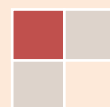


**Comentarios al Informe del
Resultado de la Auditoría
practicada por la ASF al FAM,
en el marco del Decreto de
Presupuesto de Egresos de la
Federación 2012**



Contenido

Presentación	5
1. Antecedentes	7
2. Recursos Presupuestarios del FAM	11
3. Enfoque de la Fiscalización al FAM.....	13
3.1 <i>Objetivo de la Auditoría</i>	13
3.2 <i>Criterios de Selección</i>	13
3.3 <i>Alcance de la Fiscalización</i>	13
3.4 <i>Marco Legal</i>	14
4. Resultados de la Fiscalización al FAM	15
4.1 <i>Evaluación del Control Interno</i>	15
4.2 <i>Transferencia y Control de Recursos</i>	16
4.3 <i>Registro e Información Financiera de las Operaciones</i>	16
4.4 <i>Ejercicio y Destino de los recursos</i>	17
4.5 <i>Transparencia del Ejercicio de los Recursos</i>	18
4.6 <i>Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios</i>	19
4.7 <i>Obras Públicas y Servicios</i>	19
4.8 <i>Impacto, Eficiencia, Eficacia y Cumplimiento de los Objetivos del Fondo</i>	20
4.9 <i>Recurrencia de Irregularidades</i>	22
5. Conclusiones Generales	24

Presentación

El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) se incorporó como uno de los fondos que integran el Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, con el objetivo de destinar recursos para atender a la población en condiciones de pobreza extrema y desamparo, así como para cubrir la creación, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de la educación básica, media superior y superior en el país.

El pasado mes de agosto de 2012, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) envió a la H. Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, el Informe del Resultado de la Auditoría sobre el Cumplimiento del Mandato del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) para el Ejercicio Fiscal 2012, en materia del FAM.

El ejercicio de fiscalización que practicó la ASF se orientó a fiscalizar la gestión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2011, con la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como el cumplimiento de metas y objetivos.

En ese sentido, la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la CVASF preparó el presente documento, en el que se expone el análisis del Informe turnado por la ASF, y con ello apoyar el trabajo de los legisladores integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) en la materia.

Para facilitar la revisión del documento, éste se dividió en cinco secciones, en las que se presentan los antecedentes del FAM, la importancia presupuestaria de ese Fondo, el enfoque de la fiscalización practicada, los resultados relevantes de las auditorías, así como algunas conclusiones de carácter general.

1. Antecedentes

En 1998, con la creación del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se iniciaron las transferencias de recursos en los tres órdenes de gobierno, con objeto de dotar a la población mexicana de mayores beneficios.

Dentro de este conjunto de esfuerzos, se diseñó el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), como un mecanismo novedoso para atender a la población en condiciones de pobreza extrema y desamparo, mediante programas de asistencia social en materia alimentaria y de apoyos, así como cubrir la creación, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de la educación básica, media superior y superior.

Asistencia Social

En 1937, el Gobierno Federal creó la Secretaría de Asistencia Pública, con el objetivo de prestar apoyos a la población más desvalida como una obligación social del Estado, y no de caridad, piedad o beneficencia, como hasta años anteriores se consideraba. La asistencia social cobró un importante auge entre los sectores más desprotegidos, al considerarse como un medio institucional de protección, apoyo y ayuda de las necesidades básicas a las personas con mayores carencias.

Bajo la modalidad de desayunos escolares, en 1961 se creó por Decreto Presidencial el organismo descentralizado denominado Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), a fin de beneficiar a todos los niños del país con carencias nutricionales. Asimismo, con objeto de colaborar con los trabajos de asistencia a menores abandonados, huérfanos, discapacitados, niños en circunstancias de riesgo físico como de equilibrio mental, en 1968 se creó el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN).

Posteriormente, con el incremento de las acciones de los programas de asistencia social y atendiendo las necesidades básicas de la población, en 1975 se reorganizó el INPI para dar paso al Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI), cuyo objetivo se focaliza en el apoyo a la integración del bienestar familiar, la formación educativa y el fomento al sano crecimiento físico y mental de la niñez; sin embargo, dos años más tarde, se fusionaron el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez y el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, con lo que se creó el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), y conservó el objetivo de promover el bienestar social en el país.

Para 1982, mediante un Decreto Presidencial el DIF se encargó de la asistencia social en México. En él se estableció que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia depende de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Esta estructura fue ratificada en la Ley General de Salud de 1984. Conforme se consolidó la política de salud, la asistencia a la población vulnerable perdió cierta importancia.

No es hasta 1986 cuando se establece de manera precisa el concepto de asistencia social mediante la publicación de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la cual amplía las facultades del DIF, con objeto de otorgarle el carácter de coordinador de los esfuerzos asistenciales del sector gubernamental, así como de las instituciones y organismos privados cuyo trabajo se realizaría en el campo de la asistencia social.

A principios de los noventa, el concepto de asistencia social se sujetó a diversas redefiniciones a fin de optimizar los servicios a la población; se establecieron convenios entre los distintos órdenes de gobierno con el propósito de crear programas conjuntos, promover la aportación de recursos financieros de los órdenes de gobierno, distribuir y coordinar acciones entre las partes, de manera proporcional y equitativa, procurar la integración y fortalecimiento de los regímenes de asistencia privada, y consolidar los apoyos al patrimonio de la beneficencia pública en las entidades federativas.

A finales de esa década, el DIF se volvió un organismo descentralizado con poder de decisión, gestión y coordinación con otros sectores, para incrementar las capacidades de cada uno de los órdenes, repartir los recursos en el territorio nacional y atender las necesidades de cada uno de ellos.

A raíz de los procesos de descentralización, se suscribieron acuerdos de coordinación, por medio de los cuales se transfirieron recursos económicos a los gobiernos estatales para programas encaminados a la asistencia social, como Raciones Alimenticias, Asistencia Social y Alimentaria a Familias, Cocinas Populares, Unidades de Servicios Integrales y Atención a Población en Desamparo, entre otros.

Infraestructura Educativa

Debido a la demanda educativa de los años 40, el Gobierno Federal decidió construir más espacios de educación, para lo cual, en 1944 se creó el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), con el objetivo principal de ser un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con funciones de organización, dirección y ejecución de los programas federales relacionados con la construcción, equipamiento y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación mexicana.

En 1946, con la reforma del artículo 3º constitucional, la educación primaria se convirtió en obligatoria y gratuita, cuya impartición es responsabilidad del Estado. Lo anterior incrementó la demanda educativa en nivel primaria; sin embargo, el número de espacios educativos aún eran insuficientes.

Durante los años 50 y 60, la situación educativa del país presentaba un alto porcentaje de analfabetismo y deserción escolar, por lo que en 1958 se creó el “Plan Nacional de Once Años”, cuyo objetivo principal era la expansión y mejoramiento de la educación, a

fin de garantizar que todos los niños contaran con educación primaria, gratuita y obligatoria, así como con aulas y maestros.

De 1960 a 1970, se buscó acelerar y mejorar el proceso educativo, se modificaron los planes de estudio, se renovaron los métodos de enseñanza y se reagruparon las asignaturas por área; sin embargo, la población seguía demandando más maestros y escuelas; en numerosos casos las personas se organizaban para hacer escuelas, caminos y otras obras, por lo que el gobierno brindó mayor impulso al CAPFCE.

Para 1977, a fin de transferir las responsabilidades de rehabilitación de espacios educativos a los gobiernos estatales, se signaron Convenios Únicos de Desarrollo; sin embargo, es hasta 1984 cuando se formalizó el proceso de transferencia para la realización de los programas de construcción y rehabilitación en los espacios educativos de primaria y secundaria en todo el país.

Este proceso de descentralización se concretó en 1985, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas y el Reglamento de la Ley que creó el CAPFCE, donde se establecen las normas generales de operación de éste y su administración orgánica. En este mismo ordenamiento se establece que el organismo adecuará progresivamente sus acciones a una estrategia de descentralización, transfiriendo la ejecución de los programas federales a los estados y municipios.

Siete años después, como consecuencia de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, el CAPFCE formalizó un convenio para la federalización de la construcción de escuelas en el nivel básico con los gobiernos estatales, con objeto de que estos últimos fueran los responsables de las acciones de construcción, equipamiento y rehabilitación de los espacios educativos correspondientes a preescolar, primaria y secundaria. Posteriormente, se amplió la cobertura a los niveles medio superior y superior y se estableció que el gobierno del estado o los municipios serían los responsables de la construcción de las áreas educativas.

La construcción de la infraestructura educativa pública comenzó en 1995, con un programa piloto en varios estados de la república, con el fin de propiciar que los gobiernos locales administraran la ejecución de obras de escuelas del nivel básico. En julio de 1998, se constituyeron 23 organismos en Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; sin embargo, operativa y jurídicamente el CAPFCE concentró en algunos estados la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que aún provenían de la Secretaría de Educación Pública.

Años después, los gobiernos estatales se encargaron de los programas de infraestructura física educativa de la educación básica que administraba el CAPFCE; en tanto que a nivel federal se fundaba el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) para reemplazar al Comité Administrador; instituto creado con el objetivo de invertir en los programas de infraestructura de educación básica de los estados mediante un convenio de colaboración. En el caso de instituciones de carácter federal, en la educación básica del Distrito Federal y en los demás tipos educativos en todo el país, podía invertir sin necesidad de firmar convenios con los estados.

Los recursos de asistencia social e infraestructura educativa se establecieron en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y se canalizaron principalmente a través de los Ramos 12 Salud y 11 Educación Pública; situación que cambió a partir de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, donde se adicionó el capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, y se incorporó en el PEF el Ramo General 33, con el cual se asignarían los recursos para la Asistencia Social e Infraestructura Educativa, específicamente por medio del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

El fondo se integraría con recursos que la Federación transfería a las haciendas públicas de los estados, cuyo gasto se condicionó a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece en la LCF.

2. Recursos Presupuestarios del FAM

El Fondo de Aportaciones Múltiples tiene dos destinos principales: la asistencia social y la infraestructura educativa. El primero consiste en hacer posible que los hogares, las familias y las personas expuestas a la vulnerabilidad alimentaria, especialmente los niños, satisfagan sus necesidades alimentarias y nutricionales, así como prestar asistencia social a las personas en situación de desamparo; el segundo, en proporcionar instalaciones, equipamiento, mantenimiento y rehabilitación de los inmuebles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria, para una adecuada operación de los programas asignados conforme a la Ley General de Educación.

El destino principal de los recursos del Fondo desde su creación ha sido la asistencia social financiada con más del 45.6% del total de los recursos del FAM; en tanto que los recursos destinados a Infraestructura educativa están fragmentados en los niveles básico y superior, que en conjunto participan con el 54.4%.

En lo que respecta al componente de infraestructura en educación media superior, a partir de 2010 en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se estableció que se distribuyeran recursos en este concepto; sin embargo, en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aún no han sido asignados. La integración de los recursos del FAM se muestra a continuación:

Integración de los Recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples 1998-2011							
Millones de Pesos							
Años	Total	Infraestructura Educativa				Asistencia Social	
		Básica		Superior			
1998	3,720.9	1,700.00	45.7%	336.1	9.0%	1,684.80	45.3%
1999	4,558.0	1,935.00	42.5%	532.5	11.7%	2,090.50	45.9%
2000	5,227.4	2,128.60	40.7%	703.2	13.5%	2,395.60	45.8%
2001	6,231.1	2,514.40	40.4%	862.3	13.8%	2,854.40	45.8%
2002	7,115.1	2,514.50	35.3%	1,343.30	18.9%	3,257.30	45.8%
2003	7,287.7	2,595.70	35.6%	1,359.30	18.7%	3,332.70	45.7%
2004	7,655.4	2,835.30	37.0%	1,328.40	17.4%	3,491.70	45.6%
2005	8,673.7	3,195.40	36.8%	1,522.20	17.5%	3,956.10	45.6%
2006	9,274.7	3,361.60	36.2%	1,682.80	18.1%	4,230.30	45.6%
2007	10,382.6	3,762.70	36.2%	1,884.40	18.1%	4,735.50	45.6%
2008	12,469.5	4,306.60	34.5%	2,475.50	19.9%	5,687.40	45.6%
2009	12,985.1	4,484.70	34.5%	2,577.80	19.9%	5,922.60	45.6%
2010	13,475.4	4,690.70	34.8%	2,638.50	19.6%	6,146.20	45.6%
2011	15,127.5	5,265.80	34.8%	2,962.00	19.6%	6,899.70	45.6%
Total	124,184.10	45,291.00	36.5%	22,208.30	17.9%	56,684.80	45.6%

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1998-2011.

Desde su origen, el FAM se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo con las asignaciones y reglas del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; el monto del fondo se determina anualmente utilizando como base referencial el 0.814% de la estimación que de la Recaudación Federal Participable se realice para los efectos del Presupuesto, con base en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio correspondiente.

De 1998 a 2011, el FAM representó el 3.5% del total de los fondos del Ramo General 33, con un incremento real de 4.1% a precios de 2011; el rubro de Infraestructura Educativa Superior fue el de mayor aumento, con el 10.5%; sin embargo, el concepto de Asistencia Social, a pesar de obtener la mayor participación, sólo ha crecido 4.2%.

El incremento de los recursos en infraestructura educativa, se debió a que el Gobierno Federal impulsó la inversión en infraestructura, equipamiento, ampliación, mantenimiento y acondicionamiento de los espacios educativos, en coordinación con los gobiernos estatales y la participación de los padres de familia, así como de las comunidades en las acciones de conservación y mantenimiento de los espacios escolares. Lo anterior se realizó bajo criterios de equidad entre las regiones más rezagadas y las que han alcanzado mayor desarrollo.

En 2011, los recursos del FAM fueron enviados mediante la Tesorería de la Federación, a las Secretarías de Finanzas o su equivalente en las entidades federativas y, a su vez, dichas secretarías los transfirieron a cada sistema estatal de desarrollo integral para la familia (DIF), así como a los organismos descentralizados en los estados responsables de la construcción de escuelas en nivel básico, para el caso de la Infraestructura Educativa Superior en su modalidad universitaria, las universidades la realizarán directamente.

En este año, los estados más beneficiados con recursos del fondo fueron México, Veracruz, Chiapas, Puebla, Oaxaca, Jalisco, Guerrero, Guanajuato y Chihuahua con más del 50.0%; por otro lado Nayarit, Aguascalientes, Tlaxcala, Colima y Baja California Sur sólo obtuvieron el 1.5%. El Distrito Federal, no se consideró pues carece de la asignación de recursos del componente de infraestructura educativa, a pesar de situarse dentro de los primeros 10 estados que perciben más recursos para asistencia social.

Es importante señalar que aun cuando el FAM no contribuye directamente con recursos destinados a los municipios, sí los beneficia; ya que los gobiernos estatales asignan una parte del fondo para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el cual se aplica en programas para el otorgamiento de desayunos escolares, atención de menores de cinco años en riesgo no escolarizado, apoyo alimentario a sujetos vulnerables y a familias en desamparo en los estados.

3. Enfoque de la Fiscalización al FAM

3.1 *Objetivo de la Auditoría*

Fiscalizar la gestión de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, mediante el fondo, de conformidad con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, con la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como el cumplimiento de metas y objetivos.

3.2 *Criterios de Selección*

La auditoría practicada al Fondo de Aportaciones Múltiples, se seleccionó por mandato de la H. Cámara de Diputados, y en cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

Asimismo, se seleccionó con base en los criterios generales y particulares establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la planeación específica, utilizada en la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, considerando la importancia, pertinencia y factibilidad de su realización; adicionalmente, en el caso de los estados de Colima,¹ Hidalgo, Jalisco y Tabasco, se realizó para atender las solicitudes formuladas por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, derivadas de puntos de acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados o de la propia Comisión.

3.3 *Alcance de la Fiscalización*

En 2011, los recursos asignados al FAM en el país ascendieron a 15 mil 127.5 millones de pesos. La ASF realizó directamente 16 auditorías en los estados de Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; el monto transferido al fondo (universo seleccionado) en estos estados fue de 10 mil 065.8 millones de pesos, y la muestra auditada, de 6 mil 792.5 millones de pesos, lo que representó el 67.5%.

El universo seleccionado significó el 66.5% del monto total aprobado del fondo en todo el territorio nacional y la muestra auditada, el 44.9%.

¹La auditoría de Colima fue solicitada a la EFSL, por lo que no se analiza en este documento.

3.4 Marco Legal

La transferencia de los recursos del FAM a las entidades federativas, así como su administración, ejercicio y aplicación, se debe realizar de conformidad con las disposiciones jurídicas que la sustentan, entre las que se encuentran las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Asistencia Social.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal 2011, de los recursos correspondientes a los ramos generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2011, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones Múltiples en sus componentes de Infraestructura Educativa Básica y Superior.
- Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (21-01-2008).
- Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los Recursos Federales transferidos a las entidades federativas (25-02-2008).
- Otras disposiciones locales de carácter general o específico.

4. Resultados de la Fiscalización al FAM

4.1 Evaluación del Control Interno

Con la finalidad de tener un mayor conocimiento de la existencia y suficiencia de los controles relacionados con el uso eficaz y eficiente de los recursos del fondo, la elaboración de información financiera confiable y el cumplimiento del marco jurídico correspondiente, se aplicaron cuestionarios de control interno a los servidores públicos responsables de los procesos respectivos en las 16 entidades federativas fiscalizadas, cuyas respuestas fueron valoradas durante los trabajos de las auditorías, y se obtuvieron los resultados siguientes:

- El control interno en los estados de Oaxaca y Michoacán es deficiente, en virtud de que el entorno de control limitó la eficacia de los sistemas; se observó que la supervisión no fue constante para facilitar la prevención; algunas actividades de control no apoyan el cumplimiento de los objetivos, además de que no existe información y comunicación oportuna y relevante, por lo que es necesario establecer y fortalecer las políticas y procedimientos de control para asegurar la eficacia de las acciones identificadas para abordar los riesgos y lograr los objetivos.
- En Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, el sistema de control interno para la operación del fondo fue regular, debido a que se observaron algunas debilidades relacionadas con la eficiencia y eficacia de las operaciones, la confiabilidad de la información financiera y el cumplimiento de las disposiciones aplicables que propiciaron sólo la atención parcial de los objetivos del fondo.
- La evaluación del control interno realizada en el Estado de México, Nuevo León, Puebla y Yucatán resultó satisfactoria, ya que en general el entorno de trabajo es adecuado, se cuenta con políticas y procedimientos que coadyuvan a que las acciones identificadas para abordar los riesgos, se realizan con eficacia, se cuenta con información suficiente para administrar y controlar las operaciones, y se observa una supervisión importante de los procesos, lo que apoya el manejo y aplicación de los recursos del fondo y el cumplimiento de los objetivos.

4.2 Transferencia y Control de Recursos

De los resultados de las auditorías practicadas en las entidades fiscalizadas, se desprendió lo siguiente:

- En 4 de 16 entidades fiscalizadas, que representan el 25.0% del total, se encontraron irregularidades por 558.0 millones de pesos, relacionadas con la transferencia de recursos del fondo hacia cuentas en las que se dispone de otro tipo de recursos, asimismo, los rendimientos financieros generados en la cuenta del fondo no se transfirieron a las instancias ejecutoras.
- Las secretarías de finanzas o sus equivalentes en las 16 entidades fiscalizadas abrieron una cuenta bancaria productiva específica para el fondo o por componente para la recepción y administración de los recursos del fondo y sus rendimientos financieros, en la cual no se incorporaron remanentes de otros ejercicios, ni aportaciones realizadas por beneficiarios para obras y acciones, y no se transfirieron recursos entre fondos.
- En los estados de Hidalgo, Jalisco, Michoacán y Puebla, no se instrumentaron las medidas necesarias para agilizar la entrega de los recursos del fondo a las instancias ejecutoras.
- Las secretarías de finanzas, o su equivalente en Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, México, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, transfirieron oportunamente los recursos del FAM o, en su defecto, pagaron ágilmente a los contratistas, proveedores y prestadores de servicios a nombre y cargo de las instancias ejecutoras del fondo (DIF-Estatal, Instituto de infraestructura física y Universidades).
- En Jalisco no se transfirieron a las instancias ejecutoras del fondo los rendimientos financieros obtenidos en la cuenta por 1.3 millones de pesos.
- En Nuevo León, Tabasco y Veracruz se transfirieron recursos hacia cuentas en las que se dispone de otro tipo de recursos por 8.4, 98.0 y 450.3 millones de pesos, respectivamente.

4.3 Registro e Información Financiera de las Operaciones

- En 15 Entidades Federativas se cuenta con registros contables específicos actualizados, identificados y controlados, y con la documentación original comprobatoria del gasto que cumple con las disposiciones fiscales vigentes, sólo en el estado de Puebla el Comité Administrador Poblano para la Construcción de

Espacios Educativos no presentó los registros contables específicos de las erogaciones de infraestructura educativa.

- En los estados de Campeche, Chiapas, Hidalgo, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, la documentación comprobatoria del gasto se canceló con la leyenda “Operado”, o como se estableció en las disposiciones locales, y se identificó con el nombre del fondo.
- Las cifras reportadas en la información integrada en los diferentes estados contables y presupuestarios formulados sobre los recursos del fondo en los estados de Campeche, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, coinciden y se registraron de conformidad con la normativa.

4.4 Ejercicio y Destino de los recursos

En el análisis de este rubro, y en los resultados de las auditorías practicadas en las entidades fiscalizadas, se observó lo siguiente:

- En 12 de 16 entidades fiscalizadas, que representan el 75.0% del total, se encontraron irregularidades por 591.2 millones de pesos, relacionadas con la aplicación de los recursos del fondo en fines distintos a los expresamente previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.
- Con el análisis de los recursos ejercidos del fondo al 31 de diciembre de 2011, se determinaron subejercicios en las 16 entidades fiscalizadas, 37.6% del total; Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Tamaulipas ejercieron recursos inferiores al 50.0%; Michoacán sólo ejerció el 33.9% de los recursos; Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, México, Nuevo León, Veracruz, Yucatán y Zacatecas rebasaron el 50.0%, sin que entidad alguna ejerciera la totalidad de los recursos ministrados, lo que originó principalmente el incumplimiento de las metas y objetivos del fondo.
- Conviene destacar que al 31 de diciembre del 2011 y a las diferentes fechas de cierre de las auditorías, los subejercicios se situaron en 37.6% y 26.5%, respectivamente. En los componentes de Infraestructura Educativa Básica y Superior este problema se originó principalmente por la deficiente planeación, programación y ejecución de las obras.

Fondo de Aportaciones Múltiples					
Subejercicio de los recursos en el ejercicio fiscal 2011					
Miles de pesos					
Entidad Federativa	Importe Asignado	Ejercido al 31 de diciembre 2011	Subejercicio %	Ejercido a la fecha de la revisión	Subejercicio %
Campeche	221,734.8	183,658.3	17.2	209,860.2	5.4
Chiapas	964,065.4	782,037.1	18.9	782,037.1	18.9
Guanajuato	635,706.4	249,425.2	60.8	427,950.3	32.7
Guerrero	649,778.9	541,146.6	16.7	590,728.7	9.1
Hidalgo	470,590.4	212,679.1	54.8	279,753.7	40.6
Jalisco	711,063.5	552,617.9	22.3	624,295.8	12.2
México	1,322,954.0	924,013.1	30.2	929,144.1	29.8
Michoacán	565,011.6	191,501.1	66.1	191,501.1	66.1
Nuevo León	474,360.1	307,276.1	35.2	364,223.8	23.2
Oaxaca	711,116.1	375,810.0	47.2	537,431.2	24.4
Puebla	821,122.3	338,682.5	58.8	716,164.0	12.8
Tabasco	417,720.9	384,970.6	7.8	384,970.6	7.8
Tamaulipas	466,808.2	214,610.0	54.0	270,055.1	42.1
Veracruz	991,630.1	532,123.0	46.3	541,329.2	45.4
Yucatán	381,149.9	288,105.9	24.4	309,554.8	18.8
Zacatecas	260,974.8	198,405.6	24.0	242,482.4	7.1
Total	10,065,787.4	6,277,062.1	37.6	7,401,482.1	26.5

FUENTE: Información proporcionada por las entidades federativas al 31 de diciembre de 2011 y a la fecha de la revisión.

4.5 Transparencia del Ejercicio de los Recursos

Los resultados obtenidos en las entidades fiscalizadas son los siguientes:

- Los estados de Campeche, Jalisco, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas informaron trimestralmente sobre el ejercicio, el destino y los resultados obtenidos respecto de los recursos del fondo, y los publicaron en sus órganos locales oficiales de difusión y en su página de Internet.
- En Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, se informaron de forma pormenorizada los avances físicos de las obras y acciones respectivas, así como la diferencia entre los recursos transferidos y los erogados.
- Sólo en Campeche y Tabasco, la información trimestral remitida a la SHCP tiene la calidad y congruencia requerida.
- En Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, las secretarías de finanzas o similares informaron a los órganos de

control y fiscalización locales y federales sobre la cuenta bancaria específica en la que recibieron y administraron los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples para el ejercicio fiscal 2011.

4.6 Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

Del análisis de este rubro y de los resultados de las auditorías practicadas en las entidades fiscalizadas, se desprendió de manera general lo siguiente:

- Las entidades federativas de Campeche, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, México, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas cuentan con un Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, donde se identifican los proyectos y programas de operación por financiarse con los recursos del FAM y están debidamente autorizados por la entidad facultada.
- Los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas cumplieron con los procedimientos correspondientes a las modalidades de adjudicación, de acuerdo con los rangos establecidos en su legislación local, lo que coadyuvó a la transparencia de las operaciones.
- En las 16 entidades federativas, los proveedores y prestadores de servicio contratados por las instancias ejecutoras cumplieron con las condiciones contractuales pactadas, sin embargo, se determinaron casos de incumplimiento que representaron penas convencionales y otro tipo de irregularidades.
- En los 16 estados fiscalizados, los desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social, se otorgaron a población en condiciones de pobreza extrema y población en desamparo.

4.7 Obras Públicas y Servicios

En el análisis de este rubro, en los resultados de las auditorías practicadas en las entidades fiscalizadas, se observó de manera general lo siguiente:

- En 9 de las 16 entidades fiscalizadas, que representan el 56.3% del total, se encontraron irregularidades por 12.0 millones de pesos, relacionadas con la aplicación de los recursos en la contratación y ejecución de las obras y servicios relacionados con las mismas, con cargo en los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples.

- En los estados de Hidalgo, Jalisco y Nuevo León, las adjudicaciones de varios de los contratos celebrados no garantizaron las mejores condiciones para las entidades.
- De los 16 estados, sólo el estado de Jalisco careció del Programa Anual de Obra autorizado.
- En 15 de los 16 estados fiscalizados, todas las obras ejecutadas están debidamente formalizadas mediante contratos que contienen los requisitos mínimos establecidos en la legislación local y cuentan con las garantías de cumplimiento y anticipo otorgados a excepción del estado de Jalisco.
- En 12 de los 16 estados fiscalizados, las obras se ejecutaron de acuerdo con los plazos y montos pactados y, en caso de modificaciones, éstas se encuentran debidamente justificadas y formalizadas con sus convenios respectivos, además, en caso de atrasos se aplicaron las penas convencionales y sanciones correspondientes, con excepción de los estados de Chiapas, Michoacán, Tamaulipas y Veracruz.
- En 12 de los 16 estados examinados los pagos están soportados en las estimaciones respectivas, números generadores y precios unitarios; asimismo, los conceptos extraordinarios y volúmenes excedentes están justificados y autorizados, y se amortizaron los anticipos otorgados en las estimaciones correspondientes, a excepción de los estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Zacatecas.
- En todos los estados auditados, las obras se ejecutaron conforme a las especificaciones de proyecto y los volúmenes de obra ejecutados corresponden con lo pagado.

4.8 Impacto, Eficiencia, Eficacia y Cumplimiento de los Objetivos del Fondo

La evaluación de algunos indicadores del impacto y cumplimiento de objetivos del FAM, su eficiencia en la aplicación de los recursos y la eficacia en el cumplimiento de sus metas permitieron un análisis más completo en las revisiones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación a los 16 gobiernos estatales, de los cuales se obtuvieron los resultados siguientes:

- En México, la demanda de asistencia social se asocia a la población que se encuentra en condiciones de pobreza y desamparo; por ello, el Gobierno Federal transfiere recursos a las entidades federativas mediante el FAM. Estos recursos se entregan mediante la Tesorería de la Federación a las Secretarías de Finanzas estatales, o su equivalente, las cuales, a su vez, los transfieren a los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

- En 2011, los DIF estatales recibieron 4 mil 931.1 millones de pesos y sus principales fuentes de financiamiento fueron las transferencias realizadas por el Gobierno Federal mediante el FAM, en su vertiente de asistencia social, las del DIF Nacional y el gasto estatal. Lo anterior se realizó con el fin de contribuir a superar la condición de vulnerabilidad alimentaria de la población mexicana.
- Los recursos del FAM en este componente significaron en promedio cerca del 47.0% del total del presupuesto del DIF y los estados de Guerrero, Jalisco, Puebla y Tabasco aportaron más del 60.0% a este rubro; en tanto que Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz se situaron por debajo del promedio.
- Los 16 estados fiscalizados obtuvieron más de 4 mil 900.0 millones de pesos de Asistencia Social del FAM; y en promedio ejercieron el 85.5%, al 31 de diciembre de 2011; sólo los estados de Campeche, Guerrero, Tamaulipas y Zacatecas ejercieron todos los recursos; en tanto que Guanajuato, Michoacán y Puebla ocuparon niveles inferiores al 61.0%. Aunado a lo anterior, 4 estados ejercieron recursos en fines distintos a los establecidos, principalmente en los conceptos de becas, triciclos de carga, pantallas planas de televisión, grabadoras, reproductores de DVD, y equipamiento para otros programas. De lo anterior, se desprende que los DIF estatales no cumplieron con oportunidad y eficacia los programas de inversión del fondo, ni con las metas establecidas en sus programas anuales de trabajo correspondientes al ejercicio fiscal 2011, lo que repercute directamente en la atención y calidad de los servicios prestados a la población objetivo.
- Una de las acciones de asistencia social que los estados cubrieron con los recursos del fondo fue el otorgamiento de desayunos escolares a 3.5 millones de alumnos en educación básica, distribuidos en su mayoría –más del 59.0%– en municipios con alto índice de pobreza alimentaria.² Los desayunos escolares, en este año se integraron por 289.1 millones de raciones calientes y 363.9 millones de raciones frías, estas últimas representaron en promedio más del 55.0% del total de desayunos entregados. A pesar de esto, Campeche, Tabasco y Tamaulipas no consideraron estas raciones para entregarlas a su población; en tanto que los estados de Guanajuato y Nuevo León no entregaron desayunos calientes; se debe destacar que Oaxaca no otorgó desayunos calientes ni fríos, debido a que los productos son entregados a las localidades donde existen cocinas comunitarias³ para la atención de los niños de preescolar, primaria, adultos mayores y mujeres en periodo de lactancia.

² De acuerdo con el CONEVAL es la población que no cuenta con la capacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible.

³ Espacio de participación social para el desarrollo humano y comunitario, con la finalidad de mejorar las condiciones de nutrición y salud, calidad de vida y del ejercicio de los derechos humanos, para las personas en situación de pobreza multidimensional extrema, vulnerabilidad o riesgo nutricional del Estado de Oaxaca.

4.9 Recurrencia de Irregularidades

Debido a las recomendaciones y sugerencias de la H. Cámara de Diputados, la ASF ha impulsado la generación de mecanismos, para que las revisiones tengan un alcance mayor en la verificación de la gestión del gasto público en los tres órdenes de gobierno, y se puedan aportar elementos más sólidos y consistentes para la toma de decisiones, tanto en la vertiente normativa como ejecutiva, a fin de limitar el número de observaciones que cada año se determinan en las auditorías de los recursos públicos.

Las causas de la recurrencia de observaciones son diversas; dependen tanto del diseño operativo de los fondos y programas, de la normativa que los regula, como de la calidad en la gestión de los recursos y de la insuficiencia de los mecanismos de control, vigilancia y supervisión de las operaciones, entre otras.

Asimismo, incide la debilidad de las finanzas públicas de los estados, lo cual origina que los ejecutores del gasto transfieran recursos para propósitos distintos a los objetivos y destinos de los fondos y programas establecidos en la legislación.

En ese contexto, respecto del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) del Ramo General 33, se aprecia la recurrencia de observaciones determinadas en la gestión del fondo. Sin duda, como resultado de la aplicación de dichos mecanismos, se perciben con mayor precisión algunas mejoras registradas en los últimos años; sin embargo, aún existen debilidades importantes que las dependencias responsables deben atender.

El análisis de la recurrencia de las observaciones del fondo profundiza en la labor proactiva de la ASF, ya que la detección de áreas de oportunidad abre una pauta para mejorar su gestión y potenciar los resultados e impactos de estos recursos federales transferidos a los gobiernos estatales.

En la actualidad, uno de los temas de mayor interés para los legisladores federales es la información relativa a la recurrencia de las observaciones que la ASF emite año tras año, debido a un problema estructural relacionado con un marco legal inadecuado y con la ausencia de una cultura sólida de control interno en la administración, ejercicio y aplicación de los recursos del fondo.

De ahí que la fiscalización superior debe trascender a la emisión de observaciones e identificación de recurrencia de irregularidades para generar propuestas de mejora reales en la aplicación de los presupuestos asignados a los estados.

Por lo anterior, la ASF elaboró un catálogo y estableció una base de datos para registrar la recurrencia de las principales irregularidades determinadas; un resumen de lo observado se muestra en el cuadro siguiente:

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)									
Recurrencias 2009-2011									
(Miles de Pesos)									
No.	Tipo	2009		2010		2011		TOTAL	
		Estados	%	Estados	%	Estados	%	Estados	%
1	No se realizan evaluaciones de desempeño, ni se acuerdan medidas de mejora continua.	17	100.0	16	100.0	16	100.0	49	100
2	Subejercicio de recursos.	17	100.0	15	93.8	16	100.0	48	98
3	Recursos del fondo aplicados en fines distintos o se desconoce su destino.	15	88.2	15	93.8	12	75.0	42	85.7
4	Penas convencionales no aplicadas.	8	47.1	8	50.0	5	31.3	21	42.9
5	Recursos o rendimientos financieros no transferidos a las instancias ejecutoras o extemporaneidad en la entrega.	6	35.3	6	37.5	1	6.3	13	26.5
6	Falta de amortización de anticipos.	3	17.6	3	18.8	4	25.0	10	20.4
7	Recuperación de penas convencionales no depositadas en la cuenta del FAM.	1	5.9	0	0.0	1	6.3	2	4.1
Total de Estados Fiscalizados		17		16		16		49	

FUENTE: Informes sobre el Cumplimiento del Mandato establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2009, 2010 y 2011.

Del cuadro anterior se desprende que las irregularidades con más del 85.0% de recurrencia en las observaciones son la falta de evaluaciones de desempeño y las medidas de mejora continua, los subejercicios de los recursos y la aplicación de los recursos en fines distintos o el desconocimiento de su destino.

Es importante destacar que aun cuando en 2009 y 2010 las penas convencionales no se aplicaron en casi la mitad de las entidades fiscalizadas, para 2011 disminuyó considerablemente a sólo dos estados; una situación similar se presentó en los recursos o rendimientos financieros no transferidos a las instancias ejecutoras o entregados extemporáneamente.

5. Conclusiones Generales

Después del análisis de los resultados de la fiscalización realizada por la Auditoría Superior de la Federación al Fondo de Aportaciones Múltiples, se concluye lo siguiente:

- Con base en el análisis al Informe que turnó la Auditoría Superior de la Federación a la Cámara de Diputados, se constata que al igual que ocurre con otros fondos del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, las entidades federativas del país desaprovechan significativamente las potencialidades que ofrece un uso oportuno y eficiente de los recursos asignados y revelan irregularidades muy importantes en su aplicación.
- No obstante los beneficios que se han reportado en el componente de Asistencia Social del fondo a las entidades federativas, aún falta mayor nivel en la calidad de su gestión, así como una mejora en su operación, ya que no han disminuido las carencias locales y regionales que existen en la población.
- En el componente de infraestructura educativa de los niveles básica y superior, no existe un mecanismo regulado de definición de las obras o acciones por programar con los recursos del FAM, como resultado de la falta de coordinación entre las secretarías de Finanzas y de Educación Estatales con la Secretaría de Educación Pública, ya que en la mayoría de los casos no se tienen identificados los proyectos autorizados ni el programa de inversión formalizado, por lo que se incumple con los requerimientos de atención y la priorización de las obras y acciones por financiar con estos recursos.
- En la mayoría de las entidades federativas se registran debilidades en los controles del fondo o inexistencia de éstos para mejorar la gestión, por lo que se deben generar actividades de control para fortalecer los procesos operativos, administrativos y contables.
- La distribución y calendarización de los recursos de los componentes de Infraestructura Educativa se publican en mayo, lo que origina subejercicios e incumplimientos de los objetivos y metas establecidos en este concepto, por lo que es necesario que los recursos se entreguen a las entidades federativas al inicio del ejercicio.
- No obstante que la Ley de Coordinación Fiscal estableció que a partir del 1 de enero de 2010, se incluirían en el destino los recursos de Infraestructura Educativa para el nivel Medio Superior, para los ejercicios 2010 y 2011 no se asignaron recursos para este nivel.

- En cuanto a los registros y la información financiera, éstos son insuficientes y en ocasiones erróneos, además de existir diferencias entre los reportes e informes generados, debido principalmente a la falta de supervisión, a sistemas poco efectivos de control interno y a la falta de conciliaciones permanentes de las cifras del fondo.
- En términos generales, se carece de una normativa local que fortalezca la entrega ágil de los recursos del fondo a las instancias ejecutoras, y que establezca una calendarización para su transferencia.
- No se establece que los recursos se orienten exclusivamente al beneficio de grupos de población en pobreza extrema y desamparo, para lo cual es conveniente definir indicadores y características mínimas que la población debe presentar para ser considerada beneficiaria con las acciones del FAM, condiciones que deberán ser verificadas en el proceso de selección de las acciones y en la integración de sus programas de inversión.
- La cobertura y particularidad de los proyectos de “asistencia social” atendidos con recursos del fondo debe estar definida claramente para evitar discrecionalidad en su aplicación e inversiones que no cumplan con sus objetivos.
- Los DIF municipales no llevan un control de beneficiarios, de expedientes, ni un registro para atender las peticiones, recibir y entregar los insumos de cada programa, realizar visitas a las localidades para la promoción y seguimiento de los programas sociales, y tampoco tiene el personal suficiente para verificar en campo la entrega de los apoyos, lo que puede ocasionar discrecionalidad en la asignación de los apoyos.
- El financiamiento de gastos indirectos de las obras ejecutadas con recursos del fondo en conceptos de: estudios, proyectos, fletes, supervisión, asesorías y dictámenes, obedece principalmente al desconocimiento de la normativa por parte de las instancias ejecutoras, ya que la Ley de Coordinación Fiscal no establece que se deban aplicar recursos del FAM en estos conceptos.
- No obstante que el portal aplicativo de la SHCP incluye los apartados para registrar de manera trimestral la información cualitativa y cuantitativa respecto de la aplicación y avance de los recursos del fondo, la información reportada por las entidades federativas en general presenta inconsistencias, lo que limita la transparencia y rendición de cuentas.
- En los estados fiscalizados, principalmente en los componentes de Infraestructura Educativa, se presentaron desfases (subejercicios) en el ejercicio de los recursos, lo que originó que éste se iguale con el del siguiente, dando

lugar a un círculo vicioso que retroalimenta el atraso en la aplicación del fondo, lo que genera un efecto negativo en la población objetivo del fondo, al posponer sus beneficios y afectar la transparencia en su gestión.

- La disponibilidad de recursos que las cuentas bancarias del fondo reportan al final del ejercicio, como resultado de los subejercicios, se debe entre otros aspectos a la falta de una reglamentación sobre la anualidad en la aplicación del gasto, que origina desfases relevantes en la ejecución de la obra pública con el respectivo incremento en el costo de ésta; por lo que es necesario precisar en la normativa su aplicación durante el ejercicio fiscal correspondiente, y así evitar la conformación de áreas de opacidad y discrecionalidad.
- A pesar de haber establecido acciones para mejorar el proceso de rendición de cuentas en los estados, en relación con los recursos del fondo, éstas no han sido suficientes, ya que la información sobre su ejercicio, destino y resultados no se presenta con oportunidad, congruencia y calidad que se requiere; además, la falta de evaluaciones con base en un sistema de indicadores no permite medir la eficacia en la aplicación del gasto y la eficiencia operativa del fondo.
- De acuerdo con los resultados obtenidos, se puede considerar que los propósitos del Fondo de Aportaciones Múltiples en la mayoría de las entidades federativas se cumplieron parcialmente, debido, entre otros conceptos, a los subejercicios que se presentan principalmente en los componentes de Infraestructura Educativa Básica y Superior, que en promedio fueron del 37.5%, y en menor medida por la incorrecta e insuficiente aplicación de la normativa que regula el fondo, así como por la divergencia de criterios utilizados en la interpretación de la Ley de Asistencia Social, aspectos que además propician que se destinen recursos en conceptos no establecidos en la normativa.