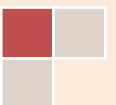


# **Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011**

## **Conclusiones y Recomendaciones para la Auditoría Superior de la Federación**



---

*H. CÁMARA DE DIPUTADOS*

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

**Presidente**

Dip. José Luis Muñoz Soria (PRD)

**Secretarios**

Dip. Kamel Athie Flores (PRI)  
Dip. Manuel Añorve Baños (PRI)  
Dip. Socorro de la Luz Quintana León (PRI)  
Dip. Lourdes Eulalia Quiñones Canales (PRI)  
Dip. Julio Cesar Lorenzini Rangel (PAN)  
Dip. Elizabeth Oswelia Yáñez Robles (PAN)  
Dip. Alfa Eliana González Magallanes (PRD)  
Dip. Carlos Octavio Castellanos Mijares (PVEM)  
Dip. Ricardo Monreal Ávila (MC)  
Dip. Lucila Garfias Gutiérrez (NA)

**Integrantes**

Dip. Rubén Acosta Montoya (PVEM)  
Dip. Marcos Aguilar Vega (PAN)  
Dip. Alfredo Anaya Gudiño (PRI)  
Dip. Elsa Patricia Araujo de la Torre (PRI)  
Dip. Victor Manuel Bautista López (PRD)  
Dip. José Alberto Benavides Castañeda (PT)  
Dip. Minerva Castillo Rodríguez (PRI)  
Dip. Verónica García Reyes (PRD)  
Dip. Mariana Dunyaska García Rojas (PAN)  
Dip. Gerardo Xavier Hernández Tapia (PRI)  
Dip. José Martín López Cisneros (PAN)  
Dip. Javier López Zavala (PRI)  
Dip. José Sergio Manzur Quiroga (PRI)  
Dip. José Luis Márquez Martínez (PRI)  
Dip. Heberto Neblina Vega (PAN)  
Dip. Pedro Porras Pérez (PRD)  
Dip. Lizbeth Eugenia Rosas Montero (PRD)  
Dip. Martha Leticia Sosa Govea (PAN)  
Dip. Carlos Sánchez Romero (PRI)

---

## Contenido

PRESENTACIÓN .....	5
<b>1. DATOS BÁSICOS DEL INFORME DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2011 .....</b>	<b>7</b>
1.1 Auditorías practicadas .....	7
1.2 Observaciones-Acciones Promovidas.....	9
1.3 Recurrencia de Irregularidades.....	10
1.4 Dictámenes emitidos por la ASF .....	12
1.5 Recuperaciones Operadas al 31 de diciembre de 2012 .....	12
1.6 Atención a Solicitudes y Puntos de Acuerdo de la Comisión de Vigilancia .....	13
1.7 Observancia de Ordenamientos Legales.....	13
1.8 Observancia de Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.....	14
1.9 Debilidades, Riesgos y Oportunidades de Mejora en la APF.....	15
1.10 Conclusiones de la ASF sobre la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011 .....	20
1.10.1 Función Hacendaria .....	20
1.10.2 Otras Funciones de Gobierno.....	23
1.10.3 Funciones de Desarrollo Social.....	24
1.10.4 Funciones de Desarrollo Económico .....	27
1.10.5 Gasto Federalizado .....	29
1.11 Sugerencias de la ASF a la H. Cámara de Diputados .....	31
<b>2. CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA Y RECOMENDACIONES PARA LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.....</b>	<b>35</b>
2.1 Sobre la Presentación del Informe a la H. Cámara de Diputados .....	37
2.2 Sobre la Observancia de los Preceptos Legales .....	37
2.3 Sobre los Alcances de la Fiscalización Superior.....	38
2.4 Sobre la Estructura y Contenido del Informe .....	40
2.5 Sobre la Atención a las Recomendaciones de la CVASF derivadas del análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.....	42
2.6 Sobre las modificaciones del PAAF y el Informe del Resultado.....	43
2.7 Sobre la Evaluación del Enfoque de la Fiscalización Superior.....	46
2.8 Mesas de Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior 2011.....	56
2.8.1 Sector Hacendario y otras Funciones de Gobierno .....	57
2.8.2 Funciones de Desarrollo Social.....	67
2.8.3 Gasto Federalizado .....	71
2.8.4 Funciones de Desarrollo Económico .....	75
2.9 Reunión de Trabajo para la Integración de Conclusiones y Recomendaciones .....	80
<b>3. AGENDA PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR .....</b>	<b>83</b>
3.1 Temas de Interés para consideración de la ASF en sus Programas de Auditorías .....	83
3.2 Propuesta de Auditorías, Estudios y Evaluaciones.....	98
3.2.1 Propuestas de auditorías .....	98
3.2.2 Sugerencias de estudios.....	102
3.2.3 Propuestas de Evaluaciones de Políticas .....	103
3.3 Áreas de Oportunidad Legislativa.....	105



## PRESENTACIÓN

En cumplimiento de lo que establecen los artículos 34, 35, y 77 fracción VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, presenta las Conclusiones del Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, así como algunas recomendaciones para fortalecer el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la identificación de áreas de oportunidad legislativa.

Con este documento, la CVASF deja constancia del cumplimiento de su atribución de Ley de evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación en el contexto de la revisión de la Cuenta Pública 2011. De igual manera, promueve la difusión de los resultados de la fiscalización y contribuye a su fortalecimiento, en beneficio del uso eficiente y honesto de los recursos públicos.

En la integración de este documento se consideraron los trabajos realizados durante los meses de febrero, marzo y abril de 2013, contenidos en seis cuadernos de análisis preparados por la Unidad de Evaluación y Control (UEC); cuatro mesas de análisis en las que participaron diputados integrantes de la Comisión, presididas por las Subcomisiones que se constituyeron para el mejor desarrollo de los trabajos, la intervención de personal de la ASF y de la UEC, y de invitados diversos de la Cámara de Diputados; así como una reunión de trabajo CVASF-UEC para recibir aportaciones que permitieran integrar conclusiones y definir recomendaciones.

El documento consta de tres apartados. El primero de ellos, expone un resumen del contenido del Informe, objeto de análisis de esta Comisión, refiriendo datos básicos de las auditorías, las valoraciones de la ASF respecto de la atención de los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental, el cumplimiento de los ordenamientos legales y normativos, la recurrencia de irregularidades; las debilidades, riesgos y oportunidades de mejora en la Administración Pública Federal, y las sugerencias de la ASF para la Cámara de Diputados.

El segundo apartado presenta las conclusiones derivadas del análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, así como las recomendaciones que emite esta Comisión de Vigilancia para perfeccionar la labor que desarrolla la ASF. Se incluyen también 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.

Finalmente, en la tercera sección, se propone una agenda de temas y sugerencias de auditorías, estudios y evaluaciones de políticas públicas, para que la entidad de fiscalización superior de la Federación, en el marco de su autonomía técnica y de gestión, las valore y, en su caso, las considere en la integración de sus próximos programas de auditoría. Asimismo, se incorpora, como cada año, un catálogo de áreas de oportunidad legislativa, que se integró a partir de los resultados del análisis y de la intervención de los diputados integrantes de la Comisión en las mesas temáticas.



## 1. DATOS BÁSICOS DEL INFORME DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2011

### 1.1 Auditorías practicadas

Durante la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) practicó 1 mil 111 auditorías, sobre una muestra equivalente al 31.7% de los ingresos del sector público y el 19.9% del gasto neto total. Del total de auditorías, 610 fueron financieras y de cumplimiento (54.9%), 295 de desempeño (26.6%),<sup>1</sup> 141 de inversiones físicas (12.7%), 54 especiales (4.9%), y 11 forenses (1.0%).<sup>2</sup>

AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA ASF EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2009-2011											
Grupo/Tipo	Auditorías 2009			Var % 2009/2008	Auditorías 2010			Var % 2010/2009	Auditorías 2011		
	Realizadas	(%)			Realizadas	(%)			Realizadas	(%)	
<b>Total</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>1,111</b>	<b>100.0</b>	<b>7.8</b>		
<b>Desempeño</b> <sup>1/</sup>	191	20.2	-16.2	205	19.9	7.3	295	26.6	43.9		
<b>Regularidad:</b>	<b>708</b>	<b>74.9</b>	<b>2.2</b>	<b>780</b>	<b>75.7</b>	<b>10.2</b>	<b>762</b>	<b>68.6</b>	<b>-2.3</b>		
Financieras y de Cumplimiento	567	60.0	0.5	626	60.7	10.4	610	54.9	-2.6		
Inversiones Físicas	134	14.2	5.5	143	13.9	6.7	141	12.7	-1.4		
Forenses	7	0.7		11	1.1	57.1	11	1.0	0.0		
<b>Especiales</b>	<b>40</b>	<b>4.2</b>	<b>-35.5</b>	<b>44</b>	<b>4.3</b>	<b>10.0</b>	<b>54</b>	<b>4.9</b>	<b>22.7</b>		
<b>Situación Excepcional</b>	<b>6</b>	<b>0.6</b>	<b>200.0</b>	<b>2</b>	<b>0.2</b>	<b>-66.7</b>	<b>0.0</b>	<b>-100.0</b>			

<sup>1/</sup> En 2010 incluye 95 auditorías financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño. En 2011 incluye 193 auditorías financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño y ocho evaluaciones de políticas públicas.

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos del IRFSCP 2009-2011, ASF.

De las 1,111 auditorías practicadas, 471 correspondieron a entidades de la Administración Pública Federal (42.4%) y 640 a estados y municipios (57.6%).<sup>3</sup> De estas últimas, 62.0% corrió a cargo de la ASF y 38.0% fue realizado por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL).

La cobertura de la fiscalización abarcó 151 entes públicos, equivalentes a un 44.7% de un universo de 338 entes sujetos de fiscalización, los cuales incluyeron dos entidades del Poder Legislativo; dos entidades del Poder Judicial; 111 entidades del Poder Ejecutivo; cuatro órganos autónomos y los 31 estados y el gobierno del Distrito Federal. Adicionalmente se revisaron operaciones en 10 instituciones públicas de educación superior.

Dentro de los entes fiscalizados deben contabilizarse también 197 gobiernos municipales y 7 demarcaciones territoriales del DF, así como la práctica de 16 auditorías a otros entes, con lo que la fiscalización superior abarcó un total de 371 entes.

<sup>1</sup> Incluyen 193 auditorías financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño practicadas a entidades federativas y municipios y ocho evaluaciones de políticas públicas a las siguientes entidades: SHCP (1), SFP (1), SCT (1), SEMARNAT (1), CFE (1), SEP (2) y CNDPI (1).

<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> Incluye 4 auditorías practicadas a dependencias federales: 1 a la SHCP (sobre la transferencia de recursos del FR); 2 a la SEP (sobre la distribución de los recursos del FAEB y el FAETA a las entidades federativas; y 1 a la Secretaría de Salud (sobre los recursos del FASSA transferidos a las entidades federativas).

ENTIDADES FISCALIZADAS EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2011			
Sujetos de Auditoría	Universo	Revisado	% de Cobertura
<b>Total de Entidades Fiscalizadas</b>		<b>161</b>	
Instituciones Públicas de Educación Superior		10	
<b>Total de Entes Sujetos de Fiscalización</b>	<b>338</b>	<b>151</b>	<b>44.7</b>
Estados y Distrito Federal <sup>1/</sup>	32	32	100.0
<b>Subtotal <sup>2/</sup></b>	<b>306</b>	<b>119</b>	<b>38.9</b>
Poder Legislativo	2	2	100.0
Poder Judicial	3	2	66.7
Poder Ejecutivo:	295	111	37.6
Dependencias	21	19	90.5
Entidades Coordinadas Sectorialmente	178	55	30.9
Entidades No Coordinadas Sectorialmente	11	5	45.5
Órganos Desconcentrados	85	32	37.6
Órganos Autónomos	6	4	66.7

<sup>1/</sup> Además de los 32 gobiernos de las entidades federativas, la fiscalización superior incluyó 197 municipios y 7 demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

<sup>2/</sup> Adicionalmente a esas 119 entidades se revisaron al menos otras 16, con motivo de la práctica de auditorías con enfoque horizontal.

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos del IRFSCP 2011, ASF.

Por grupo funcional, la ASF practicó 84 auditorías al sector Hacienda y Crédito Público<sup>4</sup> (19 de desempeño, 34 financieras y de cumplimiento, 2 de inversiones físicas, 1 forense, y 28 especiales) abarcando 18 entidades fiscalizadas (incluyendo a Banxico, que por su naturaleza se agrupa en Órganos Autónomos). La entidad más auditada del sector fue la SHCP con 33 revisiones, seguida del Banobras (7), Banco de México (7), SAT (6), CNBV, y NAFIN, con 5 revisiones cada una, Financiera Rural y SAE con 4, Bansefi, Bancomext e IPAB con 2 cada una.

En otras funciones de Gobierno, donde se agrupan los poderes Legislativo, Judicial, y las dependencias de la administración centralizada vinculadas con dichas funciones, la ASF practicó 55 auditorías (15 de desempeño, 22 financieras y de cumplimiento, 11 de inversión física y 7 especiales). El sector más auditado en este grupo funcional fue el Sector de Seguridad Pública con 16 revisiones (2 de Desempeño y 14 de regularidad) mismas que representan el 29.1% del grupo funcional.

La ASF practicó 99 auditorías a 41 entes públicos vinculados con funciones de Desarrollo Social, que representaron el 8.9% del total de auditorías practicadas por la ASF. En este grupo funcional prevalecieron las auditorías de regularidad ya que contabilizaron 62 (43 financieras y de cumplimiento, 13 de inversiones físicas y seis forenses). También se practicaron 33 auditorías de desempeño y cuatro especiales. Dentro del grupo funcional, el sector más auditado fue Educación Pública con 36 revisiones (16 de desempeño y 20 de regularidad). Si a este sector se le incluyen las 10 auditorías a Instituciones Públicas de Educación Superior, el porcentaje se eleva a 46.5% del total. Las entidades más auditadas del grupo funcional fueron: SEP (18 revisiones) y el IMSS (12 revisiones).

<sup>4</sup> Se incluyen 75 auditorías al sector hacendario, la Evaluación de Política Pública de la Deuda, la auditoría sobre la transferencia y aplicación de los recursos del Fondo Regional y las siete auditorías aplicadas a Banco de México, organismo que corresponde en sentido estricto a Ramos Autónomos, en Funciones de Gobierno.



Por lo que corresponde a las dependencias y entidades vinculadas con Funciones de Desarrollo Económico, la ASF practicó 237 auditorías: 80 financieras y de cumplimiento, 103 de inversiones físicas y 4 forenses, 35 de desempeño y 15 especiales. Los sectores más auditados fueron: Energía (101 revisiones) y Comunicaciones y Transportes (59), que en conjunto concentraron el 67.5% de las revisiones practicadas en la fiscalización al grupo funcional. De las entidades con mayor número de revisiones practicadas, sobresalen: SCT (43), Pemex Exploración y Producción (26), CFE (22), Pemex Refinación (22) y Comisión Nacional del Agua (16).

En lo concerniente a la fiscalización al Gasto Federalizado, la ASF y las EFSL practicaron 640 auditorías.<sup>5</sup> Del total, 491 se orientaron a fiscalizar los fondos del Ramo 33, dos del Ramo 06, 63 del Ramo 12, otras 19 del Ramo 23, y 34 del Ramo 36. También se contabilizan 20 al FIDEM, 10 de Convenios y una de Otras Auditorías a entidades federativas y municipios. Por tipo de auditoría, se practicaron 434 financieras y de cumplimiento, 193 financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño, y 13 de inversiones físicas.

## 1.2 Observaciones-Acciones Promovidas

Las auditorías practicadas dieron lugar a que la ASF emitiera un total de 7 mil 965 observaciones, las cuales, a su vez, derivaron en la promoción de 9 mil 865 acciones, entre las que se cuentan 6 mil 369 preventivas (64.5%) y 3 mil 496 correctivas (35.5%).

OBSERVACIONES-ACCIONES PROMOVIDAS POR LA ASF EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2009-2011												
Concepto	2009		Variación 2009/2008		2010		Variación 2010/2009		2011		Variación 2011/2010	
	Absolutos	%	Absoluta	%	Absolutos	%	Absoluta	%	Absolutos	%	Absoluta	%
<b>Auditorías practicadas</b>	945		-42	-4.3	1,031		86	9.1	1,111		80	7.8
<b>Observaciones</b>	7,296		-449	-5.8	9,039		1,743	23.9	7,965		-1,074	-11.9
<b>Acciones Promovidas</b>	8,738	100.0	-13	-0.1	10,778	100.0	2,040	23.3	9,865	100.0	-913	-8.5
<b>Preventivas<sup>1/</sup></b>	5,909	67.6	-386	-6.1	6,935	64.3	1,026	17.4	6,369	64.6	-566	-8.2
<b>Correctivas</b>	2,829	32.4	373	15.2	3,843	35.7	1,014	35.8	3,496	35.4	-347	-9.0
SA	382	4.4	171	81.0	439	4.1	57	14.9	409	4.1	-30	-6.8
PEFCF	63	0.7	-8	-11.3	100	0.9	37	58.7	110	1.1	10	10.0
PRAS	1,374	15.7	263	23.7	1,893	17.6	519	37.8	1,633	16.6	-260	-13.7
DH	34	0.4	24	240.0	98	0.9	64	188.2	134	1.4	36	36.7
PO	972	11.1	-81	-7.7	1,296	12.0	324	33.3	1,202	12.2	-94	-7.3
Multas	4	0.05	4		17	0.2	13	325.0	8	0.1	-9	-52.9

<sup>1/</sup> Incluye Recomendaciones al Desempeño.

PIC. 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 del IRFSCP 2009-2011, ASF.

En su clasificación por grupo funcional, los entes vinculados con funciones de Gobierno recibieron 453 observaciones y 752 acciones promovidas. En particular, al sector Hacienda y Crédito Público se le determinaron 196 observaciones, que dieron lugar a 327 acciones promovidas; a los entes vinculados con funciones de Desarrollo Social se les emitieron 815 observaciones, que dieron lugar a 1 mil 396 acciones promovidas; a los entes vinculados con funciones de Desarrollo Económico se les emitieron 1 mil 297 observaciones, con 2 mil 016

<sup>5</sup> La ASF no recibió 8 informes de auditorías solicitadas a las EFSL (3 de Guanajuato y 5 de Puebla).

acciones promovidas; y en la fiscalización al Gasto Federalizado, se emitieron 5 mil 400 observaciones, que dieron lugar a 5 mil 701 acciones promovidas.

Las entidades de la APF con mayor número de observaciones-acciones fueron: SAGARPA (155-345); SEP (136-206); SCT (124-152); Pemex Refinación (116-166); y SHCP (95-143). Las entidades de la APF con mayor número de irregularidades en promedio por auditoría practicada fueron: Fideicomiso de Riesgo Compartido (23.5 irregularidades por revisión); CONACULTA (22.5 irregularidades por revisión); Instituto Nacional de Cancerología (22); I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. (18); SAGARPA (17.2); INBAL, Universidad Autónoma de Chapingo y Centro Nacional para la Salud de la Infancia y de la Adolescencia (16 irregularidades por auditoría, cada una).

Respecto de las entidades federativas, las más observadas fueron: Yucatán (292 observaciones); Oaxaca (274); Sinaloa (245); Guerrero (243); Nayarit y Sonora (240 observaciones cada una).

Es importante señalar que de las 9 mil 865 acciones promovidas, la mayor parte (64.5%) corresponde a recomendaciones y recomendaciones al desempeño, en tanto que el 35.5% se integra de acciones de carácter correctivo en donde las Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS) y los Pliegos de Observaciones (PO) en conjunto significaron el 81.1% del total de dichas acciones.

Asimismo, destaca el número de Denuncias de Hechos (DH) promovidas por la ASF, mismas que pasaron de 34 en la revisión de la Cuenta Pública 2009 y de 98 en la fiscalización del ejercicio 2010 a 134 en la revisión 2011. Destaca también que dos entidades de la APF concentraron 65.7% del total de las denuncias de hechos emitidas en la revisión de la Cuenta Pública 2011: SAGARPA (60 DH) y SRA (28 DH). Por su parte, de las 13 denuncias de hechos emitidas a las entidades federativas, nueve corresponden a Yucatán.

### *1.3 Recurrencia de Irregularidades*

La recurrencia de irregularidades pone de manifiesto la importancia de revisar el marco legal aplicable, a efecto de que la entidad de fiscalización superior de la Federación 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 2011, fueron los siguientes: en desempeño (20.9% de las irregularidades), en los recursos transferidos a estados y municipios (16.7%), y en obra pública (16.4%).

Otros rubros en los que se constató recurrencia significativa de observaciones fueron los siguientes: en recursos transferidos a programas, fideicomisos, mandatos y contratos análogos (11.7%); en adquisiciones, arrendamientos y servicios (9.4%); servicios personales (7.8%), y sistemas de información y registro (5.3).

En el Grupo Funcional de Gobierno, los rubros con mayor recurrencia de irregularidades fueron: adquisiciones, arrendamientos y servicios en el Poder Legislativo y Judicial, Defensa Nacional, Marina y Seguridad Pública; desempeño en Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Función Pública y Órganos Autónomos; y servicios personales en la Procuraduría General de la República.

En el Grupo Funcional de Desarrollo Social, los rubros con mayor recurrencia fueron: desempeño en Educación, Salud y Desarrollo Social; y adquisiciones, arrendamientos y servicios en Instituciones Públicas de Educación Superior y Entidades no Coordinadas Sectorialmente.

Por su parte, 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 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.

Las irregularidades más frecuentes fueron las siguientes:

**RUBROS E IRREGULARIDADES RECURRENTE DETERMINADOS EN LA  
FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2011**

RUBROS	IRREGULARIDADES MÁS FRECUENTES
Desempeño	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carencia de indicadores en la elaboración de reportes</li> <li>• Incumplimiento de objetivos y metas</li> <li>• Deficiencias de regulación y supervisión</li> <li>• Inadecuado control de las actividades institucionales</li> </ul>
Recursos Federales Transferidos a Entidades Federativas y Municipios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incumplimiento de objetivos y metas</li> <li>• Deficiencias en la información que rinde la entidad fiscalizada</li> <li>• Recursos aplicados en rubros no autorizados por la ley</li> <li>• Falta de difusión de las acciones u obras y de sus resultados</li> </ul>
Obra Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagos improcedentes o en exceso</li> <li>• Adjudicaciones y adquisiciones que no se ajustan a la normativa</li> <li>• Incumplimiento de las disposiciones legales y normativas</li> <li>• Falta de documentación comprobatoria</li> </ul>
Recursos transferidos a Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de documentación comprobatoria de las erogaciones</li> <li>• Recursos utilizados para fines distintos a los autorizados</li> <li>• Inadecuado control de las operaciones</li> <li>• Incumplimiento de las disposiciones legales o normativas</li> </ul>
Adquisiciones Arrendamientos y Servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incumplimiento de las disposiciones legales o normativas</li> <li>• Pagos improcedentes o en exceso</li> <li>• Inadecuada formalización de contratos, convenios o pedidos</li> <li>• 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>• Incumplimiento de las disposiciones legales o normativas</li> <li>• Omisión de retenciones y entero de impuestos o cuotas</li> <li>• Inadecuada integración y control de expedientes</li> </ul>
Sistemas de Información y Registro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro erróneo o extemporáneo de las operaciones</li> <li>• Incumplimiento de la normativa en sistemas de información</li> <li>• Falta de sistemas automatizados o deficiencias en su operación</li> <li>• Diferencias entre registros administrativos y presupuestales</li> </ul>

Fuente: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, ASF.

#### 1.4 Dictámenes emitidos por la ASF

Derivado de las auditorías practicadas en la revisión de la Cuenta Pública 2011, la ASF emitió 343 dictámenes limpios (30.9%); 446 con salvedad (40.1%); 291 negativos (26.2%); y 15 con abstenciones de opinión (1.4%).

Es importante precisar que en 16 revisiones (1.4% del total) no se emitió opinión, debido a que ocho de ellas fueron evaluaciones de políticas públicas, que no ameritaron la emisión de un dictamen; y ocho informes solicitados a las EFSL de Puebla (5) y Guanajuato (3), no fueron recibidos por la ASF por encontrarse en proceso de aprobación de los congresos locales.

NATURALEZA DE LOS DICTÁMENES DE LAS AUDITORÍAS CUENTA PÚBLICA 2011		
Dictamen	Absoluto	%
<b>Total</b>	<b>1,111</b>	<b>100.0</b>
Limpio	343	30.9
Con Salvedad	446	40.1
Negativo	291	26.2
Abstención de Opinión	15	1.4
Sin Opinión <sup>1/</sup>	16	1.4

<sup>1/</sup> Corresponden a las ocho evaluaciones de políticas públicas que, por su naturaleza, no les es aplicable la emisión de un dictamen. Asimismo, a las cinco auditorías solicitadas a la EFSL del estado de Puebla y tres a la del estado de Guanajuato, cuyos informes no se recibieron por encontrarse en proceso de aprobación de los congresos locales respectivos.  
Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos del IRFSCP 2011.

#### 1.5 Recuperaciones Operadas al 31 de diciembre de 2012

Derivado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2011, la entidad de fiscalización Superior de la Federación reporta recuperaciones obtenidas por 7 mil 788.6 millones de pesos. Asimismo, se reportan 40 mil 787.4 millones de pesos como recuperaciones probables, cantidad que está sujeta a aclaraciones o justificaciones por parte de los entes auditados.

Al acumular las recuperaciones por las Cuentas Públicas 2001 a 2010 que ascienden a 59 mil 689.1 millones de pesos, junto a las obtenidas en la revisión de la Cuenta Pública 2011, se tiene que al 31 de diciembre de 2012, se han operado recuperaciones por 67 mil 477.7 millones de pesos.

RESUMEN DE RECUPERACIONES OBTENIDAS (Datos al 31 de diciembre de 2012)	
Cuenta Pública	Millones de Pesos
<b>Total</b>	<b>67,477.7</b>
2011 <sup>1/</sup>	7,788.6
<b>Subtotal</b>	<b>59,689.1</b>
2010	7,959.8
2009	10,961.2
2008	8,848.1
2001-2007	31,920.0

<sup>1/</sup> Recuperaciones operadas en el transcurso de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011.

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos del IRFSCP 2011.

### 1.6 Atención a Solicitudes y Puntos de Acuerdo de la Comisión de Vigilancia

Para la revisión de la Cuenta Pública 2011, la ASF informó que recibió 171 solicitudes formuladas por la CVASF sobre temas relevantes derivados de los análisis previos del Informe del Resultado de la Cuenta Pública, incluido el de la Cuenta Pública 2010.

De acuerdo con la ASF, de las solicitudes formuladas, 45 fueron incorporadas al programa de auditorías 2011; 23 fueron turnadas a otras instancias de fiscalización; se prevé considerar seis para la fiscalización de años posteriores; y 97 fueron determinadas fuera de los criterios de selección de la ASF o fuera de su ámbito de competencia.

SOLICITUDES Y PUNTOS DE ACUERDO DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA CONSIDERADOS EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2010-2011			
Concepto	2010	2011	Var. %
<b>Total</b>	<b>362</b>	<b>236</b>	<b>-34.8</b>
<b>Solicitudes de Otras Comisiones</b>	<b>3</b>		<b>-100.0</b>
<b>Solicitudes de Legisladores del H. Congreso de la Unión en lo Particular</b>	<b>81</b>	<b>65</b>	<b>-19.8</b>
<b>Subtotal</b>	<b>278</b>	<b>171</b>	<b>-38.5</b>
Incorporadas al Programa Anual para la Fiscalización de la Cuenta Pública	114	45	-60.5
Turnadas a otras instancias de fiscalización	17	23	35.3
A considerar en la fiscalización de ejercicios posteriores	87	6	-93.1
Fuera de los criterios de selección de la ASF	30	74	146.7
Fuera del ámbito de competencia de la ASF	20	23	15.0
Solicitudes diversas, no referidas a revisiones	10		-100.0

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos del IRFSCP 2011, ASF.

### 1.7 Observancia de Ordenamientos Legales

Como resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011, la ASF determinó 10 mil 934 inobservancias de los ordenamientos legales (vs. 11 mil 078 inobservancias en 2010), siendo las más representativas las siguientes:

- 4 mil 543 inobservancias a ordenamientos de carácter general y disposiciones normativas estatales y municipales (41.5%);
- 1 mil 589 a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, LFPRH, (14.5%);
- 930 al Presupuesto de Egresos de la Federación (8.5%);
- 897 al Reglamento de la LFPRH (8.2%);
- 512 al Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, RLOPSRM (4.7%);
- 457 a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, LOPSRM (4.2%);
- 416 a la Ley de Coordinación Fiscal (3.8%);
- 366 a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (3.3%);
- 300 a la CPEUM (2.7%);
- 290 a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, LAASSP (2.7%);
- 175 al Código Fiscal de la Federación (1.6%); y
- 150 al Reglamento de la LAASSP (1.4%).

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

- Estados y Municipios con 4 mil 072 inobservancias en las 32 entidades federativas auditadas;
- Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con 1 mil 151 inobservancias en seis entidades auditadas;
- Energía con 959 inobservancias en 11 entidades auditadas;
- Educación Pública con 895 inobservancias en 12 entidades auditadas;
- Salud con 748 inobservancias en 10 entidades auditadas;
- Hacienda y Crédito Público con 471 inobservancias en 17 entidades auditadas; y
- Entidades no Coordinadas con 372 inobservancias en cinco entidades auditadas.

### 1.8 *Observancia de Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental*

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2011, la ASF reporta 348 inobservancias de los entes auditados respecto de los 11 Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental (PBCG),<sup>6</sup> de la siguiente manera:

- 112 inobservancias (32.2% del total) del principio de Revelación Suficiente;
- 81 (23.3%) con el principio de Registro e Integración Presupuestaria;
- 58 (16.7%) con el principio de Importancia Relativa;
- 42 (12.1%) con el principio de Devengo Contable;
- 22 (6.3%) con el principio de Valuación;
- 10 (2.8) con el principio de Consistencia;
- 9 (2.6%) con el principio de Sustancia Económica;
- 8 (2.3%) con el principio de Dualidad Económica; y
- 6 (1.7%) con el principio de Consolidación de la Información Financiera.

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

- Energía con 56 inobservancias en 11 entidades auditadas;
- Salud con 25 inobservancias en 10 entidades auditadas;
- Comunicaciones y Transportes e Instituciones Públicas de Educación Superior con 17 inobservancias cada uno, en 9 y 10 entidades auditadas, respectivamente;
- Hacienda y Crédito Público con 15 inobservancias en 17 entidades auditadas.

El grupo funcional de Gobierno contabilizó 35 inobservancias a los PBCG en 41 entes auditados; el de Desarrollo Económico 81 en 47 entes auditados; el de Desarrollo Social 59 en 41 entes; y Gasto Federalizado 173 inobservancias en las 32 entidades federativas.

---

<sup>6</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.

### 1.9 Debilidades, Riesgos y Oportunidades de Mejora en la APF

En el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, la ASF expone diversas consideraciones respecto de temas relevantes de la agenda nacional, a fin de proveer elementos de juicio para el análisis y planteamiento de soluciones de problemas observados en la APF. Entre otros, destacan los siguientes:

#### — *Sostenibilidad Fiscal y de la Deuda Pública*

Los riesgos inherentes a la crisis económica internacional no se han superado. Se deben fortalecer las finanzas públicas y racionalizar los requerimientos financieros para hacer posible que una mayor cantidad de recursos se destinen a impulsar el crecimiento económico, el empleo y el bienestar.

#### — *Eficacia del Gasto Público*

La dinámica del gasto público exige evaluar la calidad del gasto para asegurar el mayor beneficio social y económico. Debe señalarse, sin embargo, que la instrumentación de los principales mecanismos de medición y control constituidos por el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), la contabilidad gubernamental y el presupuesto basado en resultados (PbR) ha tenido avances limitados, a pesar de que desde los años setenta comenzó este proceso con la instauración del presupuesto por programas.

#### — *Función Reguladora del Estado*

Con arreglo a la política de evolucionar de un Estado eminentemente operador a uno regulador resulta indispensable que esa transición se acompañe de adecuados mecanismos de control que garanticen a la población la óptima operación de los servicios a cargo de terceros, públicos o privados, que cuentan con concesiones, permisos, autorizaciones, licencias o funciones delegadas. Sin embargo, se observa que el Estado no ha ejercido con suficiencia sus funciones de supervisión y vigilancia, las cuales tienen una escasa cobertura del 3.0%.

#### — *Combate a la Corrupción*

La corrupción es un fenómeno complejo que requiere ser abordado desde una perspectiva múltiple de transmisión de valores, desde el núcleo familiar, el ámbito educativo y la ética de la comunicación masiva. Durante los últimos treinta años, el gobierno federal ha enfrentado la corrupción sin una política integral que articule las acciones antes señaladas, en la sociedad y en los tres órdenes de gobierno.

El combate a la impunidad constituye el contrapunto para la adopción de una ética pública que conduzca a que todos los miembros de la sociedad sean corresponsables de conformar un

Estado en donde la responsabilidad ciudadana y el respeto a la ley se constituyan en factores fundamentales de la prevención de la corrupción y de la procuración de justicia.

#### — *Seguridad Pública*

A pesar de los esfuerzos realizados en materia de prevención del delito mediante la profesionalización de los cuerpos policiales, la incorporación de tecnologías de información y sistemas de inteligencia, un mejor equipamiento y coordinación a nivel nacional, la seguridad pública sigue siendo una grave preocupación social que corresponde al Estado resolver.

La procuración de justicia carece de credibilidad pública, lo cual inhibe la denuncia ciudadana e impide tener una idea clara de la magnitud de la actividad delictiva en el país. La impartición de justicia enfrenta también problemas de confiabilidad, entre otras causas, por su vulnerabilidad ante la presión del crimen organizado. El Sistema Nacional Penitenciario tampoco ha sido capaz de lograr la reinserción social de los sentenciados.

#### — *Educación, Ciencia y Tecnología*

Los resultados de la fiscalización revelan que persisten los rezagos educativos en los distintos niveles, tanto cuantitativa como cualitativamente, lo que obstaculiza la inserción del país en un mercado internacional altamente competitivo. La ASF considera que es necesario romper las inercias con las que ha operado el Sistema Educativo Nacional para garantizar que las futuras generaciones puedan acceder al mercado laboral en condiciones competitivas. No se ha logrado vincular la investigación científica y tecnológica con los problemas que frenan el desarrollo económico y social, a pesar de existir recursos disponibles para este propósito.

#### — *Salud y Seguridad Social*

Los esfuerzos realizados para avanzar hacia el cumplimiento de la garantía constitucional en materia de cobertura universal en salud son destacables. El siguiente paso debe enfocarse hacia la prevención y detección temprana de las enfermedades crónico-degenerativas que son actualmente las principales causas de defunción entre la población y se caracterizan por ser complejas, de larga duración y de tratamiento oneroso.

Por su parte, el Sistema Nacional de Salud debe procurar la óptima coordinación entre las instituciones de seguridad social y los esquemas de atención a la población abierta para evitar insuficiencias y duplicidades, toda vez que las tendencias de la morbilidad y el envejecimiento poblacional representan presiones para la sostenibilidad financiera de los servicios de salud.

La insuficiencia de los fondos de pensiones y jubilaciones es un asunto de prioridad nacional ya que, por un lado, vulnera la capacidad financiera del Estado y, por otro, exige honrar los derechos adquiridos por los trabajadores. En este tema, deben acelerarse los avances hacia esquemas autofinanciables que no graviten sobre las generaciones futuras.



### — *Combate a la Pobreza*

Los programas instrumentados no han mostrado eficacia para abatir los índices de pobreza, según las mediciones del CONEVAL y otras instancias nacionales e internacionales. Es necesario revisar si el enfoque asistencialista constituye la mejor opción para enfrentar el problema. Igualmente, habrá de considerarse la multiplicidad de programas existentes que difícilmente convergen en la población objetivo, distorsionan los padrones de beneficiarios y diluyen su eficacia.

Por otra parte, los mecanismos de dispersión de recursos para hacer llegar los apoyos a la población objetivo y la laxitud de los instrumentos de control y supervisión, en muchos casos han propiciado su mal uso o aprovechamiento en fines distintos del estricto combate a la pobreza.

Las mejores prácticas recomiendan que las políticas de combate a la pobreza se centren en la adquisición de capacidades productivas que permitan a este segmento poblacional realizar un esfuerzo propio para generar ingresos o las competencias necesarias para acceder al mercado laboral, y con ello abandonar la condición de pobreza.

### — *Energía*

El panorama de la industria petrolera nacional presenta indicadores que apuntan hacia un deterioro general en aspectos tales como reservas, extracción y, por ende, exportaciones, dependencia creciente de petrolíferos importados, incapacidad crónica para añadir valor a la producción primaria, insuficiencia en los techos de inversión y rezago en la modernización, todo ello traducido en una situación financiera que muestra incluso un patrimonio negativo en PEMEX.

Considerando la trascendencia de la aportación de PEMEX a la economía nacional, resulta de urgente solución el problema de su régimen fiscal, que obstaculiza la inversión y el crecimiento, así como adecuar su marco legal para posibilitar esquemas de asociación que permitan abatir tanto la insuficiencia de inversión como el rezago tecnológico, para avanzar hacia formas más eficientes de operación en todas las etapas de ciclo productivo, de acuerdo con estándares internacionales.

En materia de energía eléctrica, se debe tener presente que este servicio es indispensable para sustentar el crecimiento económico, lo que obliga a anticipar las políticas de gobierno para dar certidumbre de que la demanda futura será satisfecha. Es evidente la necesidad de avanzar con celeridad hacia fuentes renovables de generación. Para afrontar las necesidades de inversión y modernización, resulta relevante revisar y actualizar, en su caso, la política de participación de productores independientes y evaluar su costo-beneficio.

En el aspecto social, debe alcanzarse la meta de que todos los mexicanos tengan acceso a la electricidad y que la calidad del servicio se ajuste a normas internacionales en cuanto a interrupciones, variaciones de voltaje, y medición y facturación a los usuarios, entre otras.

— *Turismo*

Se debe fomentar la competitividad del sector turístico por su contribución en la generación de empleos y como tercera fuente de obtención de divisas. Los resultados de la actividad turística se han deteriorado tanto en número como en derrama económica a pesar del alto potencial del país. Los indicadores de infraestructura, captación de divisas y de inversión extranjera en el sector también se han rezagado en los últimos años.

— *Medio Ambiente*

Los indicadores de contaminación revelan crecientes tendencias de deterioro. La política pública debe abatir la falta de conciencia ciudadana, promover la participación de la sociedad civil e impulsar el desarrollo de la infraestructura física y administrativa necesaria para sanear, revertir y remediar la contaminación en materia de aire, agua y suelo.

— *Agua*

El agua es un bien prioritario y de seguridad nacional, por lo que el Estado debe cuidar su uso sustentable y administración eficiente, además de garantizar su preservación en cantidad y calidad. El volumen de agua renovable per cápita en México fue de 3,983.0 m<sup>3</sup>, con asimetrías geográficas en la distribución. Se estima que de prevalecer las condiciones actuales, esta disponibilidad se reducirá a 742.1 m<sup>3</sup> para el año 2030.

Es necesario abatir la contaminación de los cuerpos hídricos, tanto superficiales como subterráneos, y el rezago por insuficiente inversión en el tratamiento de aguas residuales para posibilitar su re-uso.

Se considera indispensable mejorar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, para alcanzar una administración eficiente del recurso, incluyendo el cobro de tarifas equitativas, que ayude a financiar no sólo su suministro sino su tratamiento, re-uso y modernización de infraestructura.

— *Federalismo*

Posterior a la creación del Ramo General 33 en 1998, han ido surgiendo otros instrumentos para transferir mayores recursos mediante programas, convenios y subsidios, cuya operación no es acorde con el ordenamiento jurídico que norma su ejercicio, ni tampoco con la capacidad ejecutora de las entidades federativas y municipios.

En materia jurídica, normativa y de control, se precisa de una revisión integral, cuyo impulso inicial tendrá que ser la emisión de una ley específica en esta materia; por ello, la ASF ha propuesto como estrategia prioritaria la promulgación de la Ley General de Gasto Federalizado.

En cuanto a la capacidad ejecutora de las entidades federativas y municipios, debe darse énfasis a los procesos de coordinación intergubernamental, fortalecimiento institucional y capacitación.

— *Transparencia, Rendición de Cuentas y Fiscalización*

Las exigencias de la sociedad en materia de transparencia en la gestión pública y rendición de cuentas de los responsables del manejo de recursos públicos, reclaman atención permanente. Si bien es cierto que en los últimos años se han registrado avances sustantivos en estos asuntos, cabe destacar que los objetivos que se persiguen sólo podrán ser alcanzados en el corto plazo por medio de la cabal adopción de los mecanismos del presupuesto basado en resultados, el sistema de evaluación del desempeño y la instrumentación de una contabilidad gubernamental armonizada en los tres órdenes de gobierno.

La adopción de sistemas de información contable ha avanzado a pasos firmes, pero aún sin alcanzar dentro de los plazos legales las metas establecidas; particularmente, debe considerarse que el mayor rezago se observa a nivel municipal.

En materia de vigilancia y control, también ha habido progresos considerables, al propiciarse la creación de un Sistema Nacional de Fiscalización que busca la coordinación efectiva de los esfuerzos de las instancias preventivas, de las entidades de fiscalización superior locales y la Secretaría de la Función Pública, con el liderazgo de la Auditoría Superior de la Federación. Con la consolidación de este sistema, se contribuirá de mejor manera, en los tres órdenes de gobierno, a arraigar la cultura de respeto a la legalidad y aumentar la credibilidad ciudadana en la gestión de sus gobernantes.

### 1.10 Conclusiones de la ASF sobre la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011

Derivado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, la ASF emitió un conjunto de conclusiones por cada grupo funcional, que por su relevancia, se exponen a continuación:

#### 1.10.1 Función Hacendaria

- *Balance presupuestario*

A partir de 2008, los ingresos han financiado en menor proporción al gasto neto presupuestario; el porcentaje de financiamiento se ha reducido en 10.2 puntos porcentuales, al pasar de 100.3% en 2007 a 90.1% en 2011, lo que ha tenido como consecuencia que el endeudamiento neto se incrementó en 76.9% en términos reales; ante esta situación, es importante que se establezcan las medidas presupuestales y de ingresos que hagan posible el equilibrio presupuestario.

Para el ejercicio fiscal de 2011, por segundo año consecutivo, el Ejecutivo Federal aplicó la excepción prevista en el artículo 17 de la LFPRH, al aprobar un déficit presupuestario sin considerar la inversión de PEMEX de 0.5% del PIB, porcentaje que fue rebasado en 0.1% del producto (19 mil 973.1 millones de pesos).

Se alcanzaron las metas para el balance presupuestario, al representar 2.5% del PIB, porcentaje igual al programado, ya que la inversión en PEMEX fue menor en 6.7% (19 mil 077.3 millones de pesos) a lo previsto, lo que refleja un incumplimiento de la disciplina presupuestal.

- *Ingresos petroleros*

La participación de los ingresos petroleros en relación con los ingresos totales, al contrario de la tendencia de disminución que se venía observando en los últimos años, para 2011 fue de 33.7%, superior en 0.8 puntos porcentuales a la obtenida en 2010, originada por el alza en los precios del petróleo.

- *Ingresos excedentes*

La SHCP deberá establecer mecanismos para determinar con exactitud los ingresos excedentes brutos previstos en el artículo 19, fracción I, de la LFPRH, que para 2011 fueron de 20 mil 730.9 millones de pesos, así como para su presentación en la Cuenta Pública.

- *Devoluciones*

Los montos que el SAT está devolviendo a los grandes contribuyentes (219 mil 161.1 millones de pesos) representaron el 77.0% de lo recaudado (284 mil 854.2 millones de pesos), por lo que la autoridad fiscal debe de considerar este impacto en los montos netos de la recaudación y determinar si sus políticas son acordes con el marco fiscal integral.

- *Gastos fiscales*

Respecto del presupuesto de gastos fiscales (PGF) para el ejercicio 2011, el Gobierno Federal estimó que dejaría de recaudar 529 mil 605.0 millones de pesos; sin embargo, esas proyecciones no correspondieron al monto real ya que no se cuantificaron correctamente el impacto en el IEPS, por subsidios a la gasolina, ni los estímulos fiscales. Además, no se incluyeron en las estimaciones del PGF los subsidios al consumo de energía eléctrica y al precio del gas LP.

- *Subsidios*

Los esquemas de apoyo a los precios y tarifas de las gasolinas y el diesel, del gas LP y del consumo de energía eléctrica, que en 2011 significaron un impacto a las finanzas públicas de 280 mil 910.7 millones de pesos, deben ser revisados a la luz de los beneficios que generan a los consumidores, ponderando su efecto en la inflación.

- *Estímulos fiscales*

De los estímulos fiscales aplicados por 48 mil 972.9 millones de pesos, la ASF considera que la SHCP debe presentar una evaluación integral del impacto de los resultados económicos y sociales en los diferentes sectores que los conforman, a fin de tener un análisis que apoye las decisiones sobre su continuidad o mejora y evitar su opacidad. El SAT debe vigilar el cumplimiento del decreto mediante el cual se otorgaron diversos beneficios fiscales en materia del ISR a las entidades federativas.

- *Deuda pública*

A partir de 1995 se observa una mejora en la gestión de la deuda, se han establecido objetivos, metas e indicadores de riesgo; sin embargo, desde 2008 los indicadores muestran que la relación de la deuda externa con el total ha crecido, y la proporción de la deuda con el PIB se ha incrementado. La política pública de deuda establecida en el PND y en el PRONAFIDE debe observarse, a efecto de disminuir los riesgos que implica mantener una deuda no sustentable que vulnere las finanzas públicas.

En 2011, la deuda del Sector Público Federal se incrementó en 1.3 puntos porcentuales con respecto del ejercicio fiscal de 2010, al ascender a 35.3% del PIB (5.1 billones de pesos), cuando se agrega la deuda del IPAB, y la de los PIDIREGAS de la CFE, la relación es de 43.2%, niveles superiores a los sugeridos por el FMI (entre 25.0 y 30.0%). El Gobierno Federal debe disminuir paulatinamente el monto de la deuda para ajustarse a las mejores prácticas internacionales.

De 2006 a 2011, la deuda pública registrada de las entidades federativas y municipios se incrementó de 48.7% a 79.1% como proporción de sus participaciones, por lo que es necesario

que los gobiernos federal y estatales analicen posibles soluciones estructurales que mejoren su capacidad recaudatoria y coadyuven a un prudente uso del endeudamiento.

A fin de contribuir a regular el crecimiento de la deuda pública subnacional, la CNBV debe normar que el financiamiento que otorgan las instituciones financieras a los gobiernos locales se ajuste a las sanas prácticas bancarias, independientemente de la garantía real sobre participaciones federales.

- *Financiamiento a la vivienda*

Respecto del financiamiento a la vivienda, la excesiva discrecionalidad en el otorgamiento de créditos y otras concesiones a las IFNB con problemas financieros, por parte de SHF y el FOVI, distorsiona su objetivo de fungir como banca de segundo piso al convertir parte importante de su actividad en administración de cartera de difícil recuperación, lo que además se traduce en un riesgo no cuantificado para el patrimonio de ambas entidades.

- *Pensiones*

En cuanto a los sistemas de pensiones, los de BANRURAL y FERRONALES, cuyas entidades están en proceso de liquidación, no garantizan el cumplimiento de sus pasivos laborales, ya que presentan déficit en sus reservas; en el caso de LFC no cuenta con un fondo que le dé certidumbre financiera al pago de las pensiones y jubilaciones.

- *Contabilidad Gubernamental*

No obstante el reconocimiento del carácter estratégico de la Ley general de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y de la relevancia de su vigencia efectiva en los tres órdenes de gobierno, el avance en la adopción e implementación de sus disposiciones y normas es todavía insuficiente.

En lo anterior ha influido de manera fundamental la falta de realización, en la mayoría de las entidades federativas, de las adecuaciones y reformas a sus marcos jurídicos locales, a efecto de alinearlas con la LGCG y con las disposiciones emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

Asimismo, existe una situación heterogénea y desigual en el funcionamiento de los Consejos Estatales de Armonización Contable (CEAC), los cuales en una proporción importante de las entidades federativas no han asumido plenamente la función estratégica y de liderazgo que les corresponde en el proceso de implantación de la LGCG.

A las dificultades estructurales para la implementación de las disposiciones de la LGCG, se han sumado insuficiencias institucionales en el acompañamiento, asistencia y seguimiento del proceso, que es necesario atender.

No obstante lo anterior, se reconoce que el proceso se verá reforzado con la promulgación de las reformas expedidas el 12 de noviembre de 2012, con lo que se tendrá mayor avance en materia de transparencia y rendición de cuentas.

### *1.10.2 Otras Funciones de Gobierno*

- *Poder Legislativo*

Subsiste la falta de transparencia y rendición de cuentas respecto de la aplicación de las subvenciones a los grupos parlamentarios.

- *Seguridad Pública*

En materia de seguridad nacional, las instancias competentes fortalecieron sus sistemas y mecanismos de inteligencia a fin de atender los riesgos y las amenazas que la vulneran. Sin embargo, no se acreditaron avances en la formación de cuadros profesionales y especializados, ya que no se concretó la operación de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional.

La operación de los servicios de carrera policial y ministerial a cargo de la Federación y de las entidades federativas tuvo como efecto que en los procesos de reclutamiento y selección se garantizara el ingreso de los aspirantes que demostraron mejores niveles de competencia y se promoviera su permanencia; pero en general, no se avanzó en la consolidación de corporaciones de seguridad pública confiables, ya que aun cuando mediante el control de confianza se identificaron elementos no aptos para desempeñar la responsabilidad asignada, no se lograron instaurar los procedimientos de separación correspondientes.

Las deficiencias de infraestructura para la readaptación social desincentivan la participación de los internos en actividades y tratamientos para lograr su reinserción social; y los avances en la homologación del Sistema Nacional Penitenciario no se han traducido en una operación estandarizada para el control de los internos y la ejecución de sentencias.

El Servicio de Protección Federal, en sus tres años de operación, no ha logrado su autosuficiencia financiera, y las proyecciones realizadas indican que sólo se alcanzaría en el muy largo plazo, por lo cual debe evaluarse la conveniencia de continuar subsidiando su operación o buscar otras opciones para proporcionar el servicio.

- *Gobernación*

El Registro Nacional de Población no ha cumplido el mandato jurídico de expedir la cédula de identidad ciudadana por lo que es necesario evaluar la conveniencia de modificar la Ley General de Población que ordena su expedición o, en su caso, adoptar las medidas pertinentes para avanzar efectivamente en este proceso.

Es indispensable que la SEGOB ejerza una eficaz y eficiente inspección de las casas de juego, para lo cual debe concluir la conformación de la base de datos que establece el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

No obstante que se ha avanzado en el esquema legislativo y en el diseño de la política pública para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y promover la equidad de género, los avances han sido magros. Después de cuatro años de que se promulgó la ley en la materia, aún no se establecen las estrategias y acciones coordinadas con los tres niveles de gobierno orientadas a esos propósitos; además, se evidenció la falta de mecanismos claros y transparentes para atender a las mujeres en situación de violencia.

Por otra parte, las auditorías transversales a la contratación de servicios de limpieza evidenciaron la necesidad de fortalecer sus procedimientos de contratación y control. Esta misma conclusión es aplicable en las adquisiciones de bienes y servicios informáticos.

- *Función Pública*

Por lo que se refiere a la conmemoración del bicentenario de la independencia de México, en particular la construcción del Monumento Bicentenario Estela de Luz, la ASF practicaron seis revisiones detalladas de todos los procesos debido al amplio debate público suscitado al respecto. Los resultados en materia financiera evidenciaron que el monumento tuvo un sobrecosto de 399.2 mdp, que en lo relativo a la gestión administrativa hubo falta de coordinación entre los entes participantes, lo que propició la comisión de presuntas irregularidades que fueron denunciadas por la ASF ante el ministerio público; y que en el aspecto técnico, no obstante los costos adicionales erogados, únicamente se construyó el 23.3% de la superficie prevista en el diseño original.

En el combate a la corrupción, las acciones realizadas por el Gobierno Federal no mejoraron la percepción de los ciudadanos, los resultados de la política pública mostraron una cobertura limitada; la carencia de una estrategia de inteligencia y sistemas modernos de intercambio de información; la falta de atención coordinada para atender los compromisos de las convenciones internacionales, y la escasa consignación de averiguaciones previas contribuyó a incrementar la percepción de impunidad.

### *1.10.3 Funciones de Desarrollo Social*

- *Educación*

La *educación básica* mostró deficiencias que afectaron la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje. En materia de planes y programas, la ASF considera necesario revisar y actualizar sistemáticamente la curricula en función del perfil de egreso en el largo plazo, a efecto de que los alumnos prosigan su trayectoria en la educación media superior, que a partir de 2012 es obligatoria, y se inserten en la actividad productiva.



La baja participación de los docentes en su actualización y capacitación continua, hace necesaria la implementación de un servicio profesional para que el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia se fundamente en la evaluación del desempeño.

La infraestructura y el equipamiento deben partir de un diagnóstico que permita identificar y priorizar las necesidades, en relación con los bienes muebles e inmuebles escolares, a efecto de mejorar el ambiente de aprendizaje y la seguridad de los alumnos.

En la gestión escolar, se requiere constituir y operar la totalidad de los consejos de participación social, con el propósito de que las decisiones organizativas y pedagógicas provengan de un proceso que involucre la participación de todos los actores.

Para mejorar el logro educativo de los alumnos de educación básica e incidir en la reducción de brechas entre los diferentes tipos de escuelas, es necesario que se formulen, vinculen y se dé seguimiento a las políticas, programas y acciones estratégicas respectivas.

En *educación media superior*, es necesario que se realicen esfuerzos para incrementar la cobertura, a fin de alcanzar en el mediano plazo la universalidad en cumplimiento del mandato constitucional, así como estructurar los planes y programas de estudio con base en los requisitos establecidos en la Reforma Integral de la Educación Media Superior.

Asimismo, es preciso realizar un censo sobre el perfil y el nivel académico de los docentes, con el objeto de actualizar y capacitar a los profesores para mejorar su desempeño; y utilizar los resultados de las evaluaciones educativas para retroalimentar el diseño de las políticas orientadas a mejorar la calidad educativa y monitorear su impacto en la enseñanza.

En la *educación superior*, ampliar la cobertura de la educación media superior, para aumentar el número de estudiantes que puedan acceder al nivel superior. En eficiencia terminal, debe incrementarse la meta del 70.0% y abatir la deserción mediante la focalización de las becas en los estudiantes de bajos ingresos.

En relación con el *impulso al desarrollo de la cultura*, la ASF concluye que el conocimiento, cuidado y disfrute del patrimonio cultural, histórico y artístico por parte de la población es limitado, por lo que deben incrementarse las acciones de promoción y difusión a cargo del INAH, INBAL y CONACULTA.

La ASF estima pertinente que la CONADE debe establecer mecanismos que aseguren que el otorgamiento de los apoyos se realice en los términos señalados en las reglas de operación, con objeto de asegurar el aprovechamiento de la infraestructura deportiva y la aplicación de recursos para el *fomento de la práctica masiva y sistemática del deporte*.

- *Salud*

Por lo que se refiere a los *servicios de salud del primer nivel de atención*, la ASF considera necesario fortalecer e integrar las acciones de promoción de la salud, así como las de prevención y control de enfermedades que favorezcan su detección temprana, ya que en el año de revisión se observó un decremento en los indicadores de vacunación y prevención del cáncer de mama y cérvico-uterino, entre otros.

La ASF considera necesario que el Sistema Nacional de Salud fortalezca las acciones de promoción y difusión del *Seguro Popular* para hacer extensivo este beneficio a aproximadamente 8.1 millones de personas que aún no cuentan con él, e incremente el número de enfermedades cubiertas por el catálogo. Paralelamente, debe depurarse el padrón nacional de beneficiarios del seguro, ya que se estima que 5.8 millones de personas se encontraban también registradas en los padrones de otras instituciones de seguridad social.

Al 31 de diciembre de 2011, el 38.6% de los recursos del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud no había sido aplicado por las entidades federativas, no obstante que fueron autorizados para cubrir proyectos de infraestructura y enfermedades catastróficas, y el 61.4% restante continúa disponible en cuentas bancarias.

Respecto de la *calidad de los servicios de salud*, la Secretaría de Salud (SS) debe asegurarse que todas las unidades médicas que prestan servicios al Seguro Popular cuenten con un dictamen de acreditación de su infraestructura y equipamiento, mantengan las condiciones de operación, y dispensen un trato digno y un servicio eficiente a los beneficiarios. En relación con el tercer nivel de atención, la SS debe concluir e implementar el sistema de referencia y contrarreferencia, a fin de garantizar el acceso oportuno a los servicios de alta especialidad.

- *Desarrollo Social*

Respecto de los *programas alimentarios*, es preciso evaluar el alcance del objetivo del Programa de Apoyo Alimentario (PAL), a fin de que se especifiquen los sectores que deben intervenir para asegurar el cumplimiento del objetivo de mejorar la nutrición de los niños menores de cinco años y de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

En materia de *urbanización y desarrollo regional*, debe evaluarse la conveniencia de que los recursos de los programas de Rescate de Espacios Públicos y para el Desarrollo de Zonas Prioritarias se transfieran a las haciendas públicas de los municipios, por medio del Ramo General 33.

- *Seguridad Social*

En materia de *seguridad social*, en 2011 las enfermedades crónico-degenerativas prevalecieron como las principales causas de muerte entre los derechohabientes. En consecuencia, se

requiere ampliar la cobertura de las pruebas de detección entre la población susceptible de presentarlas.

- *Atención a pueblos indígenas*

En materia de *atención a la población indígena*, la ASF considera necesario que se realice un diagnóstico de los problemas de este grupo poblacional; que el diseño de la política, coordinada por la CDI, se fundamente en una asignación puntual de responsabilidades para cada una de las dependencias y entidades que participan en ella, y la definición de medidas para racionalizar el gasto y eliminar la duplicidad de acciones.

#### 1.10.4 Funciones de Desarrollo Económico

- *Energía*

En materia de *petrolíferos y gas*, se ha recurrido a crecientes importaciones para satisfacer la demanda nacional, en los últimos 20 años las de gasolinas se incrementaron 3.5 veces, y las de gas natural cinco veces. Dada esta situación, es necesario revisar a fondo la política pública en materia de seguridad energética del país, que debe incluir la situación fiscal de Petróleos Mexicanos y su repercusión en las necesidades de inversión de la entidad.

Las fluctuaciones de los inventarios de *petróleo* crudo de PEP por 12 mil 445.7 mdp, requieren de una medición efectiva de los conceptos que las originan, como son desviaciones en medición, mermas, evaporación y sustracción de volúmenes para asegurar que su registro en la contabilidad muestre cifras transparentes y confiables, dado que únicamente se registran los diferenciales mensuales entre los inventarios inicial y final, por ende, se carece de información que coadyuve a su abatimiento. Esta situación se presenta también en el manejo de productos petrolíferos y gas.

En 2011, quedaban por electrificar comunidades rurales de difícil acceso con 2.4 millones de habitantes. Es necesario replantear el Programa de Electrificación Rural y el Proyecto Servicios Integrales de Energía, que a pesar de contar con recursos no han operado con la eficacia deseada.

La CFE continuó estimando la facturación del consumo de *energía eléctrica* en la Zona del Valle de México sin ajustarse a los criterios establecidos en la legislación; persisten las inconsistencias de información en su sistema para la atención y seguimiento de las quejas por cobro indebido y se rebasaron los tiempos de atención de las reclamaciones.

- *Comunicaciones y Transportes*

SEPOMEX y TELECOMM registraron un bajo desempeño, debido a que no cumplieron los objetivos de ampliar la cobertura, ni mejoraron la calidad y la competitividad en la prestación de

los servicios, por lo que sería conveniente que se realice una reconversión operativa de esas entidades para fortalecer los servicios complementarios como son la mensajería y paquetería, así como la transferencia electrónica de fondos.

En materia de infraestructura del transporte, se determinó un cumplimiento parcial de la meta sexenal establecida en el PNI, debido a que de 2007 a 2011 se puso en operación el 43.5% de la meta propuesta. El 54.9% de la infraestructura carretera de altas especificaciones se encontraba en deficientes condiciones físicas por lo que no se cumplió el estándar de calidad, lo que generó un sobre costo de operación vehicular.

La ASF determinó que en 2011 existían 40,452 localidades rurales y 6.6 millones de personas que no contaban con un camino rural.

- *Medio Ambiente*

La SEMARNAT no logró reducir el impacto ambiental ocasionado por los residuos sólidos, ya que su manejo integral relativo a la separación, reciclaje y tratamiento fue marginal en relación con los residuos generados.

Si bien se han controlado los niveles de contaminación del agua y del aire, en materia de biodiversidad las acciones para conservar los recursos forestales y las áreas naturales protegidas fueron marginales. En cuanto a la conservación de la flora y fauna silvestres, la extinción de especies revela que las acciones resultaron insuficientes.

La CONAGUA no mejoró la eficiencia de la infraestructura hidroagrícola; de cada 1,000 litros que se extraen de las fuentes de abastecimiento se desperdician 370 litros.

Después de 15 años de otorgar apoyos mediante el PROSSAPYS, la CONAGUA no ha evaluado su contribución en la sostenibilidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en las localidades con población menor o igual a 2,500 habitantes.

En relación con el Plan Hídrico de Tabasco (PHIT), aun cuando se realizaron 141 obras y acciones para prevenir y disminuir el riesgo de inundaciones en Tabasco, se considera que no son suficientes para alcanzar los objetivos del plan. La ASF considera indispensable que se acelere la ejecución de los trabajos.

- *Actividades Agropecuarias*

La normativa que regula los subsidios destinados a las actividades agropecuarias no es clara, ni garantiza una adecuada comprobación de los recursos; adicionalmente, la escasa supervisión y seguimiento de los apoyos ha provocado que se utilicen para fines distintos de los autorizados, por lo que es necesario revisar estructuralmente los programas de apoyo a efecto de que

contribuyan al cumplimiento de los objetivos de garantizar la reactivación de la producción, elevar la productividad, fortalecer a las organizaciones y mejorar su ingreso.

- *Turismo*

Si bien México se mantuvo en el lugar 10 de 50 países evaluados por la Organización Mundial de Turismo en el indicador de visitantes internacionales, la SECTUR registró deficiencias en su gestión para conducir la política en la materia al no contar con un plan de acción para impulsar la competitividad de los destinos, lo que impacta desfavorablemente en la llegada de turistas y captación de divisas.

Adicionalmente, el FONATUR refleja severos problemas financieros que lo imposibilitan para promover el desarrollo de nuevos destinos turísticos.

#### *1.10.5 Gasto Federalizado*

El gasto federalizado constituye la principal fuente de recursos de las entidades federativas y municipios, porque representa, en los estados, alrededor del 95.0% del total de sus ingresos, y en los municipios, el 65.0%, pero más del 90.0% en los rurales.

El gasto federalizado ha sido el medio para transferir funciones y recursos de la Federación hacia estados y municipios, lo que ha permitido su participación en acciones relacionadas con la educación, salud, seguridad pública, combate a la pobreza y desarrollo regional, entre otros rubros, con lo que se busca adecuar las políticas públicas a la realidad local, incidiendo en eficiencia e impacto, sin embargo, ha sido insuficiente y aún hay una brecha entre ambas.

Ese proceso de transferencia de responsabilidades a los gobiernos estatales, positivo en sí mismo, enfrenta signos de debilitamiento que ameritan su atención dentro de una estrategia participativa de los órdenes de gobierno. Es el caso, por ejemplo, del renglón educativo, en donde el financiamiento de los sistemas locales de educación básica manifiesta problemas en un elevado número de entidades fiscalizadas y genera situaciones de conflicto latente entre la Federación y los gobiernos estatales, así como observaciones recurrentes en las auditorías.

El marco normativo del gasto federalizado, en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, ya no corresponde a las nuevas realidades y necesidades de las entidades federativas y municipios. Además, ese capítulo no ha sido revisado desde su creación, de ahí que la ASF haya recomendado a la Cámara de Diputados la emisión de la Ley General de Gasto Federalizado.

Asimismo, sin menoscabar los significativos beneficios que brinda el gasto federalizado, debe reconocerse que su gestión registra insuficiencias y áreas de mejora; entre ellas sobresalen:

- Elevada incidencia y recurrencia de las observaciones de auditoría, en las que destaca la aplicación de recursos en acciones que no corresponden a los objetivos de los fondos y

programas, en buena medida por la imprecisión del marco jurídico y normativo; la carencia o inconsistencias en la documentación comprobatoria del gasto; pagos improcedentes de diverso tipo; traspasos temporales o definitivos a otras cuentas; recursos cuyo destino se desconoce; irregularidades, en el ámbito local, en la ministración de los recursos a los entes ejecutores, entre otros.

- La opacidad en la gestión del gasto federalizado es significativa y se manifiesta sobre todo en la entrega irregular de los informes trimestrales sobre el ejercicio de los recursos, así como en la falta de evaluación de los impactos sociales de las obras y acciones con base en indicadores estratégicos y de gestión.
- Los recursos se distribuyen entre las entidades federativas y municipios de manera inercial, sin considerar los resultados obtenidos.
- Existen subejercicios recurrentes, particularmente en el caso del Seguro Popular, FASP, FAM, FISM y SUBSEMUN. El PEF dispone la anualidad en el ejercicio de los recursos, pero la SHCP no ha definido la normativa específica para concretar su aplicación; en el caso de los subsidios, éstos no están calendarizados como los fondos de aportaciones federales para entidades federativas y municipios, omisión que incide en el desfase de su ministración.
- Por la imprecisión de la normativa, a nivel local se hacen interpretaciones equívocas al determinar las acciones y obras que pueden ser financiadas por los fondos.
- Los sistemas de control interno para la gestión de los fondos y programas registran debilidades significativas, sobre todo en los municipios; ésta es una causa importante de las insuficiencias en los resultados y gestión del gasto federalizado. Asimismo, existe un avance reducido en la implementación de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, principalmente en los municipios. Lo mismo sucede con el Presupuesto basado en Resultados, cuya implantación es incipiente.
- La participación social en la gestión de los fondos y programas no tiene el alcance suficiente, a pesar de estar prevista en el marco normativo. La complejidad normativa y operativa de todos los instrumentos mediante los cuales se transfieren recursos federales a las entidades federativas y municipios, así como la multiplicidad de vertientes de cada uno de ellos, aunadas a la exigencia que impone el principio de anualidad en la ejecución de las obras y acciones, hacen necesario fortalecer la capacidad institucional, principalmente la municipal, en dos aspectos:
  - a) Profesionalizar las administraciones municipales; lo que exige una normativa clara y sencilla, procedimientos rutinizados, adecuada infraestructura tecnológica y aparatos administrativos especializados en los diferentes servicios municipales, que ayuden a enfrentar con éxito el desafío que implica el ejercicio de recursos del gasto federalizado con eficacia y probidad.

- b) Capacitar y actualizar al personal operativo que, por razones políticas, tiene una alta rotación, por lo cual, quienes quedan a cargo de la ejecución no necesariamente tienen la experiencia y las competencias para ello.
- El fortalecimiento institucional y la capacitación son factores clave para aumentar la calidad del gasto público federalizado.

### 1.11 Sugerencias de la ASF a la H. Cámara de Diputados

Derivado de la revisión de la Cuenta Pública 2011, la ASF pone a consideración de la Cámara de Diputados 20 propuestas orientadas al trabajo legislativo (7 relacionadas con la Función Hacendaria, 6 con Funciones de Gobierno, 4 con Funciones de Desarrollo Económico, 2 con Funciones de Desarrollo Social, y 1 iniciativa de Ley en materia de Gasto Federalizado), las cuales, por su importancia, se enumeran a continuación:

#### — *Función Hacendaria*

- Analizar la procedencia de incorporar en la ley, como una más de las modalidades previstas para la obra pública, los pagos en especie relativos a la realización de obras comprometidas en esquemas de otorgamiento de concesión de carreteras celebrados con particulares.
- Evaluar la conveniencia de revisar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de que se incorpore en ellas una disposición que establezca que cuando cualquier dependencia o entidad, con cargo en su presupuesto, efectúe aportaciones a fideicomisos públicos no paraestatales u otras figuras jurídicas análogas, estas últimas adquieran el carácter de ejecutores de gasto. Con ello, las erogaciones serían consideradas como parte del gasto público federal anual, se registrarían contable y presupuestalmente y se consignarían en la Cuenta Pública, y no en uno de sus anexos como sucede actualmente.
- Revisar el artículo 16 de la Ley Aduanera para que, en su caso, sea en este ordenamiento donde se determine un porcentaje equitativo para la distribución de los importes que se recaudan por el concepto de derecho de trámite aduanero, que discrecionalmente la SHCP determinó en 8.0% para el derecho como contribución federal y del 92.0% para el pago de las contraprestaciones previstas en esa disposición, lo que ha implicado una recaudación desproporcionada en detrimento de la hacienda pública.
- Establecer la obligación de que cualquier erogación de recurso federal que deba efectuarse para la atención de compromisos internacionales deba ser considerada anualmente en el PEF.

- Analizar la pertinencia de que no se otorguen en el PEF recursos adicionales para el Fideicomiso e-México en tanto conserve fondos presupuestales que no estén comprometidos o devengados.
- Resolver la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Uniones de Crédito presentada el 13 de octubre de 2011, para actualizar el marco normativo y fortalecer el desarrollo y competitividad del sector.
- Modificar los artículos 19, segundo párrafo, y 20 de la Ley Orgánica de la SHF a fin de acotar las facultades de su órgano de gobierno, y reducir la autorización discrecional de líneas de crédito.

— *Otras Funciones de Gobierno*

- Evaluar modificaciones en el marco legal de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, con el propósito de armonizar sus diversas disposiciones, a fin de asegurar que las entidades federativas den cabal y oportuno cumplimiento a los objetivos y metas convenidos en los instrumentos de coordinación establecidos para normar su ejercicio.
- Analizar la conveniencia de modificar la Ley General de Población que ordena la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana o, en su caso, se exhorte al Ejecutivo Federal a cumplir con lo dispuesto en la ley.
- Evaluar la pertinencia de reformar la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, a efecto de precisar las obligaciones de las dependencias y entidades del gobierno federal, estatal y municipal, así como precisar las atribuciones que esta ley le confiere a la CNDH con el fin de que pueda requerir la información necesaria.
- Analizar la viabilidad de reformar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para especificar la instancia gubernamental responsable de verificar, dar seguimiento y evaluar que los refugios para la atención de las víctimas de violencia operen en los términos que dispone la Ley.
- Evaluar y, en su caso, promover las modificaciones o precisiones que estime pertinentes a la legislación que regula la participación conjunta en los procedimientos de contratación de bienes y servicios, toda vez que por la forma en que se ha venido aplicando pone en desventaja a los licitantes que participan de manera individual.
- Valorar la procedencia de reformar los artículos 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como el 4° de sus reglamentos, a efecto de que la adjudicación directa de contratos a instituciones públicas, entidades y dependencias, en todos los casos se relacione con su objeto y atribuciones.



— *Funciones de Desarrollo Económico*

- Evaluar la procedencia de regular, en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la actuación de los terceros especializados cuando proveen a las partes de elementos en la solución de controversias, a efecto de evitar que sus opiniones sean usadas como juicios inapelables, con los que las entidades evaden la responsabilidad sobre las determinaciones que debieran asumir en la obra pública a su cargo y que esos peritajes conserven su naturaleza estrictamente técnica.
- Analizar la factibilidad de reformar la Ley de Petróleos Mexicanos y, en su caso, aquellos ordenamientos que se vinculen con la regulación específica sobre la contratación de deuda y la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control, evaluación, contabilización, determinación de responsabilidades y rendición de cuentas de los recursos públicos federales de que dispongan las empresas filiales de PEMEX que jurídicamente no tengan el carácter de entidades paraestatales.
- Considerar la conveniencia de establecer en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria mecanismos de control sobre el retiro de recursos del patrimonio de fideicomisos no considerados como entidades paraestatales, mandatos o figuras jurídicas análogas que son ejercidos por dependencias para efectuar pagos, sin registrar esa utilización de recursos como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación, ni como un aumento en el presupuesto de la dependencia ejecutora del gasto y, en consecuencia, sin reflejarse en la Cuenta Pública.
- Evaluar la pertinencia de exhortar al Ejecutivo Federal para que se dé cumplimiento a la obligación de estructurar y publicar los padrones de las organizaciones sociales y sus integrantes, y limitar el acceso a apoyos y subsidios a todos aquéllos que hayan incurrido en irregularidades en el manejo de los recursos que les fueron otorgados.

— *Funciones de Desarrollo Social*

- Analizar la pertinencia de reformar el artículo 1 de la LAASSP, debido a que las entidades y dependencias de la APF contratan adquisiciones y servicios con las IPES, con base en ese ordenamiento para eludir los procesos licitatorios. Por su parte, las IPES no cuentan con la organización, experiencia, elementos técnicos y humanos, ni la capacidad y, en la mayoría de los casos, se subcontrata a terceros para realizar los trabajos.
- Evaluar la conveniencia de que mediante modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal o al PEF, los recursos asignados a los programas de Rescate de Espacios Públicos y para el Desarrollo de Zonas Prioritarias se transfieran a las haciendas públicas de los municipios por medio del Ramo General 33.

— *Gasto Federalizado*

- Elaboración y emisión de una iniciativa de la Ley General de Gasto Federalizado, cuyo objetivo fundamental es elevar la calidad del gasto federalizado para beneficio de la población, incluyendo entre otros aspectos, disposiciones para regular las competencias de los tres órdenes de gobierno y su coordinación, respecto de los procesos de planeación, programación, presupuestación, distribución de los recursos, ejercicio, control, seguimiento y evaluación del gasto; concentrar en un solo ordenamiento jurídico disposiciones que actualmente están dispersas en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación; fortalecer el federalismo y la operación descentralizada de los recursos de la nación; suprimir el exceso de trámites burocráticos; y promover mayor responsabilidad en el uso de los recursos públicos y su puntual aplicación para el cumplimiento de los objetivos de cada uno de los fondos, programas y convenios.
- La ASF señala que con la Ley de Gasto federalizado se busca también aumentar la capacidad de ejecución en las entidades federativas y municipios; propiciar una mayor participación social en la definición y supervisión de las obras y acciones prioritarias; subsanar la problemática de orden jurídico que da lugar a buena parte de las irregularidades observadas por la ASF en la revisión de la Cuenta Pública de los últimos 10 ejercicios; propiciar el establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño y del Presupuesto basado en Resultados el gasto público federalizado; inducir un mejor cumplimiento de los objetivos nacionales de transparencia y rendición de cuentas, y fortalecer el Sistema Nacional de Fiscalización con la participación de la ASF, las EFSL y los órganos de auditoría preventiva, y haga así posible su homologación normativa y procedimental.

## **2. CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA Y RECOMENDACIONES PARA LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

Con fundamento en lo que disponen los artículos 34, 35, 77 fracción VII, y 110 fracción X de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como en el Acuerdo No. CVASF/LXII/002/2013, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación llevó a cabo los trabajos de análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, con el apoyo de su Unidad de Evaluación y Control.

La experiencia en esta materia confirma los beneficios que emanan de los trabajos de análisis al Informe, donde el órgano de fiscalización interactúa con la CVASF para que se tenga una mejor comprensión del proceso de fiscalización de la Cuenta Pública por parte de los diputados integrantes de la Comisión y se cristalice su utilidad en la mejora del ciclo programación-presupuestación y ejercicio de los recursos públicos.

También, desde que se institucionalizó en la Cámara de Diputados la estrategia de análisis del Informe de revisión de la Cuenta Pública, y derivado de esos trabajos, se han formulado múltiples recomendaciones al órgano de fiscalización, cuya atención ha permitido lograr mejoras importantes tanto en la estructura y contenido del Informe, como en el trabajo de fiscalización que realiza la ASF.

Destacan, en particular, las iniciativas que se han derivado de esos trabajos y que han quedado establecidas en Ley, en materia de fiscalización en fondos y fideicomisos, entrega de informes semestrales de solventación de observaciones, fiscalización en estados y municipios, auditorías de desempeño, reducción de tiempos de entrega y revisión de la Cuenta Pública, mayores facultades para la ASF, entre otras.

En términos operativos, se han logrado mejoras en la presentación y contenido del Informe, la inclusión de los dictámenes de auditoría y el perfeccionamiento de sus definiciones y alcances, la inclusión 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 sugerencias que el órgano de fiscalización superior le hace a la Cámara de Diputados, para la revisión de algunas disposiciones legales, a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

Es de destacarse, como parte de los materiales que entrega la ASF junto con el Informe, la incorporación de un digesto que contiene una Matriz de Datos Básicos de todas las auditorías practicadas, y las cédulas de las auditorías que ofrecen una revisión rápida de sus resultados.

Asimismo, a partir del Informe del Resultado 2011, se incluyen marcos de referencia para todos los mecanismos de transferencia de recursos federales a las entidades federativas y municipios, así como la presentación de indicadores de cobertura de la fiscalización, que muestra el porcentaje de la muestra fiscalizada con relación a los ingresos y gasto neto del sector público.

En el marco de la metodología aprobada para el análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, coordinó la elaboración de diversos trabajos entre los que pueden citarse los siguientes:

- Elaboración del Reporte “Datos Básicos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011”.
- Elaboración de cinco Cuadernos de Evaluación Sectorial, en los que se analizan los resultados de las 1 mil 111 auditorías practicadas por la ASF, agrupadas en cinco grupos funcionales: sector Hacienda y Crédito Público, funciones de Gobierno, funciones de Desarrollo Social, funciones de Desarrollo Económico, y Gasto Federalizado.
- Cuatro Mesas de Análisis, los días 15 y 22 de abril de 2013, con dos jornadas de trabajo cada una, en las que participaron diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, diputados de otras comisiones, así como personal de la ASF y de la UEC, para analizar los resultados de la fiscalización y la labor de la Auditoría Superior.

Es de resaltarse que por primera vez, desde que en 2004 se instituyó este ejercicio de análisis, la Comisión de Vigilancia integró cuatro Subcomisiones de Diputados, las cuales una vez constituidas, tuvieron la responsabilidad de conducir los trabajos en las cuatro Mesas Temáticas que se acordó llevar a cabo: funciones de Gobierno; funciones de Desarrollo Social; funciones de Desarrollo Económico, y Gasto federalizado.

- Una reunión de trabajo entre la Comisión de Vigilancia y la Unidad de Evaluación y Control, en la que se analizó el proyecto de documento de conclusiones, se realizaron aportaciones para enriquecerlo, y se formularon y aprobaron las recomendaciones que se entregarían a la ASF.
- Solicitud de Opinión a las Comisiones Ordinarias de la Cámara, en el marco de lo que establece el artículo 34 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Con base en estos trabajos, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación emite las siguientes conclusiones y recomendaciones para la Auditoría Superior de la Federación, con la expectativa de que su consideración permita seguir aportando elementos para el fortalecimiento del trabajo que desarrolla esa entidad, así como para el mejoramiento del propio sistema de fiscalización superior del país.

## 2.1 Sobre la Presentación del Informe a la H. Cámara de Diputados

- Se constató que la Auditoría Superior de la Federación entregó, en tiempo y forma, el 20 de febrero de 2013, el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011 a la H. Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de 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).

## 2.2 Sobre la Observancia de los Preceptos Legales

- Con base en el análisis realizado por la Comisión, se constató que la ASF observó en lo general, los preceptos legales definidos en los artículos 74, fracción VI, y 79, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 29 y 30 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en los que se regulan el objeto y los contenidos del Informe del Resultado presentado a la Cámara de Diputados, toda vez que el Informe de referencia, cuenta con elementos para conocer 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 los programas, con base en el universo y la muestra auditada.
- De manera particular, se constató que los informes de las auditorías cumplen en términos generales con las disposiciones legales señaladas, en razón de que sus contenidos, incluyen la información mínima definida en el artículo 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación:

*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.*

- El Informe referido, también incluye 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. Cuenta, asimismo, con una metodología para la fiscalización superior que realiza, conclusiones de interés derivadas de la fiscalización superior ejecutada, y también un conjunto de recomendaciones a la Cámara de Diputados para modificar disposiciones legales, a efecto de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.
- Mediante el análisis del Informe, igualmente se pudo constatar que la ASF concentra sus esfuerzos de fiscalización en verificar que los entes auditados cumplan con los preceptos legales y normativos. No obstante, un resultado preocupante referido en el propio Informe, fue la recurrencia sistemática de no pocos entes y programas en el incumplimiento de tales preceptos legales y normativos, lo que pone de manifiesto que la medida correctiva interpuesta por el órgano fiscalizador, no está teniendo en todos los casos el efecto esperado, de tal suerte que se llama la atención sobre la urgente necesidad de que sean fortalecidos los instrumentos jurídicos para sancionar efectivamente estos hechos e inhibir la recurrencia de incumplimientos de los preceptos legales y normativos, que persisten pese al trabajo del órgano fiscalizador.

### *2.3 Sobre los Alcances de la Fiscalización Superior*

- La Comisión de Vigilancia concluye que, con base en el análisis del Informe del Resultado, el trabajo desarrollado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior sobre la Cuenta Pública 2011, cumplió en términos generales, con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, relativo al objeto que debe tener la fiscalización superior. Dicha disposición establece que la fiscalización 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.

- Es de reconocer que la labor de fiscalización superior se ha perfeccionado en los ámbitos de la evaluación de la gestión financiera y la verificación normativa y de regularidad, además de que se registran importantes avances en la evaluación del desempeño, especialmente para verificar el efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y/o regionales del país, y para constatar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
- Justamente en estos avances destaca el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, para realizar, de manera inédita, ocho evaluaciones de políticas públicas en los sectores Hacendario, Función Pública, Comunicaciones y Transportes, Medio Ambiente, Electricidad, Educación Pública, y Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- La importancia de estas evaluaciones radica en la riqueza de información, en la pertinencia de los diagnósticos que se construyen y en las notables conclusiones que se generan, las cuales por su impacto, se hicieron del conocimiento de las comisiones ordinarias de la

Cámara de Diputados en los ámbitos de su actuación, pero también deben ser valoradas para dar una mayor alcance y utilidad.

- Sobre este particular, esta Comisión considera necesario abrir el debate en torno a los alcances legales o vinculatorios que pueden tener los informes de las evaluaciones de políticas públicas que presenta la Auditoría Superior.

#### 2.4 *Sobre la Estructura y Contenido del Informe*

- La Comisión de Vigilancia reconoce que el Informe entregado por la Auditoría Superior de la Federación, continúa perfeccionándose respecto de ediciones anteriores, tratando de ofrecer de mejor manera los resultados de sus revisiones.
- El Tomo Ejecutivo que contiene los aspectos más relevantes de la fiscalización, los informes individuales de auditorías y los informes de las evaluaciones de políticas públicas, la matriz de datos básicos de la acción fiscalizadora, las fichas-resumen de las auditorías practicadas, los marcos de referencia de todos los mecanismos de transferencia de recursos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, los documentos que dan cuenta de la recurrencia de observaciones de auditorías al Gasto Federalizado en el periodo 2000-2010 y las cédulas de información básica de las auditorías realizadas por las EFSL presentadas en disco compacto, dan cuenta de los avances progresivos observados en la calidad del trabajo de la ASF.
- En el caso de los 1 mil 103 cuadernillos que contienen los respectivos informes de las auditorías practicadas, se ordenaron conforme a la clasificación funcional y sectorial del gasto público para el caso de los entes de la Administración Pública Federal y los referentes a 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 términos generales, los informes de las auditorías son ejecutivos y específicos en sus contenidos, y presentan 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 estructura, en principio, permite una revisión global de los materiales; no obstante, para varias revisiones, tal simplificación se tornó en una limitante al ser insuficiente la información disponible para la realización de una valoración integral, lo que denota la necesidad de valorar puntualmente la información contenida en los reportes de auditorías, en función de la relevancia de las mismas o de la trascendencia de sus resultados.



- De hecho, a pesar de que los informes de las auditorías atienden lo dispuesto en la Ley en términos de contenidos, la estructura de dichos informes no permite vincular rápidamente los resultados, con las observaciones y las acciones promovidas, ya que estas últimas se encuentran agrupadas en una sección específica y no se desagregan en cada resultado u observación.

***Recomendación CVASF-IR11-001. Que la Auditoría Superior de la Federación, en el marco de su autonomía técnica y de gestión, valore las acciones necesarias para que, en su caso, en la estructura de los informes individuales de auditoría, se integren etapas procesales de las auditorías para identificar cronológicamente la información básica de la revisión y se agrupen la acción o acciones promovidas que corresponden a cada observación y resultado del cual derivan.***

- Los informes de las auditorías practicadas a entidades federativas y municipios, presentan también una estructura ejecutiva. Por cada Fondo se realizó un Marco de Referencia que contiene una opinión globalizadora y complementaria del contenido de los informes de auditoría, en el que se incluyen, por ejemplo, los procedimientos aplicados en las revisiones.

Los Marcos de Referencia —que se presentaron para todos los fondos fiscalizados con base en una recomendación de la CVASF en el análisis del Informe del Resultado 2010— constituyen un avance importante en materia de conocimiento y estudio 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.

Los informes de las auditorías presentan mayor homogeneidad, respecto a años anteriores, entre los que integra de manera directa la ASF y los que elaboran las EFSL por las revisiones solicitadas.

Pese a ello, subsisten problemas de forma, contenido y acciones emprendidas, que ponen de manifiesto la necesidad de que la ASF realice un mayor esfuerzo de supervisión, acompañamiento y cuidado de contenidos en los reportes realizados tanto por las EFSL, como por ella misma.

Estas acciones de armonización entre distintos órdenes de gobierno, indudablemente, deben formar parte de la agenda de los trabajos de diseño, construcción y puesta en marcha del Sistema Nacional de Fiscalización, en donde será preciso fortalecer la coordinación de las instancias de fiscalización, en aras de lograr mejores resultados de la fiscalización, a partir de trabajos coordinados que involucren la homologación de criterios, metodologías, y la complementación de recursos, entre otros aspectos. Si bien el Sistema es incipiente, en su diseño debe considerar no sólo acciones, sino también actores, en cuyo caso corresponderá un papel estratégico la participación de la Cámara de Diputados.

## 2.5 Sobre la Atención a las Recomendaciones de la CVASF derivadas del análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública

— Como resultado del análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, la CVASF formuló ocho recomendaciones a la ASF, relacionadas con los siguientes temas:

- *Informar el porcentaje que abarca la cobertura de la fiscalización superior respecto del gasto público federal e incluir una nota metodológica de su cálculo.*
- *Incluir en el Informe del Resultado marcos de referencia para todos los fondos y conceptos que integran el gasto federalizado.*
- *Incluir en el Tomo Ejecutivo del Informe del Resultado los movimientos de altas y bajas de auditorías programadas.*
- *Entregar un programa de mejora sobre la integración de expedientes de acciones que implican probables responsabilidades y que son turnados a otras instancias.*
- *Revisar Plan Estratégico de Mediano Plazo 2010-2017 para incorporar elementos de evaluación del desempeño, metas, y rendir un informe anual de ejecución.*
- *Diseñar un programa multianual de evaluaciones sobre resultados de políticas y programas públicos.*
- *Solicitar a las EFSL un informe especial sobre el resultado de su acción fiscalizadora en términos de sanciones aplicadas.*
- *Instrumentar un Programa de Abatimiento de la Recurrencia de Irregularidades.*

— A reserva de que, con el apoyo de la Unidad de Evaluación y Control, se documente con detalle la atención a cada una de las recomendaciones formuladas a la ASF en el análisis del Informe del Resultado 2010 y, en su caso, esta Comisión emita el Acuerdo de Solventación respectivo, es preciso señalar que del análisis del contenido del Informe de la revisión de la Cuenta Pública 2011, se muestran avances importantes en la atención de varias de las recomendaciones emitidas.

— De manera particular, son de destacarse los avances en la atención a las recomendaciones para que en el Informe del Resultado se incluyera el dato de la cobertura de la fiscalización superior. De acuerdo con la ASF, la muestra fiscalizada tuvo una cobertura estimada en 31.7% de los ingresos totales y el 19.9% del gasto neto total del sector público presupuestario del ejercicio revisado.

- Asimismo, en atención a lo recomendado por la CVASF, la ASF incluyó los marcos de referencia para todos los fondos y conceptos que integran el Gasto Federalizado, situación que permitió profundizar en el conocimiento y estudio de los conceptos fiscalizados por las entidades de fiscalización superior, federal y locales.
- Se avanzó también en la práctica de evaluaciones sobre los resultados de políticas públicas, con la realización de ocho ejercicios por parte de la ASF en temas como Deuda Pública, Combate la Corrupción, Atención a Indígenas, Educación Básica, Educación Superior, Transporte, Medio Ambiente, y Energía Eléctrica.
- De manera adicional, se reconoce el gran esfuerzo que realizó la ASF al integrar Informes de Recurrencia de las Observaciones de Auditoría del Gasto Federalizado 2006-2010 para cada entidad federativa, lo que permitirá delinear e instrumentar acciones que disminuyan la incidencia de observaciones y mejorar la calidad en el ejercicio de los recursos en entidades federativas y municipios.
- Aunque en el Informe del Resultado no se describen explícitamente acciones en torno al resto de las recomendaciones de la CVASF, se reconoce de informes que ha preparado la ASF para atenderlas, donde se señalan argumentos que serán valorados y documentados con el apoyo de la Unidad de Evaluación y Control, para su solventación respectiva.

***Recomendación CVASF-IR11-002. Que la Auditoría Superior de la Federación entregue a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, en un plazo no mayor de diez días hábiles, la documentación comprobatoria de las acciones instrumentadas para la atención de las recomendaciones formuladas en el análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, para realizar, con el apoyo de la Unidad de Evaluación y Control, el análisis de procedencia y emitir el acuerdo de solventación respectivo.***

## 2.6 Sobre las modificaciones del PAAF y el Informe del Resultado

- En el mes de mayo de 2012, la ASF presentó ante la Comisión de Vigilancia, su Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF) 2011, el cual contiene la relación de revisiones y tipo de auditorías que estaba previendo practicar a entidades de la Administración Pública Federal de los tres Poderes de la Nación y órganos autónomos, así como a los gobiernos estatales y municipales.
- El PAAF expuso la relación de auditorías programadas (1,094), agrupándolas por función sustantiva y temática, lo que contrastó con la clasificación sectorial y funcional del gasto que se presentó en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011.

- Dicha clasificación dificultó realizar un comparativo del Programa de Auditorías con el Informe del Resultado, aunque una vez realizado este ejercicio, y reclasificar las revisiones programadas por entidad bajo el enfoque sectorial del gasto, se pudo constatar que en el PAAF 2011 se proyectó la realización de 1 mil 094 auditorías, distribuidas de la siguiente manera: 291 auditorías de desempeño,<sup>7</sup> 52 auditorías especiales y 751 auditorías de regularidad (600 revisiones financieras, 140 de inversiones físicas y 11 forenses).
- Por su parte, el Informe del Resultado 2011 presentó los informes de 1 mil 111 auditorías (1,103 auditorías y ocho evaluaciones de políticas públicas), distribuidas de la siguiente manera: 295 auditorías de desempeño,<sup>8</sup> 54 revisiones especiales y 762 auditorías de regularidad (610 financieras y de cumplimiento normativo, 141 de inversiones físicas federales y 11 forenses).
- En ese sentido, se puede constatar que se practicaron 17 auditorías más que las programadas. La diferencia estriba en que fueron practicadas de más, cuatro auditorías de desempeño,<sup>9</sup> dos auditorías especiales, 10 revisiones financieras y de cumplimiento y una de inversiones físicas.
- Asimismo, en el comparativo PAAF vs IR 2011, fueron fiscalizadas cuatro entidades adicionales con respecto a lo programado, todas pertenecientes al Poder Ejecutivo: una del Sector Hacendario (Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.), una del Sector Relaciones Exteriores (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo), una del Sector Energía (Comisión Reguladora de Energía), y una del Sector Salud (Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia).
- La diferencia de 17 auditorías que hay entre las programadas y las practicadas, deriva de la adición de auditorías en los siguientes sectores: Sector Hacendario (1); Sector Economía (1); Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales (1); Sector Energía (1); y Gasto Federalizado (13).
- En el sector Hacendario se realizó una auditoría financiera y de cumplimiento más que lo que se tenía programado, derivada de la fiscalización al Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. Por su parte, en Funciones de Gobierno no hubo cambios con respecto al número de auditorías programadas, sin embargo, una auditoría especial que se tenía programada a la SRE, se le aplicó a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ambas integrantes del Sector Relaciones Exteriores.

<sup>7</sup> Incluye 189 auditorías financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño.

<sup>8</sup> Incluye 193 auditorías financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño y ocho evaluaciones de políticas públicas en los siguientes entes: SHCP (1); SFP (1); SCT (1); SEMARNAT (1); CFE (1); SEP (2); y CDI (1).

<sup>9</sup> Se refiere a cuatro auditorías financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño practicadas en los siguientes estados: Chiapas (1); Guerrero (1); Tlaxcala (1); y Yucatán (1).

- En lo que respecta a Funciones de Desarrollo Social, no se observaron diferencias entre el número de auditorías programadas y practicadas, sin embargo, una de las tres auditorías financieras y de cumplimiento que se tenían programadas a la SS, le fue aplicada al Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia, ambas del Sector Salud.
- En Funciones de Desarrollo Económico se practicaron tres auditorías más que las programadas, una auditoría de desempeño a la SE (perteneciente al Sector Economía), una de inversiones físicas en la CNA (Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales), y una auditoría especial a la CRE (Sector Energía).
- En Gasto Federalizado se practicaron 13 auditorías más que las enunciadas en el PAAF 2011. Fueron cuatro auditorías financieras con enfoque de desempeño (una en Chiapas, una en Guerrero, una en Tlaxcala, y una en Yucatán) y nueve auditorías financieras y de cumplimiento (en Aguascalientes se practicaron tres menos, en Puebla una menos, en Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Sinaloa, Tlaxcala, y Veracruz, una auditoría más, en Oaxaca dos auditorías más, y en Yucatán cuatro auditorías más).
- Con base en la información disponible, fue posible identificar 4 de las 17 auditorías que fueron practicadas de más, según el comparativo con el PAAF 2011:<sup>10</sup>
  - *Fideicomiso del Bicentenario*. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. Auditoría Financiera y de Cumplimiento.
  - *Programa para el Desarrollo de la Industria del Software*. Secretaría de Economía. Auditoría de Desempeño.
  - *Proyecto de Desazolve y Limpieza de Drenes y Ríos en el Estado de Tabasco*. Comisión Nacional del Agua. Auditoría de Inversiones Físicas.
  - *Subsidios al Gas LP*. Comisión Reguladora de Energía. Auditoría Especial.
- La identificación de las 13 auditorías restantes ubicadas en Gasto Federalizado (cuatro altas de auditorías financieras con enfoque de desempeño, cuatro bajas de auditorías financieras y de cumplimiento, y 13 altas de auditorías financieras y de cumplimiento) ofreció mayor dificultad, en parte, debido a que la información contenida en el Informe, no permite localizar con exactitud a las revisiones financieras con enfoque de desempeño.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> No incluye las 13 auditorías adicionales (cuatro altas de auditorías financieras con enfoque de desempeño, cuatro bajas de auditorías financieras y de cumplimiento, y 13 altas de auditorías financieras y de cumplimiento) correspondientes a la fiscalización al Gasto Federalizado debido a que la información proporcionada por la entidad de fiscalización superior no contiene los datos necesarios para identificarlas.

<sup>11</sup> La matriz de datos básicos de la ASF no las ubica y el grupo de auditorías practicadas en Gasto Federalizado que cuenta con revisiones de cumplimiento de metas (las auditorías practicadas al FISM, FISE y SUBSEM) rebasa al número de auditorías financieras con enfoque de desempeño reportado en la estadística del Informe.

**Recomendación CVASF-IR11-003. Que la Auditoría Superior de la Federación, en pleno respeto de su autonomía técnica y de gestión, valore la pertinencia de homologar la presentación de las auditorías programadas conforme a la clasificación funcional, a efecto de facilitar la evaluación y comparación del Programa Anual de Auditorías con el Informe del Resultado.**

**Recomendación CVASF-IR11-004. Que la Auditoría Superior de la Federación, atendiendo a su autonomía técnica y de gestión, revise y especifique en los informes de auditoría que se presenten en adelante, aquellas auditorías que son consideradas como financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño.**

## 2.7 Sobre la Evaluación del Enfoque de la Fiscalización Superior

El Informe que presenta la ASF, constituye el principal instrumento de apoyo para que se dé cumplimiento a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar que las operaciones se hayan ajustado a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, y verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas. De ahí que la Ley de Fiscalización le otorgue un papel tan trascendente al análisis de dicho Informe a cargo de la Comisión de Vigilancia.

Con base en la estrategia de análisis del Informe del Resultado que aprobó la Comisión de Vigilancia, se desprende un conjunto de conclusiones sobre el alcance, importancia y enfoque del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, entre las que destacan las siguientes:

- En la fiscalización superior de la Cuenta Pública, la ASF mantuvo una presencia adecuada en términos de muestra fiscalizada, cobertura de entes susceptibles de fiscalización, y un mayor equilibrio en el tipo de auditoría aplicada en comparación con ejercicios previos, toda vez que de las 1,111 revisiones reportadas, 610 fueron del tipo financieras y de cumplimiento normativo (54.9%), 287 de desempeño (25.8%), 141 de inversiones físicas federales (12.7%), 54 especiales (4.9%), 11 forenses (1.0%), y ocho evaluaciones de políticas públicas.
- No obstante, debe advertirse que dentro de las auditorías de desempeño, se contabilizan 193 auditorías que, en estricto sentido, mantienen un perfil similar a las auditorías financieras y de cumplimiento. En todo caso, debe advertirse que al analizar exclusivamente las auditorías de desempeño que se practicaron a la Administración Pública Federal (102), se observa una disminución respecto de la revisión 2010, cuando se practicaron 110 auditorías de ese tipo.
- En la revisión 2011, se registró una incidencia de 9 observaciones por auditoría, cantidad similar al promedio que se registró en el periodo 2001-2010. Aunque la incidencia se mantiene constante, es de llamar la atención sobre la mayor gravedad de las irregularidades cometidas, ya que de acuerdo con los datos de las auditorías, las acciones que implican

probables responsabilidades de los servidores públicos tienden a incrementarse. Sólo en la revisión 2011, se promovieron 134 denuncias de hechos, cantidad que rebasa por mucho las 98 promovidas en 2010 y son más del doble de las promovidas entre 2000 y 2009.

- En el caso de los Pliegos de Observaciones, que presumen daños al patrimonio de la Hacienda Pública, y de las Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, la tendencia también es acentuada, pues los Pliegos aumentaron de 342 en la revisión 2004 a 1,633 en la de 2011, y las promociones de responsabilidad lo hicieron de 324 a 1,202, en esos años, respectivamente.
- Estos datos son de la mayor relevancia, pues a través de acciones bien fundadas y/o motivadas, se pueden inhibir conductas irregulares de los responsables de la aplicación de los recursos públicos. Hasta ahora, los indicadores parecen reflejar una baja incidencia en la aplicación de sanciones efectivas derivadas de una acción de la Auditoría Superior de la Federación y de la necesidad de ampliar la colaboración y coordinación con el sistema de control interno.
- Por ejemplo, de acuerdo con datos de la Auditoría Superior a febrero de 2012, del total de Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria turnados a los Órganos Internos de Control (OIC), por las Cuentas Públicas 2008 y 2009, sólo 27 de cada 100 casos tenían resolución y de esos 27, únicamente cuatro llegaban a ser sancionados, que en su gran mayoría acababan en amonestaciones.

Esto es, sin duda, uno de los principales argumentos para mejorar el impacto de los órganos fiscalizadores, en el marco del naciente Sistema Nacional de Fiscalización, en donde la Cámara de Diputados en su calidad de ser la responsable de la fiscalización, debiera jugar un papel trascendente y estratégico.

- Aunque el Informe del Resultado 2011 reporta la promoción de 9,865 acciones preventivas y correctivas, y la probable recuperación de 40,787 millones de pesos, debe reiterarse que los datos definitivos de ambos conceptos se conocerán una vez transcurridos los 30 días con que cuentan los entes auditados para aportar la documentación o realizar las aclaraciones que permitan solventar las observaciones.
- De acuerdo con la experiencia del Informe del Resultado 2009 –única ocasión que la Comisión solicitó un reporte de la solventación de observaciones trascurrido el plazo legal que tuvieron los entes auditados–, se constató que los entes solventaban en promedio el 61% de las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación. Por tipo de acción, se solventó cerca del 70% de las acciones que causan estado y el 40% de las acciones que implican probables responsabilidades.



***Recomendación CVASF-IR11-005. Que la Auditoría Superior de la Federación en el informe semestral de solventación de observaciones a que se refiere el artículo 30 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, incluya un apartado exclusivo sobre el estado de trámite de las acciones emitidas en la revisión de la Cuenta Pública más reciente. Para el caso de la revisión de la Cuenta Pública 2011, dicho Informe podrá ser entregado en un plazo no mayor a 30 días hábiles contados a partir de la entrega de este documento.***

- Del análisis de este Informe, se detectaron auditorías en donde una observación que determinó la ASF a un ente auditado, también implicó una observación-acción implícita para la Cámara de Diputados, pues le notifican recomendaciones que le obligan a contestar dentro del plazo que establece la Ley como si hubiese sido fiscalizada. Si bien es importante que la Auditoría Superior identifique áreas de oportunidad legislativa, éstas debieran incluirse en la sección de sugerencias a la Cámara de Diputados y no necesariamente en el informe de auditoría del ente auditado, como una acción que causará estado.
- La emisión de una recomendación de esta naturaleza a alguna Comisión Ordinaria de la Cámara de Diputados, como se ha dado en este y otros ejercicios, más allá del estado que genera la acción, indudablemente puede motivar controversias acerca de los alcances de las facultades de la ASF en la materia, sobre todo considerando lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 12 y 13, fracción II, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en donde se define el marco y sustento para la emisión de observaciones-acciones y de donde podría rebatirse la actuación de la ASF para emitir recomendaciones que modifiquen una Ley Reglamentaria de un artículo Constitucional, como por ejemplo, la recomendación de la ASF que fue notificada a la Cámara para que modifique el Capítulo Único, Título Primero, de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas.
- En todo caso, habría que considerar lo que establece el artículo 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en su fracción X, que a la letra señala:

*Artículo 29.- El Informe del Resultado contendrá los informes de las auditorías practicadas e incluirá como mínimo lo siguiente:*

...

*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.***

- Con base en lo anterior, es conveniente que la ASF revalore este tipo de acciones y, en su caso, las recomendaciones que sean necesarias de notificar a la Cámara para mejorar la gestión de los entes auditados o procesos de la administración pública, se canalicen a través de sugerencias, como lo establece la ley.



***Recomendación CVASF-IR11-006. Que la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo señalado en el artículo 29, fracción X, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, evalúe la pertinencia de incorporar como sugerencias, en el Informe del Resultado, aquellas recomendaciones para modificar ordenamientos legales que derivan de auditorías practicadas a otros entes públicos, pero que son notificadas a la Cámara de Diputados como una acción que causa estado.***

— *Funciones de Gobierno*

En lo que hace a la fiscalización en las dependencias y entidades vinculadas con funciones de Gobierno, el análisis permitió identificar un enfoque equilibrado en la práctica de diferentes tipos de auditoría: 40% correspondió a auditorías financieras y de cumplimiento, 25.2% a revisiones especiales, 24.5% auditorías de desempeño y el resto fueron auditorías de inversiones físicas y forenses.

Destacan, por otra parte, revisiones horizontales practicadas en temas relevantes como la liquidación de instituciones, regulación, administración de riesgos, entre otras. Asimismo, evaluaciones a las políticas públicas de Deuda y Combate la Corrupción.

Es de destacar que sólo dos de cada diez auditorías practicadas en funciones de Gobierno tuvieron dictamen negativo, aunque también resalta que otras cuatro de cada diez fueron opiniones con salvedad por irregularidades determinadas.

Algunos temas relevantes que destacan de los resultados de las auditorías practicadas por la ASF, revelan un vínculo directo que va del crecimiento de la deuda pública a las crisis económicas recurrentes; se constató el acelerado aumento de la deuda pública del Gobierno Federal al pasar de 2.3 a 5.1 billones de pesos entre 2006 y 2011 y que motivó que se siguiera rebasando los límites tolerados por los estándares internacionales para países en proceso de desarrollo; el sesgo para cubrir con endeudamiento neto el déficit presupuestario del gobierno en lugar de financiar inversión productiva; el alertamiento sobre la evolución de la deuda subnacional, en donde 13 estados concentran el 81.4% de las obligaciones financieras, destacando los casos de Coahuila, Zacatecas, Chiapas y Tamaulipas.

Fueron tema también, la permanencia de subejercicios no subsanados y la discrecionalidad en transferencias y adecuaciones; la insuficiencia de ingresos tributarios para financiar el gasto público; la disminución de la recaudación por efecto del incremento de las devoluciones en ISR, IETU, IDE e IVA; la baja capacidad de recuperación del SAT en materia de créditos fiscales; opacidad en la determinación de subsidios a la energía eléctrica, y la estimación del efecto total del costo de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE de 2008, ubicado en 2.4% del PIB de 2008, entre otros.

Otros temas de interés revisados en el sector Hacendario fueron: irregularidades en la actuación de FONADIN; el precario estado económico de FONATUR; irregularidades en la aplicación de los

programas de la Financiera Rural para el fomento del desarrollo rural; el elevado costo fiscal del rescate bancario 1994-1995, que al cierre de 2011 ascendió a 1.78 billones de pesos; la concentración de pagos del IPAB hacia los intereses reales de la deuda FOBAPROA-IPAB y no al saldo; y la cuantiosa pérdida de LOTENAL, que acumula desde 2009 la cantidad de 5 mil 579.2 millones de pesos.

En otras funciones de Gobierno destacaron temas como las irregularidades en Gobernación en materia de supervisión y vigilancia de las casas de juego; la falta de seguimiento e información de los subsidios a entidades federativas para la conformación del Mando Único Policial; irregularidades en la aplicación de recursos a la administración del Sistema Federal Penitenciario; y falta de capacitación policial para fortalecer la lealtad institucional.

Sobre el tema de la probidad, se concluyó que se carece de una política integral para el combate de la corrupción; sanciones económicas que son impugnadas y ganadas por los servidores públicos, por estar mal motivadas y fundamentadas las irregularidades imputadas; y el incumplimiento de las funciones de inspección y vigilancia de la construcción de la “Estela de Luz”, entre otros. En derechos humanos sobresale la propuesta a la Cámara de Diputados de realizar reformas a la Ley General para la Igualdad entre mujeres y hombres, para que se precisen las obligaciones de las entidades federativas en la materia.

#### — *Funciones de Desarrollo Social*

Respecto de las funciones de Desarrollo Social, el análisis de la fiscalización superior reveló la importancia de las auditorías practicadas en esos sectores, debido a que en 2011 el presupuesto ejercido en esas funciones ascendió a 1.6 billones de pesos, el equivalente al 57.3% del gasto programable del Ejecutivo Federal.

Las revisiones en este grupo funcional observaron principalmente un enfoque de regularidad, ya que seis de cada 10 auditorías practicadas, fueron de este tipo, aunque también destaca que tres de cada 10 fueron de desempeño.

Es de destacar que, al igual que en otros grupos funcionales, en Desarrollo Social la ASF evaluó las políticas públicas de educación básica, educación superior, y atención a indígenas.

Del análisis de las auditorías se detectó un notable número de irregularidades en CONACULTA, el Instituto Nacional de Cancerología, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, la Universidad Autónoma de Chapingo, el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia; la Universidad Autónoma Agraria “Antonio Narro” y el Instituto Nacional de Medicina Genómica, si bien el resto de los entes auditados también fueron objeto de observaciones importantes.

Temas importantes que derivan de las auditorías practicadas por la ASF, revelan el insuficiente nivel de cobertura en educación media superior (64.2%), y superior (30.2%); el promedio de escolaridad de 8.7 años, 3 años menos que el promedio de la OCDE; y el importante rezago

educativo que prevalece, del orden de las 655 mil personas promedio anual. Destacan también los desfavorables resultados obtenidos en la prueba PISA; los insuficientes resultados del CONACULTA, el INBAL, y el INAH en el impulso al desarrollo de la cultura; y los pagos indebidos y en exceso en la construcción del Monumento Bicentenario Estela de Luz.

En el tema de la salud, destaca la pobre cobertura en la detección de enfermedades graves como el cáncer de mama; el elevado número de personas que permanecen sin acceso a los servicios de salud; el primer lugar que ocupa México en la OCDE en mortalidad por diabetes mellitus y cáncer cérvico-uterino; el incremento en el número de casos de enfermedades prevenibles por vacunación, contrario a la meta de reducirlo; y la predominancia de las enfermedades crónico-degenerativas como las principales causas de muerte entre la población derechohabiente de las instituciones de seguridad social.

En temas de pobreza, sobresale la falta de entrega de apoyos en el Programa Oportunidades; el incremento de 21.7% en 2008 a 24.9% en 2010 de la población en pobreza alimentaria; las carencias técnicas y de planeación para evaluar los programas para el desarrollo de zonas prioritarias; la limitada participación de la población más vulnerable en los programas productivos y de empleo; la falta de mecanismos de DICONSA para monitorear la entrega de apoyos; y la insuficiencia de indicadores para evaluar la mayoría de los programas sociales.

De los pueblos indígenas, se determinó que el 68.4% de los programas presupuestarios para promover su desarrollo integral, no fueron reportados en la Cuenta Pública; 23.3% de la población indígena no sabe leer ni escribir; 29.5% en promedio, carece de agua entubada y drenaje, y 53.5% de su población ocupada recibe menos de 2 salarios mínimos. En seguridad social destaca la escasa información en las acciones de prevención y control de las principales enfermedades crónico-degenerativas en el IMSS e ISSSTE.

Un tema preocupante en la fiscalización de este grupo funcional, es que una de cada tres auditorías practicadas tuvo dictamen negativo, situación que por sí sola evidencia la gravedad de las irregularidades determinadas en áreas y programas donde lo que se requiere es justamente un uso eficiente de los recursos públicos.

***Recomendación CVASF-IR11-007. Que la Auditoría Superior de la Federación, en el marco de su autonomía técnica y de gestión, considere en la revisión de la Cuenta Pública 2012, la práctica de una auditoría de desempeño con carácter horizontal en la que se determine si los programas sociales cumplen los objetivos para los que fueron creados, si existe duplicidad en los padrones de beneficiarios y en qué casos, si los programas atienden exclusivamente a la población objetivo, si las zonas y regiones en que se aplican los programas cumplen con los criterios de elegibilidad de acuerdo a los índices de pobreza y marginación, si la asignación de recursos atiende estrictamente a criterios técnicos, si existen casos de programas que brindan apoyos con sesgos electorales, y si las acciones promovidas por la entidad de fiscalización han sido atendidas por las dependencias y entidades auditadas.***

— *Funciones de Desarrollo Económico*

La ASF practicó 237 auditorías a las dependencias y entidades vinculadas con funciones de Desarrollo Económico, en donde se erogó un presupuesto de más de 955 mil millones de pesos en 2011, el equivalente al 33.8% del gasto programable del Ejecutivo Federal.

Se observó un enfoque de fiscalización orientado a revisar la regularidad de las operaciones, ya que 8 de cada diez auditorías fueron de este tipo, concentradas en los sectores Energía y Comunicaciones y Transportes.

En este grupo funcional también se practicaron evaluaciones de políticas públicas, en este caso en tres ámbitos: Transporte, Medio Ambiente, y Energía Eléctrica.

En el enfoque de fiscalización incorporado por la Auditoría Superior, destaca también la práctica de auditorías horizontales a programas y proyectos de infraestructura de diversos sectores que derivaron de la evaluación de metas del Programa Nacional de Infraestructura, 2007-2012. Son de llamar la atención, las revisiones en temas de infraestructura de los sectores Agropecuario, Comunicaciones y Transportes, Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Energía. Otras revisiones horizontales, se realizaron a la liquidación de Luz y Fuerza del Centro, subsidios al consumo de energía eléctrica, al gas, gasolina y diesel, así como a derechos sobre hidrocarburos.

Del análisis de la fiscalización al grupo funcional, se identificó un gran número de observaciones en las revisiones a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Pemex Refinación; CONAGUA; Secretaría de la Reforma Agraria; Comisión Federal de Electricidad; Pemex Exploración y Producción; Fideicomiso de Riesgo Compartido; Secretaría de Turismo y Secretaría de Economía.

Es de destacar que cuatro de cada diez auditorías practicadas en funciones de Desarrollo Económico tuvieron dictamen limpio, en un entorno sectorial donde se observaron múltiples irregularidades, y solo dos de cada diez fueron opiniones negativas.

No obstante, resaltan las acciones de carácter correctivo emitidas por la Auditoría Superior, especialmente 101 denuncias de hechos, equivalentes al 75% del total de denuncias determinadas en la revisión de la cuenta Pública 2011, que fueron promovidas por irregularidades determinadas en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (60 denuncias penales), la Secretaría de la Reforma Agraria (28 denuncias) y el Fideicomiso de Riesgo Compartido (9 denuncias), entre otras.

Son varios los temas de interés que resultaron de la fiscalización al grupo funcional de Desarrollo Económico. En el sector Agropecuario y Alimentario se mantienen importantes rezagos a pesar de los cuantiosos recursos presupuestales que se le asigna y que no se han

traducido en la creación de un entorno favorable para el desarrollo de una agricultura próspera y saludable; existe población objetivo desatendida en los programas; no se promueven políticas de desarrollo rural, ni mejoran los ingresos y el nivel de vida de los estratos más vulnerables.

En Comunicaciones y Transportes, destacan los temas de rezago en infraestructura, en donde la Auditoría Superior constató que 21% de las localidades del país no cuentan con comunicación vía terrestre, el número de aeropuertos apenas aumentó 5.6% en los últimos 20 años y la red ferroviaria resultó ser insuficiente; la incertidumbre en el funcionamiento y delimitación de las atribuciones de COFETEL; el incumplimiento de metas del Fideicomiso E-México, además de recursos sin ejercer por 2 mil 329 millones de pesos; y, el incumplimiento de metas de cobertura y deterioro en la calidad del Servicio Postal Mexicano.

En Medio Ambiente y Recursos Naturales, destacan temas asociados a CONAGUA donde no se contó con procedimientos para identificar y evaluar riesgos en los servicios de agua potable y alcantarillado; el déficit en la disponibilidad media anual de agua en 27% de los acuíferos del país; el volumen de contaminantes que sigue rebasando los niveles establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas; la elevada generación de residuos sólidos, con su consecuente impacto ambiental; y, los escasos programas en materia de biodiversidad.

En el Sector Energía, se identifican temas trascendentales como la evaluación del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, en donde la Auditoría Superior determina el incumplimiento de metas en la construcción de infraestructura de hidrocarburos y de energía eléctrica; la disminución de petróleo crudo, principalmente por el agotamiento de Cantarell y los magros resultados de Chicontepec; la caída en los volúmenes de producción de gasolina y diesel; y el crecimiento de las importaciones de petrolíferos.

Asimismo, destacan los problemas del Sistema Nacional de Refinerías y el rezago en el procesamiento de petróleo crudo; la compra de acciones de PEMEX a la española Repsol; el funcionamiento de empresas filiales de Pemex con domicilio en el extranjero, que no transparentan sus operaciones al no registrarlas en la Cuenta Pública ni sujetarse a leyes y disposiciones regulatorias del país; y finalmente, el régimen fiscal de Pemex, en donde se comprobó que en 2011 se pagaron en derechos sobre hidrocarburos, 850 mil millones de pesos al Gobierno Federal, el equivalente al 124.6% de los ingresos operativos de la paraestatal y al 5.9% del PIB.

En lo que respecta al Sector Eléctrico, destacan temas asociados a la falta de diversificación de las fuentes de energía; la insuficiente calidad en el servicio; el exceso de capacidad instalada, elevados márgenes de operación y altos costos de producción y comercialización que se traducen en mayores tarifas a los usuarios; el elevado endeudamiento originado por los PIDIREGAS; los costos de venta y de explotación superiores a las ventas de electricidad; y la disminución de la capacidad de generación asociada al aumento de permisos a productores externos.

De manera adicional, son de resaltar temas como el incumplimiento de metas de cobertura en comunidades rurales, al quedar sin electricidad 2.4 millones de habitantes; las inconformidades sobre la prestación del servicio; el incumplimiento de metas de transmisión y transformación; la proporción de 37.7% de la facturación y cobranza de energía eléctrica en el Valle de México, que se realiza con base en estimaciones; y la conclusión de que en la liquidación de Luz y Fuerza del Centro, las acciones para garantizar el cumplimiento de las obligaciones con los extrabajadores y jubilados de la compañía extinguida en el proceso de jubilación se ajustaron al Decreto de Extinción y sus Bases.

#### — *Gasto Federalizado*

El análisis del Informe revela la importancia de las auditorías practicadas en este grupo, sobre todo considerando que en 2011, a esos órdenes de gobierno se les transfirieron 1 billón 183 mil millones de pesos, equivalente a casi una tercera parte del presupuesto de la Nación.

Del total de gasto federalizado, cerca del 60% correspondió a gasto programable, susceptible de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación y el restante 40% a Participaciones Federales, que no puede fiscalizar esa entidad por formar parte de los ingresos propios de los estados.

A los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios, se le practicaron 640 auditorías, cantidad que equivale al 58% del total de revisiones llevadas a cabo en toda la revisión de la Cuenta Pública 2011.

El enfoque de la fiscalización estuvo sustentado en revisiones financieras y de cumplimiento, ya que siete de cada 10 auditorías fueron de ese tipo.

Se mantuvo una presencia importante de las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales en la revisión del gasto federalizado, pues del total de revisiones, dichas entidades practicaron el 38% de las auditorías, sustentadas en los convenios de coordinación con la Auditorías Superior de la Federación.

Aún con ello, de las 243 revisiones practicadas por los órganos de fiscalización de los congresos locales, siguieron presentándose casos en los que los informes de las auditorías, como en años anteriores, no se remitieron oportunamente a la Auditoría Superior por estar sujetos a procesos y tiempos de aprobación de la Cuenta Pública Estatal (3 casos de Guanajuato y 5 en Puebla). Esta situación es un elemento a considerar en el proceso de armonización contable a nivel nacional, así como en la delimitación del Sistema Nacional de Fiscalización Superior que encabeza la Auditoría Superior de la Federación.

Los informes de auditoría dejan entrever una cantidad importante de irregularidades asociadas a inconsistencias de la información contable y presupuestal, razón por la cual es doblemente importante mantener los esfuerzos para armonizar, como se ha dicho, los sistemas contables y

de fiscalización superior del país, a efecto de garantizar oportunidad en los registros, permitir la entrega de la información en tiempo y contar con metodologías homogéneas, además de optimizar esfuerzos y recursos de los entes fiscalizadores.

El trabajo coordinado de la Auditoría Superior de la Federación y de las Entidades de Fiscalización Superior Locales, sobre la revisión del gasto federalizado, permitió mantener una presencia fiscalizadora en todas las entidades federativas del país, y en una base importante de municipios, abarcando muestras representativas acerca de la manera en se están utilizando los recursos públicos.

Se aprecia que los sistemas de control interno para la gestión de los fondos y programas en las entidades federativas registran debilidades significativas, sobre todo en los municipios; ésta es una causa importante de las insuficiencias en los resultados y la inadecuada gestión del gasto federalizado.

Resalta el número importante de observaciones que afectaron negativamente la gestión de los Fondos de ingresos federales, lo que se ha convertido en una práctica recurrente en las revisiones que debilita la función preventiva de la fiscalización, toda vez que independientemente de las recuperaciones a la Hacienda Pública, no se ha podido inhibir de manera categórica la conducta inadecuada por parte de los servidores públicos responsables.

Los resultados confirman, de nueva cuenta, la elevada presencia de irregularidades de control, pero también de probables daños a la hacienda pública, ya que del monto de recuperaciones cuantificadas en la Cuenta Pública 2011, los estados y municipios concentraron poco más de 37 mil millones de pesos, el equivalente al 76% del total determinado.

Cabe hacer mención que la Auditoría Superior aclara que la cuantificación monetaria de las observaciones, no implica necesariamente resarcimientos o daños patrimoniales al erario, o bien, fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias, pues su situación definitiva se establecerá una vez que los entes fiscalizados entreguen, en un lapso predeterminado, las evidencias y documentación soporte respectiva.

Del análisis a los informes de las auditorías, se identifican los siguientes temas y resultados relevantes en la fiscalización superior del Gasto Federalizado: el elevado porcentaje de auditorías respecto del total de revisiones que se practicaron en toda la revisión de la Cuenta Pública (58% de auditorías para fiscalizar el 32% del gasto); el alcance de las auditorías con enfoque de desempeño y que son similares a las auditorías financieras y de cumplimiento; y la necesidad de homologar criterios entre órganos de fiscalización en la emisión de acciones y dictámenes.

Asimismo, en la operación de los fondos federales destacan los temas asociados a la recurrencia de irregularidades, lo que generó que una de cada tres auditorías tenga dictamen negativo.



Es relevante la revisión de irregularidades que caracteriza a los fondos. En los educativos, recursos cuyo destino se desconoce; pagos indebidos a personal comisionado al sindicato; pagos indebidos por prestaciones; pagos a personal no localizado en los centros de trabajo; y pagos a personal que no desempeñaba funciones de docencia, entre otros. En los fondos de salud, transferencia de recursos a cuentas bancarias de otros fondos o programas; falta de documentación comprobatoria del gasto; pagos de sueldos de servidores públicos comisionados a otras dependencias. En el Seguro Popular, falta de documentación comprobatoria del gasto; falta de oportunidad en la transferencia de recursos y rendimientos; pago de conceptos de nómina no pactados; adquisición de medicamentos no incluidos en el Catálogo Universal de Servicios Especiales de Salud.

En los Fondos para Infraestructura, obras y acciones que no beneficiaron directamente a población en rezago social y pobreza extrema; acciones no vinculadas con los objetivos del fondo; uso de recursos como fuente de pago para deuda; falta de documentación comprobatoria y justificativa del gasto; pagos en exceso, entre otras. En los Fondos de Seguridad Pública, transferencias indebidas a otras cuentas bancarias; adquisición de bienes, servicios u obra pública que no se vinculan con los objetivos del fondo; pagos indebidos a personal que no realizó actividades y funciones establecidas; falta de penalizaciones por el atraso en la entrega de los bienes adquiridos o en la ejecución de la obra pública; y retrasos en la implementación del Servicio Profesional de Carrera Policial, entre otros.

## *2.8 Mesas de Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior 2011*

En seguimiento al Acuerdo No. CVASF/LXII/002/2013, de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, se dispuso, como parte de los trabajos de análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, la realización de cuatro mesas de análisis, en las que se discutieran los resultados de la fiscalización por grupos temáticos.

Dichas mesas de análisis se llevaron a cabo en dos días de trabajo con dos jornadas cada uno: el primer día, 15 de abril de 2013, se organizó una primera sesión para analizar la fiscalización superior en el sector Hacendario y Funciones de Gobierno; y en una segunda sesión, se analizaron las auditorías a entes vinculados con Funciones de Desarrollo Social.

El segundo día de trabajo, 22 de abril de 2013, tuvo lugar una primera sesión para analizar los resultados de las auditorías al Gasto Federalizado, y una segunda, para analizar la fiscalización en Funciones de Desarrollo Económico.

En el desarrollo de estas mesas, se contó con la participación de diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia, funcionarios de la ASF, de la UEC, y de la Cámara de Diputados. En adelante se identifican los principales planteamientos y propuestas que formularon los diputados integrantes de la CVASF en las mesas de análisis del informe del Resultado, en torno a los resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011.



### 2.8.1 Sector Hacendario y otras Funciones de Gobierno

El día 15 de abril de 2013 se llevó a cabo la Mesa de Análisis sobre los resultados derivados de las auditorías practicadas a entes vinculados con funciones de Gobierno, la cual fue moderada por la Diputada Elizabeth Oswelia Yáñez Robles, en su calidad de Presidenta de la Subcomisión de Funciones de Gobierno de la Comisión de Vigilancia. En la Mesa, los diputados integrantes de la Comisión expusieron diversos comentarios, propuestas y recomendaciones, destacando los siguientes temas:

#### — *Deuda Subnacional*

En este tema se registró la participación de los diputados Lourdes Quiñones Canales y Víctor Manuel Bautista López, en donde manifestaron su preocupación por el modelo de inversión privada en obra y servicios públicos (PPS). Los legisladores propusieron un estudio integral de los PPS, ya que la institución no considera el impacto y el costo de cada una de las etapas de los mismos, pues los PPS en esencia deben desarrollarse en condiciones competitivas de mercado.

La Diputada Elizabeth Oswelia Yáñez Robles subrayó la irresponsabilidad del endeudamiento de las entidades federativas, a pesar de los ingresos excedentes que han recibido de la Federación; resaltó la importancia de aclarar en qué se utilizaron los recursos de la deuda y de los ingresos excedentes, y si se reflejaron en acciones que beneficiaron a la población. Lo anterior, debido a los importantes montos de excedentes petroleros que se registraron durante el sexenio pasado.

El Diputado Kamel Athie Flores, por su parte, señaló que deben existir candados a los montos de endeudamiento y que previamente deben considerarse variables como la reducción del gasto corriente y la disminución burocrática de la gestión en los estados.

#### — *Esquemas *pari passu**

La Diputada Lourdes Quiñones Canales cuestionó los resultados del esquema *pari passu*, ya que después de que visualizaba un nuevo esquema de coordinación que podría ayudar a elevar las condiciones de vida de la población en distintas regiones del país o a garantizar la creación de infraestructura necesaria para el desarrollo de la actividad productiva, se observa que dicho esquema parecía estar cada vez más en desuso, debido a que la Federación aporta la parte que le corresponde, pero los gobiernos subnacionales aportan en parcialidades o simplemente acaban por no contribuir al desarrollo de los proyectos

En la sesión se señaló una queja reiterada sobre las inconveniencias del esquema financiero *pari-passu*, por lo que se pidió una evaluación de su impacto en las entidades federativas, especialmente en los municipios, en la que se incluya el efecto específico sobre las inversiones públicas municipales, y sobre la infraestructura de los caminos rurales a cargo de la SCT.

Asimismo, el diputado Kamel Athie Flores mostró preocupación porque el programa de electrificación rural no se maneja bajo el esquema *pari passu*, aunado a la donación del Banco Mundial a este programa por 5 millones de dólares, ya que dicho proyecto no se llevó a cabo, generando un impacto social en 3 millones de mexicanos que todavía no tienen electricidad.

— *Sostenibilidad fiscal y sistemas de pensiones*

La diputada Alfa González Magallanes expresó su inquietud en relación a los elementos a considerar y/o recomendaciones de la ASF en el rubro de factores de riesgo en el cambio de estructura de la población, referentes a la demanda de empleo, educación, capacitación, vivienda, pensiones y jubilaciones; y en la falta de instrumentación de las soluciones eficaces a la sostenibilidad fiscal.

Por su parte, la diputada Elizabeth Oswelia Yáñez Robles observó la importancia de la variable poblacional en la viabilidad del sistema pensionario, así como la necesidad de diseñar un esquema financiero sano y sustentable.

— *Finanzas públicas y Rendición de Cuentas*

La diputada Elsa Patricia Araujo de la Torre manifestó su preocupación por la insuficiencia creciente de los ingresos para financiar el gasto público, la cual se cubre con endeudamiento público, haciendo cada vez más necesaria la realización de una reforma fiscal. En relación al tema tributario, expresó que la reticencia de los contribuyentes a pagar impuestos se debe a tres factores: falta de credibilidad del contribuyente hacia las autoridades; desconfianza por la forma en que se aplican los impuestos; y la corrupción de los funcionarios públicos.

Por su parte, el diputado José Luis Muñoz Soria puntualizó sobre la importancia de contar con un sistema de fiscalización y transparencia eficiente, enfatizando la importancia de la difusión de la rendición de cuentas con mecanismos sencillos que expliquen los procesos presupuestarios en dos vertientes: información financiera y objeto de la fiscalización.

El diputado José Alberto Benavides Castañeda refirió el tema de la discrecionalidad con la que la SHCP maneja partidas relevantes del gasto al margen del Congreso, poniendo en la mesa de debate el alcance real del trabajo de la Cámara de Diputados en la discusión del presupuesto.

— *Calidad del gasto, presupuesto por resultados y finanzas públicas sustentables*

La diputada Elsa Patricia Araujo de la Torre sostuvo que la sostenibilidad de las finanzas públicas depende también de contar con una mayor calidad del gasto público, y eso sólo puede lograrse mediante mecanismos específicos como el presupuesto por resultados y la aplicación del Sistema de Evaluación de Desempeño.

— *Juegos y Sorteos (SAT)*

En este tema, la diputada Alfa González Magallanes puntualizó sobre la falta de control y supervisión del SAT y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la operación de casas de juego, debido a las acciones de la delincuencia organizada; riesgos de lavado de dinero; actividades no autorizadas; y la omisión del pago de participaciones y contribuciones. Asimismo, advirtió sobre las fallas de coordinación SEGOB-SHCP, y la necesidad de cuantificar el impacto de esas fallas.

La diputada Socorro de la Luz Quintana León, por su parte, señaló la carencia de metas, objetivos y programación de las fechas para visitar las casas de juego por el personal encargado de esta responsabilidad. Actualmente operan 298 establecimientos, sin embargo, solamente 97 cuentan con permisos vigentes, por lo que resulta indispensable que la ASF dé continuidad a la fiscalización de este rubro.

— *Subsidios en Consumos de Energía Eléctrica y Gas LP*

La Diputada Lucila Garfias Gutiérrez manifestó su preocupación respecto del subsidio al consumo de energía eléctrica y gas LP, ya que las auditorías practicadas por la ASF demostraron que la política y directrices empleadas en este ámbito resultan ineficientes y son incluso regresivas. Además, los subsidios a los precios y tarifas en servicios de electricidad han sido acompañados por consumos excesivos y desperdicio de energía, limitando las posibilidades de autofinanciamientos de las entidades del sector, situación que también se presenta en el consumo de gas LP.

Asimismo, observó que el impacto económico que dichos subsidios representan para la economía de las familias más pobres es marginal, por lo que no constituyen una política eficaz de gasto, pues su aplicación generalizada termina por otorgar mayores beneficios a los sectores de las clases media y alta, y concluyó señalando la importancia de ubicar la razón de la ineficacia de dichos subsidios.

El diputado Kamel Athie Flores cuestionó sobre la metodología utilizada por la entidad de fiscalización superior para determinar que el subsidio en las tarifas eléctricas y combustibles es absorbido en su mayoría por los grupos de mayores ingresos.

— *Devoluciones del SAT*

Este tema fue señalado por la diputada Lucila Garfias Gutiérrez, quien comentó que la auditoría practicada al SAT en relación a devoluciones, debió ser de desempeño porque las observaciones detectadas se reducen principalmente a irregularidades por la falta de cumplimiento de la normativa aplicable.

Sobre la misma auditoría, la diputada señaló que casi 14% del total de la recaudación de impuestos fue sujeta de devoluciones, por lo que sería importante analizar el impacto presupuestal que representan dichas devoluciones en los montos netos de recaudación fiscal, verificando qué acciones ha realizado la SHCP para revertir esta situación.

Por otro lado, la diputada comentó que el régimen fiscal que contempla la devolución de contribuciones fue creado con el objetivo principal de incentivar las inversiones privadas y con ello atraer capitales y generar más empleos, por lo cual sería importante verificar el porcentaje de aumento de inversiones registrado en 2011, en comparación con los montos de las devoluciones efectuadas, y si estas han ayudado a incentivar las exportaciones.

El diputado Kamel Athie Flores manifestó su interés sobre las devoluciones del IVA a los organismos operadores que construyen obras de agua potable, y consideró que debe existir un mecanismo de cuantificación para saber el impacto en la devolución de los recursos federales y lo que se deja de hacer en obras públicas derivado de la realización de dichas devoluciones.

#### — *Fideicomisos*

En este tema participó la diputada Lourdes Eulalia Quiñones Canales, quien se pronunció en torno a las facultades del Fideicomiso de la Ley Aduanera (FACLA), las cuales deben ampliarse sobre todo en la utilización de los recursos destinados al desarrollo de proyectos informáticos.

La intervención de la diputada Elizabeth Oswelia Yáñez Robles se centró principalmente en establecer límites de tiempo y motivos para generar los fideicomisos, ya que existen casos, como el de Ferronales, en los que a pesar de que la institución ya no está en funciones, su fideicomiso sigue vigente.

#### — *Fiscalización y control interno*

La diputada Elizabeth Oswelia Yáñez Robles recomendó desagregar las observaciones presentadas en el Informe de fiscalización de la ASF con la finalidad de establecer mejores parámetros para analizar el ejercicio fiscal 2011, en lo particular para ver en qué casos la observación es grave y en qué casos no, con el fin de determinar si se están llevando a cabo acciones que mejoran la efectividad de los entes públicos.

La diputada Mariana Dunyaska García Rojas se interesó por conocer los impactos de la acción fiscalizadora e inquirió sobre el impacto de los pliegos de observaciones en la recuperación de los recursos obtenidos por la ASF; las implicaciones del resarcimiento del daño; y el impacto de los PRAS y del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal para los últimos 5 años.

— *Rescate de SOFOLES por la SHF*

La diputada Elizabeth Oswelia Yáñez Robles cuestionó a la ASF sobre la manera en que se van a corregir los créditos otorgados por la SHF a seis instituciones rescatadas con problemas de liquidez, las cuales transfirieron a la Sociedad sus créditos dañados.

— *Fiscalización a Financiera Rural*

La diputada Elizabeth Oswelia Yáñez Robles mostró su preocupación en relación al arbitraje en las tasas de interés que manejan algunas empresas intermediarias de crédito con recursos de la Financiera Rural, revelando exorbitantes márgenes que oscilan entre 13.0% y 60.0% en los programas para el campo principalmente.

— *Fiscalización al manejo de los recursos por siniestros naturales*

El Diputado Kamel Athie Flores señaló la existencia de grandes pendientes vinculados con la entrega de los recursos para siniestros naturales por parte de la SEGOB y la SHCP a los gobiernos estatales, a pesar de presentarse devastadoras sequías e inundaciones y mencionó el esquema alternativo basado en el endeudamiento propuesto por la ASF.

— *Recursos Federales no utilizados por las entidades y devueltos a la Federación*

El Diputado Kamel Athie Flores solicitó a la ASF que cuantifique la magnitud de los recursos no utilizados por las entidades federativas devueltos a la Federación y su impacto, precisando las obras que se dejaron hacer. Atribuyó a las deficiencias de coordinación entre la Federación y los estados, gran parte del motivo de la marginación social.

Por su parte, la Diputada Socorro de la Luz Quintana León indicó, en relación a los recursos federales que se mandan a los estados, que no están siendo aplicados con el destino convenido.

— *Deuda Pública Federal y Pasivos Contingentes*

El Presidente de la CVASF, Diputado José Luis Muñoz Soria, se refirió al documento de la Evaluación de Política Pública de Deuda elaborado por la ASF y agregó que la auditoría no considera el crecimiento de la deuda por políticas financieras de desregularización financiera que conducen a expansiones no controladas de créditos y a las crisis financieras. Señaló que el Estado, por su parte, al realizar el rescate de las instituciones bancarias, asume una deuda masiva. Este es, aseveró, el mecanismo de crecimiento endógeno de la deuda que, no obstante su importancia, ha sido ignorado en las explicaciones convencionales de la deuda.

Asimismo, comentó que en el informe de la auditoría no existe un balance histórico del origen y crecimiento de ciertos pasivos contingentes; señaló la necesidad de actualizar la Ley General de Deuda Pública para que se obligue a los contratantes de deuda a informar, entre otros aspectos,

sobre el beneficio social o productivo y sobre las aplicaciones de la deuda pública que fue contratada.

Solicitó a la ASF una auditoría integral sobre la deuda Pemex Pidiregas, para que se determine la aplicación de los recursos de la deuda e identifique los activos creados con esa deuda y, en su caso, las pérdidas incurridas. Solicitó también un informe complementario al documento de evaluación de la Política Pública de Deuda con la finalidad de que la auditoría determine el riesgo del incremento de la deuda pública por rescates financieros asociados a una deficiente regulación del sistema financiero, por ser una de las fuentes más significativas de crecimiento de la deuda, más importante inclusive que una conducta desordenada en el crecimiento del gasto público.

Señaló también que la SHCP debe contar con un estricto registro de todos los préstamos: su origen, su destino y el monto que los integra, no solo del Gobierno Federal sino también de los municipios más endeudados.

#### — *Finanzas públicas y desempeño económico*

La Diputada Alfa Eliana González Magallanes indicó que al momento de autorizar el Presupuesto de Egresos de la Federación se debe considerar el cambio de estructura de la población en cuanto a la demanda de empleo, educación, capacitación y vivienda de la población joven y a mediano plazo lo referente a las necesidades de la población adulta en materia de servicios de salud, pensiones y jubilaciones.

En este tema el diputado José Luis Muñoz Soria mostró su preocupación por el deterioro social al que han conducido las políticas económicas de los últimos gobiernos, y que se refleja en el frágil mercado laboral, señalando que debe valorarse si la tasa de ocupación utilizada por el INEGI puede compararse con las tasas de desocupación manejadas por otros países, debido a la precariedad existente del mercado laboral.

Asimismo, comentó que es recomendable que la ASF realice una evaluación a las reformas estructurales laborales llevadas a cabo desde 1983 a la fecha, para ver en qué han fallado como promotores del crecimiento y en términos de sus objetivos y sus metas.

#### — *Violencia contra las mujeres*

Este tema fue abordado por la Diputada Lucila Garfias Gutiérrez quien puntualizó que se creó la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; sin embargo, a pesar de los esfuerzos y logros que se han alcanzado en esta materia, el informe de la ASF arroja que en el periodo de 2006 a 2011 se presentó un aumento del 4.9% y del 1.1% en la proporción de mujeres que declararon haber sido víctimas de violencia psicológica de parte de su pareja y en el ámbito de la violencia económica, respectivamente.

**COMENTARIOS, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE LEGISLADORES**  
**ANÁLISIS DE AUDITORÍAS AL SECTOR HACENDARIO Y OTRAS FUNCIONES DE GOBIERNO**

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Lourdes Eulalia Quiñones Canales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuso un estudio al PPS para determinar las acciones que permitan que su aplicación no impacte de manera negativa al costo del servicio; y que garantice que el esquema mejore los resultados y que los gobiernos locales aporten la parte que les corresponde.</li> <li>• Solicitó ampliar las facultades para la utilización de los recursos del fideicomiso de la Ley Aduanera en el desarrollo de proyectos informáticos.</li> </ul>
Dip. Víctor Manuel Bautista López	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Señaló que se requiere analizar la deuda Subnacional en relación a los diferentes montos de endeudamiento que existen, en donde los estados han sido reacios a registrar dichos montos como deuda pública, verificando si en verdad corresponde este apartado a deuda pública.</li> <li>• Indicó que se requiere realizar un estudio que permita verificar si la tercerización de los particulares en la contratación de créditos para financiar los proyectos de obras y servicios empleadas en los PPS, encarecen o abaratan los costos financieros en comparación con los créditos a los que han accedido directamente los entes públicos.</li> </ul>
Dip. Alfa González Magallanes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comentó que se necesitan tomar medidas por la falta existente de coordinación y supervisión en el SAT y la SHCP, en el cumplimiento de las obligaciones de permisionarios de juegos y sorteos, lo que genera deficiencias de control de ambas dependencias con el riesgo de que éstos realicen actividades no autorizadas y omitan el pago de participaciones y contribuciones. Y enfatizó en que se debe cuantificar el efecto de esa falta de coordinación y deficiencias presentadas por parte del SAT y la SHCP.</li> <li>• En relación a los factores de riesgo, manifestó que se necesita contar con recomendaciones relacionadas con el cambio de estructura de la población, referentes a la demanda de empleo, educación, capacitación, vivienda, pensiones y jubilaciones; y con la falta de instrumentación de las soluciones eficaces a la sostenibilidad fiscal, por futuras crisis que pueda presentar la economía estadounidense.</li> </ul>
Dip. Lucila Garfias Gutiérrez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recomendó la creación de controles eficientes para la SHCP en relación a los subsidios de consumo de energía eléctrica y al gas LP, pues las políticas y directrices empleadas en este ámbito resultan ineficientes e incluso regresivas. Los subsidios a los precios y tarifas en la electricidad han propiciado consumos excesivos y desperdicio de energía, y limitan las posibilidades de autofinanciamientos de las entidades del sector, provocando una política de apoyo generalizado que no se centra en beneficiar a la población más necesitada sino a la de mayores ingresos.</li> <li>• Advirtió sobre un escenario en el cual casi el 14% de la recaudación de impuestos fue sujeta de devoluciones. La tendencia demuestra que estos porcentajes continúan al alza, con un panorama en el cual los beneficios de las devoluciones terminan en un número muy limitado de contribuyentes. Concluyó en que es importante que Hacienda efectúe acciones para revertir esta tendencia y atender el impacto presupuestal para la meta de recaudación del SAT en los montos netos de recaudación fiscal.</li> <li>• Puntualizó sobre la importancia de analizar si las devoluciones del IVA efectivamente han ayudado a incentivar la exportación.</li> <li>• Expresó su preocupación en torno a los insuficientes resultados de las instituciones en la lucha la violencia a mujeres.</li> </ul>

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Elizabeth Oswelia Yáñez Robles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Señaló que se deben realizar los análisis del Informe del Resultado en los siguientes términos: los parámetros deben conservar una desagregación que permita establecer un comportamiento para 2011; que permita determinar en qué casos una observación es grave y en qué casos no; para determinar si las acciones promovidas derivan en un mejor desempeño de los entes públicos.</li> <li>• Destacó que el crecimiento de la población en nivel de jubilación se sigue incrementando y se necesita generar un esquema financiero sano que no genere pasivos tan graves.</li> <li>• Indicó que se necesitan límites de tiempo y motivos para generar los fideicomisos, ya que existen fideicomisos como el de Ferronales en el que su institución ya se cerró y, sin embargo, el fideicomiso sigue funcionando.</li> <li>• Cuestionó sobre la manera en que se corregirán los créditos otorgados por la Sociedad Hipotecaria Federal a instituciones intermediarias no gubernamentales para los préstamos que están realizando, en donde 6 de las 14 instituciones financieras no bancarias tienen problemas de liquidez y le han regresado a la Sociedad Hipotecaria Federal un elevado porcentaje de la Cartera y, sin embargo, en algunos casos la sociedad hipotecaria federal decidió volverles a otorgar un crédito.</li> <li>• Manifestó su preocupación respecto a la aplicación de los recursos que otorga la Financiera Rural, en donde el crédito que maneja va de un 7% de interés a un 16.5%, y en donde la Auditoría Superior de la Federación informa que las empresas intermediarias están aplicando estos créditos con un margen de 13% al 60% a los Programas Productivos del Campo.</li> <li>• Señaló que los estados se han endeudado de manera irresponsable, siendo adicionalmente importante verificar si todos los ingresos excedentes recibidos por las entidades federativas se utilizaron verdaderamente para acciones para beneficio de la población en esos estados o municipios. Lo anterior, debido a los elevados montos de excedentes petroleros registrados durante el sexenio pasado.</li> </ul>
Dip. Kamel Athie Flores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comentó que hay pendientes en relación a los recursos para siniestros naturales que no fueron entregados por la SEGOP y la SHCP a los gobiernos estatales, a pesar de presentarse devastadoras sequías e inundaciones.</li> <li>• Señaló la importancia de medir los impactos que se provocan por la devolución de <i>pari passu</i> en virtud de que los estados, y a veces los municipios, no pueden afrontar dichos <i>pari passu</i>, concluyendo que lo que se deja de hacer es de gran relevancia.</li> <li>• Indicó que la Auditoría Superior de la Federación debe disponer de un mecanismo de cuantificación para saber qué impacto tiene la devolución de recursos federales que no utilizan las entidades federativas, y cuestionó sobre lo que se deja de hacer derivado de ello.</li> <li>• Mencionó que 10 millones de mexicanos no tienen un camino de acceso, a pesar de que hay recursos de la SCT para los caminos rurales, sin embargo los estados no aportan su <i>pari passu</i>.</li> <li>• Determinó que el programa de electrificación rural no se manejó bajo el esquema <i>pari passu</i>, pero además el Banco Mundial canalizó a este programa 5 millones de dólares, sin embargo, al no llevarse a cabo el proyecto, se generó un impacto social sobre 3 millones de mexicanos que todavía no tienen electricidad.</li> </ul>



DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Kamel Athie Flores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Advirtió que existe en México un gran número de marginados del desarrollo, lo cual es la principal consecuencia de la ineficiencia entre la coordinación federal y estatal.</li> <li>• Cuestionó la metodología utilizada por la entidad de fiscalización superior para determinar que el subsidio en las tarifas eléctricas y combustibles es absorbido en su mayoría por los grupos de mayores ingresos.</li> <li>• En relación al problema del endeudamiento estatal y municipal, señaló que la Cámara de Diputados debe incidir en las políticas económicas que se van a revisar, donde se tomen en cuenta los candados a los endeudamientos en los estados y se tomen medidas estructurales de reducción de gastos corrientes, de simplificación de plantillas, y se hagan más eficientes los aparatos burocráticos de los municipios y de los estados.</li> </ul>
Dip. Socorro de la Luz Quintana León	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observó que existe una carencia de metas, objetivos y programación de las fechas para visitar las casas de juego. Asimismo, señaló que hay 298 establecimientos en operación y tan solo 97 permisos vigentes, enfatizando sobre la importancia de que la ASF dé continuidad a las acciones para erradicar este tipo de irregularidades.</li> <li>• En cuanto a los recursos federales que se canalizan a los estados y que no están siendo aplicados con el destino convenido, concluyó que se debe a que existen obstáculos que deben ser analizados.</li> </ul>
Dip. Elsa Patricia Araujo de la Torre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Señaló que, a nivel federal, la tasa de crecimiento de los ingresos es menor que el gasto neto presupuestario y, por lo tanto, un déficit presupuestario es cubierto con deuda pública. Lo anterior hace necesaria una reforma fiscal que establezca un esquema tributario que simplifique y eleve los ingresos tributarios no petroleros, permitiendo reducir el endeudamiento y asegurar la sostenibilidad de la deuda pública. Continuó comentando que, para asegurar esta sostenibilidad de las finanzas públicas, se requiere contar con una mayor calidad del gasto.</li> <li>• En el tema tributario señaló que se requiere credibilidad, ya que existe una falta de confianza por parte de los contribuyentes en relación al pago de impuestos, considerando que no están debidamente aplicados.</li> <li>• Manifestó su preocupación en relación a que los ciudadanos perciben un mal uso de los recursos públicos, que existe corrupción, y concluyó en que sería preocupante que la ASF fuera percibida de la misma manera.</li> <li>• Subrayó la importancia de contar con la rendición de cuentas, transparencia y fiscalización, para que la ciudadanía confíe en el gobierno en relación al pago de sus impuestos.</li> <li>• Señaló que se tiene que dar difusión en el tema de rendición de cuentas para que se explique a la ciudadanía cómo está conformada la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública, manifestando que esta explicación debe ser simplificada para que cualquiera la entienda, y que sepa a qué se refiere dicho documento.</li> </ul>
Dip. José Luis Muñoz Soria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observó que la ASF no considera el crecimiento de la deuda por políticas financieras de desregularización financiera que conducen a expansiones no controladas de créditos, y a las crisis financieras, con el Estado rescatando a instituciones bancarias y asumiéndolo como una deuda masiva.</li> <li>• Determinó que en el informe de la auditoría no existe un balance histórico del origen y crecimiento de ciertos pasivos contingentes.</li> </ul>

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. José Luis Muñoz Soria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comentó que es necesario actualizar la Ley General de Deuda Pública para que se obligue a los contratantes de deuda a informar, entre otras cosas, lo siguiente:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Beneficio social o productivo de la deuda contratada.</li> <li>b) Informar al Congreso sobre las aplicaciones de la deuda pública contratada.</li> </ul> </li> <li>• Solicitó a la ASF una auditoría integral sobre la deuda Pemex-Pidiregas para que se determine la aplicación de los recursos de la deuda e identifique los activos creados con esa deuda y, en su caso, las pérdidas incurridas.</li> <li>• Solicitó a la ASF un informe complementario al documento de evaluación de la política de deuda con la finalidad de que la auditoría determine el riesgo del incremento de la deuda pública por rescates financieros asociados a una deficiente regulación del sistema financiero, por ser una de las fuentes más significativas de crecimiento de la deuda, más importante, inclusive, que una conducta desordenada en el crecimiento del gasto público.</li> <li>• Con respecto a la tasa de ocupación utilizada por el INEGI, expresó que por la precariedad existente del mercado laboral, tiene que valorarse si puede compararse con las tasas de desocupación manejadas por otros países.</li> <li>• Solicitó a la ASF una evaluación de las reformas estructurales laborales desde 1983 a la fecha, para ver en qué han fallado como promotores del crecimiento en términos de sus objetivos y sus metas.</li> <li>• Recomendó que la SHCP debe contar con un estricto registro de todos los préstamos, su origen, destino y el monto que los integra, no solo del Gobierno Federal sino también de los municipios más endeudados.</li> </ul>
Dip. José Alberto Benavides Castañeda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comentó que se debe verificar la discrecionalidad con que la SHCP maneja los recursos excedentes, y valorar medidas que puedan regular los elevados porcentajes de dicha discrecionalidad al margen del Congreso.</li> </ul>
Dip. Mariana Dunyaska García Rojas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respecto de los pliegos de observaciones, cuestionó sobre su impacto real en la recuperación del recurso y sobre sus implicaciones en el tema de resarcir el daño. Profundizó cuestionando sobre lo que implica para la efectividad de la acción fiscalizadora y del gobierno.</li> <li>• Cuestionó sobre el impacto de las promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria en el transcurso de los últimos 5 años.</li> </ul>

## 2.8.2 Funciones de Desarrollo Social

La Mesa de Análisis sobre los resultados de las auditorías practicadas a entes vinculados con funciones de Desarrollo Social, llevada a cabo el 15 de abril de 2013, fue moderada por el diputado José Alberto Benavides Castañeda. En esa sesión, los integrantes de la Comisión de Vigilancia destacaron diversos temas, entre los que destacan los siguientes:

### — *Programas Sociales*

El tema fue abordado por los diputados José Alberto Benavides Castañeda, Alfa Eliana González Magallanes, José Luis Muñoz Soria, y Víctor Manuel Bautista López, quienes expresaron su preocupación en torno a los escasos resultados obtenidos mediante la implementación de la estrategia gubernamental para erradicar la pobreza en el país.

El diputado José Alberto Benavides Castañeda resaltó la gravedad de no contar con una participación ciudadana que se involucre en la ejecución de los programas sociales en todas sus etapas; y el diputado José Luis Muñoz Soria destacó la necesidad de definir reglas de operación para los distintos programas, así como de conocer las condiciones reales de las comunidades en las que se aplican dichos programas.

Por su parte, la diputada Alfa Eliana González Magallanes manifestó su preocupación ante la falta de indicadores que midan la efectividad de los programas sociales; y el diputado Víctor Manuel Bautista López destacó la falta de evaluaciones al desempeño de los programas en tiempo real.

### — *Sector Educativo*

El diputado José Luis Muñoz Soria abordó el tema del sistema educativo en el país, señalando que, a pesar de los crecientes montos que se le asignan al sector, los resultados de los estudiantes mexicanos en términos de competitividad mundial son muy deficientes; en ese sentido, consideró que son insuficientes los indicadores con los que actualmente se cuenta para medir el progreso de este sector.

### — *Sector Salud*

Los diputados Lucila Garfias Gutiérrez, Elsa Patricia Araujo de la Torre, Elizabeth Oswelia Yáñez Robles y Víctor Manuel Bautista López compartieron su preocupación con respecto a las deficiencias en el desempeño de las entidades encargadas de brindar servicios de salud en el país, puntualizando sobre el desabasto de medicamentos, calidad de la atención, y enfermedades crónico-degenerativas.

La diputada Lucila Garfias Gutiérrez subrayó la recurrencia de irregularidades relacionadas con el desabasto de medicamentos en el IMSS, señalando las importantes pérdidas que generan al

instituto; y destacó la importancia de la efectividad en la implementación de los programas del sector salud.

Por su parte, las diputadas Elsa Patricia Araujo de la Torre y Elizabeth Oswelia Yáñez Robles expresaron su inquietud con respecto a las acciones llevadas a cabo por las instituciones encargadas de prevenir y atender las enfermedades crónico-degenerativas, concluyendo que han sido insuficientes.

Finalmente, el diputado Víctor Manuel Bautista López solicitó la realización de una auditoría a la Secretaría de Salud para ubicar las fallas más importantes en el sistema nacional de salud, y avanzar en el cumplimiento de los objetivos de los programas que lo conforman.

#### — *Seguro Popular*

En este tema participaron los diputados José Alberto Benavides Castañeda, Lourdes Eulalia Quiñones Canales, Elizabeth Oswelia Yáñez Robles, Socorro de la Luz Quintana León, Víctor Manuel Bautista López y Kamel Athie Flores, quienes coincidieron en que, si bien el Seguro Popular padece de diversas imperfecciones, principalmente debido a la falta de infraestructura para atender a la población afiliada, la idea sobre la cual está fundamentado es extraordinaria, por lo cual se necesita avanzar en el logro de sus metas.

Asimismo, destacaron que, desde su creación, los mecanismos para la distribución y utilización de los recursos que se le asignan han sido particularmente lentos y existe concurrencia con otros programas, principalmente con los recursos del FASSA. Es por ello que consideran necesaria la realización de un diagnóstico de la situación actual del programa, para fortalecerlo, disminuir sus deficiencias, y darle sustento para que cumpla con sus objetivos.

#### — *Opacidad en CONADE y Liconsa*

Los diputados Alfa Eliana González Magallanes y José Luis Muñoz Soria destacaron la importancia de su labor en torno a la mejora en la gestión de los recursos públicos, haciendo énfasis en las irregularidades detectadas por la ASF respecto de los montos remanentes observados en el Programa de Abasto Rural, así como la falta de información relacionada con los beneficiarios de los apoyos otorgados por la CONADE en 2011.

#### — *Sistema de Pensiones, Guarderías y Violencia contra Mujeres*

La diputada Elizabeth Oswelia Yáñez Robles señaló la importancia de transformar el esquema de jubilaciones en nuestro país, para impedir que los pasivos de las instituciones de seguridad social continúen expandiéndose incontroladamente.

La diputada Socorro de la Luz Quintana León destacó la importancia de mantener una vigilancia permanente en las guarderías a cargo del IMSS, haciendo énfasis en que el problema con las

guarderías es fundamentalmente de protección civil, ya que se han detectado irregularidades en las normas para proteger a los niños.

La diputada Lucila Garfias Gutiérrez reiteró la insuficiencia de la labor del INMUJERES para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en el país señalando que, de acuerdo con la ASF, las denuncias en la materia han ido en aumento.

**COMENTARIOS, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE LEGISLADORES  
ANÁLISIS DE AUDITORÍAS A FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL**

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. José Alberto Benavides Castañeda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estableció la importancia de la participación ciudadana en el diseño, operación, evaluación, asignación de recursos y retroalimentación de los programas sociales que se implementan en nuestro país.</li> <li>• Respecto del Seguro Popular comentó que, al ser una yuxtaposición a un sistema de salud ya existente, no está en condiciones para hacer frente a los requerimientos del programa.</li> </ul>
Dip. Alfa Eliana González Magallanes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puntualizó sobre el fracaso de las políticas públicas orientadas a erradicar la pobreza, señalando que han sido erráticas al no cumplir con su objetivo de disminuir los niveles de pobreza en el país.</li> <li>• Con respecto al Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias advirtió que, si no se cuenta con indicadores suficientes, no es posible medir el avance en el cumplimiento de sus objetivos.</li> <li>• En torno a los remanentes que se observaron en el Programa de Abasto Rural señaló que, al no reintegrarse a la TESOFE, evidencian un desvío de recursos.</li> <li>• Abordó las irregularidades en torno a los recursos asignados al CONADE cuestionando la gestión de 4 mil 794.5 mdp, debido a que no hay información para identificar a los beneficiarios de dichos apoyos.</li> </ul>
Dip. Lucila Garfias Gutiérrez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subrayó las recurrentes irregularidades relacionadas con el desabasto de medicamentos en el IMSS, enfatizando sobre las importantes pérdidas que representan para el Instituto.</li> <li>• Advirtió que, debido a la importancia que la atención de la salud tiene para el desarrollo social en nuestro país, resulta imperativo que los organismos e instituciones encargados de prestar los servicios médicos aseguren la efectividad de los programas que ejecutan.</li> <li>• Señaló que, a pesar de los esfuerzos realizados por el INMUJERES en torno a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, los resultados obtenidos por la ASF reportan un aumento de 4.9% en la materia.</li> </ul>
Dip. Elsa Patricia Araujo de la Torre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expresó su preocupación en torno al trabajo que desempeñan las instituciones de seguridad social, en el sentido de que sus labores preventivas han sido insuficientes para identificar a tiempo enfermedades crónico-degenerativas.</li> </ul>
Dip. Lourdes Eulalia Quiñones Canales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Señaló la necesidad de corregir deficiencias en el padrón de beneficiarios del Seguro Popular, debido a que existen casos en los que los derechohabientes forman parte de otros sistemas de seguridad social.</li> </ul>

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Elizabeth Oswelia Yáñez Robles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Señaló la relevancia de practicar consistentemente auditorías a las instituciones encargadas de atender enfermedades crónico-degenerativas, como el cáncer, debido a su importancia en el sector salud, así como a la expansión que han experimentado en los últimos años.</li> <li>• Con respecto al sistema de jubilaciones, señaló la importancia de generar un esquema de jubilaciones financieramente sano, de tal forma que no se generen los pasivos tan graves que actualmente mantienen las instituciones de seguridad social en nuestro país.</li> <li>• Comentó que es urgente la elaboración de un diagnóstico sobre la situación en la que actualmente se encuentra el Seguro Popular, con el fin de corregir las deficiencias en su implementación y avanzar en el logro de sus objetivos.</li> </ul>
Dip. Socorro de la Luz Quintana León	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respecto del Seguro Popular, puntualizó sobre los desfases en la canalización de los recursos que se le asignan; y especificó sobre la necesidad de llevar a cabo una revisión a las reglas de operación que rigen la gestión de los recursos del fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud.</li> <li>• Manifestó que el siniestro ocurrido en 2009 en una guardería ABC en Hermosillo, pone de manifiesto la obligación de vigilar de forma permanente la labor de las guarderías a cargo del IMSS.</li> </ul>
Dip. José Luis Muñoz Soria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destacó la relevancia de vigilar la gestión de los recursos públicos, y recomendó seguir trabajando en la búsqueda de sinergias que permitan obtener mejores resultados.</li> <li>• Resaltó la necesidad de definir las reglas de operación de todos los programas sociales, con el fin de evitar discrepancias entre los recursos reportados y los ejercidos y comprobar el destino de los mismos, así como de atender a la totalidad de los derechohabientes.</li> <li>• Manifestó su preocupación en torno a los resultados observados relacionados con la educación, principalmente en términos de competitividad a nivel mundial, ya que a pesar de los elevados montos que se le canalizan año con año al sector educativo, las entidades que lo integran no cuentan con los indicadores ni metas suficientes para medir el desempeño de los programas a su cargo, imposibilitando la medición del avance de la estrategia gubernamental en materia educativa.</li> <li>• Explicó la importancia de conocer las condiciones características de cada comunidad en la que se implementarán los programas sociales, toda vez que en diversas regiones del país no se cuenta con las condiciones necesarias para que dichos programas se lleven a cabo con efectividad.</li> </ul>
Dip. Víctor Manuel Bautista López	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Señaló que la cobertura del Seguro Popular aún está lejos de ser universal, y en algunos estados los programas de salud se empalman.</li> <li>• Solicitó la realización de una auditoría a la Secretaría de Salud con el fin de detectar las fallas más significativas en el sistema, debido a la importancia del mismo en la población de todo el país.</li> <li>• Expuso la necesidad de regular la aplicación de los recursos federales en los programas sociales, con base en evaluaciones al desempeño llevadas a cabo en tiempo real.</li> </ul>

### 2.8.3 Gasto Federalizado

La Mesa de Análisis sobre los resultados de la fiscalización superior al Gasto Federalizado, se llevó a cabo el 22 de abril de 2013, y fue moderada por el diputado Carlos Octavio Castellanos Mijares. En dicha reunión, los diputados se centraron en la discusión de los siguientes temas:

#### — *Fondos educativos*

En este tema participaron los diputados Kamel Athie Flores, Elizabeth Oswelia Yañez Flores y Socorro de la Luz Quintana León, quienes desde diferentes perspectivas, manifestaron su inquietud respecto de la falta de reglas claras para el manejo y control de los recursos de los fondos, y la injerencia o presión que ejercen los sindicatos sobre los responsables en las entidades en el manejo y control de este tipo de recursos.

Asimismo, expresaron su preocupación por la falta de mecanismos para la devolución de los recursos que no se utilizaron o, en su caso, respecto al manejo de las diferencias de los ingresos excedentes, coincidiendo en la necesidad de transparentar la aplicación de dichos excedentes los cuales, incluso, deben reflejarse en mejoras para la población.

#### — *Discrecionalidad en el manejo de los recursos federales*

El tema fue abordado por los diputados Víctor Manuel Bautista López, Mariana Dunyasca García Rojas, Socorro de la Luz Quintana León, Elizabeth Oswelia Yañez Flores, Lucila Garfias Gutiérrez y José Luis Muñoz Soria, quienes destacaron la importancia de establecer mecanismos que permitan controlar de manera adecuada los recursos federales que se entregan a las entidades y municipios, para mejorar el ejercicio del gasto.

Expresaron la necesidad de fortalecer las sanciones en materia administrativa y penal a efecto de combatir adecuadamente la corrupción con el fin de inhibir las conductas irregulares; finalmente concluyeron que se debe erradicar la gran discrecionalidad que existe en el manejo de los recursos federales por parte de los gobiernos estatales y municipales.

#### — *Aplicación de sanciones para evitar recurrencia de irregularidades*

Sobre el particular, coincidieron los diputados Kamel Athie Flores, Alfa Eliana González Magallanes, Mariana Dunyasca García Rojas, Socorro de la Luz Quintana León y Elsa Patricia Araujo de la Torre, en señalar que los resultados de revisión de la Cuenta Pública 2011, revelan una alta recurrencia de las observaciones e irregularidades detectadas en los fondos, que ha repercutido en lesiones al erario público, distracciones de recursos con fines ajenos a los objetivos de los fondos, incluyendo en algunos casos la distracción de recursos con fines electorales; por todo ello se hace necesario que se apliquen sanciones ejemplares en contra de los presuntos responsables que cometieron las irregularidades, a efecto de inhibir las conductas contrarias a derecho y evitar la recurrencia de las anomalías en el futuro.

— *Requerimientos de información sobre fondos*

El diputado Víctor Manuel Bautista López entregó un documento a la ASF, para su atención, que concentra 32 intervenciones programadas que por razones de tiempo no realizó. Éstas estuvieron relacionadas con los fondos (FAEB, FAM, FASSA, Seguro popular, FASP, FISE, FAFEF, FIEF y FM). Destacan, entre otros, los siguientes cuestionamientos:

FAEB. Requirió contar con un anexo que contenga datos cuantitativos de cada observación, así como una tabla que refiera las incidencias y montos por entidad; solicitó la aclaración de inconsistencias, respecto de los datos de la Matriz y las cédulas de información, e incongruencias entre los dictámenes de algunas entidades contenidas en la matriz y los datos que arroja la cédula; requirió información, respecto a la procedencia de los recursos con los que solventan las recuperaciones operadas por las entidades; manifestó la falta de interposición de denuncias de hechos, en contra de maestros que cobran en nómina y ocupan al mismo tiempo un cargo de elección popular; y, criticó la escasa muestra (1.03%) de los servicios personales en relación al universo de los recursos auditados en Oaxaca.

FAM. Señaló la dispersión de información respecto a los subejercicios del fondo, que debieran disgregarse los montos por entidad; y criticó la falta de aplicación de responsabilidades administrativas por un sub ejercicio del 11% del fondo que implicó que el DIF de Veracruz, no atendiera las necesidades alimentarias de 24 mil 211 menores.

FASSA. Refirió que los subejercicios en un fondo tan importante y prioritario como éste, generan una afectación directa en la población, por tanto, qué tipo de responsabilidades se promueven por este incumplimiento; destacó al personal médico, que se detectó realizando actividades de tipo administrativo; y, señaló el manejo de medicinas, destacando el desabasto y la caducidad, entre otras cosas, por la falta de un programa anual de adquisiciones;

Seguro Popular. Subrayó que los subejercicios se situaron en el monto nacional en el 31%, lo cual debe llamar la atención, considerando los beneficios del programa y la población no beneficiada.

FM. Cuestionó la adquisición del Rancho el "Pimiango" en Texcoco, México, por 43 millones de pesos. Requirió conocer si se adquirió para beneficiar el asentamiento irregular promovido por Antorcha Popular en la zona; además si se realizó un análisis jurídico para determinar si esta acción cumple con los supuestos jurídicos que regulan el funcionamiento del Fondo.



**COMENTARIOS, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE LEGISLADORES**  
**ANÁLISIS DE AUDITORÍAS AL GASTO FEDERALIZADO**

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Víctor Manuel Bautista López	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Señaló la importancia de retomar la propuesta legislativa de la ASF, relacionada con la emisión de una Ley que regule el Gasto Federalizado.</li> <li>• Señaló la falta de un instrumento que sintetice los resultados del Informe de Revisión de la Cuenta Pública en materia de Gasto Federalizado.</li> <li>• Requirió integrar tablas o cuadros comparativos con información cuantitativa, así como indicadores de las diferentes entidades fiscalizadas.</li> <li>• Preparó un documento que contiene 32 preguntas que haría llegar a la ASF y/o a la UEC, para su desahogo correspondiente.</li> <li>• Manifestó la inquietud de establecer un mecanismo que permita condicionar los recursos federales a las entidades y municipios para mejorar el ejercicio del gasto.</li> </ul>
Dip. Kamel Athie Flores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destacó la gravedad de la existencia de los subejercicios detectados en el manejo de los recursos del Ramo 33, lo cual repercute en la falta de inversión pública.</li> <li>• Refirió la gravedad de que por una parte existan subejercicios y por la otra las entidades y municipios, incluso no puedan hacer frente al endeudamiento que han contratado.</li> <li>• Cuestionó a la ASF que Dependencia es la responsable de las irregularidades relacionadas con pago a pensionados con recursos del FAFEF.</li> <li>• Coincidió en que los resultados del IR, revelan la situación del País, destacando 3 grandes problemas: desempleo, pobreza e inseguridad y requirió no partidizar la mesa de trabajo, sino por el contrario interpretar correcta y objetivamente los resultado y aplicar las sanciones a los responsables.</li> </ul>
Dip. Alfa Eliana González Magallanes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestionó, la clase de País que tenemos a partir de los resultados obtenidos en el Informe del Resultado.</li> <li>• Reflexionó la conveniencia de continuar con las mesas de trabajo para solo analizar el ejercicio del gasto, sin poder trascender en acciones que eviten la recurrencia de las observaciones detectadas por la ASF.</li> </ul>
Dip. Mariana Dnyasca García Rojas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Señaló que la reincidencia de las irregularidades detectadas en el IR, es motivada por la opacidad, la corrupción y la carencia de un marco normativo.</li> <li>• Le preocupa que en el análisis del IR las mesas de trabajo, se convierten en “cajas de resonancia” sin que se incida en los resultados.</li> <li>• Cuestionó qué se hace en las entidades fiscalizadas para evitar la recurrencia de las observaciones y cuál es el papel de la ASF.</li> <li>• Requirió a la ASF ir al fondo de la irregularidad detectada sin sesgos, para que exista transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.</li> <li>• Señaló que el Poder Legislativo debe adoptar un papel que permita la construcción de una transformación en la forma de gobernar, generando los correctivos necesarios.</li> </ul>
Dip. Socorro de la Luz Quintana León	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manifestó que las participaciones federales son insuficientes para hacer frente a la deuda de los estados y municipios.</li> <li>• Respecto al combate a la corrupción preguntó, que se está haciendo en materia administrativa y penal.</li> </ul>

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Socorro de la Luz Quintana León	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destacó las dificultades que enfrenta la ciudadanía con la complejidad de las reglas de operación para acceder a los beneficios de los recursos de los Fondos.</li> <li>• Cuestionó a la ASF sobre que se va a hacer, en el futuro en relación a las inconsistencias y las recurrencias detectadas.</li> <li>• Señaló su preocupación respecto, a que los recursos de los Fondos se apliquen al objeto para el que fueron creados, y que los beneficios lleguen a los ciudadanos.</li> </ul>
Dip. Elizabeth Oswelia Yañez Flores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Señaló que el contenido del IR generó cierta impotencia, y cuestionó el destino de las acciones de la ASF para que los recursos se apliquen como debe ser.</li> <li>• Reflexionó sobre la capacidad real que se tiene para supervisar a un universo de aproximadamente 2 millones de funcionarios públicos.</li> <li>• Refirió que los sindicatos ejercen presión sobre los responsables de las entidades en la aplicación de los recursos, por lo que se debe trabajar en la regulación de esa materia.</li> <li>• Llamó la atención sobre la forma en que se entregan los recursos a entidades, y la necesidad de redirigir y regular los programas y la distribución de los recursos, ante su gran dispersión.</li> <li>• Requirió que se construya una base integral de usuarios de los Programas Federales, ya que existe una falta de coordinación de los mismos.</li> <li>• Manifestó que desde que se federalizaron los recursos no se establecieron reglas claras para la rendición de cuentas.</li> <li>• Convocó a tomar el compromiso con el País para mejorar la aplicación de los recursos.</li> <li>• Aseveró la conveniencia de realizar una revisión de los informes de la ASF, para ver los elementos que se deben tomar en cuenta para mejorar su análisis y determinar cuáles serán los temas a incluir.</li> <li>• Expresó la importancia de hacer aseveraciones objetivas y eliminar juicios de valor sobre resultados de evaluaciones en determinados sectores como el Turismo, Agua, entre otros, cuidando su competencia.</li> </ul>
Dip. Carlos Octavio Castellanos Mijares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comentó que respecto a las auditorías practicadas, existe un número importante de auditorías realizadas por la EFSL, supeditadas a una injerencia política sin objetividad.</li> <li>• Cuestionó las acciones que está tomando la ASF, en relación a las 8 auditorías que no entregaron las EFSL.</li> <li>• Preguntó si la ASF ha llevado a cabo una evaluación a la autonomía de las EFSL y determinar si actúan con objetividad.</li> <li>• Requirió conocer las acciones que lleva a cabo la ASF, en relación a la ministración de los recursos de los Convenios a las entidades federativas y a su vez, de las Secretarías de Finanzas a los municipios.</li> </ul>
Dip. Lucila Garfias Gutiérrez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le preocupa el seguimiento al uso de los recursos del gasto federalizado.</li> <li>• Solicitó adecuar la normatividad a los momentos actuales para avanzar en la revisión de los recursos y que esté acorde a las necesidades existentes.</li> <li>• Requirió dilucidar los temas que por su naturaleza inciden en el desarrollo del País.</li> </ul>

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Elsa Patricia Araujo de la Torre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Señaló la importancia de inducir un cambio para que la administración de los recursos se efectúe por resultados y que el año entrante se evite la recurrencia.</li> <li>• Exigir a los gobiernos estatales para que las cosas sean transparentes.</li> <li>• Solicitó que la ASF realice revisiones periódicas trimestrales y semestrales y detonar un cambio en la estrategia de revisión.</li> <li>• Que se comprometa o involucre a la ciudadanía en la rendición de cuentas, provocando un cambio positivo.</li> <li>• Manifestó que cada año la ASF hace un recuento de las irregularidades, pero que no se aplican sanciones para evitarlas en el futuro.</li> </ul>
Dip. Socorro de la Luz Quintana León	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitó que la ASF proporcione el detalle de los resultados sobre las revisiones a los fondos de educación.</li> <li>• Pidió la opinión de la ASF, sobre los fondos donde no se ha encontrado un respaldo justificado del ejercicio de los recursos.</li> <li>• Cuestionó sobre la existencia de revisiones al mecanismo de la devolución de los recursos de la diferencia de los ingresos excedentes.</li> </ul>
Dip. José Luis Muñoz Soria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Señaló que existe una gran discrecionalidad en el manejo de los recursos federales por parte de los gobiernos estatales y municipales.</li> <li>• Refirió que la gran cantidad de recursos que se destinan a educación y salud, deben reflejarse en mejores posibilidades para la población.</li> <li>• Indicó que respecto a los análisis realizados en los informes de auditoría por la ASF, desde su punto de vista, son de suma utilidad y en todo caso, quienes no lo consideren así, pueden evitar su consulta.</li> </ul>

#### 2.8.4 Funciones de Desarrollo Económico

La Mesa temática para analizar los resultados de la fiscalización superior en Funciones de Desarrollo Económico se realizó el 22 de abril de 2013 y fue coordinada por el diputado Javier López Zavala. En dicha reunión, los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia, destacaron los siguientes temas:

##### — *Objetivos del PND*

Los diputados de la Comisión de Vigilancia señalaron que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 estableció los objetivos generales de propiciar mejores niveles de vida para la población, impulsar la competitividad nacional, generar empleos de calidad y proporcionar el crecimiento de la actividad económica del país.

Sin embargo, se señaló que ninguno de esos objetivos se han cumplido como se trazaron al principio del sexenio pasado, ya que la cifra de pobres en México subió a 53 millones de personas, es decir, el 57.5 % de la población en México vive en pobreza y de ese universo, 7.4 millones viven en pobreza alimentaria, derivado de ellos, el gobierno federal, en esta nueva administración ha implementado la Cruzada contra el Hambre en todo el país.

— *Rezagos del sector agropecuario*

Los diputados integrantes de la Comisión, destacaron que en el sector Agropecuario existen recurrentes irregularidades que siguen presentándose en el otorgamiento de recursos a las organizaciones y sociedades de productores rurales. De manera particular, fueron relevantes los hallazgos de la ASF en programas estratégicos de SAGARPA y en proyectos operados por FIRCO. En 4 auditorías practicadas a SAGARPA y en 2 a FIRCO, la ASF promovió 69 denuncias de hechos. Las auditorías a SAGARPA concentraron 60 denuncias y las de FIRCO las 9 restantes. Las principales causas de las denuncias de hechos se refieren a autorización de apoyos en 2011 a organizaciones denunciadas en 2010, uso de recursos para fines distintos de los convenidos, comprobación de apoyos con documentos apócrifos o alterados, y proveedores de las organizaciones beneficiarias inexistentes o no localizados en sus domicilios, entre otras.

En lo que se refiere a padrones de beneficiarios, los legisladores integrantes de la Comisión hicieron mención de las deficiencias y poca confiabilidad de los padrones de beneficiarios; en particular, las irregularidades que se refieren a la inexistencia de un sistema informático único que integre los diferentes padrones o listados, cuya información no está homologada; registro de beneficiarios sin RFC ni CURP; apoyos a beneficiarios en dos o más entidades y en dos o más programas diferentes y de edades superiores a los 76 años. Asimismo, se observó que existen servidores públicos vinculados al manejo de los programas que indebidamente fueron beneficiados, así como la inclusión como beneficiarios de los apoyos a las entidades financieras que fungieron como intermediarios.

— *Comunicaciones y Transportes*

En Comunicaciones y Transportes, los legisladores de la CVASF enfatizaron las irregularidades existentes en el proyecto carretero Durango-Mazatlán y en la operación de los fideicomisos no paraestatales FIDUMA y FONADIN, mediante los cuales se financia este proyecto. Al respecto, los integrantes de la CVASF destacaron el considerable incremento de las erogaciones en la obra por más de 20 mil millones de pesos, monto que rebasó por mucho a la estimación original de 9 mil 558.6 millones de pesos.

En cuanto a las revisiones con enfoque de desempeño, los diputados de la CVASF destacaron la importancia de revisar y redimensionar los requerimientos presupuestales del Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) y de Telecomunicaciones de México (TELECOMM), debido al incumplimiento de su propósito sectorial al presentar bajos niveles de cobertura y mala calidad en los servicios prestados.

De manera adicional, se solicitó a la ASF un estudio objetivo sobre la importancia operativa de SEPOMEX y de TELECOMM, además de una revisión de los informes de auditoría presentados, debido a que se llegan a observar algunos juicios de valor.

### — *Economía*

En el sector Economía, la Comisión discutió lo relativo al bajo nivel de financiamiento de las MIPYMES, no obstante su alta contribución a la generación de empleos, y el corto ciclo de vida de este tipo de empresas.

### — *Sector Energía*

En Energía, los diputados de la CVASF hicieron referencia a diversos temas que fueron abordados por la ASF en el Informe del Resultado de 2011, donde sobresale el relativo a la facturación de energía eléctrica, en el que la CFE realizó estimaciones del consumo doméstico y solicitan a la ASF señale el tipo de recomendaciones que se realizaron a la empresa.

Los legisladores realizaron una referencia general al contenido y alcance de la Estrategia Nacional de Energía, donde se advierte acerca de la construcción de la refinería de Tula, Hidalgo, los rezagos de Chicontepec y el costo de extracción del barril de petróleo crudo que es muy superior al promedio; indicaron que están pendientes la reforma fiscal y de energía; que en energía eléctrica se reporta falta de cumplimiento de las metas de diversificación, debido a que continúan utilizándose fuentes fósiles, principalmente basadas en hidrocarburos.

Se señaló, que en cobertura del servicio de energía eléctrica los estados con mayor rezago en electrificación son Oaxaca, Guerrero y Chiapas. En el subsector eléctrico, predomina la privatización de la generación de energía en los Productores Externos de Electricidad. Las pequeñas plantas hidroeléctricas pueden ser una solución, no obstante, buena parte de las plantas hidroeléctricas están en manos de generadores privados y las plantas nucleoeeléctricas como la de Laguna Verde, constituyen un proyecto fallido, donde solo se produce el 3%, en 70 años de antigüedad, por lo que hay que determinar su viabilidad.

Se hizo referencia al informe de filiales de Pemex, donde una de ellas está relacionada con la compra de acciones a REPSOL. Se destacó, asimismo, que el esquema de organización de las filiales data de los años ochenta y que pertenecen a este grupo más de 40 empresas filiales de Pemex. Los legisladores solicitaron la realización de un estudio sobre la situación actual de la energía.

### — *Turismo*

Con relación al sector Turismo, se destacó el desarrollo que ha observado, su crecimiento, competitividad y el incremento de turistas en México, que lo ha llevado a consolidarse como la segunda fuente generadora de divisas para el país. Se comentó de la importancia de los estudios sobre el sector y que las evaluaciones pudieran desarrollarse cuidando los ámbitos de atribuciones de la ASF y los que corresponden a la Comisión de Turismo, y que la CVASF podría centrar su análisis en los montos de recursos presupuestales ejercidos, así como en la evaluación de los resultados de los programas que se ejecutan.

**COMENTARIOS, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE LEGISLADORES  
ANÁLISIS DE AUDITORÍAS A FUNCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO**

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Kamel Athie Flores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La construcción del Túnel Emisor Oriente (TEO) registra un avance lento; debió terminarse en septiembre de 2011 y se extendió a marzo de 2014.</li> <li>• Dudosa ejecución del TEO; precio final probable más de 19 mil millones de pesos.</li> <li>• Solicitó un informe del avance físico financiero de la obra.</li> <li>• CONAGUA pagó conceptos no asociados con el objeto de los programas.</li> <li>• Solicitó el apoyo de la ASF para que CONAGUA realice una reprogramación del proyecto, que se entregue un estudio definitivo previo.</li> <li>• Recursos del FONADIN se destinan principalmente a proyectos carreteros, pero no hay recursos para financiar el faltante de agua, este fideicomiso es una fuente importante, podría revisarse para financiar proyectos de agua.</li> </ul>
Dip. Victor Manuel Bautista López	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mala calidad del servicio de CFE que repercute en el costo a los usuarios. Una gran cantidad de ciudadanos pagan con estimaciones.</li> <li>• Instalaciones en el Estado de México de CFE que han sido invadidas, por mal servicio y la población tiene riesgo.</li> <li>• Cumplimiento de las metas de la SENER sólo por aumento del presupuesto.</li> </ul>
Dip. Alfa Eliana González Magallanes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En Pemex Refinación se reportó retraso físico de 62% en la construcción del Muelle en BCS, adjudicada directamente por a la empresa Triple I. Se determinó un subejercicio y penas convencionales no aplicadas.</li> <li>• El proyecto carretero Durango Mazatlán presenta retrasos en la entrega de la obra y reporta un costo demasiado elevado.</li> <li>• Cuestionó sobre el oneroso incremento presupuestal ejercido respecto del programado en la SENER.</li> </ul>
Dip. Elizabeth Oswelia Yáñez Robles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sepomex y Telecom, son instituciones del gobierno federal que no responden a la vida actual de México y de sus necesidades. Su problemática es de origen y tiene que ser revisada.</li> <li>• Hay actividades de Sepomex que están dirigidas hacia el gobierno federal que no pueden ser realizadas por instituciones privadas.</li> <li>• Anomalías en el sector agropecuario. Determinar la responsabilidad de beneficiarios y gobierno.</li> <li>• La ASF debe ser muy cuidadosa de no establecer juicios de valor sobre temas especializados y eliminar opiniones subjetivas que no correspondan a actividades propias de la Auditoría Superior; por tanto, debe centrarse en revisar los recursos otorgados, si se aplicaron o no a los programas a los que fueron destinados, determinar si hubo subejercicios, el impacto de los programas, así como verificar el cumplimiento de los objetivos.</li> </ul>
Dip. Lucila Garfias Gutiérrez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La SAGARPA, sus órganos desconcentrados y FIRCO no poseen un sistema único para integrar padrones de los beneficiarios y no existe homologación de la información de cada uno de los sistemas.</li> <li>• La información de los apoyos a los beneficiarios presentan diferencias con los reportados en la Cuenta Pública y el estado del ejercicio del presupuesto, resultando un monto pendiente de aclarar por 10 mil millones de pesos.</li> </ul>

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Lucila Garfias Gutiérrez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preguntó si la SAGARPA cuenta con los recursos necesarios para operar un sistema único de padrones o si se requiere una partida presupuestal adicional.</li> <li>• Señaló que fueron detectados 230 beneficiarios entre los 11 y 17 años y 272 mil entre los 76 y 111 años, que recibieron apoyos por casi 2 mil millones de pesos.</li> <li>• Escasa inversión en investigación, ciencia y tecnología, presunto desvío de recursos, probables daños a las entidades paraestatales.</li> <li>• Se requiere cuantificar recursos que CFE dejó de percibir, o percibió demás por el cobro de energía eléctrica con estimaciones.</li> <li>• Necesario evaluar fuente de recursos a Mipymes.</li> <li>• No se cumplió con los objetivos de los programas de apoyo a la productividad.</li> </ul>
Dip. Elsa Patricia Araujo de la Torre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En Economía la ASF determinó incumplimiento de los objetivos de los programas de productividad y competitividad; no se cuantificó la población objetivo; descoordinación entre dependencias, inexistencia de indicadores.</li> <li>• Preguntó a la ASF cuáles son las razones que consideró para determinar con dictamen negativo a los programas de apoyo a la productividad.</li> <li>• Expresó su preocupación por las dificultades de la política de Turismo.</li> <li>• Importante determinar la ubicación del Turismo en el ranking mundial de México.</li> <li>• Determinar apoyos a Mipymes.</li> </ul>
Dip. Javier López Zavala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En qué etapa procesal se encuentran las 101 DH; en qué concluyeron los PRAS.</li> <li>• En el análisis de políticas públicas, el campo fue abandonado en el sexenio pasado.</li> <li>• Las políticas agrícolas no tuvieron los resultados esperados, detonaron sesgos productivos y no generaron incentivos para elevar productividad y crecimiento.</li> <li>• El turismo, sector afectado al igual que el transporte.</li> <li>• En trabajo, preocupa situación de los desempleados, en particular de los "NINIS".</li> <li>• Hay una iniciativa de ley para modificar los artículos 115 y 117 constitucionales, relativa a deuda pública municipal para asignarla a inversión pública productiva.</li> <li>• En ningún caso los recursos de reestructuración o refinanciamiento serán dirigidos a financiar gasto corriente.</li> <li>• El sector del transporte, fue uno de los más afectados por la delincuencia en las carreteras. El índice de robos a transportes también creció en 20%.</li> </ul>
Dip. José Luis Muñoz Soria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicita a la ASF un informe sobre el avance físico financiero del proyecto Tunel Emisor Oriente.</li> <li>• Indica que Necaxa no estaba generando y el agua de la presa se orienta a pequeños generadores hidroeléctricos.</li> <li>• Las Mipymes generan gran número de empleos, cuya vida es de corto plazo, la ASF tiene algún estudio al respecto.</li> </ul>

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. José Luis Muñoz Soria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hizo referencia a la Estrategia Nacional de Energía.</li> <li>• Indicó que están pendientes la reforma fiscal y de energía.</li> <li>• En energía eléctrica refirió hay insuficiencia en el cumplimiento de las metas de diversificación, continúan utilizándose fuentes fósiles; sobresale privatización y las pequeñas plantas hidroeléctricas pueden ser una solución.</li> <li>• La CFE está ubicada muy por debajo de los estándares de calidad.</li> <li>• Oaxaca, Guerrero y Chiapas de los estados con mayor rezago en electrificación.</li> <li>• Solicita análisis integral de los subsidios, desde el punto de vista del bienestar.</li> <li>• Pide determinar implicaciones sobre la extracción de gas lutitas.</li> <li>• Hizo referencia al informe de filiales de Pemex, donde una de ellas está relacionada con la compra de acciones a REPSOL.</li> </ul>

### 2.9 Reunión de Trabajo para la Integración de Conclusiones y Recomendaciones

El día 29 de abril de 2013, se llevó a cabo una reunión de trabajo entre la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y su Unidad de Evaluación y Control, la cual estuvo conducida por el Presidente de la Comisión, Diputado José Luis Muñoz Soria, y tuvo como propósito analizar el proyecto de conclusiones derivadas del análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, así como revisar y aprobar las recomendaciones que se formularían a la Auditoría Superior de la Federación.

A partir de una exposición detallada sobre el contenido del proyecto de documento de Conclusiones y Recomendaciones, a cargo del Titular de la Unidad de Evaluación y Control, los diputados integrantes de la Comisión expresaron que, en términos generales, el documento cumplía con las expectativas que se habían formado a partir de los trabajos de análisis en las mesas temáticas y que sería de la mayor importancia dar seguimiento a las peticiones de todos los diputados, así como a las recomendaciones que se hicieran a la Auditoría Superior.

Asimismo, se acordó que en el documento de Conclusiones y Recomendaciones que se entregaría a la ASF, se incluyeran las aportaciones de los diputados integrantes derivadas de esa reunión, así como las que se pudieran hacer llegar por escrito.

Así, el presente documento recupera las aportaciones que se realizaron en dicha reunión y las peticiones que se hicieron llegar por escrito, en particular por parte de los diputados José Luis Muñoz Soria, Elizabeth Oswelia Yáñez Robles, Alfa Eliana González Magallanes, Lucila Garfias Gutiérrez, Lizbeth Eugenia Rosas Montero, Kamel Athie Flores, Víctor Manuel Bautista López y el diputado Pedro Porras Pérez.

Entre los temas, reflexiones y solicitudes específicas que formularon los integrantes de la Comisión y que complementan a las recomendaciones formalmente expresadas en este documento, pueden citarse los siguientes:



- Se reiteró la preocupación de la Comisión de Vigilancia por la cantidad de irregularidades detectadas por la ASF en la revisión de la Cuenta Pública 2011, especialmente en la aplicación de recursos públicos de los programas sociales.
- Se comentó la pertinencia de disponer de un listado de los asuntos más graves y delicados que encontró la ASF por grupo funcional.
- Se solicitó que la Auditoría Superior de la Federación entregue un informe sobre el seguimiento que se ha dado a las denuncias penales que se han interpuesto por el presunto daño al patrimonio de la nación.
- Se solicitó que la Auditoría Superior de la Federación rinda un informe detallado de las auditorías relevantes en función del monto económico de las observaciones que presumiblemente pueden afectar al erario público.
- Se solicitó que la Auditoría Superior de la Federación, dentro de sus facultades y atribuciones, elabore un informe del destino de los montos recuperados por resarcimiento de los daños ocasionados a la Hacienda Pública.
- Se requirió que se fortalezca la fiscalización sobre los programas de Desarrollo Social, en razón de que los resultados de las auditorías reflejan fuertes irregularidades, basados en el sentido de los dictámenes emitidos por la ASF.
- Se solicitó ampliar las revisiones a permisionarios de establecimientos de juegos con apuestas y sorteos, a efecto de tener mayor claridad tanto de sus ingresos como en el pago de los impuestos que están obligados a enterar.
- Se pidió evaluar las acciones necesarias para establecer un criterio general de subsidios en materia de energía, con el cual se busque beneficiar a los consumidores con menores recursos y no a todas aquellas empresas con mayores recursos, que consumen y generan más gastos de producción de energía.
- Se solicitó que en las próximas revisiones de la ASF se transparente y se informe con mayor claridad la ubicación de las plazas docentes que la SEP no ha podido acreditar para cumplir con el 100% de los contenidos de los planes y programas de estudio. Asimismo, identificar la cantidad de recursos que corresponde a ese número de plazas faltantes y si dichas plazas son pagadas con el presupuesto de la SEP a personal docente acreditado.
- Se solicitó que la ASF en sus revisiones clarifique las acciones y los responsables de las irregularidades en la CONADE.

- Se requirió que la ASF informe a la Comisión a cuánto asciende el número de trabajadores relacionados con las observaciones al gasto federalizado en el rubro de educación, así como el impacto en el presupuesto por las principales observaciones determinadas, tales como pagos indebidos a trabajadores comisionados al sindicato, pagos indebidos por prestaciones no reconocidas, pagos de compensaciones discrecionales, pago a trabajadores con plazas no localizadas en los catálogos de puestos, entre otras.
- Se pidió que la ASF aclare los montos y los programas a los que se han destinado los recursos originalmente asignados al FASSA y que fueron transferidos a cuentas bancarias de otros fondos o programas.
- Se señaló que la ASF debe establecer el impacto que representa para la operación de Petróleos Mexicanos, las observaciones relacionadas con el sistema de ductos de Pemex, referidas a que las cantidades de obra ejecutada no son medibles, no se conoce la cantidad y calidad del personal empleado, ni las horas y los días trabajados al mes.
- Se solicitó que la ASF determine el beneficio que representa para el país, el crecimiento de la participación accionaria de Pemex con las empresas filiales.
- Finalmente, se solicitó que la Auditoría Superior de la Federación atienda las solicitudes de información que se formularon en esa reunión, así como en las cuatro Mesas temáticas.

### 3. AGENDA PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Con base en los resultados del análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación ha identificado una posible agenda de trabajo que involucra la participación de la entidad de fiscalización superior, pero también de la propia Comisión en tres ámbitos: primero, temas que por su importancia pueden ser considerados de manera reiterada por la ASF en futuros programas de auditorías; segundo, propuestas de auditorías, estudios y evaluaciones; y tercero, identificación de áreas de oportunidad de mejora para la revisión de la Cuenta Pública.

En términos generales, la agenda contiene 229 acciones, en los siguientes términos:

- 91 temas relevantes susceptibles de ser considerados por la ASF en el diseño de sus Programas Anuales de Auditorías. De ese total, 43 corresponden al sector hacendario y funciones de Gobierno; 19 a funciones de Desarrollo Social, 20 a funciones de Desarrollo Económico y 9 a Gasto Federalizado.
- 53 propuestas de auditorías, 11 estudios y 7 evaluaciones de políticas públicas. De las 53 propuestas de auditorías, 34 corresponden al sector hacendario y funciones de Gobierno; 12 a funciones de Desarrollo Social, 5 a funciones de Desarrollo Económico y 2 a Gasto Federalizado.
- 67 temas o áreas de oportunidad para que los integrantes de la Comisión o de la Cámara de Diputados puedan profundizar en el análisis, estudio y, en su caso, emisión de alguna acción de carácter legislativo. De estas áreas, se identifican 26 en el sector hacendario y funciones de Gobierno; 27 en funciones de Desarrollo Social, 11 en funciones de Desarrollo Económico y 3 en Gasto Federalizado.

#### 3.1 *Temas de Interés para consideración de la ASF en sus Programas de Auditorías*

##### — *Función Hacendaria*

*Baja carga fiscal.* México siguió ocupando el último lugar en carga fiscal entre los países de la OCDE, 17.5% del PIB. Si se restaran los ingresos petroleros la carga fiscal rondaría el 10%. Esta ineficiencia tiene que ver con lo siguiente: a) la carga efectiva fiscal que pagan los grandes contribuyentes es mínima, no obstante que ellos detentan un porcentaje elevado del PIB, b) gastos fiscales elevados, que implican devoluciones tributarias cuantiosas, c) baja efectividad de cobro del SAT que acumula cuantiosos créditos fiscales y recupera poco, d) fácil practicar la elusión fiscal por la opacidad tributaria que rige en México.

*Elevadas devoluciones de impuestos en el IVA.* En 2011, las devoluciones de IVA crecieron significativamente en términos reales, 11.7%, respecto a las operadas en 2010. Si bien la ASF consideró que estas devoluciones son legales, hay un mercado privado de compra-venta de

facturas, con empresas que se han enriquecido, por lo que la ASF tiene la oportunidad de practicar auditorías que le permitan investigar a fondo este mercado a través de sus revisiones.

*Bajo desempeño del SAT en materia de recuperaciones de créditos fiscales.* El saldo acumulado rebasa los 725 mil millones de pesos, y el monto que se recupera anualmente ronda el 3%. Fiscalizar para incrementar el cobro de créditos fiscales es un área de interés para la ASF.

*Crecimiento sustancial de los gastos fiscales.* En 2011, la ASF corroboró que para algunos estímulos fiscales al sector educativo había opacidad, no se cuantificaban los impactos sociales de los estímulos, y éstos se concentraban en pocos beneficiarios. En virtud de que en 2011 se ejerció un presupuesto por concepto de gastos fiscales de 733 mil 276.4 millones de pesos, resultando ser muy superiores a los 582 mil 745.1 millones de pesos determinados para 2010, sería del mayor interés, fiscalizar la totalidad de los estímulos fiscales que integran los gastos fiscales para determinar si hay opacidad, si se cuantifican los impactos sociales de los estímulos, y si éstos se concentran en pocos beneficiarios.

*Riesgo de crecimiento endógeno de la deuda pública.* El crecimiento endógeno de la deuda pública ha sido una secuela de la crisis financiera de 2007 y de la cual no se ha salido completamente de masivas deudas públicas, aún en países con equilibrios financieros macroeconómicos. La deuda endógena está asociada a expansiones inmoderadas del sector financiero, que pasan durante un tiempo apreciable por innovaciones financieras, las cuales son alentadas por una política sistémica de desregulación financiera, aperturas económicas indiscriminadas, políticas cambiarias inapropiadas, aperturas poco cuidadosas de los flujos financieros al exterior, y privatizaciones de bienes y empresas públicas, las cuales desembocan en crisis económicas al colapsarse las estructuras crediticias y para evitar recesiones agudas o permanentes los gobiernos proceden a rescates financieros costos contratando masivos endeudamientos públicos. Un área que indudablemente debe monitorear la ASF.

*Creciente conversión de pasivos contingentes en deuda pública.* Por citar un concepto de deuda más amplia, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público Presupuestario (SHRFSP) se incrementó más de 8 puntos porcentuales del PIB y supera ya el 40% del producto. Se requiere fiscalizar la naturaleza de ese crecimiento, incluyendo los pasivos contingentes que no se registran en el SHRFSP.

*Financiarización de las operaciones gubernamentales.* Es el proceso de crecimiento de la participación de las actividades financieras en el total de las operaciones de una unidad económica, lo que implica un desplazamiento de las operaciones reales económico-productivas por las operaciones financieras. Este desplazamiento genera cambios en la gestión administrativa de las empresas privadas o públicas y del propio gobierno hacia enfoques de corto plazo abandonando el enfoque de largo plazo. Usualmente, la magnitud de las operaciones financieras crece expandiendo las operaciones no registradas en el balance.

*Subestimación del presupuesto aprobado al ISSSTE respecto del ejercido.* El presupuesto ejercido en 2011 por el Instituto ascendió a 167 mil 360.6 millones de pesos, superior al presupuesto

autorizado por la Cámara de Diputados de 112 mil 548.4 millones de pesos. Situación que también se presenta en el IMSS. Sería útil que la ASF fiscalice los orígenes y la composición de las presiones de gasto existentes que pudieran significar un riesgo explosivo para la estabilidad de las finanzas públicas.

*Fuerte crecimiento del gasto pensionario.* El gasto real pensionario creció a dos dígitos en 2009-2011. Es indispensable actualizar las valuaciones actuariales realizadas por la ASF en 2010.

*Impacto marginal del Sistema de Evaluación del Desempeño en la asignación presupuestaria y en la rendición de cuentas.* Este tema sigue siendo un área de oportunidad para la fiscalización.

*Persiste la problemática de la deuda subnacional.* Si bien la deuda de entidades federativas y municipios, se tiene identificada, así como su concentración, falta un diagnóstico por nivel de estrato de dicha deuda, dado que la concentración ignora la problemática financiera de los municipios con bajos ingresos y aunque su deuda sea marginal para el sistema, puede significar el colapso financiero del municipio. Este enfoque desagregado de deuda municipal sigue siendo un área de interés para la fiscalización.

*Financiamiento bancario al sector privado muy por debajo de niveles internacionales.* A diciembre de 2012, el financiamiento al sector privado representó 26.2% del PIB. El promedio de los miembros de la OCDE se encuentra por arriba de 150%, el de Estados Unidos se aproxima al 200%, el promedio mundial está por encima de 125%, Chile está cerca del 75%, Brasil excede el 50%, y América Latina se ubica ligeramente abajo del 50%, por eso cobra relevancia que la ASF evalúe el trabajo de los reguladores financieros para identificar incentivos y mecanismos para incrementar el otorgamiento de crédito sin poner en riesgo la estabilidad del Sistema.

*Reducido apoyo del sistema financiero a las PYMES.* Las Pymes generan el 75% del empleo en México; las grandes empresas, el gobierno y los individuos a través de las tarjetas de crédito reciben más del 80% del financiamiento, mientras que las Pymes sólo reciben el 15%. Las Mipymes reciben financiamiento a través de la intermediación financiera informal o se financian mediante tarjetas de crédito. Por eso es importante fiscalizar las políticas y programas destinados a alentar el crédito a las Pymes y Mipymes.

*Excesiva concentración bancaria y de todos los segmentos de la intermediación financiera.* Las instituciones bancarias concentran el 74% del otorgamiento de los créditos, lo cual limita el acceso y cobertura a los usuarios. La ASF ha realizado una fiscalización marginal a los reguladores y supervisores para verificar su desempeño para promover un mercado competitivo.

*Baja participación de la mediana empresa en el financiamiento del mercado de capitales.* El difícil el acceso a la mediana empresa es producto en parte de la negligencia de los reguladores financieros, que no tienen en su óptica impulsar el mercado intermedio, un paso esencial para democratizar el sistema financiero del país.

*Reguladores financieros que permiten una alta concentración de derechos de control corporativo.* Este control propicia la utilización de pirámides con emisiones accionarias sin derecho de voto. El banco mundial ha señalado que los derechos de control en manos de pocos accionistas pueden generar incentivos para extraer rentas de las empresas controladas a costa de otros accionistas (el fenómeno conocido en la literatura financiera como “tunneling”, canalización) y que puede reducir la productividad agregada de la economía”. Esta es una área de oportunidad de la fiscalización.

*Banca de desarrollo orientada al negocio financiero no crediticio.* El sesgo de la banca de desarrollo al negocio financiero de corto plazo, y no al cumplimiento de su función social se observa por el hecho de que la banca de desarrollo mantuvo como disponibilidades (e inversiones financieras) en promedio, alrededor del 50% de sus activos entre 2009 y 2011.

*Descuido de la intermediación crediticia al sector rural.* Es producto de incentivos económicos mal estructurados por los reguladores, que no establecen castigos a los intermediarios por no prestar. La fiscalización superior no ha abordado este tema de incentivos regulatorios.

*Falta de una orientación estratégica de la banca de desarrollo para promover al sector industrial nacional.* Esta situación se traduce en una baja intermediación crediticia. De acuerdo a los datos manejados por la CNBV,<sup>12</sup> la intermediación crediticia de la banca de desarrollo representa actualmente 1.8% del PIB, significando un descenso respecto al porcentaje alcanzado en 2001 que fue de 3.3% del PIB.

*Fracaso de los intermediarios financieros no bancarios para alentar el sector vivienda.* Si bien en un principio subió la intermediación no bancaria a 3% del PIB, posteriormente se derrumbó. La crisis internacional fue un factor importante, pero también lo fue la desregulación financiera de las sofoles y sofomes, en la que se permitió que algunos de estos intermediarios se fondearan a corto plazo y financiaran activos de largo plazo, y los supervisores financieros, toleraron el conflicto de interés derivado del hecho de que constructoras fueran a la vez de ser empresas de construcción, constituirse como Sofoles o sofomes hipotecarias, lo que genera la existencia de departamentos de análisis de crédito de los intermediarios financieros (sofoles-sofomes) supeditados a las decisiones de las compañías constructoras. Este problema de regulación debiera ser abordado por la ASF.

*Rezago de la intermediación de la industria de seguros y fianzas que opera en México desde una comparativa internacional.* Como todos los temas de concentración de mercado, la ASF no ha fiscalizado el papel de dicha concentración en la baja intermediación del sector asegurador.

*Alarmante concentración en el otorgamiento del crédito bancario.* En México, la situación general de apoyo de la banca privada al sector productivo es grave, en virtud de que el nivel de

---

<sup>12</sup> Ahorro Financiero y Financiamiento en México 2000-2012, Dirección general de Estudios Económicos de la CNBV (2012).

intermediación financiera es muy bajo, y además el poco crédito disponible está concentrado en grandes deudores. En los bancos más representativos del sistema bancario (Banamex, BBVA Bancomer, Santander, HSBC, INBURSA, Banorte entre otros) están los 300 mayores créditos.

*Crisis de las sofoles por desregulación financiera.* La decisión de rescatar a 7 intermediarios financieros no bancarios, en donde la oferta de crédito no alcanza el 3% del PIB, y en que no se presentan indicios de riesgo sistémico, ha dejado un mal precedente. La ASF ha fiscalizado el rescate financiero, ha emitido observaciones, pero no ha abordado la problemática que genera rescatar instituciones financieras con poco riesgo sistémico.

*Estancamiento de los almacenes generales de depósitos.* La intermediación generada por los almacenes no llega al medio punto porcentual del PIB. Se requiere modernizar la regulación de los almacenes generales de depósito a efecto de que los certificados de depósito que éstos emitan sean una garantía segura que permita la expansión del crédito. Existe un área de oportunidad para fiscalizar el desempeño de los reguladores y sus acciones para impulsar este sector de la intermediación financiera de México.

*Facultades no usadas por los reguladores para activar el crédito.* El artículo 4° de la Ley de Instituciones de Crédito faculta a la CNBV, y a la SHCP para promover activamente el financiamiento.

*Existencia de un marco legal crediticio vulnerable.* Debido a dos factores esenciales: (i) Marco legal endeble respecto de las garantías crediticias y (ii) Buro crediticio asimétrico. La evaluación a este marco legal es un área interesante para fiscalizarla.

*Limitaciones de la CONDUSEF para proteger de manera efectiva al usuario de servicios financieros.* Se requiere una definición de diseño institucional. Si bien la CONDUSEF cuenta con autonomía técnica, tiene menor independencia que la Oficina de protección del Consumidor de Estados Unidos, que está incluida bajo la protección presupuestaria de La Reserva Federal (FED) un órgano independiente. En contraste, la CONDUSEF depende del poder Ejecutivo. Aunado al problema de la dependencia de la CONDUSEF hacia el Ejecutivo, se tienen que evaluar: el fortalecimiento de sus atribuciones para que se le otorgue el carácter de título ejecutivo a los dictámenes técnicos que ésta emite; y la ampliación de sus facultades para determinar cuáles son las sanas prácticas para la comercialización de servicios financieros que debe definir.

*Continua latente la garantía gubernamental en los rescates bancarios y financieros que aplica el gobierno de México.* Para aminorar este riesgo deben valorarse facultades a la CNBV y a la SHCP para la emisión de normas estrictas, incluyendo mecanismos para que los bancos absorban pérdidas, establezcan índices de liquidez, entre otras acciones, conforme a las reglas de Basilea III, que incluyen la presentación de bancos en dificultades de planes de liquidez de contingencia.

*Crecimiento de los sistemas informales de crédito depredador (casas de empeño).* La regulación no ha normado su crecimiento. Este tema es de relevancia para la fiscalización.



*Falta de normatividad y regulación rigurosas a Grupos económicos que practican intermediación crediticia en forma paralela a sus actividades económicas distintas de la intermediación financiera.* La práctica internacional comienza a ver como positivo que se establezca una regulación financiera por productos. Si esto se hiciera, grupos comerciales serían regulados para beneficio del consumidor y podría ser la condición para aceptar que grupos comerciales tengan bancos. Un tema que puede ser abordado por la ASF.

*Incentivos económicos y financieros que operan en México sin limitar el riesgo moral de las instituciones financieras.* El gobierno y reguladores deberían mandar una señal más categórica de que no se rescatarán instituciones financieras. Si existe el IPAB que deja fuera de su protección a los grandes depositantes, por qué se permitió el rescate de 7 intermediarios financieros no bancarios a través de la SHF? Un tema que podría ser abordado a profundidad por la ASF. Además la ley no establece formalmente límites categóricos a los conflictos de interés contingente entre reguladores financieros y regulados.

*Fortalecer el trabajo de la Comisión Federal de Competencia ante la concentración de mercados alarmante en los distintos segmentos de la intermediación financiera.* Aspecto que por su propia naturaleza debe ser un tema constante en los programas de revisión de la ASF.

*Regulación financiera desfasada por parte de los supervisores financieros.* Nula regulación financiera por productos financieros estandarizados (créditos hipotecarios, créditos al consumo) en vez de regulación financiera por instituciones; no se realiza la supervisión consolidada; hay una negativa de los reguladores financieros para establecer controles estabilizadores de los movimientos de los flujos de capitales internacionales de corto plazo acorde con las tendencias internacionales actuales; existe también una negativa a establecer una tributación de control para operaciones financieras de alto riesgo; hay un insuficiente tratamiento de los conflictos contingentes de interés entre reguladores y regulados. Asimismo, las leyes actuales que se establecen para atajar los conflictos de interés de los reguladores con respecto de los regulados son eludidas fácilmente: no hay regulación de fondo para normar conflictos de interés entre agencias de calificación e intermediarios financieros, y tampoco hay regulación satisfactoria para normar los conflictos de interés entre los despachos de auditoría que realizan negocios que generan conflictos de interés, respecto de sus actividades de auditoría para entidades financieras.

*Falta de contrapeso específicos del Congreso en la arquitectura del sistema de regulación financiera.* En Estados Unidos y otros países existe la Comisión de Moneda y Banca, que el Congreso mexicano no tiene y que por la especialidad que requiere debiera ser bicameral. La ASF tiene una oportunidad para evaluar los diseños institucionales legislativos más apropiados de acuerdo a la experiencia mundial.

*Falta de un sistema de sanciones claras y distintas de las establecidas en las leyes financieras actuales.* La ASF tiene la oportunidad de fiscalizar la efectividad de las leyes financieras actuales para sancionar a altos funcionarios públicos y empresarios en casos de quebrantos financieros,



que incluya el rescate financiero reciente de las sofoles hipotecarias, y del quebranto especulativo de corporativos financieros que vendieron coberturas con derivados financieros cambiarios en el país. Puede evaluarse la factibilidad de la iniciativa legislativa para mandar al buró de crédito a los accionistas principales y funcionarios de alto nivel de empresas, financieras y no financieras que impliquen en última instancia rescates con recursos públicos.

*Inexistente regulación consolidada.* Es necesario fiscalizar la labor de los supervisores en relación a los avances para instituir la supervisión consolidada en México acorde a la experiencia internacional, especialmente para incorporar en la regulación consolidada a Grupos Económicos no financieros que realizan operaciones de intermediación financiera y que actualmente quedan fuera de control facilitando el arbitraje regulatorio y el crédito depredatorio. Grupos que actualmente quedan fuera de la supervisión consolidada son: Liverpool, Walmart, Coppel etcétera.

#### — Otras Funciones de Gobierno

*Rezago de iniciativas y preclusión para el dictamen de las mismas.* El rezago de iniciativas fue un tema que afectó la imagen del Congreso ante la ciudadanía, lo que conllevó a la expedición del Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado el 24 de diciembre de 2010, en el cual se establecieron términos para que las Comisiones dictaminadoras emitieran el dictamen correspondiente, con la finalidad de combatir el rezago que se venía presentado legislatura a legislatura. Sin embargo, a la fecha no obstante que hay términos establecidos para la dictaminación de iniciativas, el problema ahora es que las Comisiones no dictaminan dentro del término, pues en la mayoría de los casos precluye la facultad de la Comisiones para dictaminar.

*Compra de bienes y contratación de servicios innecesarios.* Dentro de los temas más cuestionados a la Cámara de Diputados, está no cumplir con las medidas de racionalidad y austeridad presupuestaria que rigen el ejercicio de los recursos públicos. La ASF en la auditoría financiera y de cumplimiento que practicó a la Cámara de Diputados y cuyo dictamen fue con salvedad, recomendó fortalecer los mecanismos de control a fin de evitar la compra de bienes innecesarios, así como la contratación de servicios.

*Evolución presupuestal del PJF.* En la evolución del gasto ejercido por el PJF es de destacar el presupuesto asignado a la SCJN, el cual en la última década creció sistemáticamente (con excepción de 2009), al pasar de un autorizado de 1 mil 869.2 millones de pesos en 2003 a 4 mil 653.9 millones en 2011. En esta evolución, sin embargo, debe considerarse la práctica común de realizar transferencias presupuestarias al Consejo de la Judicatura Federal, por lo que los presupuestos reales ejercidos reflejan una tendencia menos pronunciada que el presupuesto autorizado. Solamente en 2011, el Pleno de la SCJN autorizó transferencias por mil millones de pesos al CJF, lo que sumado a otros movimientos arrojaron un presupuesto modificado de 3 mil 422.6 millones de pesos, que frente al ejercido de 3 mil 334.5 millones, arrojaron economías por 88.1 millones de pesos.

*Nuevo Sistema de Justicia Penal.* El 18 de junio de 2008 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que sienta las bases para el establecimiento de un nuevo sistema de justicia penal en México fundado en un sistema acusatorio-adversarial, en donde el juez decide de manera imparcial y prevalecen las audiencias orales, públicas y contradictorias. El artículo segundo transitorio del decreto de reforma establece que el sistema procesal penal acusatorio no excederá de ocho años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto; dicho sistema reporta de acuerdo a sus dos primeros cuadrantes, iniciales y de planeación, que no registran avances significativos.

*Acciones insuficientes para abatir la corrupción.* En México, según concluye la ASF, durante los últimos 30 años, el Gobierno Federal ha realizado acciones no sistemáticas para enfrentar la corrupción; la ASF determinó que no existe una política de estado que articule de manera eficiente la acción del gobierno para afrontar este fenómeno. Es indispensable mantener una línea permanente de evaluación sobre las acciones para abatir los índices de corrupción a efecto de identificar qué políticas públicas son efectivas y que áreas de riesgo subsisten.

*Falta de control en la contratación del personal de las embajadas.* La contratación del personal que labora en las embajadas, de acuerdo a la información de la ASF, en las auditorías practicadas, ha enfrentado recurrentes irregularidades, por lo que es importante conocer de qué forma la SRE ha adoptado las medidas para evitar que se sigan presentando tales observaciones.

*Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos.* Con la reforma publicada en el DOF el 10 de junio de 2011, se estableció un paradigma constitucional de relevancia al establecer que todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. También se estableció que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Se precisa que la ASF revise el cumplimiento cabal de este mandato de trascendencia para la vida política y social de los mexicanos.

— *Funciones de Desarrollo Social*

*Recursos canalizados al sindicato magisterial.* La magnitud de los recursos públicos que se le asignan al sindicato magisterial obliga a verificar que las actividades de los comisionados del SNTE estén orientadas a incrementar la calidad educativa, y no a fines ajenos a la educación.

*Escasos resultados de la Inversión en Ciencia y Tecnología.* A pesar de la creciente inyección de recursos a la investigación científica y tecnológica en los últimos años, aún insuficiente respecto de lo planteado en la ley de la materia, no se han traducido en una herramienta que contribuya a expandir el desarrollo económico y social del país. La ASF ha documentado que a pesar de la existencia de recursos, son insuficientes los proyectos de investigación.

*Rezago educativo en todos sus niveles.* El bajo nivel de competitividad de los estudiantes mexicanos en todos sus niveles, revela la urgencia de evaluar integralmente el Sistema Educativo Nacional, fundamentalmente en términos de cobertura, equidad y calidad.

*Fallas en la gestión de recursos educativos.* A pesar de que la educación absorbe 20.6% del gasto neto total, colocando a México en los primeros lugares entre los países de la OCDE que más gasto público destinan a este rubro, las fallas en la gestión y asignación, constituyen un área de opacidad que se debe examinar ininterrumpidamente.

*Falta de indicadores de desempeño en Salud.* Una de las fallas más profundas y recurrentes del sistema de salud en el país, es la ausencia de indicadores y metas para medir el cumplimiento de los objetivos de sus programas, por lo que resulta primordial dar seguimiento a las recomendaciones emitidas al sector en ese sentido.

*Adicciones, fármaco-vigilancia y medio ambiente.* Si bien la fiscalización de los principales rubros y programas del sector salud ha sido constante, se requiere mayor atención a la Protección contra Riesgos Sanitarios, la cual incluye: la fármaco-vigilancia,<sup>13</sup> la prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales,<sup>14</sup> y la prevención de las adicciones. Indudablemente esta es un área que puede aprovechar la fiscalización superior.

*Impacto de la transición demográfica.* Es preciso revisar la estrategia del sistema nacional de salud para revertir el impacto que tiene sobre sus finanzas la atención a enfermedades de tipo crónico-degenerativo, característicos de la población con más de 70 años de edad, debido al alto costo que generan.

*Problema de obesidad en aumento.* De acuerdo con la OCDE, México ocupa el primer lugar en términos del porcentaje de la población con problemas de obesidad, y se proyecta un grave reto en la población infantil. El costo para tratar este problema será insostenible en el mediano plazo, no sólo para el Sistema de Salud, sino para las finanzas del país, por lo que resulta prioritario analizar las estrategias orientadas a enfrentar esta realidad.

*Insuficiente inversión en infraestructura.* Si bien la inversión física para los servicios de salud ha experimentado un crecimiento constante en los últimos años, sigue siendo escasa en relación con el déficit hospitalario y la situación demográfica y epidemiológica del país, lo cual obliga a optimizar los recursos, particularmente el gasto en infraestructura.

---

<sup>13</sup> En 2002 la Organización Mundial de la Salud (OMS) definió este término como la ciencia y actividades relacionadas con la detección, valoración, entendimiento y prevención de efectos adversos o de cualquier otro problema relacionado con medicamentos. Todo medicamento antes de su comercialización es sometido a pruebas de seguridad y tolerancia mediante estudios toxicológicos en animales y ensayos clínicos en humanos, para garantizar su eficacia y seguridad; sin embargo en la etapa de post comercialización, suelen aparecer reacciones adversas.

<sup>14</sup> Según la OMS la contaminación atmosférica urbana causa en todo el mundo 1.3 millones de muertes al año, que afectan de forma desproporcionada a quienes viven en países de ingresos medios, pero la contaminación del aire en interiores causa aproximadamente 2 millones de muertes prematuras.

*Desabasto de Medicamentos.* La práctica recurrente de irregularidades asociadas a la corrupción en el sector salud, representa un fuerte obstáculo para que la población acceda de manera oportuna y suficiente a medicamentos, principalmente en las zonas rurales y en las regiones marginadas del país. Por ello, debe fortalecerse la vigilancia de los sistemas de adquisiciones, inversiones, manejo de inventarios, distribución de medicamentos y plantilla laboral.

*Irregularidades en programas sociales.* Las profundas desigualdades y los elevados niveles de pobreza y subdesarrollo que se padecen en el país, ponen de manifiesto la necesidad de diseñar y profundizar una estrategia permanente de fiscalización sobre los recursos públicos asignados para atender las carencias de carácter social, en donde los resultados de las auditorías han evidenciado problemas de gestión de recursos, bajo impacto de los programas y distorsiones en los padrones de beneficiarios, entre otros elementos. Esto es relevante si se considera que el gasto ejercido por el sector desarrollo social creció 18.5% real en el periodo 2008-2011, en tanto que la ASF pasó de practicar 39 auditorías a ese sector en 2008, a siete en 2011.

*Enfoque de la estrategia social.* La complejidad alcanzada por la sociedad nacional, la diversificación de los intereses y los elevados grados de heterogeneidad y desigualdad existentes hacen necesario detectar y corregir las deficiencias en torno al enfoque de las actuales políticas públicas, con el fin de avanzar hacia una nueva agenda social que abarque una mayor diversidad de planos y que vaya más allá del objetivo de superar la pobreza.

*Optimización de montos asignados.* Los avances marginales obtenidos en la reducción de las inequidades territoriales en materia de pobreza y desigualdad en el país, ponen de manifiesto la insuficiencia de los programas federales, estatales y municipales implementados hasta el momento para resolver un problema de carácter estructural y de enorme complejidad. En ese sentido, es indispensable regular la gestión de los recursos para combatir las desigualdades sociales, fortaleciendo la coordinación y la complementariedad entre entidades y dependencias.

*Desigualdad regional.* Las políticas públicas sectoriales regularmente no son neutras ante la desigualdad territorial, lo cual provoca que una misma política contribuya al desarrollo de un territorio, pero sin tener impacto en otro, por lo que antes de que un programa sea implementado, debe indagarse sobre las características específicas de cada una de las comunidades que serán beneficiadas.

*Programa Oportunidades.* De acuerdo con el CONEVAL, el programa Oportunidades acapara 41.6% del gasto ejercido para la superación de la pobreza; sin embargo, el programa no ha cumplido con su meta, y los logros limitados que se obtienen se perciben primordialmente en zonas rurales. Por tal razón, debe vigilarse de manera constante el uso de los recursos que se le asignan.

*Crecimiento de Pensiones.* La insolvencia financiera que enfrentan los institutos nacionales de seguridad social, derivada del crecimiento exorbitante de las pensiones públicas, obliga a disminuir el gasto ejercido en seguridad social, y a contemplar una posible transformación del

esquema actual de financiamiento de la seguridad social, que no gravite sobre las generaciones futuras y que esté orientado hacia el logro de una cobertura universal.

*Rezago habitacional.* En México, un porcentaje elevado de la población habita en viviendas inadecuadas y con escasez de servicios básicos, por lo que es necesario revisar las estrategias orientadas a incrementar los servicios en los hogares, con el fin de mejorar la calidad de la construcción y sus tamaños, generar asignaciones presupuestales suficientes, transparentar el presupuesto asignado al sector, y propiciar una rendición de cuentas eficiente.

*Pueblos indígenas.* Los factores que deterioran la calidad de vida y generan empobrecimiento patrimonial, alimentario y cultural en la población indígena del país, presentan como factor común la insuficiencia de servicios básicos, motivo por el cual deben revisarse las acciones en la delineación de los programas sociales dirigidos a este sector de la población.

*Equidad de género.* La persistencia de rezagos en el grado de violencia contra las mujeres, los niveles de mortalidad materna, y el número de hogares encabezados por mujeres en pobreza alimentaria, revelan la necesidad de generar, fortalecer, y revisar indicadores que evalúen el avance en los esfuerzos por lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

#### — Funciones de Desarrollo Económico

*Evaluación de riesgos fiscales.* En la revisión de la Cuenta Pública 2010, no se logró la incorporación total de áreas de opacidad y riesgo por parte de la ASF para ser evaluadas con un enfoque que incorpore herramientas y metodologías de análisis preventivo de los riesgos y que cuantifique el grado de exposición al riesgo al que están sujetos programas, proyectos y entidades sujetos a la fiscalización. En el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, la SHCP hizo públicos algunos riesgos macroeconómicos y financieros a los cuales la propia Secretaría de Hacienda les asigna un seguimiento permanente.

*Evaluación de Políticas Públicas.* Debido a que los sectores de Funciones de Desarrollo Económico están inmersos en una diversidad amplia de temas de opacidad y riesgo de distinta naturaleza, es importante que la ASF mantenga y consolide su estrategia de evaluación de políticas públicas. La magnitud de las operaciones presupuestales y financieras y el impacto que muestran en las finanzas públicas, podrían ser uno de los factores a considerar en la selección de políticas públicas a evaluar. Destacan por su importancia, inversión en infraestructura, petróleo, reservas de crudo, costo fiscal de Pemex, tarifas de la energía eléctrica, reconfiguración de la capacidad de generación eléctrica del servicio público, energías renovables, entre otras. Asimismo, resulta pertinente que la ASF valore, en su caso, esquemas de evaluación de riesgos fiscales de programas, proyectos y políticas públicas del Ejecutivo Federal

*Revisión de los proyectos de construcción de infraestructura.* Es importante revisar el recuento de avance de metas presupuestales, financieras y de volumen físico de los proyectos de

Funciones de Desarrollo Económico, considerados en el Programa Nacional de Infraestructura, 2007-2012, valorar su grado de avance y rezago y evaluar el impacto que están provocando en los resultados de programas considerados como estratégicos. Esta es indudablemente un área de oportunidad para determinar qué tanto el incumplimiento o rezago de las metas de los proyectos de infraestructura explican, por ejemplo, el escaso avance en reservas de hidrocarburos, decremento de los volúmenes de producción de petróleo crudo y gas, baja capacidad de procesamiento de hidrocarburos.

*Empresas filiales de Pemex.* A partir de los resultados documentados por la ASF en la fiscalización de Pemex, surge la necesidad de realizar una valoración de las empresas donde la paraestatal tiene participación accionaria, con domicilio fiscal en el extranjero, tomando en cuenta no solamente información para evaluar su cumplimiento normativo, sino que se revisen elementos estratégicos sobre la pertinencia de mantener este tipo de empresas bajo un régimen jurídico privado y de leyes extraterritoriales. Dichas empresas al no estar sujetas a la transparencia y a la rendición de cuentas del país, propician que sus cuentas financieras no sean valoradas ni dimensionadas en términos de la contabilidad gubernamental y presupuestal.

*Sistema Nacional de Refinerías.* Los resultados de la fiscalización superior revelan la necesidad de elaborar 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 y que es factible producir en el país.

*Balance final del esquema PIDEREGA de PEMEX.* Valorar el finiquito a las empresas concesionarias privadas; el saldo de los pasivos pendientes de cubrir a la fecha de la cancelación de los proyectos; las fuentes de recursos para cubrir los adeudos a dichas empresas; y la liquidación y extinción de los vehículos financieros asociados.

*Régimen fiscal de Pemex.* Ha sido un tema recurrente en el debate de las reformas estructurales que requiere el país. Más allá de los avances que se han logrado en el tema, resulta adecuado mantener una línea de estudio sobre la viabilidad de modificar la Ley de Derechos en materia de hidrocarburos para disminuir el monto de derechos que el gobierno federal obtiene y flexibilizar las finanzas de PEMEX para liberar recursos para proyectos estratégicos.

*Creación de un fondo de pensiones y jubilaciones con recursos petroleros.* La experiencia internacional ha demostrado la viabilidad de crear fondos con ingresos de excedentes petroleros, para enfrentar áreas de riesgos de las finanzas públicas. De ahí la importancia de revisar la legislación vigente en materia de fondos de pensiones y evaluar la viabilidad de su unificación bajo un sistema nacional, constituyendo con recursos petroleros un fondo preventivo de pensiones y jubilaciones.

*Facturación de energía eléctrica en el Valle de México.* Como en ejercicios anteriores, se reiteraron las irregularidades de CFE de realizar estimaciones en el consumo de energía eléctrica en lugar de tomar lectura directa de los medidores como indica la normatividad, situación que debe ser monitoreada y fiscalizada para determinar áreas de solución.

*Capacidad de generación de electricidad de CFE.* Las auditorías que ha practicado la ASF en la materia han documentado de manera clara las tendencias que se configuran en el área de generación de energía eléctrica en el país, de ahí la importancia de determinar las causas que están provocando que la CFE disminuya o tenga estancada en los últimos diez años la capacidad de generación de energía eléctrica, a través de revisiones que permitan explicar las razones de mantener infraestructura subutilizada y adquirir energía de productores privados.

*Reestructura del Sistema Eléctrico Nacional (SEN).* Es importante examinar la posibilidad de diseñar una propuesta para reconfigurar el SEN, con una sólida presencia de CFE. La fiscalización puede ofrecer información valiosa en esta materia.

*Energías renovables.* Ante las tendencias que viene mostrando el sector energía a nivel nacional e internacional, será preciso explorar la posibilidad de realizar una evaluación de política pública a las energías renovables en México.

*Deficientes sistemas de control interno en programas dirigidos al campo.* Los sistemas de control interno para la gestión de los recursos de los programas del sector agropecuario reportan deficiencias y debilidades significativas, desde la entrega hasta la ejecución; ésta es una causa importante de los magros resultados obtenidos y la inadecuada gestión de los recursos, por lo que resulta un campo importante para la fiscalización superior.

*Recurrencia de irregularidades en la aplicación de recursos federales.* La ASF ha documentado la recurrencia en la inadecuada gestión de los recursos de los programas y proyectos del sector agropecuario que se traduce en la determinación de un gran número de observaciones, por lo que resulta necesario diseñar mecanismos y acciones para abatir esa situación.

*Seguridad en autotransporte federal.* Los indicadores de seguridad pública en el país reflejan un aumento de los delitos cometidos al autotransporte federal, por lo que sería importante revisar los objetivos del PSCT2007-2012, asociados con la seguridad en el sector, específicamente con las acciones de combate a la delincuencia, en virtud de que este problema afecta la competitividad de las empresas al ocasionar el incremento de los costos de operación.

*Política de Telecomunicaciones.* El debate legislativo ha reconocido la importancia de las telecomunicaciones en el país, de ahí la necesidad de analizar el cumplimiento de metas y objetivos asociados con la ampliación de la cobertura del servicio, promoción de la competencia en el sector y mejora en las tarifas de los servicios de conectividad.



*Corto ciclo de vida de las MIPYMES.* Este tipo de empresas, que son las principales generadoras de empleo y contribuyen de manera destacada al PIB nacional, tienen un ciclo de vida muy corto; su permanencia en la actividad económica es menor a los dos años. En este marco, es importante realizar un diagnóstico para conocer las causas del cierre prematuro de estas empresas, pues existen hipótesis que revelan aspectos de factibilidad y condiciones de mercado, pero otros de carácter fiscal.

*Baja cobertura de créditos a las MIPYMES.* Sólo el 15% de los créditos otorgados están dirigidos a pequeñas y medianas empresas, mismas que generan 75% de los empleos en el país. Sólo el 26% del PIB se financia a través de la banca, por ello surge la necesidad de incrementar el acceso al crédito para impulsar el crecimiento económico. Un tema de interés es contar con un diagnóstico de las principales causas del bajo nivel de otorgamiento de créditos por parte del sistema bancario a la actividad productiva y en particular a las MIPYMES.

*Impacto ambiental de los residuos sólidos.* Los resultados de la fiscalización 2011 revelaron riesgos en materia de impacto ambiental de los residuos sólidos, por lo que resulta importante mantener evaluaciones de las acciones realizadas por los gobiernos estatales y municipales para determinar dichos impactos.

*Desempeño de la gestión del agua.* Resulta necesaria la realización de inspecciones físicas de las obras financiadas con recursos públicos asignados a proyectos para el tratamiento de aguas residuales, abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Asimismo, se requiere revisar las reglas de operación de los programas en lo relativo al procedimiento de selección de apoyos.

#### — Gasto Federalizado

*Rendición efectiva de cuentas de los servidores públicos.* Los resultados de las auditorías al Gasto Federalizado confirman la recurrencia de irregularidades en la aplicación de los recursos por parte de las entidades federativas. Si bien la ASF atiende su mandato de resarcir los probables daños a la Hacienda Pública, queda aún pendiente la promoción y aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos que generan las irregularidades.

*Revisión de las fórmulas del PROFIS.* Es importante retomar el debate en torno a las fórmulas con que se distribuyen los recursos PROFIS a las entidades federativas, toda vez que la reducción que se realizó hace unos años, se sustentó en la argumentación de una baja calidad de la fiscalización y a que dichos órdenes de gobierno promovían únicamente recomendaciones. Si bien los estados y municipios siguen siendo los que registran la mayor incidencia de irregularidades, es claro que las EFSL han mejorado su labor a partir del esfuerzo de acompañamiento de la ASF, de tal manera que es importante valorar la pertinencia de diseñar una estrategia de gradualidad para el fortalecimiento de sus capacidades financieras.



*Fortalecer los trabajos del SNF.* En relación al esfuerzo de la Auditoría Superior de la Federación, respecto al Sistema Nacional de Fiscalización, se abre un área de oportunidad para amalgamar los trabajos, coordinar las acciones y homologar los criterios para la rendición de cuentas. Es conveniente en ese sentido, fortalecer las acciones emprendidas para garantizar un sistema incluyente, participativo, eficaz y eficiente, bajo la coordinación de la ASF con las Entidades de Fiscalización Superior Local, considerando las capacidades técnicas y la infraestructura con que cuentan las entidades federativas y municipios, y fomentando la modernización de sus procesos y la profesionalización de sus cuadros técnicos. La Comisión de Vigilancia indudablemente debe ser un actor en este sistema, sobre todo considerando que la Cámara de Diputados es quien tiene la atribución de revisar la Cuenta Pública.

*Rotación de municipios fiscalizados.* Considerando los 2,440<sup>15</sup> municipios que existen en el país, y reconociendo el enorme reto que ello implica para seleccionar los territorios y conceptos que habrán de fiscalizarse, es conveniente instrumentar alguna acción que permita ir incorporando municipios que no han sido revisados en la aplicación de las transferencias de recursos federales.

*Esquemas de seguimiento e inspección.* La importancia del monto de las recuperaciones vinculadas al gasto federalizado que derivaron en el reintegro respectivo de recursos al fondo de donde fueron sustraídos, requiere de la instrumentación de esquemas de seguimiento e inspección, para corroborar que los recursos reintegrados a las cuentas de los fondos del Gasto Federalizado, no hayan sido nuevamente retiradas una vez solventadas las observaciones.

*Evaluación de fondos.* Definir una estrategia para institucionalizar y arraigar en las entidades federativas y los municipios la práctica de la evaluación de los resultados de los fondos y programas prevista por la normativa, y en general impulsar la estrategia del presupuesto basado en resultados, y considerarla en el proceso distributivo de los recursos federales transferidos.

*Armonización contable.* Ante el retraso de las acciones previstas originalmente para la instrumentación de la armonización contable en el país, es preciso dar seguimiento y en todo caso considerar alguna línea de fiscalización tendiente a garantizar el adecuado manejo de la información de los recursos federales en términos de lo que establece la Ley General.

*Capacitación municipal.* Con el fin de mitigar la recurrencia de las irregularidades del gasto federalizado, es necesario fortalecer los programas de capacitación a las administraciones municipales y suministrar los procedimientos operativos que ayuden a enfrentar con éxito el desafío que implica el ejercicio de recursos del gasto federalizado con eficacia y probidad, considerando las limitaciones de reglas de operación y lineamientos para el manejo de los recursos. Asimismo, promover la implementación de un programa nacional de desarrollo institucional municipal que fortalezca y coordine las acciones de apoyo para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios en materia de fiscalización.

---

<sup>15</sup> Fuente: CDI, INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

*Evaluación del marco jurídico del gasto federalizado.* Es indudable que el marco jurídico que regula la aplicación de los recursos de los fondos transferidos es insuficiente y ambiguo e incluso ha generado buena parte de las irregularidades recurrentes. La ASF ha propuesto impulsar una Ley General del Gasto Federalizado, que debiera ser analizada por la CVASF en la búsqueda de subsanar las insuficiencias, generalidades, ambigüedades y dispersión de la normativa actual. Es indudable la necesidad de un nuevo marco normativo que apoye el desarrollo eficiente del proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, evaluación y rendición de cuentas del gasto federalizado.

### 3.2 *Propuesta de Auditorías, Estudios y Evaluaciones*

Derivado del trabajo de análisis del Informe del Resultado, y con base en las aportaciones generadas en las Mesas Temáticas, así como en los documentos de apoyo y en la identificación de temas relevantes para la fiscalización superior, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, ha integrado las siguientes propuestas de auditorías, estudios y evaluaciones para que, en el marco de su autonomía técnica y de gestión, la Auditoría Superior de la Federación las valore y, en su caso, las considere en el diseño de sus próximos programas de auditoría.

#### 3.2.1 *Propuestas de auditorías*

##### — *Sector Hacendario y otras Funciones de Gobierno*

- Auditoría integral sobre la deuda PEMEX-PIDIREGA, para que determine la aplicación de los recursos de la deuda, identifique los activos creados con esa deuda y en su caso las pérdidas incurridas, y evalúe el cierre del esquema PIDIREGAS.
- Auditoría de desempeño para identificar los riesgos que representa la tendencia anual creciente de las transferencias presupuestarias al IMSS e ISSSTE, así como de sus causas.
- Auditoría horizontal sobre la deuda subnacional, para evaluar el desempeño de la SHCP en el registro de los empréstitos y de la CNVB sobre la supervisión al sistema bancario.
- Auditoría integral de legalidad sobre las devoluciones tributarias, y los créditos fiscales.
- Auditoría integral a los estímulos fiscales de las partidas que integran los gastos fiscales.
- Auditoría de desempeño al Consejo para la Estabilidad del Sistema Financiero.
- Auditoría de seguimiento del proceso de Liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México.

- Auditoría de desempeño al Banco de México para evaluar el costo de las reservas internacionales.
- Auditoría de seguimiento a la efectividad de los actos de fiscalización del SAT y del IMSS en el régimen fiscal basado en el esquema de sustitución laboral.
- Auditoría de coberturas petroleras de 2012.
- Auditoría horizontal de riesgos de las operaciones con derivados en la APF.
- Auditoría a la regulación ejercida sobre las casas de empeño.
- Auditoría de desempeño sobre las entidades de regulación y supervisión financiera y sus acciones ante el reparto de dividendos a sus matrices realizadas por los bancos extranjeros que operan en México.
- 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, identificando las acciones correctivas aplicadas por la CNBV y los daños económicos generados al país, en su caso.
- Auditoría de desempeño al trabajo de auditoría de los OIC en los órganos de regulación financiera.
- Auditoría de desempeño 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 posibles elementos de fraude.
- Auditoría con enfoque integral y horizontal, para evaluar el desempeño de los órganos de regulación en sus tareas estratégicas, entre otros, COFECO, CRE, y CNBV.
- Auditoría del desempeño de los reguladores financieros ante el caso Monex.
- Auditoría de desempeño sobre el avance en la portabilidad de las pensiones.
- Auditoría al rescate carretero.
- Auditoría especial a la SHCP para evaluar a través de los registros de deuda, las comisiones pagadas por los estados y los municipios a los intermediarios financieros, en materia de financiamientos directos y estructurados.

- Auditoría horizontal y transversal a la recuperación de la cartera crediticia de las grandes empresas de la banca de desarrollo, particularmente a la Financiera Rural.
- Auditoría de desempeño a la CONSAR en su tarea de evaluar la eficiencia del nuevo sistema de pensiones, el impacto que la estructura de comisiones vigente tendrá en los montos de pensiones otorgadas, los rendimientos reales que se otorgan a los cotizantes y el impacto estimado de las sumas aseguradas en las finanzas públicas, así como la consistencia de los padrones de cotizantes activos registrados.
- Auditoría a los subsidios de energía eléctrica, gas LP, diesel y gasolina para determinar sus deficiencias operativas además de la determinación de la regresividad tributaria.
- Auditoría de seguimiento al esquema de potenciación de recursos instrumentado por SEGOB-SHCP-Banobras en relación a la aplicación de recursos para afrontar los siniestros naturales de 2011.
- Auditoría especial al impacto del esquema financiero *pari-passu* en las entidades municipales.
- Auditoría de los recursos federales no utilizados por las entidades federativas.
- Auditoría a la calidad de información bajo comparativos internacionales de los indicadores laborales determinados por el INEGI.
- Auditoría especial a los remanentes operativos de BANXICO.
- Auditoría de desempeño a las Cámaras del Congreso de la Unión, para verificar la efectividad de haber establecido un término de plazos para que las Comisiones emitan el dictamen correspondiente a las iniciativas turnadas.
- Auditoría Especial para evaluar las acciones tendentes a implementar el Sistema de Justicia Penal Acusatorio.
- Auditoría Financiera y de Cumplimiento a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para verificar los recursos destinados al pago del personal que labora en las distintas embajadas de México en el extranjero.

— *Funciones de Desarrollo Social*

- Auditoría horizontal a los programas sociales en materia de vivienda, salud, educación, seguridad social, e índices de pobreza, para evaluar el impacto que tienen sobre su población objetivo.

- Auditoría a la Secretaría de Salud para evaluar su desempeño en la implementación de programas vinculados con la Protección contra Riesgos Sanitarios.
- Auditoría a la Secretaría de Salud para ubicar las fallas más importantes en el sistema nacional de salud, y avanzar en el cumplimiento de los objetivos de los programas que lo conforman.
- Auditoría a la SEDESOL para valorar los programas de orden social, a efecto de detectar vacíos o duplicidades y fortalecer los indicadores de cumplimiento de objetivos y metas.
- Auditoría a la SEDESOL para revisar si la cobertura de la actual política social atiende a la población vulnerable que reside en áreas urbanas y comunidades dispersas.
- Auditoría al Sistema Integral de Salud para evaluar el grado de avance en la prevención de enfermedades crónico-degenerativas, así como la implementación de estrategias orientadas a impulsar la educación en salud.
- Evaluación a la Política Pública en Superación de la Pobreza, para medir el desempeño de las instituciones gubernamentales encargadas de elaborar y aplicar los programas sociales.
- Auditoría al programa Oportunidades para medir su avance en su meta de revertir las carencias de ingreso, de educación y de salud de la población objetivo, determinando el porcentaje de la población beneficiaria que, debido a las ayudas del programa, ya no se encuentra en situación de pobreza.
- Auditorías al IMSS e ISSSTE para revisar el balance de las prestaciones con las contribuciones, así como el impacto de los subsidios en otras partidas y los efectos de la transición demográfica que experimenta el país.
- Auditoría al ISSFAM para revisar la viabilidad y eficiencia normativa de su sistema de pensiones.
- Auditoría a la CONAVI para revisar su planeación urbana, ya que debido a la falta de servicios básicos se ha observado el abandono de viviendas en distintas zonas del país.
- Auditoría al INMUJERES para dar seguimiento y evaluar la atención que se brinda a mujeres víctimas de violencia en los refugios que están a su cargo.

— *Funciones de Desarrollo Económico*

- Auditoría de desempeño a los principales programas y proyectos del sector agropecuario a fin de evaluar su eficacia, eficiencia y economía y, particularmente, su contribución en la solución de los problemas que aquejan al sector.

- Auditoría de desempeño a la CNBV para evaluar su función de supervisión del sistema bancario en cuanto a priorizar y garantizar el otorgamiento de créditos a las actividades productivas y en particular a las MIPYMES.
- Auditoría de desempeño a la determinación del monto programado del presupuesto de la SAGARPA, aplicación y destinatarios finales de los recursos.
- Auditoría de desempeño a los programas de desarrollo de infraestructura que incrementen cobertura, calidad y competitividad en energía, sector agrohídrico, comunicaciones y transportes y medio ambiente.
- Auditoría de desempeño al régimen de protección especial para el maíz.

— *Gasto Federalizado*

- 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.
- Practicar una auditoría de seguimiento a los PRAS y a los PO, que se promovieron a entidades federativas y municipios, tanto por parte de la ASF como por las EFSL.

3.2.2 *Sugerencias de estudios*

- Evaluar el entorno normativo e institucional de la inversión privada en infraestructura con el objeto de valorar la reducción de riesgos.
- Estudio sobre el otorgamiento de créditos a las MIPYMES por parte de la banca comercial y la banca de desarrollo.
- Estudio del sector forestal con el objeto de evaluar los desequilibrios de la reserva forestal, la producción maderable, y el déficit comercial.
- Estudio sobre la legislación internacional en materia de transparencia fiscal, a efecto de que se aproveche la experiencia internacional legislativa sobre el particular y se incida en motivar una mayor carga fiscal del país, ya que en la actualidad ésta se mantiene como una de las más bajas entre los países de la OCDE.
- Estudios sobre los riesgos del incremento de la Deuda Pública por rescates financieros asociados a una deficiente regulación del sistema financiero.
- Estudio sobre los efectos de la instrumentación de Basiela III.

- Estudio sobre las Reformas Estructurales de 1983 a 2011 a efecto de aportar elementos para el mejor diseño de políticas en temas como:
  - Fortalecimiento de las finanzas públicas mediante una recaudación tributaria efectiva progresiva y justa.
  - Incrementar la participación de la masa salarial de México al nivel promedio de los países de la OCDE para promover un mercado interno sólido promotor de crecimiento.
  - Establecer un sistema efectivo de gasto público de calidad con verdadera transparencia y rendición de cuentas.
  - Política de reducción de la concentración de mercados en todos los sectores de la economía para beneficio de la población.
  - Política de incentivos económicos de regulación para fortalecer el crecimiento económico.
  - Políticas estructurales para disminuir el contenido importado y apoyar a los proveedores nacionales en las empresas del Estado. El campo requiere de políticas estructurales.
- Estudio integral de los PPS. Estudio que permita verificar si la tercerización de los particulares en la contratación de créditos para financiar los proyectos de obras y servicios empleadas en los PPS, encarecen o abaratan los costos financieros en comparación con los créditos a los que han accedido directamente los entes públicos.
- Estudio sobre el régimen jurídico y la función estratégica de las empresas filiales de Pemex y su importancia económica y presupuestal de sujetarse a normatividad establecida en México en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- Estudios sobre la legislación vigente en materia de fondos de pensiones y derivar una estrategia que permita construir con recursos petroleros un fondo preventivo de pensiones y jubilaciones a nivel nacional.

### *3.2.3 Propuestas de Evaluaciones de Políticas*

- Evaluación de Política Pública Tributaria, que permita:
  - Identificar la principal fuente de ingresos tributarios no petroleros en el mundo,
  - Determinar la posición de México para cada impuesto en relación al mundo, o cuando menos en relación a los países de la OCDE.
  - Evaluar históricamente los impactos sociopolíticos de las tributaciones de reformas fiscales.
  - Determinar, la regresividad tributaria para cada tipo de impuesto en función de la distribución del ingreso y de la participación de la masa salarial en el PIB que prevalece en México en relación a otros países.

- Determinar el impacto de una tributación específica sobre el potencial del mercado interno.
  - Evaluar la reciente práctica tributaria internacional sobre el sector financiero, especialmente la que tiene que ver con el financiamiento futuro de posibles crisis, por ejemplo, la tributación al riesgo ex ante de los megabancos considerados *Too Big too Fail*, o de los intermediarios financieros considerados *Too Interconnected to Fail*, que para evitar riesgo sistémico el gobierno proceda a su rescate financiero.
  - Evaluar la práctica internacional en materia de transparencia fiscal versus la que prevalece en México.
  - Evaluar la práctica internacional, de las acciones de fiscalización a los centros *off shore* en materia tributaria y de transparencia fiscal.
  - Determinar, el papel de los derivados financieros, en la elusión fiscal mediante arbitrajes regulatorios.
  - Determinar los conflictos de interés existentes entre los grandes despachos de auditoría, la concentración de mercado, y sus efectos en las tendencias generales de recaudación.
  - Examinar aspectos tributarios relevantes comparativos entre México y el mundo, como la recuperación de créditos fiscales, la tendencia de los gastos fiscales, la doble tributación, el impuesto Tobin, entre otros.
- 
- Evaluación de la política integral de subsidio en el sector energía (subsidio al consumo vs. subsidio a mejorar la competitividad económica).
  - Evaluación de la función de la Banca de Desarrollo en México: tamaño de los activos; financiamiento del capital; política de tasas de interés; niveles de exposición al riesgo, tipos de riesgo y sujetos de crédito; función complementaria y/o competitiva con la banca comercial; tamaño de mercados y niveles de bancarización de los servicios; evaluación de los estándares internacionales de operatividad y penetración financiera de los bancos de desarrollo versus los mexicanos.
  - Evaluación de la política de regulación financiera para incrementar la intermediación de recursos en el sistema financiero.
  - Evaluación de la Política Pública vinculada con el mandato constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos.
  - Evaluación de la política pública del sector agropecuario.
  - Evaluación de la política de transferencia de recursos federales a entidades federativas y municipios.



### 3.3 Áreas de Oportunidad Legislativa

A partir del trabajo de análisis del Informe del resultado y de las sugerencias que expone la Auditoría Superior de la Federación, se integró un conjunto de áreas de oportunidad legislativa, por grupo funcional, las cuales tienen por objeto fortalecer el trabajo legislativo en materia de fiscalización superior e impulsar la calidad en el ejercicio del gasto de las entidades públicas y los gobiernos estatales y municipales:

#### — Función Hacendaria

- Proponer en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación la formalización del Sistema Nacional de Fiscalización, dotándole de misión, atribuciones y responsabilidades específicas para armonizar las estrategias de fiscalización superior en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal.
- Promover los cambios legislativos necesarios para garantizar un control financiero de los pasivos directos y contingentes en la APF, ligando dicho control a un sistema efectivo de rendición de cuentas y de transparencia financiera informativa, de tal forma que:
  - la contratación de deuda esté fundamentada y cumpla los requisitos normativos para su aprobación,
  - los recursos contratados como deuda se apliquen al fin o propósito solicitado, y se evalúe su desempeño,
  - los intermediarios financieros bancarios y no bancarios, otorguen los créditos sin riesgos indebidos, en un marco competitivo que garantice las mejores condiciones del crédito a los entes gubernamentales,
  - los reguladores financieros y de supervisión den seguimiento a los riesgos de la deuda pública directa y contingente, en un marco de políticas preventivas orientadas a preservar la estabilidad del sistema ante una crisis fiscal,
  - se cuide que no haya arbitrajes financieros con la deuda pública entre los intermediarios, que representen costos a los contribuyentes,
  - se genere un sistema de información oportuna y transparente en materia de deuda y de finanzas públicas, a nivel federal, estatal y municipal, que sirva de fuente de información para el trabajo de fiscalización y rendición de cuentas, y
  - haya un control financiero bajo el enfoque de gestión de riesgos de la deuda pública, a fin de tomar medidas prudenciales que eviten crisis fiscales.
- Promover iniciativas legislativas para regular el uso discrecional de recursos por parte de la SHCP, a través de transferencias, adecuaciones y cálculo de ingresos excedentes para autorizar erogaciones adicionales con destinos específicos.

- Evaluar y proponer medidas para que fondos y fideicomisos, como FONADIN, que manejan recursos públicos, estén regulados por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, con la finalidad de que no queden fuera del principio de rendición de cuentas.
- Perfeccionar el marco legal para que se norme y limite la práctica del uso sistemático de las figuras de los fideicomisos, mandatos y análogos, a efecto de evitar el resguardo de recursos que no fueron ejercidos o para realizar reasignaciones presupuestarias por parte de la SHCP, al margen del Congreso.
- Promover adecuaciones legales y normativas para que la ejecución de programas presupuestarios se realice con base en indicadores de desempeño que mejoren la calidad del gasto público.
- Establecer medidas legislativas para que los supervisores y reguladores financieros de México establezcan normas financieras que apunten a la supervisión financiera consolidada.
- Analizar posibles regulaciones 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.
- Evaluar posibles reformas para que los accionistas de empresas que generen un costo fiscal al erario o a familias, sean enviados al buro de crédito por un tiempo importante, y no sólo los morosos menores.
- Regular a través de disposiciones legislativas, las estrategias de la banca de desarrollo de privilegiar la inversión de recursos en instrumentos financieros, en sustitución de su misión de fondeo.
- Revisar y promover medidas para garantizar la portabilidad pensionaria al 100% en el país.
- Revisar y adecuar la legislación en el tema de conflictos de interés, fuente importante de corrupción y tema detectado en revisiones de la Auditoría Superior.
- Analizar medidas de monitoreo y esquemas de actuación frente a eventuales rescates financieros, como el de las SOFOLES, en casos en que la quiebra de instituciones no pongan en riesgo real al sistema financiero.
- Evaluar la pertinencia de normar las extensiones de plazo en proyectos de concesión del sector público, como los de índole carretero o minero.
- Proponer iniciativas legislativas encaminadas a elevar el costo de no prestar en el sistema bancario, sin que se ponga en riesgo al sistema financiero.

— *Funciones de Gobierno*

- Evaluar la pertinencia de establecer un mecanismo para asegurar que las conclusiones de las evaluaciones practicadas por la ASF, sean usadas en la toma de decisiones o planes de acción subsecuentes.
- Fortalecer la evaluación como un concepto más amplio que pueda considerarse integral. El esquema general sería extender e integrar la evaluación del desempeño de políticas públicas, planes nacionales, programas sectoriales, nacionales, especiales y presupuestarios, hasta llegar a la evaluación del desempeño de los funcionarios.
- Revisar y adecuar las facultades normativas que rigen la actividad institucional del Consejo de la Judicatura Federal, las cuales invariablemente tendrán que ser acordes a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Evaluar y proponer, en su caso, reformas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como a su Reglamento, por lo que hace al capítulo de sanciones, en términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en virtud de que ambos ordenamientos jurídicos no contemplan de una manera clara las sanciones administrativas a que se harán acreedores los servidores públicos de la CONAVIM por infracciones a los ordenamientos jurídicos antes descritos.
- Evaluar y proponer, en su caso, reformas a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que tiene más de 60 años de promulgada, para actualizar diversos conceptos que no se corresponden con la realidad actual, entre los que se ubican los fenómenos relacionados con lavado de dinero, financiamiento al terrorismo, uso de recursos de procedencia ilícita, vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de ley en general, situación que potenciará la actividad fiscalizadora, toda vez que la ASF contaría con un adecuado medio de contraste con un ordenamiento acorde a la situación nacional en la materia.
- Impulsar modificaciones en el marco normativo de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Ley de Coordinación Fiscal), con el propósito de lograr una armonización jurídica de los instrumentos legales que concurren en el otorgamiento de los esos recursos federales, a fin de asegurar que las entidades federativas den cabal y oportuno cumplimiento a los objetivos y metas convenidos en los instrumentos de coordinación establecidos para normar su ejercicio.
- Analizar propuestas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de proponer que el Presidente tenga un plazo máximo para someter al Senado los Tratados Internacionales, contado a partir de la suscripción del tratado, para darle certeza jurídica a este procedimiento de competencia exclusiva del Senado de la República.

- Promover la armonización entre las leyes anticorrupción y de seguridad pública; reformar, en su caso, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como las Leyes de las Instituciones de Seguridad Pública Federales, a efecto de que, conforme al cambio de paradigma que propone el Ejecutivo Federal, los servidores públicos de las mismas puedan ser investigados y sancionados por la Comisión Nacional Anticorrupción, derogando el vigente régimen de excepción en materia de responsabilidades administrativas.
- Evaluar la conveniencia de regularizar las acciones de la SEMAR en materia de seguridad pública, reformando la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a efecto de normar la intervención de la SEDENA y de la SEMAR en acciones de seguridad pública, los cuerpos que podrán intervenir en las mismas, así como su sujeción a los lineamientos de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública en materia de uso de la fuerza, capacitación especializada, control de confianza, promociones y combate a la corrupción.
- Realizar los ajustes necesarios a la legislación en materia electoral para garantizar que existan mecanismos adecuados de control, que garanticen un monitoreo suficiente de la administración de los tiempos del Estado, con el objetivo de incrementar la capacidad de detección de éstos en radio y televisión.
- Analizar la conveniencia de reformar la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, de acuerdo con lo que señala la ASF, a efecto de precisar las obligaciones de cada una de las dependencias y entidades de los órdenes federal y estatales, en materia de igualdad, así como acotar y definir las atribuciones que esa Ley le confiere a la CNDH.

— *Funciones de Desarrollo Social*

- Promover las reformas necesarias para garantizar la elevación de la calidad de todo el sistema educativo, desde la educación preescolar, hasta la superior y la de posgrado, toda vez que la educación debe ser un instrumento eficaz contra la desigualdad de oportunidades y la pobreza.
- Impulsar esquemas de transparencia de la información sobre los principales indicadores y resultados de la política educativa, a efecto de evaluar no sólo las condiciones actuales en que opera el sistema, sino para rediseñar políticas públicas e incentivar la consecución real de las metas y programas trazados en la materia.
- Promover y redefinir las responsabilidades de los distintos órdenes de gobierno en el sector educativo, para homologar criterios, precisar prioridades y establecer metas comunes, de corto y mediano plazo, en el entendido de que es el Estado quien rige el rumbo de la educación del país.

- Impulsar esquemas de apoyo para garantizar el acceso a la educación a la población de las zonas rurales y promover incentivos para su permanencia, alineando las reglas de operación de los programas de becas con las metas y objetivos del Programa Sectorial de Educación, de tal manera que su cobertura y focalización se encuentren claramente definidas. En el mismo sentido fomentar esquemas de becas educativas para jóvenes que cursan la educación media superior en áreas urbanas, que se han convertido en grupos vulnerables ante la crisis de inseguridad que atraviesa el país.
- Analizar la posibilidad de diseñar estrategias que, más allá de buscar la progresión en la asignación de recursos, generen un vínculo entre instituciones de educación superior, empresas, y organismos gubernamentales, con el propósito de suministrar los insumos requeridos para colocar a México en una posición competente ante países altamente desarrollados.
- Promover la revisión y actualización de programas educativos de tal forma que, con base en el análisis y seguimiento de los resultados obtenidos en cada ciclo escolar, se estructuren estrategias que permitan a los educandos, particularmente a los de peor desempeño académico, avanzar a un ritmo competente.
- Evaluar la creación y ampliación de universidades interculturales bilingües para indígenas en las zonas más rezagadas, con el fin de reducir aún más las brechas existentes entre los servicios educativos de estas comunidades, y los del resto del país, sobre todo considerando que los programas educativos orientados a atender a la población indígena, como el Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (CONAFE), presentan avances en cobertura y logro educativo en algunas de las regiones más pobres del país.
- Incentivar el diseño y aplicación de políticas públicas con enfoque integral, orientadas a impulsar el respeto a la vida y los valores y principios sociales más elementales. El tejido social está trastocado y las manifestaciones de incivildad social se han agudizado. El grado de violencia con que actúa el crimen organizado, la proliferación de bandas delincuenciales de menores y jóvenes, la complacencia y/o complicidad vecinal y familiar a estos actos, la frecuente violencia intrafamiliar, la proliferación de las prácticas de bullying, así como las estadísticas dramáticas de robos y crímenes con violencia, desapariciones, secuestros en sus diversas modalidades, abuso infantil, trata de blancas, tráfico de drogas, impunidad y corrupción (pública y privada), son algunas de las manifestaciones de ese alarmante deterioro de la civilidad que vive el país. Por la magnitud del problema, se requeriría de un gran acuerdo nacional, con la actuación igualmente relevante del sector privado. Por supuesto, la información que puede ofrecer el órgano fiscalizador sobre la evolución del ejercicio de los recursos públicos en el sector y los resultados de los programas más relevantes, se torna fundamental.

- Evaluar acciones tendientes a reestructurar el sistema de salud pública, con base en los conceptos de derecho a la salud y bienestar social, con miras a la definición de políticas públicas que, sin soslayar las acciones para combatir padecimientos y enfermedades, promuevan el bienestar integral de la población. Tales políticas deben contener estrategias que consideren como una vertiente relevante, la educación para la salud y la promoción de un estilo de vida sustentable.
- Mantener e intensificar las acciones de regulación de la publicidad de alimentos dirigida a la población infantil, con el fin de disminuir el riesgo del sobrepeso, así como adoptar medidas fiscales que combinen impuestos y subsidios basados en el contenido calórico y calidad de los alimentos, principalmente en las poblaciones urbanas.
- Evaluar medidas fiscales que reduzcan los obstáculos que actualmente dificultan el acceso a los servicios de salud, particularmente para atender las enfermedades crónico-degenerativas y cardiovasculares que incrementan considerablemente los costos de los servicios de salud en el país. Analizar, en su caso, la ampliación de la disponibilidad y calidad, así como el paquete de atención médica cubierto por el seguro popular.
- Impulsar la cobertura universal del Seguro Popular otorgando servicios y medicamentos de calidad en las entidades con mayor rezago social, así como en los municipios que conforman las Zonas de Atención Prioritaria, priorizando la atención a las localidades indígenas.
- Fomentar políticas públicas en materia de salud, que privilegien los esquemas de salud preventiva y consideren los riesgos en términos de costos, la atención especializada para el cuidado de enfermedades crónico-degenerativas, el incremento en la expectativa de vida de los mexicanos, y las presiones futuras para las finanzas del sector en el mediano y largo plazos.
- Evaluar acciones para mejorar la distribución de los fondos destinados a la operación de programas de servicios a la salud en todo el territorio nacional, así como regulaciones normativas que permitan la integración de todos los programas que actualmente operan en las zonas rurales y urbanas, y mecanismos eficaces de rendición de cuentas del gasto en salud en todos los órdenes de gobierno.
- Impulsar el programa de inversión física a todas las instituciones de salud para atender el creciente número de la población demandante, y en particular del segmento de la población de adultos mayores, que son quienes mayormente demandan servicios hospitalarios, y, de esta manera, acercarnos a los estándares internacionales de cobertura de atención.
- Promover iniciativas orientadas a fortalecer la vigilancia de los sistemas de adquisiciones, inversiones, manejo de inventarios, distribución de medicamentos y plantilla laboral, entre otros, toda vez que en la actualidad la precariedad de las tecnologías de información y

comunicaciones (TICS) en el sector salud, obstaculizan la supervisión de sus procesos de gestión.

- Impulsar la portabilidad y convergencia de los servicios que ofrecen todas las instituciones de salud del sector público, priorizando la expedita, puntual y especializada atención que requiera el demandante, de tal manera que se vaya avanzando con mayor urgencia a la cobertura universal de los servicios de salud pública en el país.
- Promover una mayor y mejor fiscalización a los programas sociales, incentivando la coordinación y la complementariedad entre entidades y dependencias, con el fin de que, de manera eficiente y transparente, los beneficios lleguen a la población más vulnerable y en condiciones de pobreza. Asimismo, vigilar que las acciones promovidas a los entes auditados, sean debidamente atendidas con los beneficios que ello implica en términos de calidad de gasto y abatimiento de irregularidades.
- Vincular las políticas de desarrollo social con los derechos de los ciudadanos, expandiendo su alcance para favorecer a los mexicanos que más lo necesitan, y equilibrar el nivel de acceso y calidad de los programas en términos horizontales (entregar beneficios equivalentes a individuos con riesgos similares) y verticales (ejercer el gasto social por medio de instrumentos progresivos o neutrales).
- Mejorar el acceso de los habitantes más pobres de zonas rurales en los programas productivos y de empleo, sobre todo en zonas donde la población cuenta con potencial productivo, así como generar instrumentos para fomentar las capacidades de los pequeños productores.
- Incentivar los programas de promoción y conservación del empleo en el contexto de estrategias económicas más amplias que promuevan, además del empleo, la productividad y el mercado interno, reconociendo la importancia de incrementar la cantidad y calidad de los empleos en conjunto, y no únicamente mejorar el acceso de algunos individuos a empleos por medio de programas aislados.
- Promover estudios y evaluaciones de los programas sociales a efecto de detectar vacíos o duplicidades, y justificar la cancelación, permanencia y/o creación de programas; revisar y fortalecer los indicadores de cumplimiento de objetivos, metas y programas de las entidades involucradas con funciones de desarrollo social, para mejorar la medición y tener certezas de los desempeños institucionales y los impactos de las políticas aplicadas.
- Evaluar medidas y acciones que permitan fortalecer las políticas públicas en materia seguridad social, e implementar estrategias que aborden la problemática de los pasivos laborales en los institutos públicos de seguridad social, sin recurrir a subsidios que afectan a otras partidas, equilibrando las prestaciones con las contribuciones, y considerando la transición demográfica que experimenta el país.

- Impulsar la modernización de la política de asistencia social, identificándola como un instrumento de equidad e inclusión. De acuerdo con el CONEVAL, en 2010 el acceso a la seguridad social representó el derecho social más rezagado dentro de los incluidos en la medición de la pobreza, ya que 60.7% de la población no contó con este servicio. Lo anterior deriva en gran medida de la falta de acceso que genera el esquema de financiamiento de la seguridad social por medio de contribuciones obrero-patronales, que excluyen a los trabajadores de menores ingresos y mayor vulnerabilidad. Para avanzar en la solución de dicha problemática, se debe contemplar la transformación del esquema actual de financiamiento de la seguridad social, con el objetivo de lograr una cobertura universal.
- Evaluar el sistema de jubilaciones y pensiones en el país, valorando la pertinencia de incluir en la discusión, la propuesta de acumular los años de cotización de los trabajadores, independientemente del sector u orden de gobierno en el que laboren; se trata en estricto sentido de un derecho de los trabajadores a que les reconozcan sus años laborales.
- Promover y fortalecer los programas sociales dirigidos a la población indígena, centrando la atención en las etnias con mayor rezago, mejorando la calidad de los servicios básicos disponibles, fomentando su colaboración, manteniendo su ubicación, respetando sus costumbres, y mejorando la infraestructura para brindarles servicios de mayor calidad, particularmente en las zonas prioritarias
- Impulsar el diseño y construcción de indicadores que permitan evaluar el grado de avance en los esfuerzos por lograr la igualdad entre mujeres y hombres, toda vez que se mantienen datos significativos en materia de violencia contra las mujeres, niveles de mortalidad materna, número de hogares encabezados por mujeres en pobreza alimentaria, entre otros.

— *Funciones de Desarrollo Económico*

- Regular el uso eficiente de los recursos destinados a los programas e impulsar la efectividad de los actuales programas y proyectos gubernamentales orientados al sector agropecuario. Para ello es imperativo, en primer lugar, contar con un padrón confiable de las organizaciones sociales y sus integrantes, así como de la población objetivo de los diversos programas y proyectos y, en segundo lugar, hacer públicos dichos padrones para transparentar y evitar el acceso a apoyos y subsidios a todos aquellos que no son potencialmente beneficiarios y, sobre todo, a los que incurrieron en irregularidades en el manejo de los recursos que les fueron otorgados.
- Promover la asignación de presupuesto agropecuario con base en resultados. En un contexto en el que el gobierno federal determina su presupuesto con base en resultados, la baja efectividad de los programas, proyectos y políticas públicas debe repercutir en la determinación del monto programado del presupuesto de la entidad.



- Fomentar la instrumentación de programas y proyectos agropecuarios de corte productivo. Ante la evidencia de que los programas, proyectos y políticas públicas agropecuarias no han obtenido los resultados esperados y, por el contrario, han provocado distorsiones productivas en la medida en que no propician incentivos para aumentar la productividad y crecimiento, habrá que explorar la posibilidad de transformar programas asistencialistas hacia programas y proyectos de corte productivo, que permitan aumentar la productividad y la producción, generar y diversificar los empleos, reducir la informalidad de la agricultura campesina y garantizar a los campesinos el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional.
- Impulsar un régimen jurídico que promueva la Inversión en Infraestructura. En materia de inversión en infraestructura es preciso avanzar en la configuración de un nuevo marco jurídico que potencie el desarrollo de infraestructura en el país para incrementar la cobertura, calidad y competitividad de la misma, así como resarcir gradualmente los rezagos presentes por subsector.
- Promover el crédito a las MIPYMES. Establecer disposiciones normativas para que la CNBV garantice el otorgamiento de créditos a las MIPYMES, reorientando las estrategias de crédito de la banca de desarrollo hacia estas empresas y comprometiendo a la banca comercial financiar actividades productivas, que en el largo plazo redundarán en el crecimiento y desarrollo del país.
- Impulsar acciones para regular la Política Forestal. Se requiere definir las líneas de acción del sector forestal para corregir los desequilibrios de la reserva forestal, la producción maderable y el déficit comercial. Los dos principales factores que contribuyen al descenso de la actividad económica forestal son el bajo nivel de consumo de productos de madera producidos en el país y el desequilibrio permanente de la balanza comercial. A pesar de que el país cuenta con una gran reserva forestal, no existe una política en el país que centre su estrategia en mediar entre los objetivos de protección medio ambiental y de cuidado de la biodiversidad y los relativos a la explotación económica de los bosques que persigan generar productos maderables y de valor agregado que en la actualidad son importados.
- Analizar y, en su caso, instrumentar las medidas adecuadas para garantizar el Régimen de Protección Especial 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 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.
- Fortalecer la función del órgano de fiscalización superior con mayores atribuciones para que fiscalice no solamente recursos presupuestales y programas de las dependencias

gubernamentales, sino que también pueda dictaminar y sancionar los resultados de políticas públicas con el propósito de asignarle un efecto preventivo y correctivo a la fiscalización. El diseño e instrumentación de políticas públicas con resultados erróneos tienen una trascendencia financiera y presupuestal de alto impacto en las finanzas gubernamentales, que no han sido valoradas con suficiente rigor técnico, pero sus impactos reflejan rezagos estructurales en varios sectores económicos y sociales.

- Impulsar modificaciones al régimen fiscal de Pemex. En 2011, Pemex pagó 111.7% de su ingresos antes de impuestos y derechos, lo que implicó un pasivo y pérdida de capital por el diferencial de 11.7% que no pudo liquidar con ingresos propios. En tal sentido, es necesario revalorar en la Ley Federal de Derechos en materia de hidrocarburos, un nuevo esquema que permita flexibilizar sus finanzas y liberarle recursos para proyectos estratégicos en exploración, explotación y transformación de hidrocarburos.
- Promover la constitución de un Fondo de Pensiones y Jubilaciones con Recursos Petroleros. Se requiere revisar la legislación vigente en materia de fondos de pensiones, evaluar la pertinencia de unificar todos los fondos disponibles bajo un sistema nacional y construir con recursos petroleros un fondo básico para integrar un fondo preventivo que garantice un pago digno a los actuales y futuros jubilados del gobierno federal.
- Analizar el régimen jurídico del sector Turismo y dotar de mayor fuerza legal al sector para garantizar que sus diferentes segmentos se consoliden como unos de los principales generadores de divisas del país y que en materia de turismo sustentable se revise y fortalezca la normatividad vigente que asegure el desarrollo de proyectos turísticos que protejan los ecosistemas y el medio ambiente.

— *Gasto Federalizado*

- Analizar y proponer acciones para que la Auditoría Superior garantice la ejecución de los pliegos resarcitorios por presuntos daños a la Hacienda Pública, pero también supervise y promueva acciones de carácter sancionatorio a los servidores públicos que hayan incurrido en actuaciones irregulares que motivaron dichos pliegos.
- Analizar la evolución de los coeficientes de las fórmulas con que se distribuyen los recursos PROFIS a las entidades federativas, y en su caso, promover el fortalecimiento financiero de las EFSL con base en una estrategia gradual y condicionada de mejores resultados de la fiscalización y ejercicio de los recursos públicos.
- Revisar y, en su caso, promover la iniciativa de Ley General del Gasto Federalizado que propone la ASF y que permitiría mejorar tanto la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, como los resultados del ejercicio de los recursos.