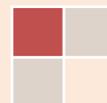


Evaluación de la Fiscalización Superior en Funciones de Desarrollo Social

Educación Pública, Instituciones Públicas de Educación Superior,
Salud, Desarrollo Social, Entidades no Coordinadas
Sectorialmente (Seguridad Social, Vivienda,
Pueblos Indígenas, Inmujeres)

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

Cuaderno 3



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 Emitidas	8
1.3 Recuperaciones Determinadas	10
1.4 Dictámenes de las Auditorías	11
2. Importancia de las Funciones de Desarrollo Social.....	13
3. Análisis de la Fiscalización en el Sector Educación.....	16
3.1 Temas Relevantes para el Análisis de la Fiscalización en el Sector	16
3.2 Datos Básicos de la Fiscalización en el Sector Educación	27
3.3 Evaluación y Resultados Relevantes de la Fiscalización en el Sector Educativo.....	29
3.3.1 Enfoque de la Fiscalización Superior en el Sector.....	29
3.3.2 Resultados de Auditorías Relevantes	30
4. Análisis de la Fiscalización en el Sector Salud	41
4.1 Temas Relevantes para el Análisis de la Fiscalización en el Sector	41
4.2 Datos Básicos de la Fiscalización en el Sector Salud	51
4.3 Evaluación y Resultados Relevantes de la Fiscalización en el Sector Salud.....	52
4.3.1 Enfoque de la Fiscalización Superior	52
4.3.2 Resultados de Auditorías Relevantes	54
5. Análisis de la Fiscalización en el Sector Desarrollo Social	59
5.1 Temas Relevantes para el Análisis de la Fiscalización en el Sector	59
5.2 Datos Básicos de la Fiscalización en el Sector Desarrollo Social	69
5.3 Evaluación y Resultados Relevantes de la Fiscalización en el Sector Desarrollo Social.....	70
5.3.1 Enfoque de la Fiscalización Superior.....	70
5.3.2 Resultados de Auditorías Relevantes	70
6. Análisis de la Fiscalización de las Entidades no Coordinadas Sectorialmente (Seguridad Social, Pueblos Indígenas, Vivienda, e Inmujeres).....	73
6.1 Temas Relevantes para el Análisis de la Fiscalización en el Sector	73
6.1.1 Pensiones y Jubilaciones.....	73
6.1.2 Vivienda	77

6.1.3	<i>Pueblos Indígenas</i>	80
6.2	<i>Datos Básicos de la Fiscalización en Entidades no Coordinadas Sectorialmente</i>	82
6.3	<i>Evaluación de los Resultados de la Fiscalización en Entidades no Coordinadas Sectorialmente</i>	84
6.3.1	<i>Enfoque de la Fiscalización Superior en el Sector</i>	84
6.3.2	<i>Contenidos de Auditorías Relevantes</i>	85
7.	Conclusiones de la ASF sobre la Fiscalización en Funciones de Desarrollo Social	89
8.	Áreas de Oportunidad Legislativa	92
ANEXO. MATRIZ DE DATOS BÁSICOS DE LAS AUDITORÍAS PRACTICADAS A ENTES VINCULADOS CON FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL		103

PRESENTACIÓN

Este tercer Cuaderno de Evaluación Sectorial fue preparado por la Unidad de Evaluación y Control (UEC), a efecto de apoyar a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) en su responsabilidad de analizar el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011.

El presente Cuaderno, se concentra en la revisión de las 99 auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la federación a 41 entes de la Administración Pública Federal vinculadas al Grupo Funcional de Desarrollo Social, el cual integra a los sectores de Educación (que incluye a las Instituciones Públicas de Educación Superior), Salud y Desarrollo Social, así como a las Entidades no Coordinadas Sectorialmente (IMSS, ISSSTE, CONAVI, CDI, e Inmujeres).

El cuaderno se organizó en ocho secciones. La primera de ellas expone un resumen general de los datos más importantes que derivan de la fiscalización superior al grupo funcional de Desarrollo Social, haciendo énfasis en las auditorías practicadas, las observaciones y acciones emitidas, las recuperaciones determinadas, y el sentido de los dictámenes de auditoría.

En una segunda sección se hace una breve referencia a la importancia de las funciones de Desarrollo Social, a partir de las estrategias definidas en la planeación del desarrollo y los programas sectoriales, así como de los montos presupuestales que ejercen.

En las siguientes cuatro secciones, de la tres a la seis, se exponen los resultados de la evaluación de la fiscalización superior en los sectores que conforman el grupo funcional referido. Cada sección aborda un contexto general del sector, temas relevantes para el análisis de la fiscalización superior, datos básicos del trabajo desarrollado por la ASF, y un análisis sobre los resultados relevantes y el enfoque de las auditorías.

La sección séptima expone las conclusiones que la ASF formula como resultado de su trabajo de fiscalización al Grupo Funcional Desarrollo Social, y la octava sección del documento, incorpora algunas áreas de oportunidad para el trabajo legislativo, que la UEC identifica a partir del análisis al Informe.

Finalmente, el Cuaderno incorpora un anexo con una matriz con información detallada de cada una de las 99 auditorías practicadas a los entes vinculados con funciones de Desarrollo Social.

1. Resumen General

1.1 Auditorías practicadas

En la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011, la ASF practicó 99 auditorías a los entes públicos vinculados con funciones de Desarrollo Social, con lo cual dio cobertura a los principales programas que se operan en esos sectores. Respecto de la revisión 2010, la ASF practicó cinco auditorías menos en el grupo funcional.

AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA ASF EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2011							
N°	SECTOR / ENTE	DESEMPEÑO	FINANCIERAS Y DE CUMPLIMIENTO	INVERSIONES FÍSICAS	FORENSES	ESPECIALES	TOTAL
TOTAL IRFSCP 2011		295	610	141	11	54	1,111
FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL		33	43	13	6	4	99
SECTOR EDUCACIÓN PÚBLICA		16	18	2	0	0	36
1	Secretaría de Educación Pública ^{1/2/}	9	9				18
2	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal		1				1
3	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN	1	1				2
4	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	1	1	1			3
5	Consejo Nacional de Fomento Educativo		1				1
6	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	1	1				2
7	Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.		1				1
8	Instituto Nacional de Antropología e Historia	1	1				2
9	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	1					1
10	Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México		1	1			2
11	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	1	1				2
12	Instituto Politécnico Nacional	1					1
INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR		0	1	0	6	3	10
13	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla				1		1
14	Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro"					1	1
15	Universidad Autónoma de Chapingo		1				1
16	Universidad Autónoma de Campeche				1		1
17	Universidad Autónoma de Coahuila				1		1
18	Universidad Autónoma del Carmen				1		1
19	Universidad Autónoma del Estado de México				1		1
20	Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas					1	1
21	Universidad Intercultural del Estado de México					1	1
22	Universidad Veracruzana				1		1
SECTOR SALUD		7	9	4	0	0	20
23	Secretaría de Salud ^{3/}	6	2				8
24	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA		1				1
25	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia		1				1
26	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios		1				1
27	Comisión Nacional de Protección Social en Salud	1	2				3
28	Hospital General "Dr. Manuel Gea González"			1			1
29	Hospital General de México		1	1			2
30	Instituto Nacional de Cancerología			1			1
31	Instituto Nacional de Medicina Genómica			1			1
32	Laboratorios Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.		1				1
SECTOR DESARROLLO SOCIAL		4	3	0	0	0	7
33	Secretaría de Desarrollo Social	3					3
34	Coord. Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	1	1				2
35	Diconsa S.A. de C.V.		1				1
36	Liconsa, S.A. de C.V.		1				1
ENTIDADES NO COORDINADAS SECTORIALMENTE		6	12	7	0	1	26
37	Comisión Nacional de Vivienda		1				1
38	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ^{4/}	2	1				3
39	Instituto de Seguridad y Serv. Sociales de los Trabajadores del Estado	1	3	3		1	8
40	Instituto Mexicano del Seguro Social	1	7	4			12
41	Instituto Nacional de las Mujeres	2					2

1/ Incluye dos evaluaciones de políticas públicas.

2/ Incluye dos auditorías sobre la distribución de los recursos del FAEB y el FAETA a las entidades federativas.

3/ Incluye una auditoría sobre los recursos del FASSA transferidos a las entidades federativas.

4/ Incluye una evaluación de políticas públicas.

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

Las 99 auditorías practicadas a las funciones de Desarrollo Social, representaron el 8.9% de las 1 mil 111 auditorías que practicó la ASF en la revisión 2011 y el 20.8% de las revisiones ejecutadas a la Administración Pública Federal (475 revisiones en la APF).

Al igual que en anteriores revisiones, en este grupo funcional prevalecieron las auditorías de regularidad, las cuales totalizaron 62 (43 financieras y de cumplimiento, 13 de inversiones físicas y seis forenses), equivalentes al 62.6% del total de revisiones en las funciones de Desarrollo Social. Por su parte, fueron practicadas 33 auditorías de desempeño (33.3%) y cuatro especiales (4.0%). Cabe señalar que, respecto a la revisión de la Cuenta Pública 2010, la ASF practicó tres auditorías de regularidad más, mientras que las auditorías de desempeño y las especiales disminuyeron en dos auditorías, respectivamente.

Dentro del grupo funcional, el sector más auditado fue, como en la revisión 2010, el de Educación Pública con 36 revisiones (16 de desempeño y 20 de regularidad) mismas que representan el 36.4% del grupo funcional. Si a este sector se le incluyen las 10 auditorías a Instituciones Públicas de Educación Superior, el porcentaje se eleva a 46.5% del total.

Por su parte, el sector Salud recibió 20 auditorías (20.2% del total del grupo funcional); al sector Desarrollo Social se le practicaron siete auditorías (7.1%), y a las entidades no coordinadas sectorialmente se les realizaron 26 auditorías (26.3%). Destaca el menor número de auditorías practicadas al sector desarrollo social respecto de la pasada revisión (siete vs. 12 auditorías).

La ASF fiscalizó un total de 41 entidades públicas en las funciones de Desarrollo Social: 22 entidades del sector educación (incluye 10 instituciones públicas de educación superior), 10 del sector salud, cuatro del sector de desarrollo social y cinco entidades no coordinadas sectorialmente (IMSS, ISSSTE, CONAVI, CDI e INMUJERES).

Las entidades más auditadas del grupo funcional fueron: la SEP (18 revisiones); el IMSS (12 revisiones); la Secretaría de Salud y el ISSSTE (ocho revisiones cada una). Las revisiones a estas cuatro entidades significaron el 46.5% del total de revisiones al grupo funcional.

1.2 Observaciones-Acciones Emitidas

Derivado de las 99 auditorías al grupo funcional de Desarrollo Social, la ASF emitió 838 observaciones, las cuales dieron lugar a 1 mil 425 acciones promovidas: 1 mil 095 acciones preventivas (578 recomendaciones y 517 recomendaciones al desempeño) y 330 correctivas, entre las que se identifican 190 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS), 55 Solicitudes de Aclaración (SA), 47 Pliegos de Observaciones (PO), 21 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF), 13 Denuncias de Hechos (DH) y 4 Multas(M). En promedio, la ASF determinó 20.4 observaciones por entidad dentro del grupo funcional de desarrollo social (838 observaciones distribuidas entre 41 entidades del grupo funcional).

OBSERVACIONES-ACCIONES EMITIDAS POR LA ASF EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2011												
N°	SECTOR / ENTE	REVISIONES	OBSERVACIONES	ACCIONES								TOTAL
				R	RD	PEFCF	SA	PRAS	PO	DH	M	
TOTAL IRFSCP 2011		1,111	7,965	5,312	1,057	110	409	1,633	1,202	134	8	9,865
FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL		99	838	578	517	21	55	190	47	13	4	1,425
SECTOR EDUCACIÓN PÚBLICA		36	333	177	205	16	19	69	13	5	0	504
1	Secretaría de Educación Pública ^{1/2/}	18	149	93	73	15	16	24	1	3		225
2	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal	1	9	8				1				9
3	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN	2	25	18	4			5	1			28
4	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	3	28	9	31	1		7				48
5	Consejo Nacional de Fomento Educativo	1	13	15				7	3			25
6	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	2	45	22	30		3	10				65
7	Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.	1	3	2				2				4
8	Instituto Nacional de Antropología e Historia	2	12	1	19							20
9	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	1	16		30							30
10	Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México	2	13	1				12	8	2		23
11	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	2	18	8	16			1				25
12	Instituto Politécnico Nacional	1	2		2							2
INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR		10	78	86	0	3	2	29	8	0	0	128
13	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	1	3	5								5
14	Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro"	1	15	17		2		7	2			28
15	Universidad Autónoma de Chapingo	1	16	20				5				25
16	Universidad Autónoma de Campeche	1	4	2				2	2			6
17	Universidad Autónoma de Coahuila	1	8	6				6				12
18	Universidad Autónoma del Carmen	1	6	7				1				8
19	Universidad Autónoma del Estado de México	1	8	7		1		1	1			10
20	Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	1	6	8								8
21	Universidad Intercultural del Estado de México	1	6	10				1	1			12
22	Universidad Veracruzana	1	6	4			2	6	2			14
SECTOR SALUD		20	241	193	213	0	27	28	0	0	0	461
23	Secretaría de Salud ^{3/}	8	96	19	195			8				222
24	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA	1	13	21			4					25
25	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia	1	16	17				3				20
26	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	1	9	28				12				40
27	Comisión Nacional de Protección Social en Salud	3	43	49	18		1	4				72
28	Hospital General "Dr. Manuel Gea González"	1	3	3			2					5
29	Hospital General de México	2	21	14				9				23
30	Instituto Nacional de Cancerología	1	22	22				10				32
31	Instituto Nacional de Medicina Genómica	1	15	15			1					16
32	Laboratorios Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.	1	3	5				1				6
SECTOR DESARROLLO SOCIAL		7	59	31	50	0	6	13	3	0	0	103
33	Secretaría de Desarrollo Social	3	20		34							34
34	Coordinación Nacional del Prog. de Desarrollo Humano Oportunidades	2	27	11	16		6	4	1			38
35	Dicons S.A. de C.V.	1	6	15				8	2			25
36	Licons S.A. de C.V.	1	6	5				1				6
ENTIDADES NO COORDINADAS SECTORIALMENTE		26	127	91	49	2	1	51	23	8	4	229
37	Comisión Nacional de Vivienda	1	3					3	1			4
38	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ^{4/}	3	22	13	19			7	2	1		42
39	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Edo.	8	33	23	12		1	16	9	4		65
40	Instituto Mexicano del Seguro Social	12	56	55	1	2		25	11	3	4	101
41	Instituto Nacional de las Mujeres	2	13		17							17

R. Recomendación.

RD. Recomendación al Desempeño.

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

SA. Solicitud de Aclaración.

PRAS. Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

PO. Pliego de Observaciones.

DH. Denuncia de Hechos.

M. Multa.

1/ Incluye dos evaluaciones de políticas públicas.

2/ Incluye dos auditorías sobre la distribución de los recursos del FAEB y el FAETA a las entidades federativas.

3/ Incluye una auditoría sobre los recursos del FASSA transferidos a las entidades federativas.

4/ Incluye una evaluación de políticas públicas.

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

Destaca el menor número de PRAS respecto a la revisión del año anterior (190 vs. 292), pero en cambio el aumento de Denuncias de Hechos (13 denuncias en 2011 vs. tres de la revisión 2010). Las entidades que fueron objeto de denuncias de hechos fueron: ISSSTE (con cuatro); SEP e IMSS (con tres cada una); Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) con dos y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) con una Denuncia.

Las entidades con mayor número de observaciones fueron: SEP (149 observaciones); Secretaría de Salud (96 observaciones); IMSS (56 observaciones); CONACULTA (45 observaciones); y la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (43 observaciones).

A pesar de las numerosas observaciones en estas entidades, la mayor incidencia de irregularidades se identificó en otras áreas: CONACULTA (22.5 observaciones en promedio por auditoría); Instituto Nacional de Cancerología (22 observaciones en promedio por auditoría); INBAL, Universidad Autónoma de Chapingo, y Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (16 cada una); así como Universidad Autónoma Agraria “Antonio Narro” e Instituto Nacional de Medicina Genómica (15 observaciones por auditoría cada una).

En promedio, en el grupo funcional de Desarrollo Social se determinaron 8.5 observaciones por revisión practicada (838 observaciones en 99 revisiones).

1.3 Recuperaciones Determinadas

Derivado de la fiscalización al grupo funcional de Desarrollo Social, la ASF determinó recuperaciones por un monto total de 3 mil 914.0 millones de pesos, de los cuales se reportan como ya operadas sólo 18.1 millones de pesos (0.5% del total), y se tienen como probables un total de 3 mil 895.9 millones de pesos. Comparativamente con la revisión de la Cuenta Pública 2010, se observa un descenso importante en las recuperaciones determinadas por la ASF, toda vez que se calcularon en 6 mil 288.0 millones de pesos en ese ejercicio.

Cabe reiterar lo señalado por la entidad de fiscalización superior, en el sentido de que las recuperaciones determinadas no implican necesariamente resarcimientos o daños patrimoniales al erario, o bien, fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias, ya que su situación definitiva será establecida una vez que los entes fiscalizados entreguen, en el lapso de los 30 días hábiles que les confiere la Ley, las evidencias y documentación soporte respectivas. En este caso, los 3 mil 895.9 millones de pesos reportados como recuperaciones probables podrán materializarse siempre y cuando los entes auditados no comprueben el adecuado ejercicio de los recursos públicos observados.

Del monto total de recuperaciones determinadas, 3 mil 455.2 millones (88.3%) correspondieron al sector Educación Pública; 219.9 millones (5.6%) al sector Salud; 211.6 millones de pesos (5.4%) a las Entidades no Coordinadas Sectorialmente; 25.6 millones (0.7%) a las Instituciones Públicas de Educación Superior, y 1.7 millones al sector Desarrollo Social.

A nivel de entidades, en el sector Educación Pública destacaron las revisiones a la SEP (véase la auditoría *Programa S223 “Habilidades digitales para todos”*), de la cual la ASF determinó un monto de recuperaciones probables por 2 mil 767.0 millones de pesos y en el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México la auditoría *Monumento Bicentenario Estela de Luz*, de la cual la ASF determinó un monto de recuperaciones probables por 399.2 millones de pesos.

IMPACTO DE LAS OBSERVACIONES EMITIDAS EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2011				
N°	SECTOR / ENTE	RECUPERACIONES DETERMINADAS (Millones de Pesos)		
		Total	Operadas	Probables
TOTAL IRFSCP 2011		48,576.1	7,788.6	40,787.4
FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL		3,914.0	18.1	3,895.9
SECTOR EDUCACIÓN PÚBLICA		3,455.2	14.3	3,440.9
1	Secretaría de Educación Pública ^{1/2/}	2,936.8	11.0	2,925.8
2	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal	1.1	1.1	
3	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN	0.0		0.0
4	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	2.2	2.2	
5	Consejo Nacional de Fomento Educativo	81.8		81.8
6	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	34.1		34.1
7	Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.	0.0		
8	Instituto Nacional de Antropología e Historia	0.0		
9	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	0.0		
10	Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de Méx.	399.2		399.2
11	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	0.0		
12	Instituto Politécnico Nacional	0.0		
INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR		25.6	0.0	25.6
13	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	0.0		
14	Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro"	18.6		18.6
15	Universidad Autónoma de Chapingo	0.0		
16	Universidad Autónoma de Campeche	0.6		0.6
17	Universidad Autónoma de Coahuila	0.0		
18	Universidad Autónoma del Carmen	0.0		
19	Universidad Autónoma del Estado de México	0.7		0.7
20	Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	0.0		
21	Universidad Intercultural del Estado de México	1.2		1.2
22	Universidad Veracruzana	4.5		4.5
SECTOR SALUD		219.9	0.0	219.9
23	Secretaría de Salud ^{3/}	0.0		
24	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA	0.0		
25	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia	0.0		
26	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	0.0		
27	Comisión Nacional de Protección Social en Salud	22.7		22.7
28	Hospital General "Dr. Manuel Gea González"	0.0		
29	Hospital General de México	28.2		28.2
30	Instituto Nacional de Cancerología	164.9		164.9
31	Instituto Nacional de Medicina Genómica	4.1		4.1
32	Laboratorios Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.	0.0		
SECTOR DESARROLLO SOCIAL		1.7	0.1	1.6
33	Secretaría de Desarrollo Social	0.0		
34	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	1.5	0.1	1.4
35	Dicons S.A. de C.V.	0.2		0.2
36	Licons S.A. de C.V.	0.0		
ENTIDADES NO COORDINADAS SECTORIALMENTE		211.6	3.7	207.9
37	Comisión Nacional de Vivienda	0.0		0.0
38	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ^{4/}	3.7		3.7
39	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Edo.	185.2		185.2
40	Instituto Mexicano del Seguro Social	22.7	3.7	19.0
41	Instituto Nacional de las Mujeres	0.0		

1/ Incluye dos evaluaciones de políticas públicas.

2/ Incluye dos auditorías sobre la distribución de los recursos del FAEB y el FAETA a las entidades federativas.

3/ Incluye una auditoría sobre los recursos del FASSA transferidos a las entidades federativas.

4/ Incluye una evaluación de políticas públicas.

Nota. Las cifras pueden variar ligeramente respecto de las contenidas en la matriz de datos básicos del IRFSCP 2011 debido al redondeo.

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

De las 99 auditorías practicadas en el grupo funcional de Desarrollo Social, 20 fueron dictaminadas con opinión limpia, 44 tuvieron opinión con salvedad, y 32 revisiones con opinión negativa. De estas últimas, 13 correspondieron al sector Educación Pública, cuatro a Instituciones Públicas de Educación Superior, cuatro al sector Salud, cuatro a Desarrollo Social y siete a Entidades no Coordinadas Sectorialmente.

NATURALEZA DE LOS DICTAMENES DE LAS AUDITORÍAS PRACTICADAS EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2011							
N°	SECTOR / ENTE	DICTAMEN					
		Total	Limpio	Con Salvedad	Negativo	Abstención de Opinión	Sin Opinión
TOTAL IRFSCP 2011		1,111	343	446	291	15	16
FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL		99	20	44	32	0	3
SECTOR EDUCACIÓN PÚBLICA		36	5	16	13	0	2
1	Secretaría de Educación Pública ^{1/2/}	18	3	9	4		2
2	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal	1		1			
3	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN	2		2			
4	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	3	1		2		
5	Consejo Nacional de Fomento Educativo	1		1			
6	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	2			2		
7	Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.	1		1			
8	Instituto Nacional de Antropología e Historia	2	1		1		
9	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	1			1		
10	Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México	2			2		
11	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	2		1	1		
12	Instituto Politécnico Nacional	1		1			
INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR		10	1	5	4	0	0
13	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	1	1				
14	Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro"	1		1			
15	Universidad Autónoma de Chapingo	1			1		
16	Universidad Autónoma de Campeche	1		1			
17	Universidad Autónoma de Coahuila	1			1		
18	Universidad Autónoma del Carmen	1			1		
19	Universidad Autónoma del Estado de México	1			1		
20	Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	1		1			
21	Universidad Intercultural del Estado de México	1		1			
22	Universidad Veracruzana	1		1			
SECTOR SALUD		20	1	15	4	0	0
23	Secretaría de Salud ^{3/}	8		7	1		
24	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA	1			1		
25	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia	1		1			
26	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	1		1			
27	Comisión Nacional de Protección Social en Salud	3		3			
28	Hospital General "Dr. Manuel Gea González"	1		1			
29	Hospital General de México	2		1	1		
30	Instituto Nacional de Cancerología	1			1		
31	Instituto Nacional de Medicina Genómica	1		1			
32	Laboratorios Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.	1	1				
SECTOR DESARROLLO SOCIAL		7	2	1	4	0	0
33	Secretaría de Desarrollo Social	3	1		2		
34	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	2		1	1		
35	Diconsas S.A. de C.V.	1			1		
36	Liconsas, S.A. de C.V.	1	1				
ENTIDADES NO COORDINADAS SECTORIALMENTE		26	11	7	7	0	1
37	Comisión Nacional de Vivienda	1	1				
38	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ^{4/}	3			2		1
39	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Edo.	8	4	2	2		
40	Instituto Mexicano del Seguro Social	12	6	4	2		
41	Instituto Nacional de las Mujeres	2		1	1		

1/ Incluye dos evaluaciones de políticas públicas.

2/ Incluye dos auditorías sobre la distribución de los recursos del FAEB y el FAETA a las entidades federativas.

3/ Incluye una auditoría sobre los recursos del FASSA transferidos a las entidades federativas.

4/ Incluye una evaluación de políticas públicas.

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

2. Importancia de las Funciones de Desarrollo Social

El desarrollo social en México se ha consolidado como un eje rector de la estrategia gubernamental en los últimos lustros. Reducir las desigualdades entre regiones y sectores sociales en México, ha sido una añeja prioridad para el Estado, que se mantiene como el pendiente social más relevante de la agenda nacional.

Cada año se discuten en el Congreso de la Unión los montos de los recursos tendentes a mejorar los niveles de vida de la población, a través de programas orientados a brindar servicios de calidad en salud, educación, nutrición, vivienda, seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos, así como empleo y salarios.

Bajo una perspectiva de igualdad de oportunidades, además de atender a la población en condiciones de pobreza, el gobierno procura poner en práctica acciones y programas orientados a expandir las capacidades de los mexicanos, fomentando así su desarrollo pleno e integral.

En ese sentido, el tercer eje rector del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 proyecta los objetivos y estrategias necesarias para trasladar al país hacia un desarrollo económico y social sustentable, estableciendo el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos como ejes de acción del gobierno en materia de igualdad de oportunidades.

El PND establece como premisa para alcanzar esos objetivos, una estrecha relación con una política económica incluyente, que genere empleos y oportunidades de mayores ingresos, precisando que son la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos los principales instrumentos con que cuenta el gobierno para reducir la desigualdad social.

En la tabla siguiente se pueden apreciar los objetivos de la vertiente de Desarrollo Social plasmada en el PND así como el número de estrategias asociadas a cada uno de ellos.

Objetivos del PND 2007-2012 en su vertiente de Desarrollo Social	Estrategias
1. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.	6
2. Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.	5
3. Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales.	4
4. Mejorar las condiciones de salud de la población.	3
5. Brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente.	3
6. Reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables.	3
7. Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal.	4

Objetivos del PND 2007-2012 en su vertiente de Desarrollo Social	Estrategias
8. Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país.	3
9. Elevar la calidad educativa.	4
10. Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas.	4
11. Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida.	6
12. Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.	10
13. Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias.	5
14. Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.	5
15. Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.	7
16. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.	9
17. Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.	9
18. Desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo.	4
19. Instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes.	3
20. Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades.	4
21. Lograr que todos los mexicanos tengan acceso a la participación y disfrute de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico del país como parte de su pleno desarrollo como seres humanos.	3
22. Impulsar la creación de múltiples opciones para la recreación y el entretenimiento para toda la sociedad mexicana.	1
23. Fomentar una cultura de recreación física que promueva que todos los mexicanos realicen algún ejercicio físico o deporte de manera regular y sistemática.	2

El análisis de los resultados de la fiscalización superior en los sectores vinculados con funciones de Desarrollo Social cobra aún mayor importancia, en razón del peso relativo que tienen dentro del gasto público.

Con base en datos de la Cuenta Pública 2011, el gasto en funciones de Desarrollo Social es el más representativo dentro del gasto programable del Ejecutivo federal, toda vez que en ese ejercicio ascendió a 1.6 billones de pesos, el equivalente al 57.3% del total, proporción que revela su dimensión en comparación con las erogaciones destinadas a funciones productivas o de desarrollo económico y a las funciones de gobierno, entre otras.

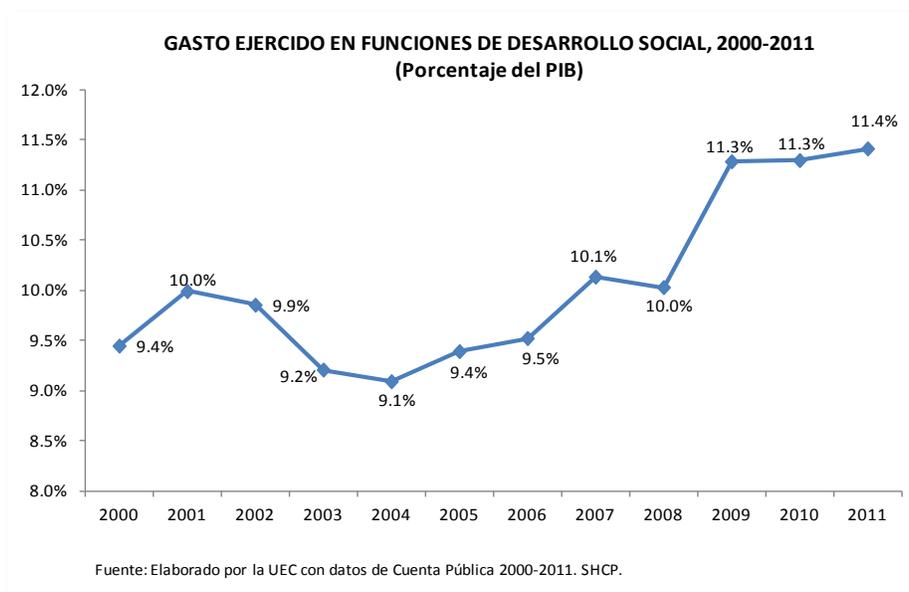
Entre 2007 y 2011, el presupuesto ejercido en las funciones de Desarrollo Social creció de manera acumulada un 18.7% en términos reales, lo que revela el apoyo gubernamental que se brindó a esa estrategia, particularmente impulsada por los crecientes apoyos a seguridad social y salud, aunque los sectores de educación, y desarrollo social también experimentaron incrementos importantes.

GASTO EJERCIDO EN FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL, 2000-2011
(Millones de pesos)

Concepto	2000	2007	2008	2009	2010	2011	Var. % real 11/00	Var. % real 11/07
GASTO EN DESARROLLO SOCIAL	519,239.9	1,135,628.7	1,216,480.8	1,333,971.2	1,476,862.2	1,636,605.9	70.8%	18.7%
Educación	207,006.4	392,852.6	432,446.1	465,684.6	496,782.8	539,177.3	41.1%	13.1%
Salud	122,041.6	276,650.1	293,798.5	333,826.6	356,223.6	400,369.7	77.7%	19.2%
Seguridad Social	123,398.0	244,364.7	260,921.7	294,116.5	337,612.8	386,932.2	69.9%	30.4%
Desarrollo Social	66,793.9	221,761.3	229,314.5	240,343.5	286,243.0	310,126.7	151.5%	15.2%
Gasto Social como % PIB	9.4%	10.1%	10.0%	11.3%	11.3%	11.4%	-	-

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la Cuenta Pública 2000-2011, SHCP.

Con esta evolución, el gasto en funciones de Desarrollo Social pasó de representar el 9.4% del PIB en 2000 a 11.4% en 2011, un incremento por demás considerable.



Dentro de las funciones de desarrollo social, el gasto más representativo en términos absolutos, está constituido por el presupuesto ejercido en educación, sector que en 2011 concentró el 32.9% del gasto social. A pesar de ello, es de advertirse que el gasto educativo ha ido perdiendo importancia relativa, toda vez que en el año 2000, ese sector concentraba el 39.9% del gasto social, en tanto que para 2011 representó el 32.9%; caso inverso al gasto del sector desarrollo social que pasó del 12.9% al 18.9% del gasto en funciones sociales en el mismo periodo.

3. Análisis de la Fiscalización en el Sector Educación

3.1 *Temas Relevantes para el Análisis de la Fiscalización en el Sector*

La educación es un factor que incide directamente en el desarrollo del país y constituye uno de los pilares de la agenda nacional desde hace varias décadas, por lo cual se ha buscado impulsar acciones de fortalecimiento en materia de gasto y de políticas públicas con resultados estructurales, principalmente en materia de cobertura educativa.

Dentro de las metas y objetivos plasmados en el PND 2007-2012, el logro de una transformación educativa constituyó uno de los componentes fundamentales para el crecimiento económico y desarrollo del país, principalmente en el tercer eje rector: *Igualdad de Oportunidades*.

Durante esa Administración, la política educativa nacional se centró en propiciar las condiciones que permitieran a los ciudadanos de todo el territorio nacional acceder a una preparación académica de calidad en sus diferentes niveles y modalidades.

Entre las metas establecidas en el Programa Sectorial de Educación destacó el impulso al desarrollo y uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo nacional, así como el propósito de extender las oportunidades educativas incrementando el número de becas en sus distintos programas.

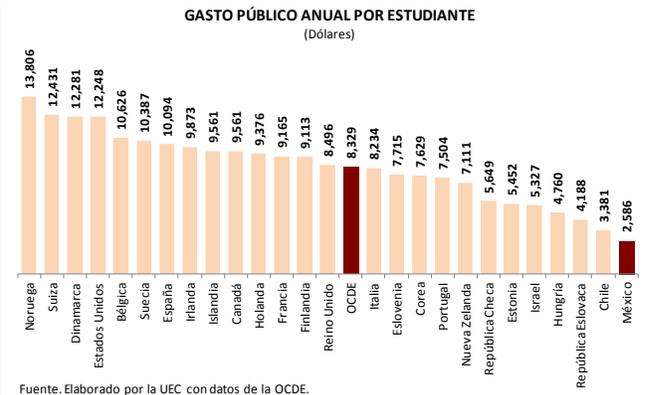
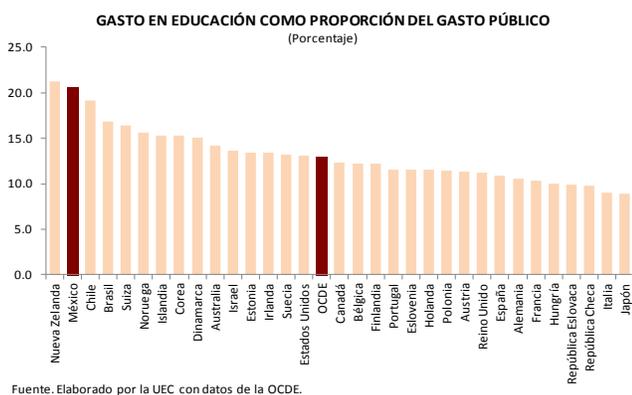
— *Distribución desbalanceada de recursos a la educación*

En el periodo 2000-2011, el gasto nacional en educación pasó de 353 mil 052.4 millones de pesos a 952 mil 414.1 millones de pesos, lo que en términos reales significó un crecimiento real acumulado de 47.8% y una tasa media anual de crecimiento del 4.0% en real en el periodo.

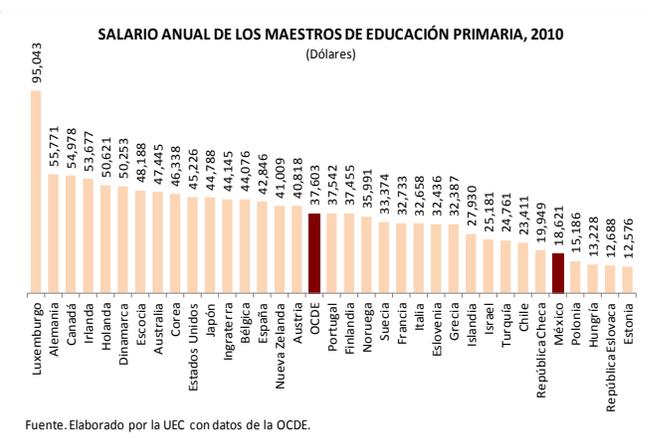
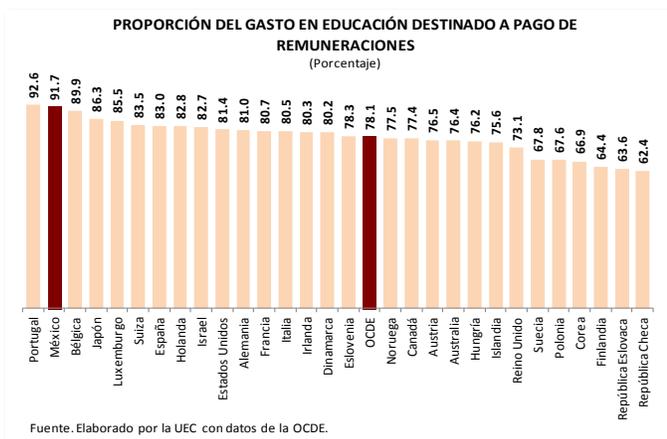
A pesar de que la educación ha sido el servicio que más recursos públicos ha absorbido en el país (20.6% del gasto neto total de 2011), sus montos per cápita continúan siendo insuficientes para hacer frente a la problemática del sector e inferiores a los de otras economías.

En comparación con los países de la OCDE, México es uno de los países que más gasto público destinó a la educación en 2011, segundo después de Nueva Zelanda. Pese a ello, es el país que menos gasta por alumno, aún por debajo de países como República Eslovaca, Hungría y Chile.

Mientras que en 2011 México gastó por alumno 2 mil 586 dólares entre el nivel primaria y el nivel medio superior, en los países miembros de la OCDE se promedió un gasto de 8 mil 329 dólares por alumno, esto es, 3.2 veces más que en México (Noruega, 5.4 veces más y Suiza 4.8 veces más).

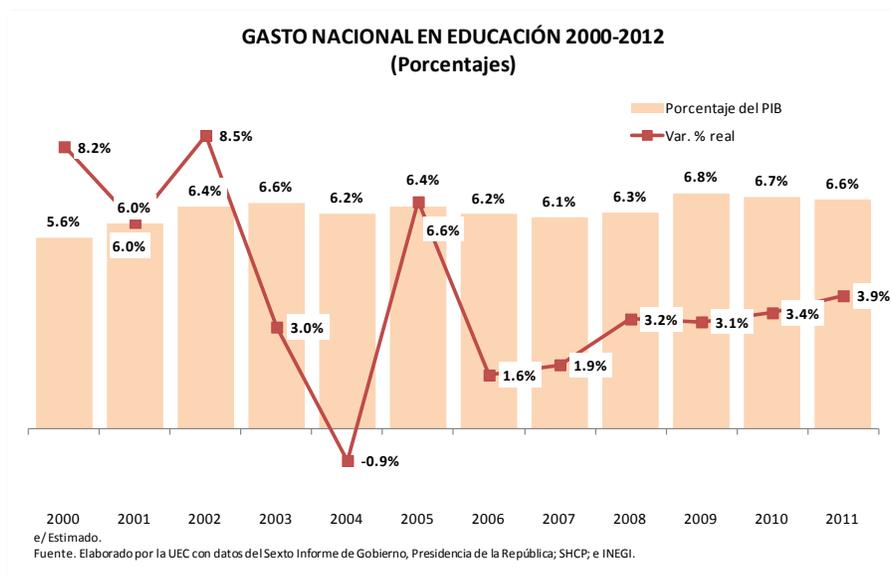


Lo anterior se explica en parte por el importante peso que tiene el gasto corriente (pago de remuneraciones), en los recursos asignados al sector, toda vez que mientras que en los países de la OCDE el 78.1% del presupuesto en educación, en promedio, se destina al pago de nómina, en México se destina 91.7% a este rubro, la segunda proporción más elevada entre los países que conforman dicha organización.



Con todo, es de destacarse que las remuneraciones a los maestros mexicanos son de las más bajas comparadas con las de los países miembros de la OCDE. Así, mientras que en los países de dicha organización, la remuneración anual promedio de un maestro de educación primaria es de 38 mil dólares, en México es de alrededor de la mitad, al nivel de países como Turquía, Chile y República Checa.

Como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), el gasto en educación cayó de 6.4% a 6.2% de 2002 a 2006, respectivamente. En el periodo 2002-2011, el gasto educativo promedió 6.5% del PIB, siendo la meta del orden de 8.0% del producto, conforme a lo previsto en la Ley General de Educación, que define el monto mínimo anual que el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, debe destinar al gasto en educación pública y en los servicios educativos.



La Ley también define que por lo menos el 1% del PIB del gasto educativo debe destinarse a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas, situación que sigue siendo uno más de los pendientes en el sector, toda vez que el promedio de los últimos año apenas alcanza el 0.4% del PIB.

— *Creciente brecha tecnológica en el ámbito de la educación*

En lo referente al acceso a servicios de internet, los estudiantes mexicanos se enfrentan con amplias desventajas respecto de otros países. En México, sólo dos de cada 10 hogares cuentan con acceso a internet, y en algunos estados como Chiapas y Guerrero, la paridad cae a la mitad (uno de cada diez hogares). En contraste, en promedio, siete de cada 10 hogares de los países miembros de la OCDE cuentan con este servicio. Cabe señalar que es Corea del Sur el país que encabeza la lista (9.6 de cada 10).

En las comunidades rurales e indígenas el rezago se intensifica, ya que la proporción de la población que tiene acceso a una computadora en los centros comunitarios de dichos grupos es de apenas 0.7%, y la mayoría de los equipos carecen de conexión a internet.

En las escuelas, este rezago tecnológico se replica. Por ejemplo, en el ciclo escolar 2010-2011, el 59.3% de los niños en primaria (7 millones 897 mil 907 alumnos) y 36.7% de los de secundaria (1 millón 974 mil 242 estudiantes), asistieron a escuelas que no contaban con alguna computadora que tuviera acceso a internet.

Las cifras de la brecha tecnológica que se observa al interior de la República contrastan con los recursos que se han aplicado para poner en marcha los programas Enciclopedia y Habilidades Digitales para Todos (HDT), ya que entre 2006 y 2011 la SEP invirtió cerca de 30 mil millones de

pesos y para 2012 destinó 7 mil millones de pesos adicionales para proveer de computadoras y acceso a internet a escuelas a través de dichos programas.

— *Bajo nivel de competitividad del estudiantado*

De acuerdo con los indicadores de competitividad educativa del Foro Económico Mundial, la calidad de la educación en matemáticas y ciencias en México se ubica en el lugar 126 en un conjunto de 142 países; la calidad de la educación primaria se encuentra en el lugar 121, y el sistema educativo en su conjunto se ubica en el lugar 107.

Los resultados en las pruebas internacionales estandarizadas, como las del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la OCDE, ofrecen un punto de contraste con otras naciones y en relación al propio desempeño del país en el tiempo.

En la evaluación más reciente con que se cuenta información del PISA, en rendimiento, México ocupó el lugar 48 en un universo de 65 países y fue el integrante de la OCDE con el resultado promedio más bajo en cada una de las categorías; con resultados inferiores a los obtenidos por estudiantes de países como Uruguay, Chile, Turquía e Israel, entre otros.¹

En 2000 la prueba arrojó que —en promedio— la calificación de los alumnos nacionales en matemáticas era de 387 puntos, 38 puntos menos que el promedio logrado por los países no miembros de la OCDE. Este resultado ubicó a México en el lugar nueve de 13 países no miembros de dicha organización internacional. En la prueba más reciente, México mejoró su resultado para alcanzar 419 puntos promedio en la misma prueba. La brecha con el resultado alcanzado por los países no miembros de la OCDE se redujo a 17 puntos y el país se colocó en el lugar 16 de 32.

Los resultados que obtienen los alumnos que realizan la prueba PISA son particularmente relevantes debido a que, como señala la OCDE, se encuentran fuertemente vinculados con el crecimiento económico de un país. Dicha organización estima que incluso una mejora relativamente modesta de 25 puntos en la puntuación media de esta prueba durante los próximos 20 años, podría incrementar el PIB de México en 4.8 billones de dólares² durante la vida de la generación nacida en 2010.

¹ *Programme for International Student Assessment (PISA). Results: What students know and can do. Students performance in reading, mathematics and science.* OCDE, 2009. El examen PISA evalúa el nivel de los estudiantes en comprensión de lectura, razonamiento matemático y conocimiento en ciencias, y está diseñado para ser aplicado cada tres años, con énfasis en cada aplicación, en una de las tres áreas referidas. El análisis expuesto está basado en los resultados del examen PISA 2009. En el caso de México se evaluó a 1,229 estudiantes de 39 escuelas secundarias y de educación media superior de Colima, Hidalgo y Puebla. Los países de América Latina evaluados en 2009 por PISA fueron: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú y Uruguay.

² Cifra expresada en valor presente neto del aumento previsto del PIB real.

Por lo que toca al Examen Nacional de Logro Académico de los Centros Escolares (ENLACE), aplicado durante 2011 en 123 mil 725 planteles de primaria y secundaria, con una cobertura de 14.1 millones de estudiantes, se tiene que, en promedio, 63.0% de los estudiantes de primaria y 78.0% de nivel de secundaria, contaron con niveles de conocimiento insuficientes o elementales.

— *Altos índices de deserción*

De acuerdo con la OCDE, los antecedentes de los estudiantes son el principal determinante sobre su permanencia en el sistema. Alrededor de 70.0% de los alumnos que obtuvieron los peores resultados con la prueba PISA, tienen madres que nunca asistieron a una institución educativa o, en el mejor de los casos, únicamente concluyeron la educación primaria.

Por su parte, las cifras del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) muestran que en 2010, un total de 13 millones 332 mil niños en el país vivían en hogares donde el jefe de familia carecía de instrucción o sólo contaba con la primaria o secundaria incompleta. Esta condición, junto con la desigualdad y la pobreza, han impedido que termine la primaria la mitad de los adolescentes entre 15 y 17 años con un tutor sin escolaridad.

La prueba PISA también revela que 85.0% de los estudiantes que hablan una lengua indígena obtuvieron calificaciones de 0, y ninguno tuvo una calificación mayor a 4. La INEE muestra resultados similares. De acuerdo con la institución, los alumnos que estudian en las telesecundarias y escuelas indígenas (donde los estudiantes más pobres del país están inscritos), son los que tienen los peores resultados.

Como se observa, las estadísticas de la OCDE y del INEE revelan que el bajo aprovechamiento se acentúa entre los sectores más pobres de la población, principalmente en localidades rurales aisladas y comunidades indígenas, alimentando así un círculo de pobreza permanente. Es importante resaltar que uno de los factores que con más frecuencia limita la facultad de aprendizaje de los alumnos en las zonas marginadas, es la desnutrición. De acuerdo con el INEE, en el ciclo escolar 2010-2011, un total de 15 de cada 100 niños de entre 12 y 14 años de edad no fueron a un plantel educativo al vivir en pobreza alimentaria.

Si bien los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes explican gran parte de las deserciones y dificultades en su proceso de aprendizaje, la distribución desigual de servicios educativos es también un factor de gran relevancia que propicia el rezago educativo en el ámbito rural.

Las escuelas en zonas de pocos recursos se caracterizan por contar con una pobre infraestructura pública y con los maestros menos calificados, situación que resulta de una ineficiente e inequitativa colocación de recursos en el sistema, la cual se lleva a cabo sin considerar las necesidades concretas de cada zona.

— *Baja eficiencia terminal en el ciclo escolar*

De acuerdo con el Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012 de la SEP, existe un déficit de más de un millón de adolescentes y adultos para cumplir el objetivo establecido en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, de que tres millones de alumnos concluyeran la secundaria al finalizar el sexenio.

La meta de tener 9.7 años como escolaridad promedio de la población de 25 a 64 años de edad (equivalente a cursar primero de preparatoria) también quedó pendiente ya que, de acuerdo con la última actualización del INEGI, se estima que el promedio de escolaridad en México fue de 8.6 años, aunque en los estados más pobres los rangos de escolaridad fueron más bajos, como Chiapas (6.7 años), Oaxaca (6.9 años), y Guerrero (7.3 años), situación que contrasta con las entidades con mayor desarrollo económico: Distrito Federal (10.5 años), Nuevo León (9.8 años), Coahuila (9.5 años), y Baja California Sur y Sonora (9.4 años, cada una).

Existen diversos factores que provocan la interrupción en la preparación de los niños y adolescentes mexicanos. Las estadísticas de la SEP muestran que en la medida que aumenta el nivel de estudios, disminuye la eficiencia terminal. Así, en la educación primaria se puede hablar de una cobertura prácticamente universal, con una eficiencia terminal de 95.0%.

La secundaria, por su parte, tiene una absorción de 96.5%, es decir, egresados de primaria que continúan al siguiente nivel, y su eficiencia terminal es de 82.9% (en 2011, las personas que no habían terminado la secundaria ascendían a 16 millones 469 mil 355).

Por lo tanto, de 100 niños que empezaron la primaria, sólo 79 culminan la escuela secundaria nueve años después, por lo que 21% de los alumnos estará rezagado o habrá abandonado su escolaridad más básica.

Por lo que toca a la educación media superior, ésta tiene una absorción de 87.0% y una eficiencia terminal de 63.6% (que surge de estimar la eficiencia tanto en bachillerato como en profesional técnico). Es decir, de los 79 alumnos que terminaron la secundaria, van a acceder a la educación media superior 69 y la van a concluir 44. Entonces, de cada 100 alumnos que inician la primaria tendremos que, 12 años después, sólo 44 concluyen el bachillerato.

Para el nivel de estudios superiores, la eficiencia terminal es de 36.8%, por lo que si se compara la eficiencia terminal en nivel licenciatura con la matrícula registrada en educación primaria tenemos que, de cada 100 alumnos que ingresan a la educación primaria, solamente siete concluirán una carrera universitaria.

EFICIENCIA TERMINAL DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL POR NIVEL ESCOLAR 2000-2011					
Ciclo Escolar	Primaria	Secundaria	Bachillerato ^{1/}	Licenciatura	Estimación Licenciatura / Primaria ^{2/}
2000/2001	86.3	74.9	57.5	32.3	3.8
2001/2002	87.7	77.7	57.4	31.9	3.9
2002/2003	88.2	78.4	59.6	28.5	3.7
2003/2004	88.7	78.9	58.7	33.3	4.6
2004/2005	90.0	78.4	58.3	39.7	5.7
2005/2006	91.8	78.2	58.4	36.8	5.4
2006/2007	91.7	78.2	58.3	36.3	5.6
2007/2008	92.4	78.6	59.3	36.9	5.8
2008/2009	94.0	81.4	61.0	37.1	6.0
2009/2010	94.3	81.6	61.1	37.2	6.3
2010/2011	95.0	82.9	63.6	36.8	6.5

1/ Incluye nivel *Profesional Técnico*.

2/ Para cada ciclo escolar se aplicó el índice de eficiencia terminal registrado en cada nivel educativo.

Fuente: Elaborado por la UEC, con datos de la SEP (Anuarios Estadísticos de la ANUIES).

En México, 56 de cada 100 estudiantes llegan a la edad adulta habiendo abandonado la escuela (en 2011 la deserción en primaria se ubicó en 0.8%, en secundaria en 6.0%, y en preparatoria en 14.9%), lo que quiere decir que más de la mitad de los jóvenes de esta década no serán siquiera rechazados de la educación superior, pues no contarán con el certificado requerido para solicitar la admisión a una universidad.

En términos absolutos, habrá 11.5 millones de nuevos mexicanos en este decenio que no habrán concluido su bachillerato. Si se toma en consideración que diversos estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) demuestran que, al menos, hay que contar con 12 años de escolaridad para no caer en una situación de pobreza, la situación es por demás crítica.

De esta manera, la mayoría de los jóvenes actuales habrán perdido buena parte de sus oportunidades de incorporación productiva y de generación de un ingreso suficiente para toda su vida por el abandono temprano de la escuela. Baste decir que países como Chile o Brasil consiguen que el 75.0% de sus jóvenes cursen la educación media superior.

La CEPAL también señala que aunque los estudios no sean garantía de que se obtendrá un puesto de trabajo competitivo, existen claros vínculos entre el nivel de estudios de un empleado y su puesto. Por ejemplo, acceden a empleos de baja calidad casi cuatro de cada 10 jóvenes con educación básica, pero si se considera a quienes no terminaron la primaria, la proporción se amplía a siete de cada 10, (66%). Por su parte, quienes concluyeron sólo su preparatoria, ocupan en un 11% empleos de baja productividad.

El principal motivo por el que se abandona la escuela, de acuerdo con dicha organización, es la necesidad de trabajar para contribuir al ingreso familiar, lo cual resulta grave para el país en general, puesto que el ingreso temprano al mercado laboral se da casi siempre a través de la economía informal, caracterizada por salarios precarios, baja productividad, poca competitividad, y evasión del sistema fiscal.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Juventud señala que otros motivos para dejar la escuela son la pérdida de gusto por estudiar, la falta de apoyo de los padres, y la necesidad de cuidar a la familia. Un número notable de jóvenes y padres de familia comparten la percepción de que seguir estudiando es una mala inversión, una pérdida de tiempo, dinero y oportunidades.

— *Menor cobertura educativa en zonas indígenas y rurales*

En el México reciente, alrededor de 33 millones de mexicanos mantienen rezago educativo. De éstos, casi seis millones son analfabetas; 10 millones no concluyeron la primaria, y 17 millones no terminaron la secundaria, por lo que muchos de ellos, aun sabiendo leer, tienen poca capacidad para comprender y limitaciones para expresarse con claridad.

De acuerdo con datos de la SEP, en 2006 un millón 332 mil 411 niños indígenas acudían a preescolar y primaria. El Programa Nacional de Educación (Pronedu) estableció la meta de que al finalizar el sexenio (2012), ese número debería subir a 2 millones 340 mil indígenas; sin embargo, lejos de ello, dicho número incluso se redujo a un millón 308 mil 907 niños indígenas (casi 24 mil niños estudiantes indígenas menos que en 2006 y más de un millón niños indígenas menos que la meta planteada para 2012).

El INEE señala que aproximadamente un millón 200 mil jóvenes de entre 15 y 17 años de edad que habitan en comunidades rurales no cursan la educación media superior, es decir, sólo cinco de cada 10 adolescentes cursan la educación media superior.

La proporción de niños y jóvenes provenientes de comunidades en situación de pobreza que continúan estudiando, disminuye notablemente a partir de la educación media superior. La SEP señala que por estratos de la población en edad de cursar una licenciatura, del decil de menores ingresos, solamente 4.9% asiste a una institución de educación superior, esto es, de cada 100 personas en edad de estudiar la universidad, sólo 5 se encuentra cursándola. En contraste, en el décimo decil, donde se ubican los hogares con mayores percepciones, casi el 60.0% de su población accede a una institución de educación superior.

— *Rezago educativo generalizado*

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) destaca en su más reciente Informe, que en 2010 el rezago educativo abarcó al 20.6% de la población nacional, esto es, a 23.2 millones de personas, 1.3 puntos porcentuales menos que lo observado en 2008 (aproximadamente 900 mil personas que dejaron de estar en rezago educativo en ese periodo). Cabe mencionar que las entidades con menor disminución del rezago educativo fueron Chiapas, Michoacán, Guerrero y Oaxaca.³

³ Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Noviembre, 2012.

Si bien la cobertura en Primaria fue cercana al 100% en el ciclo escolar 2009-2010 y el porcentaje de personas analfabetas de 15 años y más, bajó de 26.0% a 7.0% entre 1970 y 2010, aún existe rezago.

Por ejemplo, en 2010, un total de 5.38 millones de individuos de 15 años y más eran analfabetas (6.8%), 5.41 millones de personas de la población de 15 años y más no tenía ninguna escolaridad (6.9%), y 3.94 millones de personas de la población de 15 años y más tuvo educación secundaria incompleta (5.0%).

— *Los retos de la educación en sus distintos niveles*

Educación básica. En el Informe citado del CONEVAL, se señala que los principales retos en la educación básica (nivel preescolar, primario y secundario)⁴ se encuentran en la cobertura, la calidad educativa y su inequidad. En rigor, existe desigualdad en la calidad de la educación básica dependiendo de la entidad federativa, el tipo de localidad (urbana o rural), el nivel de marginación, y el tipo de escuelas (que está correlacionado con el nivel de ingreso).

De acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en la educación básica, la tasa neta de cobertura por nivel educativo⁵ en el ciclo escolar 2009-2010 fue de 79.1% en Preescolar; en Primaria fue superior a 100% y en Secundaria de 88%. Las entidades con la menor tasa neta de cobertura en Preescolar fueron Baja California (61.7), Colima (66.1) y Quintana Roo (66.8); asimismo, las que mostraron las tasas más bajas en Secundaria fueron Coahuila (70.8), Yucatán (74.6), Oaxaca (74.7) y Guerrero (74.8).

El rendimiento educativo en México es muy desigual. Pese a que el porcentaje de alumnos de Primaria con logro insuficiente en la prueba ENLACE observó una tendencia decreciente entre 2006 y 2011, por tipo de escuela se registraron discrepancias notables: la diferencia en el porcentaje de alumnos con logro insuficiente en las escuelas CONAFE e indígenas y las escuelas particulares fue de más de 30 puntos porcentuales en 2011, tanto en matemáticas como en español, no obstante, las brechas disminuyeron en el periodo referido.

En secundaria, ocurre algo similar: cerca de la mitad de los alumnos de las telesecundarias tuvieron un logro insuficiente en la prueba de matemáticas en 2011, mientras que en las particulares el número de alumnos con logro insuficiente ascendió al 34.2%; cabe mencionar que las telesecundarias disminuyeron la distancia respecto de otras escuelas entre 2006 y 2011.

⁴ Aunque la educación media superior es obligatoria a partir del 9 de febrero de 2012, ésta no forma parte de la educación básica. Véase Decreto que reforma el artículo 31 constitucional.

⁵ La tasa neta de cobertura es una aproximación de la cobertura de los servicios educativos ofrecidos a la población que tiene las edades normativas para estudiar cada nivel escolar (de 3 a 5 años preescolar; de 6 a 11 primaria; y de 12 a 14 secundaria).

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Panorama educativo de México: Indicadores del sistema educativo nacional 2010. México, 2012.

A nivel regional, la desigualdad es también notoria: en 2011, el porcentaje de estudiantes de Primaria con logro insuficiente en matemáticas fue del 41.3% en Oaxaca, 22.6% en Chiapas, 21.7% en San Luis Potosí y 21% en Guerrero; en contraste, el porcentaje de alumnos con logro insuficiente en Nuevo León fue del 11.4%, en Sonora del 11.5%, Sinaloa del 13.7%, Tlaxcala del 13.7% y en el Distrito Federal del 13.9%.

Educación media superior y superior. Son tres los principales retos en estos niveles: la cobertura insuficiente, la desigualdad en el acceso y la calidad de la enseñanza.

La desigualdad en el acceso se puede ilustrar con dos ejemplos a nivel regional: mientras que la tasa neta de cobertura en el bachillerato en el ciclo 2009-2010 en el D.F. fue del 77.8%, en Michoacán fue apenas del 40.8%;⁶ y mientras que las tasas de absorción⁷ de la licenciatura son superiores al 80% en los estados con mejor nivel de vida del país, en los más pobres esta tasa fluctúa entre el 40 y el 50%.

Si se toma en cuenta que la educación se financia principalmente con recursos públicos, puede concluirse no solamente falta de equidad en el acceso, sino también subsidios que podrían considerarse regresivos.⁸

Respecto de la baja de la calidad de la enseñanza, lamentablemente no se cuenta con indicadores que la midan para el caso de la educación media superior y superior, no obstante, existen mediciones indirectas (desempeño en el mercado laboral) que así lo constatan.

— *Otros problemas vinculados a la educación en México*

Falta de oportunidades para egresados. De acuerdo con la OCDE, en México cerca de la cuarta parte de la población que tiene entre 25 y 29 años de edad (7 millones 248 mil 400 jóvenes), no tiene acceso a la educación superior, ni a un empleo, con lo que el país se ubica en el tercer lugar entre los países de la OCDE con mayor número de jóvenes que actualmente se encuentra en esa situación, y en el segundo lugar en porcentaje de mujeres jóvenes que se encuentran inactivas (37.2% de las mujeres entre 15 y 29 años de edad).

En el ciclo escolar 2010-2011, sólo 11.0% de los mexicanos entre 20 y 29 años estaba matriculado, es decir, apenas dos puntos porcentuales más que en 2000, lo cual se compara desfavorablemente con promedios internacionales, incluso de países de similar nivel de

⁶ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Panorama educativo de México: Indicadores del sistema educativo nacional 2010. México, 2012.

⁷ La tasa de absorción es el cociente del número de alumnos de nuevo ingreso al primer grado de educación superior en un determinado ciclo escolar por cada 100 egresados del nivel educativo precedente del ciclo escolar previo y constituye una estimación del tránsito entre niveles.

⁸ Tuirán, Rodolfo. La educación superior en México: Avances, rezagos y retos. Campus Milenio. México, noviembre 2011.

desarrollo en donde, por ejemplo, Chile tiene matriculado al 23.0% de jóvenes en ese rango de edad, Brasil al 21.0%, y el promedio de los países de la OCDE alcanza el 26.0%.

Por otro lado, el escenario para quienes concluyeron sus estudios universitarios no es alentador. La Encuesta Nacional de la Ocupación y Empleo señala que 35.0% de los trabajadores con estudios superiores, incluyendo a los técnicos, quedó desocupado en diciembre de 2008; en contraste, sólo 8.6% de la población con primaria incompleta fue desempleada, lo que implica una baja calidad del empleo en el país.

Así, los egresados universitarios se ubicaban en el primer lugar de los desempleados del país, seguidos muy de cerca por quienes cuentan con estudios de secundaria, situando así a México en el undécimo lugar de la OCDE en lo que se refiere a la tasa de desempleados con educación universitaria.

Ciudadanos sin hábito de lectura. En el Sexto Informe de Gobierno (2012) se señala que en México el número de personas analfabetas mayores de 15 años asciende a poco más de cinco millones de ciudadanos, lo cual, de entrada, pone de manifiesto la distancia con respecto de los países de la OCDE. Sin embargo, si se considera a quienes aprendieron a leer pero, por dejar de hacerlo, lo han olvidado y a aquellas que, teniendo las habilidades elementales de lectura y escritura, no son capaces de desenvolverse en el medio letrado, esta cifra podría empeorar dramáticamente.

Esta brecha educativa no sólo se percibe al comparar a México con otros países, sino que también es grave a su interior, sobre todo en las zonas marginadas, ya que 55.0% de los adultos indígenas no asistieron a la escuela o no completaron la primaria; cuatro de cada 10 mujeres indígenas son analfabetas; y el promedio nacional de escolaridad en los estados más pobres es de apenas siete años, incluyendo los tres años de preescolar.

Las consecuencias de tener una porción tan extensa de la población con niveles de educación tan bajos también se percibe en un bajo nivel de cultura en general. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, México ocupa el penúltimo lugar en hábitos de lectura de una lista conformada por 108 naciones del mundo, con un promedio de lectura de 2.8 libros anuales por habitante, cifra muy alejada de los 25 volúmenes recomendados por este organismo internacional, y del promedio de lectura de la sociedad japonesa, noruega, finlandesa y canadiense, que ocupan los primeros lugares en el mundo, con 47 títulos per cápita.

Estos indicadores difícilmente podrán modificarse si tomamos en cuenta que sólo 5.0% de los municipios en México cuentan con librerías y, si bien se realizan importantes esfuerzos en la materia, no dejan de ser fugaces, más bien orientados a la parte lúdica que formativa, y se llevan a cabo sin considerar las características particulares de cada región.

3.2 Datos Básicos de la Fiscalización en el Sector Educación

— Auditorías Practicadas

En la revisión de la Cuenta Pública 2011 se llevaron a cabo 46 auditorías al sector educativo (incluyendo 10 auditorías practicadas a Instituciones Públicas de Educación Superior), lo cual significó un incremento de 4.5% respecto de las 44 auditorías practicadas a este sector en la revisión de la Cuenta Pública 2010.

Las auditorías practicadas a este sector están conformadas de la siguiente manera: 19 financieras y de cumplimiento (41.3% del total), 16 auditorías de desempeño (34.8% del total), seis forenses (13.0% del total), tres especiales (6.5% del total), y dos de inversiones físicas (4.3% del total).

Fueron fiscalizados 22 entes del sector Educación Pública, lo cual significa un aumento de 15.8% respecto de los 19 entes fiscalizados en la revisión de la Cuenta Pública 2010, siendo la SEP la entidad más fiscalizada del sector, con 18 auditorías (39.1% del total); cabe mencionar que nueve de las 16 auditorías de desempeño se le practicaron a esta entidad.

Después de la SEP, la CONADE recibió tres auditorías, mientras que al Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, CONACULTA, INAH, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, e Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa se les efectuaron dos auditorías a cada uno.

Las demás entidades del sector educativo (Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, CONAFE, Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., INBAL, e IPN) y las 10 Instituciones Públicas de Educación Superior fiscalizadas fueron objeto de una auditoría, respectivamente.

— Observaciones-Acciones Emitidas

Derivado de las 46 auditorías practicadas al sector educativo, la entidad de fiscalización superior emitió 411 observaciones (333 al sector educación pública y 78 a Instituciones Públicas de Educación Superior) que, a su vez, dieron lugar a 632 acciones promovidas.

El 74.1% de las acciones promovidas fue de carácter preventivo (468 acciones compuestas de 263 recomendaciones y 205 recomendaciones al desempeño), y el 25.9% restante fue de carácter correctivo (164 acciones, integradas de 98 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, 21 Solicitudes de Aclaración, 21 Pliegos de Observaciones, 19 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal, y cinco Denuncias de Hechos).

Los entes que recibieron el mayor número de observaciones-acciones fueron los siguientes: SEP, con 149 observaciones y 225 acciones (36.3% y 35.6% del total, respectivamente); CONACULTA, con 45 observaciones y 65 acciones (10.9% y 10.3% del total); CONADE, con 28 observaciones y 48 acciones (6.8% y 7.6% del total); INBAL, con 16 observaciones y 30 acciones (3.9% y 4.7% del total); y el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN, con 25 observaciones y 28 acciones (6.1% y 4.4% del total).

Por el contrario, las entidades menos observadas fueron: IPN, con dos observaciones y dos acciones promovidas; Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., con tres observaciones y cuatro acciones; Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, con tres observaciones y cinco acciones; y la Universidad Autónoma del Carmen y la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, con seis observaciones y ocho acciones, respectivamente.

Es importante señalar que, de las cinco denuncias de hechos promovidas al sector educativo, tres derivaron de la fiscalización a los servicios integrales de limpieza e higiene de la SEP, y dos de los trabajos relacionados con la construcción del Monumento Bicentenario Estela de Luz, a cargo del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

— *Recuperaciones Determinadas*

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2011 al sector educativo, se determinaron recuperaciones por un monto de 3 mil 480.8 millones de pesos, de las cuales solamente se ha operado el 0.4% (14.3 millones de pesos), en tanto que el restante 99.6% (3 mil 466.5 millones de pesos) se considera como recuperaciones probables y ellas estarán en función de las aclaraciones que proporcionen los entes auditados.

El caso más representativo en el tema de recuperaciones es la SEP, de cuyas auditorías se determinaron irregularidades por un importe de 2 mil 936.8 millones de pesos, de los que sin embargo, 99.6% es recuperación probable y aún no está en firme. Cabe comentar del monto determinado, la gran mayoría corresponde a la revisión efectuada al Programa S223 “Habilidades Digitales para Todos” 2011 (2 mil 777.0 millones de pesos).

— *Dictámenes de las Auditorías*

De las 46 auditorías practicadas al sector educativo, seis obtuvieron dictamen limpio, 21 obtuvieron dictamen con salvedad, 17 obtuvieron dictamen negativo, y las dos evaluaciones realizadas a políticas de la SEP no tienen opinión debido a que, por su naturaleza, no les es aplicable la emisión de un dictamen.

La entidad del este sector con mayor número de dictámenes negativos fue la SEP, con cuatro, mismas que derivaron de la fiscalización a los Servicios Integrales de Limpieza e Higiene, al Programa Escuela Segura, al Programa S223 “Habilidades Digitales para Todos” 2011, y a la Formación de Docentes de la Educación Media Superior.

3.3 Evaluación y Resultados Relevantes de la Fiscalización en el Sector Educativo

3.3.1 Enfoque de la Fiscalización Superior en el Sector

Por tercer año consecutivo la ASF consideró en su programa de revisiones la fiscalización de los trabajos relacionados con el Monumento Bicentenario Estela de Luz, a fin de revisar la gestión financiera del INEHRM, como coordinador ejecutivo, acotado contractualmente con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. y con FONATUR Constructora, S.A. de C.V., para comprobar que los recursos asignados a su construcción se ejercieron de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Al respecto, es de destacarse que la ASF emitió un *Informe sobre la Fiscalización del Monumento Estela de Luz 2009-2011*, en el que se hace un recuento de los principales hallazgos e irregularidades detectados en la materia en la revisión de las Cuentas Públicas 2009, 2010 y 2011, en donde por la naturaleza de las irregularidades se llegó a promover una denuncia penal.

Por otro lado, la ASF llevó a cabo de manera inédita una amplia revisión de la acción emprendida por las instituciones gubernamentales encargadas de elaborar y aplicar los programas de educación básica y superior, a través de la evaluación de las políticas públicas que los rigen, las cuales tuvieron como base los resultados de las auditorías realizadas en ejercicios anteriores, enfatizando en los efectos de la acción gubernamental y proporcionando evidencias de la medida en que se han conseguido los objetivos propuestos. Por su naturaleza, estas dos evaluaciones no fueron objeto de la emisión de observaciones-acciones, ni de dictámenes.

Asimismo, se realizaron cuatro auditorías de desempeño y una financiera y de cumplimiento al sistema de educación media superior en las vertientes de calidad de los planes y programas, formación y profesionalización de los docentes, logro educativo, cumplimiento de metas y objetivos de los principales indicadores, programas de becas, y evaluaciones de la calidad de la educación media superior.

Destaca también la revisión de tipo horizontal realizada mediante tres auditorías de desempeño y una financiera y de cumplimiento, todas orientadas a verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de la política de impulso al desarrollo de la cultura en el CONACULTA, el INBAL, y el INAH, las cuales obtuvieron dictámenes negativos.

Cabe señalar que la mitad de las auditorías de desempeño al sector educativo (8 de 16) se concentraron en evaluar el sistema de educación media superior y el impulso al desarrollo a la cultura.

Otro tema revisado con un horizonte de tiempo de 2009 a 2011 fue el Programa S223 "Habilidades Digitales para Todos", mismo que fue objeto de tres auditorías financieras y de cumplimiento, obteniendo las de 2009 y 2010 dictámenes limpios, y la de 2011 un dictamen negativo.

Por su parte, las revisiones practicadas a Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) estuvieron orientadas a evaluar los temas prioritarios de la política pública de educación superior, la cual establece la necesidad de elevar la calidad de la educación, así como aumentar su cobertura, pertinencia y equidad.

En ese sentido, la ASF realizó auditorías especiales en tres universidades para fiscalizar su desempeño institucional mediante la revisión de sus indicadores de capacidad, competitividad, innovación académica, y gestión institucional; y practicó seis auditorías forenses a igual número de universidades para fiscalizar los recursos recibidos mediante contratos y convenios adjudicados en forma directa por dependencias de la APF para el desarrollo de diversos proyectos.

El resto de las revisiones de regularidad practicadas al sector educativo se orientaron a verificar que el presupuesto asignado y ejercido en los diversos programas se ejerciera y registrara conforme a los montos aprobados, y que la operación de los programas en cada entidad federativa contara con los mecanismos de control, supervisión y evaluación para garantizar el logro de sus objetivos y metas.

Es importante señalar que las auditorías practicadas al sector educativo fueron objeto del mayor número de dictámenes negativos en el grupo funcional de Desarrollo Social (17 vs. 13 en 2010), representando 53.1% del total (vs. 40.6% en 2010).

Destaca también que, no obstante el mayor número de revisiones en el sector (46 vs. 44), el número de auditorías de desempeño disminuyó (16 vs. 20) y, en cambio, aumentaron las de regularidad (27 vs. 20).

3.3.2 Resultados de Auditorías Relevantes

— SEP. Servicios Integrales de Limpieza e Higiene.

La entidad de fiscalización superior dictaminó de forma negativa esta revisión financiera y de cumplimiento y promovió tres denuncias de hechos a la SEP, debido a que no se establecieron mecanismos de control, supervisión y vigilancia de los servicios contratados de aseo y limpieza que permitan conciliar y verificar la correcta administración de las obligaciones contractuales, ocasionando pagos improcedentes por 93.2 millones de pesos; y no contó con una metodología que acredite las necesidades reales y operativas de cada una de sus Unidades Administrativas adscritas.

Por su parte, el INBAL carece de mecanismos de supervisión y control para identificar las deficiencias en el procedimiento de contratación y pago de los servicios de limpieza; realizó pagos improcedentes por 17.4 millones de pesos; y el proveedor adjudicado no cumplió con sus obligaciones fiscales y laborales ante el SAT y el IMSS, respectivamente.

— *SEP. Reforma Curricular en Educación Básica.*

La ASF emitió un dictamen con salvedad en esta auditoría de desempeño, ya que la SEP no acreditó el cumplimiento de la meta establecida para 2011 de incrementar el logro académico de los alumnos de educación básica, ni las relativas a la actualización y fortalecimiento académico de los 32 equipos técnicos estatales de preescolar, primaria y secundaria que asesoran a los docentes frente a grupo y personal directivo de las entidades federativas para la aplicación del plan de estudios y los programas actualizados.

De igual forma, la entidad fiscalizada no realizó las adaptaciones requeridas a los programas de estudio para responder a las características lingüísticas y culturales de los diversos grupos indígenas del país, así como para la población rural dispersa y grupos migratorios en edad normativa para cursar la educación básica.

Por su parte, el currículo para la educación básica debía establecer en su visión hacia 2021 alcanzar el nivel 3 de la prueba PISA, sin embargo, no se identificaron indicadores de desempeño ni metas anuales para verificar la eliminación de la brecha de los niños ubicados por debajo del nivel 2, y el apoyo de quienes están en el nivel 2 y por arriba de éste.

— *SEP. Programa de Escuela Segura.*

La ASF emitió un dictamen negativo en esta auditoría de desempeño, en razón de que la SEP no estableció indicadores suficientes, ni programó metas anuales para medir el cumplimiento de los objetivos del programa de contribuir a mejorar el logro académico que se ofrece a los alumnos de las escuelas públicas de educación básica mediante la gestión de ambientes escolares seguros, y de consolidar las escuelas públicas de educación básica como espacios seguros, libres de violencia, delincuencia y consumo de sustancias adictivas, propicios para la formación integral de los alumnos.

La SEP tampoco definió con claridad la población objetivo del programa; los indicadores de actividad se consideraron insuficientes, y los ocho indicadores del programa contenidos en la MIR 2011 fueron insuficientes para realizar una valoración objetiva del desempeño del programa y conocer su impacto social. Con la revisión de los resultados de la “Encuesta de percepción, Programa de Escuela Segura”, se constató que la información reportada para 2011 correspondió a 2009, y que no se incluyó a los alumnos de secundaria en el diseño del indicador y su meta.

— *SEP. Programa S223 "Habilidades Digitales para Todos"-2011*

En esta auditoría financiera y de cumplimiento, la ASF emitió un dictamen negativo derivado de que los estados de México, Querétaro y Veracruz no comprobaron la aplicación del gasto por 797.7 millones de pesos o, en su caso, su reintegro a la Tesorería de la Federación; y los estados

de Aguascalientes, Colima, Durango, México, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, y Yucatán no acreditaron el equipamiento y conectividad de 5,787 Aulas telemáticas.

— *SEP. Evaluación de la Política Pública de Educación Básica*

Planes y Programas de Estudio. Pese a que la SEP actualizó, articuló y aprobó para su aplicación un plan y 94 programas de estudio de educación básica, no realizó las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de los grupos indígenas del país, de la población rural dispersa y de los grupos migratorios en edad de cursar la educación básica. Tampoco contó con indicadores y metas, ni con información para evaluar el desarrollo de las competencias de los 25.8 millones de alumnos que cursan la educación básica, ni dispuso de los procedimientos de evaluación de la formación educativa para verificar la adquisición de los conocimientos, habilidades y valores por parte de los estudiantes.

Profesionalización de los Docentes. En el nivel de primaria, en el ciclo escolar 2011-2012, el 40.4% de los docentes se ubicó en nivel insuficiente; el 40.7%, en satisfactorio, y 18.9%, en sobresaliente; respecto del ciclo 2009-2010, el nivel de competencia insuficiente aumentó en 6.7 puntos porcentuales, mientras que el satisfactorio disminuyó 0.1 puntos porcentuales y el sobresaliente en 6.6 puntos porcentuales.

En la formación para secundaria en español, en el ciclo escolar 2010-2011, el 21.4% de los docentes tuvo nivel insuficiente; 51.1% satisfactorio, y 27.5% sobresaliente. Al comparar esos resultados con los del ciclo escolar 2009-2010, se aprecia que el nivel insuficiente fue inferior en 8.1 puntos porcentuales, mientras que el satisfactorio y el sobresaliente fueron superiores en 6.9 y 1.2 puntos porcentuales, respectivamente.

Infraestructura y Equipamiento. En los 31 estados del país las escuelas equipadas en zonas indígenas y rurales a fines de 2010 ascendieron a 114,684 planteles, lo que representó 44.9% del total.

Rezago Educativo. Ocho de cada 10 de los 22.6 millones de personas con rezago educativo en 1970, eran analfabetas o sin primaria completa, para 2010 la proporción disminuyó a cinco de cada 10 personas, por lo que la otra mitad no tenía la secundaria terminada.

En ese sentido, en 2011 la escolaridad promedio en México era de 8.7 años, equivalente al segundo grado de secundaria concluido, nivel inferior en 3.2 años al promedio que se registra en los países de la OCDE (11.9 años) y en 5.2 años al de las mejores prácticas, que fue asociado a Noruega (13.9 años).

Con base en las tendencias actuales, se calculó que tendrán que pasar 188 años para abatir el rezago educativo en el país y que toda la población cuente con la educación básica concluida.

— *SEP. Evaluación Integral al Sistema de Educación Media Superior. Cuatro Auditorías de Desempeño y una Financiera y de Cumplimiento*

Calidad. Auditoría de Desempeño. Se determinó que el crecimiento del porcentaje de eficiencia terminal fue inferior al requerido para alcanzar la meta de 65.7% establecida en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, la cual no se alcanzaría sino hasta el año 2015; y la SEP no contó con indicadores adecuados para medir el avance y el cumplimiento de la meta sectorial relativa a alcanzar una relación de 10 alumnos por computadora en escuelas federales.

La SEP tampoco difundió la relación de beneficiarios y de los montos entregados por los fondos de Fortalecimiento de Instituciones Federales y de Incorporación al SNB; no contó con evaluaciones permanentes, sistemáticas y confiables para conocer la calidad de los servicios de educación abierta y a distancia; y se comprobó que en el ciclo escolar 2010-2011 el índice de deserción escolar fue de 14.5%, lo que en términos absolutos representó que un total 670.2 miles de estudiantes de bachillerato abandonaron sus estudios.

Evaluaciones de la Calidad. Auditoría de Desempeño. En el ciclo escolar 2010-2011 la SEP no cumplió la meta de incrementar 4.2% la cobertura de alumnos de educación media superior evaluados con la prueba ENLACE, respecto del ciclo escolar 2009-2010; ni realizó el análisis de los resultados de los cuestionarios de contexto de la prueba ENLACE del ciclo escolar 2010-2011 con el fin de identificar los factores del entorno social en que se brindan los servicios educativos y que inciden en el aprendizaje de los alumnos.

Por su parte, el INEE no acreditó que hubiera propiciado el uso de los resultados de las pruebas EXCALE del ciclo escolar 2010-2011 y PISA 2009-2010, ni de los estudios “Condiciones de la Oferta Educativa en la Educación Media Superior de la evaluación de docentes (COEMS-Docentes)” y “Condiciones de la Oferta Escolar en Media Superior (COEMS-Escuelas)”, para la formulación de políticas orientadas a mejorar la calidad educativa, la rendición de cuentas y el monitoreo del impacto de la evaluación en la calidad.

Planes y Programas. Auditoría de Desempeño. Se detectó la ausencia de competencias disciplinares básicas del ámbito de la filosofía, así como de las competencias disciplinares extendidas en los planes y programas de diversas direcciones de la SEP; se constató la falta de identificación de las asignaturas que integran el componente de formación propedéutica; y la SEP no acreditó que durante el ciclo escolar 2010-2011 se hubiera verificado que en los planteles a su cargo se cumplieron íntegra y correctamente los contenidos de los planes y programas de estudio.

De igual manera, la SEP no acreditó que se hubiera evaluado la suficiencia de la planta docente en los planteles de educación media superior; ni que por lo menos las dos terceras partes de la totalidad de los planes y programas de estudio fueran impartidas por docentes que concluyeron satisfactoriamente un programa de formación docente; y no presentó en la Cuenta Pública 2011

la información suficiente para verificar el cumplimiento del objetivo establecido en el PND 2007-2012, de actualizar los programas de estudio, sus contenidos, materiales y métodos para elevar su pertinencia y relevancia en el desarrollo integral de los estudiantes.

Formación de Docentes. Auditoría de Desempeño. Se dictaminó de manera negativa debido a que la SEP carece de información para medir el impacto del programa en el desarrollo de las competencias docentes requeridas para generar el perfil de los estudiantes egresados; se detectó también la falta de autorización y publicación en el DOF de los lineamientos que rigen la operación del programa; carencia de un padrón y un censo sobre el perfil y nivel académico de los docentes de las escuelas públicas de educación media superior; falta de información sobre la aplicación de los criterios para determinar el costo por docente beneficiado; e insuficiente información presentada en la Cuenta Pública para evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa.

Becas. Auditoría Financiera y de Cumplimiento. La ASF detectó que la SEP no proporcionó la documentación justificativa y comprobatoria por 372.9 miles de pesos reportados como ejercidos en el Programa de Becas en Educación Media Superior; los informes mensuales de cinco prestadores de servicios profesionales para la procedencia de su pago se presentaron incompletos; y la SEP carece de documentación que avale que 572 beneficiarios cobraron su beca por 810.5 miles de pesos.

Asimismo, se detectó la falta del reintegro a la TESOFE por 4.9 millones de pesos, por concepto de becas que no se entregaron a los beneficiarios del Programa Piloto de Becas de capacitación y estancias en el sector productivo para jóvenes entre 15 y 26 años de los estados de Chihuahua, Guerrero y Morelos. De igual forma, se constató que la SEP carece de documentación que avale que 2,182 beneficiarios cobraron su beca. No se localizaron 137 CURP de beneficiarios del programa por 1.2 millones de pesos en la base de datos de la SEGOB.

— *SEP. Evaluación de la Política Pública de Educación Superior*

En el ciclo escolar 2011-2012 se atendió a 3.2 millones de alumnos, con una cobertura del 30.2%. La matrícula creció a una tasa media anual de 4.3% de 2001 a 2011. No obstante, en el comparativo internacional existen naciones con un grado de desarrollo similar al de México, como Chile y Venezuela, con coberturas de 51.2% y 51.9%, respectivamente, en tanto que otros países integrantes de la OCDE obtuvieron tasas de matriculación mayor: EUA (83.0%), Italia (63.0%), Reino Unido (60.0%), Canadá (57.0%) y Japón (54.0%).

El porcentaje de absorción de los egresados de bachillerato en la modalidad escolarizada en el ciclo 2011-2012, fue del 84.6%, superior en 5.9 puntos porcentuales al 78.7% alcanzado en el ciclo 2006-2007. Por su parte, la eficiencia terminal pasó de 65.5% en el ciclo 2006-2007 a 72.4% en el ciclo 2010-2011, con lo que se alcanzó un crecimiento de 6.9 puntos porcentuales.

— *CIEAIPN. Desempeño Institucional.*

A través de esta auditoría de desempeño se determinó que la Dirección General de Administración del *Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CIEAIPN)* no contó con su manual de Procedimientos actualizado; carece de criterios para la distribución de los recursos del Mecanismo Anual de Necesidades a los planteles educativos; se omitió la actualización de los resguardos de los equipos de cómputo arrendados; y se celebró un contrato por el servicio de arrendamiento de equipos de impresión por 7.1 millones de pesos una vez concluida la vigencia del contrato anual con el proveedor sin contar con la autorización de la SHCP.

— *CONACULTA, INAH e INBAL. Revisión Horizontal al Impulso al Desarrollo de la Cultura. Tres Auditorías de Desempeño*

CONACULTA. La ASF dictaminó de forma negativa debido a que CONACULTA no demostró que los saldos por 34.1 millones de pesos de 22 cuentas bancarias estaban devengados al 31 de diciembre de 2011; realizó adjudicaciones directas por 32.0 millones de pesos sin garantizar las mejores condiciones para el Estado; 7,815 discos compactos de una obra musical por 453.3 miles de pesos no se destinaron para el fin para el cual fueron adquiridos y 48,780 unidades por 2.8 millones de pesos no se tenía determinado el destino de los mismos; y emitió Cuentas por Liquidar Certificadas por 6.5 millones de pesos sin estar a favor de los beneficiarios directos.

El CONACULTA tampoco estableció indicadores ni metas para evaluar el cumplimiento de las estrategias nacionales de mediano plazo, de desarrollar nuevos sistemas de evaluación de proyectos para la creación del arte, y de revisar la pertinencia y consistencia de los programas de estímulos a la creación artística. Además, no acreditó que en 2011 hubiera apoyado proyectos de mediano y largo plazos que estimulan el desarrollo cultural, ni que hubiera desarrollado nuevos sistemas para la evaluación de los proyectos a los que se les destina un apoyo, ni presentó información suficiente en los documentos de rendición de cuentas para determinar el cumplimiento de objetivos y metas sobre el impulso al desarrollo de la cultura.

INAH. Se emitió un dictamen negativo debido a que el INAH no acreditó el cumplimiento de las estrategias nacionales de incrementar el número de convenios para mejorar la operación de museos y zonas arqueológicas abiertas al público, e impulsar nuevos itinerarios turísticos. Tampoco acreditó el cumplimiento de las estrategias nacionales de utilizar los medios impresos, audiovisuales y foros públicos para difundir la investigación realizada por las áreas académica y de conservación; mejorar los canales de comercialización y difusión de los libros y revistas; fomentar el uso de la impresión digital y los soportes electrónicos; adecuar el programa de publicaciones; y establecer el programa de reedición de libros, videos y fonogramas.

INBAL. La ASF emitió un dictamen negativo debido a que el INBAL no acreditó el cumplimiento de las estrategias nacionales de desarrollar una programación integral de mediano y largo

plazos de la promoción cultural nacional e internacional; realizar la programación de las actividades de sus teatros de acuerdo con su vocación; impulsar la presentación de las manifestaciones artísticas contemporáneas, de frontera y ruptura de géneros, producciones interdisciplinarias y experimentación con las nuevas tecnologías; desarrollar un plan sistemático de mediano y largo plazos de la presencia de las manifestaciones artísticas de México en el extranjero; establecer mecanismos de fomento y colaboración con la comunidad artística independiente; y propiciar y dar forma a mecanismos de colaboración para la promoción del patrimonio artístico con miras al conocimiento y disfrute de las artes.

— *CONADE. Atención al Deporte.*

Se emitió un dictamen negativo en esta auditoría de desempeño, en razón de que la *Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE)* no dispuso de información para identificar a los beneficiarios a los que se les otorgaron apoyos por 4 mil 794.7 millones de pesos en 2011, ni de registros que acreditaran que el otorgamiento de los apoyos se realizó en los términos establecidos en las reglas de operación; y no dispuso de información ni de indicadores para evaluar el cumplimiento de los objetivos de los programas a su cargo.

De igual forma, no acreditó que la entrega de apoyos para el desarrollo de infraestructura deportiva por 2 mil 383.8 millones de pesos para 2011, se hubiera realizado con base en los criterios de selección establecidos en las reglas de operación de los programas, ni que hubiera sido notificada de la supervisión externa de la obra pública que debieron contratar los beneficiarios, y el presupuesto de 5 mil 441.9 millones de pesos, ejercido en 2011 por la CONADE, no se corresponde con la cifra de 2 mil 488.6 millones de pesos reportada en la Cuenta Pública.

— *INEHRM. Estela de Luz*

El 19 de noviembre de 2009 el *Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM)* recibió el Proyecto Arquitectónico Ejecutivo incompleto, ya que no incorporó los resultados de los “estudios pendientes”, (mecánica de suelos, levantamiento topográfico y riesgo sísmico). Además, recibió 101 planos con la anotación “no para construcción”; BANJERCITO celebró un contrato con III Servicios, S.A. de C.V., para “la Coordinación y Ejecución de la Construcción del espacio conmemorativo y monumento de la Estela de Luz...”, por 393.5 millones de pesos, no obstante que el Comité Técnico del Fideicomiso del Bicentenario aprobó que contratara la “Construcción del Monumento Conmemorativo del Bicentenario de la Independencia en su primera etapa”; a pesar de la diferencia citada, el INEHRM firmó el contrato sin solicitar a BANJERCITO que modificara el objeto.

El INEHRM no cumplió con la instrucción del Comité Técnico, mediante el cual envió a BANJERCITO, entre otros puntos, la cotización y propuesta de “Alcances Generales” de FONATUR Constructora, S.A. de C.V., que se encontraba limitada a no realizar la supervisión de

los “trabajos relativos a la revisión integral, verificación, evaluación del contenido y en su caso en la adecuación cualitativa y cuantitativa del proyecto ejecutivo”...; y que “no tendría dentro de sus funciones la responsabilidad de analizar la calidad técnica de los trabajos ejecutados” y se omitieron tanto los informes que el instituto debió presentar a la Dirección Jurídica Fiduciaria sobre los incumplimientos en los servicios contratados, como los informes final y de seguimiento, que debió presentar a BANJERCITO.

— *INEHRM. Monumento Bicentenario Estela de Luz.*

Mediante una auditoría de inversiones físicas, la ASF determinó que el INEHRM formalizó el acta de entrega-recepción del proyecto arquitectónico ejecutivo, aceptándolo en su totalidad y a satisfacción, sin contar con todos los estudios necesarios para la terminación del proyecto.

Asimismo, el BANJERCITO omitió estipular en el contrato para la elaboración del proyecto arquitectónico ejecutivo, el uso obligatorio de la bitácora y precisar el contenido de cada nota y formalizó el contrato con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., en el cual estableció la coordinación y ejecución, diferente a lo autorizado por el Comité Técnico del Fideicomiso, que estableció la construcción del Monumento Conmemorativo; I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., revisó incorrectamente la información y documentación del proyecto ejecutivo proporcionado por el INEHRM y el arquitecto proyectista antes de que se iniciara la construcción de la obra y omitió realizar los estudios necesarios que le permitieran ajustar y precisar el catálogo de conceptos para determinar un presupuesto adecuado al costo real de la obra, además de no indicar la volumetría correcta.

De igual manera, la empresa no contó con la licencia de construcción de la obra; no acreditó la inclusión en el proyecto ejecutivo y, por tanto, la construcción de una rampa para personas con capacidades diferentes; cobró 91.6 millones de pesos como contraprestación, cuando debió haber cobrado 64.9 millones de pesos, en virtud de que el acero inoxidable no cambió y se debió liquidar conforme a los precios de concurso; y porque se le pagaron volúmenes mayores que los ejecutados tanto en el acero como en el cuarzo.

Se determinó que la empresa cobró 30.3 millones de pesos por conceptos de ajuste de costos e indirectos de concurso, sin que a la fecha de la revisión, se hubiera exhibido la documentación que acreditara la procedencia de su pago; no transfirió a PDI/GUTSA en tiempo y forma los recursos pactados por concepto de anticipo complementario, lo que generó rendimientos financieros durante el ejercicio 2011; y se realizaron pagos indebidos y en exceso por la incorrecta integración de precios extraordinarios y diferencias de volúmenes en conceptos de obra.

— *Informe sobre la Fiscalización Superior del Monumento Estela de Luz 2009-2011*

De acuerdo con el informe, en la revisión de las Cuentas Públicas 2009-2011, la ASF realizó 10 auditorías a las entidades vinculadas con el Fideicomiso para la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución que incluye la construcción del monumento denominado Estela de Luz. Las entidades fiscalizadas fueron la Secretaría de la Función Pública (SFP); el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM); el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT); el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO); I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.; y FONATUR Constructora, S.A. de C.V.

Derivado de las auditorías practicadas la ASF emitió 106 observaciones, que a su vez dieron lugar a la 142 acciones promovidas conformadas de la siguiente manera: 36 recomendaciones, cinco solicitudes de aclaración, una promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, 29 solicitudes de intervención de las instancias de control competentes, 86 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 11 pliegos de observaciones, y dos denuncias de hechos. Destacan los siguientes hallazgos:

- Contratación de diversos servicios con instituciones cuyas atribuciones u objeto social no guardan relación con el servicio solicitado, o no tienen la capacidad para realizarlo, lo que generó subcontrataciones y que se optara por procedimientos de contratación diferentes a la licitación pública. En este sentido, el Comité Técnico del Fideicomiso acordó contratar a I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. para realizar la construcción del Monumento Estela de Luz en su primera etapa, con un importe máximo de 394.4 millones de pesos.
- Sin embargo, se ha demostrado que ésta no tenía la capacidad, infraestructura ni personal competente para llevar a cabo la ejecución de la misma, toda vez que la obra fue subcontratada al 100%. Esta situación provocó, entre otros aspectos, que no se entregara la obra en los tiempos previstos en el contrato original, sino un año cuatro meses después de la fecha prevista para su inauguración y con un costo adicional de alrededor de 192.0%.
- El Comité de Obras de I.I.I. Servicios incorrectamente dictaminó procedente la excepción al procedimiento de licitación pública para contratar la obra y autorizar el de invitación a cuando menos tres personas, toda vez que no se justificaron y acreditaron los elementos que establece la ley en estos casos.
- Sin justificación técnica ni autorización del proyectista, I.I.I. Servicios modificó e incluyó conceptos adicionales de obra al catálogo presentado por el arquitecto proyectista el 23 de diciembre de 2009, mismo que fue entregado a las participantes en el proceso de invitación, siendo las empresas Proyectos y Desarrollos de Infraestructura, S.A.P.I. de C.V. y GUTSA Infraestructura, S.A. de C.V. (PDI/GUTSA), quienes participaron en forma conjunta, las que cotizaron los costos más bajos, sin acreditar la viabilidad económica de su oferta.

- Se celebraron diversos convenios modificatorios que dieron lugar al aumento significativo del costo de construcción de la obra (de 394.4 millones de pesos a 1 mil 146.4 millones de pesos).
- Se observó el pago en exceso en la realización de la obra, especialmente por un notorio sobreprecio en el acero inoxidable, lo que derivó en pagos no justificados por 248.9 millones de pesos por diferencias en tres conceptos relacionados: precios del acero (pago injustificado de 191.4 millones de pesos); peso específico del acero (pago injustificado de 33.9 millones de pesos); y transporte y montaje del acero (pago injustificado de 23.6 millones de pesos), lo que motivó la emisión de denuncia de hechos.
- Retrasos en la presentación de documentos técnicos para la ejecución de las obras correspondientes, lo que generó demoras y aplazamientos innecesarios, pues la inauguración del Monumento prevista para el 15 de septiembre de 2010 tuvo lugar hasta el 7 de enero de 2012.
- Pagos improcedentes en diversos conceptos por un importe total de 150.3 millones de pesos, ante los cuales la ASF presentó la denuncia de hechos respectiva, incluyendo entre otros, al cuarzo utilizado para la construcción de la Estela de Luz, por el que I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. realizó pagos sin considerar la integración incorrecta de los precios unitarios extraordinarios referentes al suministro, habilitado y montaje de las placas de cuarzo y su marco de aluminio.
- Contratación de estudios técnicos cuyas especificaciones resultaron inferiores a las requeridas para la adecuada ejecución de la obra, lo que representó una utilidad limitada de los estudios contratados.
- Autorización formal para dar inicio a la construcción del Monumento con base en estudios técnicos que resultaban insuficientes para dicho propósito, lo que generó el incremento en costos y tiempo en la ejecución de la obra.

— *INIFE. Mejores Escuelas.*

Se emitió un dictamen negativo en esta auditoría de desempeño, debido a la falta del Reglamento de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa y del Estatuto Orgánico del *Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFE)*, documento normativo para proveerle en su esfera administrativa de los elementos para la exacta observancia de la ley; falta de especificaciones sobre los requisitos que deben tener los inmuebles educativos, en términos de seguridad, funcionalidad y operatividad, para identificar las condiciones de los inmuebles que brindan servicios a los educandos de nivel básico; carencia de un sistema de información sobre el estado físico de las escuelas de educación básica; y carencia de indicadores para medir la contribución del programa en el mejoramiento de las escuelas.

— *Evaluación al Desempeño Institucional en Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES). Auditorías Especiales*

Universidad Autónoma Agraria “Antonio Narro” (UAAAN). Se detectaron debilidades de control interno, en especial por la falta de consolidación de su sistema contable; falta de un sistema de planeación y evaluación del desempeño que le permita la programación de metas y el seguimiento de su cumplimiento, e incumplimientos en la aplicación y control de los recursos. Asimismo, se detectaron adeudos y compromisos adquiridos en ejercicios anteriores que han obligado a la universidad a realizar esfuerzos y adecuaciones presupuestarias para cubrirlos durante el ejercicio fiscal 2011.

Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH). En lo que respecta al desempeño de la institución, se determinó que, si bien la universidad avanzó en el cumplimiento de las metas y objetivos relativos a la atención educativa, se observan debilidades en la planeación de las metas comprometidas y en el control y seguimiento de los avances reportados sobre dichas metas, principalmente en los indicadores de PTC con especialidad; calidad de los programas educativos, y matrícula de posgrado. En materia del ejercicio, registro y control de los recursos federales reasignados, destaca la falta de oportunidad en la entrega de los recursos financieros a la universidad, por parte del gobierno estatal.

Universidad Intercultural del Estado de México (UIEM). En materia de desempeño se constató que, si bien la universidad avanzó en el cumplimiento de las metas y objetivos relativos a la atención educativa, se observan debilidades en la planeación de las metas comprometidas y en el control y seguimiento de los avances reportados sobre dichas metas.

En materia del ejercicio, registro y control de los recursos federales reasignados, destaca la falta de entrega de los recursos financieros a la universidad por parte de los gobiernos Federal y Estatal, lo que ha propiciado que la UIEM no concluya los proyectos para los cuales se autorizaron los recursos o exista atraso en la ejecución de los mismos.

4. Análisis de la Fiscalización en el Sector Salud

4.1 Temáticas Relevantes para el Análisis de la Fiscalización en el Sector

— Creciente pero insuficiente asignación de recursos al sector

Frente a la amplia problemática de cobertura y calidad de los servicios de salud, México sigue enfrentando el desafío de atender las llamadas enfermedades del subdesarrollo, como son la desnutrición y las infecciones que afectan principalmente a la población marginada, y los padecimientos crónico-degenerativos, igualmente graves y altamente costosos en su tratamiento, como son, el cáncer y la obesidad, con sus secuelas, como las cardiopatías y la diabetes mellitus, entre otras.

Entre los principales desafíos planteados en el Programa Sectorial de la Secretaría de Salud, destacaron el incremento de la esperanza de vida de los mexicanos al nacer, de 75.7 años a 77.2 años; la disminución de la tasa de mortalidad por enfermedades del corazón por cada cien mil habitantes menores de 65 años de 13.1 a 11.1; y la disminución de la tasa de mortalidad estandarizada por diabetes mellitus de 80.6 a 64.5.

Con el propósito de hacer frente a tales retos, el gasto en salud observó un incremento de 77.7% en términos reales en el periodo 2000-2011, pasando de 122 mil 041.6 millones de pesos en 2000, a 400 mil 369.7 millones de pesos en 2011, manteniendo una tasa media anual de crecimiento de 5.9% real durante este periodo. En el ejercicio 2011, el gasto en salud presentó un incremento de 6.5% real respecto a lo ejercido en 2010, y en el periodo 2007-2011, los recursos asignados a este sector experimentaron un crecimiento de 19.2% real.

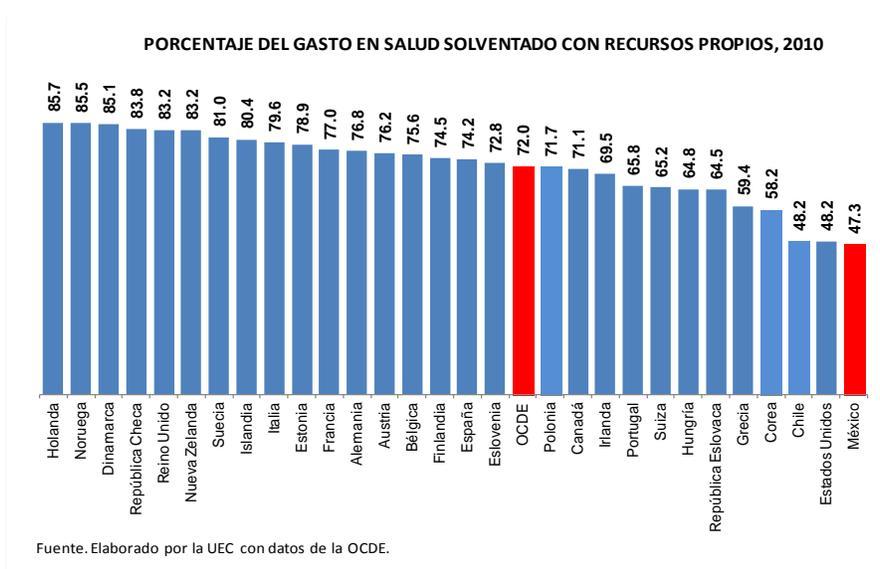
GASTO EJERCIDO EN FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL (Millones de pesos)								
Concepto	2000	2007	2008	2009	2010	2011	Var. % real 11/00	Var. % real 11/07
TOTAL FUNCIONES DESARROLLO SOCIAL	519,239.9	1,135,628.7	1,216,480.8	1,333,971.2	1,476,862.2	1,636,605.9	70.8%	18.7%
Educación	207,006.4	392,852.6	432,446.1	465,684.6	496,782.8	539,177.3	41.1%	13.1%
Salud	122,041.6	276,650.1	293,798.5	333,826.6	356,223.6	400,369.7	77.7%	19.2%
Seguridad Social	123,398.0	244,364.7	260,921.7	294,116.5	337,612.8	386,932.2	69.9%	30.4%
Desarrollo Social	66,793.9	221,761.3	229,314.5	240,343.5	286,243.0	310,126.7	151.5%	15.2%
Gasto del Sector Salud como % de Funciones Desarrollo Social	23.5%	24.4%	24.2%	25.0%	24.1%	24.5%	-	-
Gasto del Sector Salud como % PIB	2.2%	2.5%	2.4%	2.8%	2.7%	2.8%	-	-

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la Cuenta Pública Federal 2000-2011; SHCP.

México ocupa uno de los últimos lugares entre las naciones miembros de la OCDE en lo que se refiere a la importancia del gasto destinado a servicios de salud como proporción del PIB (2.8% vs. 9.7% en promedio). Estados Unidos, por ejemplo, observó 17.6% en este indicador, lo que marca una brecha entre ese país y el nuestro, de 14.8 puntos porcentuales.

En lo que se refiere al gasto per cápita en salud, México ocupa también el último lugar dentro de los países de la OCDE, al destinar sólo 916 dólares al año por habitante, en tanto que el promedio de esos países es de 3 mil 338 dólares. Estados Unidos en particular, destina 8 mil 233 dólares por habitante, esto es, casi nueve veces más que México.

Por otro lado, mientras que el porcentaje del gasto en salud solventado con recursos propios en México fue de 47.3% en 2010, el promedio de los países que integran la OCDE se situó en 72.0%. Así, el país ocupó el último lugar situándose por debajo de países como Estados Unidos (48.2%), Chile (48.2%), Corea (58.2%) y Grecia (59.4%). En contraste, países como Holanda y Noruega, alcanzaron un porcentaje superior al 85%.⁹



En el periodo 2007-2012 la expectativa de vida en México fue superior a la esperada, al pasar de 75.0 años a 75.7 años, lo cual significó un incremento promedio de 34 días por año, hecho que fue considerablemente superior a la expectativa que se tenía de menos de 20 días por año.

INDICADORES BÁSICOS DE SALUD						
Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Esperanza de vida (número de años)	75.0	75.1	75.3	75.4	75.6	75.7
tasa de Mortalidad general por cada mil habitantes	4.9	5.0	5.2	5.5	5.0	5.9
Tasa de Mortalidad por enfermedades isquémicas del corazón, en población menos de 65 años (Tasa por 100,000 habitantes menos de 65 años)	14.3	14.9	15.8	16.5	17.5	18.4
Tasa de Mortalidad estandarizada por diabetes mellitus (Tasa por 100,000 habitantes)	94.4	97.8	96.9	98.4	100.3	101.7
Lesiones Accidentales e Intencionales	10.1	9.4	10.7	11.1	12.8	13.2

Fuente: Presidencia de la República; Sexto Informe de Gobierno. 2012.

⁹ Las cifras corresponden al informe más reciente de la OCDE: *OECD Health Data 2012: Key Indicators*.

Debido a la transición demográfica y epidemiológica por la que atraviesa el país, dicho incremento en la expectativa de vida obliga al Sistema de Salud a considerar cambios estructurales en el acceso y cobertura de los servicios de salud, ya que el crecimiento de la pirámide poblacional del estrato de ciudadanos con mayor edad modifica el cuadro tradicional de las enfermedades (morbilidad).

De esta manera, se ha pasado a dar atención a enfermedades principalmente de tipo crónico-degenerativo, como los padecimientos cardíacos y la diabetes mellitus, característicos de la población con más de 70 años de edad, lo cual genera un fuerte impacto en el corto y mediano plazo sobre las finanzas del sistema de salud, debido al alto costo que generan, situación agravada por enfermedades como el Alzheimer y la demencia senil, que al ser crónicas y degenerativas, requieren atención especializada y mayores montos de recursos tanto financieros como humanos.

De ellas, la diabetes mellitus es la enfermedad que consume el mayor porcentaje del gasto de las instituciones públicas de salud, ya que ocupa el primer lugar en demanda de consulta externa y medicamentos, y es una de las principales causas de hospitalización e inutilización por sus complicaciones.

— *Morbi-Mortalidad mayor en la población adulta*

La base de la estructura poblacional en México se está adelgazando debido al descenso de la población de 0 a 5 años de edad, que en 2011 concentró a 9.2% de la población y, de acuerdo con estimaciones del INEGI, representará solamente a 6.0% en 2050. En contraste, la población de adultos mayores muestra una tasa de crecimiento superior al 4.0% anual, que la llevará a concentrar poco más de la cuarta parte de la población nacional en 2050.

La mayor población adulta en combinación con el rezago en salud, tiene su reflejo más claro y tangible en el incremento de las enfermedades y muertes, precisamente de la población adulta.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la tasa de mortalidad general por cada mil habitantes tuvo un incremento de 4.9% a 5.9% de 2007 a 2012, lo que refleja en parte la gravedad de la situación, ya que la mortalidad por consecuencia de enfermedades debiera disminuir en lugar de aumentar.

La medición de la tasa de mortalidad como indicador macroeconómico refleja también el esfuerzo de inversión que realizan las naciones, en particular en aquellos programas para la prevención de la salud y fortalecimiento del capital físico y humano.

Los recursos que un país destina a mejorar la salud de sus habitantes deben influir en la disminución de la tasa de mortalidad, por lo tanto, un incremento de un punto porcentual, como el que se observó en México en la administración anterior, manifiesta fallas del sistema de salud en la prevención de enfermedades y en la distribución del presupuesto.

Por otra parte, entre las causas de mortalidad más frecuentes en la población adulta menor de 65 años, que representa la Población Económicamente Activa, se encuentran las enfermedades cardíacas, donde se observa una velocidad de crecimiento acentuada, ya que pasó de 14.3% en 2007 a 18.4% en 2012.

Actualmente mueren casi 20 de cada 100 habitantes en edad productiva debido al padecimiento de enfermedades del corazón, relacionadas principalmente con el sedentarismo y la obesidad.

La Secretaría de Salud (SS) detalla que, de septiembre de 2011 a agosto de 2012, las enfermedades del corazón y la diabetes mellitus aumentaron significativamente, incrementando también el número de pacientes que acuden a tratamiento. Sólo en ese lapso, se registraron 34 mil 660 pacientes que iniciaron tratamiento para enfermedades cardiovasculares y 126 mil 144 que lo hicieron para la diabetes.

En el Sexto Informe de Gobierno se señala que, en el curso de 2012, los costos indirectos en productividad relacionados con el sobrepeso y la obesidad (que representan factores de riesgo para las enfermedades cardíacas y metabólicas), ascendieron a 23 mil millones de pesos anuales, y se estima que en los próximos 10 años, se superarán los 150 mil millones de pesos, que representan prácticamente el presupuesto total de la SS.

— *Morbi-Mortalidad infantil vinculada al rezago social y económico*

El Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS) señala que las causas más frecuentes de mortalidad en menores de un año siguen siendo las enfermedades diarreicas y las infecciones agudas de vías respiratorias, y en menores de siete años, las infecciones agudas de vías respiratorias y la desnutrición.

Pese a que estas enfermedades son consideradas prevenibles, su incidencia en el país se encuentra asociada en buena medida con el rezago social y económico y, por consecuencia, con el rezago en salud.

Si bien la mortalidad infantil, en contraste con la de adultos, tuvo un decremento de 2.9% entre 2007 y 2012 a raíz de la implementación de programas de prevención de enfermedades de vías respiratorias, diarreicas y desnutrición, se observa una tendencia ascendente en el mismo periodo de las enfermedades derivadas de la obesidad infantil, como la diabetes mellitus juvenil y la hipertensión arterial. La OCDE informó que, al igual que en la obesidad en adultos, México ocupa el primer lugar en obesidad infantil.

Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) advierte que, de no revertir esta tendencia, la tasa de mortalidad en adultos jóvenes o en la población económicamente activa, se incrementará considerablemente, pasando de 18.4% en 2012, a 25.0% en 2018, por lo que,

de no actuar en contrasentido a tiempo, 25 de cada 100 mexicanos jóvenes morirán debido al padecimiento de enfermedades crónico-degenerativas.

— *Insuficiente acceso a los servicios de salud*

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que reporta la Organización de las Naciones Unidas, México está considerado como un país con alto desarrollo humano, ya que se encuentra posicionado por arriba de la media regional, situándose en el lugar 57 de 187 países. Esta posición de alto desarrollo humano del país, sin embargo, no refleja la proporción importante de población de escasos recursos y con menores oportunidades para acceder a los servicios de bienestar social.

La OMS reporta que México cuenta con 4 mil 203 hospitales, de los cuales sólo 1 mil 121 son públicos (26.7% del total) y los restantes 3 mil 082 son privados (73.3%). En consecuencia, el sector público cuenta con un promedio de 0.7 camas por cada mil habitantes, inferior al valor sugerido por esa Organización, que es de al menos una cama por cada mil habitantes.

Por su parte, las instituciones de seguridad social tienen una tasa de 0.9 camas, contra 0.6 de las instituciones que atienden a la población sin seguridad social, lo cual implica un significativo déficit de camas hospitalarias en el país.

En lo que respecta a la disponibilidad de personal médico, en promedio, los países de la OCDE tienen 0.8 médicos generales por cada mil habitantes. Por su parte, México tiene 51 mil 107 médicos generales, lo que implica 0.45 médicos generales por cada mil habitantes, casi la mitad del promedio de la OCDE.

Una de las áreas donde es evidente la carencia de este recurso humano es la obstétrica. México tenía 62 muertes maternas por cada 100 mil nacimientos en 2009 y aunque logró reducirla a 32, en los países de la OCDE la media es de apenas 3.8 decesos. Cabe señalar que la mayoría de los médicos se encuentra en las entidades y/o ciudades con mayor ingreso per cápita del país, por lo que en las localidades de mayor pobreza la tasa de decesos es mucho más elevada.

En cuanto a la cobertura de enfermeras, mientras en México existen 2.5 enfermeras por cada mil habitantes, el promedio de enfermeras en países miembros de la OCDE es de 8.7.

La desigualdad en recursos humanos para la salud también se observa entre instituciones. Así por ejemplo, el SINAIS señala que mientras PEMEX tiene un promedio de tres médicos por cada mil derechohabientes, la SS, IMSS e ISSSTE tienen menos de dos médicos en promedio.

También existen marcadas diferencias en los servicios de salud públicos entre los estados del país. Cifras de la SS muestran que mientras el Distrito Federal cuenta con tres médicos y cinco enfermeras por cada mil habitantes, el Estado de México, Chiapas y Puebla cuentan en promedio con menos de un médico y una enfermera por cada mil habitantes.

Por otro lado, la posibilidad de enfermar se incrementa elocuentemente entre las personas que habitan en municipios marginados. Esta proporción es de 1.7 veces mayor en los hombres y de 1.5 en las mujeres. Ello representa un obstáculo evidente para el desarrollo humano de los habitantes de dichos municipios.

En consecuencia, gran parte de los servicios preventivos fundamentales siguen siendo inaccesibles para un amplio sector de la población, ya que los pacientes que habitan en áreas rurales frecuentemente se ven en la necesidad de trasladarse a las áreas urbanas más importantes con el fin de acceder a determinados servicios de salud, principalmente los que implican intervenciones quirúrgicas.

— *Deficiencias en la Infraestructura*

México se encuentra por debajo del promedio de la OCDE en lo que se refiere a infraestructura (física y equipamiento) para la prestación de servicios de salud. Mientras que en México se cuenta con 1.6 camas de hospital por cada mil habitantes y 3.9 tomógrafos por cada millón de habitantes, el promedio de los países que integran dicho organismo es de 4.9 camas y 7.1 tomógrafos.

Debido a la restringida o poca oferta de servicios de salud contra la creciente población que los demanda, los periodos de hospitalización se han ido acortando en México. La OCDE señala que en 2011 los días de hospitalización en el país en promedio fueron 3.9, contra 7.1 días en promedio por parte de los países miembros de dicha organización, lo cual pone de manifiesto la insuficiencia de las instalaciones físicas de las Unidades de Salud.

Si bien la inversión física para los servicios de salud ha experimentado un crecimiento constante en los últimos años (5.5% real de junio de 2011 a junio de 2012, de acuerdo con reportes del Sexto Informe de Gobierno), ésta sigue siendo escasa en relación con el déficit hospitalario, la situación demográfica y epidemiológica del país.

En 2011 fueron destinados 67 mil 562 millones de pesos para un total de 4 mil 095 obras programadas asociadas al sector salud. De acuerdo con el SINAIS, al final del año, 24.8% de las mismas (1 mil 012 obras) no fueron terminadas.

Pese a que las estadísticas epidemiológicas reportan que los índices de morbi-mortalidad más elevados corresponden a enfermedades crónicas de tipo cardiovascular y a la diabetes mellitus, en la administración 2007-2012 sólo se invirtió en la construcción de cinco unidades de especialidades de enfermedades crónicas.

De las unidades programadas para construirse en 2011, se concluyeron sin equipamiento y sin plantilla de personal siete, se construyeron sin plantilla y sin apoyo de los estados 11, y actualmente sólo se encuentran en construcción cinco unidades, y 79 en función sin inversión en infraestructura.

— *Desabasto de medicamentos*

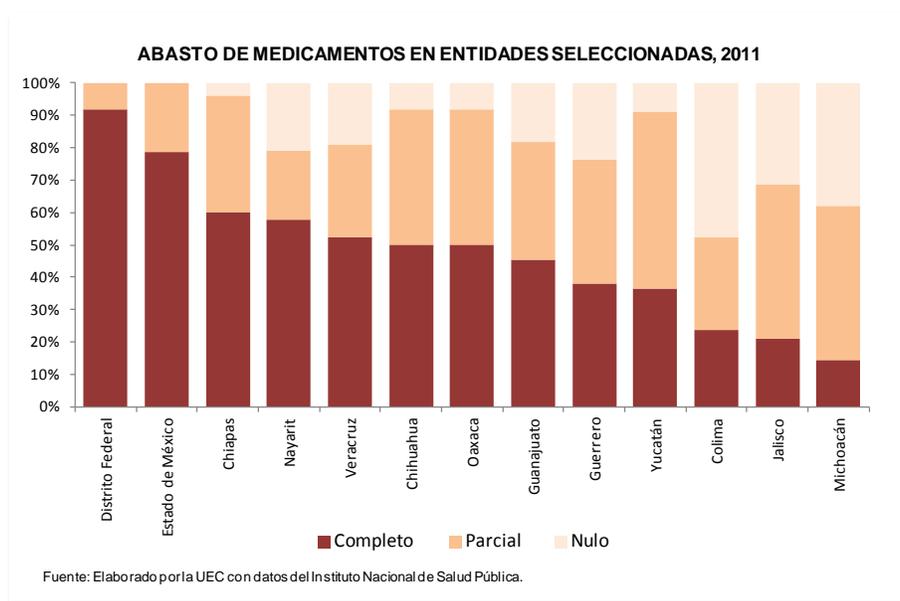
En la actualidad aún existen poblaciones en el país que carecen de acceso oportuno y suficiente a medicamentos en razón de diversos factores, como las crisis económicas, la desorganización, y la práctica recurrente de irregularidades asociadas a la corrupción en el sector salud.

Si bien en los últimos años el desabasto de medicamentos ha comenzado a disminuir, éste sigue siendo un problema pronunciado en las zonas rurales y en las regiones marginadas, teniendo un impacto sustancial contra el ingreso de las familias, ya que puede llegar a consumir más de la mitad de su ingreso mensual.

Las estimaciones más recientes de la OCDE señalan que México es el segundo país con mayor gasto en medicamentos en relación al gasto total en salud ya que, para este propósito, se invierte 27.1%, contra 15.9% que en promedio gasta el resto de los países miembros de dicha organización.

De igual forma, la OCDE enfatiza que México invierte 250 dólares per cápita en medicamentos, monto muy superior al de Chile, por ejemplo, cuyo modelo de salud preventivo le permite invertir únicamente 135 dólares per cápita, contrario a los Estados Unidos, cuyo modelo reactivo (igual que el de México) propicia un gasto de 997 dólares per cápita.

La Asociación Nacional de Farmacias de México (ANFM) refiere que el gasto elevado en medicamentos está asociado a la obsolescencia de la estructura de comercialización, ya que 60.0% de los consumidores compra medicamentos a un precio más elevado y no se toma como base el precio de salida de fábrica, ocasionando elevados márgenes de ganancia a los proveedores y acceso marginal de los mismos a nivel institucional.



El Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) reportó que, en 2011, el abasto de medicamentos en hospitales para enfermedades agudas y crónicas significó 46.7% de las recetas, infecciones respiratorias agudas (19.9%), diabetes mellitus (11.5%), hipertensión arterial sistémica (8.7%), infecciones gastrointestinales (3.4%), y otras enfermedades (3.2%). Asimismo, destacó que en los Centros de Salud (donde se atiende la mayor parte de la población rural), el 45.0% de las recetas no se surten de manera completa.

En lo que respecta a la distribución regional de surtimiento de recetas, el INSP señala que, durante 2011, en la mitad de las entidades del país la proporción de recetas surtidas completamente fue de apenas 46.0%; en siete entidades se reporta que el surtimiento nulo de recetas es casi de 20 por cada 100; y en 13 entidades el surtimiento parcial de recetas es en promedio de 34 recetas por cada 100.

Un problema adicional asociado es la preferente adquisición pública de medicamentos que ya tienen tiempo en el mercado, cuya eficacia actual es muy inferior a los medicamentos de nueva generación. Si bien los medicamentos de nueva generación superan en precio a los “tradicionales”, en el mediano plazo, la preferente adquisición y utilización de estos últimos en los servicios médicos públicos, eleva el costo final de los tratamientos, en comparación a la efectividad y tiempos más cortos de recuperación que se darían con la utilización de los medicamentos de nueva generación.

— *Seguro Popular: mayor cobertura pero sin soporte de infraestructura*

En 2002, sólo la mitad de la población estaba cubierta por el seguro de salud pública. Al cierre de 2012 el 89.0% de la población mexicana ya contaba con alguna forma de cobertura de salud.

El Programa del Seguro Popular ha contribuido significativamente a expandir dicha cobertura, principalmente en el sector más pobre de la población. Sin embargo, en México aun hay alrededor de ocho millones de habitantes sin acceso o con uno muy bajo a servicios de salud, debido a que viven en las zonas más marginadas del país.

De acuerdo con el Sexto Informe de Gobierno, en el periodo 2007-2012 se afiliaron al Seguro Popular 52.7 millones de personas, sin embargo, hay desigualdad en el gasto per cápita, que es de 3 mil 672 pesos por individuo, mientras en el IMSS es de 4 mil 821.

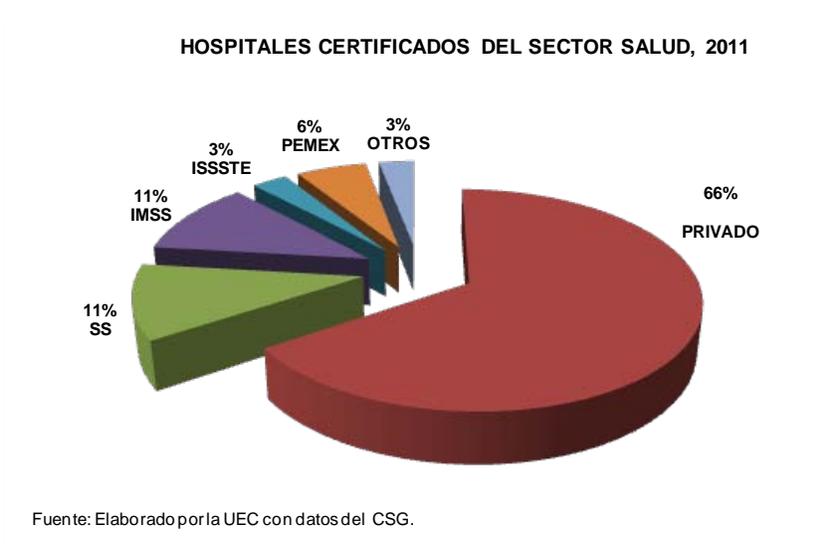
El acceso a la seguridad social del Seguro Popular es poco efectivo, ya que es habitual que no se cuente con medicamentos, médicos, especialistas, enfermeras, ni con el equipo médico necesario, toda vez que, en la actualidad, el Sistema Nacional de Salud sufre de insuficiencia en su estructura física y existe un número importante de instalaciones obsoletas y con escaso mantenimiento.

— *Mala calidad de los servicios de salud*

Los estándares de calidad de los servicios de salud en México son certificados a través de un proceso mediante el cual el Consejo de Salubridad General (CSG) reconoce a los establecimientos de atención médica que cumplen con los requisitos necesarios para brindar servicios de atención médica y seguridad a los pacientes.

Hasta 2011, la SS asegura que, de manera voluntaria, únicamente han cumplido con este requisito para ofertar servicios de calidad 134 hospitales, de los cuales, 78 (58.0%) están certificados con los estándares internacionales de la *Joint Comission International*, y el resto se han certificado con estándares nacionales.

De esos 134 hospitales certificados, 88 son privados (66.0%), únicamente 15 hospitales son de la SS (11.0%), 15 del IMSS (11.0%), ocho de PEMEX (6%), cuatro del ISSSTE (3.0%) y del Instituto de Salud del Estado de México, DIF, SEMAR y Hospital Universitario de la Universidad Autónoma de Nuevo León, suman cuatro (3.0%).



El IMSS cuenta con 1,500 unidades de medicina familiar, 228 hospitales de segundo y tercer nivel, y 25 unidades médicas de alta especialidad; el ISSSTE con 1 mil 182 unidades de salud; y la SS con 10 institutos, seis hospitales federales, y cinco hospitales regionales de alta especialidad.

De este total, sólo 1.1% (34 unidades de salud) cuenta con certificación del CSG de que cumplen con estándares de seguridad de los pacientes, calidad de la atención médica, seguridad hospitalaria, cumplimiento de la normatividad vigente, así como cumplimiento de las políticas nacionales prioritarias en salud.

La SS asegura que el CSG ejerce un estricto control en materia de calidad y seguridad de la atención médica, sin embargo, los datos precisan que éste sólo se ha preocupado por asegurar que los hospitales privados se certifiquen, dejando de lado los hospitales públicos, donde se atiende al 90% de la población mexicana.

El reflejo de esta falta de obligatoriedad para cumplir con los requisitos de calidad en los servicios de salud, también se ve reflejado en el desempeño de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED), que atiende un promedio de 17 mil casos anuales.

Este organismo reporta que en 2011 concluyó 3 mil 119 quejas, de las cuales, 2 mil 691 fueron del sector público, 417 del sector privado, y 11 de la asistencia privada. Respecto del Sector Público, los principales motivos fueron mala praxis quirúrgica (853), mala praxis médica (657), y diagnóstico erróneo (650).

ARBITRAJE MÉDICO, MOTIVO DE QUEJAS CONCLUIDAS 2011	
Total	2,691
Accidentes e incidentes	45
Atención de parto y puerperio inmediato	50
Auxiliares de diagnóstico y tratamiento	9
Deficiencias administrativas	151
Diagnóstico	650
Recibir explicación	5
Relación médico-paciente	268
Tratamiento médico	657
Tratamiento quirúrgico	853
Usuario solicita intervención CONAMED	3

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

Las cifras mínimas de Hospitales Públicos que responden a los requisitos de los estándares de calidad, al igual que las cifras de las quejas y casos resueltos en la CONAMED, reflejan ineficiencias en la labor que desarrolla la SS a través del CSG, respecto de su responsabilidad de asegurar que el sector público de la salud cuente con una infraestructura mínima acorde a las necesidades de la población.

Asimismo, se observa un abasto insuficiente de medicamentos y recursos humanos para la prestación de servicios, así como dificultad en el acceso y cobertura a todos los servicios de salud de manera equitativa. El incumplimiento de estos requisitos contribuye a la baja calidad en los servicios y al evidente rezago en salud que caracteriza al país.

4.2 Datos Básicos de la Fiscalización en el Sector Salud

— Auditorías Practicadas

En la revisión de la Cuenta Pública 2011 la ASF realizó 20 auditorías al Sector Salud, igual número que en la revisión 2010; sin embargo, el número de entes auditados pasó de nueve en 2010 a diez en 2011. Las revisiones efectuadas a este sector representaron 20.2% del total practicado a entes vinculados con funciones de Desarrollo Social.

De las auditorías al Sector Salud siete revisiones tuvieron enfoque de desempeño, nueve para revisar la gestión financiera y cuatro auditorías a las inversiones físicas. Cabe destacar el aumento en las auditorías de desempeño, las cuales pasaron de dos en la fiscalización de la Cuenta Pública 2010, a siete en la de 2011.

La Secretaría de Salud fue la entidad más auditada del sector, con ocho revisiones (40.0% del total), dos revisiones más que en 2010; seguida de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, con tres auditorías (15.0% del total), tres revisiones menos que en 2010; y el Hospital General de México, con dos revisiones (10.0% del total), una revisión más que en 2010.

Por su parte, al Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA; al Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia; a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios; al Hospital General “Dr. Manuel Gea González”; al Instituto Nacional de Cancerología; al Instituto Nacional de Medicina Genómica; y a los Laboratorios Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V, se les practicó una revisión únicamente, representando en su conjunto 35.0% del total del sector.

— Observaciones-Acciones Promovidas

Derivado de la fiscalización superior al Sector Salud, la ASF determinó 241 observaciones (contra 233 emitidas en 2010), que a su vez dieron lugar a 461 acciones promovidas, de las cuales 88.1% fue de carácter preventivo (193 recomendaciones y 213 recomendaciones al desempeño) y 11.9% correctivo (27 solicitudes de aclaración y 28 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria).

En promedio, en el Sector Salud se emitieron 12 observaciones y 23 acciones por auditoría practicada. La Secretaría de Salud fue el ente con mayor número de observaciones (96), concentrando 39.8% del total del sector, seguida de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, con 43 observaciones (17.8% del total), e Instituto Nacional de Cancerología, con 22 observaciones (9.1% del total).

— *Recuperaciones Determinadas*

La ASF reporta que, derivado de la fiscalización superior en el Sector Salud, se determinaron recuperaciones por 219.9 millones de pesos, de los cuales no se ha podido recuperar ninguna cantidad, por lo que en su totalidad se califican como recuperaciones probables o que están sujetas a las aclaraciones por parte de los entes auditados.

Cabe comentar que del monto de recuperaciones determinadas, el 75.0% deriva de la fiscalización de la construcción y equipamiento de la torre de hospitalización del Instituto Nacional de Cancerología, 12.8% corresponde al Hospital General de México, 10.3% a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y 1.9% al Instituto Nacional de Medicina Genómica.

— *Dictámenes de Auditoría*

De las 20 revisiones correspondientes al sector, quince obtuvieron opinión con salvedad (75.0% del total); a cuatro auditorías se les emitió dictamen negativo (20.0% del total) y una obtuvo dictamen con opinión limpia (5.0% del total).

De los cuatro dictámenes negativos, uno corresponde a la Secretaría de Salud, derivado de la fiscalización sobre los recursos del FASSA transferidos a las entidades federativas; uno al Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA, derivado de la revisión al Programa de Prevención y Atención de VIH/SIDA y Otras ITS; uno al Hospital General de México, derivado de la fiscalización realizada a la construcción de la Torre Médica A y las unidades 501, 503, y al Programa Anual de Adquisiciones y Trabajos de Mantenimiento; y uno al Instituto Nacional de Cancerología (INCAN), derivado de la fiscalización sobre la construcción y equipamiento de la torre de hospitalización del INCAN.

4.3 *Evaluación y Resultados Relevantes de la Fiscalización en el Sector Salud*

4.3.1 *Enfoque de la Fiscalización Superior*

Las auditorías al sector salud se alinearon a la verificación del avance en el cumplimiento de estrategias planteadas principalmente en el eje *Igualdad de Oportunidades* del PND 2007-2012, las cuales están orientadas al mejoramiento de las condiciones de salud, al aumento de la calidad y calidez de la asistencia, la expansión de la cobertura, la consolidación de un sistema de salud universal, así como al fortalecimiento de la investigación médica.

En ese orden de ideas, las revisiones a este sector estuvieron orientadas principalmente a evaluar el desempeño y la gestión financiera de los entes que lo conforman, brindando prioridad a la fiscalización del manejo del gasto ejercido para verificar que el uso de los recursos

destinados a la implementación de los programas de salud se realizó de conformidad con la normativa aplicable.

De esa manera, fue evaluado el desempeño del Sistema Integral de Calidad en Salud; del Sistema de Prevención y Control de Enfermedades del Primer Nivel de Atención; y del Seguro Popular. Destaca también la práctica de una evaluación horizontal al trabajo de los Institutos Nacionales de Salud (INS) mediante auditorías de desempeño en cuatro vertientes: atención médica, investigación y desarrollo, infraestructura y equipamiento, y formación de recursos humanos.

Por otra parte, se revisó la gestión financiera del presupuesto asignado y ejercido en el fideicomiso del sistema de protección social en salud, el programa del seguro médico para una nueva generación, y la adquisición de vacunas contra el neumococo, rotavirus, e influenza estacional, con el propósito de verificar que los recursos se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y de acuerdo a las disposiciones legales.

En igual sentido fueron verificados los recursos ejercidos en el Programa de Prevención y Atención del VIH/SIDA y otras infecciones de transmisión sexual (ITS), los derechos por autorizaciones en materia sanitaria, y lo concerniente a bienes inmuebles, equipo médico y laboratorios del Hospital General de México.

Respecto de las revisiones de inversiones físicas, se verificó que los trabajos de construcción, de equipamiento, y proyectos realizados en el Hospital General de México, en el Hospital General “Dr. Manuel Gea González”, en el Instituto Nacional de Cancerología, y en el Instituto Nacional de Medicina Genómica, se llevaron a cabo conforme a la legislación aplicable. Esta última entidad continuó siendo auditada con resultados que siguen dando lugar a irregularidades las cuales, a su vez, derivaron en la promoción de acciones preventivas en lo fundamental.

Los rubros auditados constituyen elementos importantes que permiten ampliar la perspectiva sobre la operación y problemática a resolver en el sector salud, con el fin de mejorar el desempeño de los entes que lo integran; sin embargo, se requieren estrategias integrales para impulsar medidas que incidan en la salud familiar, con la educación en salud como elemento fundamental para la prevención de las enfermedades, principalmente las crónico-degenerativas.

Es de destacarse que, aunque la fiscalización al sector mostró un sesgo importante a las revisiones de regularidad (13 auditorías de regularidad vs. 7 de desempeño), este fue menos pronunciado que en la pasada revisión (18 vs. 2). De tal forma que se puede concluir que, en ocasión de la revisión de la Cuenta Pública 2011, la ASF mostró una mayor preocupación por realizar evaluaciones de cumplimiento de metas y programas del sector salud.

4.3.2 Resultados de Auditorías Relevantes

— SS. Sistema Integral de Calidad en Salud

A través de una auditoría de desempeño, la ASF constató que la Secretaría de Salud (SS) careció de indicadores, metas e información para evaluar el cumplimiento del objetivo general del Sistema Integral de Calidad en Salud de “coordinar, integrar, apoyar, promover y difundir avances en materia de calidad situando la calidad como una prioridad en la agenda permanente del Sistema Nacional de Salud”, así como del objetivo específico de “mejorar la calidad técnica y la seguridad del paciente en la atención a la salud mediante la estandarización de cuidados de enfermería”.

Por otro lado, la SS no constató que se mantuvieran las condiciones de infraestructura y equipamiento, de trato digno a los pacientes y de atención médica efectiva de las 9,945 unidades médicas que en ese año contaban con su dictamen de acreditación, ni aplicó el procedimiento para la reacreditación de unidades en las que venció la vigencia de su dictamen.

— SS. Prevención y Control de Enfermedades del Primer Nivel de Atención

De acuerdo con los hallazgos de la ASF en esta auditoría de desempeño, en tres de las siete entidades federativas en donde se encuentran los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) aumentó la incidencia de mortalidad infantil: en 84.2% en Durango; en 40.3% en Guerrero; y en 12.7% en Nayarit; en el periodo 2007-2011, la cobertura de vacunación disminuyó en promedio anual en 0.4% y el número de casos de enfermedades prevenibles por vacunación en 2011 incrementó en 37.1% respecto de 2010.

Asimismo, se realizaron 319 mil 515 mastografías en el mismo número de mujeres que, en comparación con las 7.7 millones de mujeres de 50 a 69 años de edad que había en el país, representaron una cobertura de detección de cáncer de mama de sólo 4.2%, resultado inferior en 74.1% a la meta de 16.2%, lo cual significó que 95.8% de las mujeres en riesgo de tener este padecimiento, no recibió el servicio médico de detección.

— SS. Vacuna Contra la Influenza Estacional

A través de esta auditoría financiera y de cumplimiento, la ASF determinó que el Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades (CENAPRECE) no previó los recursos en el presupuesto de 2009, 2010 y 2011 para afrontar los compromisos relacionados con la adquisición de la vacuna contra la influenza estacional, no obstante que éste era uno de los requisitos para que la SHCP autorizara la formalización del contrato con carácter plurianual.

Por su parte, la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) pagó las 10 millones 600 mil vacunas por 510.8 millones de pesos con recursos del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC) sin que esta enfermedad se incluya en el Catálogo de

Intervenciones Cubiertas por el FPGC y el CENAPRECE no implementó controles para garantizar el seguimiento de su aplicación.

— *SS. Auditoría Horizontal a los Institutos Nacionales de Salud (INS). Cuatro Auditorías de Desempeño*

Atención Médica. De los 10 institutos nacionales de salud fiscalizados, uno no se ajustó a la meta de registrar el 74.6% de ocupación hospitalaria; 10 no cumplieron con la meta sectorial de operar con un sistema de referencia y contrarreferencia; dos reportaron una tasa mayor de defunciones por cada cien egresos hospitalarios; cinco presentaron una tasa superior de incidencia de infecciones nosocomiales; dos no se ajustaron al estándar sectorial de días de estancia hospitalaria; cinco institutos no se ajustaron al estándar sectorial de 3.0 consultas de especialidad por hora médico; y seis registraron un promedio menor de 12.0 consultas por consultorio. Asimismo, la información reportada en la Cuenta Pública no permite evaluar el cumplimiento del objetivo del programa presupuestario E023.

Investigación y Desarrollo. Ninguno de los 12 INS fiscalizados contó con indicadores, metas e información para medir el cumplimiento del objetivo del programa presupuestario E022 “Investigación y desarrollo tecnológico en salud”, de contribuir a mejorar la salud de la población mediante la generación del conocimiento científico relacionado, y cinco no alcanzaron la meta de lograr que el 54.7% de los artículos científicos fueran publicados en revistas indexadas de alto impacto, y operaron sin un comité interno encargado de vigilar los recursos destinados a la investigación.

Asimismo, la MIR del programa presupuestario E022 “Investigación y desarrollo tecnológico en salud” no es clara, ni permite verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz, y los indicadores presentan deficiencias en su estructura; y la información reportada en la Cuenta Pública no permite evaluar el cumplimiento del objetivo del programa.

Infraestructura y Equipamiento. De los 12 institutos fiscalizados, ninguno contó con indicadores ni metas para medir el cumplimiento del objetivo de fortalecer la infraestructura y el equipamiento de las unidades de alta especialidad, y solamente cuatro (33.3%) contaron con la certificación del Consejo de Salubridad General.

De igual manera se constató que, de los 10 institutos que brindan asistencia médica de alta especialidad, cuatro se encontraron por debajo del estándar sectorial de contar con 1.0 consultorios por cada mil habitantes sin seguridad social; y la MIR del programa presupuestario E020 “Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud” no es clara y no permite verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz.

Formación de los Recursos Humanos. Ninguno de los INS auditados contó con indicadores, metas, ni información para medir el cumplimiento del objetivo de contribuir a mejorar la salud de la población mediante la formación de especialistas médicos orientados al perfil epidemiológico.

De igual manera, se detectó que la MIR del programa presupuestario E010 no se ajustó a la metodología del marco lógico, ya que no es clara, e impidió medir el impacto del programa, respecto de lo establecido en la planeación nacional y sectorial; y la información reportada en la Cuenta Pública no permite evaluar el cumplimiento del objetivo del programa.

— *CNSIA. Adquisición de Vacunas.*

Mediante una auditoría financiera y de cumplimiento, se constató que el proceso de adjudicación mediante el cual el *Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (CNSIA)* adquirió la vacuna contra rotavirus pentavalente a la empresa Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V. (BIRMEX), misma que no garantizó las mejores condiciones disponibles para el Estado, ya que no demostró que el esquema de la vacuna contra rotavirus monovalente que se venía utilizando en 2010 es intercambiable con la vacuna pentavalente.

Además, no demostró que el proveedor BIRMEX cumplió con los compromisos que le sirvieron como argumentos para justificar su contratación, ya que garantizaba que el cambio de esquema de la vacuna contra rotavirus se incorporaría sin afectar el Programa de Vacunación Universal y a la población objetivo; y no demostró contar con un procedimiento en el Manual de Vacunación para el tratamiento de 14,968 dosis de las vacunas antineumocócica, contra rotavirus monovalente y pentavalente por 1.8 millones de pesos reportadas como desperdicios.

— *CNPSS. Seguro Popular.*

La revisión de desempeño a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) arrojó que 8.2 millones de personas permanecían sin acceso a los servicios de salud; el cotejo del padrón realizado por el CSG no consideró los padrones de esquemas públicos y sociales de atención médica; el índice de colisión fue de 12.4%, ya que 5.8 millones de beneficiarios de la protección social en salud se encontraban registrados también en los padrones de otras instituciones de seguridad social.

En la auditoría se determinó que no se realizaron las evaluaciones financiera, gerencial y de impacto, y no se diseñaron indicadores ni metas para verificar el cumplimiento del objetivo de garantizar el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud.

— *CNPSS. Seguro Médico para una Nueva Generación*

Se practicó una auditoría financiera y de cumplimiento, a través de la cual se constató que las Reglas de Operación del Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG) no garantizaron que los recursos públicos transferidos a las entidades federativas se aplicaron con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia, ya que existen recursos que se encuentran pendientes de aplicar por 1 mil 191.4 millones de pesos a nivel nacional; se transfirieron 190.5 millones de pesos al Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas", lo que ocasionó que no se realizara la totalidad de las transferencias por concepto de apoyos otorgados a las entidades federativas correspondientes al último trimestre del año revisado por un importe de 89.1 millones de pesos.

Asimismo, se efectuaron pagos por 5.4 millones de pesos por concepto de intervenciones médicas realizadas en los ejercicios 2009 y 2010, los cuales no están contemplados en las reglas de operación; y la contratación de los servicios integrales prestados por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos presentó opacidad en su formalización, ya que no comprobó que recibió los trabajos contratados por 22.8 millones de pesos.

— *CNPSS. Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud*

La ASF practicó una auditoría financiera y de cumplimiento, por medio de la cual constató que, al 31 de diciembre de 2011, el fideicomiso presentó un saldo disponible de 31 mil 692.4 millones de pesos, de los cuales se identificó que 12 mil 238.6 millones de pesos se encuentran asignados para aplicarse en proyectos de infraestructura y atención médica autorizados por el Comité Técnico desde el ejercicio 2006 a 2011, y no han sido utilizados por las entidades federativas y unidades médicas, y se determinó que los 19 mil 453.9 millones de pesos restantes no se encuentran asignados a un destino específico.

De igual manera, se determinó que la CNPSS carece de indicadores para evaluar el cumplimiento del fideicomiso respecto a la protección de enfermedades catastróficas, atención de necesidades de infraestructura, demanda imprevistas de servicios y pago de prestación de servicios interestatales; y las Reglas de Operación del Fideicomiso no contemplan plazos para la aplicación de los recursos y para que las entidades federativas entreguen la documentación comprobatoria de la aplicación de los recursos que les fueron ministrados por la CNPSS.

— *INMEGEN. Proyecto Creación del Instituto Nacional de Medicina Genómica*

Dentro de las auditorías de inversiones físicas, la ASF llevó a cabo una al *Instituto Nacional de Medicina Genómica (INMEGEN)*, de la que observó que la SS, por conducto de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP), no coordinó adecuadamente las etapas de planeación, programación y presupuestación del gasto público, en virtud de que se efectuaron 21 adecuaciones al presupuesto del INMEGEN. Por otro lado, se efectuaron pagos en

junio de 2011 por un monto de 4.1 millones de pesos, los cuales presentaron vicios ocultos; el sótano número 2 continúa con problemas de encharcamiento, sin que a la fecha (octubre de 2012) se haya dado una solución definitiva a este problema.

Además, se determinaron deducciones por obra mal ejecutada por montos de 83 mil 333.4 millones de pesos y 62 mil 646.3 millones de pesos, debido a reparaciones en la estructura metálica realizadas por la empresa Fonatur Constructora, S.A. de C.V., a la obra en general no se le ha dado mantenimiento por el abandono en que se ha tenido durante dos años; y se detectaron trabajos de mala calidad en su ejecución, los cuales sólo se han corregido parcialmente o no se han corregido.

5. Análisis de la Fiscalización en el Sector Desarrollo Social

5.1 Temas Relevantes para el Análisis de la Fiscalización en el Sector

— Incremento del gasto social

Con el propósito avanzar en el logro de las metas y objetivos planteados por el Ejecutivo Federal, la asignación de recursos a este sector ha mantenido un crecimiento constante durante los últimos años. Dentro del gasto en funciones de Desarrollo Social, el que corresponde exclusivamente al sector Desarrollo Social experimentó un incremento de 151.5% en términos reales entre 2000 y 2011, pasando de 66 mil 793.9 millones de pesos a 310 mil 126.7 millones en ese periodo, lo cual representó una tasa media anual de crecimiento de 9.7% real.

PRESUPUESTO EJERCIDO EN FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL, 2000-2011 (Millones de pesos)								
Concepto	2000	2007	2008	2009	2010	2011	Var. % real 11/00	Var. % real 11/07
TOTAL FUNCIONES DESARROLLO SOCIAL	519,239.9	1,135,628.7	1,216,480.8	1,333,971.2	1,476,862.2	1,636,605.9	70.8%	18.7%
Educación	207,006.4	392,852.6	432,446.1	465,684.6	496,782.8	539,177.3	41.1%	13.1%
Salud	122,041.6	276,650.1	293,798.5	333,826.6	356,223.6	400,369.7	77.7%	19.2%
Seguridad Social	123,398.0	244,364.7	260,921.7	294,116.5	337,612.8	386,932.2	69.9%	30.4%
Desarrollo Social	66,793.9	221,761.3	229,314.5	240,343.5	286,243.0	310,126.7	151.5%	15.2%
Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional	53,278.5	161,577.9	151,229.8	156,094.1	168,747.0	202,755.2	106.2%	3.4%
Agua Potable y Alcantarillado	-	22,865.2	17,310.7	22,424.9	44,601.0	28,241.4	-	1.7%
Asistencia Social	10,823.2	37,318.2	60,774.0	61,824.5	72,895.0	79,130.1	296.1%	74.7%
Laboral	2,692.2	-	-	-	-	-	-	-
Gasto Desarrollo Social como % Funciones Desarrollo Social	12.9%	19.5%	18.9%	18.0%	19.4%	18.9%	-	-
Gasto Desarrollo Social como % PIB	1.2%	2.0%	1.9%	2.0%	2.2%	2.2%	-	-

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la Cuenta Pública 2000-2011; SHCP.

Como proporción del PIB, el gasto del sector desarrollo social pasó de representar 1.2% en 2000 a 2.2% en 2011, con lo cual representó el 18.9% del gasto total de las funciones de Desarrollo Social. Esta situación generó que las erogaciones del sector con respecto al total del gasto programable del Ejecutivo Federal, pasaran del 7.7% en 2000 a 10.7% en 2011.

Comparado con 2010, el gasto ejercido en el sector desarrollo social presentó un incremento de 2.8% en términos reales en 2011. En su interior, la distribución de los recursos asignados a este sector fue la siguiente: Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional, 65.4%; Asistencia Social, 25.5%; y Agua Potable y Alcantarillado 9.1%.

En el periodo 2007-2011, el gasto del sector desarrollo social se incrementó 15.2% en términos reales, destacando en su interior, el incremento en 74.7% real en asistencia social, mientras que en urbanización, vivienda y desarrollo regional; y agua potable y alcantarillado, el incremento fue de 3.4% y 1.7%, respectivamente.

Durante los primeros cinco años de la administración pasada (**2007**), el crecimiento acumulado de los recursos asignados a la SEDESOL fue de 64.0% en términos reales, lo que denota el fuerte impulso que se brindó a esta dependencia.

Cabe señalar que tres renglones de gasto absorben poco más del 60.0% de los recursos de la SEDESOL: el Programa Oportunidades (42.5% del total del gasto en 2011); la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP; 16.3%); y el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (2.4%).

GASTO EJERCIDO POR LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL								
(Millones de pesos)								
Concepto	2000	2007	2008	2009	2010	2011	Var. % real 11/00	Var. % real 11/07
Secretaría de Desarrollo Social	13,332.2	39,543.7	54,126.5	64,000.6	70,461.8	78,706.6	219.8%	64.0%
<i>Rubros más importantes del Gasto:</i>								
Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	7,701.4	14,872.3	18,059.0	22,151.7	32,013.1	33,443.6	135.3%	85.2%
Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios	-	6,055.0	9,372.7	12,542.8	12,511.7	12,816.7	-	74.4%
Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares	-	2,188.0	2,196.6	2,363.8	2,568.9	1,931.9	-	-27.3%

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la Cuenta Pública 2000-2011, SHCP.

— *Prioridad del gasto en superación de la pobreza*

Entre 2007 y 2011 el gasto para combatir la pobreza y la desigualdad acumuló un monto de 1.2 billones de pesos, una cantidad prácticamente equivalente a la recaudación tributaria de 2011.

En 2011, los recursos ejercidos para el conjunto de programas y acciones para superar la pobreza ascendieron a 281 mil 249.8 millones de pesos, lo cual es equivalente al 2.0% del PIB y 9.7% del gasto programable, y significa que de cada peso gastado por el Gobierno Federal en programas, diez centavos se orientaron a disminuir los índices de pobreza. No obstante, este monto representa un decremento real de 1.9% con relación a 2010 y de 4.7% respecto a lo programado.

La distribución de estos recursos por vertiente en 2011 fue la siguiente: 50.4% al desarrollo de capacidades básicas; 36.3% a desarrollo regional; y 13.3% al desarrollo y la atención de grupos sociales vulnerables.

Por ejecutor de gasto, 79.1% de los recursos aprobados corresponden a la Federación, 16.5% a los gobiernos municipales, y 4.5% a los estatales. Es de destacarse la importancia que en el periodo 2000-2011 ha ido ganando la instancia municipal, por sobre la estatal, cuya relación pasó de 1.4 veces en 2000 a 3.7 veces más en 2011, situación asociada en buena medida a los crecientes recursos que la Federación ha transferido a ese orden de gobierno a través de los ramos generales del Presupuesto de Egresos de la Federación.

GASTO FEDERAL EJERCIDO PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA				
(Millones de Pesos)				
Año	Total	Federal	Estatal	Municipal
2000	61,122.6	35,359.9	10,809.1	14,953.6
2001	69,293.3	38,755.1	12,612.4	17,925.8
2002	85,633.9	50,627.2	14,523.4	20,483.3
2003	92,176.7	55,421.7	14,496.7	22,258.3
2004	109,343.9	71,275.8	14,634.9	23,433.2
2005	123,946.7	81,917.9	15,478.6	26,550.2
2006	141,377.7	96,111.0	16,876.7	28,390.0
2007	159,174.3	118,792.6	8,600.4	31,781.3
2008	203,343.5	154,845.0	10,329.1	38,169.4
2009	236,209.0	185,705.2	10,756.1	39,747.7
2010	271,699.8	219,288.9	11,162.3	41,248.6
2011	281,249.8	222,413.4	12,530.7	46,305.7

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de la República, 2012.

No obstante, ambas instancias han disminuido su proporción frente a la participación del gasto de orden Federal, por lo que este se erigió como la principal instancia en combatir y coordinar los esfuerzos contra la pobreza en el país.

Del total de gasto en combate a la pobreza, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades concentró 41.6%; los programas de salud, 38.5%; los programas alimentarios 10.7%; y los programas educativos el 9.2% del total.

— *Indicadores comparados de pobreza y bienestar*

Los datos de organismos nacionales e internacionales revelan resultados desalentadores de la política social, reflejados en el incremento de las condiciones de pobreza, altos índices de desempleo, bajo nivel de ingresos de la población ocupada, elevado número de viviendas con condiciones inadecuadas, insuficiente equipamiento urbano, deterioro en la calidad de la educación, y manifiestas deficiencias en materia de salud y alimentación.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en Latinoamérica se concentran los países con los más altos niveles de desigualdad en el mundo, destacando el caso de México, cuya situación es crítica ya que sus niveles de desigualdad son mayores al promedio latinoamericano, constituyéndose como uno de los principales obstáculos para el desarrollo de su población.

En América Latina, países como Uruguay, Costa Rica, Venezuela, Argentina, El Salvador y Perú (cuyo tamaño de la economía es más reducido que el de México) tienen una distribución de los ingresos más equitativa que en México.

Un dato interesante a comentar es que la clase media del país tiene un ingreso más cercano al de los trabajadores de la base que al de los de la cima. Las últimas cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) indican que 44% de los trabajadores en el país percibe ingresos por debajo de dos salarios mínimos mensuales, mientras que sólo 4.0 millones de trabajadores, que representan 26% de los empleos formales en el país, reciben más de cinco salarios mínimos.

Por su parte, la OCDE señala que el 21.0% de la población nacional vive con menos de la mitad del ingreso medio de los hogares, lo que contrasta con el promedio de países miembros de la organización, cuyo porcentaje de la población que vive con menos de la mitad del ingreso medio de los hogares es del 11.1%.

De igual manera, la OCDE constata la fuerte desigualdad social del país al ubicar a México en el segundo lugar dentro del grupo de países miembros con las desigualdades más grandes, después de Chile.

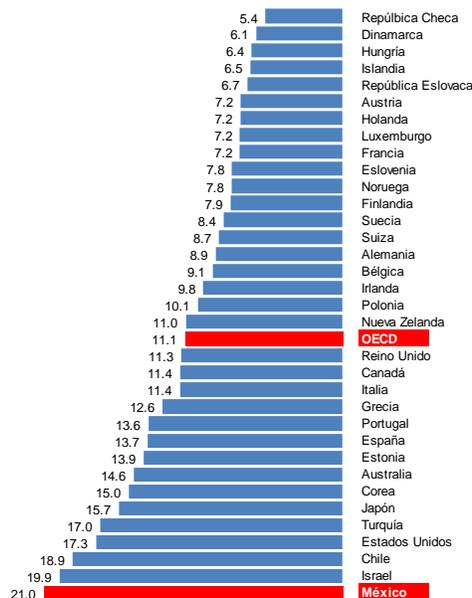
Si bien la tendencia ha sido descendente en la última década, las estadísticas más recientes muestran que el 10.0% más pobre de la población en México percibe alrededor de 1.3% del ingreso total disponible, mientras que el 10.0% más rico recibe el 36%, lo cual representa una brecha cuatro veces mayor a la existente a mediados de la década de los ochenta.

Los altos niveles de desigualdad social del país también son perceptibles en la profunda discrepancia entre los ingresos de un segmento y otro de la población. Mientras que el segmento más pobre apenas tiene un ingreso per cápita de 362 pesos mensuales, el de los segmentos más ricos es de 11 mil 600 pesos, lo que equivale a un ingreso familiar de mil 800 pesos en el primer caso, contra 50 mil pesos mensuales en el segundo.

— Desigualdad regional

A pesar de los esfuerzos institucionales por aumentar los montos y la asignación global del gasto público al sector rural (el gasto público en programas dirigidos al sector rural ha aumentado 240.0% en la última década), las desigualdades territoriales continúan y se acrecientan. De acuerdo con el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C. (CEIDAS), casi 60.0% de los mexicanos que viven en pobreza extrema, se encuentra en localidades rurales.

PORCENTAJE DE PERSONAS QUE VIVEN CON MENOS DEL 50% DEL INGRESO MEDIO DE LOS HOGARES A FINALES DE LOS AÑOS 2000's



Fuente OCDE, 2011.

Además, las políticas públicas sectoriales regularmente no son neutras ante la desigualdad territorial, lo cual resulta en que una misma política contribuya al desarrollo de un territorio, pero sin tener impacto en otro.

Así, mientras que el PIB per cápita promedio de los diez municipios más ricos del país es de 32 mil 719 dólares, el de los municipios más pobres es de sólo 603 dólares, es decir, que el PIB per cápita promedio de los municipios ricos es 50 veces superior al de los municipios pobres.

Otro de los factores que incide en las tasas de pobreza y desigualdad entre una región y otra es el tamaño de las localidades. De acuerdo con el Banco Mundial, estas tasas se duplican en localidades semiurbanas de entre 2 mil 500 a 15 mil habitantes, y se vuelven a duplicar cuando se observan localidades rurales de menos de 2 mil 500 habitantes.

— *Expansión de la Pobreza*

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH),¹⁰ 42.0% de quienes tienen 18 años o más en el país, es pobre; 53.8% de niñas, niños y adolescentes mexicanos vive en condiciones de pobreza, y 22.0% de los adultos mayores no tiene acceso a la alimentación.

En el Sexto Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal, se señala que la población que vive en condiciones de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial,¹¹ aumentó significativamente. El Informe detalla que en 2006 había 2.9 millones de hogares en condiciones de pobreza alimentaria y 14.7 millones de personas en estas condiciones, pero en 2010 la cifra se incrementó significativamente al llegar a 4.3 millones de hogares y 21.2 millones de personas en esas circunstancias.

En lo que se refiere a pobreza patrimonial, la cantidad de hogares en esta situación pasó de 9.6 millones de hogares en 2006 a 12.7 millones en 2010, y de 45.5 millones de personas en 2006 a 57.7 millones en 2010.

Por último, la pobreza de capacidades creció de 4.4 millones de hogares y 22.1 millones de personas en 2006, a 6.2 millones de hogares y 30.3 millones de personas en esta condición en 2010. El alto nivel de pobreza absoluta se refleja también en otros indicadores relativos a las

¹⁰ La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) tiene sus antecedentes en varias encuestas realizadas por diferentes dependencias públicas, pero es a partir de 1984 que se integra como tal y es levantada formalmente por el INEGI. A partir de 1992 se realiza con una periodicidad bienal con excepción de 2005, ya que fue un levantamiento extraordinario. La encuesta más reciente corresponde a 2010.

¹¹ La pobreza alimentaria se define como la incapacidad para obtener una canasta básica, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para su compra; la pobreza patrimonial se define como la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos en salud, vestido, vivienda, transporte y educación; y la pobreza de capacidades se define como la insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica y efectuar gastos en salud y educación.

condiciones de vida; por ejemplo, la mortalidad infantil, que en el país es tres veces superior al promedio de la OCDE, y la tasa de analfabetismo, que supera a la media del conjunto de países que conforman dicha organización.

Por otra parte, el PNUD establece que entre 2005 y 2011 la proporción de la población sin posibilidad de comprar la canasta básica aumentó en 16.0%, y anticipó que al término de 2012 habría 60 millones de mexicanos de pobreza por ingreso, es decir, 15 millones más de pobres que al inicio de la administración 2006-2012.

Por su parte, en su Informe sobre el Panorama Social de América Latina, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señala que en el periodo 2008-2011, Honduras y México fueron los únicos países que aumentaron significativamente sus tasas de pobreza y de indigencia: 1.7% y 1.0% en el primer país y de 1.5% y 2.1% en el segundo.

La organización enfatiza que en la mayoría de los países de América Latina el gasto fiscal se concentró principalmente en los sectores sociales, excepto en Brasil, El Salvador, Paraguay y México, donde se priorizó la expansión del gasto a otros sectores.

Los datos más recientes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), corroboran, al igual que en años anteriores, que las políticas sociales de corte asistencialista no han generado los resultados esperados por las autoridades gubernamentales.

De acuerdo con el Consejo, en el periodo 2008-2010, la pobreza extrema se mantuvo en términos prácticamente iguales, al promediar cerca de 11.7 millones de personas, aunque en relación con la población total del país, disminuyó en términos reales de 10.6% a 10.4%, un descenso en todo caso marginal como efecto del crecimiento poblacional. Por su parte, la población en pobreza moderada en igual lapso, pasó de 37.2 millones a 40.3 millones de mexicanos.

En consecuencia, la población en situación de pobreza ascendió a 46.2% en 2010, lo que representa 52 millones de personas. En comparación con 2008, ésta aumentó en 3.2 millones de personas.

En el Informe 2012 del CONEVAL se identifican diversos indicadores que dan cuenta del aumento de la pobreza en el país. El Consejo menciona que el poder adquisitivo de los ingresos laborales de las familias mexicanas se vio afectado por al menos dos eventos económicos: a) el incremento en los precios de los alimentos y b) la crisis financiera que afectó negativamente el mercado laboral del país.

La falta de crecimiento económico en el largo plazo ha influido también en el desempeño de los salarios, empleos e ingresos. Tal reducción del poder adquisitivo del ingreso tiene repercusiones importantes sobre el desarrollo social de la población y en especial, sobre la pobreza.

El CONEVAL observó que el incremento del número de personas en situación de pobreza estuvo relacionado con el crecimiento de la población que carece de acceso a la alimentación, la cual aumentó en 4.2 millones entre 2008 y 2010, así como con la reducción del ingreso real de los hogares, especialmente en las áreas urbanas. Lo anterior se ve reflejado en la ampliación en el número de personas con ingresos menores, tanto a la línea de bienestar como a la línea de bienestar mínimo (4.8 millones de personas con un ingreso inferior a la primera línea, así como de 3.4 millones de personas con un ingreso inferior a la segunda).

Respecto de los grupos vulnerables, el 45.7% de los adultos mayores se encontraba en condición de pobreza en 2010 (3.5 millones de personas de 65 o más años), esto es, 0.7% más que en 2008.

Asimismo, el Consejo señala que el porcentaje de la población menor a 18 años en situación de pobreza fue de 53.8% en 2010, lo que equivalió a 21.4 millones de niños y jóvenes; éste fue el grupo con mayor porcentaje de pobreza en el país. Cabe señalar que entre 2008 y 2010 la pobreza y la pobreza extrema de los niños y adolescentes menores de 18 años no se incrementó.

Por su parte, el 77.8% de quienes residen en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) se encuentran en condición de pobreza, lo que equivale a 13.6 millones de personas, un 2.5% más respecto de 2008.

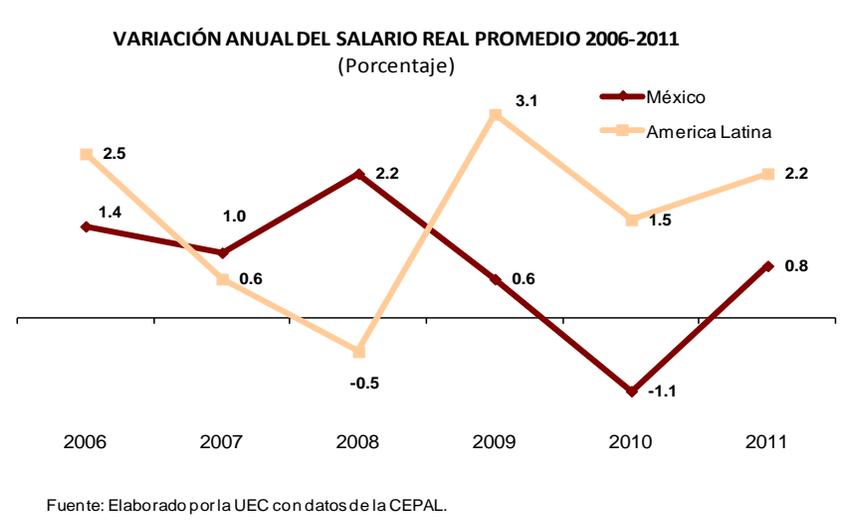
La reducción efectiva de la pobreza se materializará sólo si la cobertura y calidad de los servicios básicos, así como el ingreso mejoran sustancialmente. Evidentemente, este escenario documentado por el CONEVAL expresa la preocupación que debe tenerse presente acerca de la evolución de los índices de pobreza, los cuales a pesar de las enormes partidas presupuestales asignadas, aún se mantienen preocupantemente elevados.

— *Deterioro del poder adquisitivo*

El poder de compra de los mexicanos, medido a través de su salario real, se ha deteriorado considerablemente durante las últimas décadas. De acuerdo con el INEGI, el salario mínimo nominal en México pasó de 0.08 pesos diarios en 1976 a 60.66 pesos diarios en 2012, es decir, se ha multiplicado 758 veces nominalmente.

Sin embargo, con el salario mínimo de 2012 los trabajadores compran apenas una cuarta parte de los artículos que adquirirían con ese mismo salario en 1976, es decir, el poder adquisitivo de los salarios se ha deteriorado en alrededor de 74% en ese periodo.

Esto significa que mientras los precios crecieron a una tasa media anual de 24.6% en el periodo 1976-2012, el salario mínimo nominal se ha expandido a una tasa de 20.1%, pero el salario mínimo real ha caído a una tasa media anual de 4.5%.



La CEPAL, por su parte, señala que durante 2011 el aumento en los salarios reales en México fue de apenas 0.8%, lo que colocó al país como una de las naciones con peor desempeño en ingresos laborales de Latinoamérica.

Así, mientras el CONEVAL registra un incremento en el número de pobres entre 2006 y 2010 de 12.2 millones de personas, el INEGI destaca que el ingreso promedio de los mexicanos se redujo 13.9% en el mismo periodo.

— Situación de los principales programas sociales

En los años recientes, el trabajo del gobierno en materia de desarrollo social se ha concentrado en romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, otorgando acceso a los servicios de salud, educación y medicación.

Sin embargo, la asignación de subsidios a través de programas direccionados a las familias más pobres del país ha demostrado ser una política social insuficiente, además de que los beneficiarios han venido sufriendo una pérdida en el valor real de los apoyos recibidos, debido principalmente al incremento en el precio de los alimentos.

Entre los principales programas gubernamentales, tanto por la importancia de los recursos que se les canaliza, como por el cumplimiento parcial de sus objetivos, destacan los siguientes: Programa Oportunidades, el cual percibe 42.5% del presupuesto de la SEDESOL; Seguro Popular, que buscaba brindar cobertura universal en salud a la población; Programa 70 y más para los adultos mayores; Programa Piso Firme, a través del cual se pretendía disminuir el número de hogares con piso de tierra.

De acuerdo con el CONEVAL, el grueso del presupuesto asignado al desarrollo social está en los programas que se enfocan en la cobertura alimentaria, de acceso a servicios de salud, de acceso

a vivienda y de rezago educativo, áreas donde el programa Oportunidades, el más importante de los últimos años en materia de desarrollo social, acapara los niveles de financiamiento y presupuestación (41.6% del gasto ejercido para la superación de la pobreza en 2011).

Dicho programa está orientado a abatir el problema de la pobreza en el país, revirtiendo la situación donde las carencias de ingreso, de educación y de salud de los hogares significan un bajo capital humano de las personas, que no les permite generar un nivel de ingresos suficiente para satisfacer sus necesidades básicas.

Sin embargo, el programa no ha cumplido con su meta, y los logros limitados que se obtienen se perciben primordialmente en zonas rurales. Además, aunque los beneficiarios del programa registran mayores índices de escolaridad, más visitas a centros de salud y acceso a alimentos, los niveles de aprendizaje, de salud y de nutrición en las comunidades beneficiarias no se han elevado, debido en muchos casos a la mala calidad de los servicios públicos.

Al no elevarse la calidad de la educación que provee el Estado, y debido a que los servicios de salud realmente no generan hábitos, el ciclo de desigualdad continúa repitiéndose. En ese sentido, el CONEVAL señala que para que los programas sociales tengan impacto, se necesitan mejoras estructurales en el acceso igualitario a oportunidades, a recursos y a fuentes de ingreso.

Adicionalmente, es prioritario fortalecer el combate a la discriminación, alcanzar una mayor equidad de género, y eliminar prácticas monopólicas y duopólicas. Es decir, desplegar la aplicación de medidas que vayan más allá de la simple expansión de cobertura de los actuales programas sociales.

Dentro de los programas sociales destacan también, la Estrategia 100 x 100, cuyo objetivo era sacar a los 100 municipios con menor IDH de las condiciones de marginación en que se encuentran; Programa de Impulso a la Modernización de los Artesanos Indígenas, en el cual no se dio continuidad a las iniciativas de capacitación y comercialización; Programa Pro Árbol, donde no se lograron las metas de reforestación, creación de viveros, ni de beneficiarios de bonos de carbono.

Sobresale también el Programa de Empleo Temporal, el cual no cumplió las funciones de brindar una oportunidad productiva en las épocas de bajo empleo rural; y el Programa de Atención Alimentaria a los Habitantes de Zonas Marginadas, el cual atendía a las comunidades que el Programa Oportunidades no cubría, entre otros.

Una de las más importantes carencias de la actual política social, es la falta de medidas diseñadas para la generación de ingresos. En cambio, las reformas están orientadas al incremento del presupuesto que se asigna a los programas que asisten a la población con servicios de educación, salud y alimentación, o aquellos que ofrecen beneficios tangibles inmediatos.

Basta señalar que el Programa de Empleo Temporal, diseñado para generar opciones de ingreso de las familias más pobres del país, ejerció en 2011 un presupuesto de poco más de 790 millones de pesos, en tanto que los recursos asignados al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que más bien tiene un carácter asistencialista ascendió a casi 36 mil millones de pesos en ese mismo año, esto es, un presupuesto 45 veces mayor que el primero.

PRESUPUESTO APROBADO A PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES, 2007-2012					
(Millones de Pesos)					
Concepto	2007	2008	2009	2010	2011
Total	17,079.5	16,849.0	38,793.4	52,051.8	53,286.7
Oportunidades	15,853.2	16,430.9	24,413.1	35,355.1	35,899.7
Apoyo Alimentario	286.3	411.9	1,204.0	3,595.4	4,099.8
70 y Más	940.0	6.2	13,176.3	13,101.3	13,287.2

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

La OCDE coincide en la apreciación de que la política asistencialista no ataca de fondo el problema de la pobreza, al señalar que las transferencias sociales en efectivo sólo representan alrededor del 8.0% del ingreso familiar disponible, y la mitad de esas prestaciones benefician a quienes están situados en el segmento superior de la escala de distribución; más aún, el 20.0% más pobre del país apenas recibe el 10.0% de los fondos. La distribución de los beneficios públicos en México es así la menos progresiva de los países que integran la OCDE.

La conclusión es contundente: la retribución del gobierno a través de los beneficios en efectivo tiene poco impacto en la reducción de los niveles de desigualdad y pobreza, contrario al otorgamiento de servicios públicos en salud, educación y vivienda, que logran mitigar la desigualdad del ingreso más que en cualquier otro país de la OCDE, ya que estos servicios se distribuyen de manera más amplia y equitativa en comparación con los beneficios en efectivo.

Cabe señalar que, de acuerdo con estimaciones de la ENIGH, si no existieran los actuales programas sociales, el incremento en los índices de pobreza sería de marginal a moderado. Según la Encuesta, la pobreza alimentaria se incrementaría de 18.8% a 21.7%; la pobreza de capacidades aumentaría de 26.6% a 29.1%, y la pobreza patrimonial se elevaría de 51.0% a 52.7%.

Así, el alcance de dichos programas, además de ser insuficiente, llega a ser incluso contradictorio. En efecto, de acuerdo con la ENIGH, 9.1 millones de mexicanos que no son pobres reciben beneficios de los programas sociales del gobierno, y otros 34.7 millones de personas en condiciones de pobreza extrema y moderada no reciben ningún beneficio de los programas oficiales.

5.2 Datos Básicos de la Fiscalización en el Sector Desarrollo Social

— Auditorías Practicadas

En la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011, la ASF llevó a cabo siete auditorías al Sector Desarrollo Social, cinco menos que las practicadas en la revisión 2010. De las siete auditorías, cuatro fueron de desempeño (57.1%) y tres fueron financieras y de cumplimiento (42.9%).

De las auditorías de desempeño, tres se le practicaron a la SEDESOL y una a la Coordinación Nacional del Programa Desarrollo Humano Oportunidades. Por su parte, las tres auditorías financieras y de cumplimiento se realizaron a la Coordinación Nacional del Programa Desarrollo Humano Oportunidades, Diconsa, S.A. de C.V. y Liconsa, S.A. de C.V., respectivamente.

— Observaciones-Acciones Emitidas

Las auditorías practicadas al sector desarrollo social dieron lugar a la emisión de 59 observaciones, 49.1% menos que las emitidas el año anterior (116 observaciones), las cuales derivaron en 103 acciones promovidas: 78.6% fue de carácter preventivo (81 acciones de las que 31 fueron recomendaciones y 50 recomendaciones al desempeño) y 21.4% fue de índole correctivo (22 acciones integradas por 13 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, seis solicitudes de aclaración y tres pliegos de observaciones).

La entidad con mayor número de observaciones-acciones fue la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, con 27 observaciones y 38 acciones promovidas (45.8% y 36.9% del total, respectivamente); seguida de la SEDESOL, con 20 observaciones y 34 acciones; Diconsa, S.A. de C.V., con seis observaciones y 25 acciones; y Liconsa, S.A. de C.V., con seis observaciones y seis acciones.

— Recuperaciones Determinadas

Derivado de su acción fiscalizadora, la ASF determinó recuperaciones por 1.7 millones de pesos, de los cuales sólo se han operado 0.1 millones y están sujetos a aclaraciones otros 1.6 millones de pesos, es decir, son recuperaciones probables. Del monto total de recuperaciones determinadas 1.5 millones derivan de la revisión del Programa de Apoyo Alimentario de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

— Dictámenes de las Auditorías

De las siete auditorías practicadas al sector desarrollo social, dos obtuvieron un dictamen limpio (correspondientes a revisiones a la SEDESOL y a Liconsa, S.A. de C.V., respectivamente), una obtuvo dictamen con salvedad (correspondiente a una revisión efectuada a la Coordinación

Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades), y cuatro obtuvieron dictamen negativo.

De los dictámenes negativos, dos corresponden a revisiones realizadas al Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y al Programa Rescate de Espacios Públicos de la SEDESOL, respectivamente; uno a la fiscalización del Programa Alimentario de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; y uno a la fiscalización de los Ingresos por Ventas de Diconsa, S.A. de C.V.

5.3 Evaluación y Resultados Relevantes de la Fiscalización en el Sector Desarrollo Social

5.3.1 Enfoque de la Fiscalización Superior en el Sector

En la revisión de la Cuenta Pública 2011, la ASF privilegió revisiones de desempeño para fiscalizar los resultados de programas de desarrollo social (cuatro auditorías). De manera particular, el órgano fiscalizador se enfocó en la revisión de tres programas relevantes de SEDESOL, a efecto de evaluar el cumplimiento de sus objetivos y metas: el de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras; el de desarrollo de Zonas Prioritarias; y el de rescate de espacios públicos. Por su parte, a la CNPDHO le fue evaluado el Programa de Apoyo Alimentario.

Con tres auditorías financieras y de cumplimiento, se buscó revisar la gestión financiera del Programa de Abasto Rural implementado por Diconsa y del Programa de Abasto Social de Leche implementado por Liconsa, con el fin de evaluar su control interno y comprobar que las operaciones, captación, registro en la contabilidad, y presentación en la Cuenta Pública de los ingresos por ventas, se efectuaron conforme a la normativa.

5.3.2 Resultados de Auditorías Relevantes

— SEDESOL. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

A través de esta auditoría de desempeño, la ASF observó a la entidad la falta de cuantificación de las necesidades de vivienda, de infraestructura social y de servicios, y de la población objetivo; la duplicidad de las obras y acciones con las de 17 programas que operan en regiones de marginación; la falta de evidencia de que las 8,260 acciones de vivienda se efectuaran en beneficio de habitantes que presentaron condiciones de pobreza, rezago social o marginación; la falta de especificación del tipo de acción que se realizó con los apoyos para casos de contingencia; la falta de indicadores para evaluar la cobertura del programa y el cumplimiento de los objetivos general y específico del programa, y la insuficiente rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos general y específico del programa.

— *SEDESOL. Programa Rescate de Espacios Públicos*

Se emitió un dictamen negativo en esta auditoría de desempeño, debido a la falta de identificación de la población potencial, la población objetivo y la población atendida, así como del universo de espacios públicos en condiciones de deterioro, abandono o inseguridad; las deficiencias en la integración del padrón de beneficiarios del programa; y la insuficiencia de información para una adecuada rendición de cuentas.

Asimismo, se constató la falta de indicadores para medir la cobertura de atención del programa y la contribución del programa en la mejora de la calidad de vida de los hogares en torno a los espacios públicos intervenidos.

Tampoco se garantiza que los recursos (subsidios) se canalicen exclusivamente a la población objetivo del programa, ni se facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios sociales de su asignación y aplicación.

— *DICONSA, S.A. de C.V. Ingresos por Ventas*

La ASF emitió un dictamen negativo en esta auditoría financiera y de cumplimiento, debido justamente al incumplimiento de políticas, procedimientos y reglas de operación del Programa de Abasto Rural; carencia de soporte documental de pedidos, de cobranza por 175.4 miles de pesos y de movimientos de mercancías por 1.9 millones de pesos.

Asimismo, la entidad de fiscalización superior detectó atraso en cobros, expedientes incompletos, falta de actualización de manuales y omisiones de registro; y no concilió 364.9 millones de pesos de ventas presentadas en la Cuenta Pública con las reportadas en la información financiera.

De igual forma, *DICONSA* registró un remanente de transferencias fiscales por 333.5 millones de pesos como pasivo a favor de la Tesorería de la Federación; sin embargo, no lo devolvió, dispuso de esos recursos para adquisición de maíz y hasta noviembre de 2012 inició gestiones ante la *SEDESOL*, para regularizarlo como capitalización, no obstante que conforme a la normativa, debió obtener la autorización de la capitalización antes del cierre y presentación de la información financiera de 2011.

— *CNPDHO. Programa de Apoyo Alimentario*

La ASF emitió dictamen negativo en esta auditoría de desempeño, en virtud de que en 2011 la *Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO)* no entregó los apoyos en especie a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia; no cuantificó el total de niños menores de cinco años a los que debió entregar ese tipo de apoyos; no contó con mecanismos de control interno para monitorear la caducidad de los

complementos alimenticios, ni las acciones a cargo de DICONSA para el control eficaz de la entrega de los apoyos en especie, lo cual originó que en ese año caducaran 18,771 sobres de complementos nutricionales y de leche fortificada.

Asimismo, manifestó ante la Comisión Intersectorial de Desarrollo Social que no es de su competencia entregar esos apoyos, debido a que no tiene la capacidad para detectar a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y garantizar que se tomen los suplementos; no dispone de una estructura organizacional, ni cuenta con atribuciones para operar el Programa de Apoyo Alimentario (PAL); no cuenta con un parámetro definido para precisar a la población objetivo, ni para especificar claramente el grupo de atención, lo que propició que en el 40.8% de las localidades con presencia del PAL (20,731), también operara el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

— *CNPDHO. Programa de Apoyo Alimentario*

Con la práctica de esta auditoría financiera y de cumplimiento, se presume un probable daño por 142.9 miles de pesos debido a que se realizaron pagos mensuales brutos por concepto de honorarios superiores a los montos autorizados; se identificaron entregas de apoyos por importes superiores a los establecidos en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) por 966.0 miles de pesos que no fueron aclarados por la entidad fiscalizada. Además, no se acreditó el reintegro en la Tesorería de la Federación de las cargas financieras que se originaron por los reintegros extemporáneos de los apoyos monetarios no entregados a los beneficiarios.

También se observó que no se llevaron a cabo acciones de seguimiento, supervisión y evaluación de la información de las entradas, salidas, existencias, mermas y vencimiento de caducidad de los apoyos en especie, lo que originó que 10,316 sobres de complemento nutricional y leche fortificada por 136.1 miles de pesos caducaran y que 18,771 sobres por 243.9 miles de pesos, próximos a caducarse, no se entregaran a los beneficiarios ni al sector salud para su aprovechamiento, provocando su destrucción. Además, no se acreditó la entrega de apoyos en especie por 133.4 miles de pesos.

Por otro lado, los gastos de operación fueron superiores en 24.7 millones de pesos en relación con el porcentaje autorizado en las Reglas de Operación del PAL y no se redujeron en al menos un 4.0% respecto del presupuesto ejercido en 2010; y se encontraron existencias de apoyos en especie en los almacenes de DICONSA y LICONSA que representaron el 48.5% de lo entregado durante todo el ejercicio 2011, por lo que existieron inventarios excesivos.

6. Análisis de la Fiscalización de las Entidades no Coordinadas Sectorialmente (Seguridad Social, Pueblos Indígenas, Vivienda, e Inmujeres)

6.1 Temas Relevantes para el Análisis de la Fiscalización en el Sector

En la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011 se auditaron las siguientes entidades no coordinadas sectorialmente: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

6.1.1 Pensiones y Jubilaciones

— Crisis del sistema pensionario en México

En México la mayoría de los sistemas de pensiones de los institutos nacionales de seguridad social, de las entidades paraestatales, y de los estados y municipios, enfrenta una seria crisis de solvencia financiera, lo que se asocia, en buena medida, a sus altos pasivos laborales, a la falta de fuentes de financiamiento, desequilibrio entre las contribuciones y prestaciones que se otorgan, y a la transición demográfica que experimenta el país.

De acuerdo con la ASF, durante la última década, las pensiones públicas en el país han experimentado un crecimiento exorbitante, lo cual ha implicado una creciente asignación de recursos.

Junto a ello, se registra un consistente incremento de recursos que se canalizan a seguridad social, lo que deriva del ensanchamiento del conjunto de derechohabientes, los cuales suman 4.1 millones de pensionados inscritos en 105 sistemas públicos de pensiones a nivel nacional.

Solamente en 2011, el gasto en seguridad social ascendió a 386 mil 932.2 millones de pesos, monto que representa un incremento de 8.6% real respecto de lo ejercido en 2010. En el periodo 2000-2011, este gasto aumentó a una tasa media anual de crecimiento de 16.0%.

Aunque son escasas las valuaciones actuariales de los sistemas pensionarios de los estados y municipios, se conoce que el compromiso de pagar las pensiones públicas representa 104.2% del PIB, es decir, tres veces la deuda pública total y diez veces la base fiscal del país. Sin embargo, al estar constituidos como sistemas de reparto,¹² la mayoría de los sistemas públicos de pensiones no cuenta con fondos para honrar este compromiso.

¹² Sistemas contruidos con base en el principio de solidaridad intergeneracional, en el cual los jóvenes trabajadores realizan aportaciones junto con sus patrones para fondar las pensiones de los más viejos.

PASIVOS PENSIONARIOS CONSOLIDADOS		
(Miles de Millones de Pesos)		
Entidad o Paraestatal	2010	% del PIB
Total	14,356.3	104.2
Pemex	661.3	4.8
CFE	261.4	1.9
L y FC	287.2	2.1
Banca de Desarrollo	35.5	0.3
Ferrocarriles	32.5	0.2
ISSSTE	4,327.2	31.4
IMSS	6,684.1	48.5
Entidades Federativas	1,791.5	13.0
Universidades Públicas	275.6	2.0

Fuente. Elaborado por la UEC con datos de "Pensiones en México: la próxima crisis"; Vázquez Colmenares, Pedro, Siglo XXI Editores.

— *Acelerada expansión del pasivo pensionario*

De acuerdo con lo que establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los estados y sus subniveles de gobierno tienen autonomía para regirse por sus propias leyes o, en su defecto, elegir adherirse a las establecidas en materia federal.

Debido a lo anterior, algunos gobiernos estatales han creado sus propios institutos de seguridad social o, en el caso de algunos municipios o sus entidades paraestatales, se firmaron convenios voluntarios de adhesión a las leyes del IMSS e ISSSTE.

Como resultado, existen regímenes pensionarios que se distinguen entre los ciudadanos. Los trabajadores de los diferentes niveles de gobierno o entidades paraestatales mantienen beneficios que, en el mejor de los casos, se pagan con recursos de origen fiscal, pero un significativo porcentaje de estas prestaciones se convierte en deuda para la población en general.

Este panorama es por demás preocupante, ya que las pensiones públicas están creciendo en forma desproporcionada en comparación con las capacidades fiscales del Estado, y dicha presión podría llevar a un incumplimiento en el pago de las pensiones y a una severa crisis social y política. No obstante esta situación, los sistemas de pensiones a nivel nacional continúan percibiendo subsidios con recursos fiscales, afectando a otras partidas presupuestarias.

Prueba de ello es que, en el ejercicio 2011, el gobierno destinó 8.0% del Presupuesto de Egresos de la Federación a subsidios adicionales para fondar las pensiones, a pesar de que más de 80% de los trabajadores ya están amparados por los nuevos sistemas de pensiones establecidos en las últimas reformas a la normativa que rige en materia de seguridad social.

Aún con las reformas a las leyes del IMSS y del ISSSTE, el mejor escenario plantea que el pasivo contingente continúe representando 90% del PIB, por lo que las generaciones siguientes

cargarán con la erogación para sustentar el pago de jubilaciones y pensiones, ya que a esta problemática se suma el constante incremento en la esperanza de vida de los mexicanos.

— *Incremento del gasto en pensiones y jubilaciones en el ISSSTE*

En los últimos años, los recursos del ISSSTE asignados a pensiones y jubilaciones han mantenido una tendencia creciente, siendo el rubro que concentra la mayor parte del gasto de la institución.

En el informe de rendición de cuentas del Instituto se señala que, en 2011, la cobertura de pensiones y jubilaciones ascendió a 837 mil 342 derechohabientes, lo cual implicó un incremento de 37.2% respecto de los usuarios que se atendían al inicio del presente sexenio (610 mil 270 pensionados en 2007).

El gasto ejercido por el ISSSTE en 2011 para brindar esta prestación ascendió a 101 mil 639.6 millones de pesos (61.3% del presupuesto ejercido por el ISSSTE), lo cual representa un incremento de 92.9% respecto de los 52 mil 683.8 millones de pesos ejercidos en 2007 (58.5% del presupuesto ejercido).

PENSIONES Y JUBILACIONES POR TIPO DE BENEFICIO 2007-2011 (Millones de Pesos)				
Concepto	2007		2011	
	Usuarios	Monto	Usuarios	Monto
Total	610,270	52,683.8	837,342	101,639.6
Jubilación	334,469	38,019.9	509,214	77,959.1
Retiro por edad y tiempo de servicios	126,395	6,023.1	155,515	10,014.9
Cesantía en edad avanzada	6,148	216.0	5,768	280.5
Invalidez	14,818	940.9	16,903	1,438.8
Viudez	69,949	4,196.6	86,309	7,119.4
Orfandad	7,810	644.5	9,331	1,058.3
Viudez y Orfandad	29,035	1,715.7	32,486	2,561.1
Ascendencia	2,321	183.9	2,689	291.8
Riesgo de trabajo	19,325	743.2	19,127	915.7

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del ISSSTE.

Así, durante el periodo 2007-2011 el gasto ejercido por el ISSSTE por concepto de pensiones y jubilaciones, ascendió a 381 mil 420.5 millones de pesos, monto superior en 158% a lo ejercido en el período 2001-2005.

Respecto de lo ejercido en 2010, los recursos asignados por el ISSSTE a la cobertura de pensiones y jubilaciones en 2011 crecieron 17.1% en términos reales, lo cual se atribuye principalmente al incremento en las cuantías individuales de las pensiones pagadas.

Cabe subrayar que las transferencias pensionarias otorgadas al ISSSTE por el Gobierno Federal en apoyo al financiamiento de este rubro han crecido consistentemente, toda vez que cada año la asignación original ha sido menor a las necesidades reales para afrontar esta prestación.

— *Recursos insuficientes para gasto en pensiones y jubilaciones en el IMSS*

El IMSS enfrenta también un grave problema por el pago de jubilaciones y pensiones. Al cierre de 2011 registró un total de 2.9 millones de pensionados, lo que representó un incremento de 20.7% respecto del número de pensionados en 2007, y se estima que al finalizar 2012, esta cifra alcanzó los tres millones de pensionados. Para brindar atención a estas pensiones, en 2011 le fueron canalizados 134 mil millones de pesos al Instituto, lo cual representa 5.1% del gasto programable del Gobierno Federal.

Entre 2007 y 2011, el presupuesto ejercido por el IMSS ascendió a 1 billón 772 mil 704 millones de pesos, de los cuales el 46.3% (820 mil 762 millones de pesos) corresponde al rubro de pensiones y jubilaciones. De acuerdo con las proyecciones de la institución, el gasto en este rubro registrará un crecimiento real de 6.7% anual hasta llegar en 2018 a un gasto anual de 211 mil millones de pesos.

No obstante el creciente gasto canalizado a esta institución, el IMSS enfrenta un grave problema de insuficiencia de recursos que pone en riesgo su viabilidad financiera en el corto plazo, situación que se encuentra altamente vinculada con el desfinanciamiento de los seguros médicos, así como con el pasivo laboral asociado al Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP).

Si bien los seguros relacionados con el otorgamiento de una pensión no representan en sí mismos un problema financiero para el IMSS debido a que, tanto el Seguro de Invalidez y Vida, como el de Riesgos de Trabajo son superavitarios y el financiamiento del Seguro de Retiro, Cesantía y Vejez ya no está a cargo del Instituto, le corresponde al Gobierno Federal hacer frente a las siguientes obligaciones:

- El costo de las pensiones otorgadas bajo el régimen de la Ley del Seguro Social de 1973;
- El costo de transición de las nuevas pensiones generadas por el régimen anterior;
- Las cuotas que financian los seguros de la Ley de 1997, en el caso de que los trabajadores de la generación en transición (que representan 49.4% del total) optaran por los beneficios de la Ley 73; y
- El costo de las pensiones garantizadas derivadas de la Ley 97.

De esa manera, las erogaciones asociadas a la seguridad social del IMSS representan una parte importante del gasto programable para el Gobierno Federal y, a la par de los gastos en salud, mantienen tasas de crecimiento mucho más elevadas que las tasas de crecimiento de las fuentes para hacerles frente.

6.1.2 Vivienda

— Elevado rezago habitacional

En México, un elevado porcentaje de la población no cuenta con una vivienda adecuada a sus necesidades y aspiraciones, deteriorando su calidad de vida y su posibilidad de acceso a otros servicios necesarios para alcanzar los niveles mínimos de bienestar.

Por un lado, prevalece una gran demanda insatisfecha tanto de vivienda nueva como de reparación y restauración de la ya existente y, por otro, hay extensas zonas del país en donde las condiciones de vivienda son acentuadamente desfavorables, debido a la ausencia de servicios básicos, latentes riesgos de desastres naturales, limitadas vías de acceso, entre otros.

En la ENIGH se señala que en México alrededor de 36 millones de personas viven en condiciones de rezago habitacional, lo cual representa un total de poco más de nueve millones de hogares, es decir, 31.0% de las viviendas particulares habitadas del país.

Por componente, el hacinamiento¹³ concentra a 561 mil 294 de los hogares con rezago habitacional, en las cuales residen aproximadamente 2.2 millones personas. Las viviendas en estado de deterioro agrupan a 1.1 millones de viviendas, en las que habitan 4.5 millones personas, y las viviendas construidas con materiales regulares registraron un total de 7.3 millones de hogares, lo cual se traduce en 28.7 millones de personas.

Por tipo de localidad, 42.0% de los hogares en rezago habitacional están asentados en zonas urbanas, 40.9% se ubican en zonas rurales, mientras que el 17.1% restante se agrupa en áreas en transición, es decir, de rurales a urbanas.

Cabe destacar que en 10 entidades se concentra 62.5% del rezago habitacional del país: Veracruz, Chiapas, México, Baja California, Oaxaca, Guerrero, Chihuahua, Michoacán, Tabasco y Jalisco.

Por su parte, la OCDE señala que una de las razones principales por las cuales el extenso núcleo de la población en México no ha mejorado su situación habitacional, consiste en el bajo nivel de ingresos que padece la mayoría de sus habitantes.

De acuerdo con la organización, cuatro de cada diez trabajadores en el país perciben menos de tres salarios mínimos al mes, y tres de cada diez habitantes en edad de trabajar no reciben ningún tipo de percepción, es decir, 11.4 millones de personas.

¹³ Vivienda en las cuales habitan dos o más familias.

REZAGO HABITACIONAL POR ENTIDAD FEDERATIVA Y SOLUCIÓN DE VIVIENDA (Miles de Hogares)					
Entidad Federativa	Adquisición	Autoproducción	Mejoramiento	Total Entidad	(%)
Veracruz	237.2	127.8	528.6	893.5	9.9
Chiapas	113.3	120.9	536.8	770.9	8.5
Estado de México	368.2	145.2	233.0	746.5	8.3
Baja California	376.5	64.7	121.8	563.0	6.2
Oaxaca	76.3	87.5	323.5	487.3	5.4
Guerrero	98.7	82.6	304.2	485.6	5.4
Chihuahua	200.4	109.8	168.3	478.5	5.3
Michoacán	115.2	91.3	219.5	426.0	4.7
Tabasco	99.5	104.9	217.4	421.8	4.7
Jalisco	129.7	91.0	153.7	374.4	4.1
Puebla	87.2	65.8	193.8	346.8	3.8
Guanajuato	81.9	63.5	165.0	310.4	3.4
Distrito Federal	174.9	52.1	63.2	290.2	3.2
Sonora	132.0	75.2	54.8	262.1	2.9
Zacatecas	37.3	41.4	139.0	217.7	2.4
San Luis Potosí	42.1	42.2	129.8	214.2	2.4
Hidalgo	35.7	51.4	123.0	210.1	2.3
Coahuila	98.3	42.4	63.6	204.3	2.3
Tamaulipas	52.4	26.0	99.2	177.6	2.0
Nuevo León	89.4	17.6	51.3	158.3	1.8
Morelos	51.7	45.9	51.6	149.2	1.7
Durango	30.1	41.9	50.1	122.1	1.4
Campeche	43.2	21.3	53.6	118.2	1.3
Sinaloa	36.2	30.9	33.9	101.0	1.1
Querétaro	46.9	23.1	27.8	97.7	1.1
Qintana Roo	35.2	13.4	36.1	84.7	0.9
Nayarit	19.3	15.9	35.8	71.1	0.8
Yucatán	22.4	12.6	28.9	63.9	0.7
Colima	26.0	15.7	15.8	57.4	0.6
Baja California Sur	33.4	6.2	9.3	48.8	0.5
Aguascalientes	14.0	13.0	16.7	43.7	0.5
Tlaxcala	16.7	13.8	10.3	40.7	0.5
Total	3,021.3	1,757.0	4,259.4	9,037.7	100.0

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

Por otro lado, hay un desinterés de la industria de la construcción en edificar viviendas a precios accesibles y la autoconstrucción es muy deficiente. Además, diversas zonas del país carecen de una infraestructura social básica y hay extensos asentamientos irregulares tanto en zonas rurales, como urbanas.

En el informe 2012 del CONEVAL, se señala que en México existe una demanda de cuatro millones de viviendas nuevas, especialmente en los hogares con ingresos menores a dos salarios mínimos y aún se observan retos en materia de hacinamiento y agua potable en varios estados de la república.

Por otro lado, el alto porcentaje de viviendas deshabitadas en todo el territorio nacional constituye un reto muy importante del Sector Vivienda, e invita a la reflexión sobre el impacto que tienen en el sector la falta de planeación urbana y la violencia. Aun cuando los programas de financiamiento para la adquisición de vivienda se dirigen a atender a los sectores

socioeconómicos más desfavorecidos, esta intervención sigue siendo insuficiente para hacer frente a la distorsión que actualmente genera la dinámica económica en el país.

El gasto en vivienda ha experimentado un crecimiento relevante en los últimos años (15% del gasto en la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional, seis puntos porcentuales más que en 2008). Sin embargo, los estándares de la vivienda financiada con el apoyo de estos programas son cada vez menores: el tamaño de las viviendas unifamiliares que se construyen actualmente, en buena parte llega apenas a 30 metros cuadrados,¹⁴ sin mencionar que éstas suelen localizarse en zonas alejadas de los centros y subcentros urbanos, con lo que se crean condiciones de habitabilidad complicadas.¹⁵

— *Difícil acceso a créditos hipotecarios*

Uno de los más importantes retos de la agenda nacional en materia de vivienda consiste en facilitar el acceso a financiamientos habitacionales para la población en condiciones de pobreza, ya que en el país, 26 millones de trabajadores no tienen acceso a ningún tipo de crédito hipotecario. Las familias que cuentan con una subcuenta de vivienda representan el 36.5% de la demanda habitacional, mientras que el porcentaje de familias sin afiliación asciende a 63.5%.

No obstante que en 2011 el financiamiento para vivienda alcanzó los 6 millones de créditos hipotecarios, el acceso al crédito habitacional, sobre todo para la adquisición de vivienda nueva, es muy reducido para los hogares de bajos ingresos, principalmente para los que viven en la informalidad y que, por lo tanto, no tienen acceso a un crédito dentro de sus prestaciones laborales.

Este problema se acentúa en las zonas rurales, debido a la insuficiencia o ausencia de instituciones financieras y a que su población económicamente activa, en su mayoría, es también informal.

Si bien durante los últimos años las instituciones de crédito se han multiplicado en el país cubriendo cada vez a más localidades a nivel nacional, éstas se enfrentan a severas dificultades que limitan su expansión, como la falta de accesibilidad a las zonas rurales, baja densidad poblacional, pobreza extrema, crecientes niveles de las carteras vencidas, así como falta de garantías de cobro y de colaterales.

¹⁴ CONAVI 2010. Código de edificación de vivienda.

¹⁵ Martínez M. (2011). “El boom de las microcasas”. Enfoque. Información, reflexión y cultura política (Suplemento del periódico Reforma No. 894, junio 12).

6.1.3 Pueblos Indígenas

— Alta marginación de los pueblos indígenas

Las condiciones de desigualdad del país se intensifican aún más en las comunidades indígenas ya que, además de la pobreza, enfrentan otras dificultades, como la discriminación y las barreras lingüísticas, sin considerar los efectos de la peor sequía de los últimos 70 años y la exacerbación de la violencia en los últimos seis años.

Aunado a lo anterior, los habitantes de estas comunidades padecen la insuficiencia de servicios básicos, deficiencias en los servicios de vivienda, falta de oportunidades laborales y discriminación, factores que deterioran su calidad de vida y generan empobrecimiento patrimonial, alimentario y cultural.

Las entidades con más presencia indígena tienen los más altos porcentajes de pobreza extrema, y existe una brecha de 15 puntos porcentuales en el Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹⁶ entre las comunidades indígenas y las que no son indígenas. Pareciera ser que en el país, ser indígena implica ser pobre, ya que más de tres cuartas partes de los indígenas mexicanos viven en 300 de los municipios considerados de alta y muy alta marginación.

En comunidades tan marginadas y tan excluidas del desarrollo, las opciones que tienen las personas para elegir un proyecto de vida son muy limitadas. Desde que nacen, se enfrentan a enormes desventajas que se traducen en la imposibilidad de acceder a un nivel de vida adecuado, así como de ejercer sus derechos económicos, políticos, civiles, de salud y de educación.

El CONEVAL convalida la situación anterior. De acuerdo con la Medición de la Pobreza 2010, el 79.0% de los indígenas en el país se encuentra en esta situación (40.0% en pobreza extrema) y 64.0% presenta simultáneamente privación en al menos tres derechos sociales esenciales, frente a 24.0% de la población no indígena; tan sólo un 4% de los indígenas no tiene carencia alguna en comparación con el 26.5% de la población no indígena.¹⁷

El rezago del sistema educativo que prevalece a nivel nacional también se acentúa en las comunidades indígenas, ya que en ellas se presentan los niveles de eficiencia terminal más bajos del país, así como altos niveles de monolingüismo, deserción escolar y bajo rendimiento académico.

¹⁶ Indicador compuesto creado por el PNUD que mide el promedio de los avances en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable (esperanza de vida al nacer), conocimientos (tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en nivel de educación primaria, secundaria y terciaria), y nivel de vida digno (PIB per cápita en dólares americanos).

¹⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre el desarrollo humano de los pueblos indígenas de México. El reto de la desigualdad de oportunidades. 2010.

De acuerdo con el Sexto Informe de Gobierno, ocho de cada diez indígenas no cuentan con educación básica, y la tasa de analfabetismo alcanza el 50.0% de la población en las zonas rurales.

En 2010, el 49.0% de este grupo poblacional manifestaba rezago educativo, además de que el 27.0% de los jóvenes indígenas mayores de 15 años es analfabeta, el 13.0% de niños y niñas entre seis y 14 años no asiste a ningún circuito escolar, y sólo 70.5% de éstos tiene aptitud para leer y escribir (el porcentaje infantil más bajo, tanto rural como urbano), al tiempo que sólo el 1.0% de jóvenes indígenas acceden a la educación superior.¹⁸

La situación de los pueblos indígenas es igualmente apremiante en otras dimensiones; el 40.5% de la población tiene carencias de alimentación según la Medición de la Pobreza 2010, lo que se ve reflejado en la persistente desnutrición, agravada por su condición de marginalidad y exclusión. La desnutrición de niños y niñas indígenas duplica el promedio nacional, la prevalencia de talla baja fue de 20.0% para 2006 y la de peso bajo con respecto a la edad del 7.0%.¹⁹

De igual manera, la mala nutrición en las comunidades indígenas repercute en una prevalencia de anemia, enfermedades intestinales, diarreas, infecciones respiratorias, tuberculosis y cáncer cervicouterino que, en algunas zonas, forman parte de las principales causas de muerte. La situación para las mujeres indígenas es aún más crítica, debido a que en ellas converge una triple discriminación: por su condición étnica, de género, y de clase.

Respecto de la seguridad social, sólo el 16.5% de la población indígena accede a este derecho, y se torna necesario mejorar la infraestructura y calidad de los servicios básicos asociados a la vivienda y el entorno, pues según la Medición de la Pobreza 2010, el 51.0% de la población indígena sufre carencias en los servicios básicos de la vivienda y el 42.0% las tiene por la calidad y los espacios de las mismas.

La dimensión de bienestar económico muestra que la desigualdad en ingresos entre indígenas y no indígenas varía hasta en un 36.0%; con una tasa de ocupación indígena de sólo 48.0%, dentro de la cual el 23.0% no percibe ingresos y, en cambio, el 53.5% percibe ingresos menores a dos salarios mínimos.²⁰ Comparativamente, los indígenas obtienen 15.0% menos ingresos que la población general; como consecuencia, los indígenas también tienen rezago de bienes dentro de sus hogares, dada su baja capacidad adquisitiva.²¹

¹⁸ CONEVAL. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de atención a grupos prioritarios 2010-2011. México, 2011.

¹⁹ CONEVAL. Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación estratégica de nutrición y abasto. México, 2010.

²⁰ La distribución de la población indígena ocupada por sector de actividad muestra que poco más de 43% se encuentra en el sector primario, la tercera parte en el terciario y sólo 21% en el sector secundario.

²¹ CONEVAL. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de atención a grupos prioritarios 2010-2011. México, 2011.

6.2 Datos Básicos de la Fiscalización en Entidades no Coordinadas Sectorialmente

— Auditorías Practicadas

En la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011, la ASF practicó 26 auditorías a Entidades no Coordinadas Sectorialmente (26.3% del total de auditorías practicadas al Grupo Funcional Desarrollo Social), lo cual representa un decremento de 13.3% respecto de las 30 revisiones efectuadas en 2010.

En las revisiones practicadas a este sector predominaron las de tipo financieras y de cumplimiento, las cuales representaron 46.2% del total (12 auditorías); seguidas de las de inversiones físicas, con 26.9% del total (siete auditorías); y las de desempeño, con 23.1% del total, de las cuales dos correspondieron a la CDI, una al ISSSTE, una al IMSS y una al INMUJERES; el restante 3.8% correspondió a una auditoría especial a los pagos por las obligaciones de la Ley del ISSSTE.

Del total de auditorías en el sector, el IMSS recibió 12 revisiones (46.2% del total), al ISSSTE se le practicaron ocho auditorías (30.8%, del total), a la CDI se le practicaron tres auditorías, al INMUJERES se le realizaron dos revisiones, y a la CONAVI se le practicó una auditoría.

— Observaciones-Acciones Promovidas

La ASF determinó 127 observaciones, que dieron lugar a la promoción de 229 acciones, de las cuales 61.1% fue de carácter preventivo (91 recomendaciones y 49 recomendaciones al desempeño) y 38.9% de carácter correctivo (dos promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, una solicitud de aclaración, 51 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 23 pliegos de observaciones, ocho denuncias de hechos, y cuatro multas).

El IMSS fue el ente más observado, al concentrar 44.1% del total de observaciones y acciones emitidas al sector (56 observaciones y 101 acciones); seguido del ISSSTE, con 33 observaciones y 65 acciones (26% y 28.4% del total, respectivamente); la CDI con 22 observaciones y 42 acciones (17.3% y 18.3% del total); el INMUJERES, con 13 observaciones y 17 acciones (10.2% y 7.4% del total); y la CONAVI, con tres observaciones y cuatro acciones (2.4% y 1.7% del total).

Cabe señalar que las cuatro multas y tres de las ocho denuncias de hechos emitidas al sector derivaron de la fiscalización al finiquito del contrato multianual de administración y soporte de aplicaciones de cómputo y continuidad de los servicios del IMSS; de las cinco denuncias de hechos restantes, cuatro corresponden a la revisión de las erogaciones y aplicación de proyectos de servicios de informática y sus consumibles en el ISSSTE, y una a las adquisiciones de bienes, servicios, subsidios y transferencias a cargo de la CDI.

— *Recuperaciones Determinadas*

La ASF informa que, derivado de la fiscalización a las Entidades No Coordinadas Sectorialmente en la revisión de la Cuenta Pública 2011, se determinaron recuperaciones por 211.6 millones de pesos, de las cuales 98.3% son recuperaciones probables, y 1.7% son operadas (3.7 millones de pesos).

Del total de recuperaciones determinadas en este sector, 185.2 millones de pesos (87.5%) derivaron de las auditorías practicadas al ISSSTE, principalmente de la auditoría practicada a las erogaciones y aplicación de proyectos de servicios de informática y sus consumibles (183.8 millones de pesos); 22.7 millones de pesos (10.7%) de las practicadas al IMSS; y 3.7 millones de pesos de las practicadas a la CDI (1.7%).

— *Dictámenes de Auditoría*

Las auditorías practicadas a Entidades no Coordinadas Sectorialmente en la fiscalización de la Cuenta Pública 2011 dieron lugar a 11 dictámenes con opinión limpia (42.3% del total), siete con salvedad (26.9% del total), y siete con opinión negativa (26.9% del total). Por su naturaleza, a la evaluación de la política de atención a indígenas, efectuada a la CDI, no se emitió un dictamen.

De los siete dictámenes negativos, dos corresponden a la CDI, derivados de la fiscalización a la instrumentación de políticas transversales con población indígena, y a la adquisición de bienes, servicios, subsidios y transferencias; dos al ISSSTE, derivado de la revisión a erogaciones y aplicación de proyectos de servicios de informática, y a la subcontratación de servicios.

Asimismo, se le emitieron dos dictámenes negativos al IMSS, derivado de la fiscalización a la gestión operativa de la coordinación de fiscalización, y al finiquito del contrato multianual de administración y soporte de aplicaciones de cómputo; y uno al INMUJERES, derivado de la revisión de las acciones para promover una vida libre de violencia contra las mujeres.

6.3 Evaluación de los Resultados de la Fiscalización en Entidades no Coordinadas Sectorialmente

6.3.1 Enfoque de la Fiscalización Superior en el Sector

Sin pertenecer administrativamente a la coordinación de un sector en particular de la Administración Pública Federal, las entidades no coordinadas sectorialmente constituyen uno de los pilares en el esfuerzo que ejecuta el gobierno para satisfacer las necesidades fundamentales de la población, y su labor se encuentra vinculada principalmente con los objetivos definidos en el en el eje de *Igualdad de Oportunidades* del PND 2007-2012.

Destaca la evaluación al desempeño de la instrumentación de políticas transversales con población indígena, la promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género, y las acciones para erradicar la violencia contra las mujeres, verificando la eficacia y eficiencia de las operaciones y el cumplimiento de los objetivos y metas.

Asimismo, fue relevante la evaluación horizontal al desempeño en las acciones de prevención y control de las principales enfermedades crónico-degenerativas en el IMSS e ISSSTE, para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas y, mediante una auditoría especial, fue analizado también el comportamiento del endeudamiento derivado de la Ley del ISSSTE.

Por primera vez, la entidad de fiscalización superior llevó a cabo una evaluación de la Política Pública de Atención a Indígenas, en particular de la aplicación de los programas orientados a defender la vigencia de los derechos de los indígenas, fomentar el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, asegurar su acceso a la educación y a los servicios de salud, mejorar los estándares de nutrición y la calidad de sus espacios de vivienda, y apoyar las actividades productivas en las que participan. Debe señalarse que, por su naturaleza, esta evaluación no fue objeto de la emisión de un dictamen por parte de la ASF.

Las auditorías financieras y de cumplimiento se orientaron a revisar la gestión financiera del IMSS en la coordinación de fiscalización, las reservas en inversiones, la adquisición y abasto de medicamentos, el finiquito del contrato multianual de administración y soporte de aplicaciones de cómputo, la subrogación de hemodiálisis y servicios de diálisis, y los fondos y servicios de guarderías que brinda.

Al ISSSTE le fueron revisados financieramente, fondos, erogaciones y aplicaciones de proyectos de servicios de informática y sus consumibles, así como la subcontratación de servicios. También la CONAVI fue objeto de revisión de la gestión financiera de los subsidios a la producción.

Respecto de las revisiones de inversión física, se fiscalizó la contratación, ejecución y pagos que derivaron de la construcción de cuatro hospitales del Instituto Mexicano del Seguro Social en los estados de Tamaulipas, Michoacán, Sonora y México; así como la construcción de un hospital en

Michoacán, la remodelación y ampliación de un hospital en Veracruz; y el equipamiento médico en los tres niveles de atención a la salud del ISSSTE.

Como puede constatarse, las principales instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE) fueron objeto esencialmente de auditorías de regularidad (17 de 19 revisiones). A su vez, estas dos instituciones concentraron el 77.0% del total de auditorías practicadas al sector.

6.3.2 *Contenidos de Auditorías Relevantes*

— *IMSS. Gestión Operativa de la Coordinación de Fiscalización*

La ASF emitió un dictamen negativo en esta auditoría financiera y de cumplimiento, debido a que el IMSS no justificó ni comprobó la disminución en la recaudación de 36 créditos fiscales por 3.1 millones de pesos en 3 registros patronales; en 14 expedientes de patronos, no se encontraron integrados los acuerdos del Comité de Seguimiento y Evaluación de Resultados, que describan sus recomendaciones, respecto de la emisión de resoluciones, aclaraciones administrativas interpuestas por el patrón y las acciones o procedimientos adicionales por desahogar.

Además, no se subsanaron oportunamente las omisiones que dieron lugar a las sentencias de nulidad dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 26 créditos fiscales por 2.0 millones de pesos; se constató la ausencia de cédulas de liquidación que soporten la totalidad de los créditos en mora; y los manuales de organización, de procedimientos y circulares en la práctica, no cumplen con los objetivos de proporcionar confiabilidad, veracidad y oportunidad.

— *IMSS. Adquisición y Abasto de Medicamentos por Adjudicación Directa y Oferta Subsecuente de Descuentos*

En esta auditoría financiera y de cumplimiento se constató que no se solicitaron en tiempo y forma 1,324 piezas (1.2%) de medicamentos, sino hasta 230 días después de la conclusión de la vigencia del contrato; además, los proveedores entregaron la bonificación de 14,469 piezas (12.6%) en forma extemporánea sin que el IMSS notificara el atraso a su Órgano Interno de Control para evaluar la procedencia de la sanción correspondiente.

De igual forma, se determinó la falta de aplicación de sanciones a 11 proveedores por incumplimientos totales en la entrega de 52 órdenes de reposición, por 583.3 miles de pesos de la Delegación Estado de México Oriente; falta de comprobación del suministro con recetas individuales y colectivas de 226 piezas de medicamentos al derechohabiente o al servicio, por 194.1 miles de pesos; y compra emergente de medicamentos mediante el procedimiento bolsa única de oferta (BUO), que generaron pagos de más por 73.5 miles de pesos, al mismo proveedor, que incumplió en su entrega.

— *IMSS e ISSSTE. Prevención y Control de Enfermedades Crónico-Degenerativas. Dos Auditorías de Desempeño*

IMSS. La ASF comprobó el incumplimiento de la meta anual de la cobertura de detección de diabetes mellitus establecida en el programa de acción específico y de la referencia oportuna de derechohabientes con complicaciones derivadas de diabetes mellitus al segundo nivel de atención médica, para su control y tratamiento, y a la falta de información, indicadores y metas que den cuenta de la calidad y oportunidad en la detección, diagnóstico y tratamiento de cáncer de mama y cáncer cérvico uterino.

ISSSTE. Se constató la falta de metas de los indicadores que dan cuenta de la prevención y control de enfermedades crónico-degenerativas; la falta de información para evaluar el cumplimiento de los valores establecidos en las normas oficiales mexicanas para evaluar la detección, el diagnóstico y el tratamiento de cáncer de mama y de cáncer cérvico uterino, y la falta de información en los principales documentos de rendición de cuentas para evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales.

— *ISSSTE. Erogaciones y Aplicación de Proyectos de Servicios Informática y sus Consumibles*

La ASF emitió un dictamen negativo en esta auditoría financiera y de cumplimiento, en razón de que el “Sistema de Administración de Seguros de Vida” (SASVID), por el que se pagaron 26.7 millones de pesos, se recibió sin cumplir las características técnicas solicitadas, por lo que no se encuentra implementado ni en funcionamiento.

Se determinó que el “Sistema Informático para el Control y Monitoreo Operativo, Normativo y Técnico de los Proyectos y Contratos de Servicios de TIC”, por el que se pagaron 39.9 millones de pesos, no es utilizado, por lo que no se cumplió con el objeto de la contratación.

Por otra parte, existen dos contratos para el servicio administrado de equipos de cómputo y periféricos que incluyen “implementación, configuración y puesto a punto”, por lo que en 2011 se pagaron 103.9 millones de pesos, aun cuando no se encontraban implementados todos los equipos; no se acreditó la ubicación de 5,263 equipos y se presentaron retrasos en la implementación hasta de 724 días; en un contrato no se acreditó la recepción de los servicios por 4.9 millones de pesos; y se determinó la falta de acreditación en la documentación justificativa de pagos, por 8.4 millones de pesos.

— *ISSSTE. Subcontratación de Servicios*

Esta auditoría financiera y de cumplimiento recibió un dictamen negativo en razón de la detección de un pasivo circulante por 503.9 millones de pesos, en el Servicio Integral de Análisis Clínicos y Banco de Sangre, que no corresponden a gastos efectivamente devengados; una deficiente planeación en los servicios de Análisis Clínicos y Banco de Sangre; no se incluyeron materiales y reactivos necesarios para realizar las pruebas; y existen pruebas y procesos que no cuentan con controles de calidad externos.

Las pruebas específicas para pacientes de trasplantes no fueron consideradas para las unidades médicas que realizan esta clase de operaciones, lo que repercute en la atención a los derechohabientes; y en el Laboratorio de Pruebas Especiales del Centro Médico Nacional "20 de Noviembre", se dejaron de atender 7,059 pacientes, por falta de reactivos, y se han dejado de hacer 383 cariotipos en sangre periférica.

En los hospitales regionales de "León" y en el "Dr. Valentín Gómez Farías", los costos en algunas pruebas son mayores en 3.6 millones de pesos y 5.3 millones de pesos, respectivamente, en relación con los que se venía pagando con otros proveedores, sin embargo, las unidades médicas manifestaron deficiencias en la prestación del servicio.

— *CDI. Instrumentación de Políticas Transversales con Población Indígena*

La ASF practicó una auditoría de desempeño, por la cual emitió un dictamen negativo debido a que la *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)* no determinó la población o área de enfoque potencial, objetivo ni atendida, para la instrumentación de políticas transversales con población indígena, ni definió indicadores para medir la cobertura del programa; y no dispuso de la normativa que integre los criterios de selección de los temas prioritarios de atención de las políticas transversales con población indígena, y que formen parte de una norma debidamente establecida y autorizada por la instancia facultada.

La entidad fiscalizada no dispuso de evidencia sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los convenios suscritos, ni el número de indígenas beneficiados; no realizó reuniones para evaluar y dar seguimiento de los avances en las obras convenidas; no elaboró la evaluación de costo y beneficio de las inversiones del programa presupuestario P012 "Instrumentación de políticas transversales con población indígena" de 2011; y ni contó con mecanismos para la planeación de las inversiones que en ese ejercicio contrajo mediante la suscripción de 14 convenios de concertación y colaboración con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

— *CDI. Evaluación de la Política de Atención a Indígenas*

La Carta Magna ordena que se debe garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades para asegurar la educación, el acceso a la salud, mejorar la nutrición y la vivienda, y apoyar las actividades productivas.

En el PEF 2011, se asignaron 49 mil 101.2 millones de pesos para que, mediante 76 programas presupuestarios, se promoviera el desarrollo integral de los indígenas; sin embargo, 52 programas (68.4%) no registraron en la Cuenta Pública el presupuesto ejercido, ni la población indígena atendida.

En cuanto preservar las lenguas indígenas, la tendencia a desaparecer representa un problema generalizado en todos los países con población indígena. México, siendo el cuarto país con el

mayor número de población indígena, también presenta serios problemas en este rubro, por lo que se denota que no se han adoptado medidas y acciones estratégicas que contribuyan a su preservación y desarrollo.

Los diagnósticos del Gobierno Federal señalaron que el sistema de educación indígena presenta severas deficiencias que tienen que ver con la falta de cobertura educativa, el aislamiento y la marginación de las comunidades donde habitan, y las brechas educativas entre la población indígena y no indígena; y se reconoció un problema de calidad de los servicios de salud para la población indígena, siendo un factor relacionado con las altas tasas de mortalidad materna e infantil.

— *INMUJERES. Promoción y Coordinación de las Acciones para la Equidad de Género*

Por medio de esta auditoría de desempeño, la ASF constató que el *Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)* no contó con un indicador que le permitiera evaluar el grado en que contribuye a la igualdad entre mujeres y hombres el fortalecimiento de las capacidades de la administración pública para institucionalizar y transversalizar la equidad de género; tampoco acreditó contar con un Programa Anual de Capacitación para 2011 en el que se establecieran las metas, cursos y actividades de capacitación para ese año; y en el PROIGUALDAD, los indicadores de mortalidad materna, violencia comunitaria contra las mujeres, hogares encabezados por mujeres en pobreza alimentaria y mujeres empleadoras presentaron rezagos respecto de las metas para 2012.

— *INMUJERES. Acciones para Promover Una Vida Libre de Violencia contra las Mujeres*

Se emitió un dictamen negativo en esta auditoría de desempeño, debido a que en materia de prevención de la violencia contra las mujeres, las acciones fueron limitadas, ya que no se logró establecer y operar el sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la sociedad contra las mujeres; además, el INMUJERES no se coordinó con la Secretaría de Seguridad Pública ni los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las entidades federativas para sistematizar las áreas geográficas y los ámbitos de la sociedad con comportamiento violento contra las mujeres.

De 2007 a 2011 las solicitudes de atención realizadas al Módulo de Gestión Social del INMUJERES crecieron 27.6% en promedio anual; sin embargo, dicha entidad no contó con lineamientos y procedimientos para otorgar este tipo de servicios; además, la labor del INMUJERES en la erradicación de la violencia contra las mujeres resultó insuficiente, ya que no definió acciones ni estrategias para impulsar la creación de unidades de atención y protección a las víctimas de violencia, ni mecanismos y procedimientos para promover y vigilar que la atención ofrecida en las diversas instituciones públicas o privadas fuera proporcionada por especialistas en la materia, sin prejuicios ni discriminación alguna.

7. Conclusiones de la ASF sobre la Fiscalización en Funciones de Desarrollo Social

En el Tomo Ejecutivo del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, la ASF emite diversas conclusiones que derivan de las auditorías practicadas a los sectores vinculados con el Grupo Funcional Desarrollo Social, mismas que se exponen a continuación:

— Sector Educación

En materia de planes y programas, la ASF considera necesario revisar y actualizar sistemáticamente la currícula en función del perfil de egreso en el largo plazo, a efecto de que los alumnos prosigan su trayectoria en la educación media superior, que a partir de 2012 es obligatoria, y se inserten en la actividad productiva.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— Sector Salud

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

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

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

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

— Sector Desarrollo Social

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

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

— *Entidades no Coordinadas Sectorialmente*

En materia de seguridad social, en 2011 las enfermedades crónico-degenerativas prevalecieron como las principales causas de muerte entre los derechohabientes. En consecuencia, se requiere ampliar la cobertura de las pruebas de detección entre la población susceptible de presentarlas.

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

8. Áreas de Oportunidad Legislativa

Derivado de la fiscalización superior que se llevó a cabo a entes vinculados con Funciones de Desarrollo Social en la revisión de la Cuenta Pública 2011, la ASF pone a consideración de la Cámara de Diputados algunas propuestas orientadas al trabajo legislativo:

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

De manera adicional, a partir del trabajo de análisis del informe entregado por la ASF y de las propias aportaciones que hace la entidad fiscalizadora en los informes específicos de auditoría, la UEC identificó las siguientes áreas de oportunidad legislativa para potenciar el desarrollo del conjunto de sectores que realizan Funciones de Desarrollo Social:

— *Sector Educación*

La educación debe ser un instrumento eficaz contra la desigualdad de oportunidades y para que contribuya a romper algunos de los nudos que reproducen y acrecientan los niveles de pobreza. De ahí la relevancia de insistir en la profundización de la calidad de todo el sistema educativo, desde la educación preescolar, hasta la superior y la de posgrado.

Una vertiente a considerar en este enorme reto educativo, es la rendición de cuentas de todos sus actores involucrados, incluidos los sindicatos de maestros, sean éstos públicos, privados o autónomos.

Hay aún un importante margen de opacidad en el sector que obstaculiza la transparencia de la información y su efectiva fiscalización, claros factores para poder evaluar no sólo las condiciones actuales en que opera el sistema, sino para diseñar nuevas políticas públicas y evaluar la consecución real de las metas y programas trazados en la materia

De igual forma, se requiere que sean definidas con toda precisión, todas y cada una de las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en el orden educativo, para homologar

criterios, precisar prioridades y establecer metas comunes, de corto y mediano plazo, en el entendido de que es el Estado quien dirige el rumbo de la educación del país

Por otro lado, el énfasis de la política educativa ha estado puesto en la expansión de la cobertura, por lo que los esfuerzos para elevar la calidad de la educación han sido insuficientes y presentado dificultades en su ejecución.

En consecuencia, se requiere de políticas educativas que prioricen el incremento de la calidad de los servicios que se imparten, englobando el ciclo pedagógico en todos sus niveles y atendiendo los requerimientos específicos de cada sector de la sociedad equitativamente.

Al ser el gasto público una herramienta fundamental del gobierno para reducir las desigualdades sociales, resulta indispensable incrementar los niveles de transparencia en la gestión del presupuesto designado al sector educativo (mediante medidas como la incorporación de la totalidad de las instituciones educativas al sistema de evaluación ENLACE, por ejemplo), de tal forma que permita hacer frente a las necesidades de ampliación y calidad de la infraestructura, servicios y bienes educativos en todos sus niveles, y centros de formación.

Es recomendable ampliar de manera considerable las medidas de apoyo para los estudiantes más pobres, alineando las reglas de operación de los programas de becas con las metas y objetivos del Programa Sectorial de Educación, de tal manera que su cobertura y focalización se encuentren claramente definidas.

Asimismo, es preciso intensificar los esfuerzos para fortalecer los esquemas de becas educativas para jóvenes que cursan la educación media superior en áreas urbanas, ya que representan un grupo particularmente vulnerable ante la coyuntura de inseguridad que atraviesa el país.

De acuerdo con el ENIGH, con excepción de las becas otorgadas a través del Programa Oportunidades, las becas públicas son aprovechadas principalmente por estudiantes de nivel socioeconómico medio y alto, por lo que su impacto en la reducción de las desigualdades educativas en el sector más pobre de la población es mínimo. En ese sentido, resulta indispensable desarrollar mecanismos de identificación de beneficiarios que permitan disminuir los niveles de desigualdad educativa y económica.

Una de las áreas del sistema educativo que se encuentra más desatendida es la inversión en ciencia, tecnología e innovación, la que, de acuerdo con la experiencia de otros países, representa una herramienta altamente efectiva para impulsar el desarrollo nacional y elevar el nivel de vida de sus habitantes.

Por tal razón, resulta prioritario intensificar esfuerzos en el desarrollo de estrategias que, más allá de buscar la progresión en la asignación de recursos, generen un vínculo entre instituciones de educación superior, empresas, y organismos gubernamentales, con el propósito de

suministrar los insumos requeridos para colocar a México en una posición competente ante países altamente desarrollados.

El sistema educativo carece de mecanismos sólidos que se encarguen de atender a los alumnos de bajo aprovechamiento para prevenir la incidencia en su mal desempeño y deserción. La enseñanza en el país regularmente se imparte de acuerdo a las condiciones del estudiante promedio, sin responder a la diversidad de los estudiantes en términos de edad, intereses, y habilidades.

Es por ello que los programas educativos deben actualizarse de tal forma que, con base en el análisis y seguimiento de los resultados obtenidos en cada ciclo escolar, se estructuren estrategias que permitan a los educandos, particularmente a los de peor desempeño académico, avanzar a un ritmo competente.

Los programas educativos orientados a atender a la población indígena, como el *Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (CONAFE)*, presentan avances en cobertura y logro educativo en algunas de las regiones más pobres del país. Sin embargo, además del fortalecimiento de dichos programas, son necesarias la creación y ampliación de universidades interculturales bilingües para indígenas en las zonas más rezagadas, con el fin de reducir aún más las brechas existentes entre los servicios educativos de estas comunidades, y los del resto del país.

En lo que respecta al sistema de educación superior en el país, el escenario actual pone de relieve la necesidad de evaluar la distribución de los recursos que se le asignan, estipular si su situación financiera y la gestión actual de los costos (colegiaturas vs. subsidios) es sostenible, y realizar las reformas pertinentes para que reflejen la importancia relativa de los beneficios que la educación terciaria aporta a la sociedad.

El tejido social está trastocado y las manifestaciones de incivildad social se agudizaron. El grado de violencia con que actúa el crimen organizado, la proliferación de bandas delincuenciales de menores y jóvenes, la complacencia y/o complicidad vecinal y familiar a estos actos, la frecuente violencia intrafamiliar, la proliferación de las prácticas de *bullying*, así como las estadísticas dramáticas de robos y crímenes con violencia, desapariciones, secuestros en sus diversas modalidades, abuso infantil, trata de blancas, tráfico de drogas, impunidad y corrupción (pública y privada), son algunas de las manifestaciones de ese alarmante deterioro de la civilidad que vive el país.

Recomponer el tejido social y dar vuelta a la civilidad, debiera ser uno de los retos mayores del quehacer público actual. De ahí que se requiera del diseño y aplicación urgente de diversas políticas públicas con enfoque integral, orientadas a garantizar (o al menos impulsar) el respeto a la vida y a hacer prevalecer los valores y principios sociales más elementales. Por la magnitud del problema, no bastaría con eso. Se requeriría de un gran acuerdo nacional, con la actuación igualmente relevante del sector privado. Por supuesto, la información que puede ofrecer el

órgano fiscalizador sobre la evolución del ejercicio de los recursos públicos en el sector y los resultados de los programas más relevantes, se torna fundamental.

Algunas de las vertientes a considerar en este llamado a definir un gran acuerdo nacional de vuelta a la civilidad, serían, sin duda, en los ámbitos de la educación (básica y no básica; pública y privada), la familia, y los medios, entre otros.

En ese sentido, el Estado debiera impulsar estrategias y programas que pusieran énfasis en la enseñanza y re-enseñanza de los principios y valores humanos más básicos (respeto a la vida, la integridad y dignidad de los semejantes; tolerancia; consideración; solidaridad; indulgencia y compasión, entre otros), a efecto de aprender y/o reaprender a convivir en paz.²²

— Sector Salud

Los diversos problemas que aquejan al sector ponen de relieve la necesidad de reestructurar al sistema de salud pública con base en los conceptos de derecho a la salud y bienestar social, con miras a la definición de políticas públicas que, sin soslayar las acciones para combatir padecimientos y enfermedades, promuevan el bienestar integral de la población. Tales políticas deben contener estrategias que consideren como una vertiente relevante, la educación para la salud y la promoción de un estilo de vida sustentable.

En conjunto con lo anterior, se requiere continuar avanzando en la regulación de la publicidad de alimentos dirigida a la población infantil, con el fin de disminuir el riesgo del sobrepeso, así como adoptar medidas fiscales que combinen impuestos y subsidios basados en el contenido calórico y calidad de los alimentos, principalmente en las poblaciones urbanas.

Las enfermedades crónico-degenerativas y cardiovasculares incrementan considerablemente los costos de los servicios de salud en el país, por lo que deben adoptarse medidas fiscales que reduzcan los obstáculos que actualmente dificultan el acceso a dichos servicios, mejorando su disponibilidad y calidad y ampliando el paquete de atención médica cubierto por el seguro popular.

En lo referente al desabasto de medicamentos, es pertinente fomentar la eficiencia administrativa de los hospitales y de los prestadores de servicios de salud, mediante la separación que debe existir entre proveedores y usuarios.

En materia de capacitación, será primordial fortalecer la formación de cuadros de médicos especialistas con conocimientos de vanguardia, ampliando los espacios para las residencias médicas hospitalarias. Asimismo, es importante favorecer la vinculación con la investigación

²² Para mayor profundidad en el tema, véase planteamientos de organismos afines (Center for Global Nonkilling and Center for Global Nonviolence). Véase también *Nonkilling Global Political Science*, Glenn D. Paige (2009); and *Nonkilling Futures: Visions*, James A. Dator and Joám Evans Pim (2012).

para la atención de la salud, de forma que, por un lado, se vayan incorporando a las unidades médicas los conocimientos y hallazgos derivados de la investigación y, por otro, que la investigación se enlace con los temas prioritarios de salud pública del país.

La costosa y especializada atención que se requiere para el cuidado de enfermedades crónico-degenerativas, en conjunción con el incremento en la expectativa de vida de los mexicanos, representan un riesgo de alto impacto para las finanzas del sector en el mediano y largo plazos.

Es por lo anterior que, en la etapa de planeación de políticas públicas en materia de salud, es prioritario considerar el efecto de dichos factores en la aplicación de programas sociales para los ejercicios venideros, reforzando los esquemas de salud preventiva, no sólo para reducir la morbilidad, sino para evitar costos curativos futuros.

El gasto destinado a la inversión física y gestión de programas del sector salud ha mantenido un crecimiento consistente en los últimos años, sin embargo, prevalece un desequilibrio entre la asignación de recursos en zonas urbanas y rurales.

Con la finalidad de ampliar la cobertura y accesibilidad a los servicios de salud equitativamente, son necesarias modificaciones en la distribución de los fondos destinados a la operación de programas de servicios a la salud en todo el territorio nacional, así como regulaciones normativas que permitan la integración de todos los programas que actualmente operan en las zonas rurales y urbanas, y mecanismos eficaces de rendición de cuentas del gasto en salud en todos los órdenes de gobierno.

En este mismo tema de inversión en infraestructura, se debe ampliar el programa de inversión física a todas las instituciones de salud para atender el creciente número de la población demandante, y en particular del segmento de la población de adultos mayores, que son quienes mayormente demandan servicios hospitalarios, y, de esta manera, ir arribando a los estándares internacionales de cobertura de atención.

Las precarias condiciones en las que se encuentran las tecnologías de información y comunicaciones (TICS) en el sector salud, obstaculizan la supervisión de sus procesos de gestión, por lo cual, es importante promover iniciativas orientadas a fortalecer la vigilancia de los sistemas de adquisiciones, inversiones, manejo de inventarios, distribución de medicamentos y plantilla laboral, entre otros.

Para enfrentar las amenazas al sistema de salud pública en México, es importante definir indicadores y promover la producción automatizada de información que evalúe el cumplimiento del derecho de los ciudadanos a los servicios de salud y, en coordinación con instituciones académicas y expertos en la materia, diagnosticar las condiciones epidemiológicas y determinantes de la salud en el país, e identificar las capacidades instaladas para enfrentarlas.

El reto de ofrecer una mayor calidad en los servicios de salud pública hace necesario que se realicen mayores esfuerzos en materia de portabilidad y convergencia de los servicios que ofrecen todas las instituciones de salud del sector público, priorizando la expedita, puntual y especializada atención que requiera el demandante, de tal manera que se vaya avanzando con mayor urgencia a la cobertura universal de los servicios de salud pública en el país.

De acuerdo con el CONEVAL, en Puebla, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz y Chiapas las carencias en acceso a la salud en 2010 rebasaron el 36.0% de la población (en Puebla las carencias en salud afectaron a 41.8% de la población). Dichas entidades concentran la mayoría de la población indígena del país, que es la que más padece de dichas carencias.

Debido a lo anterior, es necesario acelerar la cobertura universal del Seguro Popular otorgando servicios y medicamentos de calidad en estas entidades primordialmente, así como en los municipios que conforman las Zonas de Atención Prioritaria, priorizando la atención a las localidades indígenas.

Asimismo, sería conveniente establecer estrategias para cerciorar que la población inscrita en el Seguro Popular reconozca con claridad que tiene acceso al uso de dicho programa y, de esa manera, proporcionar una cobertura más efectiva del mismo.

De igual forma, debe considerarse la ampliación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en las zonas en las que no se cuenta con oferta de servicios médicos, mediante la vinculación con acciones en población dispersa.

— *Sector Desarrollo Social*

La complejidad alcanzada por la sociedad nacional, la diversificación de los intereses y los elevados grados de heterogeneidad y desigualdad existentes hacen necesario avanzar hacia una nueva agenda social considerando una mayor diversidad de planos, que vaya más allá del objetivo de superar la pobreza.

Para alcanzar mayores niveles de igualdad, se requieren políticas públicas que integren la problemática económica y la social, en las que se considere la progresión de la equidad social en la definición de la estrategia de desarrollo y de la política macroeconómica.

Los avances marginales obtenidos en la reducción de las inequidades territoriales en materia de pobreza y desigualdad en el país, ponen de manifiesto la insuficiencia de los programas federales, estatales y municipales implementados hasta el momento para resolver un problema de carácter estructural y de enorme complejidad.

En ese sentido, es necesario regular la gestión de los vastos recursos orientados a la disminución de las desigualdades sociales, de tal forma que se fortalezca la coordinación y la

complementariedad entre entidades y dependencias, con el fin de que, de manera eficiente y transparente, los beneficios lleguen a la población más vulnerable y en condiciones de pobreza.

La fiscalización superior a los recursos destinados al abatimiento de la pobreza revela la ausencia de indicadores e inconsistencias en las listas de los beneficiarios (duplicación en conteos de beneficiarios en distintos programas y funcionarios del sector beneficiarios de los apoyos, entre otros). Es por ello que resulta indispensable dotar a la SEDESOL con metas en la definición y conducción de la política de desarrollo social, evaluando su desempeño y optimizando el proceso de planeación en el control del padrón de beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social.

Asimismo, es preciso renovar la infraestructura tecnológica utilizada por la SEDESOL, con el fin de proporcionar en forma estructurada, actualizada y sistematizada la información de los beneficiarios de los programas de desarrollo social.

Por otro lado, es importante vincular las políticas de desarrollo social con los derechos de los ciudadanos, expandiendo su alcance para favorecer a los mexicanos que más lo necesitan, y equilibrar el nivel de acceso y calidad de los programas en términos horizontales (entregar beneficios equivalentes a individuos con riesgos similares) y verticales (ejercer el gasto social por medio de instrumentos progresivos o neutrales).

De igual manera, sería conveniente extender la cobertura de la actual política social con el fin de generar instrumentos eficaces de atención social dirigidos a la población vulnerable que reside en áreas urbanas, con la capacidad para hacer frente a contingencias y crisis imprevistas.

Asimismo, debe considerarse la posibilidad de ampliar los programas existentes para atender a la población más pobre que habita en comunidades dispersas y de difícil acceso que actualmente no es atendida, mediante la definición de una nueva estrategia, en el marco de los programas vigentes.

La participación de la población más vulnerable en los programas productivos y de empleo es muy limitada. Con el fin de mejorar el acceso de los habitantes más pobres de zonas rurales a dichos programas, sería recomendable destinar recursos con mayor incidencia a los programas ya existentes, sobre todo en zonas donde la población cuenta con potencial productivo, así como generar instrumentos para fomentar las capacidades de los pequeños productores.

Dada la complejidad y extensión de los problemas sociales y en particular del estado que guarda la pobreza en el país, sería pertinente que el objetivo de reducir los niveles de pobreza sea común a todo el gabinete económico y social y no sólo responsabilidad única de la entidad que coordina los programas de orden social (SEDESOL).

Es por ello que la lucha contra la pobreza del país no puede ni debe constreñirse únicamente a acciones de carácter asistencialista, que, si bien son indispensables dada la urgencia de atender

a vastos grupos sociales en extrema necesidad a lo largo del territorio nacional, no resuelven las causas de orden estructural que la están generando.

No se podrá reducir la pobreza sin un mayor crecimiento económico que sea sustentable en el mediano plazo, sin un crecimiento continuo de la productividad y la inversión, sin una creciente generación de empleos productivos, y sin un crecimiento sostenido del ingreso real de la población trabajadora.

De ahí la relevancia de que se pueda vincular la política social con programas de capacitación y promoción y mantenimiento del empleo, en un contexto de aplicación de estrategias que impulsen la actividad productiva y el mercado interno. Tales retos, exigen de acuerdos políticos de gran envergadura.

Por su parte, la evolución del mercado laboral tiene efectos directos en la medición de la pobreza a través del ingreso, por lo que sería conveniente ubicar los programas de promoción y conservación del empleo en el contexto de estrategias económicas más amplias que promuevan, además del empleo, la productividad y el mercado interno, porque lo recomendable es incrementar la cantidad y calidad de los empleos en conjunto, y no únicamente mejorar el acceso de algunos individuos a empleos por medio de programas aislados.

Otro tipo de medidas que debieran acompañar las diversas acciones de impulso al desarrollo social del país, tienen que ver con la valoración técnica de los programas de orden social a efecto de detectar vacíos o duplicidades, y justificar la cancelación, permanencia y/o creación de programas; revisar y fortalecer los indicadores de cumplimiento de objetivos, metas y programas de las entidades involucradas con funciones de desarrollo social, para mejorar la medición y tener certezas de los desempeños institucionales y los impactos de las políticas aplicadas.

Asimismo, es preciso fortalecer los indicadores de los objetivos sectoriales e institucionales de las dependencias y entidades de la APF para mejorar la medición del vínculo de los programas y acciones con las prioridades nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo; establecer mecanismos que faciliten la coordinación entre instituciones y programas; y construir un inventario de programas y acciones de desarrollo social que incluya los tres órdenes de gobierno y que integre un padrón único de los programas sociales.

— *Entidades no Coordinadas Sectorialmente*

La insolvencia financiera que enfrentan los institutos nacionales de seguridad social, derivada del crecimiento exorbitante de las pensiones públicas, obliga a evaluar acciones que permitan fortalecer las políticas públicas en la materia e implementar estrategias que aborden la problemática de los pasivos laborales, sin recurrir a subsidios que afectan a otras partidas,

equilibrando las prestaciones con las contribuciones, y considerando la transición demográfica que experimenta el país.

La asistencia social en el país centra su atención en los procesos de vulnerabilidad social, concebida como una acumulación de desventajas, por lo que prevalece la premura de modernizar la política de asistencia social, identificándola como un instrumento de equidad e inclusión. De acuerdo con el CONEVAL, en 2010 el acceso a la seguridad social representó el derecho social más rezagado dentro los incluidos en la medición de la pobreza, ya que 60.7% de la población no contó con este servicio.

Lo anterior deriva en gran medida de la falta de acceso que genera el esquema de financiamiento de la seguridad social por medio de contribuciones obrero-patronales, que excluyen a los trabajadores de menores ingresos y mayor vulnerabilidad. Para avanzar en la solución de dicha problemática, se debe contemplar la transformación del esquema actual de financiamiento de la seguridad social, con el objetivo de lograr una cobertura universal.

Aun con las fuertes presiones en materia de jubilaciones y pensiones, hay un tema que afecta negativamente a la población trabajadora que transita del sector público al privado y viceversa o de la Federación a estados y municipios. El hecho es que en las condiciones actuales, muchos trabajadores que cotizan en un sector u orden de gobierno, pierden derechos de antigüedad y, en consecuencia, la oportunidad de lograr una pensión digna. En ese sentido es pertinente discutir y evaluar una iniciativa tendiente a acumular los años de cotización de los trabajadores independientemente del sector u orden de gobierno en el que laboren, se trata en estricto sentido de un derecho que dada la situación actual, puede incluso considerarse injusto.

En el país, un porcentaje elevado de la población habita en viviendas inadecuadas y desfavorables, por lo que surge la necesidad de diseñar estrategias orientadas a incrementar los servicios básicos en los hogares, mejorar la calidad de la construcción y sus tamaños para evitar el hacinamiento, desarrollar oportunidades productivas que propicien ingresos dignos, generar asignaciones presupuestales suficientes, transparentar el presupuesto asignado al sector, propiciar una rendición de cuentas eficiente, e incrementar las vías de acceso a financiamientos.

Por otro lado, la falta de servicios básicos ha provocado el abandono de viviendas en algunas zonas del país, por lo que se requiere llevar a cabo una adecuada planeación urbana para que el presupuesto público destinado a la construcción de vivienda tenga un efecto multiplicador en la calidad de vida de la población, así como incrementar la cobertura de los servicios básicos de vivienda, como drenaje y agua potable, ya que hay regiones que carecen de dichos servicios.

Los factores que deterioran la calidad de vida y generan empobrecimiento patrimonial, alimentario y cultural en la población indígena de nuestro país, presentan como factor común la insuficiencia de servicios básicos: deficiencia en los servicios de vivienda, falta de oportunidades laborales, y discriminación.

De ahí surge la necesidad de efectuar reformas y fortalecer las acciones afirmativas en la delineación de los programas sociales dirigidos a este sector de la población, para que centren su atención en las etnias con mayor rezago, mejorando la calidad de los servicios básicos disponibles, fomentando su colaboración, manteniendo su ubicación, respetando sus costumbres, y mejorando la infraestructura para brindarles servicios de mayor calidad, particularmente en las zonas prioritarias indígenas.

Asimismo, ante la volatilidad de los precios alimentarios, es necesario reforzar las acciones para mejorar el acceso a la alimentación particularmente en este sector de la población, ya que en él se padecen los niveles de desnutrición más altos a nivel nacional.

En lo concerniente a la problemática de la igualdad de género, la persistencia de rezagos en el grado de violencia contra las mujeres, los niveles de mortalidad materna, el número de hogares encabezados por mujeres en pobreza alimentaria, entre otros, revelan la necesidad de generar y fortalecer indicadores que permitan evaluar el grado de avance en los esfuerzos por lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

De igual manera, es preciso alinear los quehaceres de la administración pública con el propósito de forjar una cultura de equidad de género transversal e institucional, así como dar seguimiento y evaluar la atención que se brinda a mujeres víctimas de violencia en los refugios a cargo del INMUJERES.

ANEXO

**MATRIZ DE DATOS BÁSICOS DE LAS
AUDITORÍAS PRACTICADAS A ENTES VINCULADOS CON
FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL**

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 DESARROLLO SOCIAL								1,396	1,071	554	517	325	21	55	185	47	13	4	3,913,822.4	18,062.5	3,895,769.9		
EDUCACIÓN PÚBLICA								485	364	159	205	121	16	19	68	13	5	3,455,144.3	14,293.1	3,440,851.2			
Secretaría de Educación Pública								16															
1	41	Diseño y Aplicación de Políticas de Equidad de Género	Desempeño				2	3	3		3						CON SALVEDAD						
2	100	Servicios Integrales de Limpieza e Higiene	Financiera y de Cumplimiento	221,847.3	180,881.9	81.5	43	70	30	30		40	15	4	18		NEGATIVO	156,666.6	156,666.6				
3	110	Compromisos con Organismos Internacionales	Financiera y de Cumplimiento	455,979.1	359,482.0	78.8	2	2	2	2							LIMPIO						
4	385	Reforma Curricular en Educación Básica	Desempeño				11	14	14		14						CON SALVEDAD						
5	386	Programa de Escuela Segura	Desempeño				7	13	13		13						NEGATIVO						
6	388	Programa E001 "Enciclomedia"	Financiera y de Cumplimiento	4,720,579.8	4,717,737.7	99.9	1	1	1	1							CON SALVEDAD						
7	389	Programa S223 "Habilidades Digitales para Todos"-2009	Financiera y de Cumplimiento	150,581.3	150,581.3	100.0	2	2	2	2							LIMPIO						
8	390	Programa S223 "Habilidades Digitales para Todos"-2010	Financiera y de Cumplimiento	87,709.3	87,709.3	100.0											LIMPIO						
9	391	Programa S223 "Habilidades Digitales para Todos"-2011	Financiera y de Cumplimiento	4,889,999.9	4,889,999.9	100.0	9	26	22	22		4		2	1	1	NEGATIVO	2,766,996.7	2,766,996.7				
10	395	Evaluación de la Política Pública de Educación Básica	Desempeño														NO APLICA						
11	396	Calidad de la Educación Media Superior	Desempeño				5	5	5		5						CON SALVEDAD						
12	397	Evaluaciones de la Calidad de la Educación Media Superior	Desempeño				6	6	6		6						CON SALVEDAD						
13	398	Planes y Programas de los Servicios de Educación Media Superior	Desempeño				10	13	13		13						CON SALVEDAD						
14	399	Formación de Docentes de la Educación Media Superior	Desempeño				13	19	19		19						NEGATIVO						
15	400	Becas en Educación Media Superior de Calidad	Financiera y de Cumplimiento	2,585,020.2	2,506,589.2	97.0	25	32	18	18		14		10	4		CON SALVEDAD	13,053.7	10,957.6	2,096.1			
16	412	Evaluación de la Política Pública de Educación Superior	Desempeño														NO APLICA						
Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal								1															
17	392	Gastos de Operación	Financiera y de Cumplimiento	455,562.6	455,562.6	100.0	9	9	8	8		1			1		CON SALVEDAD	1,091.0	1,091.0				
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional								2															
18	348	Desempeño Institucional	Desempeño				4	4	4		4						CON SALVEDAD						
19	350	Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	Financiera y de Cumplimiento	1,749,100.5	794,485.7	45.4	21	24	18	18		6		5	1		CON SALVEDAD	23.6	23.6				
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes								2															
20	413	Impulso al Desarrollo de la Cultura	Desempeño				17	30	30		30						NEGATIVO						
21	416	Impulso al Desarrollo de la Cultura	Financiera y de Cumplimiento	537,189.1	400,207.7	74.5	28	35	22	22		13		3	10		NEGATIVO	34,062.7	34,062.7				
Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte								3															
22	418	Atención al Deporte	Desempeño				13	31	31		31						NEGATIVO						
23	419	Fideicomiso para el Desarrollo de Infraestructura y Equipamiento Deportivo para los Juegos Panamericanos Guadalajara 2011 y Transferencias al Fideicomiso Estatal de Veracruz	Financiera y de Cumplimiento	2,336,155.8	1,562,904.9	66.9	15	17	9	9		8	1		7		NEGATIVO	1,513.4	1,513.4				
24	420	Proyecto Desarrollo de Infraestructura Deportiva para los Juegos Panamericanos Guadalajara 2011	Inversiones Físicas	636,556.5	636,556.5	100.0											LIMPIO	731.1	731.1				
Consejo Nacional de Fomento Educativo								1															
25	394	Erogaciones del Programa de Educación Inicial y Básica	Financiera y de Cumplimiento	2,654,097.4	867,496.4	32.7	13	25	15	15		10			7	3	CON SALVEDAD	81,798.6	81,798.6				
Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.								1															
26	94	Ingresos y Egresos	Financiera y de Cumplimiento	3,138,073.7	811,659.0	25.9	3	4	2	2		2			2		CON SALVEDAD						
Instituto Nacional de Antropología e Historia								2															
27	414	Impulso al Desarrollo de la Cultura	Desempeño				11	19	19		19						NEGATIVO						
28	417	Fideicomiso para el Fomento y la Conservación del Patrimonio Cultural Antropológico, Arqueológico e Histórico de México	Financiera y de Cumplimiento	365,570.5	365,182.3	99.9	1	1	1	1							LIMPIO						
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura								1															
29	415	Impulso al Desarrollo de la Cultura	Desempeño				16	30	30		30						NEGATIVO						
Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México								2															
30	54	Estela de Luz, Coordinador de los Trabajos	Financiera y de Cumplimiento	648,120.0	648,120.0	100.0	1	1	1	1							NEGATIVO						
31	56	Monumento Bicentenario Estela de Luz	Inversiones Físicas	1,139,105.0	965,291.9	84.7	12	22				22			12	8	2	NEGATIVO	399,206.9	399,206.9			

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 DESARROLLO SOCIAL			96	298,091,898.5	220,382,466.9	73.9	815	1,396	1,071	554	517	325	21	55	185	47	13	4		3,913,822.4	18,062.5	3,895,769.9	
	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa		2																				
32	387	Mejores Escuelas	Desempeño				11	16	16		16										NEGATIVO		
33	393	"Otorgamiento de Subsidios" del Programa Mejores Escuelas	Financiera y de Cumplimiento	2,061,076.1	579,348.0	28.1	7	9	8	8		1				1					CON SALVEDAD		
	Instituto Politécnico Nacional		1																				
34	401	Funciones de Docencia, Investigación y Difusión de la Cultura	Desempeño				2	2	2		2										CON SALVEDAD		
	INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR		10	12,966,922.2	9,845,648.3	76.0	78	128	86	86		42	3	2	29	8						25,550.8	25,550.8
	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla		1																				
35	409	Contratos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Diversos Proyectos con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Forense	92,558.9	48,544.9	52.4	3	5	5	5											LIMPIO		
	Universidad Autónoma Agraria "Antonio Naro"		1																				
36	403	Desempeño Institucional	Especial	812,807.5	121,472.8	14.9	15	28	17	17		11	2		7	2					CON SALVEDAD	18,588.7	18,588.7
	Universidad Autónoma de Campeche		1																				
37	406	Contratos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Diversos Proyectos con la Universidad Autónoma de Campeche	Forense	4,178.2	4,178.2	100.0	4	6	2	2		4			2	2					CON SALVEDAD	574.5	574.5
	Universidad Autónoma Chapingo		1																				
38	405	Bienes Muebles e Inmuebles	Financiera y de Cumplimiento	10,055,645.5	8,134,079.3	80.9	16	25	20	20		5			5						NEGATIVO		
	Universidad Autónoma de Coahuila		1																				
39	411	Contratos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Diversos Proyectos con la Universidad Autónoma de Coahuila	Forense	501,737.3	393,401.5	78.4	8	12	6	6		6			6						NEGATIVO		
	Universidad Autónoma del Estado de México		1																				
40	408	Contratos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Diversos Proyectos con la Universidad Autónoma del Estado de México	Forense	392,403.7	392,403.7	100.0	8	10	7	7		3	1		1	1					NEGATIVO	716.4	716.4
	Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas		1																				
41	404	Desempeño Institucional	Especial	324,614.3	39,326.0	12.1	6	8	8	8											CON SALVEDAD		
	Universidad Intercultural del Estado de México		1																				
42	402	Desempeño Institucional	Especial	66,497.7	17,117.9	25.7	6	12	10	10		2			1	1					CON SALVEDAD	1,199.0	1,199.0
	Universidad Autónoma del Carmen		1																				
43	407	Contratos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Diversos Proyectos con la Universidad Autónoma del Carmen	Forense	539,465.5	539,465.5	100.0	6	8	7	7		1			1						NEGATIVO		
	Universidad Veracruzana		1																				
44	410	Contratos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Diversos Proyectos con la Universidad Veracruzana	Forense	167,013.6	155,658.5	93.2	6	14	4	4		10		2	6	2					CON SALVEDAD	4,472.2	4,472.2
	SALUD		19	50,541,000.2	23,725,153.6	46.9	231	451	400	187	213	51		27	24							219,923.6	219,923.6
	Secretaría de Salud		7																				
45	421	Sistema Integral de Calidad en Salud	Desempeño				10	13	13		13										CON SALVEDAD		
46	422	Prevención y Control de Enfermedades del Primer Nivel de Atención	Desempeño				24	33	33		33										CON SALVEDAD		
47	423	Vacuna Contra la Influenza Estacional	Financiera y de Cumplimiento	510,789.2	510,789.2	100.0	15	17	13	13		4			4						CON SALVEDAD		
48	429	Atención Médica en los Institutos Nacionales de Salud	Desempeño				14	40	40		40										CON SALVEDAD		
49	430	Investigación y Desarrollo Tecnológico en los Institutos Nacionales de Salud	Desempeño				10	57	57		57										CON SALVEDAD		
50	431	Infraestructura y Equipamiento en los Institutos Nacionales de Salud	Desempeño				7	32	32		32										CON SALVEDAD		
51	432	Formación de Recursos Humanos en los Institutos Nacionales de Salud	Desempeño				6	20	20		20										CON SALVEDAD		
	Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.		1																				
52	93	Ingresos por Venta de Vacunas y Productos Biológicos	Financiera y de Cumplimiento	3,703,026.6	2,364,842.8	63.9	3	6	5	5		1			1						LIMPIO		
	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia		1																				
53	424	Adquisición de Vacunas	Financiera y de Cumplimiento	1,066,910.8	1,033,775.7	96.9	16	20	17	17		3			3						CON SALVEDAD		
	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA		1																				
54	425	Programa P016 "Prevención y Atención de VIH/SIDA y Otras ITS"	Financiera y de Cumplimiento	1,821,875.7	1,821,875.7	100.0	13	25	21	21		4		4							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	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 DESARROLLO SOCIAL			96	298,091,898.5	220,382,466.9	73.9	815	1,396	1,071	554	517	325	21	55	185	47	13	4	3,913,822.4	18,052.5	3,895,769.9		
Comisión Nacional de Protección Social en Salud			3																				
55	426	Seguro Popular	Desempeño				10	18	18		18								CON SALVEDAD				
56	427	Seguro Médico para una Nueva Generación	Financiera y de Cumplimiento	1,276,463.8	1,259,802.9	98.7	20	39	35	35		4		1	3				CON SALVEDAD	22,736.0	22,736.0		
57	428	Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud	Financiera y de Cumplimiento	38,859,609.2	13,906,452.4	35.8	13	15	14	14		1			1				CON SALVEDAD				
Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios			1																				
58	85	Derechos por Autorizaciones en Materia Sanitaria	Financiera y de Cumplimiento	337,230.9	328,383.1	97.4	9	40	28	28		12			12				CON SALVEDAD				
Hospital General de México			2																				
59	433	Integración, Registro y Control de Bienes Inmuebles, Equipo Médico, Quirúrgico y de Laboratorio	Financiera y de Cumplimiento	2,160,252.1	1,752,715.4	81.1	9	11	11	11									CON SALVEDAD				
60	434	Construcción de la Torre Médica A, y de las Unidades 501, 503 y Programa Anual de Adquisiciones y Trabajos de Mantenimiento del Hospital General de México	Inversiones Físicas	163,830.0	109,382.8	66.8	12	12	3	3		9		9					NEGATIVO	28,212.8	28,212.8		
Hospital General "Dr. Manuel Gea González"			1																				
61	435	Construcción de la Torre de Especialidades del Hospital General Dr. Manuel Gea González	Inversiones Físicas	258,213.9	258,213.9	100.0	3	5	3	3		2		2					CON SALVEDAD				
Instituto Nacional de Cancerología			1																				
62	436	Construcción y Equipamiento de la Nueva Torre de Hospitalización del INCAN	Inversiones Físicas	210,761.8	208,714.3	99.0	22	32	22	22		10		10					NEGATIVO	164,894.8	164,894.8		
Instituto Nacional de Medicina Genómica			1																				
63	437	Proyecto Creación del Instituto Nacional de Medicina Genómica	Inversiones Físicas	172,036.2	170,205.4	98.9	15	16	15	15		1		1					CON SALVEDAD	4,080.0	4,080.0		
DESARROLLO SOCIAL			7	23,371,698.9	8,856,996.0	37.9	59	103	81	31	60	22		6	13	3				1,640.4	99.9	1,540.5	
Secretaría de Desarrollo Social			3																				
64	42	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Desempeño																	LIMPIO			
65	485	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	Desempeño				12	19	19		19									NEGATIVO			
66	486	Programa Rescate de Espacios Públicos	Desempeño				8	15	15		15									NEGATIVO			
DICONSA, S.A. de C.V.			2																				
67	91	Ingresos por Ventas	Financiera y de Cumplimiento	14,074,052.3	2,550,976.5	18.1	6	25	15	15		10			8	2			NEGATIVO	161.8	161.8		
68	90	Ingresos por Ventas	Financiera y de Cumplimiento	5,602,508.4	2,609,880.3	46.6	6	6	5	5		1			1				LIMPIO				
Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades			2																				
69	441	Programa de Apoyo Alimentario	Desempeño				13	16	16		16									NEGATIVO			
70	442	Programa de Apoyo Alimentario	Financiera y de Cumplimiento	3,695,138.2	3,695,138.2	100.0	14	22	11	11		11		6	4	1			CON SALVEDAD	1,478.6	99.9	1,378.7	
ENTIDADES NO COORDINADAS SECTORIALMENTE			26	182,389,953.1	156,975,873.7	86.1	127	229	140	91	49	89	2	1	51	23	8	4		211,563.3	3,659.5	207,903.8	
Comisión Nacional de Vivienda			1																				
71	468	Subsidios a la Producción	Financiera y de Cumplimiento	5,210,332.7	1,136,852.2	21.8	3	4				4			3	1			LIMPIO	17.3	17.3		
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas			3																				
72	438	Instrumentación de Políticas Transversales con Población Indígena	Desempeño				10	19	19		19									NEGATIVO			
73	439	Adquisiciones de Bienes, Servicios, y Subsidios y Transferencias	Financiera y de Cumplimiento	7,441,094.3	5,162,987.2	69.4	12	23	13	13		10			7	2	1		NEGATIVO	3,674.5	3,674.5		
74	440	Evaluación de la Política de Atención a Indígenas	Desempeño																	NO APLICA			
Instituto Mexicano del Seguro Social			12																				
75	53	Gestión Operativa de la Coordinación de Fiscalización	Financiera y de Cumplimiento	4,621,100.5	760,415.3	16.5	10	16	8	8		8			5	3			NEGATIVO	3,088.6	3,088.6		
76	136	Operación y Administración de las Reservas en Inversiones	Financiera y de Cumplimiento	134,373,737.6	134,373,737.6	100.0	10	16	11	11		5			5				CON SALVEDAD				
77	443	Prevención y Control de Enfermedades Crónico- Degenerativas	Desempeño				1	1	1		1									CON SALVEDAD			
78	447	Adquisición y Abasto de Medicamentos por Adjudicación Directa y Oferta Subsecuente de Descuentos	Financiera y de Cumplimiento	12,298,839.9	4,273,529.9	34.7	7	20	10	10		10			6	4			CON SALVEDAD	1,061.9	214.7	847.2	
79	449	Finiquito del Contrato Multianual de Administración y Soporte de Aplicaciones de Cómputo y Continuidad de los Servicios	Financiera y de Cumplimiento	2,084,393.9	1,234,425.4	59.2	9	25	8	8		17	2		5	3	3	4	NEGATIVO	9,910.0	9,910.0		
80	450	Subrogación de Hemodilisis y Servicios de Diálisis	Financiera y de Cumplimiento	809,042.2	606,781.7	75.0	9	11	8	8		3			2	1			CON SALVEDAD	5,192.6	5,192.6		
81	453	Construcción del Hospital General Regional, Nuevo de 216 Camas en la Ciudad de Reynosa, en el Estado de Tamaulipas	Inversiones Físicas	264,615.3	128,574.5	48.6													LIMPIO				
82	454	Construcción de Hospital Regional, Nuevo de 250 Camas en Charo Tres Marias, en el Estado de Michoacán	Inversiones Físicas	255,589.0	255,589.0	100.0													LIMPIO	2,768.8	2,768.8		
83	455	Construcción de Hospital General de Zona, Nuevo de 144 Camas en la Ciudad de Hermosillo, en el Estado de Sonora	Inversiones Físicas	235,378.9	233,582.0	99.2													LIMPIO	575.2	575.2		

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 DESARROLLO SOCIAL			96	298,091,898.5	220,382,466.9	73.9	815	1,396	1,071	554	517	325	21	55	185	47	13	4		3,913,822.4	18,062.5	3,895,769.9	
84	456	Construcción de Hospital General Regional, Nuevo de 236 Camas en Metepec, en el Estado de México	Inversiones Físicas	541,234.7	454,347.5	83.9	1	1	1	1									LIMPIO	98.0	98.0		
85	465	Fondo para Ayudas Guardería ABC	Financiera y de Cumplimiento	253,278.9	253,278.9	100.0	3	3	3	3									LIMPIO	2.8	2.8		
86	466	Servicios de Guarderías del Esquema Vecinal Comunitario	Financiera y de Cumplimiento	5,763,131.7	877,191.4	15.2	6	8	6	6		2			2				LIMPIO				
Instituto Nacional de las Mujeres			2																				
87	38	Promoción y Coordinación de las Acciones para la Equidad de Género	Desempeño				3	4	4		4								CON SALVEDAD				
88	39	Acciones para Promover Una Vida Libre de Violencia contra las Mujeres	Desempeño				10	13	13		13								NEGATIVO				
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado			8																				
89	108	Pagos por las Obligaciones de la Ley del ISSSTE	Especial																LIMPIO				
90	444	Prevención y Control de Enfermedades Crónico-Degenerativas	Desempeño				8	12	12		12								CON SALVEDAD				
91	448	Análisis Financiero de Fondos	Financiera y de Cumplimiento	4,909,907.7	4,909,907.7	100.0	2	2	2	2									CON SALVEDAD				
92	452	Erogaciones y Aplicación de Proyectos de Servicios de Informática y sus consumibles	Financiera y de Cumplimiento	1,815,118.3	1,226,000.8	67.5	10	38	13	13		25			12	9	4		NEGATIVO	183,781.6		183,781.6	
93	457	Construcción del Hospital General Morelia, Michoacán	Inversiones Físicas	221,470.7	166,331.1	75.1	3	3	3	3									LIMPIO				
94	458	Ampliación y Remodelación del Hospital General Veracruz, Veracruz	Inversiones Físicas	156,725.2	68,552.8	43.7	2	2	1	1		1		1					LIMPIO	1,392.0		1,392.0	
95	459	Equipamiento Médico en los Tres Niveles de Atención a la Salud del ISSSTE	Inversiones Físicas	340,115.1	58,942.2	17.3	1	1	1	1									LIMPIO				
96	467	Subcontratación de Servicios	Financiera y de Cumplimiento	794,846.5	794,846.5	100.0	7	7	3	3		4			4				NEGATIVO				

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