría Pública. Por su trascendencia en el cumplimiento del mandato constitucional de justicia pronta, expedita, gratuita y equitativa, es indispensable mejorar la defensoría de oficio; será importante considerar que el Poder Legislativo estudie la idoneidad de modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 88 que concibe al Instituto Federal de Defensoría Pública como auxiliar en la procuración de justicia.
- Que se implemente una reforma integral del sistema de justicia que aborde problemas endémicos como la aplicación de torturas para obtener confesiones por la fuerza, que continuaron avanzando lentamente durante 2011. Los tratados internacionales imponen al Estado mexicano la obligación de impedir y prevenir violaciones, así como investigar, juzgar y reparar los abusos.
- Que se eleve la atención a víctimas del delito. Es conveniente regularizar a la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, órgano descentralizado de la administración pública, cuyo objetivo es asegurar que las víctimas de la violencia criminal reciban apoyo del gobierno; cuando se anunció su creación, se pensaba que estaría enmarcada en la promulgación de una Ley de Asistencia Integral a Víctimas, o de una Ley General de Derechos de las Víctimas. No fue así, sino que el Ejecutivo la estableció por decreto, con base en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en los artículos 14, 15 y 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, lo cual deja a la nueva Procuraduría en una posición de debilidad institucional.

- Que se promueva la aprobación de la ley de justicia para adolescentes en el fuero federal, a efecto de que se regulen las obligaciones que, en la materia, impone el artículo 18 Constitucional. Desde el 14 de diciembre de 2010, la Cámara de Diputados recibió la minuta correspondiente de la Cámara de Senadores y se encuentra pendiente de dictaminación en la Comisión de Justicia con opinión de las Comisiones de Atención a Grupos Vulnerables y de Presupuesto y Cuenta Pública.
- Que se promueva la aprobación de la minuta de la Cámara de Senadores por la que se expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, que regula el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo y que se turnó desde el 2 de mayo de 2011 a las Comisiones Unidas de Justicia y de Hacienda y Crédito Público con opinión de la Comisión de Presupuesto y Crédito Público.
- Que se impulse la implementación en el orden federal del nuevo modelo de impartición de justicia penal, para dar cumplimiento a lo previsto en los tres apartados del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a una justicia pronta, expedita y profesional en la materia.
- Que se fomente la emisión de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que abrogue las leyes locales en la materia, en términos de la reforma constitucional publicada en el DOF el 18 de junio de 2008.
- Que se evalúen cambios a la fracción VI del artículo 74 Constitucional para establecer que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión, eliminando la limitante que existe en el texto vigente de que ésta sea exclusivamente financiera. Esta modificación es conveniente, ya que es congruente y armónica con las demás reformas que se han presentado recientemente en el seno de la H. Cámara de Diputados, consistentes en disminuir las excepciones a los principios que rigen la fiscalización superior y facultar a la entidad de fiscalización superior de la Federación a emitir todo tipo de acciones cuando realice revisiones al desempeño.

### 5.1.3 Funciones de Desarrollo Social

- Que se revise el marco legal y normativo para garantizar el diseño y puesta en práctica de indicadores de evaluación de los programas sociales, toda vez que se ha venido observado que hay entes que año con año presentan falta de indicadores que permitan conocer el cumplimiento de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes Sectoriales.
- Que se promuevan reformas legales para que CONACULTA cuente con los conceptos legales-normativos sobre su mandato de conservar, proteger y dar mantenimiento a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos del patrimonio cultural de la nación.
- Que se revise el marco normativo y que con base en la opinión del INAH, éste disponga de conceptos de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico claros y alineados con la institución.
- Que la Cámara de Diputados fortalezca el marco jurídico con respecto a la inversión destinada a las instituciones de seguridad social para mejorar el control efectivo de esos recursos, evitar que especulen con ellos y que los objetivos y metas se cumplan.
- Que se promueva una iniciativa tendiente a que las instituciones de seguridad social certifiquen sus sistemas de gestión de la calidad e incorporen sus sistemas de información administrativa mediante tecnologías de la información que sean homogéneas a un sistema rector para supervisar adquisiciones, inversiones físicas, manejo de biológicos, químicos y medicamentos, prestación de servicios y plantilla laboral.
- Que se refuercen los controles y lineamientos para prevenir las condiciones en la entrega de insumos para la salud, estableciendo mecanismos de coordinación efectivos para prever el desabasto y la uniformidad de precios para garantizar el acceso y calidad de los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios.
- Que la Cámara de Diputados solicite un informe detallado al Ejecutivo Federal que contenga las

- acciones encaminadas a disminuir los índices de duplicidad de beneficiarios en los programas sociales.
- Que se promuevan reformas y disposiciones para que las autoridades encargadas de la administración de programas sociales cumplan con la obligación de actualizar y transparentar los padrones de beneficiarios.
  - Que la Cámara de Diputados vigile constantemente los avances de los programas y de la política implementada en materia de desarrollo social, toda vez que el avance de los índices de marginación ha convertido a la pobreza en un problema de urgencia nacional, por lo que sería conveniente:
  - Que se fortalezca la reglamentación de los servicios de guarderías a cargo de las instituciones públicas de seguridad social, en particular su organización, funcionamiento y cobertura, ya que los resultados de las auditorías en materia de guarderías tanto del 2009 y 2010 ponen de manifiesto esa necesidad.
  - Que se promuevan modificaciones a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público para evitar discrecionalidad y disminuir la corrupción.
  - Que se promuevan reformas a la legislación y normativa aplicable para sancionar acciones de opacidad de funcionarios públicos que impiden la transparencia y fiscalización de los recursos públicos, como la concentración de recursos de varios programas y transferencias federales en una sola cuenta bancaria, la falta de documentación soporte de obra pública, el cobro de penas convencionales, la falta de reintegración de recursos a la TESOFE, falta de entrega en tiempo y forma de programas sociales y complementos nutricionales a los beneficiarios y subejercicios, entre otros.
  - Que las comisiones y órganos técnicos de la Cámara vigilen constantemente los avances de los programas y de la política implementada en materia de desarrollo social, promoviendo que la evaluación de la política social se convierta en un tema constante de la agenda legislativa.
  - Que se promuevan acciones para fortalecer las áreas técnicas del Órgano Legislativo relacionadas a los temas del desarrollo social con la finalidad de elaborar, a partir de los resultados de la fiscalización, elementos objetivos para la toma de decisiones en la elaboración de leyes y en la discusión presupuestal.
  - Que la Cámara de Diputados cuente con un diagnóstico amplio y confiable de la situación de los servicios sociales básicos, así como la evolución de las expectativas de demanda en el mediano y largo plazo, para la toma de decisiones inherentes a la actividad parlamentaria.
  - Que se realicen las acciones necesarias para alinear las reglas de operación del Programa de Becas para la Educación Superior y Posgrado con los diferentes objetivos, subprogramas y niveles de Educación Superior y Posgrado, para tener claro el propósito del programa y poder conocer su cobertura y focalización. Cabe señalar que las becas otorgadas no se encuentran alineadas al propósito del programa, ya que algunas tienen como fin evitar la deserción, y otras alcanzar la excelencia académica, además de que su otorgamiento no es necesariamente por factores socioeconómicos.
  - Que se promuevan modificaciones a los artículos 1º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 4º de su Reglamento, debido a que las adquisiciones entre entidades y dependencias presentan deficiencias relacionadas con la contratación de entidades y dependencias, cuyo objeto de creación no es afín con la realización de los contratos, con la capacidad técnica y humana para realizar el objeto de los contratos.
  - Que se impulse la fiscalización preventiva para que la Auditoría Superior de la Federación no sólo ratifique irregularidades evidentes, sino que a través de sus acciones provea de información oportuna al Congreso sobre irregularidades en la gestión de los auditados que puedan constituir un riesgo de no tomarse medidas.
  - Que se promueva la inclusión de tecnologías de la información en el ámbito de la vivienda es imperativo para la identificación de otorgamiento

de cualquier tipo de subsidio y para verificar que se aplique conforme a la norma.

- Que se impulsen acciones para garantizar una adecuada atención a las etnias con mayor grado de marginación, diseñando programas acordes con las necesidades reales, con la geografía y con sus usos y costumbres, haciéndolos partícipes directos desde el diseño de éstos, hasta su evaluación.

#### 5.1.4 Funciones de Desarrollo Económico

- Que se impulse la evaluación y fiscalización integral de políticas públicas. Se requiere en materia energética dotar al órgano de fiscalización de mayores atribuciones para que fiscalice no solamente recursos presupuestales y programas de las dependencias gubernamentales. El diseño e instrumentación de políticas públicas erróneas tiene una trascendencia financiera y presupuestal en algunos casos inmanejable; el pasivo de Pemex, por ejemplo, significa cerca de 12% del PIB y está conformado esencialmente por la deuda que generaron los Pidiregas y el pasivo de Fondo Laboral, mientras que los impuestos y derechos que paga anualmente Pemex al gobierno representan 5% del producto.
- Que se revise y, en su caso, se modifique la Ley de Derechos en materia de hidrocarburos para disminuir el monto de derechos que el Gobierno Federal obtiene por Ley de Pemex, y de este modo flexibilizar sus finanzas y liberarle recursos para proyectos estratégicos en exploración, explotación y transformación de hidrocarburos.
- Que se revise y actualice el régimen jurídico de vehículos y empresas con domicilio fiscal en el extranjero que son propiedad de Pemex (PMI) y que no reportan sus cuentas financieras en el Presupuesto de la Federación y en la Cuenta Pública, no se sujetan a la rendición de cuentas ni a la supervisión y regulación de las leyes mexicanas.
- Que se promuevan reformas para abatir los costos financieros y operativos de Pemex. Pemex Refinación es una de las subsidiarias más preocupantes por las pérdidas operativas

extraordinarias que está generando. El SNR se ha mostrado insuficiente para aumentar la capacidad de procesamiento de productos de valor agregado que en consecuencia se tienen que importar. La importación de gasolinas es uno de los factores que mayor impacto generan en costos de petrolíferos y no existe una agenda para la construcción de al menos tres refinerías con capacidad de 300 mil barriles diarios de procesamiento que abata el faltante de petrolíferos que demanda el consumo nacional.

- Que se promuevan revisiones estructurales del sistema eléctrico mexicano. El cierre de LFC, la contracción de la capacidad de generación de electricidad de CFE, las elevadas tarifas, pérdidas de electricidad y el elevado margen operativo de la paraestatal, contrastan con el gran dinamismo de los Productores Externos de Energía y la elevada rentabilidad que obtienen con los contratos que está autorizando la CRE. Se requiere revisar a profundidad este esquema y proponer uno alternativo que le asigne viabilidad financiera y mejore el servicio del servicio público de electricidad.
- Que se impulsen iniciativas legislativas para regular la inversión en energías renovables, a efecto de desarrollar y fortalecer una regulación que permita normar y supervisar en forma adecuada a las dependencias gubernamentales del sector que están ejecutando programas de ahorro y uso eficiente de la energía. Asimismo, desarrollar esquemas para regular la inversión y fomentar la misma en proyectos que coadyuven al aprovechamiento de energías renovables.
- Que se promuevan acciones correctivas en la asignación de recursos agropecuarios. Se recomienda evaluar probables reformas al 2º párrafo de la fracción VI del artículo 74 de la Constitución para que la entidad de fiscalización adquiera atribuciones para que las recomendaciones al desempeño sean vinculatorias, en virtud de los hallazgos determinados por esa ASF con relación al destino de apoyos y subsidios a productores de bajos ingresos, cuyos beneficios son recibidos por otros estratos de ingreso.
- Que se evalúen modificaciones al marco legal para reorientar los Programas Rural y de Activos

Productivos. Evaluar estrategias para mejorar, reorientar o, en su caso, delimitar el Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural, así como el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, toda vez que la ASF ha determinado en la revisión de los 3 últimos ejercicios fiscales variedad de irregularidades de tipo recurrente que han derivado en diversas acciones correctivas, y que año con año se han asignado recursos significativos a dichos programas.

- Que se promueva la creación de un programa específico que garantice el incremento sostenido de la productividad agropecuaria y que esté explícitamente alineado con el Objetivo 2 del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (PSDAP) 2007-2012, el cual es el de abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares, ya que de los ocho programas agropecuarios sujetos a Reglas de Operación, ninguno se encuentra alineado con el citado objetivo.
- Que se fortalezcan los esquemas de sanciones en PROCAMPO. Fortalecer el sistema de rendición de cuentas con sanciones que inhiban actos irregulares, en virtud de los resultados encontrados sobre las revisiones de los fondos para el campo derivados de las irregularidades en los recursos otorgados a diversas organizaciones sociales del sector rural, así como también a servidores públicos que se benefician con los recursos otorgados por el PROCAMPO en contravención con las disposiciones normativas correspondientes.
- Que se impulse la creación de un órgano de supervisión y evaluación de obras públicas. Es indispensable que la Cámara de Diputados evalúe la creación de un órgano dependiente del sector público que diseñe, supervise, gestione, evalúe, monitoree y establezca los mecanismos de financiamiento de los proyectos de infraestructura del transporte, y que, además, informe de manera oportuna sobre el avance y los recursos no ejercidos en dichos proyectos.
- Que se adecúe el marco legal para garantizar la competencia en el sector Telecomunicaciones. El nivel de competencia sigue siendo bajo en sectores estratégicos para la innovación como las telecomunicaciones, ya que existen muchas barreras que obstaculizan la actividad empresarial. La falta de competencia limita entonces la competitividad vía precios y la eficiencia, por lo que resulta necesario que el Congreso promueva reformas al marco normativo que contribuyan a facilitar la entrada de nuevos participantes en el mercado, por ejemplo revisando la ley de amparo al respecto; ya algunas empresas recurren a procedimientos judiciales, como el derecho de amparo, para no llevar a cabo las resoluciones que dicta la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y la Comisión Federal de Competencia.
- Que se estudien y rediseñen los marcos reguladores para dotar de efectividad al sector Telecomunicaciones. Es necesario que el Congreso aclare la actuación entre la SCT y la COFETEL, es decir, deslindar la responsabilidad del diseño de políticas públicas concerniente a la SCT, de las funciones de regulación y vigilancia del mercado por parte de la COFETEL; debido a que la falta de claridad en las funciones institucionales genera incertidumbre y demora en los procesos de toma de decisiones de las autoridades reguladoras.
- Que la Cámara impulse espacios para definir y aprobar el Régimen de Protección Especial para el Maíz. Es importante definir y aprobar dicho régimen para poder autorizar de manera restringida, o prohibir, la liberación al medio ambiente de maíz genéticamente modificado. A pesar de que el régimen de protección especial para el maíz sigue indeterminado, se han estado otorgando permisos para liberar maíz genéticamente modificado. Tampoco se han creado programas para evaluar y monitorear adecuadamente los riesgos que pueda ocasionar la liberación de organismos genéticamente modificados en la salud de los seres humanos, también dispuesto en la Ley.
- Que la Cámara continúe con la línea de legislar en materia ambiental, incorporando la figura del fortalecimiento de la Procuración de Justicia para el Medio Ambiente. Existe la oportunidad legislativa de fortalecer la procuración de justicia para la protección ambiental y así sustentar de manera efectiva el espíritu de las leyes y de los organismos ya existentes, para conservar el estado de derecho en materia de medio ambiente y recursos naturales.

La naturaleza jurídica de PROFEPA consiste en ser un órgano desconcentrado de SEMARNAT, siendo su titular nombrado por el titular de SEMARNAT, de manera que PROFEPA no tiene personalidad jurídica propia ni patrimonios propios. PROFEPA cuenta con autonomía técnica y operativa, sin embargo esto último no ha mostrado ser suficiente; la ASF ha observado que dicho órgano tiene limitantes y una cobertura insuficiente.

- Que la Cámara de Diputados diseñe y proponga para la banca de desarrollo un programa de reestructura tanto en materia regulatoria como en tamaño de administración de activos, destinando mayores recursos presupuestales a la constitución de instituciones financieramente sólidas, cuya rentabilidad autofinancie su operación. Se requiere constituir bancos que atiendan las necesidades financieras estructurales de las actividades agropecuarias, industriales, de infraestructura, de comercio y de servicios, y que compitan por los segmentos sectoriales bajo el diseño de instrumentos de políticas públicas.
- Que en materia de banca de desarrollo se evalúen alternativas para crear instituciones con segmentos y riesgos diversificados, del tal manera que un mismo banco atienda a sectores prioritarios de bajo, medio y alto riesgo pero que son estratégicos para las políticas públicas de crecimiento económico. Ello podría significar operar una estructura de tasas de interés también diversificada que implique atender con tasas de fomento a segmentos que lo requieran y con tasas más altas a segmentos más rentables.
- Que la Cámara de Diputados analice y promueva modificaciones a la legislación de la banca comercial relacionada con la regulación, en Banxico, CNBV y SHCP, para que los bancos equilibren sus márgenes de rentabilidad y que ello estimule no sólo el crédito en segmentos como tarjeta de crédito y otros servicios, sino que también lo haga en segmentos de la actividad productiva que son desatendidos desde que se cerró el crédito empresarial en 1995.
- Que se evalúen los cambios requeridos para que las dependencias ejecutoras de gasto en el sector trabajo puedan presentar avances en tiempo real. Es probable que, derivado del estudio

correspondiente al sector trabajo, sea necesario realizar adecuaciones normativas con el objeto de generar los mecanismos de control que permitan saber en tiempo real los avances de los programas, con el fin de ajustar las medidas para cumplir con los objetivos y, en su caso, sancionar las irregularidades que se presenten, de manera inmediata.

- Que la Cámara de Diputados promueva programas sustentables en turismo. Es importante que el trabajo legislativo revise y, en su caso, genere propuestas para el desarrollo sustentable de la actividad turística, considerando las directrices de la Organización de las Naciones Unidas en torno a problemas ecológicos por el crecimiento de las actividades económicas.
- Que se dé seguimiento para el desarrollo sustentable, promoviendo dentro de la Agenda de Transversalidad de las Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable, el estricto seguimiento por parte de SEMARNAT y la SECTUR de cuatro temas fundamentales como cambio climático, ordenamiento ecológico, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y desarrollo rural y urbano.
- Que se fomente la inversión e incentivos fiscales en ciencia y tecnología. Es necesario implementar iniciativas y propuestas legislativas para promover el adecuado financiamiento del sector, toda vez que no se está cumpliendo con los requerimientos mínimos de inversión señalados en la Ley de Ciencia y Tecnología. Es importante también involucrar al sector privado nacional con el diseño de esquemas de incentivos fiscales para el desarrollo de tecnología propia, con el objeto de reducir las importaciones y la dependencia extranjera en la materia.

#### 5.1.5 Entidades Federativas y Municipios

- Que la Cámara de Diputados evalúe y proponga reformas a la Ley de Coordinación Fiscal a efecto de reducir los Fondos Federales que conforman o integran el Ramo General 33 para que en lugar de ser 8, únicamente sean 4, integrados o identificados como fondos para la Educación, Salud, Seguridad Pública y Desarrollo de Infraestructura Social, y

que a cada uno se le definan con claridad sus reglas de operación debiendo en consecuencia adecuar el PEF correspondiente; así como las leyes generales correspondientes a cada sector, para que con las reformas efectuadas tanto las entidades federativas como los municipios que resulten beneficiados con los recursos federalizados, garanticen la eficacia en la aplicación de los recursos y por ende su correcta focalización.

- Que independientemente de la propuesta anterior, se diseñen y publiquen las Reglas de Operación de los fondos que integran el Ramo General 33 a efecto de transparentar la aplicación de los recursos que les son asignados, abatir la recurrencia de irregularidades por la generalidad que establece la Ley en su ejercicio y elevar la calidad del gasto federalizado.
- Que se evalúe la conveniencia de modificar los criterios de distribución del FAEB, con el propósito de ampliar las oportunidades educativas, disminuir las desigualdades entre los estados, reducir el rezago educativo e impulsar la calidad; establecer mecanismos que permitan diferenciar los recursos estatales para educación de los recursos del FAEB, con el fin de mejorar la calidad del gasto.
- Que se fortalezca financieramente al FAETA, en particular las acciones de atención al rezago educativo, incluido el analfabetismo, y regularizar las prestaciones laborales del sistema de educación tecnológica, puesto que la creación de sindicatos estatales ha generado una problemática para el pago de prestaciones al personal docente, que no están consideradas en los convenios de federalización.
- Que en materia del FAM se armonice la Ley de Asistencia Social con la LCF, a efecto de definir el alcance del concepto “asistencia social”, ya que la falta de claridad en su definición ha ocasionado que algunos proyectos prioritarios no puedan ser financiados con cargo al Fondo; instrumentar, por parte de las entidades federativas, mecanismos de planeación y estrategias que apoyen un mejor direccionamiento de las acciones, prioritariamente a los grupos con mayores carencias alimentarias; y proveer lo conducente para que los recursos no distribuibles del FAM se destinen a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física en el nivel de educación media superior.
- Que se fortalezcan mecanismos de participación de la población en la gestión del FASSA para constatar que la prestación de los servicios de salud sea eficiente y de calidad, así como incrementar la acreditación de las unidades médicas y el reacreditamiento de las que ya cuenten con el certificado correspondiente y revisar el cuadro básico de medicamentos conforme a las necesidades de la población objetivo de las distintas zonas y regiones, y valorar la procedencia de alinear las disposiciones de la LCF y la Ley General de Salud.
- Que se promueva incluir en el PEF la obligatoriedad por parte de la Secretaría de Salud de publicar en el DOF, dentro del primer bimestre del año, los Acuerdos de Coordinación y sus anexos en materia del Seguro Popular; asimismo, incluir en la publicación del anexo IV, los recursos asignados y la calendarización de las ministraciones, lo cual permitirá mejorar la planeación, oportunidad y eficiencia en el ejercicio del gasto; normar que el ejercicio de los recursos de la cuota social y la aportación solidaria federal se sujete al principio de anualidad y se reintegren a la TESOFE los importes no devengados; calendarizar la ministración de los recursos de acuerdo con la estacionalidad de las enfermedades determinadas en el CAUSES, lo que permitirá elevar la calidad de atención de la población y abatir los subejercicios ocasionados por la extemporaneidad en la recepción de los recursos, y reglamentar la elaboración de programas de adquisiciones de medicamentos por parte de los Servicios de Salud en los estados, que garanticen el abasto suficiente y oportuno para atender las necesidades de los afiliados, así como establecer los mecanismos necesarios de vigilancia de los precios y procesos de compra de medicamentos.
- Que en la aplicación de los recursos del FASP se evalúe la pertinencia de establecer sanciones por la omisión en el registro de los datos del Sistema de Seguimiento y Evaluación del SNSP, ya que es la única fuente de información para realizar el seguimiento del ejercicio de los recursos de los ejes, programas, proyectos y acciones convenidos; evaluar la conveniencia de modificar la estructura

programática del financiamiento conjunto en materia de seguridad pública, para establecer conceptos de gasto más específicos, con el fin de que los recursos se ejerzan exclusivamente en los rubros establecidos en la LCF; y fortalecer los esfuerzos para avanzar con mayor dinamismo en la acreditación de los centros de evaluación y control de confianza, así como en las evaluaciones del personal, para alcanzar las metas en los plazos establecidos.

- Que se impulsen acciones en materia de SUBSEMUN para atender el rezago existente en la aplicación de las pruebas de control de confianza a los elementos policiales, mediante el aumento de la capacidad de los centros estatales de evaluación; definir una estrategia, por parte del SESNSP, para brindar asistencia técnica y capacitación a los municipios participantes; realizar una evaluación integral del Sistema Plataforma México para corregir las insuficiencias detectadas y promover su efectiva aplicación; y acordar con la SEDENA una estrategia para la entrega oportuna del armamento a los municipios.
- Que se precisen los conceptos de gasto que puede financiar el FORTAMUN-DF, toda vez que la ambigüedad que establece la Ley faculta al municipio a ejercerlo en prácticamente cualquier acción; se deben privilegiar proyectos de alto impacto para el desarrollo municipal; promover que la dependencia coordinadora del fondo, la SHCP, revise y modifique, en su caso, los indicadores para resultados y realice evaluaciones que apoyen el desarrollo de acciones de mejora; e impulsar políticas que fortalezcan a las administraciones públicas municipales y el saneamiento financiero de sus haciendas.
- Que se impulsen disposiciones para definir en el ámbito de acción del FISE las características mínimas que deben poseer los grupos para ser beneficiarios de las obras y acciones del fondo, así como los conceptos de alcance y ámbito de beneficio regional o intermunicipal y considerar el cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño como un elemento para determinar la asignación de los recursos.
- Que se analice y modifique, en su caso, la fórmula de distribución de los recursos del FAFEF para definir los criterios de asignación en función de las necesidades prioritarias de las entidades federativas y con una perspectiva de desarrollo regional y de saneamiento de sus finanzas; además, se recomienda etiquetar y precisar, en su caso, los posibles usos de estos recursos; establecer un registro específico que identifique el endeudamiento en el que se establece al FAFEF como garantía y fuente de pago, el monto y la proporción anual de los recursos relacionados con este financiamiento en particular; su destino y resultados obtenidos; y analizar los indicadores para resultados del fondo, para definir su permanencia o de ser necesario su actualización, ya que no se alinean con la fórmula de distribución de los recursos.
- Que se diseñen y publiquen las Reglas de Operación del PIBAI para definir la obligatoriedad de incluir en los Acuerdos de Coordinación la calendarización de la ministración de los recursos; que la ministración de los recursos federales del programa se efectúe durante el ejercicio correspondiente, así como los indicadores de desempeño y una evaluación del programa a nivel estatal, con la finalidad de medir la eficiencia y eficacia en la aplicación de los subsidios federales.
- Que se instrumenten mecanismos de control en los Convenios de Descentralización y Reasignación que permitan identificar las aportaciones y el ejercicio de los recursos de carácter estatal y federal; establecer controles con la finalidad de asegurar que los procedimientos de contratación cumplan con lo señalado en la normativa correspondiente; y realizar visitas de supervisión para verificar que las acciones realizadas se correspondan con las autorizadas.
- Que se requiera a la coordinadora del FISM promover, dar asistencia técnica y efectuar el seguimiento correspondiente, para que los municipios entreguen, en el sistema definido por la SHCP, los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo. Asimismo, solicitar a dicha dependencia la realización de evaluaciones del fondo y la implementación de acciones de mejora; capacitar al personal de los municipios para que realice una eficiente planeación de las inversiones del FISM, a efecto de que se consideren, entre otra información, los déficits actualizados

en materia de infraestructura y servicios básicos, así como las peticiones de la ciudadanía; y revisar la fórmula para la distribución de los recursos del FISM, a efecto de incorporar incentivos para aquellos municipios que, derivado de su evaluación, muestren impactos positivos en el abatimiento de sus niveles de pobreza y rezago social. Asimismo, adicionar elementos que estimulen la participación social, la transparencia y la rendición de cuentas.

- Que se promuevan modificaciones a las Reglas de Operación del Programa Hábitat para definir la obligatoriedad de incluir la calendarización de la ministración de los recursos en los acuerdos de coordinación; eficientar la supervisión de las obras por parte de las delegaciones estatales de la SEDESOL, para que se ejecuten dentro del ejercicio presupuestal en el que fueron aprobadas e implementar en las reglas de operación los alcances y responsabilidades del personal que autoriza los proyectos y acciones por parte de la SEDESOL.
- Que se establezca en las Reglas de Operación del FIDEM la obligación de publicar en el DOF los convenios suscritos con las entidades federativas y municipios; realizar visitas de supervisión para verificar que las acciones realizadas correspondan a las autorizadas; y establecer una fecha límite para la entrega de los proyectos para apoyar durante el primer semestre del ejercicio correspondiente, y determinar un plazo máximo para su análisis y autorización.
- Que se analice la viabilidad de normar claramente el reintegro obligatorio a la TESOFE de los recursos no erogados en el ejercicio fiscal correspondiente para los fondos del Ramo 33 y, en lo aplicable, para el resto de los componentes del gasto federalizado.
- Que se impulsen acciones para garantizar la armonización de la normativa federal en materia presupuestal y de gasto público con la de las entidades federativas y municipios.
- Que se revisen los criterios con los que se asignan los recursos del PROFIS y, en determinado momento, valorar la pertinencia de establecer un mecanismo de mediano plazo en el que, con base en criterios

objetivos de evaluación, se devuelva gradualmente a las EFSL los recursos del Programa.

- Que se clarifique el marco jurídico y normativo que regula el ejercicio, resultados y evaluación de los fondos federales, tratándose de educación, salud, superación de la pobreza y seguridad pública, toda vez que el existente no ofrece certeza jurídica a los ejecutores del gasto y esto favorece una gran gama de irregularidades en la ejecución del presupuesto autorizado a estos fondos.
- Que se estudie y se instrumente la figura de la Contraloría Social que se encuentra contemplada en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación vigente.
- Que se profundice en la evaluación de la fiscalización superior de la Cuenta Pública, ampliando los tramos de análisis en razón de la disponibilidad inmediata de los reportes de los resultados de auditorías por parte de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, conforme éstos vayan siendo concluidos por la ASF.

## 5.2 Agenda para Fortalecer la Fiscalización Superior

A partir de la definición de áreas de oportunidad legislativa, la CVASF definió una Agenda para Fortalecer la Fiscalización Superior, la cual se integra de 22 temas para generar iniciativas de Ley, 8 para elaborar puntos de acuerdo y 12 sugerencias para mejorar la fiscalización. A nivel de grupo funcional, la agenda se distribuye de la siguiente manera:

### AGENDA DE LA CVASF PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Grupo Funcional	Iniciativas	Puntos de Acuerdo	Sugerencias
Sector Hacendario	7	1	3
Funciones de Gobierno	3	0	1
Desarrollo Social	3	2	0
Desarrollo Económico	4	0	1
Estados y Municipios	5	5	7
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>12</b>

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la CVASF.

### 5.2.1 Temas para generar Iniciativas de Ley

Como resultado del análisis al informe del resultado de fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010, la CVASF identificó en sus diversas reuniones de trabajo algunos temas sobre los cuales se pueden generar iniciativas de Ley, pues constituyen un área de oportunidad para mejorar el marco jurídico relacionado.

En general, se identifican 22 temas de los cuales se pueden derivar potenciales iniciativas de Ley:

<b>TEMAS PARA LA GENERACIÓN DE INICIATIVAS DE LEY</b>		
<b>Núm.</b>	<b>Grupo</b>	<b>Propuesta de Tema para generar Iniciativa</b>
1	Sector Hacendario	Que el Congreso Federal tenga la facultad de establecer lineamientos generales en materia de transparencia de deuda estatal y municipal, mejorando los instrumentos de supervisión y registro de las obligaciones financieras.
2	Sector Hacendario	Formular una iniciativa para reducir la discrecionalidad del gobierno en la reasignación del ejercicio del gasto al margen del Congreso, y limitar la facultad de la SHCP de transferir recursos, a través de acuerdos ministración, a las dependencias y entidades, así como a fideicomisos, mandatos y análogos.
3	Sector Hacendario	Formular una iniciativa de ley para que los pasivos contingentes se registren como deuda pública y se manejen de manera consolidada.
4	Sector Hacendario	Fortalecer las leyes fiscales y laborales para evitar que las empresas dejen de cumplir sus obligaciones legales mediante la contratación de empresas de servicios profesionales "outsourcing".
5	Sector Hacendario	Incrementar la penalización de los funcionarios del sector financiero que presenten información falsa respecto a la operación de la institución, como, por ejemplo, la sobrestimación de recuperaciones reportadas por FOVI en su balance financiero detectadas por la ASF en su revisión 2010.
6	Sector Hacendario	Iniciativa para otorgar autonomía a los ministerios públicos.
7	Sector Hacendario	Otorgar a la Comisión de Vigilancia facultades dictaminadoras y fortalecer sus atribuciones de fiscalización de los recursos públicos.
8	Funciones de Gobierno	Legislar en materia de Cultura de Protección Civil para fortalecer los instrumentos de prevención ante eventuales desastres naturales.
9	Funciones de Gobierno	Que se regule el manejo de los ingresos a efecto de que se incorporen en su presupuesto los ingresos que obtiene la SCJN por la venta de discos compactos, jurisprudencias, tesis aisladas, del Semanario Judicial de la Federación, su Gaceta y otras publicaciones, así como los recursos que se tienen en fideicomisos públicos.
10	Funciones de Gobierno	Promover modificaciones a la Ley de la materia para mejorar las normas mínimas sobre readaptación social de los sentenciados.

<b>Núm.</b>	<b>Grupo</b>	<b>Propuesta de Tema para generar Iniciativa</b>
11	Desarrollo Social	Legislar para que CONACULTA y el INAH cuenten con los conceptos legales-normativos sobre su mandato de conservar, proteger y dar mantenimiento a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos del patrimonio cultural de la nación.
12	Desarrollo Social	Fortalecer el marco jurídico del IMSS e ISSSTE para acotar la discrecionalidad en el manejo de la inversión de fondos de pensiones, y evitar que especulen con ellos.
13	Desarrollo Social	Promover una iniciativa tendiente a que las instituciones de seguridad social certifiquen sus sistemas de gestión de la calidad e incorporen sistemas de información administrativa mediante tecnologías de la información que sean homogéneas a un sistema rector para supervisar adquisiciones, inversiones físicas, manejo de biológicos, químicos y medicamentos, prestación de servicios y plantilla laboral.
14	Desarrollo Económico	Promover una iniciativa para dotar a la PROFEPA de mayores atribuciones para fortalecer la procuración de justicia para la protección ambiental.
15	Desarrollo Económico	Promover una iniciativa para establecer mecanismos que transparenten los vehículos financieros y las operaciones de empresas con domicilio fiscal en el extranjero que son propiedad de Pemex y que no reportan sus cuentas financieras en el Presupuesto de la Federación y en la Cuenta Pública.
16	Desarrollo Económico	Fortalecer el marco jurídico que permita supervisar en forma adecuada a las dependencias gubernamentales del sector eléctrico que están ejecutando programas de ahorro y uso eficiente de la energía.
17	Desarrollo Económico	Proponer una iniciativa para promover el adecuado financiamiento del sector Ciencia y Tecnología, toda vez que no se está cumpliendo con los requerimientos mínimos de inversión señalados en la Ley de la materia. Asimismo, involucrar al sector privado nacional mediante incentivos fiscales para el desarrollo de tecnología propia.
18	Estados y Municipios	Redefinir las fórmulas para la distribución de los recursos de los fondos del gasto federalizado en la Ley de Coordinación Fiscal.
19	Estados y Municipios	Puntualizar los casos en los que el FAEB permita apoyar el financiamiento de la nómina magisterial federal y estatal.
20	Estados y Municipios	Alinear la Ley de Asistencia Social con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), a efecto de definir el alcance del concepto "asistencia social", ya que la falta de claridad en su definición ha ocasionado que algunos proyectos prioritarios no puedan ser financiados con cargo a los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples.
21	Estados y Municipios	Establecer en la Ley de Coordinación Fiscal mecanismos que transparenten la contratación de deuda pública cuando se utilice el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas como garantía y fuente de pago.
22	Estados y Municipios	Que se defina con mayor precisión en la Ley de Coordinación Fiscal los conceptos de gasto para los que pueden utilizarse los recursos del FORTAMUN-DF.

### 5.2.2 Puntos de Acuerdo

Con el objeto de fortalecer la transparencia y la fiscalización en el ejercicio de los recursos públicos, se proponen los siguientes puntos de acuerdo:

<b>TEMAS PARA LA GENERACIÓN DE PUNTOS DE ACUERDO</b>		
<b>Núm.</b>	<b>Grupo</b>	<b>Propuesta de Punto de Acuerdo</b>
1	Sector Hacendario	Exhortar al Ejecutivo Federal para que se cumpla con la portabilidad pensionaria al 100% (pensiones IMSS-ISSSTE).
2	Desarrollo Social	Generar mecanismos para incentivar la puesta en práctica de indicadores que permitan conocer el cumplimiento de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes sectoriales.
3	Desarrollo Social	Que la Cámara de Diputados solicite un informe detallado al Ejecutivo Federal que contenga las acciones que ha realizado para disminuir la duplicidad de los beneficiarios en los programas sociales.
4	Estados y Municipios	Fortalecer la participación de la población en la gestión del Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud mediante el aval ciudadano que constate que la prestación de los servicios de salud sea eficiente y de calidad.
		Incrementar la acreditación de las unidades médicas y el reacreditamiento de las que ya cuenten con el certificado correspondiente.
5	Estados y Municipios	Revisar el cuadro básico de medicamentos conforme a las necesidades de la población objetivo de las distintas zonas y regiones.
		En el Fondo para la Infraestructura Social Estatal se recomienda definir en la normativa aplicable las características mínimas que deben poseer los grupos para ser beneficiarios de las obras y acciones del fondo, así como los conceptos de alcance y ámbito de beneficio regional o intermunicipal.
6	Estados y Municipios	En el Fondo para la Infraestructura Social Municipal se recomienda que los municipios entreguen en tiempo y forma, dentro del sistema definido por la SHCP, los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultado del fondo.
7	Estados y Municipios	Establecer sanciones para los ejecutores del gasto, en la normativa relacionada con la operación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal, en los casos de omisión en el registro de los datos en el Sistema de Seguimiento y Evaluación del SNSP.
		Evaluar la conveniencia de modificar la estructura programática del financiamiento conjunto en materia de seguridad pública con el fin de que los recursos se ejerzan exclusivamente en los rubros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.
8	Estados y Municipios	Armonizar los sistemas contables y de fiscalización superior del país, a efecto de garantizar la oportunidad en los registros, permitir la entrega de la información en tiempo, además de optimizar los recursos de los entes fiscalizadores.

## 5.2.3 Sugerencias

Derivado de los trabajos de análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, la CVASF considera relevantes doce sugerencias para fortalecer la fiscalización superior y mejorar diversos procesos legislativos. De ese total, se identifican ocho sugerencias para la ASF y cuatro para la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en los siguientes términos:

<b>SUGERENCIAS PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR</b>		
<b>Núm.</b>	<b>Grupo</b>	<b>Sugerencia</b>
<b>SUGERENCIAS PARA LA ASF</b>		
1	Sector Hacendario	Que la ASF homologue los criterios que utiliza internamente para la emisión de los dictámenes de auditoría.
2	Sector Hacendario	Que la ASF dentro de planeación incorpore una visión prospectiva de la problemática detectada en temas estratégicos y de riesgo.
3	Funciones de Gobierno	Que la ASF programe revisiones de seguimiento al ejercicio inmediato posterior, con el objeto de verificar la implantación de sus observaciones relevantes, así como su solventación.
4	Estados y Municipios	En el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior sería conveniente que se especificara la información referente a subejercicios, reasignaciones y ministraciones desfasadas en el gasto federalizado, para apoyar el proceso de discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos.
5	Estados y Municipios	Continuar el fortalecimiento de coordinación entre la ASF y las Entidades de Fiscalización Locales, para coadyuvar efectivamente en la mejora de la calidad del gasto federalizado a nivel municipal.
6	Estados y Municipios	Que la ASF continúe y amplíe el programa permanente de capacitación especializada que garantice la profesionalización del trabajo de los auditores de las EFSL, a un nivel equivalente al del personal adscrito a la ASF.
7	Estados y Municipios	Promover la homologación de criterios utilizados por la ASF y los órganos fiscalizadores del país, para la emisión de las opiniones y el sentido de los dictámenes de auditoría.
8	Desarrollo Económico	Que la ASF dentro de sus auditorías al sector turismo incorpore un enfoque del cumplimiento de la norma ambiental.
<b>SUGERENCIAS PARA LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA</b>		
9	Sector Hacendario	Que la CVASF recomiende a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación dé prioridad en la asignación de recursos a aquellos ejecutores del gasto que cuenten con indicadores de desempeño.

Núm.	Grupo	Sugerencia
10	Estados y Municipios	En relación con el Seguro Popular se recomienda establecer en el PEF la obligatoriedad por parte de la Secretaría de Salud de publicar en el DOF, al inicio del año, los Acuerdos de Coordinación y sus anexos; asimismo, incluir la calendarización de las ministraciones, lo cual permitirá mejorar la planeación, oportunidad y eficiencia en el ejercicio del gasto.
11	Estados y Municipios	Que las reglas de operación para la ejecución de los recursos federales se publiquen oportunamente en el DOF, para lo cual el PEF determinará las fechas, con el objeto de evitar el desfasamiento y la discrecionalidad en el manejo de estos recursos; asimismo, que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública considere el cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño como un elemento para determinar la asignación de los recursos.
12	Estados y Municipios	Que la CVASF recomiende a la CP y CP se prevea en el PEF en qué casos procede cubrir con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos, las prestaciones laborales suscritas con sindicatos estatales.

5.2.4 *Propuestas de auditorías, estudios y acciones relevantes*

- Auditoría para evaluar el cumplimiento de las metas macroeconómicas enunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el PRONAFIDE, para el sexenio de la presente administración.
- Auditoría para medir el impacto del clima de inseguridad pública en la inversión y economía del país y, sobre esta base, el costo-beneficio de la política de seguridad pública frente al crimen organizado.
- Auditoría para evaluar las políticas económicas de mejora del contenido nacional en las compras gubernamentales, por su impacto en el empleo interno.
- Evaluar el efecto del Régimen de Objetivos Inflacionarios Flexibles (Inflation Targeting) de Banxico en el empleo.
- Evaluar el impacto de los tratados de libre-comercio en la diversificación del comercio exterior de México y la balanza comercial.
- Evaluar el costo-beneficio de la contratación de coberturas petroleras y, en su caso, proponer

estrategias alternativas ante eventuales variaciones del precio del petróleo, por debajo de las previsiones realizadas.

- Evaluar los instrumentos y mecanismos del gobierno y del SAT para mejorar la carga fiscal.
- Evaluar el costo-beneficio en la economía y las finanzas públicas derivado de la aplicación del IETU, así como las implicaciones de su posible derogación, acción que han ofrecido en campaña candidatos presidenciales.
- Auditoría integral sobre los efectos de los estímulos fiscales en las finanzas públicas y, en su caso, proponer iniciativas para imponer límites en el uso de este expediente.
- Auditoría a la efectividad de los actos de fiscalización del SAT en el régimen fiscal basado en el esquema de sustitución laboral.
- Auditoría a la gestión de las disponibilidades financieras y, en su caso, proponer una normativa alterna que tenga por objeto frenar el uso discrecional de las mismas.
- Evaluar las razones jurídicas y normativas que propician la alta concentración de las devoluciones tributarias en los grandes contribuyentes.

- Auditoría integral a la recuperación de los créditos fiscales para todos los componentes tributarios.
- Auditoría para determinar el costo-beneficio del uso de fondos con recursos del gasto federalizado.
- Auditoría para cuantificar las transferencias presupuestarias al cierre del ejercicio.
- Auditoría integral a la gestión financiera de los fondos con recursos petroleros.
- Auditoría a los programas beneficiados con recursos extraordinarios provenientes de reasignaciones discrecionales del ejercicio del gasto al margen del Congreso.
- Auditoría a la gestión de recursos provenientes de los derechos de hidrocarburos.
- Evaluar la eficiencia de los indicadores del Sistema de Evaluación al Desempeño y proponer, en su caso, una simplificación de los mismos, con base en la determinación de la función sustantiva y/o estratégica de las entidades públicas.
- Auditoría de desempeño al sistema de inversión pública por parte de la SHCP, y en particular, a la Unidad de Inversión de la SHCP.
- Auditoría a la deuda pública federal, estatal y municipal y evaluar la calidad de la información de la deuda pública federal y contingente.
- Fiscalizar los riesgos de la bursatilización de los activos gubernamentales y de la deuda subnacional.
- Evaluar la gestión de riesgos de los pasivos contingentes, así como de su política de transparencia, a la luz de la experiencia internacional. Asimismo, evaluar su origen y evolución, a efecto de desarrollar mecanismos preventivos más eficaces para contener el crecimiento de la deuda.
- Auditoría horizontal de riesgos de las operaciones con derivados en la APF.
- Auditoría de desempeño al Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero.
- Auditoría de seguimiento de la gestión de cartera crediticia derivada de las acciones de rescate a intermediarios financieros no bancarios a cargo de la SHF.
- Auditoría a la regulación ejercida sobre las casas de empeño.
- Evaluar las acciones gubernamentales para democratizar el sistema financiero y su efectividad.
- Auditoría a las acciones de las entidades de regulación y supervisión financiera ante el reparto de dividendos a sus matrices realizadas por los bancos extranjeros que operan en México.
- Auditoría a la política de regulación financiera para incrementar la intermediación de recursos en el sistema financiero.
- Auditoría de seguimiento al rescate bancario y consolidación de los pasivos IPAB como deuda pública.
- Auditoría de seguimiento a la revisión practicada a la CNBV sobre la especulación con productos derivados que amenazó la estabilidad del peso, identificando las acciones correctivas aplicadas por la CNBV y los daños económicos generados al país por esas especulaciones.
- Auditoría de desempeño horizontal al trabajo de auditoría de los OIC aplicado a los órganos de regulación financiera.
- Evaluar el costo-beneficio de la actual política de administración de las reservas internacionales de Banxico.
- Auditoría de desempeño a las acciones emergentes gubernamentales realizadas para ordenar el mercado financiero por la crisis de los intermediarios financieros no bancarios (SOFOLIS y SOFOMES), a fin de determinar: monto del quebranto de los intermediarios, deficiencias de la regulación y responsables, identificación de los fraudes de parte de los intermediarios, acciones de los reguladores para imponer sanciones, impacto financiero en el sector, y medidas preventivas a futuro de parte de los reguladores.

- Auditoría de desempeño y horizontal a los órganos reguladores vinculados con el rescate financiero de los intermediarios financieros no bancarios.
- Auditoría forense al rescate financiero de los intermediarios financieros no bancarios, orientada a identificar los elementos de fraude.
- Auditoría con enfoque integral y horizontal, para evaluar el desempeño de los órganos de regulación en sus tareas estratégicas y sustantivas. Por ejemplo, evaluar la contribución de la COFECO para generar una economía más competitiva; así como evaluar a CNBV, Banxico y reguladores financieros en su tarea de mejorar la intermediación crediticia, la protección efectiva de los patrimonios, y el aseguramiento de la estabilidad financiera.
- Auditoría de desempeño y horizontal para evaluar las acciones de los reguladores, fomentar la intermediación financiera en el mercado de valores a la pequeña y mediana empresa, y la competencia en el sector financiero.
- Auditoría al desempeño del uso de los remanentes operativos de Banxico.
- Auditoría a las acciones realizadas por la CNBV ante el fraude de la empresa Standford que afectó a inversionistas mexicanos.
- Auditoría de desempeño a la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP para coadyuvar a erradicar los movimientos financieros irregulares.
- Evaluar las acciones de regulación y supervisión orientadas a incrementar la eficiencia de la banca de desarrollo en la economía productiva.
- Auditoría a los programas de garantías de la banca de desarrollo.
- Auditorías vinculadas con la vertiente del Sistema Nacional de Pensiones.
- Auditoría especial para evaluar el sistema pensionario de México y, en particular, el cumplimiento del Programa de Portabilidad Pensionaria.
- Auditoría a la gestión de la FEPADE, con el objeto de verificar su independencia e imparcialidad en la investigación y persecución de delitos con independencia de los actores políticos que estén involucrados.
- Auditoría al Instituto Matías Romero perteneciente a la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Auditoría a la eficiencia y eficacia de la actividad jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación; los programas de seguridad nacional y pública y el respeto a los derechos humanos por las fuerzas armadas.
- Auditoría de cumplimiento de la normatividad ambiental. El desarrollo de las políticas públicas requiere la atención de la sustentabilidad en términos ambientales.
- Auditoría en el sector Relaciones Exteriores sobre los límites territoriales del país y aguas internacionales; concesión a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones; concesiones en materia de explotación de recursos naturales a extranjeros; autorización a extranjeros para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles; la guarda y uso del Gran Sello de la Nación; y la intervención, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición de personas.
- Auditoría a los Programas de Seguridad Nacional y Pública, para verificar la debida capacitación de los servidores públicos de las instituciones involucradas en materia de respeto a los derechos humanos.
- Auditoría a los sueldos y prestaciones de los servidores públicos de alta jerarquía de los órganos autónomos para verificar que no sean superiores al del Presidente de la República y que se hallan apegados a los lineamientos constitucionales en materia de salarios máximos a los servidores públicos.
- Auditoría de cumplimiento de la normativa relativa a las concesiones otorgadas a los extranjeros,

respecto de las licencias y autorizaciones que requieran, conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones.

- Auditoría de desempeño al Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social para detectar la implementación y resultados de las acciones y políticas en materia de reinserción social.
- Auditoría de seguimiento a la revisión relacionada con la procuración de justicia y la vinculación de la consignación con el proceso penal.
- Auditoría a la efectividad del trabajo de la inteligencia financiera en el combate al narcotráfico.
- Auditoría de cumplimiento de los objetivos del INM en materia de derechos humanos.
- Auditoría al monitoreo de tiempos oficiales en las campañas electorales.
- Auditoría de seguimiento a la revisión de pago de pensiones en el PJJF.
- Evaluar los efectos de las facultades discrecionales del Consejo de la Judicatura Federal en materia de transferencias presupuestales al interior del Poder Judicial Federal.
- Evaluar integralmente el enfoque y la metodología de las políticas públicas, en el diseño, planeación e implementación, orientadas a atender servicios sustanciales en materia de desarrollo social, en especial en educación, salud y pobreza.
- Auditoría sobre el cumplimiento del objetivo del PND en el eje Igualdad de Oportunidades de incrementar las capacidades en infraestructura en las comunidades indígenas, en especial en salud y abastecimiento de servicios básicos.
- Auditoría especial vinculada con la problemática de las enfermedades crónicas, en especial la diabetes mellitus y las enfermedades isquémicas del corazón, en cuanto a la prevención, detección y capacidad de atención.
- Auditoría de desempeño al nivel de educación media superior por ser el nivel que en el mediano plazo va a tener una demanda creciente de servicios educativos.
- Auditoría a los gastos en infraestructura y equipamiento del sector salud; investigación y desarrollo tecnológico en salud; prevención y atención de enfermedades crónicas degenerativas y de enfermedades emergentes; suministro de medicamentos e insumos para la salud.
- Auditoría a las condiciones de entrega de insumos para la salud, la uniformidad de precios para garantizar el acceso y calidad de los servicios médico quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios a la población sin seguridad social.
- Auditoría al cumplimiento de la norma, así como la organización, funcionamiento y cobertura en materia de servicio de guarderías.
- Auditoría de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades correspondientes de actualizar y transparentar los padrones de beneficiarios de los programas sociales, y eliminen las duplicidades.
- Evaluar el impacto financiero de la carga fiscal de Pemex sobre el déficit de proyectos estratégicos de exploración, explotación, producción y transformación de hidrocarburos.
- Evaluar la procedencia para liberar recursos de la Ley de Derechos para constituir fondos de reserva estratégicos.
- Auditoría para determinar el mercado ilícito de combustibles.
- Auditoría de desempeño a los programas de energías renovables y de sustentabilidad ambiental.
- Evaluaciones integrales al origen y naturaleza económico-financiera de la extinción de LFC, al elevado margen operativo de CFE, contracción de su capacidad instalada; y la fuerte presencia de los permisionarios privados.
- Auditoría integral para determinar la dependencia alimentaria que experimenta actualmente el país.

- Auditoría para evaluar el impacto de PROCAMPO en la calidad de vida y mejora del ingreso promedio de los hogares rurales.
- Auditoría de cumplimiento de la política general agropecuaria y de todos sus instrumentos de apoyo, particularmente del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable en la Vertiente de Competitividad.
- Auditoría integral para determinar las causas de los rezagos del PNI.
- Evaluar consistencia del marco normativo de las telecomunicaciones con los objetivos de la política y los programas públicos en la materia.
- Auditoría a las tarifas de servicios de telecomunicaciones, debido a que son de las más altas entre los países de la OCDE.
- Auditoría a los Fondos, programas e instrumentos de apoyo a las MIPYMES.
- Auditoría de desempeño de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y de instituciones encargadas de brindar protección laboral.
- Auditoría para revisar el fundamento legal por el cual se extienden permisos para la liberalización de maíz genéticamente modificado.
- Auditoría al otorgamiento de concesiones mineras y cumplimiento de las normas ambientales.
- Auditoría al cumplimiento de la normatividad ambiental en proyectos turísticos sustentables.
- Auditoría para determinar la participación de la ciencia y la tecnología en los programas educativos.
- Auditoría de desempeño al incumplimiento de la meta de inversión en ciencia y tecnología con relación al PIB.
- Auditoría integral a la política de turismo y de turismo sustentable.
- Evaluar la contribución del gasto federalizado al desarrollo regional.
- Auditoría de desempeño sobre los resultados e impactos de los recursos federalizados, así como de los instrumentos públicos (Ramos Generales, Programas y Fondos), a través de los cuales se ejecutan dichos recursos.
- Evaluación integral para determinar el grado en que los recursos federalizados han incidido para mejorar las condiciones de vida de la población.

#### Estudios y acciones relevantes

- Estudio de las principales tendencias de la fiscalización internacional a los bancos centrales surgidas con la crisis financiera internacional de 2007-2009 a efecto de derivar propuestas de fiscalización en el país. Esta valoración, incluye las nuevas tendencias de rendición de cuentas hacia los bancos centrales como consecuencia de los nuevos deberes que los bancos centrales están teniendo para garantizar su participación en la estabilidad del sistema financiero y en la vigilancia más estricta de los intermediarios.
- Evaluar las leyes emitidas (Ley de ISR de 2009 y sus adecuaciones, Ley del Seguro Social de julio de 2009 y sus adecuaciones jurídicas) para combatir la elusión tributaria y las reducciones de las aportaciones empresariales a la seguridad social, y los pagos por PTU mediante la contratación de empresas de “outsourcing” y la instrumentación del esquema de sustitución laboral, a efecto de apoyar al Congreso para el combate de este fenómeno, emitiendo las adecuaciones jurídicas que juzgue convenientes, para combatir los riesgos del esquema de sustitución laboral.
- Evaluar la política de los órganos de supervisión y regulación financiera para establecer un marco legal y operativo, que promueva la salida eficiente de instituciones financieras a fin de reducir los costos fiscales de los rescates financieros, y reduzca los efectos negativos de los intereses contingentes.
- Evaluar la efectividad de la política de los órganos de regulación económica (Comisión Federal de Competencia, COFETEL, Banco de México, CNBV, CNSF, CONSAR, SHCP) para promover la competencia económica. Que se incluya la

- evaluación del Poder Judicial en relación con sus decisiones en controversias emprendidas por las empresas que tienen poder de mercado relevante.
- Estudio sobre la situación de transparencia fiscal de los contribuyentes, a la luz de la experiencia internacional.
  - Estudio sobre la supervisión consolidada en México en perspectiva internacional.
  - Estudio sobre las tendencias internacionales en materia de fiscalización superior y rendición de cuentas.
  - Estudio sobre el desempeño de los PIDIREGAS y las lecciones que se derivaron para mejorar o descartar estos esquemas.
  - Estudio comparativo de las acciones de política monetaria contracíclicas emprendidas por los principales bancos centrales versus Banxico.
  - Estudio sobre los riesgos de las bursatilizaciones en la administración pública.
  - Estudio comparativo del papel de los incentivos económicos de los esquemas regulatorios.
  - Estudio para generar alternativas para fiscalizar las figuras financieras de Pemex que operan extraterritorialmente.
  - Diagnóstico prospectivo del SNR y evaluar las limitaciones estructurales para aumentar la capacidad de transformación de petróleo crudo.
  - Estudio para determinar la procedencia de revisar y modificar la Ley de Derechos en materia de hidrocarburos para disminuir el monto de derechos que el Gobierno Federal obtiene de Pemex
  - Estudio sobre los mecanismos para transparentar los términos y condiciones de los contratos eléctricos autorizados por la CRE a permisionarios privados.
  - Revisar nuevos requerimientos sobre la ampliación de la cobertura y calidad de la infraestructura carretera.
  - Revisar la promoción de nuevos esquemas de financiamiento
  - Diagnóstico integral de la problemática y opinión sobre el proceso de la Licitación 21.
  - Estudio sobre el impulso gubernamental a la democracia sindical y la posibilidad de revisión de la gestión de los recursos sindicales.
  - Diagnóstico de la política pública crediticia de la banca comercial y de la banca de desarrollo para reorientar sus recursos hacia el financiamiento de actividades productivas.

## **UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL**

Dr. Alejandro Romero Gudiño  
Titular

Mtro. Edmundo Bernal Mejía  
Director de Evaluación y Control de la Gestión Técnica

Mtra. Guadalupe Blanca Leticia Ocampo García de Alba  
Directora de Evaluación y Control de la Gestión Administrativa

Lic. Marco Antonio Palacios Ornelas  
Director de Asuntos Jurídicos

Mtro. Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas  
Secretario Técnico

### **EQUIPO DE TRABAJO DEL ANÁLISIS AL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2010**

Coordinación General  
Mtro. Edmundo Bernal Mejía

Coordinación Técnica  
Lic. Arturo Fuentes Muñiz

Coordinación de Análisis de Auditorías al Sector Hacendario  
Mtro. Francisco Vega Rodríguez

Coordinación de Análisis de Auditorías en Funciones de Gobierno  
Mtro. Ignacio Alberto Carreón Concha

Coordinación de Análisis de Auditorías en Funciones de Desarrollo Económico  
Mtro. Francisco Javier Mora Briseño

Coordinación de Análisis de Auditorías al Gasto Federalizado  
Lic. Adolfo Gonzaga Rodríguez Méndez

---

**MEMORIA de los trabajos de análisis al Informe del Resultado  
de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010.**

Se terminó de imprimir en  
mayo de 2012 en Ediciones y Gráficos Eón,  
S.A. de C.V., Av. México Coyoacán, núm. 421,  
Col. Xoco, Deleg. Benito Juárez, C.P. 03330, México, D.F.  
La edición consta de 1,000 ejemplares.

---