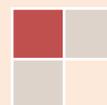


Evaluación de la Fiscalización Superior en Funciones de Gobierno

Sector Hacendario y Banco de México

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

Cuaderno 1



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)

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

Contenido

PRESENTACIÓN	5
1. Resumen General	7
1.1 Auditorías Practicadas	7
1.2 Observaciones-Acciones Promovidas.....	8
1.3 Recuperaciones Determinadas	9
1.4 Dictámenes de las Auditorías	9
2. El Sector Hacendario en la Planeación del Desarrollo.....	11
3. Temas Relevantes para el Análisis de la Fiscalización en el Sector Hacendario	13
3.1 Situación Financiera Internacional y Repercusiones para México	13
3.2 Política Hacendaria para la Competitividad	16
3.2.1 Riesgos en materia de Ingresos públicos	16
3.2.2 Riesgos en materia de Gasto Público	22
3.2.3 Riesgos de Deuda Pública y Pasivos Contingentes.....	24
3.3 Sistema Financiero Eficiente	27
3.3.1 Calidad de la Intermediación del Sistema Financiero Mexicano.....	28
3.3.2 Calidad de la Intermediación de la Banca de Desarrollo	29
3.3.3 Regulación y rescate financiero	30
3.4 Consolidación del Sistema Nacional de Pensiones.....	31
4. Evaluación del Enfoque de la Fiscalización en el Sector Hacendario	32
4.1 Enfoque de la fiscalización en el ámbito de la política hacendaria para la competitividad	33
4.2 Enfoque de la Fiscalización en el ámbito del Impulso a la Creación de un Sistema Financiero Eficiente ...	39
4.3 Enfoque de la Fiscalización en el ámbito del Impulso a la Consolidación del Sistema Nacional de Pensiones	44
4.4 El enfoque horizontal practicado por la ASF en 2011	44
5. Resultados de Auditorías Relevantes	46
5.1 Auditorías Vinculadas con la Política Hacendaria para la Competitividad	47
5.1.1 Finanzas Públicas y Política Pública de Deuda.....	47
5.1.2 Temas específicos de finanzas públicas	53
5.1.3 Deuda pública	55
5.1.4 Calidad de la gestión financiera de la SHCP.....	61
5.1.5 Eficiencia en la Aplicación de Recursos.....	65
5.1.6 Manejo de los Subejercicios y Gestión del Gasto	67
5.1.7 Recaudación tributaria	68
5.2 Auditorías vinculadas con un Sistema Financiero Eficiente	71
5.2.1 Mejora de la calidad del marco institucional.....	71
5.2.2 Administración de Riesgos.....	71

5.2.3	<i>Gestión de Crisis Financieras: Rescate Bancario, Rescate de Intermediarios Financieros No Bancarios y Liquidación de Instituciones.</i>	76
5.2.4	<i>Contribución de la Banca de Desarrollo al Crecimiento Económico</i>	81
5.2.5	<i>Regulación y Supervisión de SOFOLES y SOFOMES, Casas de Cambio y Uniones de Crédito.</i>	88
5.3	<i>Auditorías Vinculadas con la Consolidación del Sistema Nacional de Pensiones</i>	90
5.4	<i>Fiscalización al Banco de México</i>	91
6.	Áreas de Oportunidad Legislativa	98
ANEXO MATRIZ DE DATOS BÁSICOS DE LAS AUDITORÍAS PRACTICADAS AL SECTOR HACENDARIO		103

PRESENTACIÓN

El artículo 34 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) establece que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) deberá realizar un análisis del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública, y enviarlo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Asimismo, el artículo 35 de ese ordenamiento señala que, derivado del análisis, la Comisión podrá formular observaciones y recomendaciones a la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

En ese contexto, la Comisión de Vigilancia en su tercera Reunión Ordinaria y cuarta Reunión de su Junta Directiva, mediante el Acuerdo No. CVASF/LXII/002/2013, aprobó el formato y calendario de trabajo para analizar el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, auxiliándose de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) en términos de lo dispuesto en el artículo 103, fracción X, de la LFRCF.

Conforme a dicho acuerdo, la CVASF definió la realización de cuatro reuniones de trabajo para analizar el Informe del Resultado, por lo que la UEC se dio a la tarea de preparar sendos *Cuadernos de Evaluación Sectorial*, a efecto de apoyar a los integrantes de la Comisión en esa labor.

El presente documento es el primero de una serie de cinco Cuadernos de Evaluación, y está orientado a analizar los resultados de las 77 auditorías practicadas a 17 entes del Sector Hacienda y Crédito Público, así como las siete revisiones que fueron practicadas al Banco de México, organismo que si bien no forma parte del sector hacendario en la clasificación funcional del gasto, sí constituye un ente central del sistema de regulación financiera y de la política monetaria del país.

El documento está organizado en seis apartados generales. El primero expone un resumen general de los datos básicos de la fiscalización superior practicada en el sector Hacendario en términos de auditorías, practicadas, observaciones acciones, recuperaciones y sentido de los dictámenes emitidos.

El segundo apartado es muy breve y tiene como único objetivo esquematizar la importancia de la labor de análisis el Informe del Resultado en el contexto de la información que ofrece la fiscalización superior para evaluar el cumplimiento de los objetivos de la planeación del desarrollo.

En el tercer apartado de este Cuaderno se ofrece un análisis de diversos temas relevantes y de los retos que enfrenta el país en el sector en cuatro vertientes: contexto internacional, política hacendaria para la competitividad, sistema financiero, y sistema de pensiones.

Enseguida, el Cuaderno expone un análisis del enfoque de fiscalización utilizado por la ASF en las auditorías practicadas al sector, a efecto de disponer de elementos de opinión sobre la cobertura temática que ofrece el Informe del Resultado.

En el quinto apartado del documento se realiza un recuento de resultados de auditorías relevantes que, al igual que en los apartados previos, se destacan por su vinculación a las tres vertientes estratégicas del sector Hacendario.

El último apartado del documento rescata el esfuerzo de la ASF por identificar áreas de oportunidad para el trabajo legislativo, las cuales se complementan con otras tantas que se derivan del propio análisis del Informe del Resultado.

Finalmente se incorpora como anexo una matriz estadística que contiene los datos de las auditorías practicadas al sector Hacienda y Crédito Público y al banco de México.

1. Resumen General

El sector hacendario es un pilar central para el cumplimiento del objetivo estratégico de establecer una economía competitiva y generadora de empleos, que permita obtener un crecimiento acelerado y sustentable de la economía, en aras de mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

El análisis de la fiscalización que se presenta en este documento, parte de considerar los objetivos de mediano plazo señalados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 en materia hacendaria, los retos que enfrenta el país en ese sector, así como el enfoque que se dio a la tarea de revisar la Cuenta Pública y los resultados específicos de las auditorías que se practicaron al ejercicio 2011, para derivar elementos que permitan al Congreso y, en particular a la Cámara de Diputados, tomar decisiones respecto de los resultados de la gestión financiera, y las políticas y programas públicos que se ejecutan en el sector, a la luz de la información que ofrece la fiscalización superior.

1.1 Auditorías Practicadas

En la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011, la ASF practicó un total de 84 auditorías al sector Hacienda y Crédito Público,¹ seis revisiones menos que en el ejercicio anterior,² Las auditorías practicadas al sector representaron el 7.6% del total revisado de la Cuenta Pública 2011, porcentaje que disminuyó con relación al año anterior.

Del total de revisiones practicadas, el 44% se concentró en auditorías de regularidad (37), de las cuales 34 fueron auditorías financieras y de cumplimiento, 2 de inversiones físicas y 1 auditoría forense; el 22.6% correspondió a revisiones de desempeño (19), y el 33.3%, es decir 28, fue integrado de auditorías especiales.

Respecto a 2010, las revisiones de regularidad registraron en 2011 una disminución de 21.3%, mientras que las auditorías especiales observaron un crecimiento de 27.3%. Las revisiones de desempeño también disminuyeron (-0.9%) en relación con el año anterior.

Considerando a Banxico, se fiscalizaron 18 entidades del sector, entre las que destacan: SHCP, SAT, NAFIN, BANOBRAS, CNBV, SAE, IPAB, Financiera Rural y BANCOMEXT. 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.

¹ 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.

² Se compara en relación al año anterior considerando también Banco de México.

AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA ASF AL SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2011

Nº	SECTOR / ENTE	DESEMPEÑO	ESPECIAL	FINANCIERAS Y DE CUMPLIMIENTO	INVERSIONES FÍSICAS	FORENSE	TOTAL
TOTAL IRFSCP 2011		295	54	610	141	11	1,111
TOTAL HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO*		19	28	34	2	1	84
1	Secretaría de Hacienda y Crédito Público ^{1/}	8	13	11	1		33
2	Agroasemex, S.A.			1			1
3	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.			2			2
4	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.			2			2
5	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	1	1	3	1	1	7
6	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.			1			1
7	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	4	1				5
8	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	1					1
9	Financiera Rural		1	3			4
10	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural			1			1
11	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda			1			1
12	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario		2				2
13	Lotería Nacional para la Asistencia Pública			1			1
14	Nacional Financiera, S.N.C.		4	1			5
15	Servicio de Administración Tributaria	1		5			6
16	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes		4				4
17	Sociedad Hipotecaria Federal			1			1
18	Banco de México	4	2	1			7

1/ Incluye una evaluación de políticas públicas; Auditoría sobre la transferencia y aplicación de los recursos del Fondo Regional.

* Incluye Banco de México que corresponde a la sección de Órganos Autónomos

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, ASF.

1.2 Observaciones-Acciones Promovidas

Como resultado de las 84 revisiones practicadas al sector Hacienda y Crédito Público, la ASF emitió 203 observaciones (99 menos que en el ejercicio anterior), de las cuales se promovieron 336 acciones: 250 recomendaciones y 86 acciones correctivas. En estas últimas destacan 49 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS, 57% de las acciones correctivas), 11 Pliegos de Observaciones (PO) y 7 Denuncias de Hechos (DH), cinco de las cuales se promovieron por revisiones a la Financiera Rural, una a Banobras y una más a Banjército.

OBSERVACIONES-ACCIONES PROMOVIDAS POR LA ASF AL SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2011

Nº	SECTOR / ENTE	REVISIONES	OBSERVA- CIONES	PREVENTIVAS			ACCIONES PROMOVIDAS						TOTAL DE ACCIONES	
				Total	R	RD	Total	PEFCF	SA	PRAS	PO	DH		M
TOTAL IRFSCP 2011		1,111	7,965	6,369	5,312	1,057	3,496	110	409	1,633	1,202	134	8	9,865
TOTAL HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO		84	203	250	204	46	86	13	4	49	11	7	2	336
1	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	33	99	132	111	21	16		2	14				148
2	Agroasemex, S.A.	1	1	1	1									1
3	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.	2												0
4	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	2	2	3	3									3
5	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	7	16	23	19	4	26	5	2	9	7	1	2	49
6	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.	1	5	0			5			4		1		5
7	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	5	4	7		7								7
8	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	1												0
9	Financiera Rural	4	14	9	9		16	3		4	4	5		25
10	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural	1	6	8	8		1			1				9
11	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda	1	3	4	4		1			1				5
12	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	2	1	1	1									1
13	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	1	9	10	10									10
14	Nacional Financiera, S.N.C.	5	7	9	9		6			6				15
15	Servicio de Administración Tributaria	6	20	25	13	12	11	5		6				36
16	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	4	6	7	7									7
17	Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.	1	7	7	7		4			4				11
18	Banco de México	7	3	4	2	2								4

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

En el sector, la ASF emitió un promedio de 2.4 observaciones por auditoría. Las entidades que presentaron un mayor número de observaciones por auditoría fueron: Lotería Nacional para la Asistencia Pública (9 observaciones por auditoría), seguida de la SHF (7 observaciones por revisión), y el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural y Banjército, con 7 y 5 observaciones por auditoría, respectivamente.

1.3 Recuperaciones Determinadas

La ASF reporta que derivado de la fiscalización en el sector Hacienda y Crédito Público, se determinaron recuperaciones por 407.4 millones de pesos, de las que son probables de recuperar 286.4 millones de pesos y se reportan como ya operadas 121 millones de pesos, de los cuales 118.4 se obtuvieron de revisiones a Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

IMPACTO DE LAS OBSERVACIONES EN EL SECTOR DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO				
REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2011				
(Millones de Pesos)				
N°	ENTE	RECUPERACIONES DETERMINADAS		
		Total	Operadas	Probables
TOTAL SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO		407.4	121.0	286.4
1	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	218.2	1.7	216.5
2	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.	0.0	0.0	0.0
3	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	0.0	0.0	0.0
4	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	0.0	0.0	0.0
5	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	58.0	0.4	57.6
6	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	118.4	118.4	0.0
7	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	0.0	0.0	0.0
8	Financiera Rural	0.0	0.0	0.0
9	Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras	12.3	0.0	12.3
10	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda	0.0	0.0	0.0
11	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios	0.0	0.0	0.0
12	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios	0.0	0.0	0.0
13	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	0.0	0.0	0.0
14	Nacional Financiera, S.N.C.	0.0	0.0	0.0
15	Servicio de Administración Tributaria	0.5	0.5	0.0
16	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	0.0	0.0	0.0
17	Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.	0.0	0.0	0.0
18	Banco de México	0.0	0.0	0.0

Fuente. Elaborado por la UEC con datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, ASF.

1.4 Dictámenes de las Auditorías

Por lo que respecta a los dictámenes emitidos a las auditorías practicadas, debe destacarse que 41 revisiones tuvieron opinión limpia, 29 registraron salvedades, 12 observaron irregularidades que ameritaron un dictamen negativo, y en 1 auditoría la ASF se abstuvo de emitir opinión.

La SHCP fue la entidad con mayor número de dictámenes con opinión negativa (8 de 33 auditorías que se le practicaron, representando el 25%) y la propia SHCP fue la que registró también el mayor número de dictámenes limpios (13). Cabe señalar que de las siete auditorías a Banxico, seis obtuvieron dictámenes limpios y 1 con salvedad.

NATURALEZA DE LOS DICTAMENES DE LAS AUDITORIAS PRACTICADAS AL SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2011

N°	SECTOR / ENTE	TOTAL	TIPO DE DICTAMEN			
			OPINIÓN LIMPIA	OPINIÓN CON SALVEDAD	OPINIÓN NEGATIVA	ABSTENCIÓN DE OPINIÓN
TOTAL HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO		83	41	29	12	1
1	Secretaría de Hacienda y Crédito Público ¹	32	13	11	8	
2	Agroasemex, S.A.	1	1			
3	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.	2	2			
4	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	2	2			
5	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	7	3	3	1	
6	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.	1			1	
7	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	5	2	3		
8	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	1	1			
9	Financiera Rural	4	2	1	1	
10	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural	1		1		
11	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda	1		1		
12	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	2	2			
13	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	1			1	
14	Nacional Financiera, S.N.C.	5	3	2		
15	Servicio de Administración Tributaria	6	3	3		
16	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	4	1	2		1
17	Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.	1		1		
18	Banco de México	7	6	1		

1/ Incluye una auditoría sobre la transferencia y aplicación de los recursos del Fondo Regional y una Evaluación de la Política Pública de Deuda en SHCP, por cuya naturaleza no aplica la emisión de dictamen.

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

La ASF se abstuvo de emitir opinión la revisión del Proceso de Liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México, debido a que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) no contó indicadores para poder evaluar el cumplimiento de las actividades realizadas durante el ejercicio fiscal de 2011.

2. El Sector Hacendario en la Planeación del Desarrollo

En el análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010 se señalaba que la estrategia de la planeación del desarrollo para el mediano plazo, definía lineamientos estratégicos, objetivos y acciones en tres vertientes: 1. Política hacendaria para la competitividad, 2. Sistema financiero eficiente y 3. Consolidación del sistema nacional de pensiones.

En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, determinó tres grandes objetivos en materia hacendaria, uno para cada vertiente, así como estrategias generales asociadas:

OBJETIVO	ESTRATEGIAS
Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica.	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia y equidad de la administración tributaria, incluido el combate a la evasión fiscal; • Transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos; • Relación fiscal entre el gobierno y las entidades federativas; • Gestión financiera de la deuda pública, y su importancia para la estabilidad macroeconómica y para la promoción del desarrollo de los mercados financieros.
Democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo la solvencia del sistema en su conjunto, fortaleciendo el papel del sector como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del marco institucional del sector financiero, que incluye la mejora del estado de derecho, el gobierno corporativo y la reducción de los costes de operación de los mercados financieros; • Promover un sistema financiero competitivo, que excluya los oligopolios y los mercados concentrados; • Regulación financiera desde una visión preventiva, por lo que establece el imperativo a los supervisores y reguladores de enfocar su función para evitar nuevas crisis financieras en México. • Un sistema financiero equitativo incluyente, es uno de los elementos para promover el desarrollo económico
Consolidar un sistema nacional de pensiones más equitativo y con mayor cobertura.	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar el Sistema del Ahorro para el Retiro (SAR); • Contribuir a la transformación de los sistemas pensionarios.

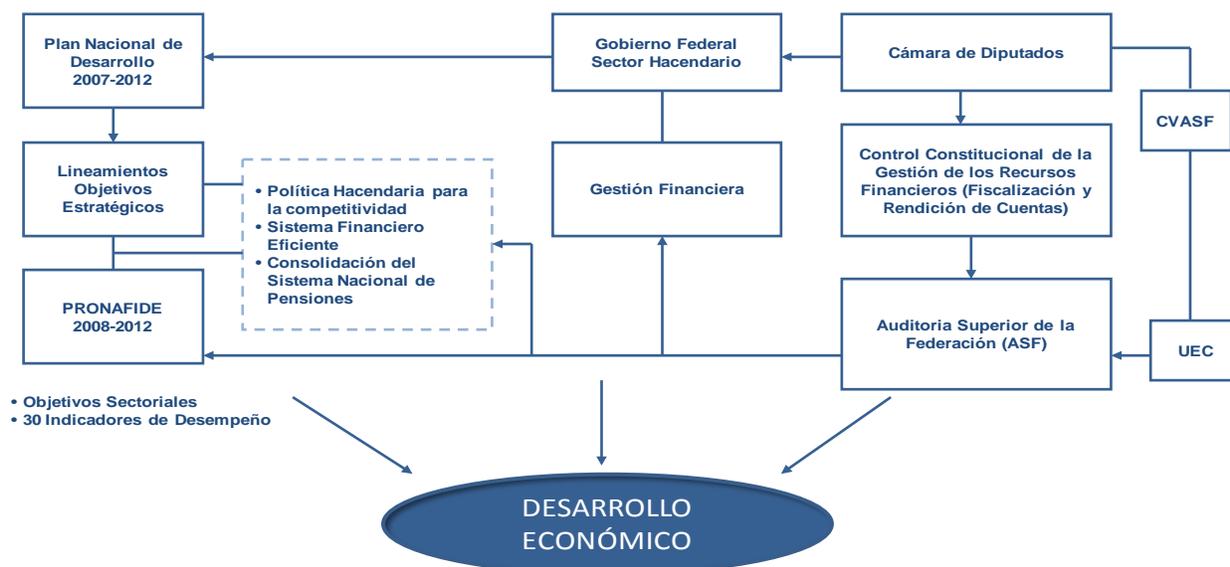
Para dar operatividad a estos planteamientos, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (PRONAFIDE), retomó los postulados del PND 2007-2012, pero además introdujo dos vertientes estratégicas:

- Fortalecer las finanzas públicas, de forma tal que el sector público cuente con los recursos necesarios, a partir de fuentes estables y saludables de ingresos.
- Establecer las condiciones propicias, incluyendo el marco jurídico y de regulación, que permitan a un mayor número de mexicanos acceder en términos más favorables a los servicios de un sistema financiero competitivo, sólido y dinámico.

El PRONAFIDE estableció 30 indicadores, los cuales constituyen un elemento referencial para la evaluación del desempeño del gobierno federal en materia hacendaria y financiera, indicadores que se distribuyen de la siguiente manera:

- Primera vertiente, Política hacendaria para la competitividad, 18 indicadores;
- Segunda Vertiente, Sistema financiero Eficiente, 8 indicadores, y
- Tercera vertiente, Consolidación del Sistema Nacional de Pensiones, 4 indicadores.

En el esquema siguiente se puede observar con mayor precisión el marco de referencia que determina los objetivos de desarrollo económico para el mediano plazo, a partir de la definición del Plan Nacional de Desarrollo y el Pronafide; la ejecución de programas anuales para garantizar el cumplimiento de dichos objetivos, a través de un Programa Económico y la ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos, así como la fiscalización a cargo de la Cámara de Diputados con el apoyo de la ASF y la vigilancia de la CVASF y la UEC.



3. Temas Relevantes para el Análisis de la Fiscalización en el Sector Hacendario

Para apoyar el análisis de la fiscalización superior en el sector hacendario, se diseñó una estructura conceptual que revisa diversos temas relevantes y retos para el desarrollo del país, desde cuatro grandes temas:

- Situación financiera internacional y repercusiones para México,
- Política hacendaria para la competitividad,
- Sistema financiero eficiente y
- Consolidación del sistema nacional de pensiones.

Esta división responde a la problemática económica internacional cuyos impactos para México pueden ser relevantes, así como a los tres grandes objetivos estratégicos que en materia de política financiera determinaron el PND 2007-2012 y el PRONAFIDE 2008-2012.

3.1 *Situación Financiera Internacional y Repercusiones para México*

Aunque las perspectivas de la economía internacional registran una mejora al cierre del primer trimestre de 2013, siguen siendo significativos los riesgos macroeconómicos a la baja, destacando en lo particular cuatro riesgos importantes para México:

- a) La posibilidad de un estancamiento prolongado de la zona euro,
- b) Un excesivo ajuste fiscal a corto plazo de los Estados Unidos, que prolongue la lentitud de la recuperación económica en ese país,
- c) Los impactos de las reglas de capitalización Basilea III en los movimientos de los flujos internacionales de capitales, principalmente por la debilidad de los bancos de la zona euro. Los grandes bancos del mundo requerirán cuantiosas inyecciones de capital, lo que puede generar demandas importantes de recursos a Europa y a los países donde radican las matrices de los bancos transnacionales, todo en detrimento de los países, que como México, han estado recibiendo flujos de capitales de corto plazo.
- d) Reducción de la tasa de crecimiento económico de China con impactos mundiales en el comercio internacional.

Estos cuatro riesgos pueden tener consecuencias relevantes para México, traducidas en un crecimiento económico más lento. Sin embargo, si los citados riesgos no se materializan y, en su lugar, vemos que la política económica adoptada reduce los riesgos de crisis en la zona euro, una recuperación lenta de los Estados Unidos, con la mejora del Japón por los estímulos económicos aplicados, con la economía asiática y emergentes consolidando su crecimiento, es factible pensar en una mejora del crecimiento económico mundial.

Aún bajo este escenario positivo, existe el riesgo de que las cuantiosas demandas de capital de los bancos europeos y de los Estados Unidos, por los acuerdos de Basilea III, puedan propiciar

tensiones a mediados del año en curso, en los mercados financieros, y de que México pueda ser afectado por una reversión de los flujos financieros hacia esos países.

En todo caso, la baja tendencia de la inversión extranjera directa en México de los últimos años, pretende ser revertida con reformas estructurales, algunas de las cuales ya fueron aprobadas como la reforma laboral en diciembre de 2012.

El efecto de las medidas legislativas de cambio estructural que se anuncian para el segundo semestre de 2013, dependerá de cómo se dé su instrumentación y de la evolución del entorno externo. Se ha alejado (aunque no del todo), el riesgo de una reducción de los ingresos petroleros, por un escenario a la baja de los precios del petróleo.

En este contexto, el cumplimiento de la meta de crecimiento de alrededor de 3.5% para México, aunque insuficiente por los rezagos sociales y económicos acumulados, puede ser la base de un repunte consistente de la economía mexicana para el mediano plazo.

Será de la mayor importancia el seguimiento de la economía estadounidense, en la expectativa de que sea consistente su recuperación, aunque ésta sea lenta. Cabe señalar que el crecimiento del PIB manufacturero en ese país será un determinante fundamental del crecimiento del PIB de México.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) está postulando en su revisión de expectativas más recientes un aumento del PIB mundial para 2013 a una tasa de 3.6%.

PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL								
(Variación % anual real)								
Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2011
A. Producto mundial	5.4	2.8	-0.6	5.1	3.8	3.3	3.6	3.3
B. Economías avanzadas	2.8	0.1	-3.5	3	1.6	1.3	1.5	0.8
C. Zona Euro	3	0.4	-4.4	2	1.4	-0.4	0.2	0.5
D. Grupo de los 7	2.3	-0.4	-3.8	2.8	1.4	1.4	1.5	0.5
E. Economías asiáticas de nueva industrialización	5.9	1.8	-0.7	8.5	4	2.1	3.6	3.9
F. Países avanzados sin G7 ni países de zona euro	5	1.7	-1.2	5.9	3.2	2.1	3	2.9
G. Unión Europea	3.4	0.6	-4.2	2.1	1.6	-0.2	0.5	0.7
H. Economías de mercados emergentes y en desarrollo	8.7	6.1	2.7	7.4	6.2	5.3	5.6	6.2
I. Europa central y oriental	5.4	3.2	-3.6	4.6	5.3	2	2.6	3
J. Estados independientes de la Commonwealth)	9	5.4	-6.4	4.8	4.9	4	4.1	3.5
K. Países asiáticos en desarrollo	11.4	7.9	7	9.5	7.8	6.7	7.2	8.7
L. Grupo de los 5 (ASIA)	6.3	4.8	1.7	7	4.5	5.4	5.8	4.9
M. Latinoamérica y el Caribe	5.8	4.2	-1.5	6.2	4.5	3.2	3.9	3.8
N. África del Norte y Medio Oriente	5.7	4.5	2.6	5	3.3	5.3	3.6	4.2
O. África Subsahariana	7.1	5.6	2.8	5.3	5.1	5	5.7	5.2
P. México	3.2	1.2	-6	5.6	3.9	3.8	3.5	1.6

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del FMI 2013.

— *Fiscalización para apoyar el crecimiento económico*

México creció en el periodo 2007-2011 a una tasa promedio anual de 1.6%, menor que el crecimiento de la economía mundial que fue de 3.3%, y muy por debajo del promedio de crecimiento de las economías emergentes y en desarrollo, que registraron tasas de crecimiento real anual de 6.2%, para no hablar del 8.7% de crecimiento de los países asiáticos en proceso de desarrollo, como Albania y Vietnam.

El desempeño de la economía mexicana en el período fue menor que el promedio de crecimiento de los países de África, Medio Oriente, y los de la vieja cortina de hierro. En este sentido, es imprescindible que México recupere las tasas de crecimiento elevadas y sostenidas de la época del desarrollo estabilizador.

Bajo este contexto, el anuncio de la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción en proceso de aprobación legislativa en el Senado de la República, es una señal clara de la importancia que tiene para México contar con sólidas instituciones que ayuden a disminuir los costos de transacción de la economía abatiendo la corrupción, a efecto de incentivar el desarrollo económico y social del país.

Para estos propósitos, un sistema efectivo de rendición de cuentas es necesario, pero también lo es la reorientación estratégica del órgano de Fiscalización Superior de México. Por ello, la ASF podría analizar la efectividad de las estrategias de desarrollo nacional, y de los programas creados para impulsar el crecimiento económico, e identificar las fallas estructurales de esos programas para que con sus observaciones y recomendaciones contribuya a revertir la convergencia de la economía mexicana a la estabilidad con estancamiento económico de las últimas tres décadas.

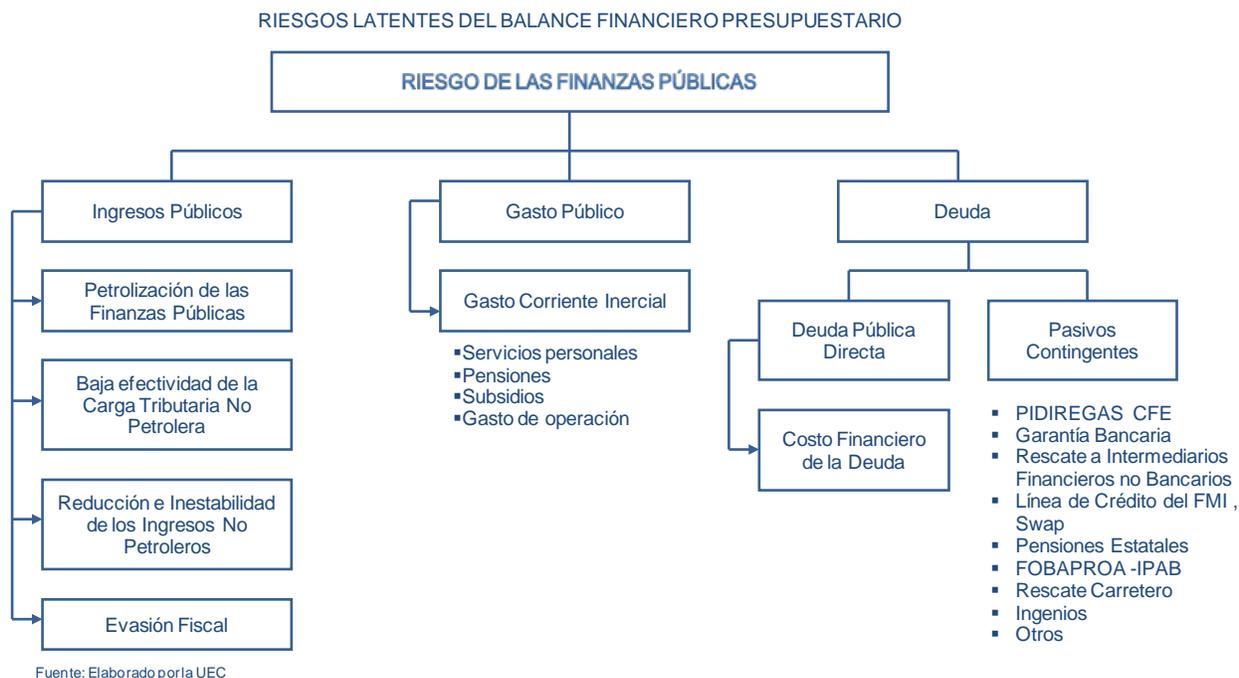
Asimismo, por el ritmo de cambio de la dinámica mundial y nacional, es necesario promover acciones efectivas en el Congreso en materia de rendición de cuentas para que la fiscalización basada en el control externo sea no sólo oportuna, sino que evalúe en especial la efectividad financiera del gobierno para impulsar el crecimiento en contextos de crisis, y/o para fiscalizar acciones como el uso de las líneas contingentes de préstamos contratados por el gobierno con el FMI o la aceptación de México para aportar más recursos al FMI incrementando la magnitud de sus cuotas en el organismo.

También conviene impulsar un control externo más oportuno para la regulación financiera y para ejecutar medidas preventivas respecto de los riesgos bancarios y de los grupos financieros que operan en México.

3.2 Política Hacendaria para la Competitividad

La importancia de la estrategia *Política hacendaria para la competitividad* determinada por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se aprecia al considerar que de los 30 indicadores de metas establecidas en el PRONAFIDE 2008-2012, el 60% pertenecen a ella.

Los temas relevantes para el análisis de la fiscalización y la problemática asociada al sector Hacendario, se estructuran en torno a los riesgos de las finanzas públicas y de los componentes del balance financiero del gobierno de acuerdo al esquema siguiente:



3.2.1 Riesgos en materia de Ingresos públicos

— *Baja carga fiscal en relación a los países integrantes de la OCDE a pesar de que se incrementa el padrón de contribuyentes del SAT*

El país registra la carga fiscal más baja entre los países de la OCDE, toda vez que los ingresos tributarios en 2011 representaron el 19.7% del PIB. Es de llamar la atención que este porcentaje, sin la recaudación de los gobiernos estatales y locales, y sin los ingresos petroleros (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios –IEPS- petrolero y derechos por hidrocarburos), se reduce a niveles cercanos al 11%.³

³ La definición de la OCDE de carga fiscal incluye los ingresos tributarios totales, tanto federales como estatales y locales, los derechos totales (petroleros y no petroleros), así como los aprovechamientos por rendimientos excedentes de PEMEX.

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS PAISES DE LA OCDE COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2011			
1 Dinamarca ¹	48.1	18 Israel ³	32.6
2 Suecia	44.5	19 Nueva Zelanda	31.7
3 Francia ¹	44.2	20 Polonia ⁵	31.7
4 Bélgica	44.0	21 España ¹	31.6
5 Finlandia	43.4	22 Portugal ⁵	31.3
6 Noruega	43.2	23 Grecia ¹	31.2
7 Italia	42.9	24 Canadá	31.0
8 Austria ¹	42.1	25 República de Eslovenia	28.8
9 Holanda	38.7	26 Suiza	28.5
10 Alemania ²	37.1	27 Irlanda ⁴	28.2
11 Luxemburgo	37.1	28 Japón ⁵	27.6
12 Eslovenia	36.8	29 Corea	25.9
13 Islandia	36.0	30 Australia ⁵	25.6
14 Hungría	35.7	31 Turquía	25.0
15 Reino Unido	35.5	32 Estados Unidos	25.1
16 República Checa	35.3	33 Chile	21.4
17 Estonia	32.8	34 México ⁴	19.7

1. El total de los ingresos tributarios ha sido reducido por los montos de cualquier transferencia de capital que represente impuestos no recaudados.

2. La Alemania unificada comenzó en 1911.

3. Los datos para Israel fueron proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades de Israel. El uso de estos datos por la OCDE es sin el perjuicio al estatuto del Alto Golan, Jerusalén del este y de los asentamientos en Israel en el banco occidental, bajo la bandera de los términos señalados por la ley internacional.

4. El secretariado estima la inclusión de ingresos esperados recaudados por los gobiernos locales.

5. El dato refiere a 2010.

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

La recaudación fiscal en México es baja, pero a la luz de las reformas estructurales que ha anunciado el nuevo gobierno, y frente a la expectativa de que el país crezca 4% los próximos dos años, resulta de gran interés examinar el grado de mejora de la recaudación en las dos últimas administraciones de gobierno, y determinar objetivamente, si se cumple ese crecimiento, y que ello significará un elemento estabilizador adicional de las finanzas públicas y una reducción de los riesgos, por el lado de los ingresos tributarios

El Servicio de Administración Tributaria (SAT), a pesar de presentar ciertos avances, no ha sido capaz de recaudar los recursos que corresponden, de parte de los grandes contribuyentes, bajo el argumento de la existencia de lagunas fiscales importantes de la ley tributaria en México.

Lo relevante es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y en particular el SAT, no han alcanzado la efectividad para recaudar al nivel de otros países y otros gobiernos que recaudan impuestos en mayores proporciones como porcentaje del PIB.

Así por ejemplo, la recaudación tributaria en los países nórdicos se aproxima al 50% del PIB, aún Estados no intervencionistas como el de Estados Unidos o el gobierno de Suiza, recauda más en proporción del PIB que el gobierno mexicano.

— *Insuficiencia de los Ingresos Presupuestarios para financiar el gasto público*

En el 2007, los ingresos públicos alcanzaron a financiar el 100.3% del gasto público, en tanto, que para el 2011 sólo alcanzaron a cubrir el 90.1%, generándose una brecha fiscal de 10.2%, la cual fue cubierta con endeudamiento.

— *Finanzas públicas dependientes de los ingresos petroleros*

No obstante que ha continuado reduciéndose la plataforma de producción de petróleo en el país, los ingresos petroleros, en virtud del elevado precio de petróleo en los mercados internacionales, continuaron creciendo en términos reales. La participación de los ingresos petroleros en el PIB en 2011 fue de 7.7 puntos porcentuales, superior al 7.0% de 2010.

TOTAL DE INGRESOS PÚBLICOS Y PETROLEROS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 2001-2011 (Millones de Pesos)			
Años	Ingresos del Sector Público Presupuestario	Ingresos Públicos Petroleros	Ingresos Públicos Petroleros/ Ingresos del Sector Público Presupuestario
(1)	(2)	(3) a/	(4)
2001	1,271,646.30	422,215.70	33.2
2002	1,387,500.40	443,031.00	31.9
2003	1,600,590.00	573,345.20	35.8
2004	1,771,314.20	681,873.50	38.5
2005	1,947,816.30	777,853.50	39.9
2006	2,263,603.00	861,279.30	38.0
2007	2,485,785.00	880,698.20	35.4
2008	2,860,926.00	1,054,626.20	36.9
2009	2,817,185.50	874,163.90	31.0
2010	2,960,443.00	973,038.20	32.9
2011	3,271,080.00	1,101,879.00	33.7

a/ No incluye IVA a gasolinas.
Fuente: Elaborado por la UEC con datos de los Informes de Cuenta Pública, 2001-2011, la SHCP.

En 2011, los ingresos petroleros ascendieron a 1.1 billones de pesos, que representaron el 33.7% de los ingresos del Sector Público Presupuestario, lo cual indica una elevada dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos petroleros.

— *Estancamiento y desplome de los nuevos impuestos introducidos por la “Reforma Hacendaria por los que menos tienen” del Gobierno Federal*

La recaudación de los dos impuestos introducidos por la reforma hacendaria más reciente, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), y el impuesto de control de los depósitos en efectivo (IDE), después de un inicio alentador, se ha estancado e incluso tiende a deteriorarse.

La captación del IETU de 47 mil 164.5 millones de pesos en 2011, significó una nueva caída en términos reales respecto de lo captado el año anterior (-0.8% en términos reales), lo que se adicionó a la caída previa de 2010, en un nivel de -3.1%.

Por su parte, el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), que en 2009, el año de la crisis, recaudó 15 mil 888 millones de pesos, para el 2010, el año de la recuperación, sólo recaudó 8 mil 022 millones de pesos, lo que significó una caída muy pronunciada de la captación de este impuesto en términos reales (-51.6%).

— *Devoluciones y compensaciones tributarias, dentro de una tendencia elevada*

Las devoluciones tributarias durante el año 2011, fueron atípicamente altas (284 mil 854.2 millones de pesos), registrando un crecimiento de 15% en términos reales respecto de 2010. Por su parte, las compensaciones rondaron los 474 mil millones de pesos, observando un crecimiento real de 35.3% en 2011.

DEVOLUCIONES Y COMPENSACIONES POR SALDOS A FAVOR DE LOS CONTRIBUYENTES PAGADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL (Millones de Pesos)					
Conceptos	2007	2008	2009	2010	2011
DEVOLUCIONES					
Total devoluciones	183,013.10	206,850.70	226,883.50	234,590.70	284,848.60
Tributarios	182,467.20	206,636.10	226,752.30	234,257.90	284,529.20
ISR	21,550.70	19,693.50	30,350.70	25,933.00	25,828.20
Activo	3,511.70	-	-	-	-
IVA	155,402.20	179,646.40	180,208.20	187,556.90	228,719.90
IEPS	282.90	476.80	482.50	926.50	524.10
Otros	1,719.70	6,819.40	15,710.90	19,841.50	29,457.00
No tributarios	545.90	214.60	131.20	332.80	319.40
COMPENSACIONES					
Total compensaciones	183,118.90	416,613.60	280,801.70	331,791.90	473,922.80
Tributarios	179,655.10	413,437.20	245,043.70	323,731.30	470,540.10
ISR	98,463.80	129,891.40	133,542.20	132,837.40	170,238.00
Activo	4,907.40	175.40	18,197.90	-	0.00
IVA	16,029.30	15,349.10	24,784.10	29,379.20	24,793.10
IEPS	49,061.10	228,015.10	41,855.60	84,934.40	170,582.60
Otros	11,193.40	40,006.20	26,663.90	76,580.40	104,926.40
No tributarios	3,463.80	3,176.40	35,758.00	8,060.60	3,382.70

Fuente: Elaborado por la UEC con cifras de los Informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas, y la Deuda Pública (Anexos) de la SHCP, 2002-2011.

— *Elevados recursos públicos en “disponibilidades financieras” colocados en los fideicomisos, mandatos y contratos análogos*

Las *disponibilidades financieras* son los saldos de recursos monetarios que el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, mantiene en forma de recursos líquidos para su disponibilidad inmediata al cierre de cada año fiscal, invariablemente en las figuras de Fideicomisos, Mandatos o Análogos.

Al cierre de 2011, el gobierno mantenía como disponibilidades en estas figuras un saldo de 367 mil 367.5 millones de pesos, cantidad que significó 11.2% de los Ingresos del Sector Público Presupuestario, con lo que prosiguió –aunque a un menor ritmo– la caída de ese porcentaje desde un máximo alcanzado en 2008 del 17.7%.

Aunque la mayor parte de estos recursos se destinan a proyectos específicos de gran relevancia nacional como los fideicomisos para la reestructura de pensiones, la Auditoría Superior de la Federación ha revelado en sus revisiones los siguientes hechos:

- i. Utilización de estas figuras por el gobierno a través de la SHCP para realizar reasignaciones de gasto que no satisfacen el criterio de urgencia.
- ii. Realización de adecuaciones y transferencias presupuestarias realizadas por la SHCP hacia el final del ejercicio fiscal, que encubren subejercicios presupuestarios.
- iii. Utilización de estas figuras por el gobierno, para realizar reasignaciones de gasto al margen de lo dispuesto por el Congreso.

INGRESOS EXCEDENTES Y DISPONIBILIDADES EN LOS FIDEICOMISOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS, 2003-2011 (Millones de Pesos)				
Años	Ingresos del Sector Público Presupuestario	Ingresos excedentes	Disponibilidades	Disponibilidades en los Fideicomisos /Ingresos del Sector Público Presupuestario
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) =(4)/(2)
2003	1,600,590.0	127,033.0		
2004	1,771,314.0	163,302.0	152,972.0	8.6
2005	1,947,816.0	166,830.0	232,124.0	11.9
2006	2,263,603.0	310,103.0	220,393.0	9.7
2007	2,485,785.0	247,372.0	327,075.0	13.2
2008	2,860,926.0	315,476.0	505,786.0	17.7
2009	2,817,186.0	25,905.0	398,914.0	14.2
2010	2,960,443.0	163,480.9	335,989.2	11.3
2011	3,271,080.0	215,738.5	367,515.8	11.2
Promedio 2004-2006	1,994,244.3	213,411.1	201,829.1	10.1
Promedio 2007-2010	2,781,085.0	188,058.5	391,941.1	14.1
Promedio 2007-2011	2,879,084.0	193,594.5	387,056.0	13.4
Promedio 2004-2010	2,443,867.6	198,924.1	310,464.7	12.7
Promedio 2004-2011	2,547,269.1	201,025.9	317,596.1	12.5

Fuente. Elaborado por la UEC con datos de los anexos de los Informes Semestrales de Finanzas Públicas, 2003-2011, SHCP.

— Elusión y evasión fiscal

El problema de la baja recaudación fiscal se agrava debido al crecimiento de la evasión y elusión fiscales que subyacen por las lagunas en la legislación, así como por deficiencias en la efectividad del órgano de recaudación del gobierno, el SAT.

La baja recaudación fiscal también se debe al elevado gasto fiscal relacionado con exenciones tributarias, y a la menor captación por el florecimiento de empresas *outsourcing* bajo el esquema de patrón laboral sustituto, conceptos que aunque forman parte del mundo de la tributación, añaden volatilidad global a los ingresos totales del gobierno.

La evasión fiscal en México se ha desarrollado a través de esquemas sofisticados con la apuesta de agentes económicos (contribuyentes fiscales) al no pago de impuesto por la baja probabilidad de que el órgano recaudador identifique los esquemas de evasión o en su defecto por los altos costos que implica el combate a la evasión fiscal.

En el primer caso, los contribuyentes fiscales contratan empresas especializadas en la evasión adquiriendo facturas, con lo que trasladan el riesgo de impago de las obligaciones fiscales a un tercero. Estas operaciones de evasión fiscal suelen utilizar esquemas sofisticados mediante centros financieros *off shore*. El segundo caso importante de evasión, se relaciona con el florecimiento del comercio informal que en México se estima en más de 14 millones de personas y que representan cerca del 30% de la población ocupada.

— *Riesgos identificados en el pago ISR por Ingreso por Servicios Profesionales (“Impuesto sobre la Renta-Servicios Profesionales”)*

La ASF ha identificado dos riesgos en relación al cobro de impuestos derivados del esquema de *outsourcing* de esquema fiscal de sustitución laboral:

- a) Los riesgos del retenedor del ISR, que puede enterar a la Federación un importe de impuestos incorrecto;
- b) El contribuyente contrata a una empresa de servicios profesionales “*outsourcing*” que se constituye en sociedades civiles o cooperativas, empresas integradoras y/o sociedades en comandita simple, cuya finalidad ha sido desarrollar estrategias fiscales para eludir el pago del ISR, las aportaciones de seguridad social, y la participación de las utilidades de los trabajadores en las utilidades, bajo el esquema de sustitución laboral.

Este último riesgo, de acuerdo a la ASF, es el más relevante, ya que tiene como efecto reducir a nivel global la carga tributaria y ejercer presión negativa en los ingresos del IMSS y en el pago de la participación de utilidades a los trabajadores y de otras prestaciones laborales. Al respecto conviene tener en cuenta los resultados del estudio solicitado por el SAT sobre el pago del ISR sobre nómina a través de terceros, encargados a la Universidad Autónoma de Nuevo León, que señalan que ha habido un importante crecimiento de sociedades sospechosas de evasión por el esquema de *outsourcing*: en 2004 existían 11 mil 018 y en 2009 ya existían 14 mil 775 sociedades de este tipo.

— *Elevados gastos fiscales*

Este concepto designa al monto de ingresos no recibidos por el gobierno, por la imposición de regímenes fiscales y tributarios especiales. En 2011, se retomó la tendencia al crecimiento de los gastos fiscales, cuyo monto alcanzó los 567 mil 406.9 millones de pesos, con una pequeña disminución real de 1.3% respecto de 2010, cifra que representó el 4.35% del PIB.

Del total de gastos fiscales, 220 mil 746 millones (38.9%) correspondieron al Impuesto sobre la Renta, y 213 mil 558.2 millones de pesos (37.6%) correspondieron al IVA. Ambos impuestos generaron el 76.5% de los gastos fiscales.

PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES 2003-2011							
(Millones de Pesos)							
Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	Variación real %	
						TMC 2003-2011	2011-2010
Total	581,123.30	772,364.50	464,914.70	545,055.40	567,406.90	-1.75	-1.3%
A. Impuesto sobre la renta	296,090.80	252,962.80	203,666.80	205,775.30	220,746.00	-5.14	1.7%
A.1 ISR empresarial	142,646.70	159,297.90	148,691.90	132,938.70	142,057.90	-1.48	1.3%
A.2 Personas físicas	153,444.10	93,664.90	54,974.90	72,836.60	78,688.10	-9.62	2.4%
B. Impuesto empresarial a tasa única	-	96,306.00	85,567.70	60,021.20	64,236.20	n.a.	1.5%
C. Impuesto al Valor Agregado	210,859.60	210,131.00	158,521.60	197,436.90	213,558.20	1.17	2.6%
D. Impuestos especiales	47,581.60	199,121.90	7,481.70	73,534.70	61,028.80	-3.91	-21.3%
E. Estímulos fiscales	26,591.30	13,842.80	9,676.90	8,287.30	7,837.70	-17.90	-10.3%
Porcentaje del PIB	5.92	7.41	3.87	4.20	4.35		

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la SHCP, Presupuesto de Gtos Fiscales, y CEFP "Principales Rubros de Gastos Fiscales 2010-2011".

3.2.2 Riegos en materia de Gasto Público

— *Bajo impacto del gasto público en el crecimiento de la economía.*

Desde una perspectiva de mediano plazo es fácil apreciar que el crecimiento del gasto público ha tenido un impacto proporcionalmente menor en el crecimiento de la economía mexicana. La tasa media de crecimiento real del gasto neto presupuestario para el periodo 2007-2011, fue de 4.7%, mientras que el PIB registró una variación de sólo 1.02% en igual período.

— *Reasignación discrecional del gasto público por el gobierno a través de la SHCP*

La discrecionalidad de la SHCP para reasignar gasto al margen de lo dispuesto por el Congreso, tiene como consecuencia un gasto de menor calidad, generando que los multiplicadores del gasto público sean débiles y el impacto en el crecimiento económico también se debilite. En lo particular, esta discrecionalidad en la aplicación de los recursos públicos se manifiesta en las modalidades siguientes:

- a) *Elevado margen de discrecionalidad del gobierno en el ejercicio de los recursos públicos.* Las ampliaciones y reducciones presupuestarias en el ejercicio fiscal 2010 de acuerdo a la ASF, ascendieron a 549 mil 841 millones de pesos, lo que equivale al 17.3% del gasto neto presupuestario. Uno de los hallazgos relevantes de la fiscalización superior en 2010, fue la identificación de la reasignación de recursos realizados a través de los Acuerdos de Ministración de Fondos por 109 mil 700 millones de pesos. Asimismo, desde la Cuenta Pública 2007, en diversas auditorías,⁴ el órgano de fiscalización superior ha

⁴ Véase en el Informe del Resultado de la revisión y fiscalización a la Cuenta Pública 2007: 314 "Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones"; en el Informe del Resultado de la revisión y fiscalización a la Cuenta Pública

observado que el Ejecutivo Federal, por medio de la SHCP, ha establecido como práctica que una parte sustantiva del ejercicio del presupuesto lo realice al margen de lo dispuesto por la Cámara de Diputados, a través de las figuras denominadas “mandatos” y “análogos” a fideicomisos.

- b) *Reasignaciones presupuestarias de la partida de gasto Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas.* A partir de 2003 a la fecha, los recursos reasignados han excedido en promedio los 170 mil millones de pesos anuales, alcanzando momentos álgidos como el año 2008, en el que los recursos reasignados ascendieron a 417.3 mil millones de pesos. Durante 2011, se reasignaron 173 mil millones de pesos, con un crecimiento real de 22.8% en relacional año anterior, siendo éste un incremento muy significativo.



— *Un gasto público corriente inercial y rígido a la baja*

Una manifestación de la reasignación discrecional del gasto público por parte de la SHCP, es el incremento constante del presupuesto público a ciertas dependencias como: Gobernación, Relaciones Exteriores, Función Pública, entre otras, en las que el Ejecutivo solicita a la Cámara de Diputados un monto anual de recursos para las dependencias; la Cámara procede a ajustar el monto asignado para favorecer prioridades de gasto (educación, infraestructura, gasto social para el combate a la pobreza) y, sin embargo, al final del ejercicio se aprecia que a pesar de los recortes aprobados por la Cámara, el presupuesto ejercido es sustancialmente mayor al

2008: 303 “Fideicomiso para dar Cumplimiento a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”, 321 “Operaciones del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones” y 327 “Aprovechamientos de Recuperaciones de Capital” y en 2009: 420 “Operación del Fondo para los Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura”, 432 “Partida 7802 Aportaciones a Mandatos Públicos”, 462 “Mandato Parque Bicentenario” y 466 “Fideicomiso para dar Cumplimiento a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”.

autorizado, siendo ello posible por la aprobación de transferencias presupuestarias por la SHCP. Mediante este mecanismo se ha incrementado el aparato burocrático de las dependencias públicas, cuyo monto casi se duplicó de 2001 a 2011.

— *Opacidad del gasto público y escasa rendición de cuentas*

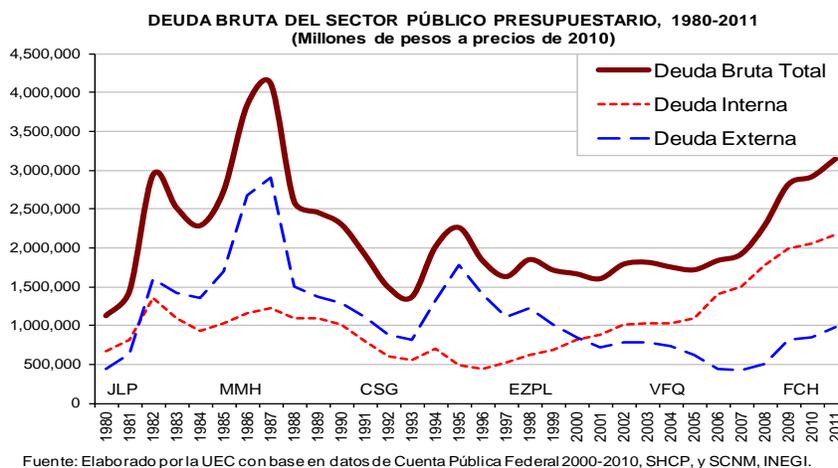
En relación a la opacidad en el manejo del gasto público, en especial del manejo de los subejercicios, destaca lo observado por la ASF en su revisión a la Cuenta Pública 2010:

La SHCP no presentó información de la aplicación de subejercicios por 8 mil 615.5 millones de pesos, asimismo se destinaron 800 millones de pesos de retiros de fondos a recapitalizar a la Sociedad Hipotecaria Federal, es decir, se aplicaron esos recursos a rescates financieros con opacidad y amplia discrecionalidad.

3.2.3 Riesgos de Deuda Pública y Pasivos Contingentes

— *Tendencia alcista de la deuda bruta del sector público presupuestario*

La deuda bruta del Sector Público paso de significar el 21.7% del PIB en 2007 a 34.3% en 2011, esto es, 12.6 puntos porcentuales más del PIB en solo cinco años.



— *Obligaciones Financieras de Entidades Federativas*

- a) *Relevante crecimiento de la deuda estatal y municipal.* Las obligaciones registradas de las entidades federativas y los municipios en el periodo de 2005 a 2011 pasaron de 147 mil 412.4 millones de pesos a 390 mil 777.5 millones de pesos, lo que representó un crecimiento anual real de 11.5%. Al primer semestre de 2012, la deuda registrada ya llegaba a 404 mil 409.5 millones de pesos.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (Millones de pesos)								
Entidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ^{12/}	Var. % real 2006-2012
T O T A L	160,093.5	186,470.0	203,070.2	252,153.5	314,664.5	390,777.5	404,409.5	92.6
Aguascalientes	958.4	2,347.4	2,440.2	2,816.1	2,603.1	3,076.7	3,000.0	138.6
Baja California	4,556.0	5,809.9	6,438.2	8,895.2	9,490.8	11,450.7	12,777.3	113.8
Baja California Sur ^{1/}	647.9	662.3	731.0	2,015.4	2,030.8	1,800.0	1,677.3	97.3
Campeche	0.0	56.4	35.0	0.0	328.6	1,010.9	1,030.8	1,371.0
Coahuila ^{2/}	420.0	486.9	1,831.9	1,561.6	8,267.1	36,509.6	36,499.6	6,524.8
Colima	889.7	901.6	1,068.0	1,270.0	1,303.9	2,223.0	2,185.7	87.3
Chiapas ^{3/}	881.7	6,005.4	7,069.9	9,215.0	8,236.2	14,225.9	15,088.1	1,204.5
Chihuahua ^{2/ 4/}	6,896.7	6,623.3	6,300.6	13,183.0	12,547.0	17,318.6	18,860.2	108.5
Distrito Federal ^{5/}	44,085.9	44,079.5	45,579.6	47,529.5	52,578.5	56,232.2	54,866.5	-5.1
Durango	2,680.9	2,692.1	3,153.3	3,643.7	3,697.7	4,425.5	4,292.4	22.1
Guanajuato	1,972.4	3,174.9	3,801.1	6,410.0	7,632.2	8,499.3	8,533.2	229.8
Guerrero ^{2/}	2,309.5	2,236.3	1,773.0	3,140.8	3,794.9	3,528.9	3,257.9	7.5
Hidalgo	2,451.8	2,481.4	2,466.4	3,909.2	4,022.9	3,745.1	3,650.5	13.5
Jalisco	8,830.8	8,480.4	12,309.9	20,163.4	22,122.9	24,309.0	26,704.8	130.5
México ^{6/}	31,975.7	32,316.3	32,838.6	33,017.5	38,249.7	38,195.9	38,307.1	-8.7
Michoacán ^{2/ 7/}	2,811.4	6,581.1	6,757.8	7,770.9	10,069.5	15,140.6	16,472.3	346.7
Morelos	737.8	653.3	486.1	346.2	1,269.6	2,856.9	3,016.9	211.7
Nayarit	547.9	648.0	1,539.7	2,215.7	3,150.9	5,534.5	5,900.8	721.0
Nuevo León ^{8/}	16,711.1	17,346.2	17,959.9	27,070.7	33,971.5	38,590.5	40,008.5	82.5
Oaxaca ^{9/}	1,506.2	4,245.3	4,544.6	4,483.8	4,615.4	5,360.3	5,330.0	169.8
Puebla	3,360.3	6,250.0	6,327.4	6,501.8	9,104.7	9,318.2	9,687.5	119.8
Querétaro	1,717.9	1,891.2	1,975.2	2,355.8	2,219.8	2,082.8	1,883.2	-16.4
Quintana Roo ^{2/}	1,880.0	2,427.8	2,756.4	3,743.2	10,037.2	13,025.7	13,641.7	453.2
San Luis Potosí	2,712.8	2,771.5	2,865.4	4,580.1	4,823.5	4,639.8	4,583.6	28.8
Sinaloa ^{2/}	4,226.1	4,579.2	4,514.7	4,476.5	4,879.3	5,271.4	5,622.7	1.4
Sonora	6,248.8	6,922.5	11,390.7	11,258.2	17,287.4	14,023.9	14,701.6	79.4
Tabasco	639.4	4,561.7	2,068.0	1,962.7	2,233.2	2,900.1	2,340.7	179.1
Tamaulipas ^{2/ 10/}	782.9	1,344.0	1,507.4	6,637.4	10,069.8	11,277.3	11,111.4	981.9
Tlaxcala	180.0	210.0	0.0	0.0	0.0	52.8	62.5	-73.5
Veracruz ^{2/ 11/}	5,514.3	7,074.4	9,169.7	9,331.2	21,499.9	27,938.1	31,815.8	339.8
Yucatán	743.1	476.0	730.9	2,076.1	1,844.3	2,504.8	2,420.3	148.3
Zacatecas	216.1	133.7	639.6	572.8	682.0	3,708.5	5,078.5	1,691.5

Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios establecido en el Reglamento del Artículo 9o y algunas otras obligaciones reportadas por las Entidades Federativas, de la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales. Las cifras pueden variar debido al redondeo.

1_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno de Baja California Sur incluye 941.6 millones de pesos garantizados principalmente con el Impuesto sobre Nómina a través de un fideicomiso.

2_/ Incluye estimaciones de saldo de algunas obligaciones.

3_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chiapas incluye dos emisiones con ingresos derivados de la recaudación del Impuesto sobre Nóminas.

4_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chihuahua incluye cinco emisiones en bonos carreteros, garantizados con fuente de pago propia, diferente de las participaciones federales y se agrega el saldo de las emisiones bursátiles registradas entre 1993 y 2005.

5_/ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Distrito Federal incluye nueve emisiones bursátiles garantizadas con participaciones.

6_/ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de México incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos futuros del Instituto de la Función Registral del Estado de México (IFREM).

7_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Michoacán incluye una emisión garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas.

8_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Nuevo León incluye tres emisiones del Gobierno del Estado garantizada con ingresos propios, una emisión del Instituto de Control Vehicular, y otra emisión de la Red Estatal de Autopistas con fuente de pago propia.

9_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Oaxaca incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas, y de los ingresos por derechos vehiculares.

10_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Tamaulipas incluye 6 mil millones de pesos garantizados con el Impuesto sobre Nóminas a través de Fideicomiso.

11_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Veracruz incluye cuatro emisiones garantizadas con ingresos derivados del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y participaciones.

12_/ Cifras al 30 de junio de 2012.

Fuente: Elaborado por la UEC con información de la SHCP (Cuenta de la Hacienda Pública Federal).

b) *Explosivo crecimiento real de la deuda estatal.* Con base en las cifras a junio de 2012, diversos estados registraron crecimientos sin precedentes de su deuda respecto de 2006, destacando: Coahuila (6,525%), Zacatecas (1,692%), Campeche (1,371%) y Chiapas (1,205%). En promedio, el conjunto de las entidades federativas del país aumentaron su deuda en 93% en términos en los últimos seis años.

— Evolución de la Deuda Municipal

De acuerdo con el informe trimestral sobre la deuda pública de entidades federativas y municipios que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el saldo de las obligaciones financieras de los municipios en el segundo trimestre de 2012, ascendió a 44 mil 859.1 mdp. De ese monto, a la banca comercial le corresponde 49.4%; a la banca de desarrollo 42.0%; a las emisiones bursátiles 2.9%; y a SOFOMES, SOFOLES y Acreedores 5.7%.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE MUNICIPIOS CON LA BANCA COMERCIAL, DE DESARROLLO Y EMISIONES BURSÁTILES AL 30 DE JUNIO DE 2012
 (Millones de Pesos)

No.	Entidad	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Emisiones Bursátiles	Otros ^{1/}	Saldo Total	No.	Entidad	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Emisiones Bursátiles	Otros ^{1/}	Saldo Total
Total		22,161.1	18,837.1	1,317.6	2,543.4	44,859.1	Total		22,161.1	18,837.1	1,317.6	2,543.4	44,859.1
1	Jalisco	5,616.7	2,183.2	0.0	330.3	8,130.2	17	Querétaro	593.0	26.3	0.0	0.0	619.3
2	México	4,194.7	1,198.9	0.0	233.2	5,626.8	18	Tabasco	6.8	593.5	0.0	0.0	600.4
3	Nuevo León	2,954.2	2,282.9	0.0	0.0	5,237.1	19	Aguascalientes	293.0	304.7	0.0	0.0	597.7
4	Baja California	986.5	2,803.1	0.0	214.4	4,003.9	20	Nayarit	580.2	0.0	0.0	0.0	580.2
5	Veracruz	65.0	1,345.3	1,317.6	113.0	2,840.8	21	Chihuahua	435.7	135.6	0.0	0.0	571.3
6	Quintana Roo	131.9	1,766.9	0.0	0.0	1,898.9	22	Guerrero	436.4	78.9	0.0	0.0	515.3
7	Sonora	1,025.9	236.4	0.0	636.2	1,898.4	23	Colima	0.0	382.0	0.0	0.0	382.0
8	Guanajuato	1,336.1	366.1	0.0	0.0	1,702.2	24	Baja California Sur	177.2	180.1	0.0	0.0	357.3
9	Morelos	1,342.5	131.9	0.0	0.0	1,474.4	25	San Luis Potosí	255.0	97.4	0.0	0.0	352.3
10	Tamaulipas	44.6	272.1	0.0	997.0	1,313.7	26	Oaxaca	0.0	284.9	0.0	0.0	284.9
11	Chiapas	0.0	1,148.9	0.0	0.0	1,148.9	27	Yucatan	25.5	120.0	0.0	1.9	147.4
12	Sinaloa	0.0	1,054.7	0.0	8.9	1,063.6	28	Campeche	100.9	24.0	0.0	8.6	133.4
13	Durango	0.1	922.7	0.0	0.0	922.8	29	Zacatecas	118.4	12.4	0.0	0.0	130.8
14	Puebla	814.5	54.0	0.0	0.0	868.5	30	Hidalgo	106.4	6.1	0.0	0.0	112.5
15	Coahuila	0.0	655.4	0.0	0.0	655.4	31	Tlaxcala	0.0	62.5	0.0	0.0	62.5
16	Michoacán	519.9	106.3	0.0	0.0	626.1	32	Distrito Federal	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

^{1/} Incluye SOFOMES, SOFOLES y Acreedores.

Fuente: Elaborado con datos de la SHCP.

Las entidades Federativas con mayor monto de deuda municipal son: Jalisco con 8 mil 130.2 mdp; México con 5 mil 626.8 mdp; Nuevo León con 5 mil 237.1 mdp; Baja California con 4 mil 003.9 mdp; y Veracruz con 2 mil 840.8 mdp. En conjunto, estas entidades concentran el 57.6% del total de la deuda municipal del país. Por el contrario, las entidades con menor deuda municipal son: Tlaxcala con 62.5 mdp; Hidalgo con 112.5 mdp; Zacatecas con 130.8 mdp; Campeche con 133.4 mdp; y Yucatán con 147.4 mdp.

En específico, los municipios con mayor deuda al 30 de junio de 2012, fueron: Guadalajara, Jalisco, con 2 mil 680.7 mdp; Tijuana, Baja California, con 2 mil 539.9 mdp; Monterrey, Nuevo León, con 2 mil 146.1 mdp; Zapopan, Jalisco, con 1 mil 447.0 mdp; Benito Juárez, Quintana Roo, con 1 mil 365.9 mdp; Nuevo Laredo Tamaulipas, con 1 mil 114.7 mdp; León, Guanajuato, con 1 mil 014.7 mdp; Mexicali, Baja California, con 950.2 mdp; San Nicolás de los Garza, Nuevo León, con 901.8 mdp; y Tlaquepaque, Jalisco, con 845.0 mdp.

En conjunto, la deuda de estos municipios representa 33.5% de la deuda municipal del país. Cabe destacar también, que de los 10 municipios más endeudados, tres pertenecen al estado de Jalisco; dos a Baja California; dos a Nuevo León; uno a Quintana Roo; uno a Tamaulipas; y otro a Guanajuato.

MUNICIPIOS CON MAYOR DEUDA A JUNIO DE 2012				
millones de pesos				
Municipio	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Otros ^{1/}	Saldo Total
Nacional	22,161.1	18,837.1	3,861.0	44,859.2
Guadalajara, Jalisco	2,680.7	0.0	0.0	2,680.7
Tijuana, Baja California	718.1	1,821.8	0.0	2,539.9
Monterrey, Nuevo Leon	991.0	1,155.1	0.0	2,146.1
Zapopan, Jalisco	1,447.0	0.0	0.0	1,447.0
Benito Juárez, Quintana Roo	0.0	1,365.9	0.0	1,365.9
Nuevo Laredo, Tamaulipas	0.0	117.7	997.0	1,114.7
León Guanajuato	714.7	300.0	0.0	1,014.7
Mexicali, Baja California	168.4	781.8	0.0	950.2
San Nicolás de los Garza, N	901.8	0.0	0.0	901.8
Tlaquepaque, Jalisco	2.5	708.6	133.9	845

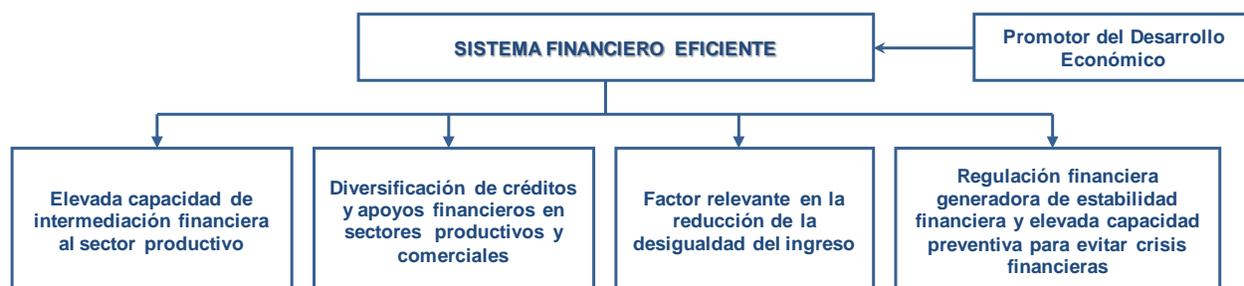
^{1/}Incluye Sofomes, Sofoles, Acreedores y Emisiones Bursátiles

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la SHCP

3.3 Sistema Financiero Eficiente

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

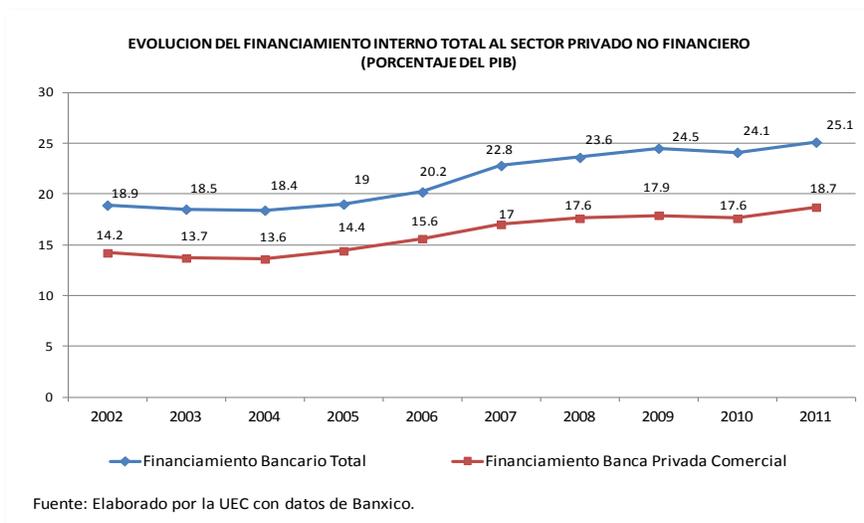
Para el análisis de los temas relevantes y la problemática asociada a los programas gubernamentales, cuyo objetivo está asociado a la promoción de un sistema financiero eficiente, es indispensable considerar aspectos relacionados con la capacidad de intermediación financiera, diversificación crediticia, reducción de la desigualdad del ingreso y la regulación financiera, entre otros aspectos:



3.3.1 Calidad de la Intermediación del Sistema Financiero Mexicano

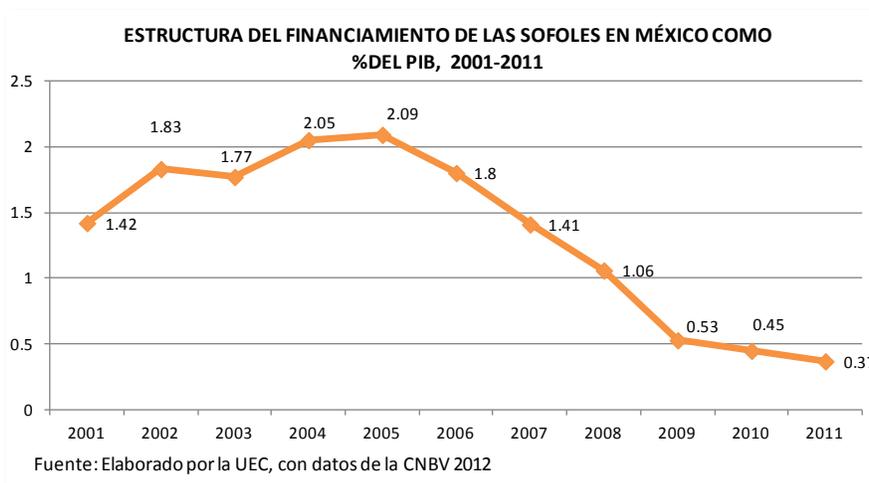
— Intermediación Financiera de México rezagada respecto del mundo

En México, el financiamiento interno total canalizado al sector privado no financiero, es decir a la economía real productiva a 2011, fue de 25.1 % del PIB, porcentaje bajo en una comparativa internacional, en el que Estados Unidos, Japón y Alemania, por ejemplo, tienen coeficientes que superan el 100% del PIB.



— Colapso de la intermediación financiera no bancaria de México

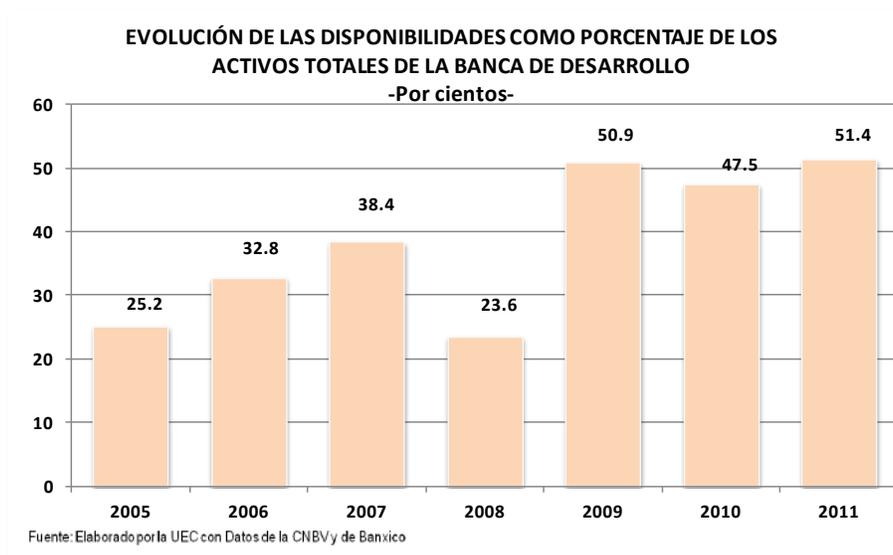
A partir de 2006, antes de la crisis financiera, la intermediación crediticia a través de las SOFOLES-SOFOMES disminuyó hasta colapsarse en 2009. En el ejercicio fiscal 2005, la intermediación crediticia vía estos intermediarios fue de 2.09% del PIB, para 2011 fue de apenas 0.37% del PIB.



3.3.2 Calidad de la Intermediación de la Banca de Desarrollo

— *Banca de desarrollo orientada al negocio financiero no crediticio y desviada de su finalidad social*

El sesgo de los directivos 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 (inversiones financieras) en promedio, alrededor del 50% de sus activos entre 2009 y 2011.



— *Baja participación de la banca de desarrollo en el financiamiento al sector privado no financiero*

De acuerdo a los datos manejados por la CNBV,⁵ la intermediación crediticia de la banca de desarrollo representa actualmente 1.8% del PIB, significando un descenso respecto al porcentaje alcanzado en el 2001 que fue de 3.3% del PIB.

— *Riesgosa dependencia del ahorro financiero total respecto del ahorro externo.*

El ahorro total pasó de representar 69.8% del PIB en 2001 a 83.5% en 2011, mientras que el ahorro externo pasó de significar 17.5% del PIB al 22.3% del PIB, en el mismo periodo, respectivamente. El ahorro externo contribuyó en el año 2001 con el 25% del ahorro total, y en la actualidad aporta el 27% del ahorro total, una dependencia elevada, y hasta cierto punto riesgosa, si se considera que el ahorro externo es fundamentalmente inversión en cartera, es decir, capital volátil.

⁵ Ahorro Financiero y Financiamiento en México 2000-2012, Dirección general de Estudios Económicos de la CNBV (2012).

3.3.3 Regulación y rescate financiero

— Opacidad en el rescate a intermediarios financieros no bancarios a través de la SHF

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

APOYOS CREDITICIOS DE LA SHF DESTINADOS A LOS PRODUCTOS DE VIVIENDA		
Productos	Monto (Millones de Pesos)	Distribución (%)
Total	52,963.0	100.0
Garantía de liquidez	4,466.0	8.4
Créditos para adquisición y mejoramiento de la vivienda	12,169.0	23.0
Créditos a la construcción	3,774.0	7.1
Instrumentos financieros respaldados por hipotecas	16,986.0	32.1
Garantías y seguros de crédito a la vivienda	15,568.0	29.1

Fuente. Elaborado por la UEC con datos de la SHF, Estado actual de SHF y perspectivas 2010, (ASF: Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2009).

Estas acciones de salvamento financiero implicaron una recapitalización de la Sociedad Hipotecaria Federal con recursos públicos por 800 millones de pesos. Como consecuencia de esos rescates, la Sociedad Hipotecaria se quedó con cartera hipotecaria, que discrecionalmente está asignando para su administración a instituciones financieras. No se cuenta aún con un balance financiero de ese rescate, especialmente de los costos fiscales que implicó, ni se conocen los fundamentos de las autoridades para proceder a ese rescate, si los intermediarios financieros rescatados tenían cuando más una intermediación menor al 1% del PIB, y además el rescate se concentró en 7 Intermediarios Financieros no bancarios.

— Elevado costo del rescate bancario

En 2011, el costo fiscal del rescate bancario ascendió a 1.78 billones de pesos, representando el 12.43% del PIB.

COSTO FISCAL DEL RESCATE BANCARIO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2011 (Millones de Pesos y Porcentajes)				
Conceptos	Costo pagado	Costo por pagar	Total	% del PIB
Costo Fiscal 2011	938,905.0	843,938.7	1,782,843.7	11.6
Costo fiscal de los Programas de Apoyo al Ahorro Bancario	751,785.0	788,798.7	1,540,583.7	10.1
Costo fiscal de los Programas de Apoyo a los Deudores Bancarios	187,120.0	55,140.0	242,260.0	1.6
Costo Fiscal Total 2010			1,716,067.0	13.1
Costo Fiscal Total 2009			1,644,340.3	13.4

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del INEGI; IPAB; y ASF.

3.4 Consolidación del Sistema Nacional de Pensiones

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

El pago de pensiones y jubilaciones del ISSSTE para el 2011, ascendió a 102 mil 529 millones de pesos, con un crecimiento de 5.2% en términos reales respecto a 2010. Para el periodo 2002-2011, se observó un crecimiento real de dos dígitos (10.3%).

Por su parte, el pago de pensiones y jubilaciones del IMSS para el 2011, ascendió a 184 mil 038 millones de pesos, con un crecimiento de 6.2% en términos reales respecto a 2010, tasa que duplicó la tendencia histórica del periodo 2002-2011 (6%).

PAGO DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL IMSS E ISSSTE													
Millones de Pesos													
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total	TMC 2002-2011	Var. Real 11/10
ISSSTE													
Original	23,126.9	29,000.0	28,737.8	36,044.1	39,762.3	44,711.8	39,055.9	40,172.4	56,245.5	56,852.3	393,708.9	4.1	-4.2%
Recursos Propios	9,354.9	8,084.3	10,795.1	9,987.7	11,323.6	1,466.0	0.0	0.0	0.0	0.0	51,011.6	n.a.	n.a.
Subsidios y Apoyos Fiscales	15,394.2	23,593.3	22,221.8	30,976.9	35,168.6	51,467.5	63,476.0	76,230.1	92,419.2	102,529.0	513,476.6	16.3	5.2%
Ejercicio Total	24,749.1	31,677.6	33,016.9	40,964.6	46,492.2	52,933.5	63,476.0	76,230.1	92,419.2	102,529.0	564,488.2	10.3	5.2%
IMSS													
Original	64,107.0	75,346.0	75,835.4	85,419.2	86,439.0	99,109.1	120,006.0	128,239.0	150,169.6	156,595.5	1,041,265.8	4.0	-1.1%
Recursos Propios	24,180.4	23,224.8	29,675.1	29,744.6	32,288.3	39,528.9	46,887.2	50,611.4	60,115.3	65,743.1	401,999.1	5.3	3.7%
Subsidios y Apoyos Fiscales	39,606.0	42,978.1	50,280.5	55,637.4	64,517.4	70,004.2	77,717.3	91,690.4	104,141.6	118,295.7	714,868.6	6.4	7.7%
Ejercicio Total	63,786.4	66,202.9	79,955.6	85,382.0	96,805.8	109,533.1	124,604.5	142,301.8	164,256.9	184,038.8	1,116,867.8	6.0	6.2%
Suma: Ejercicio total: IMSS e ISSSTE											1,681,356.0		

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta Pública 2002-2011.

— Fuerte crecimientos de gasto en pensiones 2009-2011

Para el 2011 el gasto de pensiones ascendió 388 mil 316.9 millones de pesos, con una tasa de crecimiento real que osciló entre un mínimo de 17.6% de la CFE y un máximo de 37.7% del gasto pensionario del Gobierno Federal. Lo anterior, debido al número de pensionados y jubilados de las entidades que se incrementó en 265 mil 224 personas al pasar de 3.8 millones en el año 2009 a 4.1 millones en 2011.

4. Evaluación del Enfoque de la Fiscalización en el Sector Hacendario

La evaluación de la fiscalización superior 2011 en el sector Hacendario, se estructuró considerando los tres grandes apartados que dispone el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en el ámbito de la economía y las finanzas públicas:

- Política hacendaria para la competitividad,
- Sistema financiero eficiente, y
- Sistema nacional de pensiones.

Estas líneas estratégicas son también el hilo conductor del PRONAFIDE 2008-2012, y de la temática específica que para cada uno de los tres apartados desarrolla el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, tal como se muestra a continuación:

VERTIENTE	TEMÁTICA
I. Política hacendaria para la competitividad	<ul style="list-style-type: none"> a) Hacienda pública promotora del desarrollo económico con estabilidad, incluyendo el restablecimiento sobre bases más firmes de la relación fiscal entre el Estado y la Federación b) Administración tributaria eficiente c) Gestión financiera d) Transparencia y rendición de cuentas del gasto público
II. Sistema financiero eficiente	<ul style="list-style-type: none"> a) Democratizar el sistema financiero y hacerlo competitivo b) Fortalecer el sector financiero como detonante del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional c) Regular y supervisar de manera sólida y con capacidad preventiva y reactiva a fin de evitar nuevas crisis d) Orientar las acciones de banca de desarrollo a los sectores desatendidos por el sistema financiero privado
III. Consolidar el sistema nacional de pensiones	<ul style="list-style-type: none"> a) Portabilidad del sistema de pensiones b) Orientar el Sistema de Ahorro para el Retiro -SAR- a pensiones dignas c) Transformar los sistemas pensionarios de reparto

El esquema planteado, fue utilizado para orientar el trabajo de evaluación del enfoque que siguió la ASF en su labor de fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011.

4.1 *Enfoque de la fiscalización en el ámbito de la política hacendaria para la competitividad*

La revisión practicada por la ASF a la Cuenta Pública 2011 incluyó la fiscalización de programas del gobierno, con los que se propone cumplir con el objetivo de impulsar *una hacienda pública promotora del desarrollo económico con estabilidad*.

Bajo esta perspectiva, en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, el ente fiscalizador recoge las recomendaciones de la Comisión de Vigilancia de la ASF de realizar evaluaciones institucionales a las políticas públicas sobre entes o programas gubernamentales, de la más alta relevancia para la agenda nacional.

En su informe, la ASF, presenta la *Evaluación de la Política Pública de la Deuda del gobierno*, en el que realiza un análisis histórico, jurídico y cuantitativo de la evolución de la deuda pública de México, así como de su impacto para el desarrollo económico del país y su papel en el detonante de las crisis.

En esta evaluación, la ASF afirma que *“El financiamiento (deuda pública) ha sido factor importante en las crisis económicas recurrentes desde la década de los años setenta”*. En esta óptica, la ASF plantea la tesis de que hay un *vínculo directo* entre *el crecimiento de la deuda pública, que crea desequilibrios financieros acumulados, y el estallido de crisis económicas relevantes*. En esta visión de la ASF, hay sin duda una gran dosis de verdad, aunque parece no valorar *la existencia histórica de una “causalidad inversa”* en la que *la deuda pública crece* como consecuencia de la instrumentación de medidas de política públicas que no han resultado efectivas (como la desregulación financiera, las aperturas económicas indiscriminadas, la instrumentación de políticas cambiarias inapropiadas, las aperturas poco cuidadosas de los flujos financieros al exterior, las privatizaciones de bienes y empresas públicas, en las que priva el capitalismo de compadres, ampliamente documentadas en la reciente literatura económica) las cuales desembocan en crisis económicas y rescates financieros.

La causalidad inversa ocurre porque en una crisis, se tienen que efectuar rescates financieros onerosos, para contener el riesgo sistémico, disparando la magnitud de la deuda. En este caso, el crecimiento de la deuda es un efecto y no la causa, que a su vez genera problemas ulteriores de estabilidad financiera.

La gran crisis financiera internacional de 2007-2009, fue una de *causalidad inversa* en el que las políticas de desregulación financiera, crearon una burbuja crediticia con enorme riesgo sistémico, de tal manera que cuando la burbuja se colapsó en agosto de 2007, estalló una de las crisis económicas más severas en la historia moderna, de la cual todavía gravitan sus consecuencias en el mundo.

El impacto económico de esta crisis, ha sido más severo que muchas de las crisis generadas por el crecimiento de la deuda (*causalidad directa*). Lo importante a resaltar es que los principales países afectados, como consecuencia de la crisis y de la realización de acciones de rescate financiero por sus gobiernos, experimentaron masivos incrementos de deuda, como se aprecia en el cuadro siguiente:

EVOLUCION DE LA DEUDA COMO PORCENTAJE DEL PIB EN PAÍSES MUY AFECTADOS POR LA CRISIS, 2006-2012							
País	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Francia	59.6	59.6	62.3	72.0	76.1	78.8	83.7
Alemania	53.0	50.5	50.2	57.0	56.2	55.3	58.4
Grecia	107.3	107.4	112.6	129.0	144.6	165.4	170.7
Islandia	7.8	10.8	41.8	55.8	62.8	65.9	65.7
Irlanda	12.1	11.1	24.6	42.0	74.7	94.9	103.0
Italia	89.3	86.9	88.8	97.2	99.1	99.6	103.1
Japón	81.0	80.5	95.3	106.2	112.8	126.4	135.4
Holanda	24.5	21.6	20.6	23.2	27.6	31.7	35.1
Nueva Zelanda	0.2	-5.7	-4.8	-0.8	3.5	8.3	12.1
Portugal	58.6	63.7	67.4	79.0	88.9	97.3	113.2
España	30.7	26.7	30.8	42.5	49.8	57.5	78.6
Reino Unido	37.8	38.0	45.8	60.6	71.0	76.6	83.7
Estados Unidos	48.6	48.2	53.8	65.8	73.2	80.3	83.8

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del FMI.

En el cuadro anterior, se aprecia claramente que el incremento masivo de deuda ocurre después de 2007 y no antes. Después de 2007 y hasta 2012, Irlanda, que representaba un modelo exitoso de política pública de desregulación financiera, incrementó en 91 puntos porcentuales dicho coeficiente; Francia le agregó casi 24 puntos porcentuales del PIB a su deuda; Japón le agregó 54 puntos porcentuales de PIB a la suya; el Reino Unido más que la duplicó; España le agregó 48 puntos porcentuales de PIB, y, Estados Unidos hizo acrecentar su deuda en casi 35 puntos porcentuales de PIB. Aun el ultraconservador gobierno de Alemania, decidió rescatar a tres bancos alemanes, que le costaron 5 puntos porcentuales del PIB en términos de deuda pública.

Debe comentarse que el crecimiento de la deuda pública en los principales países afectados durante la crisis financiera internacional de 2007-2009, no se debió a un ejercicio de gasto irresponsable en el sentido de crecimiento burocrático del gasto público, sino de la aplicación de medidas fiscales, financieras y monetarias instrumentadas para atajar una grave recesión económica que amenazaba ser profunda y prolongada. Por lo tanto, se trató de una crisis de *causalidad inversa*.

La ASF examinó adecuadamente, la crisis económica desatada por una creciente deuda pública (*causalidad directa*: deuda→crisis), aunque hubiese sido bastante útil realizar el análisis de la causalidad inversa (*crisis económica*→incremento de la deuda).

La ASF señala en su segunda conclusión que aparece en el documento *Evaluación de la Política Pública de deuda-*, que el entramado jurídico vigente, ha eliminado la discrecionalidad en el

proceso de contratación de la deuda pública, hay –agrega la ASF– corresponsabilidad del poder Legislativo y Ejecutivo sobre los niveles de endeudamiento, ya que el primero lo autoriza y el segundo lo ejecuta; ha establecido también, la transparencia y rendición de cuentas, pero no ha sido posible aún contar –concluye la ASF– con un proceso de evaluación sobre los beneficios sociales que la deuda pública aporta ni el destino que se le da.

Como una tercera conclusión relevante en su documento de *Evaluación de la Política de la Deuda Pública*, la ASF afirma que la Ley General de Deuda Pública está desactualizada, ya que no incorpora en el registro de deuda pública directa, un tratamiento congruente respecto de algunos pasivos, que como los del IPAB, en la práctica son deuda pública.

Es de reconocer la utilidad del documento de *Evaluación de la Política de la deuda pública*, por el tratamiento histórico-económico que ofrece de este fenómeno, y que de haber incluido un examen del origen, naturaleza y evolución de cierto tipo de pasivos que crecen de forma extrapresupuestal como los PEMEX-PIDIREGAS, habría potenciado aún más su calidad.

Sobre el tema, no se ha transparentado por ejemplo, cuáles son los activos que debieron crear los cuantiosos pasivos PEMEX-PIDIREGAS contratados por la paraestatal, pues si se considera que los dos activos fundamentales de PEMEX, *las reservas petroleras* de la paraestatal, y la *producción de petróleo* de Pemex decrecieron, entonces resultaría extraño el crecimiento desproporcionado de la deuda PEMEX-PIDIREGAS.

Una gran ventana de oportunidad para la fiscalización superior, tiene que ver con el análisis del conjunto de revisiones practicadas por la ASF a la deuda pública en los tres órdenes de gobierno. De la valiosa información proporcionada por la ASF, de sus observaciones y de sus recomendaciones emitidas al sector financiero, se concluye que es factible crear sobre la base de esos documentos, *una propuesta de la más alta relevancia para el país*, no sólo para el control de la deuda federal, estatal y municipal, sino para mejorar la rendición de cuentas sobre el manejo financiero de las tesorerías públicas, bajo la expectativa de diseñar un mecanismo institucional de control estricto, que sirva como un insumo valioso para la *Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)*.

Por otra parte, en su fiscalización al sector financiero, en el ámbito *de la política hacendaria para la competitividad*, la ASF realizó una amplia evaluación a la gestión de las finanzas públicas, destacando la falta de información pormenorizada omitida por el gobierno en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal sobre temas relevantes de las finanzas públicas, en las que identificó que persiste la opacidad y discrecionalidad del gobierno, en materia de subejercicios no subsanados; en las adecuaciones presupuestarias operadas al gusto de la SHCP sin rendición de cuentas; en el manejo de las subestimaciones presupuestarias del gobierno respecto de los ingresos por aprovechamientos, para tratarlos después como ingresos excedentes, cuyo destino no se reportó en su totalidad; en las reasignaciones del gasto público a través del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas; y en la no evaluación de los gastos fiscales respecto de los objetivos planeados para ofrecer los estímulos fiscales correspondientes.

Una sección del informe sobre finanzas públicas, fue dedicada al tema de la evaluación del desempeño de programas presupuestarios, y un resultado relevante a considerar para propuestas de reformas, tiene que ver con el hecho de que la información sobre los resultados del desempeño de los programas, tiene una influencia marginal en la decisión de asignación del presupuesto a cargo del legislador.

Al respecto, es importante señalar, que la fiscalización tanto en su marco legal como en su marco operativo, debe enfocar sus esfuerzos a mejorar este aspecto central, que tiene que ver con la mejora de la efectividad del gobierno para beneficio de la población.

En el ámbito del desempeño económico, la ASF resalta en la auditoría sobre finanzas públicas, la existencia de un déficit acumulado de empleo de 1.5 millones de plazas laborales para el periodo 2007-2011, y con ese señalamiento abre una oportunidad para la fiscalización superior, por la aprobación de la reforma laboral, por parte del Legislativo (en la que se supone que reducirá dicho déficit de empleo) para que la ASF inicie de manera sistemática la evaluación de los impactos de iniciativas legislativas de gran alcance, como la contenida en esta política pública, que para su instrumentación legal el año pasado contó con el apoyo del legislador.

Si la ASF avalúa los impactos de la reforma laboral, debe revisar los mecanismos más apropiados utilizados por el gobierno y los programas correspondientes para mejorar la calidad laboral que anhelan los mexicanos, en la expectativa de que los hallazgos encontrados sirvan para perfeccionar la política pública laboral y su marco legal, ambos orientados a mejorar la calidad de la oferta de trabajo.

Una reforma laboral de fondo, debe incrementar la participación de la masa salarial en el PIB, que a la fecha es menor al 30%, y el legislador como ente de control constitucional del gasto público, debe impulsar una política laboral de corto, mediano y largo plazo, y los programas gubernamentales apropiados destinados a elevar la participación de la masa laboral en el PIB, acorde con el nivel que tienen la mayoría de los países de la OCDE, por ejemplo, al nivel de la participación de la masa salarial de Australia cuyos trabajadores participan con el 55% del PIB (antes de la crisis financiera participaban con el 59% del PIB).

Sin una elevación de la participación salarial en el PIB como corresponde a un país de la OCDE, México crecerá indefinidamente a un ritmo menor que su actual PIB potencial que de acuerdo a lo que constató la ASF es del 6%, dado que no existirá el tamaño suficiente del mercado interno que apoye una expansión económica sostenida. Una masa salarial que recibe menos del 30% del PIB, no puede sostener tasas de crecimiento duraderas elevadas, por el achicamiento del mercado doméstico.

Adicionalmente, si no mejora la participación de la masa salarial en el PIB, la inversión extranjera directa, que el gobierno actual pretende recuperar y elevar, se enfocará a lo más a proyectos de inversión orientados a la maquila o a una variante de la misma, sin que se

derramen los beneficios de empleo a la población de México, sino que estos vayan a beneficiar principalmente a la población de otros países.

En una visión más amplia, la ASF en el corto-mediano plazo, pueda emitir de manera sistemática para el Congreso, opiniones técnicas sobre los efectos de las más importantes iniciativas legislativas, que la Cámara de Diputados y el Senado promuevan, y en especial *sobre los riesgos de las mismas*, a efecto de que no se vea limitada a señalar únicamente los resultados a posteriori de las iniciativas legislativas, que amparan políticas públicas específicas, sin una mayor incidencia.

La ASF señaló en su informe el limitado impacto en los ingresos fiscales de la reforma tributaria de la anterior administración, reforma que fue avalada por el Congreso. La ASF determinó también que el impacto de las reformas y modificaciones fiscales que se efectuaron en el periodo 2007-2011 no garantiza la suficiencia de las fuentes de ingreso.

Si no se encuentra un mecanismo fiscalizador que determine *los riesgos de las iniciativas legislativa relevantes* (que tengan como propósito original lograr impactos positivos y potentes para el progreso económico de México) no podrá evitar que puedan ser limitadas dichas iniciativas, con la alta probabilidad de que sus propósitos originales no se cumplan, tal y como sucedió con la reforma tributaria denominada *“por los que menos tienen”*. Esta reflexión constituye otra ventana de oportunidad para la ASF.

En el manejo de la gestión financiera se registraron hallazgos relevantes que traducidos a recomendaciones pueden mejorar la efectividad del gobierno al reducir la opacidad y discrecionalidad del gasto detectadas en la práctica gubernamental. Así, en materia de asignación de los derechos no petroleros, la ASF detectó que se triplicaron los artículos de las leyes (que norman estos derechos) y que refieren un destino específico de la recaudación de los mismos, limitándose la facultad exclusiva que tiene la Cámara de Diputados de asignar el gasto e, implícitamente, otorgándole un mayor ámbito de decisión a la SHCP, por casi la mitad de esos ingresos.

Sobre la base de los hallazgos de la ASF será importante que el legislador valore dos acciones fundamentales, que le incrementen su capacidad y efectividad del control constitucional del gasto: a) que se reduzcan en los ordenamientos legales correspondientes, las disposiciones que determinan destinos de ingresos excedentes, y b) que al aprobar la Ley de Ingresos de la Federación de 2014, se estimen de manera objetiva los ingresos por aprovechamientos, que habitualmente se subestiman, con lo que potencia la magnitud de los ingresos excedentes⁶. Para ello, será importante que la ASF apoye con la información estadística (y su opinión técnica) sobre la calidad de las estimaciones de ingresos por parte de la SHCP.

⁶ Cabe recordar que si un ingreso por aprovechamientos del gobierno es mayor que su estimado en la Ley de Ingresos de la Federación, la diferencia constituye un ingreso excedente, que puede ejercer la SHCP de manera discrecional.

La revisión particular a los estímulos fiscales *de los sectores de servicios educativos, de salud y de actividades de gobierno*, realizada por la ASF proporciona un área de oportunidad de la fiscalización. El hallazgo de la ASF según el cual, existe una alta concentración excesiva de los beneficiarios de este tipo de estímulo, da pauta para realizar nuevas investigaciones, que permitan incrementar los beneficios de los estímulos a capas más amplias de la población.

Sobre la base del hallazgo de la ASF de que el ejecutor de este programa no cuantificó los impactos económicos de los estímulos, es de hacer notar que son urgente acciones para que se realicen las mediciones de los impactos económicos de los estímulos fiscales, para que la política de estímulos, esté sustentada con el rigor debido, y se mejoren sus beneficios para la población objeto del estímulo. Este procedimiento, racionaliza la magnitud del gasto fiscal y eventualmente mejora la calidad de los estímulos fiscales.

Por otro lado, cabe comentar que en el Informe de la ASF, prosiguieron los análisis de programas gubernamentales relacionados con la aplicación del gasto público para enfrentar contingencias por desastres naturales y, de nueva cuenta, se reiteraron las observaciones emitidas por la ASF en otros años y en otros informes para procesos similares en la ejecución del gasto, tales como recursos aplicados a destiempo, gasto ejercido en obras no realizadas, no justificación del gasto, falta de coordinación entre las instituciones que atienden a las contingencias y de las instituciones encargadas de su aplicación.

Como demostración de la mayor versatilidad de la ASF evidenciada en este informe en la indagación de esquemas financieros asociados con programas de contingencia, está como ejemplo, la auditoría al *“Fideicomiso Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas” en el que SEGOB-SHCP-BANOBRAS*, en lugar de utilizar los recursos asignados por la Cámara de Diputados por 4 mil 500 millones de pesos *para enfrentar los daños de los huracanes Alex y Karl* en 18 entidades federativas (posibles beneficiarias), utilizaron recursos provenientes de un esquema financiero de potenciación de recursos bajo el programa de BANOBRAS denominado bono cupón cero. La ASF reveló que un recurso directo para contingencias naturales aprobado por la Cámara de Diputados, se convirtió en un crédito no sólo irregular, sino oneroso.

En materia de Ingresos, destaca en este informe de la ASF, la revisión al desempeño de la política de ingresos, en la que reitera el órgano de fiscalización superior, la insuficiencia de ingresos tributarios para financiar el gasto público, al mostrar que en 2007, los ingresos lograron financiar el 100% del gasto público, mientras que para el 2011 sólo financiaron el 90.2%. Se constata en este informe, el estancamiento o retroceso de la recaudación obtenida por los impuestos asociados con la reforma fiscal *“Por los que menos tienen”*, y el incumplimiento de la meta establecida para el IETU en el PRONAFIDE. Esta revisión al desempeño que la ASF practicó a la SHCP, puede ser vista como complementaria a la fiscalización practicada al SAT para evaluar el desempeño de la administración tributaria a cargo de esa dependencia.

De un análisis de esta auditoría, se infieren las razones por las que México, ocupa el último lugar en recaudación tributaria entre los países de la OCDE: (1) el inusualmente elevado nivel de

devoluciones y compensaciones tributarias por 755 mil 432.6 millones de pesos en 2011 (2) la identificación de 359 mil 697 contribuyentes con perfiles de alto riesgo de los ejercicios fiscales 2009 y 2010, que podrían estar ligados a elusiones tributarias y a delitos mayores y (3) la baja capacidad de recuperación del SAT en materia de créditos fiscales, que para 2011 representó apenas el 2.9% del saldo total de créditos fiscales acumulados, y (4) el fuerte impacto de que para 2011 representaron el 13.9% del total recaudado. La ASF constató que únicamente el 2.4% del número de trámites de devoluciones solicitados y realizados por el SAT, terminó con la devolución a Grandes Contribuyentes por 219 mil 161.1 millones de pesos, correspondiéndole además el 77% de las devoluciones efectuadas por el SAT en 2011.

4.2 *Enfoque de la Fiscalización en el ámbito del Impulso a la Creación de un Sistema Financiero Eficiente*

En el Informe del resultado se identifica que la fiscalización superior abordó temas relacionados con la evaluación de políticas y programas para incrementar la participación de los agentes no privados en el sistema financiero más allá del ámbito regulatorio, destacando la revisión al programa de CETESDIRECTO, y diversas revisiones practicadas a programas de la banca de desarrollo, especialmente a la Financiera Rural y a Bancomext.

El Programa de CETESDIRECTO busca mejorar las condiciones de acceso y oferta de servicios financieros para familias de ingresos medios y bajos, lo que representa una alternativa de inversión para los pequeños y medianos ahorradores, e incentiva una mayor competencia en el sector financiero y mitiga la percepción de que la inversión de títulos gubernamentales es sólo factible para los inversionistas que cuentan con montos importantes de capital. El resultado de la revisión practicada por la ASF fue la de constatar un modesto avance del Programa CETESDIRECTO del 1.1% con 8 mil 611 contratos, respecto de su meta de inversionistas de largo plazo, con fecha de corte al 31 de diciembre de 2011.

De las revisiones a la Financiera Rural destacan las auditorías al *Otorgamiento de Créditos por conducto de Empresas de Intermediación Financiera*, y la de *Programas de Apoyo de la Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural*. En la primera auditoría, aunque con dictamen limpio emitido por la ASF, se señaló como hecho relevante, el encarecimiento del crédito por parte de las Empresas de Intermediación Financiera (EIF), que se fondean con recursos de la banca de desarrollo. En la segunda auditoría destaca el dictamen negativo emitido por la ASF, al corroborar que siguen empresas con dificultades, beneficiándose de los apoyos de Financiera Rural.

Se considera importante, dada la baja penetración crediticia al sector rural de la banca pública existente, que en una ulterior revisión de la ASF se precise si los dos problemas mencionados son estructurales o contingentes.

Caso especial es BANOBRAS, cuya finalidad es promover financieramente el desarrollo de la infraestructura del país. A esta institución se le practicaron varias revisiones, resaltando por su relevancia, la auditoría al desempeño a proyectos de infraestructura. El dato duro de esta revisión, es que para el periodo 2008-2011 –señala la ASF–, el FONADIN sólo apoyó 25 proyectos (32.9% de los asignados en el Programa Nacional de Infraestructura) con recursos aportados por 13 mil 459.5 millones de pesos que significaron apenas el 8.8% de los recursos asignados en el Programa Nacional de Infraestructura. Este resultado tiene que ver con la baja rendición de cuentas que rodea al FONADIN, un fideicomiso no regulado por la Ley de Entidades Paraestatales.

En relación al tema central que enfrenta el estado para garantizar la democratización del sistema financiero es relevante el tema de que pueda brindar una protección efectiva al usuario de servicios financieros. Es de tal importancia este tema, que en las reformas financieras estructurales instrumentadas después de la crisis de 2007-2009 en los países avanzados, particularmente en los Estados Unidos y Canadá, se volvió al tema de la protección al usuario de servicios financieros. En Estados Unidos se creó la Oficina de Protección al Consumidor de Servicios Financieros, y se perfeccionó la ley en Canadá.

En México, el equivalente es la CONDUSEF, que en el 2011 no fue fiscalizada por la ASF. En este sentido es indudable que la fiscalización en estos temas se torna imperativa a fin de eliminar tres restricciones legales y operativas que tiene la CONDUSEF y que limitan su alcance como una verdadera Oficina de Protección del Consumidor: a) Carece de la atribución para actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios financieros, b) Carece de atribuciones de vigilancia de visitas de inspección a los intermediarios financieros, y c) si bien la CONDUSEF cuenta con autonomía técnica, tiene una 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. La CONDUSEF en su diseño actual depende del Poder Ejecutivo.

Para el cumplimiento del objetivo establecido en el PND 2007-2012 y ratificado por el PRONAFIDE de regular y supervisar de manera sólida y con capacidad preventiva y reactiva a fin de evitar nuevas crisis, la ASF fiscalizó a los reguladores mediante revisiones de carácter horizontal, en dos ámbitos: por un lado, fiscalizando la regulación de los intermediarios financieros no bancarios (SOFOL, Casas de Cambio y Uniones de Crédito) y, por otro, fiscalizando la gestión de riesgos en la economía y de algunos intermediarios financieros.

En ambos casos, se practicaron auditorías horizontales al desempeño y, en lo general, los dictámenes emitidos por la ASF fueron limpios, para la SHCP, CNBV, CNSF y BANXICO. En estas revisiones, sin embargo, no se encuentran hallazgos sobre tres fallas de regulación que requieren de un análisis comparativo de carácter histórico más profundo:

- La primera tiene que ver con la falla que los reguladores mexicanos no advirtieron la crisis de las SOFOLES-SOFOMES de 2009, en la que estos intermediarios, financiaron activos de largo plazo (créditos hipotecarios) con instrumentos de corto plazo (emisiones bursátiles por lo general), crisis que significó, por otra parte, la necesidad de realizar rescates financieros a través de la SHF, por lo cual, esta institución perdió capital y tuvo que ser recapitalizada con recursos gubernamentales por 800 millones de pesos, provenientes de las figuras de fideicomisos no sujetos a regulación paraestatal.
- La segunda falla de los reguladores mexicanos, tiene que ver con la crisis de los derivados en el mercado de las coberturas cambiarias, que generó quebrantos significativos en los corporativos mexicanos entre 2008 y 2009, y del cual falta una investigación transparente, y la rendición de cuentas de los responsables.
- La tercera falla radica en la falta de avances en materia de supervisión consolidada, hecho que reconoció el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero de México (CESF) en su último informe. El distintivo de una arquitectura moderna de regulación financiera, es la de tener una sólida supervisión consolidada, para exigir requerimientos de capital de manera consolidada a bancos y subsidiarias de grupos financieros que otorgan crédito. Actualmente, esta falta de regulación implica que los bancos o grupos financieros que tienen Sofoles reguladas hayan *generado escisiones en estas últimas para aprovechar, que no hay requerimientos de capital consolidados*, sin que hubiere a la fecha una reacción enérgica de los reguladores mexicanos.

En ese sentido, sobre la base de la información de la ASF y diversos análisis, resulta necesaria una iniciativa legislativa, para poner un plazo perentorio a los supervisores y reguladores financieros de México para que instrumenten la supervisión consolidada, acorde a la experiencia internacional. Especialmente, que se realicen acciones para incorporar en la regulación consolidada a Grupos Económicos no financieros que efectúan operaciones de intermediación financiera, y que actualmente quedan fuera de control, facilitando el arbitraje regulatorio y el crédito depredatorio.

Existen grupos que actualmente quedan fuera de la supervisión consolidada, ejemplos como Liverpool, Coppel y otros son conocidos. Con el avance de este tipo de supervisión, se amortiguarían los conflictos de interés entre grupos económicos y sus partes financieras. Cabe señalar que algunos Intermediarios Financieros (o Grupos Financieros) son controlados por Grupos Económicos no Financieros en los que los grupos de control no están sujetos a regulación.

Otra debilidad regulatoria del sistema de supervisión nacional es que no ha habido a la fecha, intentos de considerar una regulación financiera más que por funciones, por productos, a efecto de impedir el arbitraje regulatorio en perjuicio del usuario de servicios financieros: una regulación a tarjetas de crédito, al crédito hipotecario etcétera. Con una regulación tradicional

los reguladores no alcanzan a proteger de los abusos crediticios y de la venta de productos y servicios financieros en condiciones ventajosas para las instituciones no financieras.

Por otro lado, del análisis al Informe de la ASF, destaca la auditoría practicada a la gestión de las reservas internacionales a cargo de BANXICO, por su importancia estratégica para la política financiera del gobierno en los años recientes.

Mención especial merece la auditoría practicada en materia de combate a la corrupción, una auditoría al desempeño con dictamen negativo debido a que la SHCP no cumplió con el objetivo de coordinación de las acciones del combate a la corrupción, establecidas en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC) 2008-2012, ni cumplió con la atención de los compromisos contraídos de las convenciones internacionales anticorrupción.

La ASF constató que para 2011, la SHCP no dispuso de mecanismos de colaboración con la Secretaría de la Función Pública para desarrollar estrategias coordinadas de inteligencia e investigación para el combate a la corrupción.

Sobre el particular, la ASF podría considerar dos vertientes de la corrupción: la corrupción ordinaria o convencional, cometida por muchos, y la corrupción sistémica (fraude controlado, crimen de cuello blanco, captura regulatoria, materialización de intereses contingentes etcétera). Investigaciones reconocidas sobre corrupción señalan que la corrupción sistémica es por mucho, la más grave por sus impactos y consecuencias sociales.

Destaca el énfasis de la fiscalización practicada por la ASF, en temas relevantes de gestión financiera, como los rescates bancarios y financieros, los procesos de liquidación, que representan elevados costos fiscales, que revelan que aún no hay acciones de supervisión y regulación preventivas de calidad, como lo ejemplifica la crisis de los derivados del peso de 2008 y 2009, que puso en riesgo la estabilidad financiera del país.

En el trabajo de revisión de la ASF destaca la fiscalización a los entes en proceso de liquidación; la revisión horizontal a la LyFC, particularmente, la revisión al SAEB en la que se determinó que la institución no cumplió con el total de las acciones previstas en el Plan Estratégico correspondiente a la liquidación de LyFC durante el ejercicio fiscal de 2011.

En el trabajo de revisión de la liquidación de Banrural, persistieron las mismas observaciones de otros informes, que han generado procesos largos de liquidación, recuperación lenta de cartera y desvíos de los plazos para la liquidación de dichas instituciones. La ASF determinó que el costo financiero de la liquidación del Sistema BANRURAL ascendió a 39 mil 380.8 millones de pesos.

En relación al proceso de liquidación de FERRONALES, la ASF se abstuvo de emitir una opinión debido a que el SAE no contó con el Plan de Liquidación de FERRONALES para poder

identificar los objetivos y las acciones, así como el tiempo de ejecución del proceso de liquidación del organismo.

Frente a estos hechos, es indudable que la fiscalización debe evaluar los procesos que han retardado las fechas de liquidación de las entidades financieras y no financieras, y de los activos públicos, y determinar los cambios que deben realizarse en la normatividad y en la práctica, para que el sistema financiero pueda procesar con eficiencia y éxito la salida de instituciones financieras y corporativos públicos y privados en dificultades con bajos costos.

El la identificación de áreas de oportunidad para la fiscalización superior puede señalarse la necesidad de revisar la política del gobierno en materia de regulación para disminuir la concentración de mercado, que en México es muy elevada en cada segmento de la intermediación financiera.

Asimismo, evaluar *la política de incentivos regulatorios del gobierno* orientada a impulsar el negocio bancario y financiero desde la perspectiva del crédito y no desde la perspectiva del modelo de negocios al consumo. Desde hace años, quizá décadas, existe una baja intermediación crediticia al sector financiero no privado desde una comparativa internacional, y un preocupante abandono de la intermediación del sector financiero privado hacia el sector rural.

De manera complementaria, sería oportuno considerar la evaluación de la política de incentivos para la intermediación financiera no bancaria. También, no es reciente que, existe una baja participación de las empresas medianas y pequeñas en el financiamiento bursátil, la participación de las SOFOLES, SOFOMES, casas de cambio, empresas de factoraje, almacenadoras, y arrendadoras en el financiamiento empresarial es muy pequeña.

La intermediación de la banca de desarrollo, era en 2001 de 3.3% del PIB, en 2011 de 1.8%; las SOFOLES llegaron a una intermediación de 20.9% del PIB en 2005, y para 2011 fue de sólo 0.37%, la suma de intermediación de arrendadoras, empresas de factoraje, almacenadoras de crédito, Uniones de crédito, SOCAPS y SOFIPOS apenas llega al 1% del PIB.

La Intermediación financiera y crediticia del FOVISSSTE apenas significa el 0.97% del PIB, de ahí la importancia de una evaluación al desempeño de FOVISSSTE, que permita aclarar su estancamiento.

Asimismo, en el caso del INFONAVIT, será importante impulsar acciones por distintas vías, para transparentar la calidad de su crédito y los esquemas que adopta para reestructurar créditos.

4.3 Enfoque de la Fiscalización en el ámbito del Impulso a la Consolidación del Sistema Nacional de Pensiones

En 2009, la Unidad de Evaluación y Control señaló que el tema de pensiones había estado ausente del trabajo de fiscalización de la ASF. Sin embargo, para 2010 la ASF realizó una revisión sistemática al sistema nacional de pensiones, en la que además de efectuar un diagnóstico integral, tocó entre otros, el tema de la portabilidad de las pensiones. Asimismo, destacaron en ese informe las revisiones horizontales practicadas a distintas instituciones en el tema de los pagos a jubilaciones y pensiones.

Para 2011, la ASF mantuvo la cobertura de fiscalización al sistema de pensiones, a través de tres revisiones al sector hacendario: una al Fideicomiso fondo de Pensiones y Primas de Antigüedad de NAFIN, una al Fideicomiso Plan de Pensiones de los Jubilados de Banobras, y una a los pagos por las Obligaciones de la Ley del ISSSTE.

Las revisiones a NAFIN y BANOBRAS, generaron sendos dictámenes limpios. En ambos casos, las entidades fiscalizadas cumplieron con la normativa, y el fondo de pensiones respectivo tenía amplia suficiencia financiera para cumplir con el pago de los pensionados.

La revisión practicada a la SHCP, por los Pagos por las Obligaciones de la Ley del ISSSTE, se realizó en el contexto de una revisión horizontal, que destaca la estimación del efecto total del costo de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE (2.4% del PIB) de 2008, con una deuda de 302 mil 143.4 millones de pesos, emitida en ese año.

Cabe señalar, que de un total de 2.1 millones de servidores públicos, los trabajadores que eligieron el nuevo régimen de cuentas individuales fueron solamente 294 mil 736, es decir, el 14.2% del total.

4.4 El enfoque horizontal practicado por la ASF en 2011

En ejercicios de revisión de años anteriores, la ASF comenzó a realizar auditorías horizontales, a través de las cuales un programa es fiscalizado, evaluando a distintas entidades con responsabilidades de tramos específicos del mismo programa. Una evaluación horizontal pretende examinar de manera multidimensional la consistencia de la aplicación de programas gubernamentales relevantes.

La ASF mantuvo esta importante práctica en su fiscalización al sector financiero en 2011, como se puede apreciar en la tabla de la página siguiente. Vale la pena señalar que sería muy ilustrativo que la ASF realizara separatas en forma de documentos ejecutivos sobre las auditorías horizontales, presentando una evaluación de la calidad integral del programa ejecutado, y de las modificaciones estructurales que tendrían que realizarse para mejorar la calidad del gasto ejercido a través del programa revisado.

REVISIONES REALIZADAS POR LA ASF CON MOTIVO DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2011

AUDITORIAS HORIZONTALES	ENTIDAD
Liquidación de Luz y Fuerza del Centro	Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAEB), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Energía (SE), Comisión Federal de Electricidad (CFE),
Ingresos y Egresos	Talleres Gráficos de México, Servicio Geológico Mexicano, Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
Combate a la Corrupción	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Procuraduría General de la República (PGR)
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), Banco de México
Pagos por las Obligaciones de la Ley del ISSSTE	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
Subsidios al Consumo de Energía Eléctrica	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comisión Federal de Electricidad (CFE)
Subsidios al Gas LP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comisión Reguladora de Energía, Pemex Gas y Petroquímica Básica
Subsidios a la Gasolina y Diesel	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Pemex Refinación
Préstamo para el Proyecto del Sistema de Protección Social en Salud	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Nacional Financiera, S.N.C.
Préstamo para el Programa en Apoyo a la Agenda de Cambio Climático de México, Tercera Operación	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Nacional Financiera, S.N.C.
Regulación y Supervisión de Casas de Cambio	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Banco de México
Regulación y Supervisión de SOFOLES y SOFOMES	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Banco de México
Regulación y Supervisión de Uniones de Crédito	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

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

5. Resultados de Auditorías Relevantes

La presentación de los resultados de auditorías relevantes en el sector hacendario se estructuró en 4 secciones, bajo la siguiente guía temática:⁷

I. *Política hacendaria para la competitividad*

- Grupo temático A: Finanzas públicas y política pública de deuda*
- Grupo temático B: Temas particulares de finanzas públicas*
- Grupo temático C: Deuda pública*
- Grupo temático D: Calidad de la gestión financiera de la SHCP*
- Grupo temático E: Eficiencia en la aplicación de recursos*
- Grupo temático F: Manejo de los subejercicios y gestión del Gasto*
- Grupo temático G: Recaudación tributaria*

II. *Sistema financiero eficiente*

- Grupo temático H: Mejora de la calidad del marco institucional*
- Grupo temático I: Administración de riesgos*
- Grupo temático J: Gestión de crisis financieras: Rescate bancario, Rescate de intermediarios financieros no bancarios, y liquidación de Instituciones*
- Grupo temático K: Contribución de la banca de desarrollo al crecimiento económico*
- Grupo temático L: Regulación y supervisión de SOFOLES y SOFOMES, Casas de Cambio y Uniones de Crédito*

III. *Consolidación del sistema nacional de pensiones*

IV. *Fiscalización al Banco de México*

A continuación, se enuncian y comentan los resultados de auditorías relevantes bajo la estructura temática referida:

⁷ La división de los tres primeros bloques temáticos (I, II y III) son consistentes con los tres grandes objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en materia de política financiera y con el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (PRONAFIDE) 2008-2012.

5.1 Auditorías Vinculadas con la Política Hacendaria para la Competitividad

5.1.1 Finanzas Públicas y Política Pública de Deuda

— *Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Resultados de la gestión financiera del Sector Público Presupuestario. Auditoría especial con dictamen con salvedad.*

- *Desempeño económico*

Persistió la incertidumbre en 2011 por la crisis financiera internacional, debilitando el repunte económico experimentado por México en 2010. El PIB mundial se desaceleró al pasar de un crecimiento real de 5.3% en 2010 a 3.9% en 2011. Las economías avanzadas moderaron su recuperación, de 3.2% en 2010 a 1.6% en 2011. Las economías emergentes moderaron su tasa de crecimiento real aunque siguió siendo alto su crecimiento, pasando de 7.5% a 6.2% en el periodo. Estados Unidos, el principal socio comercial de México, pasó de una tasa de crecimiento de 2.4% en 2010 a 1.8% en 2011.

El vínculo internacional, principal factor adverso de la desaceleración económica de México. Los fuertes problemas financieros de Europa y la moderación en el crecimiento económico de Estados Unidos, fueron factores que determinaron la moderación del crecimiento del PIB de México durante 2011. La tasa de crecimiento de las exportaciones manufactureras mexicanas, influenciada por la desaceleración de Estados Unidos, bajó de 29.5% en 2010 a 13.4% en 2011.

Crecimiento asimétrico sectorial de México en favor del sector financiero y en contra del sector real de la economía. Durante el sexenio recién concluido, el sector más favorecido fue el financiero, que obtuvo tasas de crecimiento de dos dígitos, con un promedio anual de 9.4% para el periodo 2007-2011, lo que contrasta con el crecimiento de la economía de 1.6%, y con el crecimiento del sector manufacturero con 1.2%.

DINAMISMO ECONÓMICO DEL SECTOR FINANCIERO VERSUS EL CRECIMIENTO MODERADO DE MEXICO, 2006-2011 (variación % anual real)							
Sector	2006	2007	2008	2009	2010	2011	PROMEDIO 2007-2011
Crecimiento del PIB total	5.2	3.3	1.2	-6.0	5.5	3.9	1.6
Manufactura	5.9	1.7	-0.7	-9.9	9.9	5.2	1.2
Financieros y de seguros	16.3	13.9	12.8	1.7	13.1	5.4	9.4

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la auditoría 11-0-06100-06-0137 del IRFSCP 2011, ASF.

Brecha distante del PIB obtenido versus el PIB potencial de la economía mexicana. El PIB potencial determinado fue de 6%, superior al crecimiento real del PIB de 3.9% obtenido en 2011. Lo anterior indica que la economía mexicana se encuentra en un proceso de convergencia hacia la estabilidad con estancamiento.

Deterioro de las condiciones del mercado laboral. Entre 2007 y 2010, la tasa de ocupación se redujo de 96.3 a 94.8%. Para el mismo periodo, la tasa de desocupación se incrementó de 3.7% a 5.2%; la tasa de subocupación de 7.2% a 8.6%, y la tasa de informalidad de 27 a 28.8%.

Déficit de empleo respecto de la meta establecida. Para el periodo 2007-2011, el PRONAFIDE estableció una meta de empleo acumulado de 3.1 millones de plazas laborales. Sin embargo, las plazas creadas en ese periodo fueron 1.6 millones con lo que se observó un déficit de empleo de 1.5 millones de plazas, alcanzando un 51.8% en el cumplimiento de la meta.

Insuficiente recuperación del salario real. En 2011, el salario real presentó una mejoría de 0.3%, recuperación insuficiente dado que para el periodo 2007-2011, se registró una caída del salario real de 3%, en un contexto en el que México registra una de las más bajas participaciones de la masa salarial sobre PIB entre los países de la OCDE, por debajo del 30%, que contrasta con el 55% que obtienen los trabajadores de Australia.

Impacto negativo del deterioro laboral sobre el crecimiento económico. En el periodo 2007-2011, sobre todo a partir de la crisis económica de 2009 que afectó negativamente al mercado laboral, se presentó un incremento del número de personas que trabajan y que su ingreso resulta insuficiente para cubrir la canasta alimentaria, lo cual se refleja en un mayor valor del Índice de la Tendencia Laboral de Pobreza (ITLP) que pasó de 1.00 unidades en 2007 a 1.19 unidades en 2011, por lo que las condiciones de pobreza de corto plazo en su componente de ingresos se deterioraron. Este resultado afecta el tamaño del mercado interno y, por ende, el crecimiento económico del país.

Ajuste de la política monetaria por Banxico. La política monetaria de objetivos inflacionarios flexibles conocida como *Inflation Targeting (IT)*, permite a un Banco Central desviarse *temporalmente* del objetivo inflacionario si hay condiciones cíclicas adversas, y una vez renormalizadas, reanudar la meta inflacionaria. En 2007 y 2009, ante la crisis financiera internacional, la mayoría de los bancos centrales pusieron su atención en coadyuvar a revertir la recesión económica, para lo cual realizaron dos acciones: a) reducir la tasa de fondo de corto plazo, y b) incrementar el tamaño de su hoja de balance mediante fuertes adquisiciones de bonos y títulos financieros, inyectando liquidez a los mercados para disminuir la incertidumbre e intentar modificar, reestructurando la composición de su hoja de balance, las primas de riesgo de los bonos de largo plazo. Esta última acción de los bancos centrales es conocida como política de facilidades crediticias o *Quantitative Easing (QE)*.

En el lapso mencionado, Banxico no realizó este tipo de acciones; en su lugar, realizó ajustes en sentido contrario, primero elevando la Tasa de Interés Interbancaria a 1 día, y la tasa de referencia, de 7.0% a niveles de 8.25%. Este fue un factor (entre otros) que hizo que la economía mexicana en 2009 experimentara una caída del PIB de 6.0%. Posteriormente, BANXICO corrigió en la medida en que bancos centrales conservadores, aplicaron una política monetaria flexible, conforme la recesión avanzaba. En este contexto amplio,

(tardíamente) BANXICO disminuyó la tasa de interés de su fondeo a 4.5%, nivel que a la fecha permanece.

Claroscuros de la balanza de pagos. En 2011, el déficit comercial registró un incremento sustancial, al pasar de 4 mil 456 millones de dólares a 11 mil 073.2 millones de dólares. Este déficit se financió con el alto nivel de los flujos de inversión extranjera. La cuenta financiera se mantuvo alta en 41 mil 703 millones de dólares. Sin embargo, se advierten riesgos relevantes. Por un lado, la inversión extranjera directa fue de 20 mil 356.9 millones de dólares, monto considerablemente menor a los 31 mil 785.2 que tuvo en 2007. Por otro lado, la inversión en cartera sumó 41 mil 743.6 millones de pesos. La tendencia a la baja de la inversión extranjera directa, con una alta dependencia de la inversión en cartera con el nivel de déficit al alza, podrían significar riesgos de insolvencia para México frente a sus compromisos.

Para hacer frente a este riesgo, se ha seguido una política de acumulación de reservas internacionales que a 2011 registró un monto de 149 mil 208.7 millones de dólares, un aumento de 23.7% respecto a 2010 y de 95.5% en relación a 2007.

- *Balance Presupuestario e Ingresos Públicos*

Deterioro de los balances público y presupuestario sin inversión de Pemex. En 2011, el balance del sector público registró un déficit de 86 mil 197.5 millones de pesos, y el déficit presupuestario fue 90 mil 149.2 millones de pesos, aproximadamente 0.6% del PIB. Ambos déficit superaron la meta establecida de 70 mil 176.2 millones de pesos.

Resultados contrastantes en los balances presupuestario con inversión de Pemex. En 2011, el balance público, con inversión de PEMEX, alcanzó un déficit de 353 mil 458.1 millones de pesos, inferior en 0.9% al aprobado de 356 mil 514.1 millones de pesos. Por otro lado, en lo que corresponde al balance presupuestario con inversión de PEMEX, resultó en un déficit de 357 mil 409.8 millones de pesos, superior en 0.3% al aprobado.

Incremento de los ingresos ordinarios del sector público presupuestario. En 2011 los ingresos ordinarios del sector público presupuestario representaron el 22.8% del PIB, proporción superior en 1.3 puntos porcentuales a lo aprobado (21.5%) y en 0.2 puntos porcentuales a lo obtenido en 2010 (22.6%).

Evolución favorable de los ingresos petroleros no obstante la tendencia a la baja de la producción petrolera. Los ingresos petroleros del Gobierno Federal ascendieron a 706 mil 646.8 millones de pesos, superior en 14.2% en relación con lo aprobado y en 14.0% real respecto de 2010.

IEPS petrolero negativo. El aumento de los ingresos petroleros fue contrarrestado por la recaudación negativa del IEPS gasolinas y diesel que ascendió a 145 mil 679.1 millones de pesos.

Claroscuros del desempeño de los ingresos tributarios en el 2011 por atípicas devoluciones tributarias. Los ingresos tributarios del Gobierno Federal ascendieron a 1.4 billones de pesos, inferiores en 2.4% a la meta prevista, pero mayores en 3.7% real en comparación con el año previo. La disminución con lo programado se relaciona con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la suma del grupo renta (ISR, IETU, IMPAC e IDE), debido a los montos de devoluciones y compensaciones que fueron superiores en 11.7% y 22.6% en términos reales para el IVA y el grupo renta, respectivamente.

Limitado impacto en los ingresos fiscales de la reforma tributaria de la anterior administración. La ASF determinó que el impacto de las reformas y modificaciones fiscales que se efectuaron en el periodo 2007-2011, no garantiza la suficiencia de las fuentes de ingresos.

Evolución a la baja de la suficiencia de los ingresos del sector público. Los ingresos del sector público presupuestario, como proporción del PIB, en el periodo 2000-2006, se incrementaron 3.1 puntos porcentuales, mientras que en el periodo 2007-2011 sólo lo hicieron en 0.8 puntos porcentuales, lo que evidencia una baja en la suficiencia de los ingresos.

Crecimiento significativo de los ingresos excedentes. En 2011, se obtuvieron por concepto de ingreso excedentes 215 mil 738.5 millones de pesos de ingresos, que sobrepasaron los obtenidos en 2010 en 52 mil 257.6 millones de pesos.

Crecimiento sustancial de los gastos fiscales. En 2011, la ASF corroboró un presupuesto por concepto de gastos fiscales de 733 mil 276.4 millones de pesos de ingresos, mayores a los 582 mil 745.1 millones de pesos determinados para 2010, la diferencia fue de 150 mil 531.3 millones de pesos. En el periodo 2009-2011, los gastos fiscales tuvieron un crecimiento muy superior del que mostraron los ingresos tributarios no petroleros.

- *Gasto Público*

Continuó la tendencia general de un presupuesto público creciente. En 2011, el gasto neto total del sector público presupuestario (SPP) ascendió a 3.7 billones de pesos, monto superior en 6.3% (216 mil 861.3 millones de pesos) al presupuesto aprobado de 3.4 billones de pesos y en 3.3% real respecto de 2010.

Continuó subestimado el presupuesto aprobado al ISSSTE respecto del ejercido. El presupuesto ejercido por la Institución ascendió a 167 mil 360.6 millones de pesos, superior al presupuesto autorizado por el Congreso de 112 mil 548.4 millones de pesos. La diferencia fue de 54 mil 811.6 millones de pesos.

Elevadas adecuaciones presupuestarias a través del Ramo General 23 a fideicomisos, mandatos y otros análogos. Las adecuaciones presupuestarias en 2011 del ramo General 23 a los fideicomisos,

mandatos y análogos ascendieron a 70 mil 312.2 millones de pesos, partidas en las que la SHCP ejerce un presupuesto discrecional.

Discrepancias en las cifras de subejercicio SHCP-ASF. Para el período de cálculo disponible, enero-septiembre de 2011, la SHCP estimó un monto de subejercicio por 4 mil 372.2 millones de pesos, mientras que la ASF determinó un monto de 11 mil 284.0 millones de pesos.

Crecimientos reales a dos dígitos en el rubro de gasto pensionario en 2009-2011. Para 2011 el gasto de pensiones ascendió 388 mil 316.9 millones de pesos, con una tasa de crecimiento real que osciló entre un mínimo de 17.6% de la CFE a un máximo de 37.7% del gasto pensionario del gobierno Federal. Lo anterior, debido al número de pensionados y jubilados de las entidades que se incrementó en 265 mil 224 personas al pasar de 3.8 millones en el año 2009 a 4.1 millones en 2011.

Continuó en ascenso el gasto federalizado. Los recursos federales programables y no programables canalizados a las entidades federativas y municipios en 2011 ascendieron a 1.2 billones de pesos. Respecto del presupuesto original aprobado, el Gasto Federalizado ejercido fue mayor en 2.6% y en comparación con el monto ejercido en 2010 aumentó 3.5% real.

Evaluación de indicadores de desempeño de entidades federativas. Con respecto a los fondos municipales (FISM y FORTAMUN-DF), se reflejó una situación crítica en el reporte de indicadores, ya que de los 575 municipios que informaron en FISM, sólo 151 (26.3%), registraron los 6 indicadores definidos para este fondo; mientras que para el FORTAMUN-DF, de los 579 municipios que reportaron, 384 (66.3%), lo hicieron en los 3 indicadores establecidos en este fondo. A nivel nacional al considerar los 2,441 municipios, 658 (27.0%) cumplieron con su obligación y compromiso de rendir cuentas a la sociedad al informar sobre el avance en las metas de los indicadores de los fondos del Ramo General 33.

Impacto marginal del Sistema al Desempeño. Del análisis realizado del MSD, se observó que la información sobre los resultados del desempeño tiene una vinculación marginal y restringida con las decisiones de asignación del presupuesto.

- *Deuda Pública*

Incremento del saldo de la deuda pública bruta y neta del Sector Público Federal. En 2011, el saldo de la deuda bruta del SPF ascendió a 5.1 billones de pesos, monto superior en 630 mil 119.0 millones de pesos y en 8.3% en términos reales respecto del cierre de 2010. Como porcentaje del PIB, el saldo total se ubicó en 35.4%, mayor en 1.4 puntos porcentuales en relación con el observado en 2010 (34.0%).

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA COMO PORCENTAJE DEL PIB								
Tipo de Deuda	Deuda Bruta						Deuda neta	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2010	2011
Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público Presupuestario (SHRFSP) ^{1/}	30.2	29.3	33.4	36.7	36.8	38.0	n.d.	n.d.
Deuda del Sector Público Federal ^{2/}	22.5	22.6	26.8	34.7	34.0	35.4	32.2	33.8
Deuda del Sector Público Presupuestario ^{3/}	21.5	21.7	25.7	33.7	33.1	34.4	n.d.	n.d.
Deuda del Gobierno Federal ^{4/}	20.5	20.8	24.4	28.0	27.5	28.3	26.4	27.5

n.d. No disponible.

1/ Es el resultado de la suma de la deuda neta del sector público presupuestario y la deuda pública no presupuestaria (se incluyen pasivos contingentes).

2/ Comprende la deuda del Sector Público Presupuestario y las obligaciones de la banca de desarrollo.

3/ Comprende la deuda del Gobierno Federal, la del sector paraestatal o entidades de control presupuestario directo e indirecto.

4/ Comprende las obligaciones adquiridas por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial incluyendo la deuda de los entes autónomos.

Fuente. Elaborado por la UEC con datos de la auditoría 11-0-06100-06-0137 del IRFSCP 2011, ASF.

— SHCP. Evaluación de la Política Pública de Deuda

Acelerado crecimiento de la Deuda Pública del Gobierno Federal. Mientras que el PIB creció a una tasa promedio real de 1.5% en el periodo 2006-2011, la deuda pública bruta del Sector Público Federal creció a un ritmo de 11.0%. El saldo de la deuda se incrementó de 2.3 billones de pesos en el 2006 a 5.1 billones de pesos en el 2011.

Crecimiento del déficit de Intermediación Financiera de la banca de desarrollo y fondos de fomento el cual incide en el endeudamiento gubernamental. En el 2007, el déficit de intermediación financiera de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento fue de 35 mil 987 millones de pesos, para 2011 fue de 57 mil 227 millones de pesos.

Deterioro del déficit presupuestario (diferencia entre gasto neto e ingresos fiscales), que explica el crecimiento del saldo de la deuda. En 2007, el gobierno obtuvo un superávit presupuestario de 0.3%, para 2011 se convirtió en un déficit elevado de 10.4%.

Ciclicidad histórica de endeudamientos y desendeudamientos del sector público. A valores constantes de 2011, en 1970 el endeudamiento del gobierno fue de 0.8 billones de pesos, en 1982-1983 fue de 6.3 billones de pesos, en 1986-1987 fue de 9.2 billones de pesos, y para 2011 se ubica alrededor de 4.9 billones de pesos.

Acelerado crecimiento de la deuda integral (deuda directa y contingente) del sector público presupuestario. En 2006 la suma de deuda directa más la deuda contingente del Sector Público Federal significó 34.7% del PIB; para 2011 se había incrementado en 12.6 puntos porcentuales del PIB, alcanzando una participación de 47.3%. El monto de la deuda del Sector Público Federal, incluye Gobierno Federal, sector paraestatal y banca de desarrollo.

5.1.2 Temas específicos de finanzas públicas

— *SHCP. Política de Ingresos. Auditoría de desempeño con dictamen con salvedad.*

Incumplimiento del gobierno con meta de ingresos establecida en el PRONAFIDE. En 2011, los ingresos del sector público presupuestario no lograron hacer frente a las necesidades de gasto como se propuso en el objetivo 1.1 del PRONAFIDE 2008-2012 de "Fortalecer el marco de Responsabilidad Hacendaria que garantice una política fiscal responsable y eficiente, que mantenga el balance presupuestario y el manejo adecuado de la deuda, componentes medulares de la estrategia de desarrollo (...)". En la práctica y para el período 2008-20011, la política deficitaria de excepción del gobierno tiene cuatro años continuos de aplicación.

Tendencia declinante de los ingresos públicos para financiar el gasto público. En 2007, los ingresos públicos alcanzaron a financiar el 100.3%, para 2011 sólo 90.1%, generándose una brecha fiscal de 10.2%.

Incumplimiento en la meta de recaudación del IETU. El año de la implantación del IETU, la recaudación ascendió a 53 mil 187.2 millones de pesos, registrando una curva descendente en los subsecuentes años hasta llegar a una captación de 47 mil 164.5 millones de pesos. En todos los años del período, la meta efectiva de recaudación de este impuesto incumplió con lo establecido en el PRONAFIDE.

RECAUDACIÓN EFECTIVA DEL IETU VERSUS META PRONAFIDE 2008-2011		
(% del PIB)		
Año	Recaudación efectiva	Recaudación meta PRONAFIDE
2008	0.6	1.1
2009	0.6	1.1
2010	0.5	1.2
2011	0.5	1.2

Fuente. Elaborado por la UEC con datos de la auditoría 11-0-06100-07-0060 del IRFSCP 2011, ASF.

— *SHCP. Subsidios al Consumo de Energía Eléctrica. Auditoría especial con dictamen negativo.*

Caracterización insuficiente de la naturaleza del subsidio. La ASF se concentra en el subsidio al consumidor y para tal efecto señaló que (a principios del año 2000) sólo el 30.0% del subsidio era dirigido a los 4 últimos deciles de la población de más bajos ingresos, lo que promovía el crecimiento del consumo de la energía eléctrica por arriba de su nivel óptimo entre los grupos de ingresos más altos. Adicionalmente, el precio medio por la venta de energía eléctrica observaba un déficit de 30.0% en la CFE y de 49.0% en LFC, respecto de su costo real de suministro. Por otro lado, la ASF determinó que la naturaleza del subsidio otorgado a las tarifas eléctricas no es clara y no cumple con el principio de revelación suficiente, ni con los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.

La SHCP en su política de subsidios al consumo eléctrico no se ajustó al criterio de racionalidad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. El subsidio al consumo eléctrico se distribuyó inequitativamente en virtud de que la población de mayores ingresos (deciles X, IX y VIII) recibió el 46.0% del subsidio otorgado; en tanto que la población de más bajos ingresos (deciles I, II, III) recibieron únicamente el 17.7%.

— *SHCP. Subsidios al Gas LP. Auditoría especial con dictamen negativo.*

Limitadas facultades de la SHCP para fijar la política regulatoria en materia de GAS LP. La SHCP precisó que no tiene facultades en la determinación de la política de precios. Sin embargo, en el Manual de Organización de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP se señalan, entre otras funciones, las de coordinar, evaluar, dar seguimiento y supervisar el diseño a la política de precios del gas LP, estableciendo mecanismos que garanticen un nivel competitivo de precios que reflejen su costo de oportunidad, por lo que de no actualizar el Manual, puede haber irregularidades administrativas en las funciones a cargo de la SHCP.

Opacidad de la fijación de precios máximos mediante Decretos Presidenciales. La ASF determinó que la naturaleza del esquema de impacto económico, entendido como el diferencial entre el precio de directiva (referencia internacional) y el precio de Ventas de Primera Mano (VPM) del gas LP, no es clara.

No es clara la racionalidad del apoyo al GAS LP. El principal uso del Gas LP es doméstico (80%) y el apoyo otorgado por el gobierno no favorece mayoritariamente a los grupos de menores ingresos, sino a los grupos de ingresos medios y altos que son los que concentran la mayor parte del consumo del producto.

— *SHCP. Subsidios a la Gasolina y Diesel. Auditoría especial con dictamen negativo.*

Naturaleza del subsidio. La política de precios y tarifas específicamente para las gasolinas y el diesel es determinada por la SHCP, para lo cual establece dos precios para la gasolina y el diesel: el precio productor en la agencia de ventas (es un precio de oportunidad) y el precio al público en la agencia de ventas (es un precio administrado determinado por la SHCP). Ambos precios por lo general no coinciden, la forma en que se ajustan uno y otro es a través del impuesto IEPS. Si este es positivo el precio al público en la agencia de ventas es mayor al precio productor en la agencia de ventas, si el IEPS negativo ocurre lo contrario, y se dice que hay un subsidio al consumidor.

Racionalidad del subsidio. La ASF determinó que el subsidio beneficia a la población de mayores ingresos. Esto es así debido a que aunque la gasolina es ampliamente accesible para toda la población, en la práctica son las personas de mayores ingresos los que utilizan con mayor intensidad las gasolinas concentrando el consumo y, por lo tanto, el subsidio. Asimismo, el beneficio de este subsidio a los combustibles puede estar beneficiando a los norteamericanos y

guatemaltecos que crucen la frontera. La ASF señaló que el 20% de los hogares con mayor ingreso corriente monetario recibe el 52.3% de este beneficio por tener mayor consumo en volumen de estos combustibles.

Es importante señalar que el enfoque del subsidio al consumo eléctrico tiene que considerar el lado productivo, en términos de su contribución a la competitividad de la industria, el campo, el comercio y los servicios. China, subsidia su energía eléctrica en esta perspectiva que le ha permitido crecer a tasas de dos dígitos durante 3 décadas continuas, y ese crecimiento en parte ha sido mediante un balance entre el mercado interno y el sector exportador. Por esta consideración, el subsidio debe verse como apoyo al consumo y para mantener bajos los costos de la energía de las empresas para hacerlas competitivas.

5.1.3 Deuda pública

— *SHCP. Deuda Pública del Gobierno Federal. Auditoría de desempeño con dictamen con salvedad.*

Debilidades estructurales de las reformas a la Ley General de Deuda Pública (LGDP). Del análisis de las 4 reformas de la LGDP, la ASF determinó que no son sustantivas por no estar acordes con la situación actual de las finanzas públicas, al no incluir en el registro pasivos relevantes como los PIDIREGAS de CFE, y los pasivos del IPAB, crea una Comisión de Asesoría de Financiamientos externos que no sesiona, ni contiene mecanismos que transparente el destino específico de los recursos contratados.

Endeudamiento neto público orientado al déficit presupuestario. La contratación del endeudamiento neto público para el periodo 2006-2011, por 1.84 billones de pesos, se orientó a financiar el 84.7% del déficit presupuestario, y a cubrir el 60.4% del servicio de la deuda.

Irregularidades en el funcionamiento del Comité de Crédito Externo. La ASF determinó que el Comité de Crédito Externo no analiza ni da seguimiento a la programación y presupuestación de los programas financiados con crédito externo. Asimismo, la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público no evaluó las necesidades de financiamiento público.

Incremento acelerado de la deuda PEMEX. La deuda pública de PEMEX pasó de 363 mil 561.6 millones de pesos en el 2006 a 743 mil 025 millones de pesos en 2011. La deuda de PEMEX creció en el periodo considerado a una tasa real promedio anual de 9.6%, que contrasta notablemente con el moderado crecimiento del PIB de 1.5%. El crecimiento de la deuda de la paraestatal se debió a la conversión de los pasivos contingentes PIDIREGAS a deuda pública.

Estable crecimiento de la deuda de CFE. La deuda pública de CFE pasó de 329 mil 929.4 millones de pesos en el 2006 a 477 mil 981.4 millones de pesos en 2011. La deuda de CFE creció en el periodo considerado a una tasa real promedio anual de 2.3%, ligeramente superior al moderado crecimiento del PIB de 1.5%.

Incremento de los pasivos avalados por el gobierno federal de la banca de desarrollo. La deuda avalada por el gobierno federal de la banca de desarrollo pasó de 265 mil 062.3 millones de pesos en el 2006 a 405 mil 612.0 millones de pesos en 2011. Por otra parte, las obligaciones garantizadas por el gobierno asociados con el FARAC, y otras entidades, ascendieron a 196 mil 869.1 millones de pesos al 31 de diciembre de 2011.

Decrecimiento de la deuda neta del IPAB en términos reales. La deuda neta del Instituto ascendió a 714 mil 541.0 millones de pesos en el 2006, saldo que se incrementó en términos nominales (pero no reales) a 794 mil 307.0 millones de pesos en 2011. La deuda IPAB decreció en el 2006-2011 a una tasa real promedio anual de 2.9%.

— *SHCP. Registro de la Deuda Subnacional en la SHCP y Sistema Regulatorio Federal de esta Deuda. Auditoría especial con dictamen con salvedad.*

Incremento acelerado de la deuda subnacional. Al 31 de diciembre de 2011, el saldo de la deuda de las entidades federativas y municipios ascendió a 390 mil 777.5 millones de pesos, registrando un crecimiento real de 67.9% respecto del cierre de 2008 y una tasa media anual real de 18.9% en este lapso. El aumento del saldo entre 2008 y 2011 por un monto de 187 mil 707.3 millones de pesos, es equivalente a 48.0% del saldo total acumulado en 2011 y a 92.4% del saldo a 2008, por lo que en 3 años casi se ha duplicado nominalmente.

Integración incompleta de la información de los saldos de la deuda pública subnacional que es publicada trimestralmente por la SHCP. Los saldos que provienen del Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios a cargo de la SHCP, se integran por dos componentes: *Componente 1:* Saldos asociados a la deuda pública garantizada con las participaciones en ingresos federales y que además cuentan con la aprobación del Congreso Local para contraer obligaciones con esa garantía. *Componente 2:* Obligaciones financieras que opcionalmente las entidades federativas dan a conocer a la SHCP. La condición de opcionalidad del Componente 2 hace que el registro de obligaciones de las Entidades Federativas y Municipios reporte parcialmente el saldo de deuda pública que las entidades federativas realmente han contratado. Hay por lo tanto, discrepancia entre el saldo registrado por la SHCP y la deuda subnacional real.

Discrepancias en la información de saldos de la deuda subnacional reportados por el Consejo de Estabilidad Financiera respecto de los saldos reportados por la SHCP. La información de deuda subnacional presentada por el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF), al primer trimestre de 2011, mostraba una diferencia respecto de las cifras de la SHCP, equivalente a

48 mil 994.1 millones de pesos, lo que, en relación con la registrada al mes de marzo de 2011, constituyó un saldo adicional de 15.6%.

Implicaciones negativas de la opacidad, falta de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de la deuda subnacional. La ASF determinó que la falta de transparencia en el saldo de la deuda de las entidades federativas y municipios, en conjunción con la opacidad prevaleciente en materia de finanzas públicas locales, impide precisar el monto total del endeudamiento subnacional adquirido, más aún, establecer cuáles son los verdaderos riesgos de sostenibilidad, vulnerabilidad y financieros que surgen de su elevado crecimiento, consecuencia de los déficits presupuestarios y primarios que se producen en las finanzas públicas locales.

Identificación de dos etapas del crecimiento de la deuda subnacional del período 2000-2011. La deuda subnacional entre los años 2000 y 2011 registró un incremento de 300 mil 046.2 millones de pesos, que significa un aumento de 133.3% en términos reales; para ese periodo, la tasa de crecimiento medio anual fue de 8.0% en términos reales. Al analizar el comportamiento de la deuda subnacional en el periodo 2000-2011, se distinguen dos etapas:

- Pre-crisis (2000-2007), en el que la deuda subnacional se incrementó en 95 mil 738.7 representando una variación de 35.2% en términos reales, con un crecimiento promedio anual de 4.4%, y
- Crisis (2008-2011), en el que la deuda subnacional aumentó en 187 mil 707.3 millones de pesos, lo que representó el 62.6% del aumento de la deuda subnacional en 11 años. El crecimiento real de la deuda entre 2008 y 2011 fue de 68.6% a una tasa promedio anual real de 19.0%. Por lo tanto, puede afirmarse que la crisis financiera impulsó el crecimiento de la deuda subnacional.

El periodo 2008-2011 explica 68% del crecimiento de la deuda subnacional de los últimos 11 años.

Concentración de la deuda subnacional. Trece estados concentran el 81.4% de la deuda subnacional en 2011: Distrito Federal (56 mil 232.2 millones de pesos), Nuevo León (38 mil 590.5 millones de pesos), Estado de México (38 mil 195.9 millones de pesos), Coahuila (36 mil 509.6 millones de pesos), Veracruz (27 mil 938.1 millones de pesos), Jalisco (24 mil 309.0 millones de pesos), Chihuahua (17 mil 318.6 millones de pesos), Michoacán (15 mil 140.6 millones de pesos), Chiapas (14 mil 225.9 millones de pesos), Sonora (14 mil 023.9 millones de pesos), Quintana Roo (13 mil 025.7 millones de pesos), Baja California (11 mil 450.7 millones de pesos) y Tamaulipas (11 mil 277.3 millones de pesos).

Se registraron 7 estados con la mayor aceleración de su deuda por su incremento absoluto entre 2008-2011. Por su variación absoluta en el periodo 2011/2008, destacan siete entidades: Coahuila (34 mil 677.7 millones de pesos), Nuevo León (20 mil 630.6 millones de pesos),

Veracruz (18 mil 768.4 millones de pesos), Jalisco (11 mil 999.1 millones de pesos), Chihuahua (11 mil 018.0 millones de pesos), Distrito Federal (10 mil 652.6 millones de pesos) y Quintana Roo (10 mil 269.3 millones de pesos), en las que se concentró el 62.9% (118 mil 015.7 millones de pesos) de la variación absoluta total.

Elevado número de entidades federativas con déficit primario, el cual se agudizó a partir de 2010. Al comparar el saldo de la deuda subnacional respecto del balance primario en el periodo 2006-2010, se agudiza el desequilibrio de las finanzas públicas, ya que mientras en 2006 de las 32 entidades federativas, 24 tenían superávit primario, para 2010 sólo lo tenían 10 entidades, lo que manifiesta las restricciones presupuestarias para cubrir el servicio de la deuda. Esta situación podría precipitar a las entidades federativas a un círculo vicioso en el que intentarían conseguir recursos para refinanciar la deuda pública que no se ha pagado y que vence a corto plazo.

Concentración de la deuda por estados en situación crítica de acuerdo a los niveles I y II. La ASF realizó una clasificación en cuatro niveles de riesgo de las entidades federativas y municipios en el cual las entidades que integran los grupos I “Situación crítica” y II “Altamente endeudadas pero en situación controlable”, acumulan el 68.3% del monto total del saldo de la deuda subnacional

Causas del endeudamiento estatal y municipal. De acuerdo a la ASF algunos de los factores que han originado el crecimiento de la deuda subnacional fueron:

- *Disminución de ingresos por la crisis.* En el 2009, debido a la crisis financiera, se redujeron las participaciones federales a estados y municipios fundamentalmente por la caída del precio del petróleo y la pérdida recaudatoria tributaria originada por la reducción del PIB.
- *La liquidez financiera, facilitó un mayor acceso de las entidades federativas y municipios.* En el mercado crediticio se registró una aceptación por parte de las instituciones acreedoras de garantías colaterales distintas de las participaciones federales, aunque éstas siguen siendo la principal fuente de pago (79.2% para 2011). En el mercado de valores se facilitó la contratación de pasivos por la emisión de instrumentos financieros de deuda.⁸

Creciente aumento de la proporción saldo de la deuda/participaciones. El saldo de la deuda subnacional, respecto de las participaciones en ingresos federales, muestra una trayectoria ascendente, ya que de 2008 a 2011 se elevó de 50.7% a 79.2%.

⁸ A estos dos factores podemos agregar dos más a) la actitud complaciente de los congresos locales, b) la actitud complaciente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que no castiga adecuadamente el riesgo crediticio subnacional.

Cinco estados registran un coeficiente porcentual de deuda/participaciones de más del 100%, al ser la deuda mayor a dichas participaciones. En orden decreciente, los estados que presentan esta situación son: Coahuila con un porcentaje de 304.6%, Quintana Roo con 204.2%, Nuevo León con 165.9%, Chihuahua con 118.4%, y Nayarit con 111.8%.

Identificación de 8 Estados que teniendo límites legales al monto de endeudamiento, presentaron un elevado endeudamiento. De 13 entidades con mayor crecimiento real respecto del promedio nacional (17.8%) entre 2010 y 2011, en 8 existen límites legales al monto de endeudamiento: Campeche (191.7%), Nayarit (66.6%), Chiapas (63.8%), Michoacán (42.6%), Chihuahua (30.9%), Yucatán (28.8%), Tabasco (23.2%) y Veracruz (23.2%).

Limitaciones de las disposiciones que regulan el registro de la deuda subnacional en materia de transparencia. La ASF determinó insuficiencias en materia de transparencia en los artículos 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, que indica que los Estados y Municipios están obligados a registrar únicamente aquella parte de sus obligaciones contraídas que se garantizan a través de sus participaciones en ingresos federal, y en el Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios (R9LCF), que establece que el registro de las obligaciones financieras de las entidades federativas y los municipios se encuentra acotado a las garantizadas con la afectación de participaciones en ingresos federales, ya sea que se trate de obligaciones directas o contingentes contraídas de conformidad con las leyes locales de deuda.

En 12 estados la concentración de deuda no registrada en 2011. La ASF identificó 12 entidades federativas con el 97.5 % de la deuda no registrada, estas fueron: Coahuila (23 mil 643.8 millones de pesos); Chihuahua (5 mil 168.4 millones de pesos); Estado de México (3 mil 007.1 millones de pesos); Distrito Federal (2 mil 941.3 millones de pesos); Chiapas (2 mil 595.6 millones de pesos); Nuevo León (2 mil 269.1 millones de pesos); Tabasco (2 mil 060.2 millones de pesos); Michoacán (1 mil 655.8 millones de pesos); Oaxaca (1 mil 330.6 millones de pesos); Zacatecas (1 mil 094.2 millones de pesos); Baja California (1 mil 068.2 millones de pesos); y Veracruz (911.0 millones de pesos).

Discrepancias entre los datos de deuda pública registrada en las cuentas públicas y en los datos de la SHCP. Comparando únicamente 26 entidades federativas que presentan información, la ASF determinó que los datos de Cuenta Pública revelan un monto de 289 mil 144.8 millones de pesos, que se compara desfavorablemente con los 319 mil 449.1 millones de pesos registrados en la SHCP, existiendo una diferencia de 30 mil 304.3 millones de pesos.

Regulación laxa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que se traduce en la no aplicación de los límites de créditos que los intermediarios otorgan a sus acreditados si el financiamiento se canaliza a Estados y Municipios. La CNBV determinó exceptuar de los límites en el otorgamiento de financiamiento a sus clientes, establecido en el artículo 54 de la Circular Única de Bancos, si el crédito es a Estados y Municipios. Estos límites son función del nivel de

capitalización del banco y de la magnitud del capital básico, al cual se aplica un porcentaje máximo.

LÍMITES MÁXIMOS DE FINANCIAMIENTO OTORGADOS POR LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS	
Nivel de capitalización	Límite máximo de Financiamiento calculado sobre el capital básico de la institución de que se trate
Más de 8.0% y hasta 9.0%	12%
Más de 9.0% y hasta 10.0%	15%
Más de 10.0% y hasta 12.0%	25%
Más de 12.0% y hasta 15.0%	30%
Más de 15.0%	40%

Fuente. Elaborado por la UEC con datos de la auditoría 11-0-06100-06-0124 del IRFSCP 2011, ASF.

Es importante señalar que en el crédito que otorgan las instituciones bancarias a los estados y municipios no aplica lo dispuesto en la fracción I del mismo artículo 54, en el que se establece que “las Instituciones financieras se ajustarán a otro límite, en el que la sumatoria de los financiamientos otorgados a los 3 mayores deudores, no exceda el 100.0% del capital básico de la Institución”.

Lo límites al financiamiento establecidos en el artículo 54, son eliminados para el caso de los créditos bancarios estatales y municipales por lo dispuesto en el artículo 56 de la Circular Única de Bancos, que exceptúa de esos límites al Gobierno Federal, así como a aquellos sujetos de crédito a los cuales éste otorgue su garantía y se inscriban en el Registro de Obligaciones y Empréstitos, a cargo de la Secretaría (SHCP), entre los cuales se encuentran el Gobierno del Distrito Federal y las Entidades Federativas o municipios, siempre que los créditos se encuentren garantizados, o tengan como fuente de pago las participaciones en ingresos federales que les correspondan y de las cuales existan instrucciones irrevocables dirigidas a la SHCP para que por conducto de la Tesorería de la Federación se cubran dichos adeudos con cargo a este concepto.

Reacciones normativas de la CNBV ante la crisis de deuda estatal y municipal. La CNBV determinó 2 acciones para controlar la deuda estatal y municipal:

- Tiene en marcha un proyecto para limitar el financiamiento otorgado por las instituciones financieras, el cual fue hecho del conocimiento del gremio de la Asociación Mexicana de Bancos y está en revisión del mismo.

Asimismo, se modificó el marco regulatorio para la constitución de reservas de créditos a estados y municipios, denominado “Método de calificación y provisionamiento aplicable a los créditos a cargo de organismos descentralizados de las entidades federativas y municipios”. Además, las modificaciones contenidas en la resolución incluyen la incorporación de un nuevo anexo con la metodología de obtención de la calificación y

provisionamiento aplicable a los créditos a cargo de organismos descentralizados de las entidades federativas y municipios.

- La emisión de la normativa referente a Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones Calificadoras de Valores (ver DOF del 17 de febrero de 2012), que redundan en un control más severo de los procedimientos de calificación crediticia de las agencias.

Hallazgos relevantes sobre los riesgos de la deuda estatal y municipal por parte del Consejo de Estabilidad Financiera presentados en sus informes sobre la estabilidad del sistema financiero. La ASF identificó los siguientes hallazgos:

- Crecimiento significativo en la exposición al riesgo de la banca múltiple a los gobiernos de estados y municipios al aumentar en 125.0% entre los años 2007-2011.
- Aumento en la participación de la cartera crediticia a estados y municipios dentro de la cartera crediticia total, al pasar del 4.0% en 2007 al 9.0% a 2011.
- Apalancamiento de estas entidades, medido como el cociente de su deuda total entre el monto de las participaciones federales, que alcanzó un nivel de 79.0% al cierre de 2011.
- La exposición al riesgo de estados y municipios no constituía la proporción más relevante del portafolio crediticio del sector bancario.
- La deuda estatal y municipal de México no es la mayor respecto de la de otros países, ya que como proporción de los ingresos totales que pueden ser otorgados en garantía, México alcanzaba un porcentaje de 60.0%, lo que resultaba inferior a la deuda de los gobiernos regionales de Canadá (118.0%) y de Brasil (140.0%), pero superior a naciones como Italia (20.0%), Rusia (30.0%), Argentina (38.0%) y Australia (40.0%).

Elevada concentración al riesgo crediticio de estados y municipios de bancos individuales. Al cierre de 2011, tres bancos (la CNBV omite indicar sus nombres) tienen concentrado en una sola entidad federativa una exposición equivalente al 100.0% de su capital básico.

5.1.4 Calidad de la gestión financiera de la SHCP

— SHCP. *Asignación de Derechos No Petroleros (DNP). Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen limpio.*

Incremento relevante de los artículos de la Ley Federal de Derechos (LFD) relacionados con derechos no petroleros, asignados a un fin específico, limitando en este ámbito la facultad de la Cámara de Diputados para asignar el gasto público. En 1981, de un total de 234 artículos, 21 ya

contaban con un fin específico. En el año 2000, de los 374 artículos que conformaron esa ley, en 45, es decir el 12.0%, ya se determinaba su aplicación para un fin específico; en tanto, para 2011, dicha ley contaba con 426 artículos, de los cuales, en 156, el 36.6%, ya se ordenaba su aplicación a un fin específico, es decir, en un periodo de 11 años se triplicaron los artículos que refieren un destino específico de la recaudación de los mismos, limitándose con ello la facultad exclusiva que tiene la Cámara de Diputados de asignar el gasto e, implícitamente, otorgándole un mayor ámbito de decisión a la SHCP.

En materia de derechos no petroleros, en la Ley Federal de Derechos vigente en 2011, de un total de 395 artículos se estableció que el 39.5% de ellos (156), tuvieron una distribución específica a entidades o áreas destinatarias de la recaudación; lo anterior involucró 18 mil 440.1 millones de pesos, el 50.3% del total de los recursos recaudados de DNP por 36 mil 651.5 millones de pesos.

Importantes y creciente discrepancias entre las estimaciones de la SHCP en recaudación por concepto de derechos estimados en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y lo realmente recaudado. Para 2011, en el rubro de Derechos que presta el estado en Funciones de Derecho Público, la LIF presentó una estimación de 3 mil 541.3 millones de pesos, y lo recaudado fue 18 mil 660.9 millones de pesos. En lo que concierne al rubro de Derechos por el Uso o Aprovechamiento de Bienes de Dominio Público, la LIF presentó una estimación de 11 mil 313.1 millones de pesos, y lo recaudado fue 17 mil 990.6 millones de pesos.

Subestimación de la SHCP de la recaudación estimada en la Ley de Ingresos de la Federación y lo estimado por las dependencias administrativas en materia de derechos no petroleros. Para 2011, las dependencias estimaron ingresos por derechos no petrolero por 29 mil 126.4 millones de pesos, mientras que la SHCP presentó una estimación en la LIF por 14 mil 854.4 millones de pesos. La recaudación real obtenida para la Cuenta Pública fue de 36 mil 651.5 millones de pesos. La subestimación que hizo la SHCP fue de 49%, lo que significó que recursos por 21 mil 797.1 millones de pesos de ingresos por derechos no petroleros fueron tratados como ingresos excedentes, y su asignación la realizó la SHCP de manera discrecional mediante adecuaciones presupuestarias, al margen del Congreso.

— *SHCP. Ingresos Excedentes. Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen con salvedad.*

Incumplimiento de la SHCP. La ASF determinó que la entidad fiscalizada al no haber presentado el cálculo y aplicación de los ingresos excedentes en el apartado “Origen y Aplicación de los Ingresos Excedentes” de la Cuenta Pública 2011, incumplió el artículo 19, último párrafo, de la LFPRH, que establece que el Ejecutivo Federal reportará en los informes trimestrales y la Cuenta Pública, las erogaciones adicionales aprobadas en los términos de ese artículo, así como el artículo 1, párrafo segundo, de la misma Ley.

Diferencia en el manejo de cifras de ingresos excedentes entre la SHCP y la ASF. La SHCP determinó ingresos excedentes brutos por 20 mil 730.9 millones de pesos, los cuales difieren en 528.2 millones de pesos de más respecto de los 20 mil 202.7 millones de pesos determinados por la Auditoría Superior de la Federación.

Insuficiencia de los ingresos excedentes ante las presiones de gasto de contingencias. La disponibilidad de recursos provenientes de Ingresos Excedentes y de otras aportaciones del Ramo General 23, únicamente permitieron cubrir los compromisos ineludibles de gasto por los eventos 2010 y 2011 por un total de 18 mil 092.4 millones de pesos. Al 20 de diciembre de 2011 las disponibilidades para la atención de desastres presentaron un déficit por 15 mil 528.2 millones de pesos debido a la magnitud de los daños ocasionados por fenómenos naturales ocurridos en 2010 y 2011. La SHCP informó que en 2011 autorizó 24 mil 311.7 millones de pesos de ingresos excedentes con destino específico a las dependencias o entidades

— *SHCP. Recaudación, Gestión y Aplicación de los Recursos Administrados como Aprovechamientos. Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen limpio.*

Amplia discrecionalidad de la SHCP para el manejo presupuestario de los ingresos por aprovechamientos del gobierno Federal. Esta discrecionalidad presupuestaria de la SHCP deriva del tratamiento de excepción con respecto a la aplicación de los ingresos por aprovechamiento del Gobierno Federal en relación al artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que le brinda dicho margen de maniobra o de discrecionalidad a la SHCP, para recursos de este concepto a rubros insuficientemente presupuestados de origen, como es el caso de las pensiones y jubilaciones del ISSSTE que se cubren al 100.0% por el Gobierno Federal, o las recapitalizaciones a bancos de desarrollo que han visto mermado su capital, con el riesgo de que se realicen saneamientos bancarios en la banca de desarrollo de manera opaca y con baja rendición de cuentas.

Subestimación de la SHCP de los ingresos por aprovechamientos presentados en la Ley de Ingresos de la Federación, con la consecuencia de poder ejercerlos discrecionalmente como "ingresos excedentes". En la Ley de Ingresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2011, se estimaron ingresos por aprovechamientos por 67 mil 759.6 millones de pesos que comparados con la recaudación realmente obtenida por 136 mil 299.9 millones de pesos indican una subestimación de 68 mil 540.3 millones de pesos, que se ubicaron como ingresos excedentes, de acuerdo al artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Aplicación al FONADIN de los ingresos por aprovechamientos por concesión de autopista. En virtud de que en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011 no estuvo previsto el aprovechamiento recibido por la concesión de la autopista Guadalajara Tepic, motivo por el cual adquirió el carácter de "ingreso excedente", y este recurso se canalizó al FONADIN mediante adecuaciones presupuestarias autorizadas por la SHCP. Cabe señalar que FONADIN es un fideicomiso no regulado por la Ley de Entidades Paraestatales. En 2011, ese fideicomiso realizó un gasto total por 33 mil 108.6 millones de pesos.

Aplicación del entero por aprovechamiento aportado por NAFIN para recapitalización bancaria. Con cargo en las utilidades generadas al mes de octubre de ese año, la SHCP determinó el pago por aprovechamiento a favor del Gobierno Federal por 1 mil 250 millones de pesos, por la garantía soberana otorgada por éste sobre los pasivos contratados por esa institución de crédito, de los cuales 1,000 millones de pesos se aplicaron a capitalizar a la institución y 250 millones de pesos a recapitalizar a Bancomext.

Aplicación del entero por aprovechamiento aportado por CFE. La CFE aportó ingresos por aprovechamiento en el 2011 por 23 mil 920 millones de pesos por el pago de las compensaciones por los bienes federales aportados o asignados a los mismos para su explotación o en relación con el monto de los productos o ingresos brutos que perciban. La totalidad de estos recursos el gobierno se los reintegró a la CFE, 19 mil 134.6 millones de pesos como aportación patrimonial y 4 mil 785.4 millones de pesos para cubrir faltante de combustible.

— *SHCP. Estímulos Fiscales en Materia de Actividades de Gobierno, Educación y Salud. Auditoría especial con dictamen con salvedad.*

Incremento sustancial de los montos por concepto de estímulos fiscales. Para el ejercicio fiscal de 2011, la ASF identificó la aplicación de 48 mil 972.9 millones de pesos por concepto de estímulos fiscales, cifra superior en 131.5% a los estímulos reportados en el ejercicio fiscal de 2010 que fueron de 21 mil 156.9 millones de pesos. Es importante señalar que se identificaron 22 tipos de estímulos fiscales que se encontraron vigentes durante el ejercicio fiscal de 2011, de los cuales 6 se localizaron en la LISR y en la Ley de Ingresos de la Federación, y los 16 restantes en diversos decretos presidenciales.

Elevada participación de los sectores de servicios educativos, de salud y de actividades de gobierno en los estímulos fiscales. La ASF identificó para el ejercicio 2011 en los sectores de servicios educativos, de salud y de actividades de gobierno 1,715 contribuyentes que aplicaron por concepto de estímulos 29 mil 273.1 millones de pesos, representando el 59.8% del total.

Concentración de beneficiarios de los estímulos fiscales participación de los sectores de servicios educativos, de salud y de actividades de gobierno. En la clave 950157, se agruparon 7 contribuyentes (todos ellos que son Estados y Municipios), que aplicaron 8 mil 256.1 millones de pesos, y en la clave 950020, se agruparon 20 contribuyentes que aplicaron 12 mil 913.8 millones de pesos. Las condonaciones fiscales acreditadas por los estímulos fiscales se concentraron en el ISR.

No se mide el impacto económico y social de los estímulos. La ASF determinó que la SHCP carece de una evaluación integral del impacto de los resultados económicos y sociales en los diferentes sectores que conforman la totalidad de los estímulos fiscales.

5.1.5 Eficiencia en la Aplicación de Recursos

— *FONDEN. Recursos Autorizados para la Atención de Desastres Naturales en el Estado. Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen negativo.*

Montos elevados destinados a la atención de los desastres naturales que ocurrieron en el país entre 2010 y 2011. En el ejercicio fiscal de 2011, los recursos destinados para la atención de desastres naturales ascendieron a 20 mil 283.4 millones de pesos. De este total, 3 mil 470.7 millones de pesos se canalizaron al estado de Chiapas.

Incumplimiento de la cuota de aportación del gobierno estatal de Chiapas y retraso en la entrega de recursos en las aportaciones que efectivamente realizó. La ASF constató que omitió entregar su coparticipación por 44.1 millones de pesos, y además las aportaciones que realizó por 1 mil 943.9 millones de pesos, se realizaron con 83 y 139 días hábiles después del plazo establecido de entrega, con lo que afectó los avances de los programas de obras y acciones de las instancias ejecutoras.

Incumplimiento del principio de inmediatez para la atención de los daños propiciados por el desastre natural. La ASF constató nulos avances en la ejecución de 781 obras, por un monto de 800.6 millones de pesos y en otras, avances no congruentes con la urgencia de rehabilitar la infraestructura afectada por los desastres naturales.

Retrasos de ejecución de obras por el Comité Técnico Estatal del Estado de Chiapas. Los retrasos en la ejecución de las obras ocasionaron que al 31 de mayo de 2012, el Fiduciario Estatal mantuviera en sus cuentas productivas un saldo por 2 mil 205.6 millones de pesos que representan el 55.4% del total autorizado de coparticipaciones correspondientes del Estado.

Irregularidades en la ejecución de obras para atender los daños del desastre natural. Se destacan los siguientes hallazgos:

- Se identificaron 37 obras canceladas por 199.5 millones de pesos, de los cuales 99.7 millones de pesos corresponden a recursos federales, sin que al término de la auditoría se reintegraran al patrimonio del Fideicomiso 2003 FONDEN,
- 30 contratos por 220.3 millones de pesos se encuentran en proceso de rescisión y a la fecha no se han reintegrado recursos por 116.8 millones de pesos de recursos federales que no fueron aplicados,
- En 26 contratos por 352.7 millones de pesos, se determinaron atrasos de 112 hasta 446 en la entrega de las obras, sin que se proporcionaran los elementos para determinar las penas convencionales correspondientes, y,
- No se suscribieron convenios modificatorios por las reprogramaciones de 20 contratos de obra pública, por 284.9 millones de pesos.

— *SHCP. Fideicomiso Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas. Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen negativo.*

Atención presupuestaria urgente de la Cámara de Diputados por los daños de los huracanes Alex y Karl. La Cámara de Diputados efectuó un ajuste al PEF 2011 para asignarle un fondo de recursos a las regiones afectadas por 4 mil 500 millones de pesos, recursos que cubrirían la mitad de los costos de reconstrucción de infraestructura y daños para 18 entidades federativas como posibles beneficiarias.

Incumplimiento normativo de la SEGOB. La SEGOB no se ajustó a los términos aprobados por la Cámara de Diputados, consistentes en la emisión de las disposiciones de carácter general en las que se estableciera el mecanismo ágil y sencillo para la entrega de los recursos fiscales federales por 4 mil 500 millones de pesos.

SEGOB-SHCP-BANOBRAS propusieron un mecanismo financiero alternativo de lo dispuesto por la Cámara denominado potenciación de recursos. El plan financiero implicaba a) que Banobras ofreciera líneas de crédito privado por 27 mil millones de pesos a una tasa fija, y por 20 años, b) Banobras colocaría certificados bursátiles a tasa variable (y cubriría los riesgos de mercado con una cobertura financiera de tasas de interés) por el 83.3%, es decir hasta un máximo de 22 mil 500 millones de pesos, c) los 4 mil 500 millones de pesos restantes serían colocados a las entidades federativas mediante el programa de bono cupón cero, que tiene Banobras, en el que se supone que las entidades sólo pagan por 20 años una cantidad fija, con lo que se extinguiría su deuda, en la que habría capitalización de intereses que se reflejarían en el valor de los bonos.

Irregularidad normativa del esquema de potenciación de recursos SEGOB-SHCP-BANOBRAS. La ASF determinó que el esquema de potenciación de recursos convertido en un crédito privado de largo plazo con un plazo de 20 años a una tasa fija de 8.6%, estaría al margen del artículo transitorio y décimo quinto y del anexo 12 del PEF para el Ejercicio Fiscal 2011, en el que se aprobó un gasto por la cantidad arriba mencionada al programa Fondo de Reconstrucción de las Entidades Federativas, el cual debió aportarse a las entidades federativas que requerían con urgencia atender los daños sufridos en su infraestructura por los desastres naturales acaecidos en 2010, a partir de disposiciones generales a emitirse por la Secretaría de Gobernación.

Utilización limitada del esquema de potenciación de recursos con términos financieros desventajosos. En 2011, de un universo de 18 entidades federativas que tuvieron declaratorias de desastres naturales, solamente siete de ellas obtuvieron recursos crediticios con ese banco de desarrollo, por 6 mil 110.4 millones de pesos, a una tasa de interés promedio anual de 8.6%, con lo que, al término de los 20 años, habrán pagado únicamente por intereses, una cantidad superior en 173.4% al principal de los créditos recibidos.

- *SHCP. Préstamo para el Proyecto del Sistema de Protección Social en Salud. Auditoría Especial con dictamen negativo.*

Incumplimiento normativo en la aplicación de los recursos obtenidos por el préstamo. La SHCP utilizó los recursos del préstamo para el Proyecto del Sistema de Protección Social en Salud para fines distintos a lo que la Ley General de Deuda Pública mandata, ya que fueron depositados en la TESOFE para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación, y la SHCP desconoce su destino específico.

El Préstamo no apoyó los objetivos del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular). El préstamo no apoyó al Sistema de Protección Social en Salud en sus objetivos de conservar y posteriormente extender la cobertura del Seguro Popular de Salud de las personas que no sean derechohabientes de la seguridad social, y de fortalecer la capacidad de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y de los sistemas estatales de salud para administrar de manera efectiva los beneficios del Seguro Popular de Salud.

Irregularidades en la contratación de crédito externo. El Comité de Crédito Externo no analizó la programación, la presupuestación, el ejercicio y el seguimiento de los programas financiados con el Préstamo núm. 7860-MX y la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público no ha operado, por lo que no se han evaluado las necesidades de financiamiento del sector público federal.

5.1.6 Manejo de los Subejercicios y Gestión del Gasto

- *SHCP. Canalización de Recursos a Instrumentos Financieros. Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen limpio.*

Limitada rendición de cuentas y bajo control de las aplicaciones de gasto realizadas por los fideicomisos no paraestatales, y las figuras de mandatos y análogos. Las figuras de los fideicomisos no paraestatales, mandatos y análogos: (i) no son consideradas gasto público federal, al no ser ejecutores de gasto; (ii) no están registradas en el PEF, y (iii) no hay rendición de cuentas de ellas en la Cuenta Pública, ya que sólo se da a conocer los grandes agregados de ingresos, egresos y movimientos de patrimonio por cada una de estas figuras, a partir de un informe trimestral que presenta la SHCP como anexo de la Cuenta Pública.

Aplicación discrecional de recursos a Parque Bicentenario y otras partidas de gasto. En 2011, un monto de 557.3 millones de pesos canalizados a la SEMARNAT, que se aplicaron al Mandato Parque Bicentenario, no fueron presupuestados de origen. Asimismo, el gasto total ejercido por la SEMARNAT con recursos que retiró del mandato en la construcción del Parque en 2011 ascendió a 316.7 millones de pesos y no se reflejó en el presupuesto ejercido por la dependencia, ni se rindieron cuentas de la utilización de esos recursos en la Cuenta Pública.

5.1.7 Recaudación tributaria

— *Servicio de Administración Tributaria (SAT). Administración Tributaria. Auditoría desempeño con dictamen con salvedad.*

Papel relevante de los ingresos no tributarios (contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos), en el cumplimiento de la meta de ingresos de 2011. El Gobierno Federal obtuvo ingresos por 2.3 billones de pesos, superiores en 6.5% a la meta establecida en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2011, de 2.2 billones de pesos. Los ingresos obtenidos superaron en 140.9 mil millones de pesos lo estimado.

Inusualmente elevadas las devoluciones de impuestos en el IVA. En el 2011, las devoluciones de IVA crecieron significativamente en términos reales (11.7%) respecto a las operadas en 2010.

Algunos resultados positivos en el combate a la evasión fiscal. La ASF constató que aunque en el indicador de “Eficacia de la fiscalización a grandes contribuyentes”, el SAT no cumplió al obtener un avance de 98.2%, otros indicadores arrojaron resultados positivos. Así, el indicador de “Eficacia de la fiscalización a otros contribuyentes” superó la meta en 10.9%; el indicador de “Recaudación secundaria por actos de fiscalización a grandes contribuyentes” superó la meta en 71.1%; y el indicador “Recaudación secundaria por actos de fiscalización a otros contribuyentes” superó la meta en 33.5%.

En el combate al contrabando, el SAT identificó irregularidades en operaciones de comercio exterior. El SAT detectó 2,774 presuntas irregularidades de operaciones de comercio exterior, relacionadas con la identificación de 359 mil 697 contribuyentes con perfiles de alto riesgo de los ejercicios fiscales 2009 y 2010.

Bajo desempeño del SAT en materia de recuperaciones de créditos fiscales. La ASF comprobó que el SAT cumplió en 88.4% la meta de recuperación de créditos, al recaudar 21 mil 226.5 millones de pesos de los 24 mil millones de pesos establecidos como meta. Esta recaudación representa apenas 2.9% del saldo total de créditos fiscales acumulado. De lo que se colige que las metas anuales de recuperación establecidas para el SAT son muy bajas.

Debilidades del SAT en la gestión de riesgos relacionada con la cartera de créditos fiscales. El SAT no contó con un mecanismo de control para administrar los riesgos que pudieran generarse en la administración de la cartera de créditos fiscales.

Acelerado crecimiento de los montos de devoluciones y compensaciones tributarias en detrimento de una sólida fuente de ingresos fiscales del gobierno. La ASF determinó que durante el periodo 2007-2011 las devoluciones y compensaciones por conceptos tributarios crecieron en 61.8% al pasar de 466 mil 944.8 millones de pesos en 2007 a 755 mil 432.6 millones de pesos en 2011.

— *SAT. Devoluciones de Contribuciones. Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen limpio.*

Resultados de la Evaluación del Programa de Devoluciones Automáticas del SAT. El SAT informó a la ASF que el Programa de Devoluciones Automáticas contemplado en el Plan Estratégico del SAT 2007-2012 “no existe como tal” y aclaró que más que un programa es un Proceso de Devoluciones Automáticas. Sin embargo, este programa se incorporó al Programa Integral de Inteligencia del SAT. Se valoró el proceso de devoluciones, pero sin conexión con una estrategia de examinar el papel de posibles abusos en la mecánica de las devoluciones en el estancamiento de la recaudación tributaria del país en términos de comparativa internacional.

Resultados de la Evaluación del Programa de Detección de Devoluciones de Riesgo del SAT. El SAT informó que el Programa, contemplado en el Plan Estratégico del SAT 2007-2012, “no existe como tal” y que más bien se trata de un Proceso de Detección de Devoluciones de Riesgo que consiste en identificar, tramitar y resolver solicitudes de devolución de saldos a favor del Impuesto al Valor Agregado que pudieran representar un riesgo, mismo que se incorporó al Programa Integral de Inteligencia del SAT. No se valoró el proceso de devoluciones, en conexión con una estrategia de evaluación del riesgo abusos de los contribuyentes en la mecánica de las devoluciones y en relación al papel que tienen las cuantías de las devoluciones y compensaciones en el estancamiento de la recaudación tributaria del país en términos de comparativa internacional.

Deficiencias en la mecánica de control de las devoluciones. En la revisión de 182 expedientes de devoluciones en efectivo por un total de 58 mil 034.3 millones de pesos correspondientes a 93 contribuyentes, se observó que en 58 expedientes faltó un total de 107 documentos normativos, lo que originó deficiencias de control en los procesos de conformación de expedientes.

Elevados montos de devoluciones. Al verificar que las devoluciones solicitadas por los contribuyentes se realizaron de acuerdo con la normativa, la ASF constató que las administraciones de: Cuenta Tributaria y Contabilidad de Ingresos (ACTCI) "5"; General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF), y la General de Grandes Contribuyentes (AGGC) reportaron un total de 1 millón 051 mil 780 trámites de devoluciones por un importe de 284 mil 854.2 millones de pesos.

Altamente concentradas las devoluciones en grandes contribuyentes. Atendiendo el 2.4% del número de trámites de devoluciones solicitados y realizados por el SAT, se regresaron impuestos a Grandes Contribuyentes por 219 mil 161.1 millones de pesos, correspondiéndole el 77% del total de las devoluciones efectuadas por el SAT en 2011.

Concentración de las devoluciones en IVA e ISR. Las devoluciones realizadas por el SAT en 2011 por concepto de IVA e ISR ascendieron a 254 mil 552.7 millones de pesos, que representaron

el 89.4% de las devoluciones totales a cargo del SAT, y el 89.9% de las devoluciones tributarias. Del total de devoluciones, 228 mil 720.3 millones de pesos correspondieron al IVA y 25 mil 832.5 al ISR.

Impacto de las devoluciones tributarias. La ASF determinó que en 2011 la recaudación ascendió a 2.0 billones de pesos y presentó devoluciones exclusivamente tributarias por un monto de 283 mil 054.6 millones de pesos cifra que representa el 13.8% del monto recaudado. Las devoluciones totales ascendieron a 284 mil 854.2 millones de pesos, esto es, el 13.9% del total recaudado.

— *SAT. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios por Juegos con Apuestas y/o Sorteos. Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen con salvedad.*

Irregularidades en el padrón de contribuyentes. Al verificar que el padrón de contribuyentes del IEPS por la realización de juegos con apuestas y/o sorteos proporcionado por el SAT se correspondiera con la relación de permisionarios autorizados por la SEGOB, se solicitó a la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos (DGAJS) de la Secretaría la relación de permisos vigentes, cancelados y otorgados en el ejercicio 2011, de casinos, juegos y sorteos.

La ASF determinó que de 27 permisionarios de casinos, la SEGOB proporcionó información de 21 permisionarios, de los cuales, 16 pagaron el IEPS por juegos con apuestas y/o sorteos durante 2011 por un total de 334.2 millones de pesos, y los cinco restantes (permisionarios núm. 6, 15, 17, 18 y 21) reportaron pagos de participaciones por 57.8 millones de pesos y no presentaron pagos del IEPS. Respecto a los seis restantes, de acuerdo con información publicada por la SEGOB, los permisionarios núm. 22, 23, 24, 25 y 26 no realizaron operaciones durante el 2011: el permisionario núm. 27 no presentó el reporte de ingresos y pago de participaciones, ni pagos del impuesto correspondiente; sin embargo, se identificó que tiene 4 salas de juego en funcionamiento.

Debilidades institucionales en el mecanismo de coordinación SAT-SEGOB. Se determinó que el SAT no acreditó contar con los mecanismos de coordinación con la SEGOB, a fin de verificar que los permisionarios activos cuenten con la obligación del IEPS por juegos con apuestas y/o sorteos.

5.2 Auditorías vinculadas con un Sistema Financiero Eficiente

Los programas gubernamentales orientados a constituir un sistema financiero eficiente, como lo establece el PND 2007-2012, son muy diversos y abarcan aspectos tan disímboles como la creación de instrumentos financieros, que diversifiquen los riesgos, la gestión de las crisis, los riesgos, la regulación, la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la banca de desarrollo, y su desempeño y, en general, en temas relacionados con la mejora de la calidad del marco institucional, como es el combate a la corrupción.

5.2.1 Mejora de la calidad del marco institucional

— *SHCP. Combate a la Corrupción. Auditoría de desempeño con dictamen negativo.*

La SHCP no cumplió con el objetivo de coordinación de las acciones del combate a la corrupción, establecidas en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC) 2008-2012. En 2011, la SHCP no dispuso de mecanismos de colaboración con la Secretaría de la Función Pública para desarrollar estrategias coordinadas de inteligencia e investigación para el combate a la corrupción.

Tampoco cumplió con la atención de los compromisos de las convenciones internacionales anticorrupción; la dependencia no dio seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y compromisos en materia de política de la hacienda pública derivados de las convenciones Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA); para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU).

5.2.2 Administración de Riesgos

— *SHCP. Administración de Riesgos en la Economía. Auditoría de desempeño con dictamen limpio.*

Diagnostico positivo sobre el sistema financiero mexicano presentado por la ASF. La ASF ve como positivos los siguientes hechos: Considera que durante los últimos años, *el sistema bancario mexicano* ha mostrado solidez y solvencia. En relación *al mercado de valores*, las reformas a la Ley del Mercado de Valores de 2001 y 2005 modernizaron el marco jurídico y de regulación del mercado de valores bajo los más altos estándares internacionales de gobierno corporativo, protección de inversionistas y revelación de información.

La ASF ve positivo que en México se haya logrado desarrollar tanto el mercado *Over the Counter (OTC)* como una bolsa de derivados, MexDer, como plataformas adecuadas para que

los agentes económicos cubran sus riesgos de precios. El mercado OTC representa dos tercios de las operaciones de derivados que se realizan en México, y ve positivo que esté altamente integrado con el mercado de derivados OTC extranjeros, lo que le da mayor liquidez y transparencia de precios.

Al respecto, habría que señalar que el mercado OTC extranjero fue una de las piezas centrales de la crisis financiera mundial, dado que sus operaciones no son transparentes y no existe una cámara de compensación que centralice los riesgos y difunda la información de manera amplia y oportuna.

En este escenario positivo, la ASF considera preocupante el bajo nivel de penetración del seguro en la economía mexicana, que representa 1.7% del PIB a 2007, cifra inferior a la de países latinoamericanos como Chile, Brasil, Argentina y Colombia, con 3.3%, 2.8%, 2.6%, y 2.4% respectivamente, así como de economías industrializadas

La ASF emite en lo general un diagnóstico positivo de la regulación del sistema financiero mexicano. La ASF constató que el marco legal y regulatorio del Sistema Financiero Mexicano vigente durante 2011 se orientó a coadyuvar al cumplimiento del objetivo de “Garantizar la solidez, seguridad y estabilidad del Sistema Financiero Mexicano, por medio del fortalecimiento de la regulación financiera y de su correcta aplicación”. Juicio positivo, no obstante el rezago que muestra la supervisión financiera consolidada, que es el factor distintivo de la regulación más avanzada (de la cual carece Estados Unidos y por eso fue el país detonante de la crisis financiera de 2007-2009). La ASF constató que en el periodo 2007-2011, el marco legal y regulatorio se alineó con los estándares internacionales en materia de administración integral de riesgos, requerimientos de capitalización, calificación de cartera y revelación de información; sin embargo, debe señalarse que sin supervisión consolidada no hay gestión integral de riesgos.

Durante el periodo 2007-2011 se desarrollaron tres eventos importantes en materia de regulación y supervisión de los riesgos que afectaron a las instituciones del sistema financiero mexicano. Los tres eventos identificados por la ASF fueron:

- a) *La adopción del acuerdo de capital denominado Basilea II, en donde se estableció una regla que mide con mayor sensibilidad los riesgos a los que están expuestos los bancos, reconociendo: la posibilidad del uso de modelos internos para determinar el nivel de capital que debe tener un banco así como un requerimiento de capital por riesgo operacional.* Central para Basilea II fue la adopción del modelo estándar de Valor en Riesgo (VAR), que es una medición de la pérdida esperada en un momento determinado por un banco o por un intermediario para su portafolio de activos, sobre la base de eventos clásicos de probabilidad. El VAR, una tecnología cuantitativa de medición de riesgos, fue creación de JP Morgan y adoptada por los reguladores.

Para algunos investigadores, el VAR clásico es la causa de la crisis financiera internacional, dado que al ser adoptado por los reguladores y excluir de sus cálculos los eventos probabilísticos poco frecuentes, subestimó los riesgos de los instrumentos financieros, como los bonos basados en hipotecas *subprime*, y por lo tanto subestimó las necesidades de capital de los intermediarios financieros. El VAR como herramienta de cálculo no diferencia entre un bono del tesoro y un bono CDO riesgoso, tampoco reconoce que el riesgo de crédito es distinto del riesgo financiero y éste a su vez, es distinto del riesgo de liquidez. Las nuevas reglas de capital Basilea III vienen a subsanar, estas deficiencias, y de acuerdo a la ASF “no se prevé que impacte significativamente, dado que se cuenta (los bancos que operan en México) con un índice de capitalización del 15.6%”.

Sobre el particular, es importante llamar la atención sobre los riesgos de la introducción de Basilea III, como una posible pérdida de tramos relevantes de control de los reguladores y supervisores mexicanos. De acuerdo a Basilea, el proceso de una liquidación de un banco que opere en México que sea filial de un banco con matriz en el extranjero, será conducido por los reguladores y supervisores del país donde se encuentre la matriz. Asimismo, Basilea III tiene muchos otros inconvenientes de esta naturaleza.

- b) *La limitación gradual a la exposición de las operaciones que un banco puede llevar a cabo con partes relacionadas.* En 2008, se redujo el límite de 75.0% a 50.0% del capital básico y se modificó la regla de capitalización, en la cual se establece que el monto contratado con partes relacionadas que exceda del 25.0% del capital básico debe ser deducido de dicho rubro.⁹
- c) *El desarrollo de herramientas macro prudenciales para anticipar riesgos y para que las autoridades financieras actúen de manera coordinada para mitigarlos.* Como resultado, se creó en México el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) en 2010. Este Consejo está integrado por la SHCP y los reguladores y supervisores mexicanos del sistema financiero. Aquí cabe traer a colación la experiencia de Inglaterra, que mucho antes de la crisis de 2007, creó el Consejo Tripartita de Estabilidad del sistema financiero, integrado por el Tesoro, el Banco Central de Inglaterra, y la Autoridad de Servicios Financieros (*Financial Services Authority*); la errática conducción del Consejo Tripartita propició la corrida bancaria del Northern Rock.

Razonable cumplimiento de los reguladores y supervisores con imposiciones de multas económicamente poco significativas. Con excepción de la CNBV, los reguladores cumplieron en más del 100% el programa de visitas a los entes regulados. Derivado de estas visitas, y para el ejercicio fiscal 2011, la CNBV impuso 30 sanciones por concepto de administración de riesgos

⁹ Esta medida tuvo que ser instrumentada por los reguladores ante la salida de recursos financieros del país por la mayor incertidumbre del entorno internacional, o mejor dicho ante la progresiva crisis de las matrices de los bancos que tienen filiales en México.

por un monto de 1.5 millones de pesos. Para el periodo 2007-2011 impuso 150 sanciones. En el sector de seguros y fianzas, la CNSF aplicó 625 sanciones al sector asegurador, 481 multas con un importe de 90.9 millones de pesos y 144 amonestaciones.

Respecto del sector de fianzas, la CNSF estableció 231 sanciones por conceptos de multa y amonestaciones, de las cuales 201 fueron multas con un importe de 6.4 millones de pesos y 30 amonestaciones. En el SAR, la CONSAR impuso 430 multas, de las cuales, 194 (45.1%) fueron derivadas de la inspección y supervisión realizada por la CONSAR y 236 (54.9%) de la aplicación de los programas de corrección de los participantes.

De las 194 multas impuestas por la CONSAR a los participantes del SAR derivadas de la inspección y vigilancia, 95 (49.0%) correspondieron a las AFORES con un monto de 26.2 millones de pesos, y 99 (51.0%) a las SIEFORES con 7.8 millones de pesos; asimismo, las 236 multas impuestas por programas de corrección correspondieron a las AFORES por un monto de 4.4 millones de pesos.

En 2011, BANXICO aplicó 23 sanciones a los intermediarios financieros autorizados para participar en el mercado de derivados, de las cuales, 11 (47.8%) fueron a instituciones de banca comercial, 10 pecuniarias con un importe de 554.4 miles de pesos y 1 no pecuniaria; de las 12 sanciones (52.2%) impuestas a las casas de bolsa, 9 fueron pecuniarias con un importe de 649.9 miles de pesos y 3 no pecuniarias.

CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE INSPECCIÓN				
Regulador-Entidad	2011			2007-2011
	Programa de Visitas	Visitas	Cumplimiento	Visitas
CNBV-Todos los intermediarios	138	128	92.8%	1,599
CNBV-Bancos	28	27	96.4%	
CNBV-Casas de Bolsa	20	19	95.0%	
CNBV-Bancos de desarrollo	12	11	91.7%	
CNBV-Intermediarios Financieros No Bancarios	78	71	91.0%	
CNSF-Seguros y Fianzas	102	117	114.7%	919
CNSF-Seguros	91	103	113.2%	
CNSF-Fianzas	11	14	127.3%	
CONSAR-participantes del SAR - I	51	60	117.6%	757
CONSAR-participantes del SAR - II	90	108	120.0%	
CONSAR-AFORES - I	51	60	117.6%	
CONSAR-AFORES - II	15	16	106.7%	
CONSAR-SIEFORES II	75	92	122.7%	
BANXICO-DERIVADOS	49	56	114.3%	
BANXICO-BANCOS	25	28	112.0%	
BANXICO-Casas de Bolsa	20	23	115.0%	
BANXICO-Bancos de desarrollo	4	5	125.0%	

Nota: El indicador I se refiere a visitas de carácter operativo, el indicador II se refiere a visitas de carácter financiero.

Fuente. Elaborado por la UEC con datos de la auditoría 11-0-06100-07-0139 del IRFSCP 2011, ASF.

Razonables indicadores de solidez y estabilidad financiera de los intermediarios. Conforme a los valores reportados en 2011, el sector bancario ha mostrado solidez, solvencia y estabilidad, al registrar índices superiores al estándar nacional e internacional, la banca comercial reportó un índice de capitalización de 15.6%, superior en 5.6 puntos porcentuales al estándar nacional de

10.0% y superior en 7.6 puntos porcentuales al estándar internacional de 8.0% y el Índice de Capitalización de la banca de desarrollo fue de 15.3% superior en 5.3 puntos porcentuales al estándar nacional y 7.3 puntos porcentuales que el internacional.

Las SOFOLES y Uniones de Crédito mostraron índices de capitalización muy sólidos para el 2011, de 22.8% y de 15.6% para las uniones de crédito. Hay que consignar sin embargo, la existencia de la crisis de SOFOLES hipotecarias.

Con la revisión de los indicadores de los sectores asegurador y afianzador, se verificó que los sectores se encuentran sólidos, solventes y estables, ya que sus indicadores se ubicaron dentro del parámetro de 1.0, establecido en las circulares únicas de Seguros y de Fianzas, al presentar resultados de Cobertura de Reservas Técnicas de 1.00 hasta 4,333.56; de Capital Mínimo de Garantía de 1.00 hasta 1,000.00 y de Capital Mínimo Pagado 1.00 hasta 592.73 en el caso del sector asegurador; y una Cobertura de Reservas Técnicas de entre 1.07-6.92; de Capital Mínimo Pagado 1.08-43.30, y de Cobertura de Requerimiento Mínimo de Capital base de operaciones para el sector afianzador de 1.20-1000.00.

Se verificó que en 2011, el SAR fue sólido, solvente y estable, ya que el indicador de solvencia fue de 1.0%, superior al límite mínimo regulatorio permitido equivalente a 0.8%; el indicador de liquidez fue de 8.8%; en cuanto al indicador de estabilidad (VAR) fue de 0.011%. Como se señaló, indicadores como el VAR no son confiables, dado que subestiman el riesgo. El hecho de que Basilea III recomiende pruebas de stress test para los bancos es síntoma de que no confía en el indicador VAR:

La ASF verificó que en 2011, el VIMEX fue de 21.9 puntos, mayor en 1.2 puntos (5.8%) que el reportado en 2010 por 20.7 puntos y menor en 4.8 puntos (18.0%) que el registrado al cierre de 2007 por 26.7 puntos, lo que reflejó la estabilidad del mercado de derivados en ese año.

— *Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF). Administración de Riesgos en las Aseguradoras Privadas. Auditoría de desempeño con dictamen limpio.*

Baja intermediación financiera de las aseguradoras privadas en comparación internacional. Las primas como proporción del PIB de la industria de seguros que opera en México no llegan al 2%, y las de la industria de fianzas apenas llegan al medio punto porcentual del PIB, proporciones muy bajas en relación al de otros países.

EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO DEL NEGOCIO DE SEGUROS Y FIANZAS COMO PROPORCIÓN DEL PIB						
Año	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Aseguradoras						
Primas / PIB	1.1	1.6	1.7	1.9	1.8	1.8
Afianzadoras						
Primas / PIB	0.04	0.04	0.05	0.05	0.04	0.05

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la auditoría 11-0-06C00-07-0141 del IRFSCP 2011, ASF.

5.2.3 *Gestión de Crisis Financieras: Rescate Bancario, Rescate de Intermediarios Financieros No Bancarios y Liquidación de Instituciones.*

— *Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAEB). Liquidación de Luz y Fuerza del Centro. Auditoría de especial con dictamen con salvedad.*

Rezago con respecto al avance del Plan de Liquidación de LyFC. La ASF determinó que a diciembre de 2011, de 56 acciones programadas para 2011 del proceso de liquidación, se atendieron en tiempo 31, lo que representó 55.4% de cumplimiento, y que de las 25 acciones restantes (44.6%) están pendientes o en proceso, 8 tuvieron un porcentaje de avance de entre 47.0 y 94.0%, y las otras 17 no presentaron avance, por lo que el SAE no cumplió con el total de las acciones previstas en el Plan Estratégico correspondiente a la liquidación de LyFC durante el ejercicio fiscal de 2011.

Indemnizaciones pendientes de realizar. La ASF constató que desde el inicio de la liquidación de octubre 2009 a diciembre de 2011, de un universo de 44,515 ex trabajadores de LyFC, se canceló la indemnización de 187 ex trabajadores debido a que se dictaminó procedente su jubilación, y de 57 ex trabajadores que fallecieron. Asimismo, se han indemnizado 28 mil 754 por un monto de 16 mil 084.2 millones de pesos y quedan 15 mil 517 ex trabajadores pendientes por indemnizar.

Balance de los recursos para jubilación de LyFC. La ASF constató que el número de jubilados acumulados a 2011, fue de 22 mil 586 pensionados, de los cuales 21 mil 661 son sindicalizados y 925 de confianza; dentro de los cuales están 47 jubilados que el SAE dictaminó procedente en el ejercicio fiscal de 2011. Se comprobó que las erogaciones por concepto de jubilaciones realizadas durante el ejercicio fiscal de 2011, ascendieron a 16 mil 196.3 millones de pesos, de los cuales, el Gobierno Federal otorgó 15 mil 881.3 millones de pesos y LyFC en liquidación 315.0 millones de pesos.

Valuación actuarial con posibilidades de estimaciones sesgadas a futuro. Con el estudio de la valuación actuarial de LyFC al 31 de diciembre de 2011, se concluyó que no se presenta justificación sobre las hipótesis económicas utilizadas; lo anterior puede traer como consecuencia una desviación significativa de las estimaciones.

— *Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF). Valores, Créditos y Cobranza. Auditoría de financiera y de cumplimiento con dictamen con salvedad.*

Antecedente. La Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) fue el instrumento operativo para la estrategia del gobierno de rescatar a intermediarios financieros no bancarios vinculados al sector vivienda, en posición frágil o de quiebra y que pudieran generar riesgo sistémico. De esta decisión se derivaron distintos impactos financieros que es necesario fiscalizar.

Elevada concentración del saldo de la cartera de crédito de la SHF en 7 intermediarios no financieros como consecuencia del rescate financiero de 2009. Al 31 de diciembre de 2011, la SHF tuvo un saldo de cartera de crédito por 61 mil 464.5 millones de pesos, por líneas de créditos que la SHF ha otorgado a las SOFOLES y SOFOMES, de las cuales el 56.6% (34 mil 791.5 millones de pesos), corresponde a los siete principales Intermediarios Financieros No Bancarios.

Elevados riesgos para la SHF de la recuperación crediticia de la cartera cedida a la institución. La ASF señaló que “la recuperación de los créditos directos, así como el financiamiento mediante la adquisición de emisiones de deuda corporativa, que la SHF otorga a SOFOLES y SOFOMES, presenta riesgo en virtud de la situación financiera de estas instituciones”.

Discrecionalidad del Consejo Directivo de la SHF en sus decisiones crediticias en incumplimiento de la normativa. La ASF señaló que el Consejo Directivo de la SHF utiliza criterios discrecionales en la autorización y otorgamiento de líneas de crédito, al aprobar dispensas contractuales y excepciones normativas, en incumplimiento de la normativa aplicable. A las instituciones de crédito les está prohibido celebrar operaciones y otorgar servicios con su clientela en los que se pacten condiciones y términos que se aparten de manera significativa de las sanas prácticas y usos bancarios.

Irregularidad con línea de crédito a un Fideicomiso fuente de pago. Se autorizó una línea de crédito a un Fideicomiso fuente de pago para apoyar al intermediario clasificado por la ASF como IFNB 612, en el que, sin embargo, no estaba constituido dicho Fideicomiso cuando fue autorizada la línea de crédito por 300 millones de pesos, operación que al 31 de diciembre de 2011 no se había instrumentado. Además, la ASF constató que el IFNB 612 registró que su índice de liquidez había disminuido desde agosto de 2010 y que a partir del 21 de junio de 2011, la propia SHF le suspendió el fondeo para créditos individuales.

Aceptación por la SHF de liquidación de adeudo irregular por 941.2 millones de pesos por el intermediario clasificado por la ASF como IFNB 623. El pago total de la deuda se realizó mediante la cesión por concepto de dación en pago de la totalidad de los derechos fideicomisarios, incluidos los del fideicomiso irrevocable de garantía número 651, del que es titular el IFNB 623. En el citado convenio de dación en pago, no se estipuló el valor de los derechos fideicomisarios en segundo lugar, con los que el IFNB 623 liquidó los adeudos que tenía con SHF.

La entidad fiscalizada señaló que el valor de los derechos recibidos rondaba la cifra de 1,054 millones de pesos (sin demostrar los fundamentos del cálculo) un monto superior a la deuda del IFNB 623. Este dato es inconsistente con las estimaciones en todos los escenarios de recuperación que presentó SHF en el que se pronosticaba una pérdida económica que iba desde 111.9 millones de pesos, 182.7 millones de pesos, hasta 329.1 millones de pesos

Distintas irregularidades detectadas en el otorgamiento de dos líneas de crédito al intermediario clasificado por la ASF como IFNB 612. No obstante que la SHF basada en la problemática

financiera observada por el Auditor Externo, por el Comité de Crédito y Garantías y por el Consejo Directivo, que presentaba el IFNB 612, disminuyó sustantivamente, a partir de abril y mayo de 2011, el otorgamiento de créditos hipotecarios tanto para la adquisición de vivienda como para la construcción, y de que el deterioro del intermediario avanzaba hasta culminar el 14 de diciembre de 2011, con la solicitud de parte de la SHF de realizar un proceso de concurso mercantil ante un juzgado civil con el fin de preservar su viabilidad, la Sociedad otorgó al intermediario dos líneas de crédito por 300 y 149.8 millones de pesos.

Asimismo, en todos los meses de 2011, el IFNB 612 realizó disposiciones de recursos de sus líneas de crédito vigentes, por un total de 505.6 millones de pesos, no obstante que la SHF reportó el cierre de dichas líneas con fecha 21 de junio de 2011. En julio de 2011, el Director General del IFNB 612 informó a la SHF que como conclusión de una auditoría interna, se identificó que el monto no liquidado de líneas de construcción era mayor de lo detectado y ascendía a 81 millones de pesos.

Incremento de la aceptación por parte de la SHF de daciones en pago de los IFNB a partir de 2009, lo que pudiera significar costos fiscales. Las daciones en pago de los intermediarios clasificados por la ASF como IFNB 611, IFNB 603, IFNB 623, IFNB 609 y el IFNB 612, pasaron de 8.7% del total de su activo en 2009 a 30.7% en 2012 (como hechos posteriores). Estas daciones en pago han sido precedidas por dispensas otorgadas por la SHF a los intermediarios relacionadas con incumplimientos contractuales (incumplimientos crediticios, u otros) e incumplimientos normativos (margen financiero negativo, índices de capitalización negativos o por debajo de la norma entre otros).

Irregularidades en el otorgamiento de dos líneas de crédito al intermediario clasificado por la ASF como IFNB 609. En mayo de 2011, la SHF autorizó al IFNB 609 una línea de crédito por 430 millones de pesos, de la cual no se obtuvo evidencia documental de su instrumentación; en julio de 2011, le autorizó otra línea de crédito por 500 millones de pesos, la cual se instrumentó el 12 de septiembre de 2011 con el contrato de apertura de crédito 8060900003.

Lo anterior fue precedido por diversas dispensas al intermediario relacionadas con incumplimientos contractuales (incumplimientos crediticios, u otros) e incumplimientos normativos (margen financiero negativo, índices de capitalización negativos o por debajo de la norma entre otros). Las dispensas se otorgaron no obstante los siguientes hechos:

El IFNB incurrió en margen financiero negativo, pérdidas netas y ha perdido más de las dos terceras partes de su capital social. Su Cartera Vencida aumentó 22.0% (496.0 millones de pesos) durante el ejercicio 2011, y registró un crecimiento promedio de 41.0 millones de pesos mensuales durante el año. Enfrenta compromisos por liquidar en el primer semestre de 2012, por más de 2 mil millones de pesos. Las Inversiones en Valores registraron una disminución de 51.0% (296.0 millones de pesos) respecto del cierre de 2010. El IFNB 609 cerró 2011 con una pérdida neta de 410 millones de pesos, lo que significó una importante reducción de 431 millones de pesos respecto de 2010, en donde obtuvo 21 millones de pesos de utilidad neta.

Convenio de dación en pago entre la SHF, FOVI y el IFNB 609 que pudieran significar pérdidas para la Hipotecaria Federal. El 21 de mayo de 2012 se firmó el acuerdo de Dación en Pago y el desistimiento del Concurso Mercantil por la difícil situación por la que atravesaba.

La deuda de los IFNB con la SHF representa el 56.6% de su cartera, y si se excluyen las daciones en pago sería del 90.9%. Para 4 IFNB, la participación de la SHF en el pasivo de estos intermediarios, entre 77% y 93.5%, para 2 la participación está entre 38.9% y 41.5%, por lo que la exposición al riesgo de crédito de la SHF con los 7 IFNB es elevada.

CODEPENDENCIA DE LA SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL (SHF) Y LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS (IFNB) (Millones de pesos y Porcentajes)			
Intermediario Financiero No Bancario de acuerdo a la Taxonomía elaborada por la ASF	Adeudo del IFNB con la SHF	Participación de SHF en el pasivo de los IFNB	% de la cartera de crédito de la SHF sin incluir daciones en pago
Total	34,791.54		90.90%
IFNB 608	11,258.45	87.80%	29.40%
IFNB 601	7,587.95	80.20%	19.80%
IFNB 609	4,933.50	38.90%	12.90%
IFNB 610	4,042.22	41.50%	10.60%
IFNB 617	2,991.36	93.50%	7.80%
IFNB 612	2,146.14	77.00%	5.60%
IFNB 613	1,831.93	n.d.	4.80%

n.d. No disponible.

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la auditoría 11-2-06HKKI-02-0470 del IRFSCP 2011, ASF.

— *Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI). Valores, Créditos y Cobranza. Auditoría de financiera y de cumplimiento con dictamen con salvedad.*

Identificación de operaciones crediticias fuera de norma, aprobadas dentro de sus facultadas por el Comité Técnico de FOVI. La ASF determinó que existen operaciones excepcionales realizadas por FOVI fuera de norma que son autorizadas por el Comité Técnico del FOVI de acuerdo a sus facultades.

Irregularidades en 3 convenios con Daciones en pago realizados discrecionalmente por FOVI-SHF antes de 2011 con dos intermediarios financieros no bancarios. En el ejercicio fiscal 2011, FOVI no realizó convenios de daciones en pago. No obstante que el IFNB 603, incurrió en margen financiero negativo, pérdida neta del ejercicio, y pérdida de más de dos terceras partes de su capital social, FOVI celebró convenio de dación de pago antes del 2011 por 1 mil 085.2 millones de pesos. No obstante que el IFNB 609, incurrió en margen financiero negativo, pérdida neta del ejercicio, y pérdida de más de dos terceras partes de su capital social, FOVI-SHF celebraron 2 convenios de dación de pago antes del 2011 por 7 mil 240.6 millones de pesos, correspondiéndole la cantidad de 2 mil 493.8 millones de pesos a FOVI por concepto de líneas de crédito y 1 mil 441.6 millones de pesos derivados de garantías de pago oportuno.

Otorgamiento por FOVI de línea de crédito al Intermediario clasificado por la ASF como IFNB 610, no alineado con los objetivos del PND 2007-2012 por estar destinado a población objetivo fuera del país. Las líneas de crédito por 193.7 millones de pesos otorgada por FOVI al IFNB610,

tiene como objetivo a clientes potenciales principalmente residentes de Arizona, Estados Unidos, con ingresos mayores de 200 mil dólares anuales, lo cual significa que los beneficios de los créditos no están enfocados a la población objetivo del FOVI, familias mexicanas de bajos recursos. Por tal razón, se considera que las líneas de crédito para la adquisición de los derechos del crédito otorgado al fideicomiso F-882 y 81.5 millones de pesos, para consolidar las garantías constituidas de los derechos de crédito del proyecto de TWWG, no se alinearon con la política de vivienda del PND 2007-2012, que establece que tendrá un sentido preponderantemente social y buscará, en todo momento, ampliar el acceso de las familias de menores recursos a una vivienda, e incumple la normativa aplicable.

Elevada codependencia de FOVI y los IFNB. La deuda de los seis Intermediarios Financieros No Bancarios representa el 51.9% de su cartera la cual asciende a 14 mil 995.4 millones de pesos sin incluir las daciones en pago. Individualmente los adeudos de los IFNB clasificados por la ASF como 609, 610 y 603 con FOVI representan el 18.5%, 21.7% y 13.6% de sus pasivos, respectivamente.

— *SAE. Proceso de Disolución y Liquidación del Sistema BANRURAL. Auditoría especial con dictamen con dictamen con salvedad.*

Elevado costo de liquidación de BANRURAL absorbido predominantemente con recursos fiscales de la Nación. Con la revisión practicada por la ASF se determinó que al 31 de diciembre de 2011, el costo financiero de la liquidación del Sistema BANRURAL ascendió a 39 mil 380.8 millones de pesos, de los cuales 33 mil 009.3 millones de pesos corresponden a recursos fiscales y 6 mil 371.5 millones de pesos a recursos propios.

Mínima recuperación de cartera. De acuerdo con dichos informes, se verificó que el Sistema BANRURAL reportó un saldo de cartera vigente de 131.8 millones de pesos al 31 de diciembre 2011. El monto recuperado de cartera significó el 3.2% del saldo de la cartera vigente a 2010.

Indeterminación de la valuación actuarial del fondo de pensiones, y riesgo fiscal del Estado. De acuerdo con la Valuación Actuarial 2010 del “Fideicomiso Fondo de Pensiones del Sistema BANRURAL” no es posible inferir la confiabilidad de los cálculos actuariales ni determinar si el fideicomiso tendrá suficiencia financiera, que garantice el pago vitalicio de las pensiones otorgadas a los trabajadores jubilados y pensionados del Sistema BANRURAL.

— *SAE. Proceso de Liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México. Auditoría especial con dictamen de abstención.*

Falta de un Plan de Liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México por parte del SAE. La ASF determinó que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) no contó con el Plan de Liquidación de FERRONALES en el que se identifiquen los objetivos y las acciones, así como el tiempo de ejecución del proceso de liquidación del organismo, por lo que no se está en

posibilidades de evaluar el cumplimiento de las actividades realizadas ni el avance de dicho proceso durante el ejercicio fiscal de 2011. Por esta razón, la ASF se abstiene de emitir una opinión.

- *SHCP. Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca. Auditoría especial con dictamen limpio.*

Elevado costo fiscal del rescate bancario. El costo fiscal del rescate bancario ascendió en 2011 a 1.8 billones de pesos, que representa 11.6% del PIB. El Costo fiscal se incrementó en 66 mil 776.68 millones de pesos, respecto de los 1.7 billones de pesos de 2010.

COSTO FISCAL DEL RESCATE BANCARIO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2011 (Millones de Pesos y Porcentajes)				
Conceptos	Costo pagado	Costo por pagar	Total	% del PIB
Costo Fiscal 2011	938,905.0	843,938.7	1,782,843.7	11.6
Costo fiscal de los Programas de Apoyo al Ahorro Bancario	751,785.0	788,798.7	1,540,583.7	10.1
Costo fiscal de los Programas de Apoyo a los Deudores Bancarios	187,120.0	55,140.0	242,260.0	1.6
Costo Fiscal Total 2010			1,716,067.0	13.1
Costo Fiscal Total 2009			1,644,340.3	13.4

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del INEGI; IPAB; y ASF.

5.2.4 Contribución de la Banca de Desarrollo al Crecimiento Económico

La banca de desarrollo está integrada por 7 instituciones, y su operación busca contribuir a un sistema financiero eficiente promotor del desarrollo económico a través de incrementar el acceso de la población a los servicios financieros, promover un sistema bancario más competitivo.

La fiscalización de la ASF abarcó 23 revisiones a la banca de desarrollo y 1 una revisión al Fondo de Capitalización al Sector Rural. Las 24 auditorías se distribuyeron de la siguiente forma: 15 auditorías financieras y de cumplimiento; 6 auditorías especiales; 1 auditoría forense; 1 auditoría de desempeño y 1 auditoría de inversiones físicas. Los resultados principales de las auditorías más relevantes en relación a este grupo temático se presentan a continuación:

- *Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS). Programa de Financiamiento a Proyectos de Infraestructura. Auditoría de desempeño con dictamen con salvedad.*

Meta ambiciosa de infraestructura del gobierno para el periodo 2007-2012. El Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2007-2012 con el fin de elevar la cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura estableció la meta de desarrollar 405 proyectos con una inversión estimada de 1 mil 780.6 miles de millones de pesos.

Participación del FONADIN en el PNI. El Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) participaría con apoyos financieros para el desarrollo de 76 proyectos, el 18.8% del total, con una inversión estimada de 152 mil 200 millones de pesos, el 8.5% del costo de los 405 proyectos.

Desempeño deficiente en la ejecución de proyectos autorizados por el PNI y por el Comité Técnico del FONADIN. El Comité Técnico del FONADIN autorizó los apoyos para la ejecución de 63 proyectos, que significó una cobertura de 82.9% con respecto de los 76 proyectos programados en el PNI 2007-2012, con una inversión de 54 mil 769.2 millones de pesos, el 36.0% del monto autorizado; y representó el 15.6% del total de 405 proyectos. Sin embargo, para el periodo 2008-2011, el FONADIN sólo apoyó con desembolsos efectivos 25 proyectos (32.9% de los asignados en el PNI) con recursos aportados por 13 mil 459.5 millones de pesos (8.8% de los recursos asignados en el PNI).

Indeterminación de los apoyos de los 59 proyectos FONADIN al cumplimiento del PNI 2007-2012 de elevar la calidad de la infraestructura. La ASF señaló que no fue posible determinar en qué medida con los apoyos otorgados para la ejecución de los 59 proyectos, se cumplió con el objetivo establecido en el PNI 2007-2012 de elevar la calidad de la infraestructura

Falta de información en lo relativo a los apoyos a los proyectos recuperables y no recuperables del FONADIN. La ASF determinó que no fue posible verificar las acciones que se realizaron relativas al otorgamiento de los apoyos recuperables y no recuperables para auxiliar en la planeación, fomento, construcción, conservación, operación y transferencia de proyectos de infraestructura, ya que BANOBRAS no acreditó contar con la información correspondiente.

Baja rendición de cuentas de Banobras en relación a las actividades del FONADIN. BANOBRAS no rindió cuentas sobre el cumplimiento de la misión y fines del FONADIN, ni informó sobre los resultados que obtuvo en 2011 con el otorgamiento de financiamiento a proyectos de infraestructura.

— *BANOBRAS. Apoyos Financieros Recuperables (FONADIN)). Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen negativo.*

Carácter especial del FONADIN: fideicomiso que no rinde cuentas. La ASF constató que BANOBRAS como fiduciaria del FONADIN sólo informa a la SHCP sus ingresos, egresos, rendimientos financieros y disponibilidades, de conformidad con los artículos 9, 11 y 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 296 de su reglamento y 23 de la Ley de Ingresos Federales; al ser un fideicomiso, no rinde cuentas a la Cámara de Diputados de la forma que asigna los recursos de su patrimonio.

Baja proporción de recursos otorgados a proyectos en relación a los autorizados durante el 2011. El FONADIN registró en su cartera de apoyos vigentes, 209 apoyos autorizados por 107 mil 416.2 millones de pesos, de los que se otorgaron recursos por 36 mil 789.5 millones de pesos, es decir

el 31.5% del total. Quedaron pendientes de otorgar recursos por 70 mil 700.1 millones de pesos el 65.8%, y el remanente 2.7% fueron devoluciones por 73.4 millones de pesos.

Elevada proporción de proyectos no recuperables en el FONADIN. De los 209 apoyos autorizados que se integraron en el FONADIN, 156 son proyectos no recuperables por 82 mil 385.1 millones de pesos, que representan el 76.7%.

Elevado monto de disponibilidades en el FONADIN. Al cierre de diciembre de 2011, existían recursos acumulados en el FONADIN por 48 mil 176.5 millones de pesos, que representaron el 44.8% del valor de la cartera de los 209 proyectos con valor de 107 mil 416.2 millones de pesos.

Baja proporción de recursos otorgados a proyectos recuperables del FONADIN. La ASF constató que el FONADIN informó que se aplicaron recursos por 4 mil 750.5 millones de pesos, de los cuales para 2011 se ejercieron 2 mil 644.6 millones de pesos de los apoyos recuperables y se tienen pendientes de aplicar recursos por 20 mil 239.7 millones de pesos, por lo que quedan pendientes de aplicar el 81.1% del total autorizado (34 proyectos).

Incremento del plazo de la concesión a privados por parte de la SCT en proyectos carreteros clasificados como recuperables por el apoyo del FONADIN.

- Proyecto: Autopista Saltillo-Monterrey y Libramiento Norponiente de Saltillo. El monto del apoyo recuperable otorgado por Banobras fue de 1 mil 040.1 millones de pesos. Plazo de la concesión original otorgada al privado: 30 años.

Ampliación del plazo: El 20 de diciembre de 2010, el Secretario de Comunicaciones y Transportes autorizó una prórroga a la vigencia de la concesión por un plazo de 15 años adicionales, al término de la vigencia de la concesión por las demoras en la liberación del derecho de vía, por lo que el plazo se extendió de 30 a 45 años, medida que FONADIN consideró necesaria para que la concesionaria liquidara la totalidad del crédito subordinado otorgado; no obstante, el retraso para la liberación del derecho de vía para este caso fue de cinco años.

- Proyecto: Autopista Perote-Xalapa y Libramiento de Xalapa, Veracruz. El monto del apoyo recuperable otorgado por Banobras fue de 2 mil 857.2 millones de pesos. Plazo de la concesión original otorgada al privado: 30 años.

Ampliación del plazo y capitalización de interés del apoyo recuperable: La Secretaría de Comunicaciones y Transportes autorizó una prórroga a la vigencia de la concesión por un plazo de 15 años adicionales. Los intereses generados por el crédito durante 2011 por 15.6 millones de pesos no se pagaron fueron capitalizados, por lo que el monto del crédito ascendió a 2 mil 872.8 millones de pesos.

Irregularidad del FONADIN al apoyar a FONATUR. En julio de 2011 el FONADIN otorgó al FONATUR un apoyo recuperable por 1 mil 817.1 millones de pesos, bajo la modalidad de Crédito Simple. Sin embargo, en sus reglas de operación no se tiene previsto el otorgamiento de recursos bajo esta modalidad. La ASF determinó que el FONADIN estuvo operando como un banco sin tener la aprobación para ello.

— *Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN). Programa de Colocación de Valores Gubernamentales CETESDIRECTO. Auditoría especial con dictamen con salvedad.*

Antecedente: Objetivos del Programa CETESDIRECTO. El programa tiene como propósito la educación financiera y la cultura del ahorro entre la población mexicana y brindar un canal de oferta accesible para la adquisición de instrumentos de ahorro seguro y rentable. El Programa CETESDIRECTO busca mejorar las condiciones de acceso y oferta de servicios financieros para familias de ingresos medios y bajos, lo que representa una alternativa de inversión para los pequeños y medianos ahorradores, e incentiva una mayor competencia en el sector financiero y mitiga la percepción de que la inversión de títulos gubernamentales es sólo factible para los inversionistas que cuentan con montos importantes de capital.

Crecimiento significativo del Programa en 2011 pero avances modestos respecto a la meta de largo plazo. Al 31 de diciembre de 2010, el programa contaba con 1,931 clientes contratados, con un monto de inversiones de los ahorradores por 24.4 millones de pesos. No obstante este desempeño, está muy distante la meta del programa que es alcanzar 750,000 inversionistas, en un plazo no mayor de 10 años. El Programa CETESDIRECTO presentó un avance del 1.1% con 8,611 contratos al 31 de diciembre de 2011, respecto de su meta de inversionistas.

El Programa de CETES EN DIRECTO careció de indicadores de desempeño e impacto en el 2011. El programa no contó con metas e indicadores estratégicos ni de gestión que le permitieran conocer su impacto social en el ejercicio fiscal de 2011.

— *NAFIN. Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera (FLACLA). Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen con salvedad.*

Irregularidades administrativas. Derivado de la auditoría, la ASF determinó que NAFIN, en su carácter de fiduciaria del Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera (FLACLA) no identifica en sus auxiliares los importes del IVA pagado por los gastos realizados, sino que los registra de manera global; además, carece de normativa que regule la determinación, registro y entero, en su caso, del excedente que tendría que transferir, al cierre del ejercicio, a la TESOFE.

Irregularidades en la contratación y ejecución de prestación de servicios. En enero de 2010, el SAT y la empresa Accenture, S.C., suscribieron el contrato para la prestación del Servicio de "Solución Tecnológica para el Servicio de Cobranza", para la ejecución de los trabajos; las partes

pactaron en el contrato un monto mínimo de 174.1 millones de pesos y uno máximo de 188.3 millones de pesos, sin IVA, en ambos casos, así como un plazo de ejecución de 36 meses contados a partir del fallo de la licitación (29 de diciembre de 2009). Durante 2010 y 2011 se erogaron 41.4 millones de pesos del patrimonio de FACLA, el 22.0% del monto máximo del contrato de servicios. Sin embargo, el proyecto no se realizó conforme a lo previsto.

Inequitativa distribución de los recursos obtenidos por concepto de Derecho de Trámite Aduanero (DTA) realizada por la SHCP. La ASF determinó los porcentajes para la distribución de los recursos obtenidos en el concepto Derecho de Trámite Aduanero (DTA) se realizaron en forma discrecional por la SHCP, y de que dicha distribución no es equitativa ya que de éstos el 92.0% se transfiere al FACLA para el pago de las contraprestaciones establecidas en el artículo antes referido y el 8.0% se concentra en la TESOFE como contribución federal, lo que ha implicado una recaudación desproporcionada desfavorable para el erario federal.

Por otra parte, en la auditoría practicada la FACLA, es de considerarse que la problemática observada en la recaudación del DTA, el IVA que debe enterarse a la TESOFE derivado del cobro de la contraprestación que realizan los prestadores de los servicios a que se refiere el artículo, ha sido señalada por la ASF desde la revisión de la Cuenta Pública 2002, sin que el SAT y la SHCP hayan instrumentado las medidas correctivas necesarias.

— *Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO). Fideicomiso del Bicentenario. Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen negativo.*

No se definieron las actividades de planeación y ejecución de la construcción del monumento. En el Programa Base y en el Catálogo Nacional de Proyectos no se definió ninguna actividad o descripción de la planeación o ejecución de la construcción del Monumento Conmemorativo del Bicentenario del Inicio de la Independencia Nacional.

Notable incremento injustificado en el costo de construcción del monumento. Aumento de 79.7% entre el monto del anteproyecto presentado por el arquitecto que diseñó el monumento y el monto original del contrato celebrado con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., para su construcción, sin que se justifique que instancias determinaron, propusieron y verificaron la procedencia de las modificaciones al costo.

Ineficaz actuación del Comité Técnico del fideicomiso. Respecto del contrato de prestación de servicios celebrado con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., no se proporcionó evidencia de que los miembros del Comité Técnico del fideicomiso, objetaran o cuestionaran las modificaciones realizadas al monto total, que significaron un aumento de 752.9 millones de pesos, equivalente al 191.3% respecto del monto original pactado en ese contrato.

- *BANCOMEXT. Financiamiento y Recuperación para el Fomento de las Exportaciones. Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen limpio.*

Incumplimiento de metas de los indicadores de programas prioritarios. Cuatro de ocho indicadores del programa prioritario “Financiamiento para la exportación” no alcanzaron la meta programada. Por tal razón, la entidad fiscalizada debe llevar a cabo acciones para lograr el cumplimiento de los indicadores de los programas prioritarios; mejorar las operaciones de seguimiento de los créditos (de los que se recibieron cesiones en dación en pago), a fin de que la recuperación de los créditos sea en las mejores condiciones.

Impacto en la determinación del presupuesto basado en resultados por el incumplimiento de metas programadas en algunos indicadores. En un contexto en el que el gobierno federal determina el presupuesto en base a resultados, el incumplimiento de las metas de los indicadores de los programas prioritarios debe repercutir en la definición del monto programado del presupuesto de la entidad.

- *Financiera Rural (FR). Nuevos Créditos y Análisis de la Cartera Vencida en la Región Centro-Occidente. Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen con salvedad.*

Presentación de facturas apócrifas. Se detectaron facturas de dos acreditados, por 4.4 millones de pesos, reportadas por el Sistema de Verificación de Comprobantes Fiscales del SAT, como presumiblemente apócrifas, en la adquisición de ganado y un mastógrafo, por lo que se realizaron visitas domiciliarias a los proveedores, detectando probables desvíos de recursos que resultaron en dos denuncias de hechos.

- *FR. Otorgamiento de Créditos por Conducto de Empresas de Intermediación Financiera. Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen limpio.*

Encarecimiento del crédito por parte de las Empresas de Intermediación Financiera (EIF). En el marco del “Programa de Financiamiento para Empresas de Intermediación Financiera”, Financiera Rural mediante operaciones de segundo piso, otorgó créditos con tasas de interés entre el 7.0% y el 16.5% anual a EIF, para que los dispersaran a personas físicas y morales con actividades en los sectores rural y de servicios a fin de coadyuvar a su desarrollo. Sin embargo, el rango de las tasas de interés cobradas por las EIF fue del 13.0% al 60%, encareciendo el financiamiento; las comisiones por apertura o disposición del 1.0% al 3.0%, y las garantías del 20.0% al 40%.

No cuenta con indicadores de gestión y desempeño. Financiera Rural no estableció indicadores de gestión y desempeño para medir el impacto o beneficio del otorgamiento de créditos en el desarrollo rural del país, el aumento en la productividad y el mejoramiento en el nivel de vida de su población conforme lo establece su misión.

- *SHCP. Programas de Apoyo de la Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural. Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen negativo.*

Irregularidades en la aplicación del Programa de Acceso al Crédito e Integración para el Desarrollo Rural. Como resultado de las visitas domiciliarias a una muestra de hoteles y restaurantes, supuestamente tres empresas contrataron servicios de hospedaje y alimentación para que cuatro organizaciones llevaran a cabo foros y/o eventos de capacitación, y se identificó que 24 hoteles y un restaurante no reconocieron haber prestado los servicios, y dos restaurantes no fueron localizados en los domicilios señalados en las cotizaciones presentadas por las tres empresas.

Además, con el análisis de los Estados de Cuenta Bancarios proporcionados por la CNBV de las tres empresas que supuestamente prestaron los servicios, se constató que recibieron un total de recursos por parte de la Financiera Rural por 9.4 millones de pesos y se identificaron retiros inmediatos a través de cheques que fueron abonados a nueve personas morales y una persona física, de las cuales, todas las personas morales tienen el mismo representante legal y domicilio fiscal, sin que las citadas personas guarden alguna relación con los supuestos establecimientos que prestaron servicios de hospedaje y alimentación.

Empresas con dificultades, siguen beneficiándose de los apoyos de Financiera Rural. Las tres organizaciones beneficiadas con los apoyos (9.4 millones de pesos) en 2011, en la revisión de la Cuenta Pública 2010 fueron denunciadas penalmente, presuntamente por no haber prestado los servicios por los que se le cubrieron pagos por 47.2 millones de pesos. En el ejercicio 2009 las mismas organizaciones beneficiarias de los apoyos fueron denunciadas penalmente por haber comprobado la aplicación de los recursos con documentación presumiblemente apócrifa.

- *LOTENAL. Cartera de Crédito. Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen negativo.*

Apoyo con recursos federales no obstante las cuantiosas pérdidas. En el lapso de 2009 a diciembre de 2011, LOTENAL presentó una pérdida acumulada por 5 mil 579.2 millones de pesos, por lo que desde 2009, la entidad no ha cumplido su objetivo de generar remanentes positivos para contribuir a la asistencia pública. No obstante esta situación, en el ejercicio 2011 fue objeto por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de un apoyo con recursos federales por 150.0 millones de pesos para sanear sus finanzas. La situación de la entidad es grave, ya que se están utilizando recursos de las reservas financieras para cubrir gastos y se han diferido los pagos a proveedores, lo que pone en peligro el fondeo para el pago de los premios.

Ineficaz gestión financiera de la cartera de crédito. La entidad no mantiene un ambiente de control que propicie el cumplimiento de la normativa que rige los procesos de cobro y control de saldos individuales de la cartera de crédito, ya que se identificaron 14 organismos de venta

que reportaron saldos de naturaleza contraria, por 23.8 millones de pesos, que no fueron depurados; no cuenta con información de los saldos vencidos, por 217.0 millones de pesos, correspondientes a 614 organismos de venta, por lo que se desconoce el importe total de la dotación o asignación de billetes pendientes de cobro y su antigüedad; no proporcionó evidencia del inicio del proceso para la recuperación por vía judicial de saldos vencidos, por 101.3 millones de pesos, correspondientes a 779 organismos de venta, y no presentó evidencias para establecer estrategias encaminadas a incrementar sus ventas y optimizar sus costos, con la finalidad de revertir el deterioro en su situación financiera, incrementar su liquidez y cumplir con el objetivo para el cual fue creada.

5.2.5 Regulación y Supervisión de SOFOLES y SOFOMES, Casas de Cambio y Uniones de Crédito.

La fiscalización de la ASF a la Regulación y Supervisión de Sofoles y Sofomes, Casas de Cambio y Uniones de crédito abarcó a SHCP, CNBV y Banxico y comprendió 8 auditorías al desempeño (3 a la SHCP, 3 a la CNBV y 2 a BANXICO).

— *SHCP. Regulación y Supervisión de SOFOLES y SOFOMES. Auditoría de desempeño con dictamen limpio.*

Recuperación de la rentabilidad de las SOFOLES y SOFOMES en el 2011. En 2010 las SOFOLES registraron una pérdida neta de 244 millones de pesos, en el 2011 obtuvieron una utilidad de 590 millones de pesos. Las SOFOMES, en el 2010 tuvieron una pérdida neta de 88 millones de pesos, y en el 2011 una utilidad neta de 457 millones de pesos. Se determinaron algunos resultados contrastantes entre las SOFOLES Y SOFOMES en sus indicadores de desempeño presentados por la SHCP.

— *Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Regulación y Supervisión de Casas de Cambio. Auditoría de desempeño con dictamen con salvedad.*

Observaciones emitidas por la CNBV de sus visitas de inspección. La CNBV emitió 126 observaciones derivadas de sus visitas de inspección. De las cuales, 88 observaciones, es decir el 69.8% del total correspondieron a deficiencias en materia financiera, y 38 observaciones, es decir el 30.2% restante correspondieron a la detección de incumplimientos de las disposiciones del Banxico.

Opinión de la CNBV para revocar autorización de una casa de cambio. La CNBV detectó que ocho casas de cambio mantenían su capital contable por arriba del capital mínimo sin derecho a retiro de 39.2 millones de pesos, e identificó que el capital contable de la casa de cambio núm. 16717 era de 35.0 millones de pesos, un 10.8% por debajo del monto de capital mínimo suscrito y pagado sin derecho a retiro; situación que la colocó en la causal de revocación, lo que motivó que la CNBV requiriera, en dos ocasiones, a la entidad para que en un plazo de hasta 60 días

naturales integrara el capital en la cantidad necesaria para mantener la operación de la sociedad dentro de las proporciones legales. El faltante de capital era de 4.2 millones de pesos. El 24 de mayo de 2012, se constató que la CNBV comunicó a la SHCP su opinión para que se revocara la autorización a la entidad núm. 16-717, para operar como casa de cambio, dado que el lapso para regularizar su capital expiró el 14 de mayo de 2012.

— *SHCP. Regulación y Supervisión de Uniones de Crédito. Auditoría de desempeño con dictamen limpio.*

Crecimiento del sector en el 2011 con mejora de indicadores de riesgo. Al cierre de 2011 el sector reflejó un saldo de sus activos totales de 37 mil 827 millones de pesos, con una variación anual real de 9.1%, el saldo de la cartera de crédito vigente fue de 27 mil 409 millones de pesos, con un incremento anual real de 6.6%.

El saldo de la cartera vencida fue de 801 millones de pesos, con una reducción anual de 14.4%; el índice de morosidad (IMOR) disminuyó 0.7 puntos porcentuales al pasar de 3.5% a finales de 2010 a 2.8% en diciembre de 2011; y el índice de cobertura de la cartera vencida (ICOR) se incrementó de 52.3% a 85.2% en el mismo periodo, lo que representó una variación de 32.9 puntos porcentuales, y el pasivo total de las uniones de crédito fue de 32 mil 011 millones de pesos, con una variación anual real de 10.8%.

Elevada concentración de mercado en el sector de las uniones de crédito. La ASF constató que 5 Uniones de Crédito concentraron 41.9% de los activos totales del sector, y 41.3% de la cartera total.

— *CNBV. Regulación y Supervisión de Uniones de Crédito. Auditoría de desempeño con dictamen con salvedad.*

Proceso de degradación de las Uniones de Crédito y discrepancias de datos. De acuerdo a datos del Catálogo del Sistema Financiero Mexicano (CASFIM) de la SHCP entre 2010 y 2011 se incrementó en una entidad el número de Uniones de Crédito al pasar de 123 a 124, pero también aumentaron las autorizaciones para revocarlas de 190 a 195 entidades. De acuerdo a datos de la CNBV (Padrón de Entidades Supervisadas –PES-) al cierre de 2011, el universo de uniones de crédito era de 126, una disminución de 6 uniones de crédito en comparación con el ejercicio fiscal de 2010; en cuanto a las revocaciones, se observa un incremento de 7 uniones al pasar de 230 a 237 por el mismo periodo.

La ASF observó que el número de uniones de crédito en operación y revocadas no coincide con los datos reportados por ambas autoridades financieras, toda vez que para el ejercicio fiscal de 2010, la SHCP reportó un total de 313 uniones y para el 2011, de 319, mientras que la CNBV informó 362 uniones en 2010 y 363 en 2011. La conciliación de cifras impulsada por la ASF determinó que para octubre de 2012, conciliadas las cifras entre la SHCP y la CNBV, existían a

esa fecha 406 uniones de crédito: 124 en operación y 282 revocadas, un crecimiento en el total por el aumento de las entidades revocadas.

Acciones de revocación de la CNBV. Durante los ejercicios fiscales de 2010 y 2011, se constató que la CNBV emplazó a 12 uniones de crédito para notificarles la revocación de su autorización para operar bajo esa figura, por haber detectado diversas infracciones a las leyes y a las disposiciones administrativas.

Debilidades de la CNBV en la imposición de sanciones. Como consecuencia de la revisión la ASF detectó debilidades de la CNBV en el proceso de imposición de sanciones administrativas a las uniones de crédito por infracciones a las leyes relativas al sistema financiero mexicano y a las disposiciones de carácter general que emanen de ellas.

5.3 Auditorías Vinculadas con la Consolidación del Sistema Nacional de Pensiones

— *SHCP. Pagos por las Obligaciones de la Ley del ISSSTE. Auditoría especial con dictamen limpio.*

Baja preferencia de los trabajadores hacia el nuevo sistema de pensionario de cuentas individuales, y elevado costo de la reforma. De un total de 2.1 millones de servidores públicos, los trabajadores que eligieron el nuevo régimen de cuentas individuales fueron 294 mil 736 (14.2%), mientras que los trabajadores que optaron por el régimen anterior fueron 1.8 millones, es decir el 85.8%. El efecto total de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE equivalió al 2.4% del PIB de 2008, esto es, a una deuda de 302 mil 143.4 millones de pesos, emitida en 2008.

Monto relevante de las amortizaciones del pasivo de las obligaciones de la Ley del ISSSTE. El gobierno amortizó recursos por 34 mil 429.6 millones de pesos en el ejercicio fiscal de 2011, el total de amortizaciones realizadas por el gobierno para el período 2008-2011, fueron 174 mil 253.87 millones de pesos. El saldo pendiente de amortizar es de 171 mil 932.8 millones de pesos.

5.4 Fiscalización al Banco de México

— *BANXICO. Reservas Internacionales. Auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen limpio.*

Omisión normativa de la Comisión de Cambios. La Comisión no ha emitido directrices respecto del manejo y la valuación de la reserva de activos internacionales.

Integración en segmentos o parámetros de los montos de la cartera de inversión relacionada con las reservas internacionales de Banxico. Tres segmentos componen los activos de las reservas internacionales:

- a) La cartera parámetro 1, incorpora las inversiones en instrumentos de deuda (excepto bonos respaldados por flujos de créditos hipotecarios) del Tesoro, y de empresas y agencias que cuenten con la garantía del gobierno de EUA, con plazo entre 1-3 años, depósitos bancarios en dólares de EUA a plazo entre una semana y 6 meses, y divisas fundamentalmente; dólares de Australia, dólares de Canadá, dólares de Nueva Zelanda, euros, francos suizos, libras esterlinas y yenes de Japón.
- b) La cartera parámetro 2, integrada por instrumentos de deuda respaldados por flujos de créditos hipotecarios (MBS), con plazo original a vencimiento de 30 años, emitidos por agencias que cuenten con el respaldo implícito o explícito del gobierno de los Estados Unidos de América, y
- c) La cartera parámetro 3, integrada por oro.

Crecimiento de las reservas internacionales. Al 31 de diciembre de 2011, el importe de las Reserva internacionales fue de 142 mil 475.5 millones de dólares, lo que representó un aumento de 28 mil 878.9 millones de dólares (25.4%) en relación a 2010.

Concentración de la colocación de las reservas en instrumentos bursátiles (bonos de deuda) y depósitos bancarios en dólares. Al 31 de diciembre de 2011, el importe de las reservas internacionales sin deducir los pasivos a plazo de 6 meses fue de 149 mil 208.7 millones de dólares. De este total, 73 mil 326.7 millones de dólares (49.1%) se concentraron en instrumentos de deuda (notas a rendimiento e instrumentos de descuento), y 63 mil 797.2 millones de dólares (42.8%) correspondió a depósitos con bancos del extranjero. Estos dos rubros representan el 91.9% de la inversión de los activos internacionales a cargo de Banxico y que constituyen las reservas internacionales. El remanente por 5 mil 217.3 millones de dólares fue para adquirir oro, y el resto se colocó en Derechos Especiales de Giro (DEG),¹⁰ en el tramo oro¹¹ y en otros instrumentos financieros.

¹⁰ El DEG fue creado en 1969 por el FMI para apoyar el sistema de paridades fijas de Bretton Woods. Representa un activo potencial frente a las monedas de libre uso de los países miembros del FMI. Los tenedores de DEG pueden

A la luz de la información que ofrece la ASF, es de comentarse que la colocación de las reservas internacionales a cargo de Banxico se ubica principalmente en los Estados Unidos y en los mercados financieros de los países avanzados. Así sucedió en el año 2011 en el que Banxico colocó recursos por 137 mil 123.9 millones de dólares, es decir 91.9% de las reservas internacionales, en esos mercados, en el que los rendimientos que ofrecen los instrumentos de inversión son menores a los rendimientos de instrumentos similares de México.

En la práctica, las reservas internacionales de México financian a muy bajas tasas de interés al gobierno de Estados Unidos (y a los gobiernos de los países donde se invierten dichas reservas), así como a las instituciones financieras de esos países, al estar invertidas en instrumentos de deuda gubernamental y depósitos bancarios. Por lo tanto, existe una especie de *Carry Trade Negativo* para México, por la inversión de las reservas internacionales en el que el costo de oportunidad de dichas reservas es mayor al rendimiento obtenido de su colocación en esos instrumentos internacionales.

Adicionalmente, con la aplicación de la política de facilidad monetaria para contener la crisis financiera de 2007, por parte de los bancos centrales de Estados Unidos y de otros países avanzados (que implicó reducción de tasas de interés y cuantiosas emisiones de dinero para adquirir bonos en lo que se denomina *Quantitative Easing*), y con la incertidumbre económica que sigue prevaleciendo en el mundo, después de que estalló la crisis financiera más grande desde 1929-1933, el *Carry Trade Negativo* de las reservas internacionales manejadas por Banxico fue mayor. Esto tiene las siguientes implicaciones:

- Se financia con la acumulación de los recursos de las reservas internacionales de los países emergentes, en forma barata a los gobiernos de los países más desarrollados, principalmente Estados Unidos e instituciones financieras de esos países considerando el coste de oportunidad de usos alternativos de las reservas,
- Las agencias de calificación cuyas matrices están en los países avanzados, imponen calificaciones benignas al riesgo crediticio de entes gubernamentales y privados (de países avanzados) en contra de los países emergentes, sin importar el mal desempeño de esos países, ni de sus instituciones, ni el buen desempeño de los países emergentes.
- La crisis de 2007 fue propiciada en los países avanzados y no en los países emergentes. Esta asimetría de calificación eleva el costo financiero de los flujos financieros internacionales que van a los países emergentes como México, en comparación a los flujos financieros que se dirigen a los países avanzados.

obtener estas monedas a cambio de sus DEG mediante dos operaciones: primero, la concertación de acuerdos de canje voluntario entre países miembros y, segundo, la designación, por parte del FMI, de países miembros con una sólida situación externa para que compren DEG a países miembros con una situación poco firme. Además de su función de activo de reserva complementario, el DEG sirve como unidad de cuenta del FMI y de algunos organismos internacionales.

¹¹ Corresponde al 25% de la cuota de México al FMI.

- Particularmente, los efectos de las dos situaciones anteriores, implica que una parte del rendimiento generado por la economía mexicana, y por los trabajadores y empresarios de México (y de los países emergentes), se destine –auxiliado por el canal financiero– a los países avanzados.
- Las reglas de capital internacional, principalmente las que se fijan en Basilea (instancia dominada por los banqueros centrales de los países avanzados) sancionan esta asimetría, que se constituye en un factor que inhibe la convergencia de las tasas de crecimiento de largo plazo entre las naciones avanzadas y los países de economía emergente; ello, debido a la aplicación de dichas reglas por los reguladores financieros de cada país.
- Es deseable que México en los foros financieros internacionales y en el Comité de Basilea, haga esfuerzos conjuntos con países de economía emergente para lograr reglas de regulación financiera más justas para las naciones en desarrollo, con el propósito de evitar que los países de economía emergente financien en parte el desarrollo económico de las naciones avanzadas (o en su defecto absorban parte de los costos del mal desempeño financiero de las naciones avanzadas o de sus intermediarios financieros¹²) por el *Carry Trade Negativo*.
- Desde el campo de la fiscalización superior y la evaluación institucional, sería prudente realizar investigaciones para valorar la factibilidad de impulsar en los foros internacionales medidas orientadas a revertir la asimetría señalada anteriormente por la aplicación de las reglas de regulación financieras internacionales vigentes, tales como:
 - a) Establecer una tributación financiera internacional pequeña ex ante a los megabancos o grupos financieros, *por riesgo sistémico internacional*, y que se acumulen los recursos obtenidos en un *fondo financiero mundial*, y que dichos recursos se destinen a reducir los diferenciales de costos por el *Carry Trade Negativo*, de la inversión de las reservas internacionales y de cualquier otro activo financiero, que se deriven de las reglas de capital y de la regulación financiera desfavorables a los países emergentes y favorables a las naciones avanzadas.
 - b) Que los países beneficiarios por las reglas de capital o cualquier regulación financiera internacional, como las señaladas anteriormente, realicen aportaciones al fondo financiero mundial, a efecto de que se resarzan las pérdidas para las naciones emergentes por esas regulaciones.

¹² La elevación reciente de las cuotas por el FMI tiene como propósito incrementar los recursos del fondo para incrementar su capacidad económica para ayudar a rescatar a gobiernos de países avanzados, y/o de los bancos y grupos financieros de los países avanzados (Alemania, Inglaterra, Francia) que imprudentemente colocaron recursos en países atrasados de la zona euro y que no están pagando las consecuencias de su imprudencia sino que se están socializando las pérdidas.

Participación de administradores externos en tramos de gestión de las reservas internacionales. Para estos gestores externos se fijó una meta de rendimiento del portafolio administrado por ellos, de 1.4 al 1.7% sujetos al mandato global y de 3.1 al 3.3% sujetos al mandato de activos respaldados por hipotecas.

Administrador externo con rentabilidad menor de las reservas internacionales gestionadas en relación a los parámetros establecidos en su contratación. Durante 2011, se contrataron 8 administradores externos para el manejo de tramos de las reservas internacionales, de los cuales siete obtuvieron un rendimiento superior al de la cartera parámetro correspondiente. El administrador que obtuvo un rendimiento inferior al de la cartera parámetro aplicable *era susceptible a ser dado de baja*; sin embargo, Banxico lo conservó aduciendo que ofrecía calidad del servicio y transferencia de conocimiento, de tal modo que la Junta de Gobierno decidió mantener la relación y evaluarlo en la primera mitad del 2012.

La lista de contrapartes autorizadas del Banxico incluye a 7 instituciones financieras que no cuentan con calificaciones crediticias.

Indicadores de suficiencia de las reservas internacionales mantenidas por Banxico. En dos de los tres indicadores más usuales de suficiencia de las reservas internacionales (RI/M y RI/DCP, véase cuadro), la posición de México es adecuada.

INDICADORES DE SUFICIENCIA DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES DE MÉXICO		
Indicador	Estándar internacional o Benchmark	Posición de México
Reservas internacionales/Importaciones (RI/M)	RI/M > 3 meses	4.9 meses
Reservas internacionales/deuda de corto plazo (RI/DCP)	RI/DCP > 1	2.8 veces
Reservas internacionales/ Agregado monetario (RI/M2)	5 - 10% (Tipo de cambio flotante) 10 - 20% (Tipo de cambio fijo)	24.6%

Fuente. Elaborado por la UEC con datos de la auditoría 11-0-98001-02-0154 del IRFSCP 2011, ASF.

Sobre el nivel óptimo de las reservas internacionales. La ASF recomienda en esta auditoría, que las autoridades correspondientes (Comisión de Cambios) revisen las políticas para determinar el nivel óptimo de reservas internacionales y los lineamientos con los que se manejan, en virtud del crecimiento en el monto de las reservas internacionales.

La ASF, después de revisar puntualmente, desde una perspectiva histórica, en el ámbito de la literatura económica, los modelos óptimos de reservas internacionales (el de Robert Triffin de 1947, el de Heinz Robert Heller de 1966, el de Frenkel-Jovaovic de 1981, el de Ben-Bassat-Gottlieb de 1992, el de Guidotti-Greenspan, con la regla del FMI de 1999, el de Wijnholds-Kaptyen de 2001, el de Obstfeld y Alan Taylor's de 2008), sobre los cuales los bancos centrales deben basarse para un manejo óptimo de las reservas internacionales, el órgano de fiscalización superior concluye que *“Los modelos antes mencionados explican que la acumulación de las RI se ha convertido en una herramienta importante para el manejo de la estabilidad financiera y, por*

ende, de los tipos de cambio; sin embargo, la mayor parte de los estudios referentes al nivel óptimo de las RI no permiten determinar si dicha acumulación es excesiva o limitada". Esta conclusión pareciera ser contradictoria a su recomendación de que las autoridades correspondientes revisen las políticas para determinar el nivel óptimo de reservas internacionales.

La desregulación financiera contrariamente a lo previsto por la teoría neoclásica, ha generado innumerables crisis financieras, la utilización del instrumento probabilístico VAR (Valor en Riesgo) para medir riesgos, condujo a los intermediarios financieros a asumir riesgos indebidos, y a la vez estas metodologías matemáticas de estimación de riesgos relajaron la disciplina supervisora de los reguladores.

La labor fiscalizadora y de evaluación institucional de políticas públicas, que en este informe ha tenido a bien presentar la ASF, será una labor importantísima, si utiliza adecuadamente las teorías económicas y sociales convencionales y, en todo caso, incorpora como insumo analítico teorías no convencionales como la de racionalidad limitada de Hebert Simon, contraria al uso del término *optimización en los asuntos humanos*, y que permitió a su creador obtener el premio Nobel de economía en 1978. La idea es que la ASF actúe no sólo como una instancia de fiscalización de calidad mundial, sino también como una agencia de evaluación institucional (equivalente a la actuación de la GAO de los Estados Unidos), de políticas públicas y de riesgos institucionales.

Por otro lado, en la revisión financiera y de cumplimiento respecto del manejo de las reservas internacionales por Banxico, la ASF, al examinar el papel de la política monetaria y cambiaria para cumplir con el objetivo de estabilidad de precios, expresó el siguiente juicio:

"Las instituciones de Banca Central han logrado contener desequilibrios económicos externos y con ello mantener la paridad cambiaria acorde con los objetivos de política económica y monetaria. La oferta monetaria está determinada por el banco central (la oferta monetaria es una variable de la política monetaria) ya que puede fijar la cantidad de dinero, ya sea creándolo o destruyéndolo, mediante una regla monetaria que asegure el correcto funcionamiento del sistema económico. En consecuencia, si el banco central provee la cantidad correcta de oferta monetaria se asegura el resultado deseado, esto es, la estabilidad de precios".

De la cita anterior se desprende que la ASF considera que el Banco Central puede determinar la oferta de dinero. Debe señalarse que la aceptación de la idea de que un banco central puede controlar la oferta de dinero, llevó a prescripciones de política monetaria como las aplicadas por Paul Volcker al frente de la FED en 1979, que propiciaron una crisis económica y social muy grave en el conjunto de países emergentes.

Por su parte, la crisis de la deuda en los Estados Unidos generó una importante recesión económica que se extendió al resto del mundo, y que desembocó en el colapso del décimo

banco más importante de Estados Unidos, el *Continental Illinois*, el cual tuvo que ser rescatado por el gobierno estadounidense, dando así inicio a la práctica recurrente de onerosos y dispendiosos rescates bancarios basándose en la idea de *Too Big To Fail* (banco demasiado grande para permitir que quiebre).¹³

— *BANXICO. Administración de Riesgos en el Mercado de Derivados. Auditoría de desempeño con dictamen limpio.*

Incumplimientos detectados de las visitas de inspección de Banxico a los intermediarios. En 2011, BANXICO determinó pronunció 123 incumplimientos, de los cuales 71 (57.7%) correspondieron a instituciones de Banca Múltiple, 41 (33.4%) a Casas de Bolsa y 11 (8.9%) a instituciones de Banca de Desarrollo. Los incumplimientos que prevalecieron se refieren a que los operadores no pueden verificar mediante un sistema el cumplimiento de sus límites de riesgos, por lo que existe la posibilidad latente de que los operadores de este mercado realicen transacciones de alto riesgo.

Sanciones aplicadas por BANXICO. En 2011, BANXICO aplicó 23 sanciones a los intermediarios financieros autorizados para participar en el mercado de derivados. El importe total de las sanciones fueron 1.2 millones de pesos. Para el periodo 2001-2011 el monto de sanciones fue de 5.6 millones de pesos.

Tendencia a la estabilidad del mercado de derivados en 2011. Las volatilidades identificadas por la ASF para el Índice de Volatilidad México (VIMEX) en relación al mercado de derivados, para los cierres de año fueron: 21.9 puntos para 2011, 20.7 puntos para 2010 y 26.7 puntos para 2007, por lo que 2010 y 2011 fueron años más estables, que en el periodo 2007-2009 donde se alcanzó un valor máximo de volatilidad de 68.1 puntos.

La información proporcionada por la ASF en su informe, permite señalar que es importante dar seguimiento a las volatilidades específicas del mercado de derivados por productos. Es de llamar la atención que el índice VIMEX que se obtiene a partir de los precios de opciones listadas en MexDer sobre futuros del IPC, no refleja la volatilidad, por ejemplo, de los derivados cambiarios *Over the Counter* (OTC), que se negociaron entre 2006-2009, y que causaron quebrantos financieros significativos a corporativos mexicanos como Grupo Modelo, Grupo Saltillo, Comercial Mexicana etcétera. Es decir, no se tienen índices de volatilidad de los derivados cambiarios, aunque sí del tipo de cambio spot.

¹³ El uso del monetarismo por Paul Volcker para cambiar el funcionamiento de la Reserva Federal (FED) en 1979-1981, ya había sido utilizado en el siglo XIX en Inglaterra por legisladores que aprobaron la nueva legislación bancaria inglesa (Ley Peel), al considerar que era factible el control de la oferta monetaria por el Banco de Inglaterra. La aplicación de la Ley Peel propició crisis financieras recurrentes y periódicas que duraron de 1819 hasta 1860, y que no pararon hasta que se diseñaron las reglas de Prestamista de última Instancia del banco de Inglaterra.

En la crisis financiera 2007-2009, fueron determinantes los derivados negociados fuera de Bolsa, en el mercado OTC, un mercado en el que no hay una Cámara de Compensación que registre globalmente las operaciones de derivados, ni controle el riesgo de crédito, de contraparte y sobre todo de liquidez. En lo particular, los derivados crediticios y, sobre todo, los que se negociaron bajo la forma de *Credit Default Swap* (CDS), fueron piezas centrales en la detonación de la crisis financiera de 2007-2009.

La nueva regulación financiera internacional está planteando solucionar el problema de los riesgos en los derivados negociados en el mercado OTC. Es factible que México se apegue a esa nueva regulación. Es necesario, sin embargo, que los reguladores financieros del país desarrollen al menos una estrategia para acceder a la información de los derivados OTC de México, y que esta pueda ser difundida de manera transparente y con la suficiente desagregación por tipo de producto.

Lo anterior es urgente porque las operaciones de derivados de cobertura (*hedging operations*) presentan una dualidad: una operación de cobertura con productos derivados, en las que no se presenta riesgo de crédito o de contraparte en el activo subyacente, genera los resultados de estabilidad de flujos financieros que los agentes económicos pensaron al contratarlas. Sin embargo, una operación de cobertura con derivados en el que se materializa el riesgo de crédito o de contraparte, tiene como consecuencia duplicar, triplicar o multiplicar los riesgos y las pérdidas; situación que se presenta en una crisis. Mínimamente, las pérdidas se generan por partida doble o triple, debido a que las operaciones de coberturas, que estaban entrelazadas, se desconectan y puede haber pérdidas individuales para cada una de ellas.

*Súbita volatilidad del Valor en Riesgo (VAR) de los bancos y casas de bolsa en el mercado de derivados.*¹⁴ La ASF verificó que el valor mínimo del VAR que se presentó en 2007 fue 3.4%, lo que parecía reflejar que en ese año existió menor exposición al riesgo en las operaciones realizadas con derivados por la Banca Múltiple y Casas de Bolsa. El valor máximo se presentó en 2008 (19.3%), con una variación de 403.0%, lo que para la ASF indicaba que en ese año las pérdidas máximas esperadas aumentaron considerablemente por la crisis financiera internacional que se trasladó a México.

Caída después de la crisis del tamaño del mercado de derivados de México medido como la proporción del valor nominal respecto del PIB. En 2007, la proporción era de 2,327.7% y para 2011 se redujo a 260.4%, lo que indica la alta sensibilidad de los productos derivados ante las crisis financieras; son uno de los productos más afectados por la crisis, por su elevado nivel de apalancamiento, y son un factor determinante de muchas crisis.

¹⁴ El VAR es un instrumento de la matemática probabilística para medir las pérdidas esperadas en un momento determinado del portafolio de operaciones que realizan los agentes financieros.

6. Áreas de Oportunidad Legislativa

En el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, la ASF incorpora un conjunto de propuestas a la Cámara de Diputados, a manera de oportunidades legislativas, referentes al sector Hacendario:

- 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 APF 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.

De manera adicional a estas áreas de oportunidad, se pueden agregar otras que derivan del análisis realizado a los resultados de las auditorías practicadas en el sector. Entre otras, las siguientes:

- 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, definiendo a dicho sistema como un órgano estratégico equivalente al Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (integrado por los supervisores financieros y formuladores de la política financiera) para la Supervisión Financiera, una instancia donde se defina el alineamiento de las estrategias de fiscalización superior en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal.
- Se reafirma la necesidad de dotar de una fiscalización oportuna para evaluar los programas estratégicos y de alto impacto más relevantes, tales como los programas económicos de rescate financiero y las políticas asociadas al cambio estructural (las reformas estructurales), entre otros.
- 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:
 - a) la contratación de deuda esté fundamentada y cumpla los requisitos normativos para su aprobación,
 - b) los recursos contratados como deuda se apliquen al fin o propósito solicitado, y se evalúe su desempeño,
 - c) 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,
 - d) 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,
 - e) se cuide que no haya arbitrajes financieros con la deuda pública entre los intermediarios, que representen costos a los contribuyentes,
 - f) 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
 - g) 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.
- Elaborar un estudio de 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.

- Que se endurezcan las sanciones para los ejecutores de gasto de la APF que sigan aplicando marginalmente el presupuesto por resultados y vayan rezagados en la elaboración de las matrices de indicadores de desempeño en su práctica gubernamental.
- Que la CVASF dé seguimiento a las recomendaciones emitidas por la ASF al Congreso y realice un trabajo sistemático y periódico acerca del destino de las mismas.
- Que se emitan las iniciativas legislativas para inhibir el uso discrecional de recursos por parte de la SHCP en materia de ingresos por aprovechamientos.
- Que se limiten las disposiciones relacionadas con la aplicación de ingresos excedentes,
- Que se evalúe la posibilidad de que fonos 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, para realizar reasignaciones presupuestarias por parte de la SHCP, al margen del Congreso.
- Introducir cambios al marco legal para limitar la práctica sistemática de la SHCP de transferir recursos a través de Acuerdos de Ministración sin carácter de urgencia o que no estén soportados para su erogación discrecional, y propiciar la rendición de cuentas de los funcionarios que no observen dicho marco legal. Caso similar para que se limite el uso discrecional de los ingresos del rubro de aprovechamientos, mediante retiros presupuestarios para que sean destinados a financiar partidas presupuestarias derivadas de presiones de gasto corriente.
- Perfeccionar el marco legal para hacer exigible la ejecución de programas presupuestarios con 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.
- Impulsar medidas para que la Cámara actúe como contrapeso del Poder Ejecutivo en la arquitectura de la regulación financiera de México, para beneficio del usuario de servicios financieros.
- Que se realicen las modificaciones legales para ordenar el crecimiento de las casas de empeño, cuyo aumento se realiza a costa de la erosión patrimonial de la población con recursos escasos.

- Propiciar, mediante normas legales, que los accionistas de empresas que generen un costo fiscal al erario o que causen daño a familias por manejos negligentes o fraudulentos de las empresas, sean enviados al buro de crédito por un tiempo importante, y no sólo los morosos menores.
- Limitar mediante disposiciones legislativas, que las estrategias de la banca de desarrollo privilegien la inversión de recursos en instrumentos financieros, en lugar de cumplir su misión de fondeo.
- Acelerar mediante acciones legislativas pertinentes la portabilidad pensionaria al 100% en el país.
- Actualizar la legislación en el tema de conflictos de interés, fuente importante de corrupción.
- Continúa siendo un área relevante para la fiscalización, el combate a la corrupción sistémica organizada o al fraude controlado, por el aprovechamiento temporal o sistemático de parte de funcionarios públicos y privados al ejecutar programas gubernamentales, en detrimento del erario nacional.
- Que se límiten o 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. Al respecto, considérese el rescate de siete SOFOLES por parte de la SHF, el cual se llevó a cabo cuando los créditos de esos intermediarios no representaban ni el 0.3% del PIB.
- Que se limite el abuso de 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.

ANEXO

**MATRIZ DE DATOS BÁSICOS DE LAS
AUDITORÍAS PRACTICADAS AL SECTOR HACENDARIO**

MATRIZ DE DATOS BÁSICOS DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2011

Núm. Cons.	Núm. de Auditoría	Ramo / Fondo, Programa, Fideicomiso / Título	Tipo de Auditoría	Universo Seleccionado	Muestra Auditada	Alcance (%)	Observaciones	Acciones Promovidas														Dictamen	Recuperaciones (Miles de pesos)		
								Total	Preventivas			Correctivas								Total	Operadas		Probables		
									Sub total	R	RD	Sub total	PEFC F	SA	PRAS	PO	DH	M							
GRUPO FUNCIONAL GOBIERNO (SECTOR HACENDARIO Y BANXICO)			83	18,749,221,120.2	8,628,563,156.5	77.4	199	331	246	200	46	85	13	4	48	11	7	2	407,412.4	120,965.1	286,447.3				
		Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.	1																						
36	55	Fideicomiso del Bicentenario	Financiera y de Cumplimiento	1,216,771.6	1,216,771.6	100.0	5	5				5			4		1	NEGATIVO	118,401.4	118,401.4					
		Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	7																						
37	43	Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios (FIDEM)	Forense				9	39	14	14		25	5	2	8	7	1	2	CON SALVEDAD	57,600.8	57,600.8				
38	127	Programa de Financiamiento a Proyectos de Infraestructura	Desempeño				4	4	4		4								CON SALVEDAD						
39	128	Apoyos Financieros Recuperables (FONADIN)	Financiera y de Cumplimiento	33,284,653.2	15,406,893.4	46.3	2	4	3	3		1			1				NEGATIVO						
40	129	Cuentas por Cobrar de Entidades Gubernamentales	Financiera y de Cumplimiento	106,844,266.6	36,027,194.1	33.7	1	2	2	2									CON SALVEDAD						
41	291	Autopista Puebla-Acatzingo-Ciudad Mendoza, en el Estado de Puebla	Inversiones Físicas	361,935.8	312,905.7	86.5													LIMPIO	328.4	328.4				
42	460	Fideicomiso Plan de Pensiones de los Jubilados de BANOBRAS	Especial	1,149,566.5	1,149,566.5	100.0													LIMPIO						
43	472	Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas	Financiera y de Cumplimiento	49,647,749.1	49,647,749.1	100.0													LIMPIO	24.3	24.3				
		Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.	2																						
44	111	Deuda Publica Externa a Cargo del Gobierno Federal	Financiera y de Cumplimiento	25,422,372.6	24,587,348.1	96.7													LIMPIO						
45	135	Inversiones en Valores	Financiera y de Cumplimiento	12,900,614.4	12,900,614.4	100.0													LIMPIO						
		Comisión Nacional Bancaria y de Valores	6																						
46	114	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	Especial																LIMPIO						
47	140	Administración de Riesgos en la Banca Comercial y Mercado de Valores	Desempeño				1	1	1		1								LIMPIO						
48	143	Regulación y Supervisión de Casas de Cambio	Desempeño				1	2	2		2								CON SALVEDAD						
49	147	Regulación y Supervisión de Uniones de Crédito	Desempeño				1	2	2		2								CON SALVEDAD						
50	149	Regulación y Supervisión de SOFOLES y SOFOMES	Desempeño				1	2	2		2								CON SALVEDAD						
		Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	1																						
51	141	Administración de Riesgos en las Aseguradoras Privadas	Desempeño																LIMPIO						
		Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural	1																						
52	133	Inversiones en Valores y en Acciones Permanentes	Financiera y de Cumplimiento	2,349,092.0	2,349,092.0	100.0	6	9	8	8		1			1				CON SALVEDAD						
		Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda	1																						
53	469	Valores, Créditos y Cobranza	Financiera y de Cumplimiento	21,955,319.0	11,451,846.0	52.2	3	5	4	4		1			1				CON SALVEDAD						
		Financiera Rural	4																						
54	130	Recuperación de Cartera de Productores e Intermediarios Financieros del Sector Rural	Especial	19,487,856.4	101,228.5	0.5													LIMPIO						
55	131	Nuevos Créditos y Análisis de la Cartera Vencida en la Región Centro-Occidente	Financiera y de Cumplimiento	5,823,288.0	1,164,657.6	20.0	6	8	4	4		4	2				2		CON SALVEDAD						
56	132	Otorgamiento de Créditos por Conducto de Empresas de Intermediación Financiera	Financiera y de Cumplimiento	7,918,870.7	5,286,627.6	66.8	3	4	4	4									LIMPIO						
57	320	Programas de Apoyo de la Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural	Financiera y de Cumplimiento	1,124,449.8	477,548.4	42.5	5	13	1	1		12	1		4	4	3		NEGATIVO	12,337.5	12,337.5				
		Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	2																						
58	116	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	Especial																LIMPIO						
59	122	Bonos de Protección al Ahorro	Especial	226,717,973.2	60,631,903.0	26.7	1	1	1	1									LIMPIO						
		Lotería Nacional para la Asistencia Pública	1																						
60	152	Cartera de Crédito	Financiera y de Cumplimiento	1,087,563.1	1,087,563.1	100.0	9	10	10	10									NEGATIVO						

MATRIZ DE DATOS BÁSICOS DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2011

Núm. Cons.	Núm. de Auditoría	Ramo / Fondo, Programa, Fideicomiso / Título	Tipo de Auditoría	Universo Seleccionado	Muestra Auditada	Alcan- ce (%)	Observa- ciones	Acciones Promovidas													Dictamen	Recuperaciones (Miles de pesos)		
								Total	Preventivas			Correctivas							Total	Operadas		Probables		
									Sub total	R	RD	Sub total	PEFC F	SA	PRAS	PO	DH	M						
GRUPO FUNCIONAL GOBIERNO (SECTOR HACENDARIO Y BANXICO)			83	18,749,221,120.2	8,628,563,156.5	77.4	199	331	246	200	46	85	13	4	48	11	7	2	407,412.4	120,965.1	286,447.3			
Nacional Financiera, S.N.C.			5																					
61	96	Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera (FACLA)	Financiera y de Cumplimiento	22,946,344.4	8,349,214.2	36.4	4	11	6	6		5			5				CON SALVEDAD					
62	107	Programa de Colocación de Valores Gubernamentales CETESDIRECTO	Especial	128,576.8	128,576.8	100.0	2	3	2	2		1			1				CON SALVEDAD					
63	118	Préstamo para el Proyecto del Sistema de Protección Social en Salud	Especial	6,065,272.3	6,065,272.3	100.0													LIMPIO					
64	120	Préstamo para el Programa en Apoyo a la Agenda de Cambio Climático de México, Tercera Operación	Especial	4,767,519.2	4,767,519.2	100.0	1	1	1	1									LIMPIO					
65	461	Fideicomiso Fondo de Pensiones y Primas de Antigüedad de Nacional Financiera	Especial	702,082.5	702,082.5	100.0													LIMPIO					
Servicio de Administración y Enajenación de Bienes			4																					
66	155	Proceso de Liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México	Especial				3	4	4	4									ABSTENCIÓN					
67	156	Proceso de Disolución y Liquidación del Sistema BANRURAL	Especial				1	1	1	1									CON SALVEDAD					
68	157	Liquidación de Luz y Fuerza del Centro	Especial				2	2	2	2									CON SALVEDAD					
69	164	Venta de Bienes Muebles Decomisados	Especial	45,293.8	26,032.7	57.5													LIMPIO					
Servicio de Administración Tributaria			6																					
70	63	Devoluciones de Contribuciones	Financiera y de Cumplimiento	284,854,241.3	58,034,311.0	20.4	2	3	2	2		1			1				LIMPIO					
71	71	Administración Tributaria	Desempeño				8	12	12	12									CON SALVEDAD					
72	74	Proceso de Adquisición de Bienes y Servicios	Financiera y de Cumplimiento	992,486.2	184,699.3	18.6	4	7	3	3		4			4				CON SALVEDAD					
73	75	Ingresos por Multas por Corrección Fiscal	Financiera y de Cumplimiento	10,940,315.4	6,634,219.4	60.6													LIMPIO					
74	76	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios por Juegos con Apuestas y/o Sorteos	Financiera y de Cumplimiento	2,985,688.3	2,428,023.6	81.3	5	12	8	8		4	3		1				CON SALVEDAD	509.9	509.9			
75	77	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios de Tabacos Labrados	Financiera y de Cumplimiento	30,342,585.9	30,234,868.0	99.6	1	2				2	2						LIMPIO					
Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.			1																					
76	470	Valores, Créditos y Cobranza	Financiera y de Cumplimiento	61,464,510.1	34,791,544.8	56.6	7	11	7	7		4			4				CON SALVEDAD					
ÓRGANOS AUTÓNOMOS			7	1,987,190,938.3	584,319,280.2	29.4	3	4	4	2	2	0			0				0.0	0.0				
Banco de México			7																					
77	115	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	Especial																LIMPIO					
78	121	Bonos de Protección al Ahorro	Especial																LIMPIO					
79	142	Administración de Riesgos en el Mercado de Derivados	Desempeño																LIMPIO					
80	145	Regulación y Supervisión de Casas de Cambio	Desempeño																LIMPIO					
81	150	Regulación y Supervisión de SOFOLES y SOFOMES	Desempeño																LIMPIO					
82	153	Emisión y Circulación de Moneda	Desempeño				1	2	2		2								CON SALVEDAD					
83	154	Reservas Internacionales	Financiera y de Cumplimiento	1,987,190,938.3	584,319,280.2	29.4	2	2	2	2									LIMPIO					

Fuente: ASF; Matriz de datos básicos. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011.