CVASF

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

Documento para la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública

COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
MAYO DE 2013

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)

La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en el sitio web de la Unidad de Evaluación y Control:
http://uec.diputados.gob.mx o www.diputados.gob.mx/UEC

Contenido

PRESENTACIÓN **5**

1. MARCO DE REFERENCIA. RESULTADOS GENERALES DE LA CUENTA PÚBLICA 2011 ..... **7**
1.1 Crecimiento Económico 8
1.2 Empleo y Salarios 9
1.3 Inflación, Tasas de Interés y Tipo de Cambio 10
1.4 Sector Externo 12
1.5 Resultados Generales de Finanzas Públicas 13
1.5.1 Ingresos Públicos *14*
1.5.2 Evolución del Gasto Público *17*
1.5.3 Alertas de la Deuda Pública *21*

2. TEMAS RELEVANTES PARA EL ANÁLISIS SECTORIAL DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR **23**
2.1 Función Hacendaria 23
2.1.1 Situación Financiera Internacional y Repercusiones para México *23*
2.1.2 Política Hacendaria para la Competitividad *25*
2.1.2.1 Riesgos en materia de Ingresos públicos 26
2.1.2.2 Riesgos en materia de Gasto Público 32
2.1.2.3 Riesgos de Deuda Pública y Pasivos Contingentes 34
2.1.3 Sistema Financiero Eficiente *37*
2.1.3.1 Calidad de la Intermediación del Sistema Financiero Mexicano 38
2.1.3.2 Calidad de la Intermediación de la Banca de Desarrollo 39
2.1.3.3 Regulación y rescate financiero 40
2.1.3.4 Consolidación del Sistema Nacional de Pensiones 41
2.2 Funciones de Gobierno 42
2.2.1 Poder Legislativo *42*
2.2.2 Poder Judicial *44*
2.2.3 Sector Gobernación *48*
2.2.4 Seguridad Pública, Procuración de Justicia y Defensa *54*
2.2.5 Sector Función Pública *64*
2.2.6 Sector Relaciones Exteriores *68*
2.2.7 Órganos Autónomos (IFE, CNDH y TFJFA) *74*
2.3 Funciones de Desarrollo Social 80
2.3.1 Sector Educación *80*
2.3.2 Sector Salud *91*
2.3.3 Sector Desarrollo Social *101*
2.3.4 Entidades no Coordinadas Sectorialmente (Seguridad Social, Pueblos Indígenas, Vivienda, e Inmujeres) *111*
2.4 Funciones de Desarrollo Económico 120
2.4.1 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación *120*
2.4.2 Sector Comunicaciones y Transportes *129*
2.4.3 Sectores Economía y Trabajo *135*
2.4.4 Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales *142*
2.4.5 Sector Energía *147*
2.4.5.1 El entorno internacional de la Energía 147
2.4.5.2 Desarrollo de la Infraestructura en Hidrocarburos 151
2.4.5.3 Desarrollo de la Infraestructura Eléctrica 165
2.4.5.4 Diversificación de Fuentes de Energía 170
2.4.6 Otros Sectores (Turismo, Reforma Agraria y Ciencia y Tecnología) *171*
2.4.6.1 Turismo 171
2.4.6.2 Reforma Agraria 174
2.4.6.3 Ciencia y Tecnología 175
2.5 Entidades Federativas y Municipios (Gasto Federalizado) 178

3. RESULTADOS RELEVANTES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2011 191
3.1 Datos básicos del IR 2011 191
3.1.1 Auditorías practicadas 191
3.1.2 Observaciones-Acciones Promovidas 193
3.1.3 Recurrencia de Irregularidades 195
3.1.4 Estado de trámite de las acciones promovidas (al 31 de diciembre de 2012) 196
3.1.5 Dictámenes emitidos por la ASF 197
3.1.6 Recuperaciones Operadas al 31 de diciembre de 2012 197
3.2 Atención a Solicitudes y Puntos de Acuerdo de la Comisión de Vigilancia 198
3.3 Observancia de Ordenamientos Legales 198
3.4 Observancia de Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental 199
3.5 Debilidades, Riesgos y Oportunidades de Mejora en la APF 200
3.6 Conclusiones de la ASF sobre la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011 205
3.6.1 Función Hacendaria *205*
3.6.2 Otras Funciones de Gobierno *208*
3.6.3 Funciones de Desarrollo Social *210*
3.6.4 Funciones de Desarrollo Económico *213*
3.6.5 Gasto Federalizado *215*
3.7 Sugerencias de la ASF a la H. Cámara de Diputados 217
3.8 Resultados relevantes de auditorías 220
3.8.1 Función Hacendaria *220*
3.8.2 Funciones de Gobierno *264*
3.8.3 Funciones de Desarrollo Social *276*
3.8.4 Funciones de Desarrollo Económico *297*
3.8.5 Gasto Federalizado *330*

4. CONCLUSIONES DERIVADAS DEL ANÁLISIS AL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2011 353
4.1 Sobre la Presentación del Informe a la H. Cámara de Diputados 355
4.2 Sobre la Observancia de los Preceptos Legales 355
4.3 Sobre los Alcances de la Fiscalización Superior 356
4.4 Sobre la Estructura y Contenido del Informe 358
4.5 Evaluación del Enfoque y Balance General de la Fiscalización Superior 360
4.5.1 Sector Hacendario y otras Funciones de Gobierno 362
4.5.2 Funciones de Desarrollo Social 364
4.5.3 Funciones de Desarrollo Económico 365
4.5.4 Gasto Federalizado 367
4.6 Mesas de Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior 2011 370
4.6.1 Sector Hacendario y otras Funciones de Gobierno *370*
4.6.2 Funciones de Desarrollo Social *380*
4.6.3 Funciones de Desarrollo Económico *385*
4.6.4 Gasto Federalizado *390*
4.7 Opiniones de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados sobre el Informe del Resultado 2011 395

5. AGENDA PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR 405
5.1 Temas de Interés para consideración de la ASF en sus Programas de Auditorías 405
5.2 Propuesta de Auditorías, Estudios y Evaluaciones 420
5.2.1 Propuestas de auditorías *420*
5.2.2 Sugerencias de estudios *424*
5.2.3 Propuestas de Evaluaciones de Políticas Públicas *425*
5.3 Áreas de Oportunidad Legislativa 427

PRESENTACIÓN

En cumplimiento de lo que establece el artículo 34 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF), entrega a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados, el resultado de sus trabajos de Análisis del Informe de la Revisión de la Cuenta Pública 2011.

El presente documento integra las partes sustantivas de los diversos trabajos y aportaciones que fueron generados por la CVASF durante el periodo febrero-abril de 2013, en el análisis de las 1 mil 111 auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011. En particular, considera los siguientes materiales:

- Un documento general de Datos Básicos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011;

- Cinco cuadernos de evaluación sectorial en los que se analizan los resultados de las 1 mil 111 auditorías practicadas por la ASF, agrupadas en sectores vinculados a cinco grupos funcionales: función Hacendaria, funciones de Gobierno, funciones de Desarrollo Social, funciones de Desarrollo Económico y Gasto Federalizado (recursos federales transferidos a Entidades Federativas y Municipios);

- Cuatro mesas de trabajo en las que participaron los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, así como personal de la ASF y de la UEC;

- 12 documentos de opinión de igual número de Comisiones Ordinarias de la Cámara, remitidos a solicitud de la Comisión de Vigilancia, en el marco de lo que establece el artículo 34 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación; y,

- Un documento de Conclusiones y Recomendaciones que la Comisión de Vigilancia entregó a la ASF para mejorar el trabajo de revisión de la Cuenta Pública, correspondiente al ejercicio 2011, el cual incluye una Agenda para Fortalecer la Fiscalización Superior.

Para efectos de consulta, este documento que se entrega a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública consta de cinco secciones:

En la primera sección, se expone un breve análisis sobre los resultados generales de la Cuenta Pública 2011, revisando el comportamiento macroeconómico del país (crecimiento económico, empleo, precios, mercados financiero y cambiario, así como sector externo) y de las finanzas públicas (balance presupuestario, e ingresos, gasto y deuda públicas), para el ejercicio 2011.

La segunda sección concentra el resultado de un amplio trabajo de análisis e investigación sobre algunos de los temas relevantes y problemática fundamental que prevalecen a nivel sectorial y que deben ser considerados para efectos de análisis de la fiscalización superior y el trabajo parlamentario.

Una siguiente sección presenta los resultados relevantes que se derivan de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011, y que provienen del Informe entregado por la ASF a la Cámara de Diputados. Expone un resumen ejecutivo de los resultados básicos de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011 (auditorías practicadas, cobertura de fiscalización, observaciones-acciones promovidas, dictámenes emitidos por la ASF y recuperaciones determinadas), mismo que incluye aspectos adicionales como la observancia de la Administración Pública Federal (APF) a los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental y los ordenamientos legales y normativos; y la situación relativa a la recurrencia de irregularidades. Incluye también aportaciones relevantes de la ASF en torno a la identificación de debilidades, riesgos y oportunidades de mejora de la APF, que se derivan de la fiscalización practicada; conclusiones sobre la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011 por cada grupo funcional y sugerencias que emite a la Cámara de Diputados para mejorar la gestión de las entidades auditadas. Asimismo, refiere los resultados relevantes de una muestra representativa de las auditorías que fueron practicadas por la ASF, organizadas por grupo funcional, sector y entidad auditada.

Una cuarta sección delinea propiamente las conclusiones derivadas del análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, los planteamientos que formularon los legisladores en las mesas de trabajo para analizar los resultados del Informe que entregó la ASF a la Cámara de Diputados, así como un breve recuento de las opiniones de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados que atendieron la solicitud de la CVASF para opinar sobre el Informe de la ASF. Destaca la sección que examina el enfoque de la fiscalización, pues ofrece un balance general del trabajo realizado por la ASF, así como una caracterización de los hallazgos más significativos que arrojó la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011, agrupados por bloque funcional.

La quinta y última sección considera una Agenda formulada por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, derivada de los trabajos de análisis del Informe del Resultado 2011, con la finalidad de fortalecer la fiscalización superior, identificando temas de interés y áreas de oportunidad de mejora, así como propuestas de tareas estratégicas en el ámbito legislativo y de fiscalización que permitirán seguir perfeccionando el ejercicio de revisión de la Cuenta Pública y, por consecuencia, avanzar en la mejora de la calidad del gasto público ejercido.

1. MARCO DE REFERENCIA. RESULTADOS GENERALES DE LA CUENTA PÚBLICA 2011

La elaboración del programa económico para el ejercicio fiscal 2011, se diseñó considerando que la economía continuaría creciendo en condiciones similares a las que prevalecieron durante 2010, siendo primordial contar con un mayor dinamismo de la demanda interna, con la expectativa de un repunte del empleo y del crédito, así como de los niveles de inversión en infraestructura, lo cual, a su vez, se traduciría en una aceleración de la construcción y de los servicios no tan vinculados con el comercio exterior.

En ese sentido, los objetivos planteados en el paquete económico se orientaron a fortalecer la recuperación del crecimiento económico, la generación de empleos y el abatimiento de la pobreza, así como asegurar la viabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

No obstante, persistía cierto riesgo de un menor dinamismo de la economía mundial, en particular de los Estados Unidos, y una mayor inestabilidad en los mercados financieros internacionales, generada por la incertidumbre sobre la situación fiscal de algunos países europeos.

Los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2011 pronosticaron un crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) de 3.8% en términos reales y se estimó una tasa de inflación del 3.0% más-menos un punto porcentual.

Asimismo, se estimó un precio de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación de 65.4 dólares por barril, lo cual, aunado a las perspectivas sobre el comportamiento de la demanda interna y externa y su impacto sobre el comercio exterior, derivaron en una previsión del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos equivalente al 1.2% del PIB.

Los resultados de las principales variables macroeconómicas reflejan que, salvo los grandes pendientes que siguen acumulándose en materia de empleo y salarios, el Programa Económico alcanzó las metas establecidas: el crecimiento rebasó ligeramente lo programado, la tasa de inflación se mantuvo dentro de los márgenes definidos por el Banco de México, las tasas de interés registraron mínimos históricos, el déficit de la cuenta corriente fue menor de lo previsto, y el precio del petróleo estuvo muy por arriba de las previsiones, lo que permitió obtener nuevamente ingresos públicos excedentes.

ESCENARIO ECONÓMICO 2001-2011

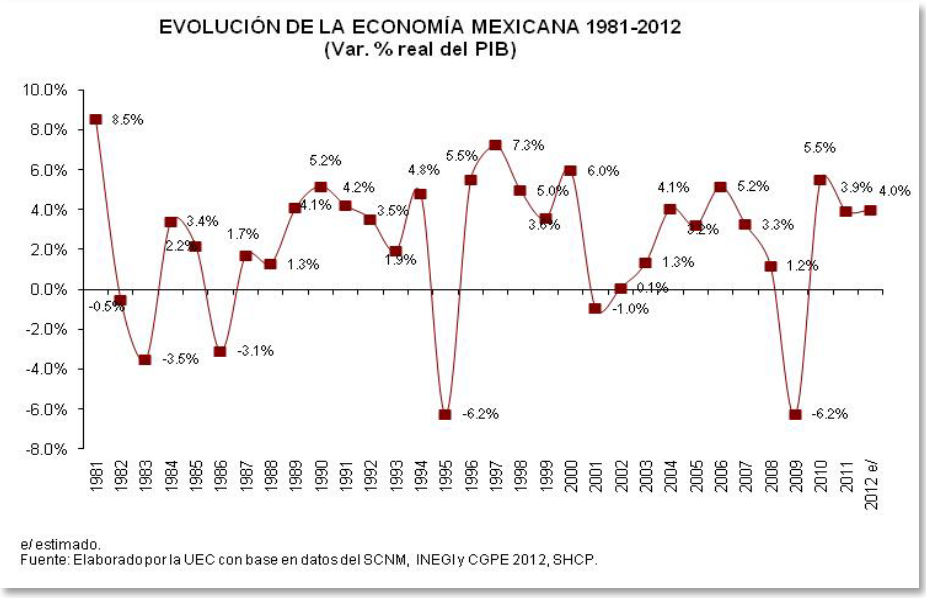
Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
											Programado	Observado
PIB (Var. % real)	-0.2	0.8	1.4	4.2	3.0	4.8	3.3	1.5	-6.0	5.5	3.8	3.9
Inflación (% dic/dic)	4.40	5.70	3.98	5.19	3.33	4.05	3.76	6.53	3.57	4.40	3.0	3.8
Tipo de Cambio Nominal (pesos por dólar)	9.34	9.66	10.78	11.29	11.00	10.80	10.91	11.13	11.19	12.37	12.9	13.8
Tasa de Interés (Cetes 28, Nominal Prom.)	11.30	7.08	6.23	6.82	9.20	7.19	7.19	7.68	5.39	4.4	5.0	4.2
Cuenta Corriente (% del PIB)	-2.87	-2.07	-1.34	-1.04	-1.30	-0.20	-0.8	-1.5	-0.6	-0.5	-1.2	-0.8
Precio Promedio Petróleo (dls./barril)	18.57	21.58	24.29	29.20	39.80	53.1	61.63	84.35	57.56	72.15	65.4	100.9

Fuente: Elaborado por la UEC de la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de los CGPE 2011 y Cuenta Pública 2001-2011 SHCP.

1.1 Crecimiento Económico

Durante 2011, la actividad económica en México presentó una trayectoria positiva, a pesar de que la situación internacional propiciara un entorno menos favorable; en particular, el menor impulso de la demanda externa, especialmente de la proveniente de Estados Unidos, se reflejó en una gradual desaceleración del ritmo de crecimiento económico del país durante el segundo semestre del año.

Sin embargo, la estabilidad de los fundamentos económicos condujo a que la economía mexicana continuara con el proceso de recuperación iniciado en la segunda mitad de 2009, registrándose un crecimiento de 3.9% del PIB en términos reales para 2011, ligeramente superior al que se había planteado como meta de 3.8%, pero inferior al observado en 2010 de 5.5%, impulsado también por una favorable trayectoria de la demanda interna.



En la medición trimestral del PIB, se observaron tasas reales anuales de crecimiento del 4.4%, 3.2%, 4.5% y 3.7%, del primer al cuarto trimestre, respectivamente.

A nivel de sectores, los resultados del año 2011 muestran que las actividades terciarias (servicios) fueron las más dinámicas, al registrar una expansión anual de 4.2% real, nivel menor en 1.3 puntos porcentuales al registrado un año antes.

El sector servicios mostró signos de desaceleración en el último trimestre de 2011, debido principalmente a que, mientras los servicios asociados a la demanda interna continuaron registrando un dinamismo ascendente durante todo el año, aquéllos especialmente asociados a la demanda externa mostraron una desaceleración similar a la que experimentó el sector manufacturero.

Al interior del sector, las ramas de mejores resultados fueron: el comercio, que avanzó 7.6% real; los servicios de información en medios masivos lo hicieron en 6.6%; los servicios financieros en 4.8%; los transportes, correos y almacenamiento en 3.5%, y las actividades inmobiliarias y de alquiler en 2.1%.

Por otro lado, la moderación en el ritmo de crecimiento de la economía fue especialmente notoria en el comportamiento de las actividades secundarias (minería, electricidad, agua, suministro de gas, construcción y manufactura), en particular la manufactura, que se vio afectada temporalmente por los efectos de los desastres naturales en Japón sobre las cadenas de suministros de algunas industrias.

Así, el sector industrial experimentó un crecimiento anual de 3.8% en términos reales, notoriamente inferior al que se observó en 2010 de 6.1%. Por componentes, las manufacturas aumentaron 5.1%, la construcción 4.8%, y la electricidad 5.5%. En contraste, la minería disminuyó a un ritmo anual de 2.3%.

En lo que respecta al sector primario (agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza), después del periodo expansivo que experimentaron los mercados agropecuarios durante 2010, impulsados por una importante recuperación en la demanda de alimentos e insumos, para 2011 este sector registró una caída de 0.6% en términos reales, un resultado contrastante con el avance de 2.8% registrado el año anterior. Dicha contracción se explica por la menor producción de cultivos como maíz y sorgo en grano, maíz y sorgo forrajero, avena forrajera y frijol, entre otros.

El sector se vio afectado por las heladas registradas principalmente en la zona noroeste del país; así como la fuerte sequía que sufrieron diversas regiones en el último trimestre del año, sobre todo en los estados de Durango, Chihuahua, Baja California, Coahuila, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas, afectando cerca de 990 mil hectáreas de superficie agrícola. Aunado a lo anterior, las presas afrontaron un limitado almacenaje, en particular en el noreste del país y el Bajío, lo cual restringió la producción agrícola y pecuaria.

1.2 Empleo y Salarios

El crecimiento de la actividad productiva, por segundo año consecutivo, impulsó el crecimiento del empleo formal a lo largo de 2011. De acuerdo con información del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el número de trabajadores asegurados al término del año aumentó en 590 mil 797 personas, lo cual representa un incremento de 4.0% respecto al cierre del año anterior, alcanzando un nivel histórico de 15.2 millones de trabajadores.

La generación de empleos a lo largo del año, motivó que el promedio anual de la tasa de desocupación nacional disminuyera ligeramente en comparación con 2010, apenas en 0.15 puntos porcentuales, para ubicarse en 5.23% de la Población Económicamente Activa (PEA).

Esta relativa recuperación del empleo, o descenso del desempleo, se puede constatar con la evolución de la tasa neta de participación económica, la cual mide la proporción de personas que trabajan o buscan trabajo respecto de la población total en edad de trabajar y cuyo índice se ubicó en 58.7%, superior en 0.2 puntos porcentuales a la registrada el año previo.

Sin embargo, debe advertirse que la recuperación del mercado de trabajo en el país estuvo acompañada de indicadores preocupantes que deben considerarse para un análisis objetivo. Por ejemplo, el aumento histórico de personas ocupadas en la informalidad, que al cierre de 2011 ascendieron a casi 14 millones, el equivalente al 29.2% de la PEA.

Indudablemente, la recuperación del empleo sigue siendo uno de los retos más grandes para el país, sobre todo de puestos de trabajo permanentes y bien remunerados, toda vez que hasta ahora, siguen siendo significativos los datos de plazas temporales, de jornadas de trabajo parciales o el aumento de empleados en el sector informal.

En lo que toca a los indicadores salariales, en 2011 mejoraron respecto de años previos, derivado principalmente de un aumento en la productividad de la mano de obra y de cierta holgura en el mercado laboral. De esa manera, la dinámica de los salarios no produjo presiones adicionales sobre la inflación.

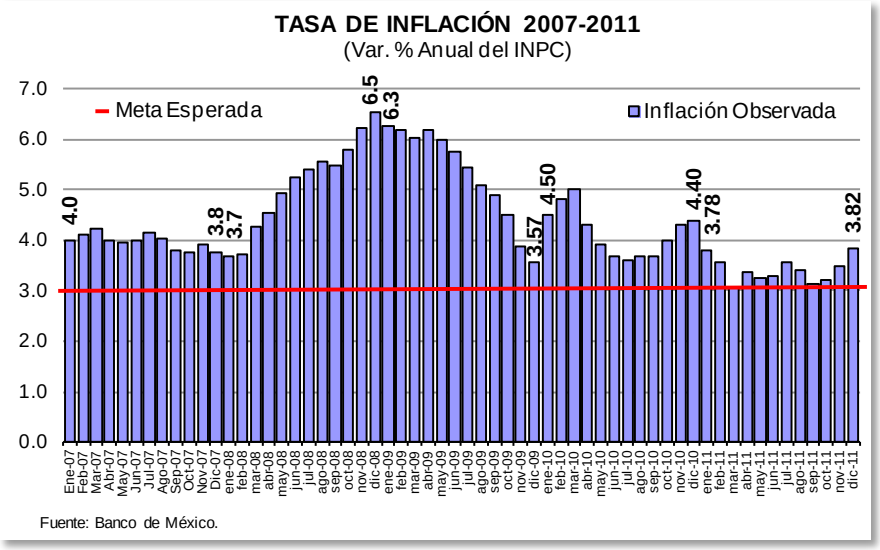
El poder adquisitivo del salario aumentó en la mayoría de las actividades económicas derivado del incremento de la productividad en la economía. El salario base de cotización al IMSS en 2011 tuvo un incremento de 4.2%; mientras que el aumento al salario mínimo general promedio vigente durante 2011 conciliado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos creció 4.1%.

En la industria manufacturera, las remuneraciones reales por persona ocupada se incrementaron a una tasa anual de 0.1%. Asimismo, en los establecimientos comerciales al mayoreo crecieron a un ritmo de 1.0% en 2011; por el contrario, las remuneraciones en los establecimientos comerciales al menudeo se redujeron 1.2%.

En lo que respecta a las percepciones reales en la industria de la construcción, experimentaron un incremento de 0.9%; en tanto que los salarios contractuales en las empresas de jurisdicción federal, sin incluir los bonos de productividad, mostraron un crecimiento nominal anual de 4.3%.

1.3 Inflación, Tasas de Interés y Tipo de Cambio

Durante 2011, la inflación general anual en México se mantuvo dentro de las metas previstas por el Banco de México del 3.0% más menos un punto porcentual, al ubicarse en 3.82%, lo cual representa una disminución de 0.58 puntos porcentuales en relación con la inflación observada el año previo.



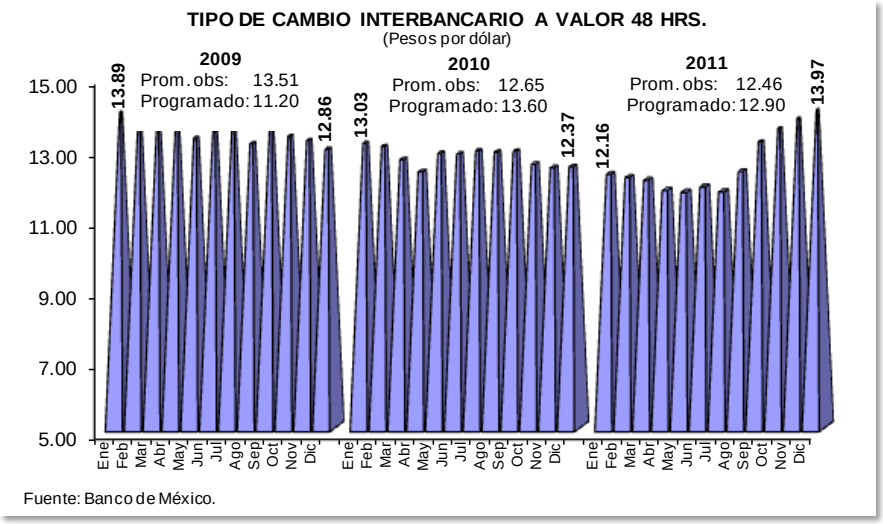
La evolución de la tasa de inflación fue determinada, en adición a la postura de política monetaria, por diversos factores entre los que destacan los siguientes: la ausencia de presión sobre el proceso de formación de precios por parte de los costos laborales, una intensificación en los niveles de competencia, y el desvanecimiento del impacto relacionado a los ajustes tributarios y al alza en las tarifas y precios públicos que entraron en vigor a principios de 2010.

La conducción de la política monetaria, enfocada en preservar la estabilidad de precios, permitió que el periodo de turbulencia financiera por el que atravesó la economía nacional, y el consecuente ajuste en el tipo de cambio ante un entorno internacional menos favorable, no contaminaran la evolución de la inflación en México.

Dicho comportamiento se vio influenciado principalmente por el menor crecimiento en el subíndice de servicios y el dinamismo de los productos agropecuarios y energéticos, específicamente tarifas autorizadas por el Gobierno, así como por las modificaciones tributarias instrumentadas a partir de 2010.

Así, el tipo de cambio del peso frente al dólar, las perspectivas favorables de la economía mexicana y los bajos niveles de las tasas de interés de algunas economías avanzadas, propiciaron en general una tendencia a la apreciación.

Su nivel más bajo se registró en mayo (11.50 pesos por dólar), mientras que en el periodo septiembre-diciembre, derivado de la inestabilidad en las perspectivas económicas globales, se observó una marcada volatilidad, alcanzando su nivel más alto en noviembre (14.27 pesos por dólar). Sin embargo, el precio del dólar cerró el año en 13.97 pesos y, en promedio, el peso mostró una apreciación de 1.5% respecto al promedio registrado en 2010.



Por otro lado, durante 2011, el Banco de México logró mantener la tasa de interés de referencia en 4.5% anual, debido en gran medida al incremento del flujo de capitales del exterior y a la acumulación de reservas internacionales. Por su parte, la tasa de interés de los CETES a 28 días cerró el año en un promedio de 4.24%, presentando una disminución de 16 puntos base respecto al promedio observado el año previo (4.4%).

1.4 Sector Externo

El desempeño del sector externo en 2011 estuvo afectado, principalmente, por la desaceleración de la actividad productiva mundial, particularmente en Estados Unidos, los desastres naturales ocurridos en Japón, los fenómenos geopolíticos en países del norte de África y Medio Oriente, la creciente volatilidad en los mercados financieros internacionales, y la falta de una resolución a la situación fiscal en Estados Unidos.

En ese año, México observó una gradual pérdida de dinamismo de las exportaciones no petroleras, derivada principalmente de la desaceleración que experimentó la producción industrial de Estados Unidos. Sin embargo, lo anterior fue parcialmente enmendado por un incremento en las exportaciones petroleras derivado de los elevados precios internacionales del petróleo, así como un decremento en el ritmo de crecimiento de las importaciones.

En ese entorno, los déficit de la balanza comercial y de la cuenta corriente se mantuvieron en niveles moderados. En ese año, las exportaciones de mercancías ascendieron a 349 mil 375.0 millones de dólares (mdd), lo cual significó un incremento de 17.1% en relación al nivel del año anterior, en tanto que las importaciones se ubicaron en 350 mil 842.9 mdd, monto que estuvo 16.4% por encima del registrado en 2010.

PRINCIPALES CONCEPTOS DE LA BALANZA DE PAGOS 2010-2011 (Millones de dólares)			
Concepto	2010	2011	Var. %
Cuenta Corriente	**-2,844.2**	**-9,030.2**	**217.5%**
Ingresos	343,542.3	397,781.4	15.8%
Egresos	346,386.5	406,811.6	17.4%
Balanza Comercial	**-3,008.7**	**-1,467.9**	-51.2%
Exportaciones*	298,473.1	349,375.0	17.1%
Importaciones*	301,481.8	350,842.9	16.4%
Balanza de Servicios	**-21,339.7**	**-30,463.9**	**42.8%**
Balanza de Transferencias	**21,504.2**	**22,901.5**	**6.5%**
Cuenta de Capital	**41,700.0**	**44,631.2**	**7.0%**
Pasivos	**74,034.5**	**58,108.0**	**-21.5%**
Por préstamos y depósitos	29,557.2	13,146.1	-55.5%
Inversión extranjera total	44,477.3	44,961.8	1.1%
Directa	20,708.6	19,554.4	-5.6%
De cartera	23,768.6	25,407.5	6.9%
Activos	**-32,334.5**	**-13,476.8**	-58.3%
Errores y omisiones	-16,176.3	-7,163.3	-55.7%
Ajustes por valoración	-79.2	-441.3	457.2%
Var. de la reserva internacional neta	22,758.7	28,878.9	26.9%
Reservas Internacionales Netas	**113,596.5**	**142,475.5**	**25.4%**

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

De esa manera, la balanza comercial arrojó un saldo deficitario de 1 mil 467.9 millones de dólares, menor en 51.2% al saldo del año previo; mientras que el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos se ubicó en -9 mil 030.2 millones de dólares, superior en 217.5% al de 2010.

En lo que respecta a la cuenta de capital, ésta registró un superávit de 44 mil 631.2 millones de dólares, monto que fue 7.0% mayor al observado en 2010. La Inversión Extranjera Directa (IED) ascendió a 19 mil 554.4 millones de dólares, cifra inferior en 5.6% a la del año previo. Tales resultados propiciaron un aumento de las reservas internacionales netas de 28 mil 879.0 millones de dólares, por lo que al cierre de ese año se situaron en 142 mil 475.5 millones de dólares.

1.5 Resultados Generales de Finanzas Públicas

El programa económico propuesto por el Ejecutivo Federal para 2011 estuvo alineado con la estrategia integral de mediano plazo para las finanzas públicas, la cual está orientada a promover la recuperación económica dando continuidad a las políticas contracíclicas, con base en un déficit público moderado y el fortalecimiento de los ingresos a través de la aplicación de medidas orientadas a la captación de recursos provenientes de fuentes no petroleras, aprovechando las modificaciones tributarias implementadas en 2009.

De acuerdo con datos de la Cuenta Pública 2011, en ese ejercicio el balance presupuestario, sin incluir el gasto de inversión ejercido por PEMEX, registró un déficit de 90 mil 149.2 millones de pesos, monto congruente con el aprobado y el margen transaccional previsto en el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), dicho déficit representó 0.63%, inferior al 0.75% observado en 2010.

BALANCE PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO 2009-2011
(Millones de pesos)

Concepto	2009	2010	2011			Var. % real 11/10*
			Aprobado	Ejercido	Diferencia	
Balance sin Inversión de PEMEX	**-19,737.5**	**-98,477.8**	**-70,176.1**	**-90,149.2**	**-19,973.1**	**-13.2%**
Inversión PEMEX	**251,409.8**	**268,514.5**	**286,337.9**	**267,260.6**	**-19,077.3**	**-5.7%**
Balance Presupuestario	**-271,147.3**	**-366,922.2**	**-356,514.0**	**-357,409.8**	**-895.5**	**-7.7%**
Ingresos Presupuestarios	**2,817,185.5**	**2,960,443.1**	**3,055,341.5**	**3,271,080.0**	**215,738.5**	**4.7%**
Gobierno Federal 1/	2,000,448.1	2,080,013.1	2,179,289.6	2,320,241.7	140,952.1	5.7%
Tributarios	1,129,574.9	1,261,149.0	1,464,358.9	1,294,192.4	-170,166.5	-2.7%
No Tributarios	870,873.2	818,864.1	714,930.7	1,026,049.3	311,118.6	18.8%
Organismos y Empresas	816,737.4	880,430.0	876,051.9	950,838.3	74,786.4	2.4%
Gasto Neto Total	**3,114,065.4**	**3,355,288.0**	**3,438,895.5**	**3,655,756.8**	**216,861.3**	**3.3%**
Diferimento de Pagos	25,732.6	27,852.7	27,040.0	27,267.0	227.0	-7.2%
Gasto Neto Pagado	**3,088,332.8**	**3,327,435.3**	**3,411,855.5**	**3,628,489.8**	**216,634.3**	**3.4%**
Programable Pagado	2,433,877.1	2,612,772.5	2,595,487.9	2,857,648.8	262,160.9	3.7%
Programable Devengado	2,459,609.7	2,640,625.2	2,622,527.9	2,884,915.8	262,387.9	3.6%
No Programable	654,455.7	714,662.8	8,816,367.6	770,841.0	-45,526.6	2.2%
Costo Financiero	262,812.5	255,755.1	309,071.2	273,931.3	-35,139.9	1.5%
Participaciones	375,717.3	437,327.6	493,664.4	477,256.2	-35,139.9	3.4%
Adefas y Otros	15,925.9	21,580.1	13,632.0	19,653.5	-35,139.9	-13.7%
Balance Primario Presupuestario	**-8,334.8**	**-111,237.1**	**-47,442.8**	**-83,478.5**	**-36,035.7**	**-28.9%**

*Deflactado con las cifras revisadas del Índice de Precios Implícitos del PIB, INEGI.
1/ En 2009 se excluyen 10,473.7 millones de pesos por concepto de intereses compensados.
Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2009-2011, SHCP y SCNM, INEGI.

Si se considera la inversión de PEMEX, el déficit presupuestario ascendió a 357 mil 409.8 millones de pesos, en tanto que el balance primario del sector público presupuestario registró un déficit de 83 mil 478.5 millones de pesos, en ambos casos el balance negativo fue mayor que en el año 2010.

Los ingresos públicos ascendieron a 3 billones 271 mil 080.0 millones de pesos, cifra superior en 7.1% a la estimada en la Ley de Ingresos de la Federación y en 4.7% real a la reportada el ejercicio previo. La diferencia en relación a lo estimado se atribuye a las fuentes no petroleras, que participaron con 55.2% del total; el restante 44.8% derivó de fuentes petroleras correspondientes al Gobierno Federal.

Por su parte, el gasto neto total del sector público presupuestario (gasto total menos amortización de la deuda) fue de 3 billones 655 mil 756.8 millones de pesos, cifra que fue superior a la programada en 6.3% y a la observada en 2010 en 3.3% real. La diferencia de 216 mil 861.3 millones de pesos entre el gasto previsto y el ejercido, fue cubierto en gran parte con ingresos excedentes, por lo que el nivel de gasto neto, sin incluir la inversión de PEMEX, fue consistente con el déficit aprobado.

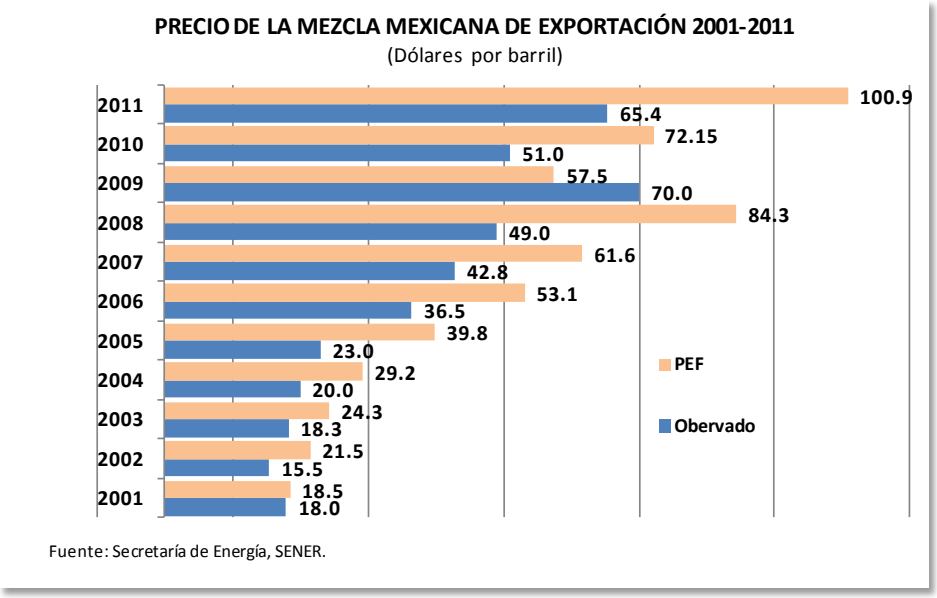
1.5.1 Ingresos Públicos

En 2011, los ingresos públicos ascendieron a 3 billones 271 mil 080.0 millones de pesos, cifra superior en 7.1% a la estimada en la Ley de Ingresos de la Federación y en 4.7% real a la reportada el ejercicio previo. La diferencia en relación a lo estimado se atribuye a las fuentes no petroleras, que participaron con 55.2% del total, en tanto que el restante 44.8% derivó de fuentes petroleras correspondientes al Gobierno Federal.

La proporción de los ingresos ordinarios del sector público presupuestario registrada en 2011 respecto al tamaño de la economía se situó en 22.8%. Del total reportado, 70.9% correspondió al Gobierno Federal y el restante 29.1% al sector paraestatal. Por su origen, 66.3% se obtuvo de las fuentes no petroleras y 33.7% de las petroleras.

Los ingresos del Gobierno Federal, por su parte, ascendieron a 2 billones 320 mil 241.7 millones de pesos, cifra que rebasó en 6.5% lo previsto y en 5.7% real lo reportado un año antes. En términos del producto, dicho monto significó 16.2%.

Los ingresos petroleros se ubicaron en 1 billón 101 mil 879.0 mdp, cifra que rebasó a la programada en 9.6%, lo que se atribuye, entre otros factores, a la evolución favorable del precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo, que se situó en 100.9 dólares por barril, precio superior al estimado para efectos de Presupuesto de 65.4 dólares por barril y por arriba del registrado el ejercicio precedente de 72.2 dólares.



Los ingresos no petroleros ascendieron a 2 billones 169 mil 201.0 mdp, cifra que también fue superior a la pronosticada en 5.8%, debido principalmente a los mayores ingresos obtenidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), así como por concepto de ingresos no recurrentes y Derechos. La recaudación tributaria no petrolera se ubicó en 1 billón 436 mil 714.7 mdp, lo cual representó un incremento de 3.6% real con relación a 2010, pero fue inferior a lo previsto en 2.4%.

Los resultados en esa materia se atribuyen, fundamentalmente, a las devoluciones y compensaciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto sobre la Renta (ISR) realizadas en 2011, las cuales mostraron un comportamiento atípico caracterizado por su elevado crecimiento. También influyeron las acreditaciones de las retenciones que las

instituciones financieras realizaron por concepto del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), mismas que los contribuyentes efectuaron principalmente contra el ISR. En lo referente a los ingresos no tributarios, se observó una disminución de 5.9% real en relación al año anterior, lo cual se atribuye principalmente a la menor obtención de recursos no recurrentes.

INGRESOS PRESUPUESTARIOS 2009-2011
(Millones de Pesos)

Concepto	2009	2010	2011			Var. % real 11/10*	% del PIB 2011
			Programado	Ejercido	Diferencia		
Total	**2,817,185.4**	**2,960,443.0**	**3,055,341.5**	**3,271,080.0**	**215,738.5**	**4.7%**	**22.8%**
Gobierno Federal	**2,000,448.0**	**2,080,013.0**	**2,179,289.6**	**2,320,241.7**	**140,952.1**	**5.7%**	**16.2%**
Tributarios	1,129,552.5	1,260,425.0	1,464,358.9	1,294,054.1	-170,304.8	-2.7%	9.0%
ISR	536,730.9	627,154.9	688,965.2	721,565.2	32,600.0	9.1%	5.0%
IVA	407,795.1	504,509.3	555,677.1	537,142.4	-18,534.7	0.9%	3.7%
IEPS	50,567.4	4,463.8	69,920.8	-76,433.5	-146,354.3	n.a.	n.a.
Otros 1/	134,459.1	124,297.0	149,795.8	111,780.0	-38,015.8	-16.0%	0.8%
No tributarios	870,895.5	819,588.0	714,930.7	1,026,187.6	311,256.9	18.8%	7.2%
Derechos	517,816.5	673,504.2	641,641.40	885,228.20	243,586.8	24.6%	6.2%
Productos	6,660.5	4,142.2	5,508.2	4,588.9	-919.3	5.0%	0.0%
Aprovechamientos	346,381.4	141,902.0	67,759.6	136,299.8	68,540.2	-9.0%	1.0%
Contribuciones de Mejoras	37.1	39.6	21.5	70.7	49.2	69.2%	0.0%
Organismos y Empresas 2/	**816,737.4**	**880,430.0**	**876,051.9**	**950,838.3**	**74,786.4**	**2.4%**	**6.6%**
PEMEX	381,953.2	385,437.1	386,500.4	395,232.2	8,731.8	-2.8%	2.8%
CFE	235,921.2	267,943.7	271,642.6	300,069.6	28,427.0	6.2%	2.1%
IMSS	169,009.1	192,692.6	180,895.4	214,358.5	33,463.1	5.4%	1.5%
ISSSTE	31,551.5	34,356.6	37,013.5	41,178.0	4,164.5	8.4%	0.3%
Otros	-1,697.6	-	-	-	-	-	0.0%
Partida Informativa:							
Ingresos Petroleros 3/	874,163.9	973,038.2	1,005,157.4	1,101,879.0	96,721.6	7.3%	7.7%
Ingresos No Petroleros	1,943,021.5	1,987,404.8	2,050,184.1	2,169,201.0	119,016.9	3.5%	15.1%

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

n.a. No aplica.

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

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

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

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011, SHCP, y SCNM, INEGI.

Los ingresos propios de las entidades sujetas a control presupuestario directo, ascendieron a 950 mil 838.3 millones de pesos, cifra superior a la estimada en 8.5% y a la registrada en 2010 en 2.4% real. Como proporción del PIB, dicha cantidad fue equivalente a 7.0%. Dichos resultados se atribuyen principalmente a las ventas de energía eléctrica de la CFE; cuotas a la seguridad social captadas por el IMSS; y una evolución favorable de los ingresos propios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Cabe comentar que por noveno año consecutivo, los ingresos obtenidos por el Sector Público Presupuestario, excedieron a los ingresos programados en la Ley de Ingresos de la Federación. En 2011, los ingresos obtenidos ascendieron a 3.3 billones de pesos, cantidad 7.1% superior a lo programado. El monto de ingresos excedentes obtenidos en el año fue de 215 mil 738.5 millones de pesos, significando 1.5 puntos porcentuales del PIB.

La suma acumulada de ingresos excedentes para el periodo 2003-2011 ascendió a 1.5 billones de pesos, una cantidad que ha tenido un impacto marginal para impulsar de manera sólida y consistente a la economía mexicana.

1.5.2 Evolución del Gasto Público

Por su parte, las erogaciones públicas priorizaron el impulso del crecimiento económico, el desarrollo social y la seguridad pública. El gasto neto total del sector público presupuestario fue de 3 billones 655 mil 756.8 millones de pesos, cifra superior a la programada en 6.3% y a la observada en 2010 en 3.3% real. La diferencia de 216 mil 861.3 millones de pesos entre el gasto previsto y el ejercido, fue cubierto en gran parte con ingresos excedentes, por lo que el nivel de gasto neto, sin incluir la inversión de PEMEX, fue consistente con el déficit aprobado.

Las erogaciones programables ascendieron a 2 billones 884 mil 915.8 millones de pesos, cantidad que rebasó a la cifra proyectada en 10.0% y a la ejercida un año antes en 3.6% en términos reales. Los siguientes factores fueron de gran relevancia en la aplicación de dichos recursos: las pensiones en curso de pago, la adquisición de medicamentos, el suministro de combustibles para la generación de energía eléctrica, la transferencia de recursos a las entidades federativas y municipios, el otorgamiento de subsidios a los programas sociales y el fortalecimiento de la seguridad pública. Asimismo, se efectuaron aportaciones al FONDEN, al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.

GASTO NETO DEL SECTOR PÚBLICO 2010-2011
(Millones de Pesos)

Concepto	2010	2011			Var. % real 11/10*	Porcentaje del PIB		
						2010	2011	
	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Diferencia		Ejercido	Aprobado	Ejercido
Gasto Neto Total	**3,355,288.0**	**3,438,895.5**	**3,655,756.8**	**216,861.3**	**3.3%**	**24.4%**	**24.0%**	**25.5%**
Diferimento de Pagos	27,852.7	27,040.0	27,267.0	**227.0**	7.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Gasto Neto Pagado	**3,327,435.3**	**3,411,855.5**	**3,628,489.8**	**216,634.3**	**4.5%**	**24.1%**	**23.8%**	**25.3%**
Programable Pagado	2,612,772.5	2,595,487.9	2,857,648.8	262,160.9	4.7%	19.0%	18.1%	19.9%
Programable Devengado	2,640,625.2	2,622,527.9	2,884,915.8	262,387.9	3.6%	19.2%	18.3%	20.1%
No Programable	714,662.8	816,367.6	770,841.0	-45,526.6	2.2%	5.2%	5.7%	5.4%
Costo Financiero	255,755.1	309,071.2	273,931.3	-35,139.9	1.5%	1.9%	2.2%	1.9%
Participaciones	437,327.6	493,664.4	477,256.2	-16,408.2	3.4%	3.2%	3.4%	3.3%
Adefas y Otros	21,580.1	13,632.0	19,653.5	6,021.5	-13.7%	0.2%	0.1%	0.1%

*Deflactado con las cifras revisadas del Índice de Precios Implícitos del PIB, INEGI.
Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011, SHCP y SCNM, INEGI.

El gasto no programable se situó en 770 mil 841.0 millones de pesos, monto inferior en 5.6% al presupuestado pero mayor en 2.2% al de 2010. La diferencia entre lo aprobado y lo ejercido se asocia con el costo financiero de la deuda que fue inferior a lo estimado debido a que las tasas de interés y el tipo de cambio promedio se situaron por debajo de lo proyectado.

— *Clasificación económica del gasto*

En la clasificación económica del gasto programable, el gasto corriente se ubicó en 2 billones 174 mil 072.3 millones de pesos, importe que rebasó lo esperado en 10.0% y representó el 78.9% del total.

La diferencia con relación a lo programado se atribuye, principalmente, a las variaciones en servicios de educación y salud, pensiones y jubilaciones, mayores requerimientos de

combustibles para la generación de electricidad por parte de la CFE, y compras adicionales de medicamentos, así como de productos químicos y refacciones para las áreas de producción, distribución y almacenamiento de PEMEX. Al compararlo con lo ejercido en 2010, el gasto corriente creció 4.4% en términos reales. En su interior sobresalen las pensiones en curso de pago que avanzaron 8.4%, y los subsidios, 10.2%.

GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA 2010-2011
(Millones de Pesos)

Concepto	2010	2011			Var. % real	Porcentaje del PIB	
		Programado	Ejercido	Diferencia	11/10*	2010	2011
Total	**2,640,625.2**	**2,622,527.9**	**2,884,915.8**	**262,387.9**	**3.6%**	**19.2%**	**20.1%**
Gasto Corriente	**1,973,276.4**	**1,976,305.7**	**2,174,072.3**	**197,766.6**	**4.4%**	**14.3%**	**15.2%**
Servicios Personales 1/	800,923.3	846,615.9	861,771.9	15,156.0	2.0%	5.81%	6.01%
Pensiones 2/	339,552.9	326,108.8	388,316.9	62,208.1	8.4%	2.46%	2.71%
Subsidios 3/	299,832.9	349,879.7	348,516.2	- 1,363.5	10.2%	2.18%	2.43%
Gasto de Operación 4/	532,967.3	453,701.3	575,467.3	121,766.0	2.4%	3.87%	4.01%
Gasto de Capital	**667,348.8**	**646,222.2**	**710,843.5**	**64,621.3**	**1.0%**	**4.8%**	**5.0%**
Inversión Física 5/	536,894.8	578,258.1	581,864.1	3,606.0	2.7%	3.90%	0.03%
Poderes y Entes Autónomos	2,890.5	2,773.9	3,891.0	1,117.1	27.6%	0.02%	0.001%
Información Nacional Estadística y Geográfica	89.7	67.2	80.2	13.0	-15.1%	0.001%	3.26%
Administración Pública Federal 6/	435,504.9	465,430.6	467,902.8	2,472.2	1.8%	3.16%	0.77%
Aportaciones Federales 7/	98,409.7	109,986.4	109,990.1	3.7	5.9%	0.71%	0.51%
Subsidios 3/	92,806.7	58,005.4	72,666.2	14,660.8	-25.8%	0.67%	0.39%
Otros de Inversión 8/	37,647.3	9,958.7	56,313.2	46,354.5	41.8%	0.27%	0.00%

*Deflactado con el Índice de Precios Implícitos del PIB, INEGI.
1/ Comprende las asignaciones y erogaciones que se realizan a través del capítulo de gasto 1000 "Servicios Personales" con tipo de gasto 1, así como los conceptos de gasto de los capítulos 4000 y 8000 que correspondan.
2/ Integra las asignaciones y erogaciones que realiza el Ramo 19 "Aportaciones a Seguridad Social", y las entidades de control directo.
3/ Comprende las asignaciones y erogaciones que realizan las dependencias a través de los conceptos de gasto 4100 y 4200 para los programas sociales y a través de las entidades federativas, respectivamente.
4/ Comprende las asignaciones y erogaciones que se realizan a través de los capítulos 2000 "Materiales y Suministros", 3000 "Servicios Generales", y 7000 de provisiones económicas, ayudas y otras erogaciones con tipo de gasto 1 "Gasto corriente".
5/ Incluye los capítulos de gasto 5000 y 6000, así como las erogaciones asociadas con los tipos de gasto 2 "Gasto de capital diferente de obra pública " y 3 "Gasto de obra pública".
6/ Comprende a las dependencias y entidades de control directo.
7/ Se refiere a las transferencias que realiza el Gobierno Federal a las entidades federativas para cubrir los servicios educativos y de salud, que se realizan a través de los ramos 25 y 33.
8/ Comprende ramos administrativos y Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas.
Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011, SHCP y SCNM, INEGI.

Los recursos destinados a servicios personales ascendieron a 861 mil 771.9 mdp, cifra superior a la proyectada en 1.8% y en 2.0% real a la observada en 2010. Tal variación deriva principalmente del nivel de aportaciones federales a las entidades federativas para los servicios de educación y salud, así como el incremento salarial. Su participación relativa en el total del gasto programable fue de 29.9%.

En lo que se refiere al gasto de capital, éste se situó en 710 mil 843.5 millones de pesos, importe superior a lo programado en 10.0% y en 1.0% real a lo observado un año antes, derivado principalmente de las variaciones en los subsidios para inversión y en la inversión financiera. Cabe destacar el incremento de 41.8% en el renglón Otros de inversión, debido a las aportaciones realizadas a la CFE, fideicomisos FONDEN, FEIP y FEIEF para su capitalización, elementos que también incidieron en su crecimiento real anual.

El incremento de 2.7% real en el renglón de inversión física se explica fundamentalmente por la aprobación de un monto mayor para impulsar la infraestructura carretera, hidráulica y de hidrocarburos. Por su parte, los subsidios para inversión se incrementaron en 25.3% en relación a lo previsto, derivado de la asignación de recursos otorgados a través del Programa denominado Seguro Popular, toda vez que durante 2011 se requirió financiamiento a través de crédito externo, con lo que también se modificó su naturaleza económica; adicionalmente, se

incrementaron las asignaciones de subsidios para programas regionales, los cuales están destinados a fortalecer la infraestructura en las entidades federativas.

— *Clasificación administrativa*

En la evolución del gasto a nivel de Ramo Administrativo, se observó que a pesar de los incrementos de los presupuestos autorizados, en diversos casos los resultados del ejercicio presupuestal señalan importantes montos de recursos no ejercidos en 2011 destacando: Tribunales agrarios con recursos sin ejercer equivalentes al 31.9% de lo asignado por la Cámara; Secretaría de Gobernación, no ejerció el 24.2% del presupuesto autorizado; PGR el 22.5% del presupuesto asignado; CONACYT no gastó el 20.5% del presupuesto; Secretaría de Salud dejó sin ejercer el 12.1% del presupuesto aprobado por la H. Cámara de Diputados; Secretaría de Trabajo y Previsión Social recursos pendientes por 11.9% del Presupuesto, Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal no ejerció el 10.5% del presupuesto aprobado; Desarrollo Social 7.3%; Comunicaciones y Transportes 5.3%, y Economía 4.2%.

Contrariamente, se registraron importantes montos de recursos ejercidos que superaron lo autorizado por la Cámara, destacando los casos de:

a) *Relaciones Exteriores*. Esta dependencia habitualmente solicita un presupuesto que le recorta la Cámara, y al final del periodo ejerce recursos mayores al presupuesto autorizado en contra de lo dispuesto por la Cámara de Diputados. En esta ocasión, se le autorizó un presupuesto de 6 mil 116.4 millones de pesos y gastó en el año 8 mil 696.8 millones de pesos, lo que implicó un sobre-ejercicio presupuestario de 42.2%.

b) *Presidencia de la República*. La Cámara autorizó un presupuesto de 1 mil 986, mayor en 9% al solicitado, pero el presupuesto ejercido en 2011, fue de 2 mil 743.9 millones de pesos, lo que implicó un sobre-ejercicio presupuestario de 38.1%.

c) *Secretaría de Turismo.* La dependencia tuvo un presupuesto autorizado de 5 mil 037 millones de pesos, 21% mayor al solicitado, y ejerció un presupuesto de 6 mil 813.6 millones, que implicó un sobre-ejercicio presupuestario de 35.3%.

d) *Función Pública.* A esta dependencia le fue autorizado un presupuesto de 2 mil 065.9 millones de pesos, 26% mayor al solicitado, y ejerció un presupuesto de 1 mil 968.4 millones de pesos, lo que implicó un sobre-ejercicio presupuestario de 20.7%.

— *Clasificación funcional*

En lo que respecta a la clasificación funcional del gasto, la cual muestra la distribución de los recursos públicos con base en las actividades sustantivas que realizan las dependencias y entidades de la APF, agrupadas en desarrollo social, desarrollo económico y gobierno, el gasto programable del Poder Ejecutivo Federal en 2011 se ubicó en 2 billones 822 mil 404.1 millones de pesos, monto que supera al previsto en 10.3% y al registrado en 2010 en 3.7% real.

Las erogaciones registradas por funciones de Desarrollo Social incrementaron su participación relativa al pasar de 57.2% a 58.0% entre 2010 y 2011. En orden de importancia le siguieron las de Desarrollo Económico, que concentraron 33.8%; las de Gobierno, 7.1%; y los Fondos de Estabilización con el restante 1.1%.

GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL 2010-2011
(Millones de pesos)

Concepto	2010	2011			Var.% real*	% del PIB	
		Programado	Ejercido	Diferencia	11/10	2010	2011
TOTAL	**2,640,625.2**	**2,622,527.9**	**2,884,915.8**	**262,387.9**	**3.6%**	**19.16%**	**20.11%**
RAMOS AUTÓNOMOS	**52,240.8**	**58,623.0**	**58,354.2**	**-268.8**	**5.9%**	**0.38%**	**0.41%**
INST. NAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA	**8,169.3**	**4,309.4**	**4,157.5**	**-151.9**	**-51.8%**	**0.06%**	**0.03%**
PODER EJECUTIVO FEDERAL	**2,580,215.1**	**2,559,595.5**	**2,822,404.1**	**262,808.6**	**3.7%**	**18.73%**	**19.68%**
FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL	**1,476,862.2**	**1,493,503.1**	**1,636,605.9**	**143,102.8**	**5.0%**	**10.72%**	**11.41%**
Educación	496,782.8	512,112.1	539,177.3	27,065.2	2.9%	3.61%	3.76%
Salud	356,223.6	385,598.9	400,369.7	14,770.8	6.5%	2.59%	2.79%
Seguridad Social	337,612.8	322,077.5	386,932.2	64,854.7	8.6%	2.45%	2.70%
Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional	168,747.0	166,598.7	202,755.2	36,156.5	13.9%	1.22%	1.41%
Agua Potable y Alcantarillado	44,601.0	24,667.0	28,241.4	3,574.4	-40.0%	0.32%	0.20%
Asistencia Social	72,895.0	82,448.9	79,130.1	-3,318.8	2.9%	0.53%	0.55%
FUNCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO	**920,146.0**	**896,666.4**	**955,139.6**	**58,473.2**	**-1.6%**	**6.68%**	**6.66%**
Energía	691,375.9	642,885.3	702,075.6	59,190.3	-3.7%	5.02%	4.90%
Comunicaciones y Transportes	72,101.5	86,269.0	81,042.0	-5,227.0	6.5%	0.52%	0.57%
Desarrollo Agropecuario y Forestal	79,848.2	83,341.5	84,050.7	709.2	-0.2%	0.58%	0.59%
Temas Laborales	3,006.6	2,784.7	2,975.1	190.4	-6.2%	0.02%	0.02%
Temas Empresariales	15,525.4	16,263.8	17,658.7	1,394.9	7.8%	0.11%	0.12%
Servicios Financieros	5,919.8	4,071.1	8,196.2	4,125.1	31.2%	0.04%	0.06%
Turismo	5,418.8	4,773.8	6,778.1	2,004.3	18.6%	0.04%	0.05%
Ciencia y Tecnología	27,582.3	33,571.6	31,191.3	-2,380.3	7.2%	0.20%	0.22%
Temas Agrarios	4,401.5	5,079.3	5,136.7	57.4	10.6%	0.03%	0.04%
Desarrollo Sustentable	14,966.0	17,626.3	16,035.2	-1,591.1	1.6%	0.11%	0.11%
FUNCIONES DE GOBIERNO	**173,029.7**	**167,000.1**	**200,905.3**	**33,905.2**	**10.1%**	**1.26%**	**1.40%**
Seguridad Nacional	64,731.8	62,753.5	77,925.6	15,172.1	14.1%	0.47%	0.54%
Relaciones Exteriores	8,927.3	5,732.6	8,622.2	2,889.6	-8.5%	0.06%	0.06%
Hacienda	25,395.7	17,210.3	26,557.3	9,347.0	-0.9%	0.18%	0.19%
Gobernación	7,325.5	7,115.9	8,892.9	1,777.0	15.1%	0.05%	0.06%
Orden, Seguridad y Justicia	55,151.7	65,550.8	70,116.7	4,565.9	20.5%	0.40%	0.49%
Administración Pública	7,924.0	6,799.2	6,512.9	-286.3	-22.1%	0.06%	0.05%
Otros Bienes y Servicios Públicos	3,573.7	1,837.8	2,277.7	439.9	-39.6%	0.03%	0.02%
Fondo de Estabilización	**10,177.2**	**2,425.9**	**29,753.3**	**27,327.4**	**177.1%**	**0.07%**	**0.21%**

*Deflactado con el Índice de Precios Implícitos del PIB, SHCP.
Fuente: Elaborado por la UEC de la Comisión de Vigilancia, con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011, SHCP.

En las funciones de Desarrollo Social se ejercieron 1 billón 636 mil 605.9 millones de pesos, lo cual significó un incremento de 9.6% respecto a la meta y de 5.0% real respecto a lo ejercido en 2010. Al interior, 32.9% correspondió a Educación, 24.5% a Salud, 23.6% a Seguridad Social, 12.4% a Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional; 4.8% a Asistencia Social, y 1.7% a Agua Potable y Alcantarillado.

En las funciones de Desarrollo Económico se ejercieron 955 mil 139.6 millones de pesos, lo cual significó un incremento de 6.5% respecto a lo programado, y una disminución de 1.6% real respecto a lo registrado un año antes. Destacan, por su peso relativo en el total, las funciones de Energía con 73.5%, Desarrollo Agropecuario y Forestal 8.8%, y Comunicaciones y Transportes con 8.5%. El restante 9.2% se canalizó a las funciones de Ciencia y Tecnología; Temas Empresariales, Agrarios y Laborales; Desarrollo Sustentable; Servicios Financieros, y Turismo.

Para las funciones de Gobierno se ejercieron 200 mil 905.3 millones de pesos, cifra superior a la estimada en 20.3% y a la del año anterior en 10.1% real. A su interior, dicho monto se distribuyó de la siguiente manera: Seguridad Nacional 38.8%; Orden, Seguridad y Justicia, 34.9%; Hacienda, 13.2%; Gobernación, 4.4%; Relaciones Exteriores, 4.3%; Administración Pública, 3.3%, y Otros Bienes y Servicios Públicos 1.1%.

1.5.3 Alertas de la Deuda Pública

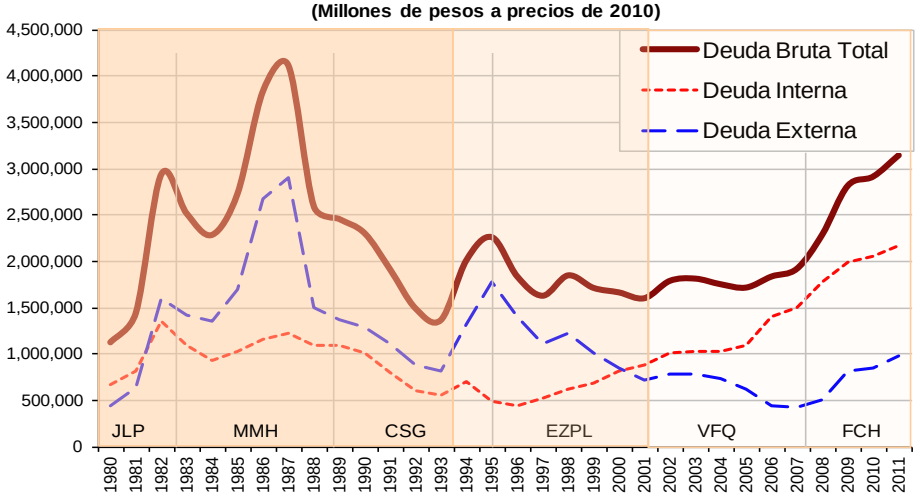
Al cierre de 2011, el saldo de la deuda bruta del sector público presupuestario ascendió a 4 billones 926 mil 968.1 millones de pesos, lo que significó un aumento de 600 mil 196.7 millones respecto al registrado en 2010. Ello fue resultado de un endeudamiento neto por 387 mil 470.9 millones de pesos y ajustes contables al alza por 212 mil 725.8 millones de pesos, que se explican, sobre todo, por la revaluación de la deuda.

Con esos resultados, en el periodo 2007-2011, la deuda bruta del sector público presupuestario pasó de 2.2 a 4.9 billones de pesos, lo que significó un fuerte crecimiento respecto del tamaño de la economía al pasar de 21.7% del Producto Interno Bruto en 2007 al 34.3% en 2011.

Un elemento a destacar en la evolución de la deuda pública es el cambio de su estructura, ya que desde la crisis de 1994-1995, la política de crédito público se había encaminado a revertir la tendencia de contratar deuda externa y ser prudente con la interna, lo anterior como consecuencia de los choques externos y en especial sobre los montos y perfiles de vencimientos para el caso de la interna.

Así, mientras en 1995, la deuda externa representaba el 78.6% del total de la deuda bruta del sector público y la interna lo hacía en 21.4%, para el año 2000, la proporción se había modificado a 49.4% y 50.6%, respectivamente.

DEUDA BRUTA DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 1980-2011
(Millones de pesos a precios de 2010)



Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de Cuenta Pública Federal 2000-2010, SHCP, y SCNM, INEGI.

A partir del año 2001, la deuda interna aumenta notoriamente y de representar el 11.7% del PIB en ese año, se incrementó a 23.7% del producto al cierre de 2011, situación contraria a lo ocurrido con la deuda externa que se mantuvo en promedio en ese lapso entre 9.0% y 10.0%.

En términos del Producto Interno Bruto, la deuda del Gobierno Federal pasó del 27.5% al 28.3% del PIB. Cabe comentar que en 2011, el Gobierno Federal tuvo pasivos equivalentes al 82.3% de la deuda pública total.

Por su parte, la deuda bruta de las entidades de control presupuestario directo se situó en 870 mil 933.5 millones de pesos, monto que rebasó en 139 mil 105.0 millones al del ejercicio precedente.

2. TEMAS RELEVANTES PARA EL ANÁLISIS SECTORIAL DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

2.1 Función Hacendaria

2.1.1 Situación Financiera Internacional y Repercusiones para México

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

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

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

Aún bajo este escenario positivo, existe el riesgo de que las cuantiosas demandas de capital de los bancos europeos y de los Estados Unidos, por los acuerdos de Basilea III, puedan propiciar tensiones a mediados del año en curso, en los mercados financieros, y de que México pueda ser afectado por una reversión de los flujos financieros hacia esos países.

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

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

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

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

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

PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL
(Variación % anual real)

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

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

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

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

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

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

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

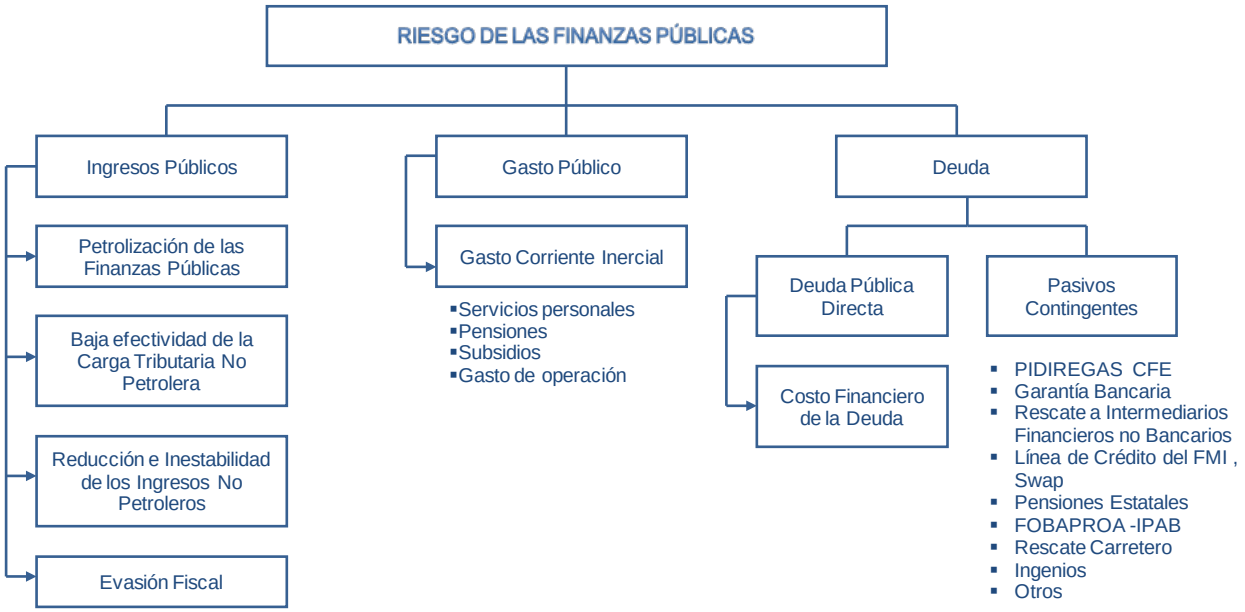
También conviene impulsar un control externo más oportuno para la regulación financiera y para ejecutar medidas preventivas respecto de los riesgos bancarios y de los grupos financieros que operan en México.

2.1.2 Política Hacendaria para la Competitividad

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

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

RIESGOS LATENTES DEL BALANCE FINANCIERO PRESUPUESTARIO



Fuente: Elaborado por la UEC

2.1.2.1 Riesgos en materia de Ingresos públicos

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

El país registra la carga fiscal más baja entre los países de la OCDE, toda vez que los ingresos tributarios en 2011 representaron el 19.7% del PIB. Es de llamar la atención que este porcentaje, sin la recaudación de los gobiernos estatales y locales, y sin los ingresos petroleros (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios –IEPS- petrolero y derechos por hidrocarburos), se reduce a niveles cercanos al 11%.[1]

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

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

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS PAISES DE LA OCDE COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2011

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

1. El total de los ingresos tributarios ha sido reducido por los montos de cualquier transferencia de capital que represente impuestos no recaudados.
2. La Alemania unificada comenzó en 1911.
3. Los datos para Israel fueron proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades de Israel. El uso de estos datos por la OCDE es sin el perjuicio al estatuts del Alto Golan, Jesuralen del este y de los asentamientos en Israel en el banco occidental, bajo la bandera de los términos señalados por la ley internacional.
4. El secretariado estima la inclusión de ingresos esperados recaudados por los gobiernos locales.
5. El dato refiere a 2010.
Fuente. Elaborado por la UEC con datos de la OCDE.

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

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

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

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

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

— *Finanzas públicas dependientes de los ingresos petroleros*

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

TOTAL DE INGRESOS PÚBLICOS Y PETROLEROS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 2001-2011
(Millones de Pesos)

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

a/ No incluye IVA a gasolinas.

Fuente. Elaborado por la UEC con datos de los Informes de Cuenta Pública, 2001-2011, la SHCP.

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

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

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

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

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

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

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

DEVOLUCIONES Y COMPENSACIONES POR SALDOS A FAVOR DE LOS CONTRIBUYENTES PAGADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL (Millones de Pesos)

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

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

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

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

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

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

i. Utilización de estas figuras por el gobierno a través de la SHCP para realizar reasignaciones de gasto que no satisfacen el criterio de urgencia.

ii. Realización de adecuaciones y transferencias presupuestarias realizadas por la SHCP hacia el final del ejercicio fiscal, que encubren subejercicios presupuestarios.

iii. Utilización de estas figuras por el gobierno, para realizar reasignaciones de gasto al margen de lo dispuesto por el Congreso.

INGRESOS EXCEDENTES Y DISPONIBILIDADES EN LOS FIDEICOMISOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS, 2003-2011
(Millones de Pesos)

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

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

— *Elusión y evasión fiscal*

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

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

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

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

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

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

a) Los riesgos del retenedor del ISR, que puede enterar a la Federación un importe de impuestos incorrecto;

b) El contribuyente contrata a una empresa de servicios profesionales *"outsourcing"* que se constituye en sociedades civiles o cooperativas, empresas integradoras y/o sociedades en comandita simple, cuya finalidad ha sido desarrollar estrategias fiscales para eludir el pago del ISR, las aportaciones de seguridad social, y la participación de las utilidades de los trabajadores en las utilidades, bajo el esquema de sustitución laboral.

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

— *Elevados gastos fiscales*

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

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

PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES 2003-2011
(Millones de Pesos)

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

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

2.1.2.2 Riesgos en materia de Gasto Público

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

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

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

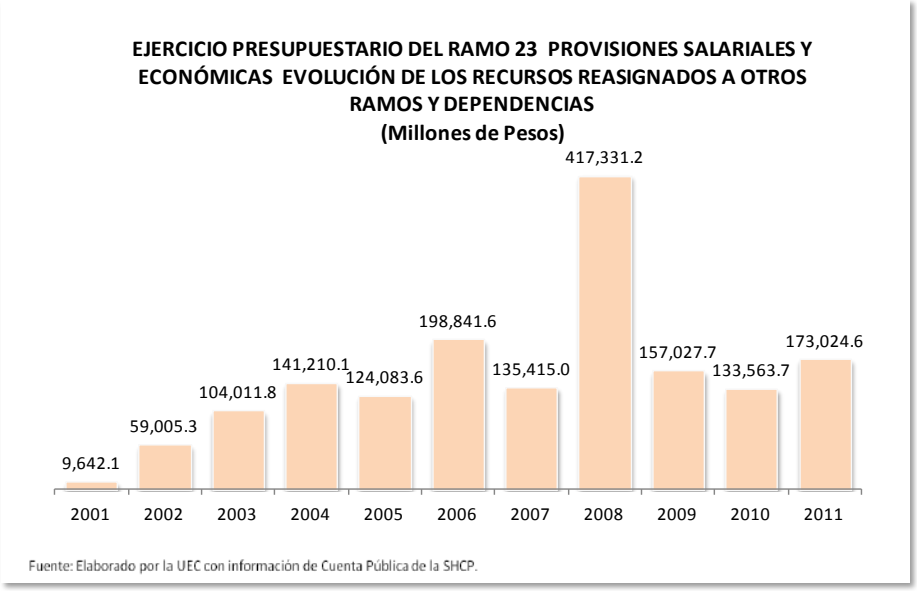
La discrecionalidad de la SHCP para reasignar gasto al margen de lo dispuesto por el Congreso, tiene como consecuencia un gasto de menor calidad, generando que los multiplicadores del gasto público sean débiles y el impacto en el crecimiento económico también se debilite. En lo particular, esta discrecionalidad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

a) *Elevado margen de discrecionalidad del gobierno en el ejercicio de los recursos públicos.* Las ampliaciones y reducciones presupuestarias en el ejercicio fiscal 2010 de acuerdo a la ASF, ascendieron a 549 mil 841 millones de pesos, lo que equivale al 17.3% del gasto neto presupuestario. Uno de los hallazgos relevantes de la fiscalización superior en 2010, fue la identificación de la reasignación de recursos realizados a través de los Acuerdos de Ministración de Fondos por 109 mil 700 millones de pesos. Asimismo, desde la Cuenta Pública 2007, en diversas auditorías,[2] el órgano de fiscalización superior ha

[2] Véase en el Informe del Resultado de la revisión y fiscalización a la Cuenta Pública 2007: 314 "Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones"; en el Informe del Resultado de la revisión y fiscalización a la Cuenta Pública 2008: 303 "Fideicomiso para dar Cumplimiento a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", 321 "Operaciones del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones" y 327 "Aprovechamientos de Recuperaciones de Capital" y en 2009: 420 "Operación del Fondo para los Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura", 432 "Partida 7802 Aportaciones a Mandatos Públicos", 462 "Mandato

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

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



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

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

Parque Bicentenario" y 466 "Fideicomiso para dar Cumplimiento a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado".

Mediante este mecanismo se ha incrementado el aparato burocrático de las dependencias públicas, cuyo monto casi se duplicó de 2001 a 2011.

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

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

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

2.1.2.3 Riesgos de Deuda Pública y Pasivos Contingentes

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

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

— *Obligaciones Financieras de Entidades Federativas*

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

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

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS
(Millones de pesos)

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

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

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

2_/ Incluye estimaciones de saldo de algunas obligaciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12_/ Cifras al 30 de junio de 2012.

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

— *Evolución de la Deuda Municipal*

De acuerdo con el informe trimestral sobre la deuda pública de entidades federativas y municipios que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el saldo de las obligaciones

financieras de los municipios en el segundo trimestre de 2012, ascendió a 44 mil 859.1 mdp. De ese monto, a la banca comercial le corresponde 49.4%; a la banca de desarrollo 42.0%; a las emisiones bursátiles 2.9%; y a SOFOMES, SOFOLES y Acreedores 5.7%.

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

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

1/ Incluye SOFOMES, SOFOLES y Acreedores.
Fuente: Elaborado con datos de la SHCP.

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

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

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

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

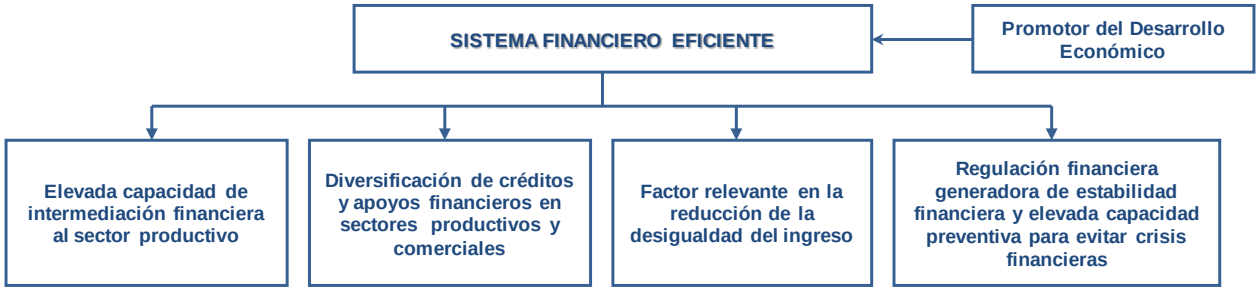
1/ Incluye Sofomes, Sofoles, Acreedores y Emisiones Bursátiles

Fuente:Elaborado por la UEC con datos de la SHCP

2.1.3 Sistema Financiero Eficiente

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

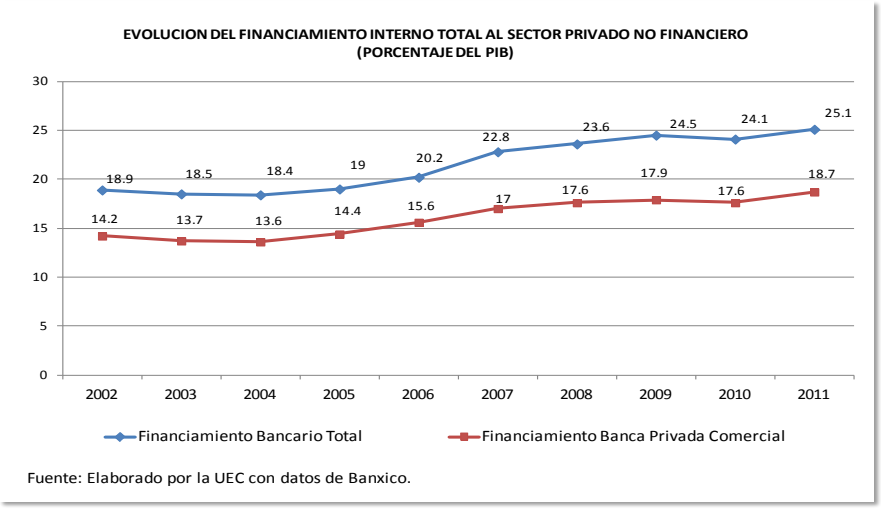
Para el análisis de los temas relevantes y la problemática asociada a los programas gubernamentales, cuyo objetivo está asociado a la promoción de un sistema financiero eficiente, es indispensable considerar aspectos relacionados con la capacidad de intermediación financiera, diversificación crediticia,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



2.1.3.1 Calidad de la Intermediación del Sistema Financiero Mexicano

— *Intermediación Financiera de México rezagada respecto del mundo*

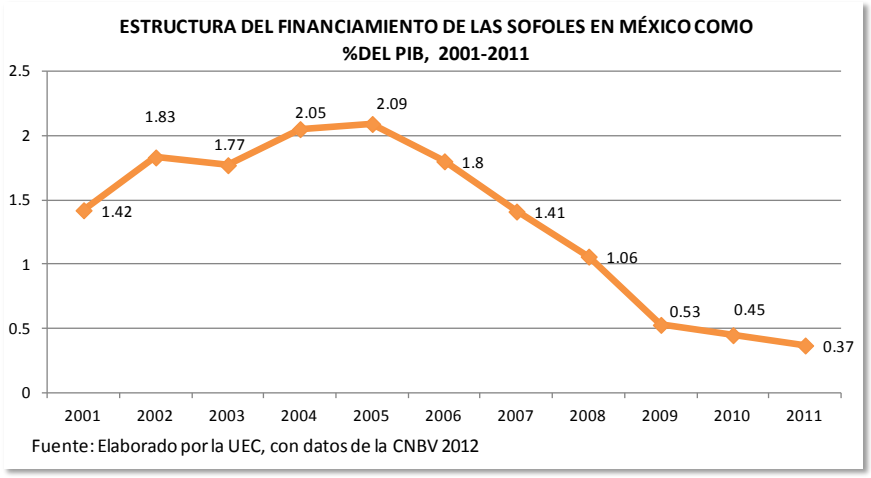
En México, el financiamiento interno total canalizado al sector privado no financiero, es decir a la economía real productiva a 2011, fue de 25.1 % del PIB, porcentaje bajo en una comparativa internacional, en el que Estados Unidos, Japón y Alemania, por ejemplo, tienen coeficientes que superan el 100%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



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de Banxico.

— *Colapso de la intermediación financiera no bancaria de México*

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

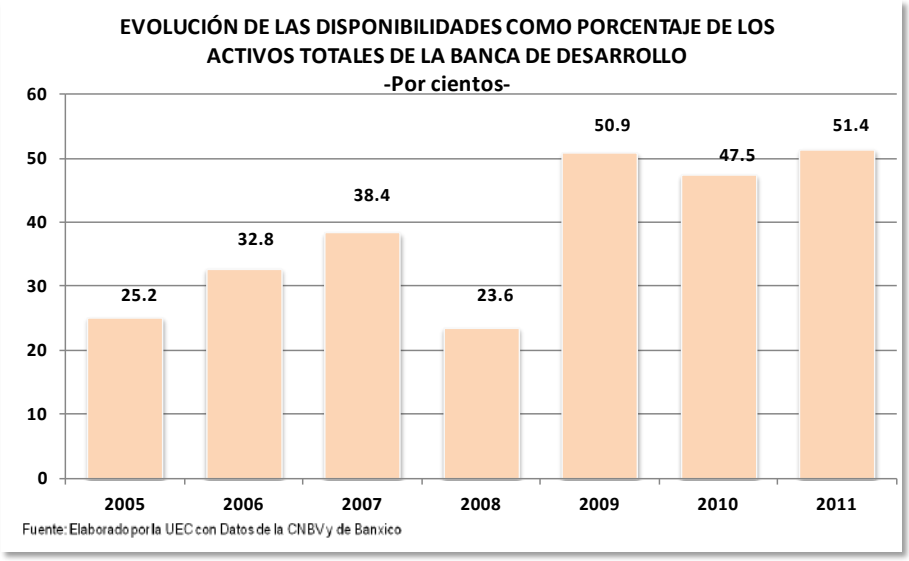


Fuente: Elaborado por la UEC, con datos de la CNBV 2012

2.1.3.2 Calidad de la Intermediación de la Banca de Desarrollo

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

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



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

De acuerdo a los datos manejados por la CNBV,[3] la intermediación crediticia de la banca de desarrollo representa actualmente 1.8% del PIB, significando un descenso respecto al porcentaje alcanzado en el 2001 que fue de 3.3% del PIB.

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

El ahorro total pasó de representar 69.8% del PIB en 2001 a 83.5% en 2011, mientas que el ahorro externo pasó de significar 17.5% del PIB al 22.3% del PIB, en el mismo periodo, respectivamente. El ahorro externo contribuyó en el año 2001 con el 25% del ahorro total, y en la actualidad aporta el 27% del ahorro total, una dependencia elevada, y hasta cierto punto

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

riesgosa, si se considera que el ahorro externo es fundamentalmente inversión en cartera, es decir, capital volátil.

2.1.3.3 Regulación y rescate financiero

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

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

APOYOS CREDITICIOS DE LA SHF DESTINADOS A LOS PRODUCTOS DE VIVIENDA

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

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

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

— *Elevado costo del rescate bancario*

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

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

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

2.1.3.4 Consolidación del Sistema Nacional de Pensiones

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

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

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

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

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

— *Fuerte crecimientos de gasto en pensiones 2009-2011*

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

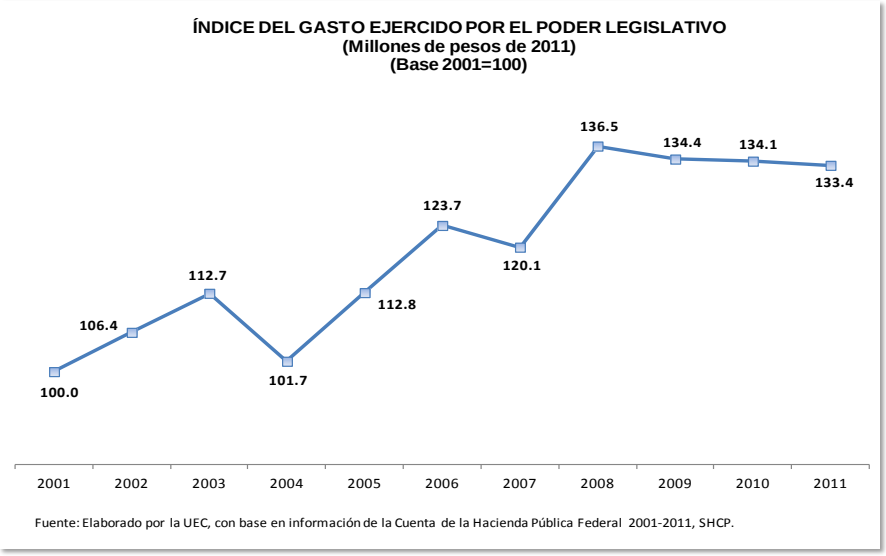
2.2 Funciones de Gobierno

2.2.1 Poder Legislativo

— *Estancamiento del gasto ejercido*

A partir del año 2009, el presupuesto del Poder Legislativo frenó la tendencia ascendente que registró en la última década. De hecho, mientras en el periodo 2001-2008, su presupuesto aumentó 36.5% en términos reales de manera acumulada, para los tres años recientes el resultado fue una caída del 2.3% real.

De acuerdo con datos de la Cuenta Pública 2011, el presupuesto ejercido por el Poder Legislativo en ese ejercicio ascendió a 10 mil 458.3 millones de pesos, cantidad que registró una caída real de -0.5% en relación a 2010, y que se sumó a los descensos del -0.3% y -1.5% en términos reales registrados en 2010 y 2009, respectivamente.



A pesar de la evolución reciente del gasto, es de comentarse que el presupuesto ejercido en 2011, fue mayor en 2.4% (248 millones de pesos), al monto original autorizado, lo que se asoció al mayor monto ejercido por la ASF (177.7 millones de pesos), debido al aumento en la plantilla laboral en apoyo a los programas de Fiscalización del Gasto Federalizado y del Derecho para la Fiscalización Petrolera, así como a la actualización y obtención de licencias de uso informático, el pago de viáticos asociados con las visitas e inspecciones a las entidades federativas, los trabajos de capacitación, el inicio de la construcción de un inmueble en el Centro de Esparcimiento Ajusco, y las obras de mantenimiento y adecuación de espacios en diferentes edificios de la institución.

En el mayor monto ejercido por el Poder Legislativo también influyó la erogación extraordinaria que realizó la Cámara de Diputados (42.2 millones de pesos) por la incorporación al ISSSTE del personal contratado por honorarios y sus respectivas prestaciones, entre otros factores.

En el lapso 2001-2011, el presupuesto ejercido por el Poder Legislativo como proporción del gasto programable se redujo gradualmente, al pasar de 0.47% en 2001 a 0.36% en 2011.

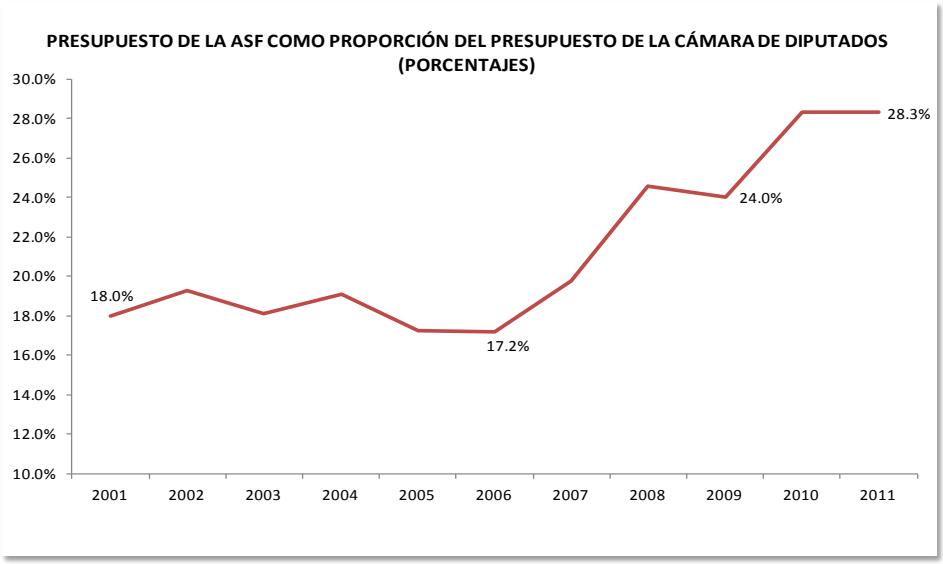
En términos de estructura, en 2011 el presupuesto ejercido por el Poder Legislativo se distribuyó de la siguiente manera: 51.0% a la Cámara de Diputados, 34.5% a la Cámara de Senadores y 14.4% a la Auditoría Superior de la Federación.

PRESUPUESTO EJERCIDO POR EL PODER LEGISLATIVO
(Millones de pesos)

Año	Poder Legislativo		Cámara de Diputados		Cámara de Senadores		ASF	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
2008	9,318.4	100.0	4,779.8	51.3	3,365.2	36.1	1,173.4	12.6
2009	9,559.4	100.0	5,271.9	55.1	3,021.7	31.6	1,265.8	13.2
2010	9,918.0	100.0	4,921.9	49.6	3,602.4	36.3	1,393.7	14.1
2011	10,458.3	100.0	5,335.3	51.0	3,613.2	34.5	1,509.8	14.4

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

Debe comentarse, sin embargo, que el cambio más representativo en la evolución del Poder Legislativo es el peso creciente que tiene la ASF, impulsado por un fuerte apoyo de la Cámara de Diputados a su órgano técnico, en particular de la Comisión de Vigilancia, que es la instancia responsable de su estudio y aprobación. De hecho, mientras en 2001 el presupuesto de la ASF representaba el 18.0% del presupuesto de la Cámara de Diputados, para 2011 esa proporción se elevó a 28.3%, es decir, un aumento superior a 10 puntos porcentuales.



— *Avances y retos legislativos*

De acuerdo con el documento Reporte Legislativo,[4] al cierre de la LXI Legislatura (2009-2012), de la Cámara de Diputados se registraron avances significativos en diversos temas de la vida institucional del país. Entre los avances más destacados se encuentran:

- *En materia de seguridad y Estado de Derecho:* la Reforma al Sistema de Justicia Penal, la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, la nueva Ley de Migración, así como nuevas leyes contra la delincuencia como la de Extinción de Dominio, la del Combate al Robo de Hidrocarburos y la Ley contra la Trata de Personas.

- *En materia económica:* las reformas fiscal y energética, la nueva Ley de Asociaciones Público-Privadas y la nueva Ley de Competencia Económica, además de las leyes de Ingresos y los presupuestos de Egresos de la Federación para el período 2009-2012.

- *En materia de derechos ciudadanos:* la Ley de Protección de Datos Personales y la Reforma Política, que incorporó temas como las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y la iniciativa preferente.

Entre los pendientes legislativos se encuentran:

- *En materia de seguridad:* la Ley de Seguridad Nacional, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley de Lavado de Dinero y la Ley de Cadenas Delictivas, así como la Ley de Mando Único Policial.

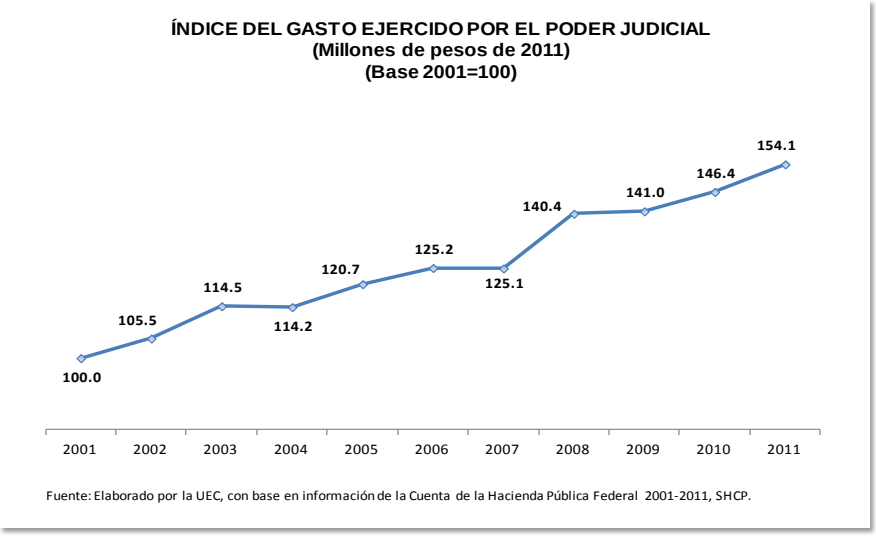
- *En materia de derechos ciudadanos:* los temas que quedaron fuera de la reforma política, como la elección consecutiva de legisladores y alcaldes.

2.2.2 Poder Judicial

— *Presupuesto en aumento*

En 2011, el presupuesto ejercido por el Poder Judicial de la Federación (PJF), distribuido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ascendió a 37 mil 814.1 millones de pesos, superior en 11.6% al erogado en 2010, con lo cual se reafirmó una tendencia ascendente en la última década, toda vez que en el periodo 2001-2011 registró un aumento acumulado de 54.1%, lo que implicó crecer a un ritmo promedio anual de 4.4%.

[4] Reporte Legislativo Número Tres, LXI Legislatura (2009-2012), Integralia.



Cabe destacar que en 2008 el presupuesto ejercido por el PJF registró un crecimiento real anual de 12.2%, como resultado del gasto del Consejo de la Judicatura Federal (compra de 5 inmuebles para instalar órganos jurisdiccionales y la continuación de las obras de construcción de edificios sede del Poder Judicial de la Federación en Guanajuato, Guerrero, México, Veracruz y Zacatecas).

En 2011, el presupuesto ejercido por el PJF (37 mil 814.1 millones de pesos), fue inferior en 221.6 millones de pesos respecto al monto original autorizado (38 mil 035.8 millones de pesos), debido principalmente a las medidas que aplicó la SCJN de racionalidad y disciplina presupuestaria en el marco del Programa Nacional de Reducción del Gasto Público, así como al redimensionamiento y calendarización de diversos proyectos. También contribuyó al menor monto ejercido, la reprogramación que hizo el TEPJF, para el ejercicio 2012, de la remodelación de la Sala Regional de Guadalajara y ahorros derivados de una plantilla ocupacional menor a la programada.

PRESUPUESTO ORIGINAL, EJERCIDO Y SUBEJERCICIO DEL PODER JUDICIAL, 2003-2011
(Millones de pesos)

Año	Presupuesto Original (a)				Presupuesto Ejercido (b)				Diferencia (b-a)			
	Total	SCJN	CJF	TEPJF	Total	SCJN	CJF	TEPJF	Total	SCJN	CJF	TEPJF
2003	17,732.1	1,869.2	14,858.7	1,004.2	17,896.4	1,884.9	15,046.0	965.5	164.4	15.7	187.4	-38.7
2004	19,400.0	2,206.3	16,281.2	912.5	19,471.8	2,245.4	16,371.8	854.6	71.8	39.1	90.6	-57.9
2005	21,037.6	2,929.6	16,932.5	1,175.6	21,504.9	2,537.1	17,837.9	1,129.9	467.3	-392.6	905.5	-45.6
2006	23,389.3	2,939.1	19,403.8	1,046.4	23,800.3	2,710.9	20,010.7	1,078.7	411.0	-228.2	606.9	32.2
2007	25,229.5	3,170.4	20,930.4	1,128.8	25,115.2	2,793.1	21,276.4	1,045.8	-114.3	-377.3	346.0	-83.0
2008	29,963.2	3,808.3	24,720.8	1,434.2	29,977.8	3,123.7	25,103.1	1,751.0	14.6	-684.7	382.4	316.9
2009	32,539.8	3,564.0	26,978.0	1,997.9	31,380.0	3,224.3	26,222.2	1,933.5	-1,159.8	-339.7	-755.7	-64.4
2010	34,023.5	4,476.2	27,637.5	1,909.9	33,892.2	3,271.8	28,715.9	1,904.5	-131.4	-1,204.4	1,078.4	-5.4
2011	38,035.8	4,653.9	31,383.0	1,998.9	37,814.1	3,334.5	32,522.3	1,957.3	-221.6	-1,319.4	1,139.3	-41.6

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
CJF: Consejo de la Judicatura Federal.
TEPJF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Fuente: Elaborado por la UEC, con base en información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2003-2011. SHCP.

En la estructura del gasto total ejercido por el PJF en 2011, el 9% lo ejerció la SCJN, el 86% el CJF y el 5% restante el TEPJF. En el lapso 2003 a 2011, el presupuesto ejercido por el CJF representó más del 80% del gasto ejercido por el PJF; dicha proporción alcanzó su valor mínimo en 2005 (82.9%) y su valor máximo en 2011 (86%).

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

— *Declina la confianza en el PJF*

En contrasentido de los crecientes recursos presupuestales que se destinan a las instituciones del Poder Judicial, la confianza ciudadana ha declinado gradualmente en los años recientes, pero se agravó en 2011.

De hecho, con base en la medición que Consulta Mitofsky[5] realiza de manera constante sobre la evaluación de las instituciones por parte de los ciudadanos, la confianza (mucha) sobre la SCJN ha descendido en el lapso de tres años, al pasar de 20.8% en 2008 a 19.2% en 2010, pero a 13.2% en 2011. En 2008, los ciudadanos que afirmaron tener poco/nada confianza en la SCJN ascendió a 16.4% y en 2011 se elevó a 17.7%.

Con base en la medición de Consulta Mitofsky, en 2011 la calificación de los ciudadanos a la SCJN fue de 6.6, frente a 7.0 en 2008. Estas calificaciones se comparan desfavorablemente con las obtenidas, por ejemplo, por el Ejército (7.5) y por la CNDH (7.3). Las Universidades son las mejor calificadas (7.8).

[5] En razón de que Consulta Mitofsky basa sus conclusiones en los resultados de encuestas, los datos referidos en este documento deben ser considerados únicamente como percepciones de aquellos que fueron consultados. México: Confianza en Instituciones, Consulta Mitofsky, Agosto 2012.

EVOLUCIÓN DE CONFIANZA EN INSTITUCIONES (Porcentaje)

Instituciones	Mucha				Poco/Nada			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Universidades	36.9	32.8	37.2	31.7	8.5	6.8	6.1	6.7
Iglesia	46.8	41.2	42.0	39.2	10.7	11.7	12.9	13.2
Ejército	39.7	36.4	36.8	30.7	11.2	10.2	11.1	11.6
CNDH	27.9	26.6	26.7	24.2	10.5	11.3	12.3	11.4
Medios de comunicación	27.0	29.9	29.1	22.2	9.3	9.0	9.0	8.5
Suprema Corte de Justicia	**20.8**	**18.7**	**19.2**	**13.2**	**16.4**	**14.6**	**15.6**	**17.7**
Empresarios	14.8	15.6	17.1	16.2	19.7	15.0	15.1	15.2
IFE	24.6	23.4	20.6	13.4	17.6	13.4	16.9	19.3
Bancos	15.2	14.9	14.8	10.1	20.2	17.9	19.4	21.7
Presidencia de la República	19.5	20.5	17.6	12.8	18.2	15.4	20.2	22.0
Sindicatos	7.4	8.4	7.4	5.7	29.9	30.6	32.0	32.4
Senadores	8.0	8.6	8.1	5.6	28.1	25.2	27.9	30.5
Partidos Políticos	5.8	8.6	6.7	4.2	37.8	31.5	35.8	34.5
Policía	8.2	9.9	8.6	6.1	31.0	33.3	36.9	39.9
Diputados	6.7	8.0	6.6	5.0	35.0	30.4	36.2	37.2

Fuente: Elaborado por la UEC, con base en información de "México: Confianza en Instituciones, Consulta Mitofsky, Agosto 2012."

— *Reformas constitucionales*[6]

En junio de 2011 fueron presentadas dos importantes iniciativas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una en materia de Juicio de Amparo y otra en Derechos Humanos. Ambas representan una modificación sustantiva del marco jurídico de protección y garantía de los derechos humanos.

Su relevancia deriva de la expansión y reexpresión de estos derechos, así como del fortalecimiento y ampliación de su protección. En el caso del PJF, suponen un cambio radical al introducir el concepto de derechos humanos como eje central de su labor jurisdiccional e incorporar a los tratados internacionales en esta materia como normas de máximo rango, junto con la Constitución, en el ordenamiento jurídico mexicano.

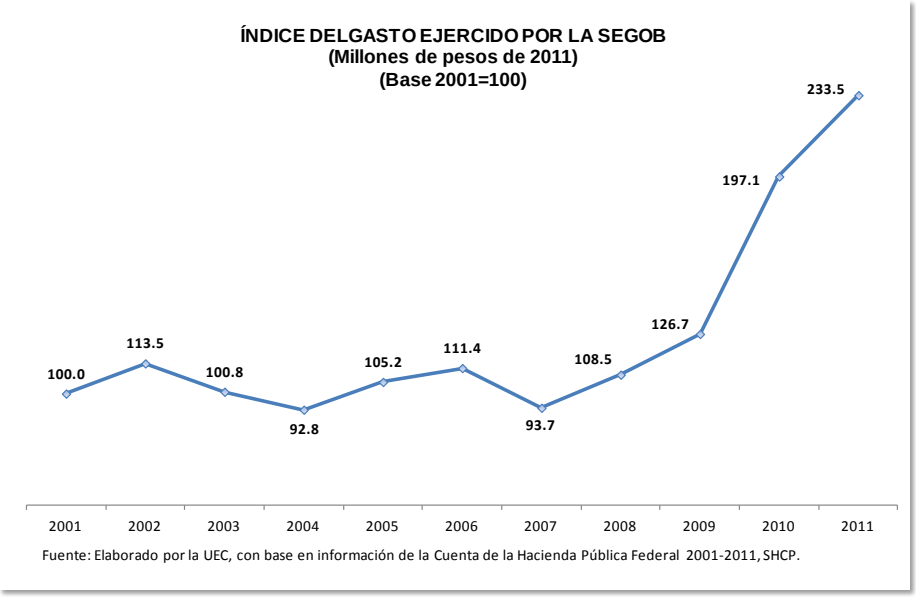
En caso de aprobarse, las reformas constitucionales transformarán cada una de las vertientes que guían el trabajo jurisdiccional del Tribunal Constitucional mexicano y del PJF, primordialmente en el ejercicio de una de sus facultades, la de interpretación constitucional, cuya consistencia y coherencia son la base fundamental de sentencias apegadas a los principios de la administración de justicia pronta, completa e imparcial, que se ha visto favorecida por los cambios en la orientación operativa e interpretativa del Alto tribunal, de la Judicatura Federal y de las instancias locales, con un efecto positivo en la certeza y seguridad jurídica. A partir de la implantación de estas reformas, se consolidará la interpretación del texto constitucional y se hará conforme a las fuentes internacionales en materia de derechos humanos, así como de acuerdo con lo que más favorezca a los sujetos normativos contemplados en ellas.

[6] Informe Anual de Labores 2011, Poder Judicial de la Federación.

2.2.3 Sector Gobernación

— *Un presupuesto al alza*

En los años recientes, el sector Gobernación ha sido, sin duda, uno de los que mayor apoyo presupuestal ha recibido en el conjunto de la Administración Pública Federal. Sólo en 2011, el presupuesto ejercido por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) fue de 17 mil 926.9 millones de pesos, mayor en 25.5% respecto de 2010. En los ejercicios 2010 y 2009 también aumentó 61.9% y 21.7%, respectivamente.



Fuente: Elaborado por la UEC, con base en información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2011, SHCP.

El notable incremento del presupuesto ha estado asociado, entre otros aspectos, a la transferencia de los recursos provenientes de la Secretaría de Seguridad Pública derivados de la incorporación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a la SEGOB, así como del Fondo para apoyar a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal en materia de seguridad pública.

En el caso específico de 2011, la Cuenta Pública señala un sobreejercicio presupuestal de 1 mil 540.8 millones de pesos, resultado de las ampliaciones al Instituto Nacional de Migración orientadas a cubrir los elevados costos de servicios de arrendamiento de equipo informático, telecomunicaciones, vigilancia y difusión de programas, así como la construcción de estaciones migratorias en la frontera sur; al CISEN para fortalecer la infraestructura tecnológica del Sistema Nacional de Inteligencia y, remodelar y modernizar las oficinas del interior de la República; y al Organismo Promotor de Medios Audiovisuales para el equipamiento de las estaciones de radiodifusión en las ciudades de Celaya, Hermosillo, León, Puebla y Tampico.

Así, mientras en el lapso 2001-2008, el presupuesto de la SEGOB creció de manera acumulada 8.5% en términos reales, esto es, a una tasa promedio anual de 1.2%, para el periodo 2008-2011, el incremento real acumulado fue de 115.3%, a un ritmo promedio anual de 29.1%.

— *Estructura del presupuesto ejercido*

En 2011, del gasto total ejercido por la SEGOB, el 97% correspondió a gasto corriente y el 3% restante a gasto de inversión. En un año, la contribución del gasto corriente en el gasto total aumentó 0.9 puntos porcentuales.

El crecimiento anual del gasto corriente fue de 26.6%, debido fundamentalmente al fuerte aumento de los subsidios (43.1%, con una contribución del 40% en el gasto total) y del gasto de operación (12.9%, con una contribución del 21.4% en el gasto total).

PRESUPUESTO EJERCIDO POR LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
(Millones de pesos)

Concepto	2010		2011		Variación %
	Monto	Estructura Porcentual	Monto	Estructura Porcentual	2011/2010
TOTAL	**14,279.6**	**100.0**	**17,926.9**	**100.0**	**25.5**
Gasto Corriente	**13,728.1**	**96.1**	**17,382.7**	**97.0**	**26.6**
Servicios personales	4,840.1	33.9	4,958.9	27.7	2.5
Gastos de operación	3,393.8	23.8	3,831.5	21.4	12.9
Materiales y suministros	379.9	2.7	257.8	1.4	-32.1
Servicios generales	3,013.9	21.1	3,573.7	19.9	18.6
Subsidios	5,008.4	35.1	7,165.6	40.0	43.1
Otros de corriente	485.9	3.4	1,426.6	8.0	193.6
Gasto de Inversión	**551.5**	**3.9**	**544.2**	**3.0**	**-1.3**
Inversión física	551.5	3.9	544.2	3.0	-1.3
Bienes muebles e inmuebles	381.5	2.7	291.6	1.6	-23.6
Obra pública	170.0	1.2	252.6	1.4	48.6

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

En 2011 respecto de 2010, el gasto de inversión registró una caída de 1.3%. También disminuyó su contribución en el gasto total, al pasar de 3.9% en 2010 a 3.0% en 2011.

— *Avances en la confiabilidad de la identificación personal*

Según información de la Cuenta Pública Federal 2011, la SEGOB con el fin de contar con información confiable y segura sobre la identidad jurídica de los ciudadanos, dirigió sus acciones a consolidar el Servicio Nacional de Identificación Personal, promoviendo la modernización integral del Registro Civil y del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.

En lo que se refiere al Registro Nacional de Población e Identificación Personal, se inició la integración del Registro de Menores de Edad en nueve entidades federativas, el cual contendrá CURP, fotografía del rostro e imagen del iris. Se captaron 2.7 millones de registros de menores y se produjeron 1.1 millones de Cédulas de Identidad Personal.

Como parte de la modernización integral del Registro Civil, se capturaron 7.9 millones de actas del estado civil de las personas, lo que equivale a 180.3 millones de registros acumulados (78% del archivo histórico). Se equiparon 76 oficialías y juzgados del Registro Civil con nuevas tecnologías, alcanzando con ello un total acumulado de 3 mil 061 (59.8% del total nacional de oficialías y juzgados). Se emitieron 5 millones de CURP's, para alcanzar, al cierre de 2011, 112.8 millones en la Base de Datos Nacional.

— *Nuevo marco legal de la migración*

En mayo de 2011 se publicó el Decreto por el que se expide la Ley de Migración. Este nuevo marco legal establece acciones de coordinación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno; favorece la migración del país de manera ordenada y segura; deroga la criminalización del fenómeno migratorio, y privilegia la protección de los derechos de los migrantes.

Aunque mejoraron algunos indicadores, siguen registrándose pendientes en la atención del fenómeno migratorio. Durante 2011, en atención y protección a migrantes, se otorgó atención, orientación y servicios de beneficencia a connacionales migrantes: a) a 405.5 miles de personas con apego a los Acuerdos de Repatriación Ordenada, Segura y Humana México-Estados Unidos de América; b) a 270.2 miles en el marco del Programa de Repatriación Humana y c) a 62.6 miles por medio del Programa Paisano.

Se trasladó a la Ciudad de México, con su consentimiento, a 8.9 miles de mexicanos repatriados. Esto en el marco del Programa de Repatriación Voluntaria al Interior, el cual busca evitar el fallecimiento de mexicanos que pretenden reingresar a los Estados Unidos de América por zonas de alto riesgo.

— *Mayor prevención en los desastres naturales*

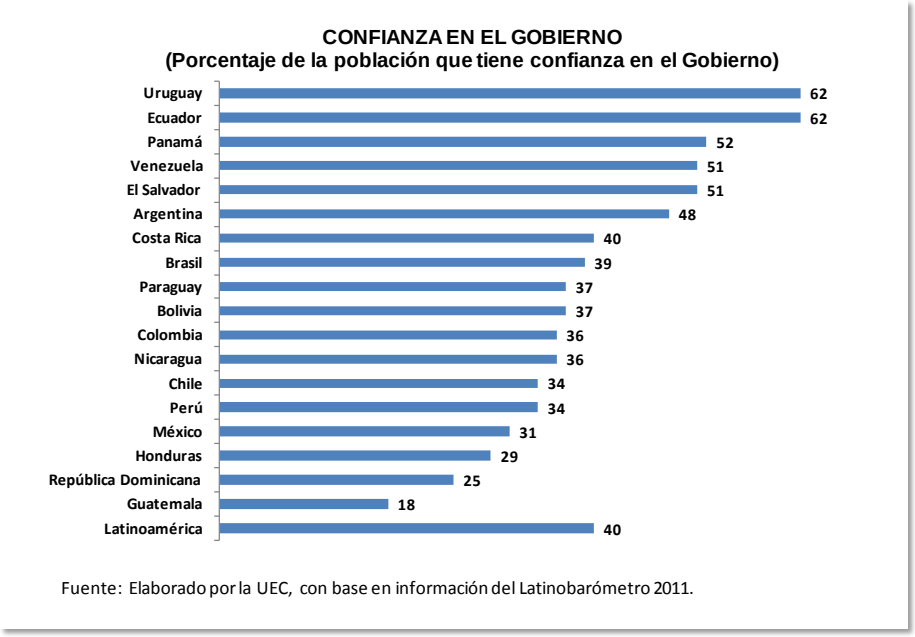
Es indudable la necesidad de fortalecer los mecanismos de prevención de los efectos adversos originados por fenómenos naturales o humanos, a través de la instrumentación de redes de detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos, el desarrollo y difusión de una cultura de prevención y autoprotección entre las comunidades más vulnerables, y el auxilio oportuno a la población afectada por situaciones de emergencia o desastre.

Según información de la Cuenta Pública 2011, se emitieron y atendieron 52 declaratorias de emergencia, como consecuencia del fenómeno más recurrente (las lluvias severas). El estado de Oaxaca registró el mayor número de declaratorias de emergencia, con diez; le siguieron Veracruz, Chiapas y Tabasco en orden de importancia. Durante 2011, las entidades federativas que recibieron mayores recursos para la atención de daños ocasionados por fenómenos naturales fueron Chiapas, Veracruz, Nuevo León, Tabasco, Oaxaca e Hidalgo, al recibir 12 mil 567.8 millones de pesos.

A pesar de estos apoyos, existe un amplio campo de opciones para mejorar la participación del gobierno ante la presencia de fenómenos naturales, particularmente en la oportunidad para la emisión de declaratorias de emergencia, la radicación de los recursos en los estados afectados, y la fiscalización del ejercicio de dichos recursos.

— *Confianza en el Gobierno*

De acuerdo con información del Latinobarómetro,[7] en 2011 sólo el 40% de los ciudadanos de América Latina confiaban en su gobierno; en 2010 el porcentaje de confianza fue mayor (45%). Los ciudadanos mexicanos le tienen menos confianza a su gobierno que el promedio de ciudadanos de América Latina, al reportar un nivel de 31%, una proporción inferior en tres puntos porcentuales al 34% que se registró en 2010.



Fuente: Elaborado por la UEC, con base en información del Latinobarómetro 2011.

La disminución de la confianza en los gobiernos latinoamericanos se asocia, en buena medida, a una menor percepción de progreso, al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, y a la idea de que el gobierno representa menos los intereses de la mayoría.

— *Agenda pendiente de las democracias*

En aquellos países donde prevalecen regímenes democráticos, los ciudadanos de América Latina señalan que lo que le falta a los gobiernos con un régimen de gobierno demócrata, es reducir la corrupción (48%), garantizar la justicia social (33%) y aumentar la transparencia del Estado (31%). El 13% de los ciudadanos señaló que la democracia está bien como está.

[7] Latinobarómetro, Informe 2011.

En el caso de México, entre los aspectos que le faltan a la democracia está reducir la corrupción (55%), aumentar la transparencia del Estado (36%), la falta de participación ciudadana (32%) y garantizar la justicia social (27%). Sólo un 5% de los ciudadanos mexicanos afirma que a la democracia no le falta nada, que está bien como está.

¿ QUÉ LE FALTA A LA DEMOCRACIA EN SU PAÍS ?
(Porcentaje de opinión)

País	Falta reducir corrupción	Falta garantizar justicia social	Falta aumentar la transparencia del Estado	Falta participación ciudadana	Falta consolidar los partidos políticos	Está bien como está	NS/NR
Colombia	63	42	54	40	17	4	2
Argentina	61	43	46	35	21	10	1
Perú	59	37	28	31	20	7	6
Paraguay	59	28	42	35	21	7	9
Brasil	58	45	20	33	21	10	4
México	**55**	**27**	**36**	**32**	**21**	**5**	**5**
Costa Rica	55	34	31	32	18	11	4
Venezuela	49	30	20	25	21	20	2
Chile	49	53	44	39	14	7	6
Bolivia	46	28	29	36	16	12	7
República Dominicana	45	37	36	37	30	14	1
Guatemala	41	25	27	26	14	8	15
Ecuador	40	32	17	25	28	15	3
Honduras	39	28	28	27	31	21	4
Uruguay	39	33	27	25	14	25	7
Panamá	38	25	24	28	28	22	6
Nicaragua	36	20	27	29	15	23	12
ElSalvador	29	27	22	28	25	19	5
Latinoamérica	**48**	**33**	**31**	**31**	**21**	**13**	**5**

Fuente: Elaborado por la UEC, con base en información del Latinobarómetro 2011.

— *Rezagos importantes en gobernabilidad*

De acuerdo a la Organización de Estados Americanos, gobernabilidad significa estabilidad institucional y política, y efectividad en la toma de decisiones y en la administración; es la línea más corta entre las demandas de la sociedad y los resultados del gobierno; es la capacidad para la continua adaptación entre la regla y el acto, entre la regulación y sus resultados, entre la oferta y la demanda de políticas públicas y servicios.

El *World Bank Institute* desarrolla indicadores de gobernabilidad, que abarcan 212 países y territorios y se basan en 35 fuentes de datos diferentes para captar información estadística de los países; para el cálculo de los indicadores de gobernabilidad, evalúa seis indicadores en cada país,[8] indicando los aspectos más relevantes y el número de instituciones que participan en la evaluación.

[8] Percepción de corrupción: existencia de pagos adicionales para obtener contratos, licencias y permisos, controles de precios y a la producción, requerimientos de especial atención por parte de las instituciones encargadas de brindar seguridad y justicia.
Estado de derecho: respeto a la propiedad, costos asociados al crimen, efectividad del sistema judicial, aceptación de la normativa vigente, su aplicación y confianza en las decisiones de los tribunales y aparatos de justicia.

En 2011, el nivel de gobernabilidad de América Latina no fue aceptable, ya que registró un promedio inferior al 50% (43.4%); esto como resultado de la baja evaluación en estado de derecho (35.0%) y estabilidad política (36.9%), que incluye variables relacionadas con la existencia de violencia. El indicador mejor evaluado para toda la región es el de rendición de cuentas (51.6%).

INDICADORES DE GOBERNABILIDAD
(Porcentaje)

Posición	País	Promedio	Percepción Corrupción	Estado de Derecho	Efectividad Gobierno	Rendición de Cuentas	Estabilidad Política	Calidad de Regulación
1	Chile	83.9	90.9	87.7	83.7	82.0	67.5	91.4
2	Uruguay	75.9	86.1	71.1	70.8	86.3	77.4	63.6
3	Costa Rica	70.0	72.7	64.9	64.6	80.6	68.4	68.9
4	Brasil	56.6	59.8	55.5	56.9	63.5	48.1	56.0
5	Panamá	55.0	45.5	51.2	60.3	62.1	46.7	64.1
6	El Salvador	48.3	51.2	22.8	56.0	50.2	49.1	60.8
7	**México**	**45.6**	**44.5**	**33.7**	**61.7**	**52.1**	**22.6**	**58.9**
8	Perú	44.4	50.2	32.2	47.4	49.8	20.3	66.5
9	Colombia	43.1	43.1	45.0	60.8	40.8	9.0	60.3
10	Argentina	41.5	39.7	32.7	46.9	57.4	45.3	26.8
11	República Dominicana	37.0	22.0	24.6	31.6	51.2	46.2	46.4
12	Bolivia	32.1	38.3	13.3	39.2	47.4	32.6	22.0
13	Guatemala	30.6	35.4	15.6	28.2	35.1	22.2	47.4
14	Honduras	30.1	21.1	23.2	30.1	32.7	27.4	45.9
15	Paraguay	27.8	24.9	19.4	17.7	44.6	19.3	41.2
16	Nicaragua	27.2	23.4	24.2	15.8	33.2	26.4	40.2
17	Ecuador	22.6	20.1	11.9	29.2	37.9	25.5	11.0
18	Venezuela	10.1	7.2	1.4	14.8	22.3	10.4	4.3
	América Latina	**43.4**	**43.1**	**35.0**	**45.3**	**51.6**	**36.9**	**48.6**

Los indicadores con calificación superiores al 50%, son considerados como niveles aceptables.
El nivel de gobernabilidad de cada país es el promedio simple de los seis indicadores.
Fuente: Elaborado por la UEC, con base en información de "Indicadores de Gobernabilidad, World Bank Institute, 2011".

En el caso de México, el nivel de gobernabilidad tampoco fue aceptable, debido a la baja evaluación en estabilidad política (22.6%) y en estado de derecho (33.7%), así como a la percepción de corrupción en el país (44.5%). La mejor calificación del país se registró en efectividad de gobierno con un 61.7% de aceptación.

Efectividad de gobierno: respeto a la diversidad, representatividad del gobierno, y transparencia en el manejo del presupuesto, llevando un adecuado control de cuentas y registro de los gastos hechos por las dependencias del gobierno.
Rendición de cuentas: libertades individuales, transparencia electoral, libertad de prensa, participación e integración social y política, transferencia ordenada de poder, concesión de intereses y rendición de cuentas por los funcionarios públicos.
Estabilidad política: inusitadas demostraciones de violencia, malestar social en relación al papel de las instituciones de seguridad y justicia, y existencia de contiendas armadas entre la población y costos incurridos por los negocios derivados de la criminalidad.
Calidad de la regulación: estabilidad en las normas que rigen la facilidad de iniciar negocios, los costos asociados, la igualdad entre nacionales y extranjeros y la protección a la propiedad; así como la certeza de inversionistas en la legislación.

2.2.4 Seguridad Pública, Procuración de Justicia y Defensa

Durante 2011, el Gobierno Federal planteó como una de sus prioridades el fortalecimiento del Estado de Derecho y la seguridad pública, ya que reconoce que la aplicación de la ley permite que las personas puedan acceder a mejores oportunidades de vida, participar libre y responsablemente en la democracia, así como disfrutar de una vida y patrimonio seguros. Como parte de esta estrategia, se buscó incrementar de manera extraordinaria los recursos destinados a garantizar la seguridad personal y patrimonial de las personas. Algunas líneas programáticas en materia de seguridad pública y procuración de justicia fueron:

- Proporcionar una atención prioritaria a los recursos humanos, como pilar fundamental de la actuación institucional.
- Hacer más eficiente la operatividad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- Garantizar la defensa nacional y respaldar la política exterior del Estado mexicano.
- Apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al estado de derecho.
- Realizar acciones sociales que coadyuven al desarrollo integral del país y apoyen las condiciones de vida de la población.
- Fomentar las relaciones cívico-militares en un contexto democrático, transparente y con apego a un sistema de rendición de cuentas.

— *Más recursos para el Sistema Nacional de Seguridad Pública*

Al cierre de 2011, los recursos asignados al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) ascendieron a poco más de 59 mil millones de pesos, lo que representó un aumento de más de 13 mil millones de pesos respecto a 2010. Respecto del año precedente, significó un crecimiento del 29.2% en términos reales.

A pesar de este incremento de recursos, siguió sin desplegar con efectividad el gasto público enfocado a resultados, situación que es especialmente sensible para la calidad del gasto en seguridad; tampoco se cuenta a la fecha con la coordinación suficiente a nivel policiaco, pues existen tres órdenes, cada uno con su respectiva policía.

Los avances en esta materia son aún insuficientes, por lo que se incrementó la percepción ciudadana de que se tiene perdida la lucha para garantizar la seguridad, especialmente en lo relativo al combate a la delincuencia organizada, que hace temer que entidades relativamente pacíficas comiencen a percibir algún riesgo.



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

— *Deterioro de los indicadores de seguridad pública*

Como consecuencia del aumento en los delitos, durante 2011 se incrementaron las denuncias del Fuero Común al pasar de 1 millón 662 mil denuncias en 2010 a 1 millón 694 mil en 2011, lo que representó un crecimiento de 32 mil 325 denuncias del Fuero Común, con un crecimiento del 1.94% en el año.

PRINCIPALES INDICADORES DE SEGURIDAD PÚBLICA 2011

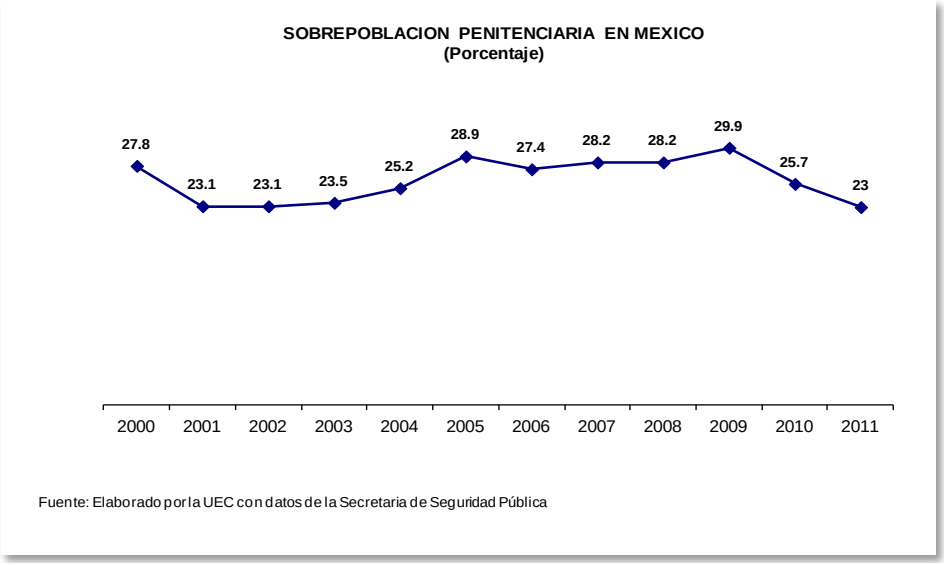
Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Denuncias del Fuero Común	1,415,681	1,471,101	1,587,030	1,627,371	1,665,792	1,662,003	1,694,328
Averiguaciones Previas ante el Ministerio Público Federal	87,402	109,629	137,289	136,091	131,582	132,227	133,045
Sentenciados del Fuero Federal.	28,694	29,300	28,464	28,010	42,360	N/D	N/D
Procesados de primera insitancia del fuero federal	33,147	31,442	31,829	34,856	65,255	N/D	N/D
Homicidios del orden común en México	25,780	27,551	25,133	28,018	31,545	34,545	37,409
Robo registro ante Agencias del Ministerio Público de las Entidades Federativas	515,916	545,232	610,730	656,877	680,566	726,661	751,750
Secuestro registro ante Agencias del Ministerio Público de las Entidades Federativas.	325	595	438	907	1,163	1,220	1,344
Número de Centros Penitenciarios en México	455	454	445	438	431	429	418

N/D. No Disponible.

Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

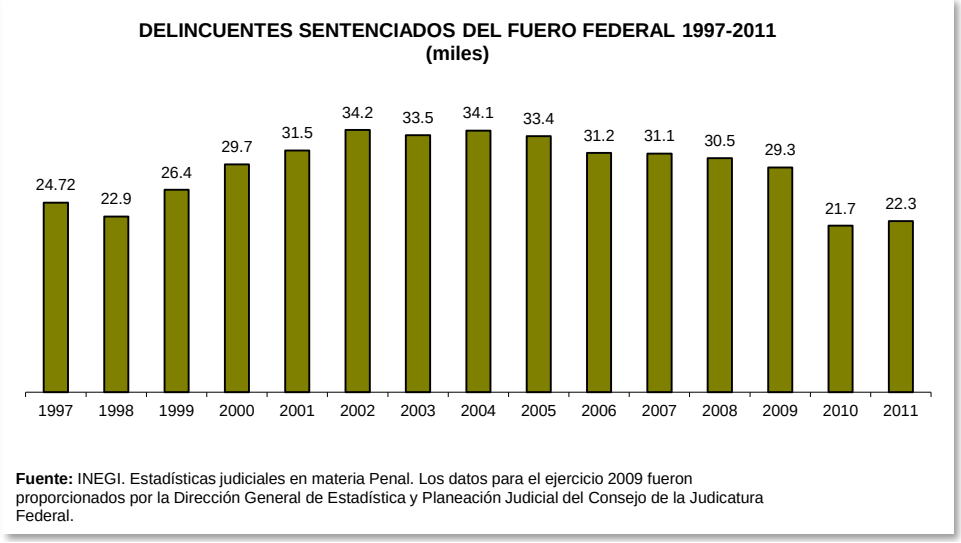
Datos del Secretariado Ejecutivo del SNSP permiten identificar una tendencia descendente del número de centros penitenciarios en el país a partir del año 2006 cuando se contabilizaban 454 centros, y para 2011 eran 418.

A pesar de la reducción en el número de centros penitenciarios en el país, en 2011 se redujo el porcentaje de sobrepoblación penitenciaria en México, para ubicarse en 23%, cuando en 2010 había alcanzado el 25.7%. Lo anterior se puede explicar, en parte, por la liberación de presos, menor tasa de población sentenciada, o una combinación de ambos. Con base en lo anterior, es factible que se haya incrementado la impunidad en el país, por menores denuncias y menores averiguaciones previas.



Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Secretaria de Seguridad Pública

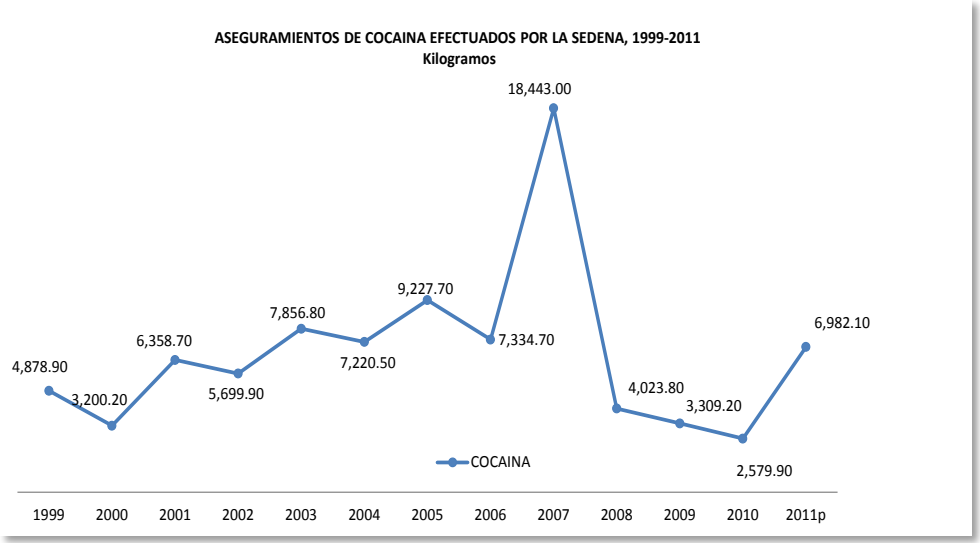
Entre 2010 y 2011, las personas sentenciadas del fuero federal oscilaron entre 21.7 miles de personas y 22.3 miles de personas, muy distante de las 34.2 miles de personas sentenciadas en 2002, cuando México tenía menos población, y las expectativas revelaban un panorama más alentador en materia económica, luego de la recuperación de la economía internacional y de Estados Unidos en lo particular, producto de las medidas contra-cíclicas fiscales y monetarias instrumentadas para evitar una recesión mundial.



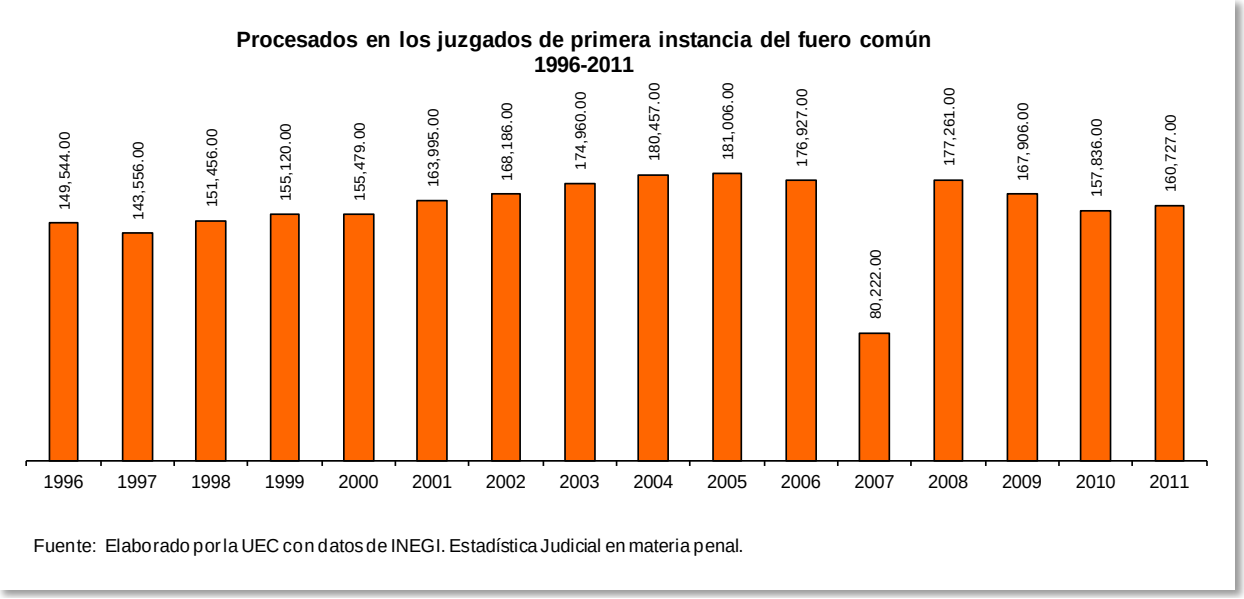
Fuente: INEGI. Estadísticas judiciales en materia Penal. Los datos para el ejercicio 2009 fueron proporcionados por la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.

En materia de aseguramientos de cocaína efectuados por la SEDENA, hay un dato relativamente positivo en 2011, pero inferior al de otros años. En 2011, se incrementó el número de kilogramos asegurados de cocaína por la SEDENA por un factor de 2.7 veces, al pasar de

2 mil 580 kilogramos en el 2010 a 6 mil 982 en 2011. El nivel de aseguramientos fue menor al registrado en 2007 de 18 mil 433 kilogramos asegurados.

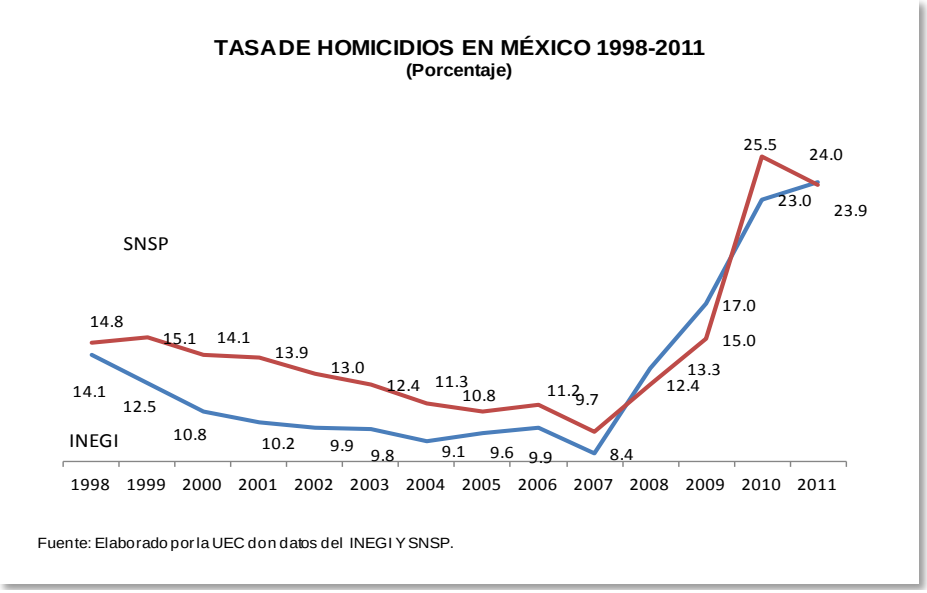


En 2011 aumentó marginalmente el número de procesados en los juzgados de primera instancia del fuero común, al pasar de 157 mil 836 personas en 2010 a 160 mil 727 personas, lo que significó un crecimiento de 1.1%, con una tasa media de 0.5% para el periodo de 1996-2011.

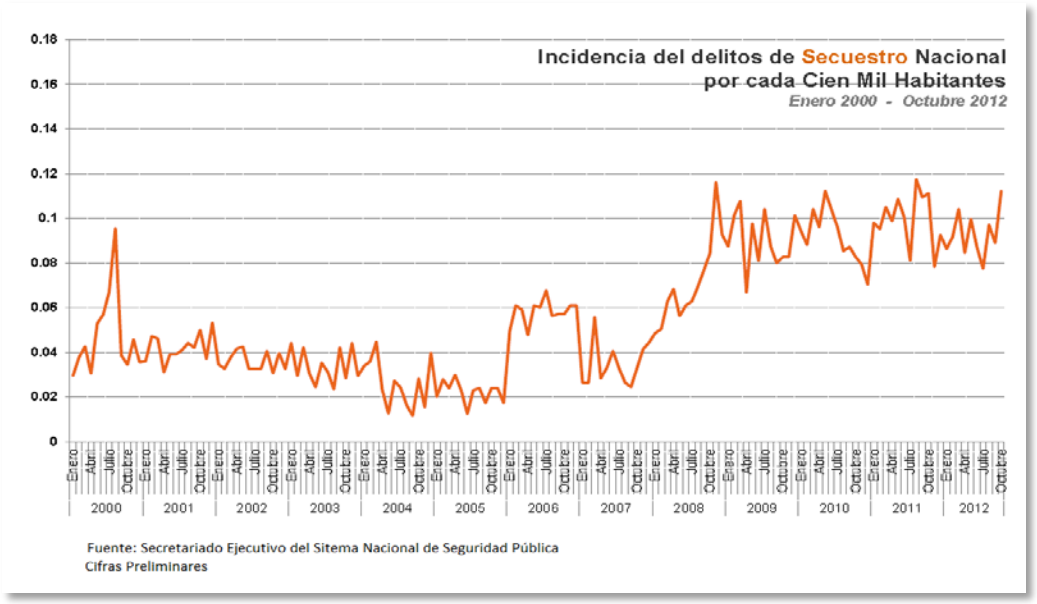


Fuente: Elaborado por la UEC con datos de INEGI. Estadística Judicial en materia penal.

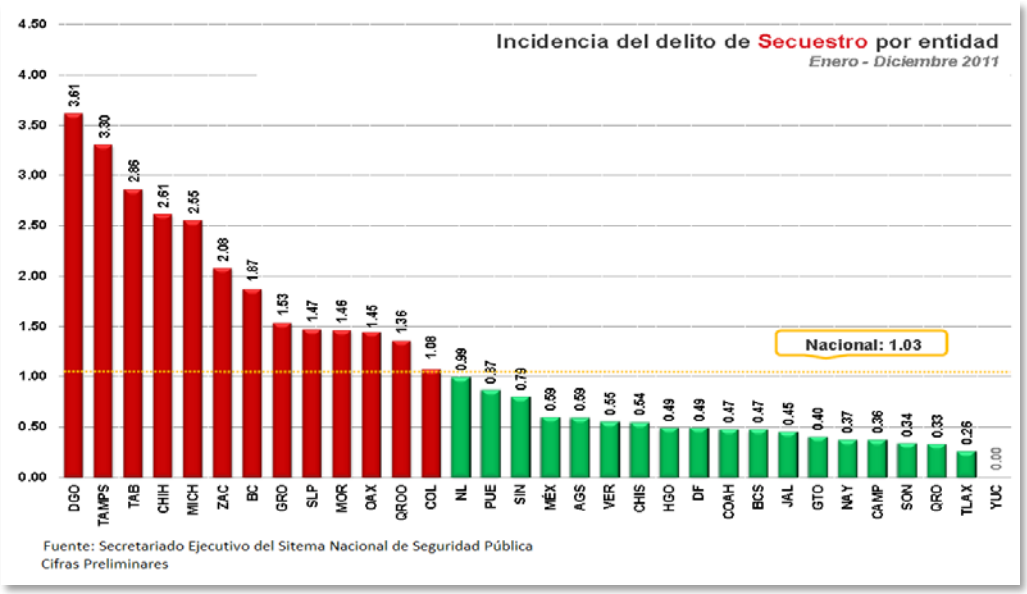
Si bien aún no se cuenta con datos más desagregados y actualizados de la evolución de la tasa de homicidios en México para 2011, los datos disponibles señalan un incremento sistemático de dichas tasas a partir de 2008, alcanzando los niveles máximos en estos dos últimos años al ubicarse en 23.9 por cada 100 mil habitantes.



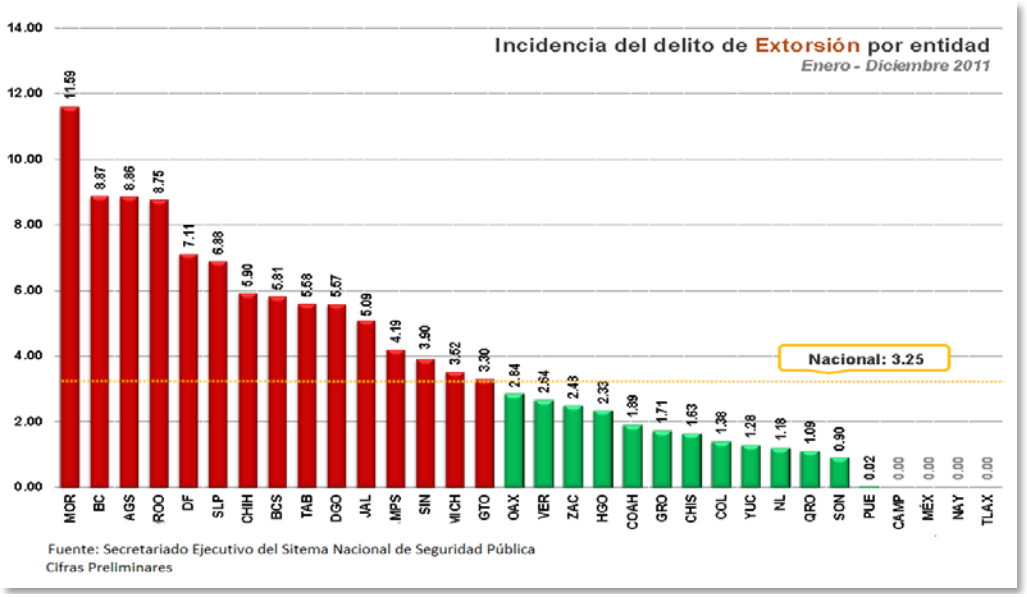
Otro indicador del deterioro de la seguridad en México es la evolución del índice de incidencia de secuestro nacional por cada 100 mil habitantes, el cual que se disparó de diciembre de 2007 a la fecha.



A nivel regional, las entidades federativas con mayor incidencia de delitos de secuestro ubican a las ciudades del norte y norte-centro, como Durango, Tamaulipas, Chihuahua, Zacatecas, Michoacán, Baja California, San Luis Potosí, y Colima, con índices arriba de la media nacional. En esa tesitura se ubican estados con bajo desarrollo económico como Tabasco, Oaxaca, y Quintana Roo, un centro Turístico, con escasa industria y polos de desarrollo concentrados, aunque rodeada de una importante marginación social.



La distribución de los índices de delitos por extorsión cambia la ubicación de cada entidad; por arriba de la media nacional aparecen combinados estados del norte como Baja California Norte y Sur, Chihuahua y Durango, con entidades del bajío, como Guanajuato, entidades de la zona centro como Morelos y el Distrito Federal o estados del sur como Tabasco.



México va a la cabeza en cuanto a ciudades más afectadas por el delito de homicidio. Ciudad Juárez está catalogada como la ciudad con mayor índice de este fenómeno delincuencial al registrar 130 homicidios por cada 100 mil habitantes; le sigue Caracas, Venezuela, con 96 homicidios; Nueva Orleans, Estados Unidos con 95; Tijuana con 73 y Ciudad del Cabo, Sudáfrica con 62 homicidios por cada 100 mil habitantes.

RANKING DE LAS 50 CIUDADES MÁS VIOLENTAS DEL MUNDO EN 2011

Posición	Ciudad	País	Homicidios	Habitantes	Tasa
1	San Pedro Sula	Honduras	1,143	719,447	158.87
2	Juárez	México	1,974	1,335,890	147.77
3	Maceió	Brasil	1,564	1,156,278	135.26
4	Acapulco	México	1,029	804,412	127.92
5	Distrito Central	Honduras	1,123	1,126,534	99.69
6	Caracas	Venezuela	3,164	3,205,463	98.71
7	Torreón (metropolitana)	México	990	1,128,152	87.75
8	Chihuahua	México	690	831,693	82.96
9	Durango	México	474	593,389	79.88
10	Belém	Brasil	1,639	2,100,319	78.04
11	Cali	Colombia	1,720	2,207,994	77.9
12	Guatemala	Guatemala	2,248	3,014,060	74.58
13	Culiacán	México	649	871,620	74.46
14	Medellín	Colombia	1,624	2,309,446	70.32
15	Mazatlán	México	307	445,343	68.94
16	Tepic (área metropolitana)	México	299	439,362	68.05
17	Vitoria	Brasil	1,143	1,685,384	67.82
18	Veracruz	México	418	697,414	59.94
19	Ciudad Guayana	Venezuela	554	940,477	58.91
20	San Salvador	El Salvador	1,343	2,290,790	58.63
21	New Orleans	Estados Unidos	199	343,829	57.88
22	Salvador (y RMS)	Brasil	2,037	3,574,804	56.98
23	Cúcuta	Colombia	335	597,385	56.08
24	Barquisimeto	Venezuela	621	1,120,718	55.41
25	San Juan	Puerto Rico	225	427,789	52.6
26	Manaus	Brasil	1,079	2,106,866	51.21
27	São Luís	Brasil	516	1,014,837	50.85
28	Nuevo Laredo	México	191	389,674	49.02
29	João Pessoa	Brasil	583	1,198,675	48.64
30	Detroit	Estados Unidos	346	713,777	48.47
31	Cuiabá	Brasil	403	834,060	48.32
32	Recife	Brasil	1,793	3,717,640	48.23
33	Kingston (metropolitana)	Jamaica	550	1,169,808	47.02
34	Cape Town	Sudáfrica	1,614	3,497,097	46.15
35	Pereira	Colombia	177	383,623	46.14
36	Macapá	Brasil	225	499,116	45.08
37	Fortaleza	Brasil	1,514	3,529,138	42.9
38	Monterrey (área metropolitana)	México	1,680	4,160,339	40.38
39	Curitiba	Brasil	720	1,890,272	38.09
40	Goiânia	Brasil	484	1,302,001	37.17
41	Nelson Mandela Bay Metropolitan Municipality (Port Elizabeth)	Sudáfrica	381	1,050,930	36.25
42	Barranquilla	Colombia	424	1,182,493	35.86
43	ST. Louis	Estados Unidos	113	319,294	35.39
44	Mosul	Iraq	636	1,800,000	35.33
45	Belo Horizonte	Brasil	1,680	4,883,721	34.4
46	Panamá	Panamá	543	1,713,070	31.7
47	Cuernavaca (zona metropolitana)	México	198	630,174	31.42
48	Baltimore	Estados Unidos	195	620,961	31.4
49	Durban	Sudáfrica	1,059	3,468,087	30.54
50	City of Johannesburg	Sudáfrica	1,186	3,888,180	30.5

FUENTE: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C., 2012.
Nota: 22% son Ciudades en México

De acuerdo con información del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, además de este ranking, existen otros indicadores de violencia que ubican a varias ciudades de México entre las más inseguras del mundo, entre ellas se cuentan: Ciudad Juárez, Tijuana, Acapulco Torreón, Chihuahua, Durango, Culiacán, Mazatlán, Tepic, Veracruz, Nuevo Laredo, Monterrey y Cuernavaca.

— *Implicaciones en materia de derechos humanos*

Algunos investigadores y estudiosos del tema[9] han cuestionado la participación de la SEDENA y la Secretaría de Marina en actividades policiales, argumentando que existe una desmoralización entre los militares de baja jerarquía que ha ocasionado una deserción en las fuerzas armadas de México, misma que asciende a 107 mil 128 militares en el periodo de 2000 a 2006, a un ritmo de 49 desertores por día.

En la misma línea, algunos especialistas[10] han concluido que la actuación del Ejército Mexicano en funciones de seguridad pública, reemplazando a los mandos policiales "en el empeño de imponer el estado de derecho a la mala", es un factor que ha incidido en el incremento de la violencia en el país.

Por otro lado, el 19 de mayo de 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió sentencia en el *Caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos,* condenando al país por la violación de derechos fundamentales, al ser responsable de violentar la libertad e integridad personales, el reconocimiento de la personalidad jurídica y la vida, cometidos por elementos de la SEDENA, al comprobarse la desaparición forzada por integrantes del Ejército Mexicano destacados en el Estado de Guerrero;[11] además, la SCJN emitió resolución sobre el trámite que debe darse a la sentencia internacional referida.[12]

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido recomendaciones cada vez en mayor número a la SEDENA por acreditarse violaciones de derechos humanos de las personas; así, en 2009 se le dirigieron 30 recomendaciones; en 2010, bajó a 22 recomendaciones y para 2011, se le dirigieron 25 recomendaciones. En esos tres años, fue esa dependencia del Ejecutivo Federal la que recibió más recomendaciones del organismo protector.

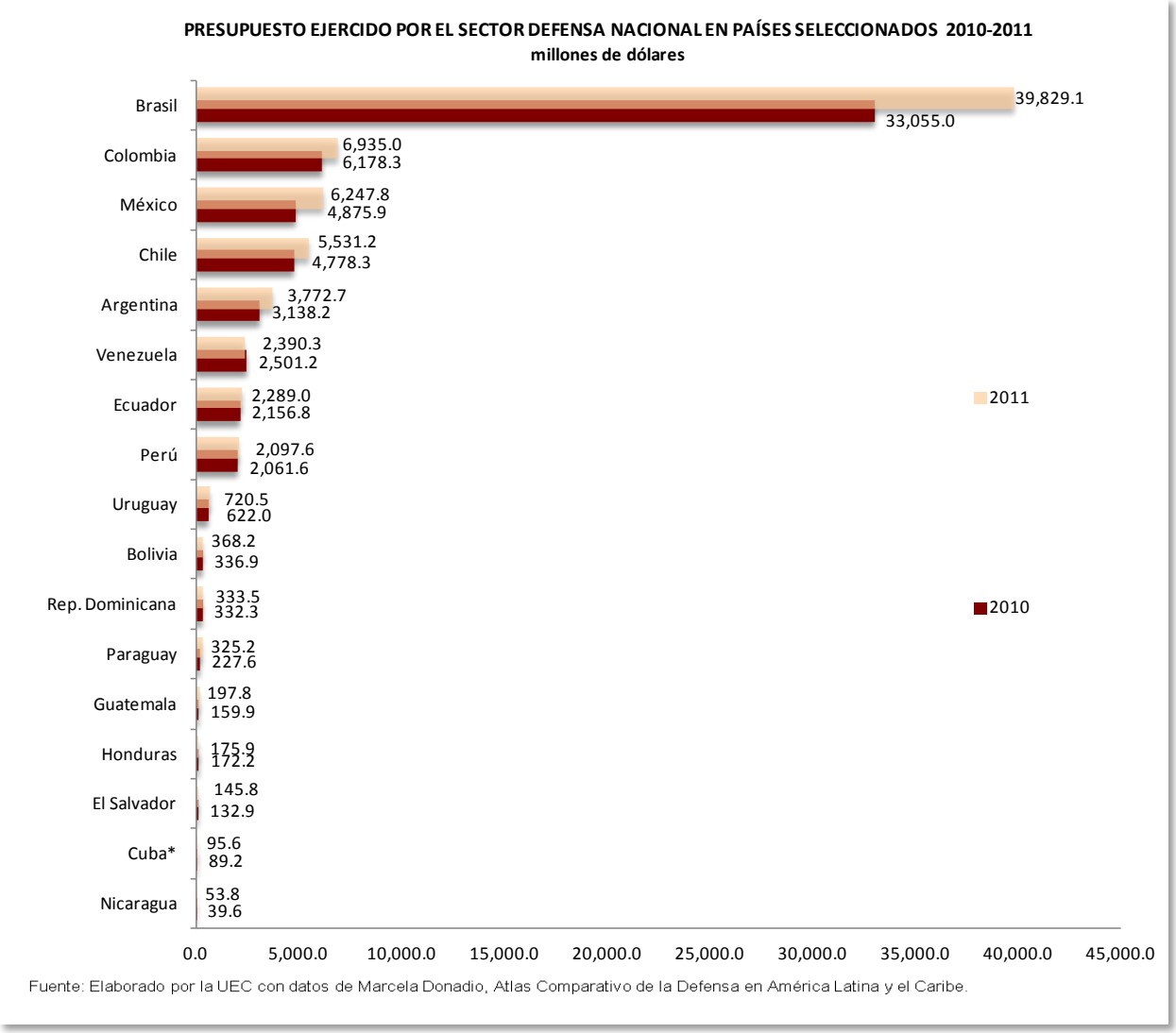
— *Fuerte crecimientos del presupuesto de la SEDENA*

Durante los últimos años, las dependencias responsables de la seguridad pública, la procuración de justicia y la defensa nacional experimentaron crecimientos significativos en su presupuesto.

[9] *Cfr.* José Luis Piñeyro, en Arturo Serrano *et. al.* (coordinadores), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Serie Los Grandes Problemas de México, Ed. El Colegio de México, 2010, págs. 165-167.
[10] Fernando Escalante Gonzalbo, *Homicidios 2008-2009. La Muerte tiene permiso*, en *Nexos*, número 397, enero de 2011, visible en www.nexos.com.mx.
[11] Diario Oficial de la Federación correspondiente al 9 de febrero de 2010.
[12] Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 2011.

En el caso específico de la SEDENA, éste se incrementó continuamente y en 2011 se ejercieron 63 mil 978.9 millones de pesos, cantidad superior en 11 mil 382 millones de pesos a lo ejercido en 2010, una variación real del 15.3%.

A nivel de América Latina, México ocupa el tercer lugar de las naciones con más presupuesto asignado a la Defensa Nacional.[13]



México tiene una presencia significativa en los indicadores de defensa en América Latina; por ejemplo, ocupa el tercer lugar (debajo sólo de Brasil y Colombia) en recursos humanos asignados a la defensa (cuenta con 207 mil 716 elementos del ejército y fuerza aérea y 54 mil

[13] Ver Marcela Donadio, *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*, Ed. Red de Defensa y Seguridad de América Latina, Argentina, 2011.

214 elementos de la Fuerza Naval);[14] sin embargo si se considera por el número de habitantes en relación de otros países México queda por debajo de la media, ocupando el décimo lugar.

— *Gasto militar como % del PIB*

De acuerdo con datos del Banco Mundial, las fuerzas armadas de México cuentan con el gasto militar como proporción del PIB más bajo en América Latina, con un 0.50%, sólo por encima de Guatemala, que tiene asignado un 0.40% del PIB, mientras otras naciones mantienen presupuestos asignados por encima del 1%, tales como Estados Unidos, que cuenta con 4.7% de su PIB; Chile, con el 3.2%; y Colombia, con 3.3%.

GASTO MILITAR % DELPIB 2008-2012

País	2008	2009	2010	2011
Israel	7,1	7,0	6,5	6,8
Estados Unidos	4,4	4,8	4,8	4,7
Colombia	3,7	3,8	3,6	3,3
Chile	3,3	3,1	3,0	3,2
Grecia	3,1	3,3	2,4	2,7
India	2,6	2,9	2,7	2,6
Reino Unido	2,5	2,7	2,6	2,6
Turquía	2,3	2,6	2,4	2,3
Francia	2,3	2,6	2,3	2,2
Portugal	1,9	2,1	2,1	2,0
Australia	1,9	1,9	2,0	1,9
Polonia	1,7	1,8	1,9	1,9
Estonia	2,1	2,3	1,7	1,7
Italia	1,8	1,8	1,7	1,6
Noruega	1,4	1,7	1,5	1,6
Dinamarca	1,4	1,4	1,4	1,5
Finlandia	1,3	1,5	1,4	1,5
Bolivia	2,0	2,0	1,7	1,4
Brasil	1,5	1,6	1,6	1,4
Canadá	1,3	1,4	1,5	1,4
Eslovenia	1,5	1,6	1,6	1,4
Países Bajos	1,4	1,5	1,4	1,4
Alemania	1,3	1,4	1,4	1,3
Suecia	1,2	1,2	1,3	1,3
Perú	1,1	1,3	1,3	1,2
República Checa	1,3	1,4	1,3	1,2
Bélgica	1,2	1,2	1,1	1,1
Belice	1,4	1,3	1,1	1,1
Honduras	1,0	1,1	1,1	1,1
El Salvador	1,0	1,0	1,0	1,0
España	1,2	1,2	1,1	1,0
Hungría	1,2	1,2	1,1	1,0
Japón	1,0	1,0	1,0	1,0
Austria	0,9	0,9	0,9	0,9
Suiza	0,8	0,8	0,8	0,9
Venezuela	1,4	1,2	0,9	0,8
Argentina	0,8	1,0	0,9	0,7
Nicaragua	0,7	0,7	0,7	0,7
Irlanda	0,6	0,6	0,6	0,6
México	0,5	0,5	0,5	0,5
Guatemala	0,4	0,4	0,4	0,4
Cuba	3,3	3,3		
Islandia	0,0	0,1		
Nueva Zelandia	1,1	1,1	1,1	

Fuente: Elaborado por la UEC con Datos del Banco Mundial

Nota: Incluye todos los gastos corrientes y de capital relativos a las fuerzas armadas, incluidas las fuerzas de mantenimiento de la paz; los ministerios de defensa y demás organismos de Gobierno que participan en proyectos de defensa; las fuerzas paramilitares, si se considera que están entrenadas y equipadas para operaciones militares; y las actividades en el área militar. Dichos gastos incluyen el personal militar y civil, incluidas las pensiones de retiro del personal militar y servicios sociales para el personal, operación y mantenimiento, compras, investigación y desarrollo militares, y ayuda militar

[14] *Ibid.*

2.2.5 Sector Función Pública

— *Sobre-ejercicio presupuestal*

Durante los últimos años, el presupuesto ejercido por la Secretaría de la Función Pública (SFP) ha tenido incrementos atípicos, asociados en buena medida a que fue el conducto a través del cual se canalizaron recursos para los festejos del bicentenario de la independencia y el centenario de la revolución mexicana.

Así, en 2007 y 2008 el presupuesto ejercido de la SFP aumentó 20.4% y 15.8% real, y para 2009, después de haberse autorizado un presupuesto de 1 mil 568.1 millones de pesos, se reportaron erogaciones por 2 mil 649.8 mil millones de pesos, cantidad superior en 69% a lo autorizado en el PEF.

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

En 2011, la Secretaria de la Función pública tuvo un presupuesto autorizado de 1 mil 346.1 millones de pesos, pero al cierre del año se reportaron erogaciones por 1 mil 968.4 mil millones de pesos, cantidad superior en 46.2% a lo autorizado en el PEF, lo que se asoció a las erogaciones adicionales que se presentaron por el Fideicomiso Bicentenario para la conclusión de las obras de construcción del monumento Estela de la Luz, las ampliaciones orientadas a la realización de auditorías a obras públicas, y el ejercicio de mayores recursos autogenerados por el Instituto de Administración de Avalúos de Bienes Nacionales para efectuar obras de rehabilitación y conservación de los palacios federales en Michoacán, Sonora, Baja California, Tamaulipas y Colima, y avanzar en la construcción de la 1ª etapa del Punto Interno de Control en Huixtla y el reordenamiento integral del puerto Fronterizo Ciudad Hidalgo, en Chiapas.

— *Se Agudiza la Percepción de la Corrupción*

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

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

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

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

n.d. No disponible.
Fuente: Elaborado por la UEC con datos de "Transparencia Internacional".

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

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

En la percepción internacional de México, influyeron no sólo los actos de violencia y el narcotráfico que han caracterizado al país en los últimos años, sino también los escasos avances en materia de transparencia y aplicación de la ley. En estos temas, México no se ha incorporado a la rendición de cuentas efectiva y a la homologación de la ley en todos los ámbitos del país.

El combate a la corrupción se ha convertido en una de las principales exigencias en la agenda pública. La corrupción y las conductas sociales vinculadas a ésta erosionan el tejido social, debilitan el desempeño gubernamental y amenazan la consolidación y la estabilidad de las instituciones democráticas. El fenómeno de la corrupción genera altos costos económicos que se traducen en la ineficiencia e ineficacia de las políticas públicas, y en la pérdida de oportunidades de desarrollo.

En los últimos años, México no ha presentado avances significativos en la materia, a pesar de la construcción de mecanismos institucionales para la modernización de la gestión pública, los avances obtenidos en materia presupuestal y de planeación, así como en transparencia y rendición de cuentas gubernamental. La participación activa de México en las estrategias internacionales de combate a la corrupción, tampoco ha sido suficiente para eliminar la sospecha generalizada entre la población, sobre prácticas indebidas, opacidad, impunidad, uso

discrecional de lo público, así como de las relaciones ilícitas entre lo público y lo privado. El índice de percepción de la corrupción sólo mide el fenómeno, y no ha transitado a evaluar las políticas implementadas para combatirlo. Un análisis más amplio permitiría medir las limitaciones que presentan las políticas públicas que se generan para combatir este fenómeno. Es en los estados y municipios donde se registran los mayores niveles de opacidad.

MÉXICO DESDE LA ÓPTICA DE LOS INDICADORES SOBRE CORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD

INDICADOR	¿QUÉ MIDE?	¿CÓMO LO MIDE?	CALIFICACIÓN EN MÉXICO	IMPLICACIONES /PRINCIPAL DEBILIDAD
Índice de la percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional)	Mide el nivel de corrupción basado en la percepción de expertos y ciudadanos Escala: 0 a 10 +	De forma subjetiva a través de encuestas empleando datos de 14 fuentes información generada por 12 instituciones independientes	1995=3.2 2000=3.3 2005=3.5 2010=3.1 2011=3.0	Repentinamente, México ha ocupado una posición baja en la medición del IPC y ha mantenido una puntuación cercana a cero, con la cual se percibe corrupción en factores como la aplicación de las leyes contra la corrupción, acceso a la información y conflictos de interés. El IPC no presenta una medición concreta de la corrupción y no distingue entre diferentes tipos de corrupción
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (Transparencia Mexicana)	Mide la corrupción en trámites y servicios públicos Escala:+0 a 100	De forma subjetiva a través de la percepción de ciudadanos sobre 35 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por los particulares	2001=10.6 2003 = 8.5 2005=10.1 2007=10.0 2010=10.3	La frecuencia de corrupción en los trámites registrados por la encuesta se incrementó en los últimos tres años, lo cual trae consigo costos considerables para los hogares, sobre todo para los menores ingresos. El INCBG solo abarca trámites gubernamentales y no identifica problemas institucionales para cada sector/dependencia pública que pueden propiciar una mayor frecuencia en el pago de sobornos.
Global Integrity Report (G)	Evalúa la existencia de mecanismos anticorrupción a nivel nacional Escala:+0 a 100	De forma objetiva a través de la evaluación de garantías institucionales de anticorrupción y gobernabilidad presentes en un país para prevenir, controlar o castigar la corrupción	2004=75 2006=65 2007=63 2009=72 2011=68	Si bien existe una mayor fortaleza institucional para combatir la corrupción, la rendición de cuentas, del gobierno mexicano y la regulación son muy débiles. La brecha entre las leyes y su implementación sigue siendo considerable. No tiene cobertura global y no evalúa sectores específicos. Asimismo su énfasis es más en instituciones públicas que en instituciones privadas.
World Governance Indicators (Banco Mundial)	Mide el grado de gobernabilidad en un país en términos de: rendición de cuentas, calidad regulatoria, Estado de derecho y control de la corrupción, entre otros. Escala:+0 a 100	De forma objetiva a través de la evaluación de mecanismos y derechos que deberían estar presentes en un país determinado para asegurar estándares mínimos de gobernabilidad	1996=37.6 1998=41.0 2000=51.2 2002=51.2 2003=53.2 2004=47.8 2005=49.3 2006=50.2 2007=51.0 2008=49.5 2009=46.9 2010=44.0 2011=37.6	El control de la corrupción en México muestra una caída de casi seis puntos en los últimos 10 años. Este es un indicador que refleja como el poder público se emplea frecuentemente para fines privados y es indicativo, en cierta medida, de la captura del Estado por élites e intereses privados. Las definiciones de los indicadores primarios de gobernabilidad de esta medición no son claras y existe un componente subjetivo en la medida que incluye algunas encuestas

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la SRE. Rendición de cuentas y combate a la Corrupción: Retos y desafíos

La generación de nuevas instituciones de evaluación, sin duda, ha venido a reforzar la rendición de cuentas, ya que se empieza a generar información técnicamente confiable sobre el desempeño gubernamental y con una periodicidad más frecuente. Aunque esto es positivo, el reto es lograr que las recomendaciones generadas por los esfuerzos de evaluación realmente tengan consecuencias sobre el funcionamiento de las administraciones públicas. Esto requiere lograr una mayor apertura de los funcionarios a recibir recomendaciones por parte de los evaluadores externos. Adicionalmente, se requiere que exista un seguimiento de cómo se atienden o mejoran los aspectos negativos identificados.

El CONEVAL, junto con las secretarías de la Función Pública y de Hacienda, generan un Programa Anual de Evaluación que considera muchos tipos de ejercicios evaluatorios, algunos de tipo general y otros que sólo se realizan en instituciones particulares. Cada vez se hace un uso más extendido de la evaluación, tanto como herramienta de decisión como medio de rendición de cuentas a la sociedad.

TIPOS DE EVALUACIÓN DEFINIDOS POR EL CONEVAL
• Evaluación de Diseño: es aquella que permite evaluar la consistencia y lógica interna de los programas presupuestales.
• Evaluación de Consistencia y Resultados: da la posibilidad de tener un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas para alcanzar resultados.
• Evaluación de Impacto: mide los efectos netos del programa sobre la población que atiende.
• Evaluaciones Complementarias: son aquellas que los propios programas y dependencias realizan para profundizar sobre aspectos relevantes de su desempeño.
• Evaluación de Indicadores: revisa mediante trabajo de campo la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa para el logro de sus resultados.
• Evaluación de Procesos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de su gestión.
• Evaluaciones Estratégicas: son una valoración de las políticas y estrategias de desarrollo social, tomando en cuenta diversos programas y acciones dirigidos a un objetivo común.
• Evaluaciones Específicas de Desempeño: son una síntesis de la información que las dependencias integran en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El formato conciso permite que se pueda tener fácil acceso a la información sobre los programas. La calidad de estas evaluaciones dependerá en gran medida de la información que cada dependencia integre en el SED. Además de los informes de evaluación, en las páginas electrónicas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y de las dependencias se encuentra la opinión que los programas tienen de sus evaluaciones externas.
Esta posición institucional permite que se conozca públicamente no sólo el punto de vista del evaluador externo, sino también del programa, lo cual refleja el carácter participativo en el que se han desarrollado las evaluaciones externas.

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la SRE. Rendición de cuentas y combate a la Corrupción: Retos y desafíos

— *Acciones Insuficientes para abatir la Corrupción*

Para medir y abatir los índices de corrupción, y generalizar el apego a la legalidad en el ejercicio del servicio público, se consolidó la estrategia adoptada en 2010, consistente en la realización de auditorías directas de alto impacto. Se trata de que la fiscalización se enfoque a evaluar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las metas, objetivos e indicadores de las dependencias y entidades de la APF. En este contexto, el 8 de noviembre de 2011 se actualizaron las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección.

De acuerdo con información de la Cuenta Pública 2011, a efecto de mejorar la calidad de los servicios públicos federales, y prevenir, inhibir y combatir prácticas de corrupción, se prosiguió aplicando la Estrategia de Usuario Simulado en operativos de fiscalización y verificación, particularmente en áreas de mayor demanda, riesgo y alto impacto ciudadano.

- En 2011, se implementaron 31 operativos de verificación de funciones en 18 instituciones federales, ubicadas en 14 estados. Ello derivó en la ejecución de procesos

penales y administrativos contra 37 servidores públicos involucrados en delitos de extorsión, cohecho, robo o fraude, y hostigamiento sexual.

PRINCIPALES ACCIONES Y RESULTADOS
Auditorías Internas
· Se concluyeron ocho auditorías directas de alto impacto iniciadas en 2010, en las que se determinaron 323 observaciones.
· Se iniciaron tres auditorías de alto impacto, dirigidas a la detección de prácticas que pudieran derivar de actos de corrupción.
· Se efectuaron 2 651 auditorías a través de los OIC's, en las que se detectaron 6 282 observaciones sobre infracciones normativas, irregularidades y posibles actos de corrupción.
· Se emitieron 734 resoluciones a licitantes, proveedores y contratistas; de las cuales, 346 fueron improcedentes, 322 sancionatorias y 66 absolutorias.
Auditorías Externas
· Se recibieron 293 dictámenes de estados financieros con los siguientes resultados: 80.0 por ciento con opinión limpia, 14.0 con salvedades y 6.0 por ciento de abstención.
· Se practicaron 31 auditorías a proyectos financiados por los organismos financieros internacionales: 30 resultaron con opinión limpia y una abstención.
· Se realizaron 347 visitas de inspección y 123 auditorías directas a obras públicas.
· Se siguieron actualizando los Lineamientos para la Designación, Control y Evaluación del Desempeño de las Firmas de Auditores Externos.
Auditorías a través de los Órganos Estatales de Control
· Se realizaron 135 auditorías a 26 programas federales ejecutados en 25 estados. Derivado de ello, se emitieron 1 814 observaciones y 1 412 procedimientos de responsabilidad administrativa.

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta Pública 2011. Funciones de Gobierno, Administración Pública

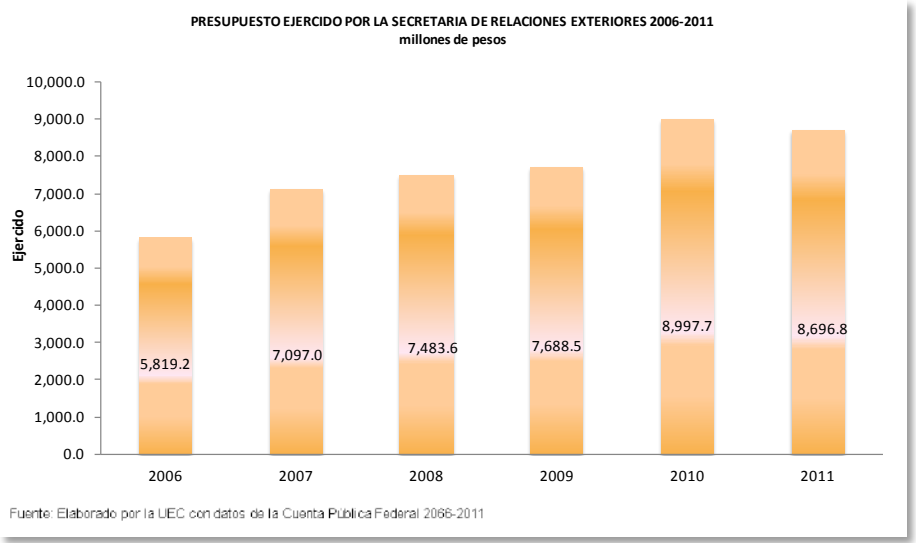
- Se impusieron 9 mil 345 sanciones administrativas a 7 mil 700 servidores públicos: 3 mil 574 fueron amonestaciones; 2 mil 805 suspensiones; 1 mil 439 inhabilitaciones; 1 mil 017 sanciones económicas, y 510 destituciones.

- Se aplicaron pruebas para evaluar el control de confianza en las instituciones que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos a 6 mil 761 servidores públicos.

2.2.6 Sector Relaciones Exteriores

— *Ejercicio presupuestal por encima de lo autorizado*

Durante 2011, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) ejerció un presupuesto de 8 mil 896.8 millones de pesos, cifra superior en 49.3% en relación con su presupuesto autorizado, aunque inferior en 8.4% en términos reales con relación al ejercido en 2010.



— *Actuación de México en la Presidencia del G20*

El Grupo de los 20 (G20) es un organismo multilateral que responde a fenómenos que están transformando las relaciones internacionales actuales, como la necesidad de encontrar formas innovadoras de cooperación para enfrentar los nuevos retos financieros globales que requieren una respuesta colectiva y la creciente influencia de los países emergentes en asuntos globales de índole económico y político. Al ocupar la presidencia del G-20, México estableció cinco prioridades:

a) Estabilización económica y reformas estructurales para el crecimiento y el empleo;
b) Fortalecimiento del sistema financiero y fomento de la inclusión financiera para impulsar el crecimiento económico;
c) Mejorar la arquitectura financiera internacional en un mundo interconectado;
d) Reforzar la seguridad alimentaria y mitigar la volatilidad de los precios de las materias primas;
e) Promover el desarrollo sustentable, el crecimiento verde y la lucha contra el cambio climático.[15]

Los nuevos retos globales requieren una respuesta colectiva para lograr una estabilidad económica mundial y crecimiento sostenible, en donde exista una coordinación de políticas en cada uno de sus miembros, creando regulaciones financieras que permitan disminuir el riesgo y prevenir nuevas crisis, desarrollando una reingeniería financiera a nivel internacional.

[15] Cfr.http://g20mexico.org/images/pdfs/discesp.pdf.

ECONOMÍAS DE MERCADOS EMERGENTES Y EN DESARROLLO

América Latina	*Asia*	*Europa*	*Oriente Medio y Norte de África (OMNA)*
Argentina	**China**[1]	Albania	Arabia Saudita*
Brasil[1]	Corea	Bosnia y Herzegovina	Argelia*
Chile*	Filipinas	Bulgaria	Egipto
Colombia	Hong Kong, RAE de	Croacia	Emiratos Árabes Unidos*
Costa Rica	**India**[1]	Eslovenia	Irán*
Ecuador*	Indonesia	Estonia	Iraq*
El Salvador	Malasia	Hungría	Israel
Guatemala	Pakistán	Letonia	Jordania
Jamaica	Singapur	Lituania	Kuwait*
México[1]	Sri Lanka	Macedonia	Líbano
Panamá	Tailandia	Polonia	Libia*
Paraguay	Taiwán, provincia China de	República Checa	Marruecos
Perú*	*Comunidad de Estados*	República Eslovaca	Omán*
Repú0.blica Dominicana	*Independientes (CEI)*	Rumania	Siria
Trinidad y Tobago*	Azerbaiyán*	Serbia	Túnez
Uruguay	Belarus	Turquía	***África subsahariana***[1]
Venezuela*	Kazakstán*		Angola*
	Rusia*		Botswana
	Ucrania		Namibia
			Sudáfrica

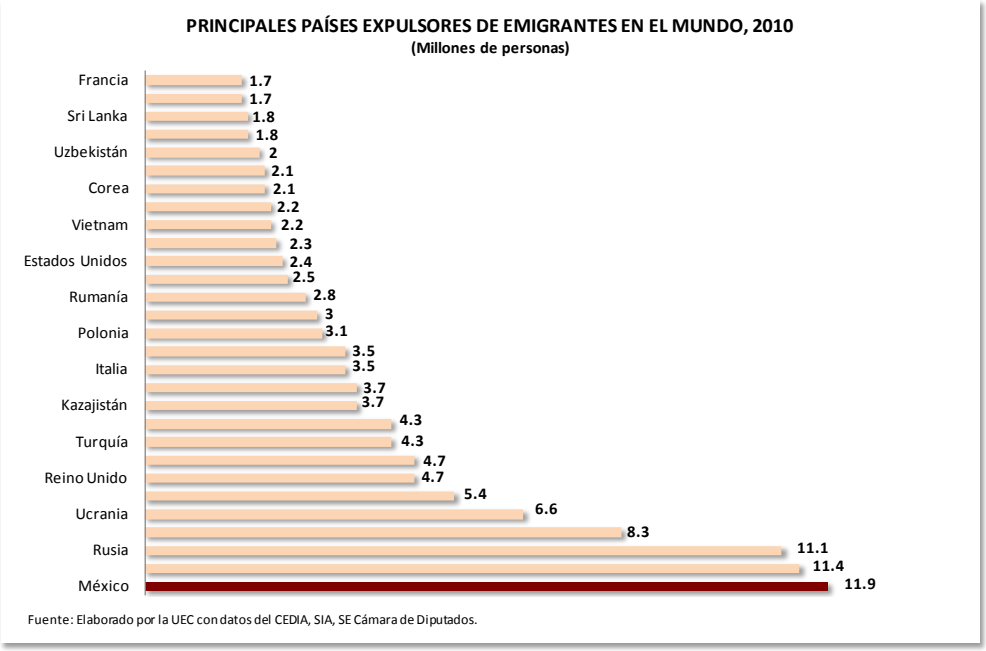
[1]Países con mayor desarrollo económico emergente
Fuente: elaborado por la UEC con Datos del Informe de Perspectivas de Economía Mundial. FMI Octubre 2012

Para 2011, la participación de México tuvo objetivos primordiales en donde destaca el fortalecer la imagen de México como un país comprometido con la búsqueda de soluciones a los principales retos den la agencia internacional, promover una mayor coordinación de las políticas económicas y financieras entre los países del G20 para enfrentar la creciente tensión suscrita por la crisis de la deuda soberana en Europa y desequilibrios en otros países.

— *México en el contexto del flujo migratorio internacional*

México es el principal país expulsor de emigrantes (permanentes y temporales) en el mundo. De acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial, en 2010 la población que se internó de manera permanente o temporal en los Estados Unidos en busca de mejores oportunidades de empleo fue de 11.9 millones de mexicanos. Otros países expulsores de emigrantes permanentes y temporales son la India con 11.4 millones, Rusia con 11.1 millones, China con 8.3 millones y Ucrania con 6.6 millones de emigrantes.[16]

[16] *La captación del flujo de remesas en México para el periodo enero del 2007 a diciembre del 2010*. Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Análisis Económico.



— *Incremento de las remesas familiares*

Las remesas son recursos privados que los migrantes ahorran y envían a sus familias, pero también significan la valuación monetaria del costo de oportunidad por no generar los espacios suficientes y adecuados para la Población Económicamente Activa en el país. De esta manera, el migrante tiene la posibilidad de crear riqueza y generar fuentes de empleo en sus comunidades de origen, convirtiéndose en actores de su desarrollo.

Es de fundamental importancia reconocer el impacto económico y social que tienen las remesas, así como actuar para reducir el costo de envío de las mismas y maximizar el impacto que tienen en el gran número de hogares y comunidades que las reciben.

Durante 2011, el ingreso por remesas registró incrementos significativos en la mayoría de las economías receptoras de esos recursos, incluyendo México, donde alcanzó 22 mil 731 millones de dólares, lo que representó un aumento del 6.9% con relación a 2010. Esto permitió que México se mantuviera como el tercer principal país receptor de remesas en el mundo, luego de la India y China. No obstante, dicho ingreso de México todavía se situó por debajo de los montos alcanzados de 2006 a 2008.

El ingreso por remesas aumentó en las 32 entidades federativas del país. El principal factor que explica el incremento en 2011 del ingreso de México por remesas es la mejoría del empleo en Estados Unidos, que abarcó a aquellos sectores donde hay una mayor presencia relativa de trabajadores mexicanos inmigrantes, como el de construcción y el manufacturero.

Lo anterior propició que se redujera de manera importante la tasa de desempleo de los trabajadores mexicanos inmigrantes. Otro factor que posiblemente también favoreció el aumento de las remesas fue la significativa depreciación cambiaria del peso mexicano en el último cuatrimestre del año, lo que elevó el poder de compra interno de dichas remesas.

De acuerdo con las cifras del Banco de México, en 2011 el monto de remesas familiares que recibió México ascendió a 22 mil 731 millones de dólares con un incremento anual del 6.9%, luego de que en 2010 la tasa correspondiente había sido de solo 0.1% y de que en 2009 había registrado una severa caída del 15.5%. No obstante lo anterior, en 2011 el ingreso del país por remesas todavía se situó por debajo de los montos alcanzados de 2006 a 2008.

LAS REMESAS FAMILIARES EN PAISES EMERGENTES Y EN DESARROLLO 2011

	Países	Millones de Dólares	% PIB		Países	Millones de Dólares	% PIB
1	India	57,817.0	3.0%	21	El Salvador		15.7%
2	China	57,282.0	0.8%	22	Rep. Dominicana		6.3%
3	México	22,731.0	2.1%	23	Honduras		15.1%
4	Filipinas	20,135.0	10.7%	24	Perú		1.6%
5	Pakistan	12,190.0	4.8%	25	Ecuador		4.1%
6	Bangladesh	11,989.0	9.6%	26	Tailandia		0.5%
7	Vietnam	8,600.0	5.1%	27	Jamaica		15.2%
8	Egipto	8,047.0	3.0%	28	Argelia		1.3%
9	Polonia	7,694.0	1.7%	29	Grecia		0.5%
10	Líbano	7,558.0	19.6%	30	Haití		11.7%
11	Indonesia	7,164.0	1.0%	31	Moldavia		23.2%
12	Marruecos	7,081.0	6.8%	32	Malasia		0.5%
13	Ucrania	6,494.0	3.9%	33	Bolivia		5.9%
14	Rusia	5,615.0	0.4%	34	Nicaragua		11.7%
15	Sri Lanka	4,542.0	6.9%	35	Paraguay		3.5%
16	Guatemala	4,503.0	10.2%	36	Costa Rica		1.5%
17	Colombia	4,265.0	1.5%	37	Panamá		0.8%
18	Brasil	4,254.0	0.2%	38	Venezuela		0.1%
19	Rumania	3,954.0	3.3%	39	Trinidad y Tobago		0.4%
20	Serbia	3,719.0	10.4%	40	Uruguay		0.2%

Fuente: CEMLA febrero 2012 (Banco Mundial y Banco de Mexico)

Los estados con mayores montos de remesas familiares son Michoacán, Estado de México, Guanajuato, Puebla y Oaxaca.

REMESAS ANUALES POR ENTIDAD FEDERETIVA DE DESTINO (MILLONES DE DÓLARES)										
Entidad federativa	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	2011%
Total Nacional	**15,139**	**18,332**	**21,688**	**25,567**	**26,059**	**25,145**	**21,306**	**21,304**	**22,803**	100%
Michoacán	1,787	2,281	2,442	2,504	2,436	2,449	2,132	2,145	2,245	9.8%
Guanajuato	1,407	1,728	1,905	2,311	2,389	2,318	1,945	1,981	2,156	9.5%
Jalisco	1,335	1,462	1,696	1,975	1,997	1,915	1,695	1,756	1,896	8.3%
Estado de México	1,106	1,446	1,765	2,079	2,167	2,067	1,701	1,638	1,658	7.3%
Puebla	854	1,009	1,182	1,483	1,618	1,616	1,375	1,371	1,470	6.4%
Oaxaca	787	949	1,080	1,360	1,517	1,522	1,298	1,297	1,427	6.3%
Veracruz	999	1,168	1,373	1,681	1,776	1,618	1,296	1,237	1,273	5.6%
Guerrero	877	1,018	1,175	1,456	1,490	1,435	1,200	1,201	1,262	5.5%
Distrito Federal	815	922	1,313	1,490	1,059	1,084	966	999	1,152	5.1%
Hidalgo	608	726	815	983	1,092	961	752	716	763	3.3%
San Luis Potosí	404	469	562	714	778	761	627	629	701	3.1%
Zacatecas	402	485	540	668	687	682	573	582	625	2.7%
Chiapas	435	588	765	941	921	811	610	574	595	2.6%
Morelos	373	433	505	588	635	623	548	555	587	2.6%
Sinaloa	321	374	451	503	523	488	457	470	512	2.2%
Tamaulipas	234	284	425	497	517	501	415	402	445	2.0%
Chihuahua	237	279	389	474	460	475	408	398	419	1.8%
Durango	262	330	384	428	453	442	375	379	417	1.8%
Baja California	142	165	257	302	335	334	322	348	397	1.7%
Querétaro	283	353	406	484	475	436	360	355	383	1.7%
Nayarit	228	262	303	348	375	376	342	337	356	1.6%
Sonora	128	170	295	326	332	311	279	292	327	1.4%
Nuevo León	189	296	284	343	327	324	293	284	309	1.4%
Aguascalientes	260	315	323	379	373	332	282	294	306	1.3%
Tlaxcala	149	185	221	271	303	305	259	259	275	1.2%
Coahuila	140	180	241	275	293	278	234	234	247	1.1%
Colima	104	134	165	183	200	185	165	172	184	0.8%
Yucatán	60	76	94	122	137	136	110	113	118	0.5%
Tabasco	86	105	156	188	183	156	114	111	112	0.5%
Quintana Roo	53	67	85	100	99	97	86	87	92	0.4%
Campeche	52	53	66	82	80	73	56	55	58	0.3%
Baja California Sur	19	18	24	29	32	35	32	34	37	0.2%

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de Banxico

— *Tratados Internacionales*

En 2011, México suscribió 14 tratados internacionales, el total de ellos fueron bilaterales, sin existir ninguno multilateral. De los bilaterales, 1 fue económico y comercial; y 13 en diversas materias, entre ellas, cultura y educación; para evitar la doble imposición fiscal; supresión de visas y asuntos consulares; asistencia judicial; medio ambiente; cooperación general y mecanismos de consulta, entre otros.

De los documentos suscritos por área geográfica en 2011, se firmaron 7 con América del Norte; 6 con Europa; y 1 con Asia.[17]

[17] Quinto Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

TRATADOS INTERNACIONALES FIRMADOS POR MÉXICO, 2006-2011

CONCEPTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011e/
TRATADOS SUSCRITOS[1]	**12**	**21**	**16**	**22**	**16**	**14**
Bilaterales	**9**	**16**	**14**	**21**	**11**	**14**
Por materia						
Económicos y Comerciales	4	10	5	7	3	1
De Cooperación científica y Tecnológica	0	0	0	0	2	0
Otros [2]	5	6	9	14	6	13
Por área geográfica						
América del Norte	4	7	2	10	2	7
América Latina y el Caribe	0	2	1	0	1	0
Europa	4	2	4	6	2	6
Asía	0	4	6	2	3	1
África	0	1	0	2	3	0
Otros [3]	1	0	1	1	0	0
Multilaterales	**3**	**5**	**2**	**1**	**5**	**0**

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

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

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

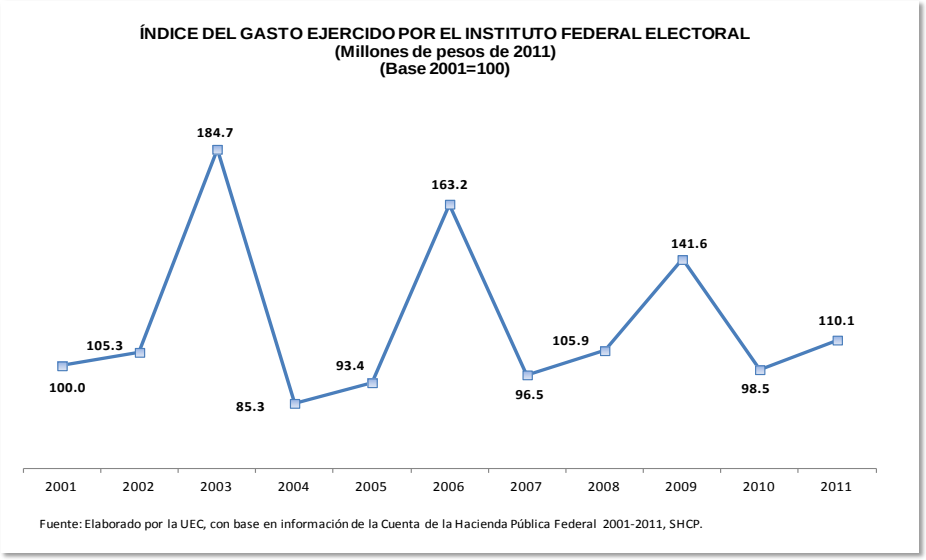
e/ Cifras estimadas al mes de agosto.

Fuente: Elaborado por la UEC con el 5o. informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

2.2.7 Órganos Autónomos (IFE, CNDH y TFJFA)

— *Presupuesto real ejercido vinculado a la actividad electoral*

La evolución del presupuesto ejercido por el Instituto Federal Electoral (IFE) guarda una estrecha relación con el calendario de procesos electorales en el país. En 2011, el presupuesto ejercido por el IFE ascendió a 10 mil 269.5 millones de pesos, cifra superior en 18.4% respecto de 2010, año el que se observó una caída anual de 27.6%, pero en 2009 un fuerte aumento de 39.3%.



En el lapso de 2001 a 2011, el presupuesto destinado al IFE creció ligeramente en términos reales (10.1%), esto es, a una tasa promedio anual de 1.0%. Sin embargo, en este período, el gasto real ejercido sufrió fuertes incrementos anuales en 2003 (75.4%), 2006 (74.8%) y 2009 (33.7%), años caracterizados por una notable actividad electoral. En 2009, el aumento del financiamiento para la actividad electoral fue menor a los registrados en 2003 y 2006, debido al impacto de la reforma electoral de 2007.

En 2011, el presupuesto ejercido por el IFE (10 mil 269.5 millones de pesos), fue inferior en 2.2% al presupuesto original autorizado (10 mil 499.0 millones de pesos), asociado a la vacancia de plazas y aplicación de medidas de racionalidad, principalmente en servicios básicos, de arrendamiento, mantenimiento, conservación, traslado y viáticos.[18]

En la comparación con el presupuesto ejercido por otras instituciones, como proporción del gasto programable, el gasto ejercido por el IFE es casi similar al de la PGR y al del Poder Legislativo; superior al de la CNDH e inferior al del Poder Judicial, SEGOB, SSP, Secretaría de Marina y Secretaría de Economía.

En 2011, considerando el universo de los ramos autónomos, el presupuesto ejercido por el IFE representó el 17.2%, superior al registrado en 2010 (16.2%). En los años de gran actividad electoral los porcentajes fueron mayores (31.3% en 2003, 26.8% en 2006 y 22.3% en 2009).

[18] Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011, SHCP.

GASTO EN RAMOS AUTÓNOMOS
(Millones de pesos)

Concepto	2001		2003		2006		2009		2011	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Poder Legislativo	4,449.3	18.5	5,628.9	16.0	7,514.4	17.1	9,559.4	17.8	10,458.3	17.5
Poder Judicial	13,920.7	57.9	17,896.4	51.0	23,800.3	54.1	31,380.0	58.3	37,814.1	63.4
IFE	**5,294.1**	**22.0**	**10,976.8**	**31.3**	**11,801.4**	**26.8**	**11,981.4**	**22.3**	**10,269.5**	**17.2**
CNDH	394.0	1.6	577.6	1.6	851.4	1.9	892.7	1.7	1,067.4	1.8
Total	**24,058.1**	**100.0**	**35,079.7**	**100.0**	**43,967.5**	**100.0**	**53,813.5**	**100.0**	**59,609.3**	**100.0**

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

— *Indicadores de gestión del IFE*

Los indicadores de gestión son herramientas que permiten al IFE rendir cuentas a la sociedad respecto de sus funciones sustantivas, así como informar del trabajo que realiza para garantizar los derechos político electorales de los mexicanos.[19]

En años no electorales[20] el IFE agrupa en 5 funciones sustantivas, 8 indicadores de Gestión "Base".[21] En lo que se refiere a generar las credenciales para votar en el menor número de días hábiles operativamente posibles, en los módulos fijos con red (la meta es 13 días hábiles) se hizo en 11.8 días; en los módulos fijos y semifijos sin red (la meta es 19 días) se utilizaron 15.8 días y en los módulos móviles (la meta es 20 días) se generaron las credenciales para votar en 16.7 días.

En cuanto al indicador cobertura de la lista nominal de electores, se alcanzó incluir al 91.8% de ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar, en la lista nominal respecto del padrón electoral (la meta es de 98%).

Asimismo, se capacitaron a un total de 2,122 ciudadanos provenientes de instituciones y organizaciones públicas, sociales y civiles, a nivel nacional como multiplicadores de los modelos de formación ciudadana del IFE (la meta era capacitar a 1,500 ciudadanos).

[19] Indicadores de Gestión 2011, Instituto Federal Electoral, julio de 2012.
[20] Años en los cuales la Autoridad Electoral no organiza Procesos Electorales Federales para elegir Diputados y Senadores (ambos principios) y Presidente de la República.
[21] Fortalecer el régimen de partidos políticos: otorgamiento de prerrogativas, eficiencia legal y proporción de ingresos y gastos revisados de los partidos políticos.
Integración del Registro Federal de Electores: credencialización.
Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones: cobertura de la lista nominal de electores.
Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática: capacitación de multiplicadores de modelos de formación ciudadana.
Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión: distribución de materiales de los partidos políticos y autoridades electorales y verificación de promocionales conforme a la pauta aprobada.

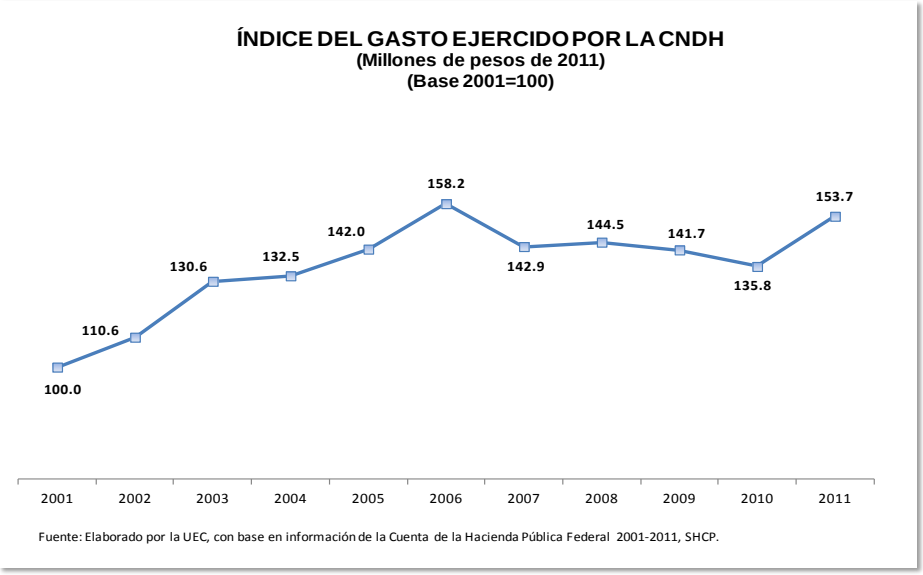
— *Confianza en el IFE*

De acuerdo con la medición que Consulta Mitofsky[22] realiza de manera reiterada sobre la evaluación de las instituciones por parte de los ciudadanos, la confianza (mucha) sobre el IFE ha descendido drásticamente en el lapso de tres años, al pasar de 24.6% en 2008 a 13.4% en 2011. En 2008, los ciudadanos que afirmaron tener poco/nada confianza en el IFE ascendió a 17.6% y en 2011 se elevó a 19.3%.

Con base en la medición de Consulta Mitofsky, en 2011 la calificación de los ciudadanos al IFE fue de 6.6, frente a 7.0 en 2008. Estas calificaciones se comparan desfavorablemente con las obtenidas, por ejemplo por el Ejército (7.5) y por la CNDH (7.3). Cabe señalar que las Universidades son las mejor calificadas (7.8).

— *Crecimiento moderado del presupuesto para derechos humanos*

En 2011, el presupuesto ejercido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) fue de 1 mil 067.4 millones de pesos, notablemente superior en 19.9% al correspondiente de 2010, debido al incremento de los servicios personales (19.1%) y de los servicios generales (18.8%).



Durante el período 2001 a 2006, el presupuesto destinado a la CNDH registró un fuerte crecimiento en términos reales (58.2%), esto es, aumentó a una tasa promedio anual de 9.6%. Por su parte, entre 2006 y 2010, el presupuesto real ejercido de la CNDH sufrió un descenso de 14.1%, lo cual arroja una caída anual promedio de 3.7%. Sin embargo, en 2011 con relación a 2010, el gasto real ejercido creció 13.2%, recuperando casi completamente la caída registrada en los cuatro años anteriores.

[22] México: Confianza en Instituciones, Consulta Mitofsky, Agosto 2012.

En 2011, el presupuesto ejercido por la CNDH (1 mil 067.4 millones de pesos), fue inferior en 3.1% al presupuesto original autorizado (1 mil 101.7 millones de pesos). El subejercicio ascendió a 34.3 millones de pesos y fue resultado de las menores erogaciones en servicios de comunicación social, telecomunicaciones, agua y paquetería, así como en papelería, alimentos, combustibles y uniformes, junto con la vacancia de plazas.[23]

— *Aumento en el número de quejas*

Derivado del aumento de la violencia, así como de la confianza que tiene la sociedad en la CNDH y de la ampliación de sus atribuciones, se incrementó el número de quejas recibidas; en 2011 se recibieron 20 mil 799 quejas, 24% más que en 2010, y 50% más en aquellas que se abrieron a investigación por existir elementos que presumen la existencia de violaciones a los Derechos Humanos.[24]

Del universo de quejas presentadas, sobresalen las siguientes:

- Las 4 mil 378 promovidas en contra de las autoridades del sector seguridad en relación con hechos violatorios, tales como los reiterados casos de alteración de las escenas de los hechos, los cateos ilegales, la privación de la vida, detención arbitraria, trato cruel, inhumano o degradante, empleo arbitrario de la fuerza pública, retención ilegal e integración irregular o deficiente de la averiguación previa y dilación en la procuración de justicia. Cabe destacar la reticencia de brindar información a la CNDH.

- Las relacionadas con violaciones al derecho a la salud, que sumaron 2 mil 434; la mayoría de éstas en contra del IMSS (1 mil 668) y del ISSSTE (583), por hechos violatorios consistentes, en su mayoría, en otorgar inadecuada atención médica, omitir proporcionar atención médica y negar las prestaciones de seguridad social a que se tiene derecho.

- Las 1 mil 301 quejas iniciadas contra el Instituto Nacional de Migración, que registró un aumento de 234% en relación con 2010, vinculadas a violaciones como trato cruel, inhumano o degradante; detención arbitraria; retención ilegal; omitir brindar protección y auxilio; emplear arbitrariamente la fuerza pública y omitir resolver respecto de la situación jurídica migratoria.

- Las quejas contra la CFE (262) y contra la Comisión Nacional del Agua (51).

La CNDH inició de oficio 81 quejas, entre las que destacan la investigación de hechos relacionados con actos presuntamente violatorios a los Derechos Humanos en perjuicio de periodistas, defensores de derechos civiles, migrantes, indígenas y menores de edad; asimismo,

[23] Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011, SHCP.
[24] Informe de Actividades, 2011, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

por la irrupción en domicilios particulares cometidos por elementos del sector seguridad y por los hechos suscitados en las minas de Coahuila.

En 2011, en lo que se refiere a la forma de conclusión de 8 mil 747 quejas, se resolvieron durante el procedimiento o tramitación 3 mil 065 quejas (35.0%); por la vía de la conciliación 168 (1.9%), y por orientación al quejoso 3 mil 538 (40.4%).

Asimismo, se emitieron 95 recomendaciones dirigidas a 58 autoridades de los 3 niveles de gobierno, en 141 ocasiones. Además, se formuló la Recomendación General sobre la Práctica de Cateos Ilegales, así como tres Informes Especiales, derivados de casos graves de violación a los Derechos Humanos y relativos al Secuestro de Migrantes en México,[25] a la Situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México, y a las Condiciones de Seguridad e Higiene en la Zona Carbonífera del Estado de Coahuila.

— *Confianza en la CNDH*

Según la medición que Consulta Mitofsky[26] realiza de manera reiterada sobre la evaluación de las instituciones por parte de los ciudadanos, la confianza (mucha) sobre la CNDH ha descendido en el lapso de tres años, al pasar de 27.9% en 2008 a 24.2% en 2011. Asimismo, en 2008, los ciudadanos que afirmaron tener poco/nada confianza en la CNDH ascendió a 10.5% y en 2011 se elevó ligeramente a 11.4%.

Tomando como base la medición de Consulta Mitofsky, en 2011 la calificación de los ciudadanos a la CNDH fue de 7.3, frente a 7.5 en 2008. Estas calificaciones se comparan desfavorablemente con las obtenidas, por ejemplo, por el Ejército (7.5) y por la Iglesia (7.6). En este criterio, las Universidades son las mejor calificadas (7.8).

[25] En este informe se advierte la colusión de autoridades migratorias en diversos delitos. La Comisión documentó 214 casos de secuestro masivo de migrantes de abril a septiembre de 2010, con 11 mil 333 víctimas, e identificó 71 municipios de riesgo donde han ocurrido diversas agresiones. En ese mismo documento se especificaron 28 acciones que deben realizar las autoridades para proteger a los migrantes en su paso por México.
[26] México: Confianza en Instituciones, Consulta Mitofsky, Agosto 2012.

2.3 Funciones de Desarrollo Social

2.3.1 Sector Educación

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.

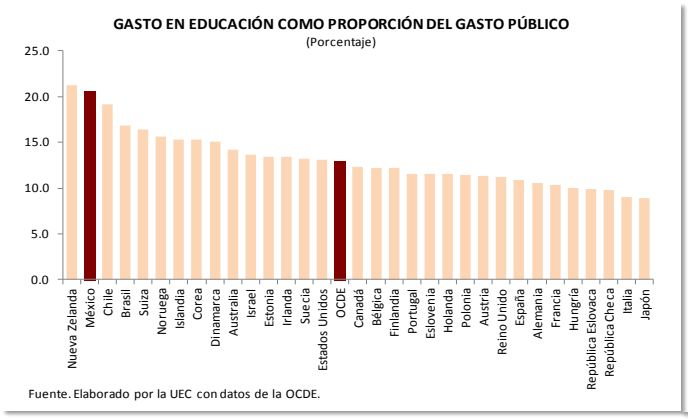
— *Distribución desbalanceada de recursos a la educación*

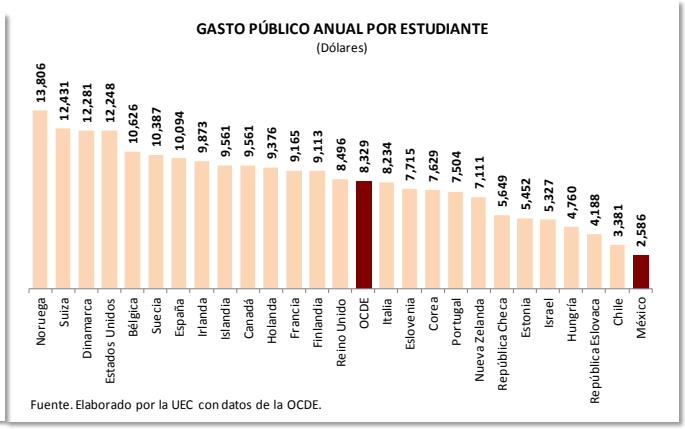
En el periodo 2000-2011, el gasto nacional en educación pasó de 353 mil 052.4 millones de pesos a 952 mil 414.1 millones de pesos, lo que en términos reales significó un crecimiento real acumulado de 47.8% y una tasa media anual de crecimiento del 4.0% en real en el periodo.

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.

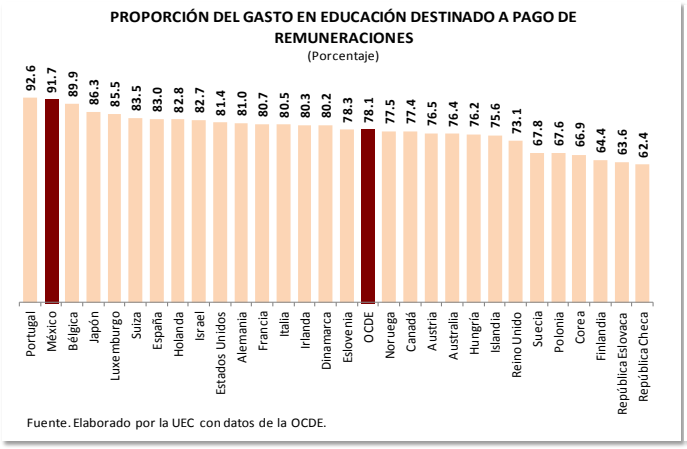
En comparación con los países de la OCDE, México es uno de los países que más gasto público destinó a la educación en 2011, segundo después de Nueva Zelanda. Pese a ello, es el país que menos gasta por alumno, aún por debajo de países como República Eslovaca, Hungría y Chile.

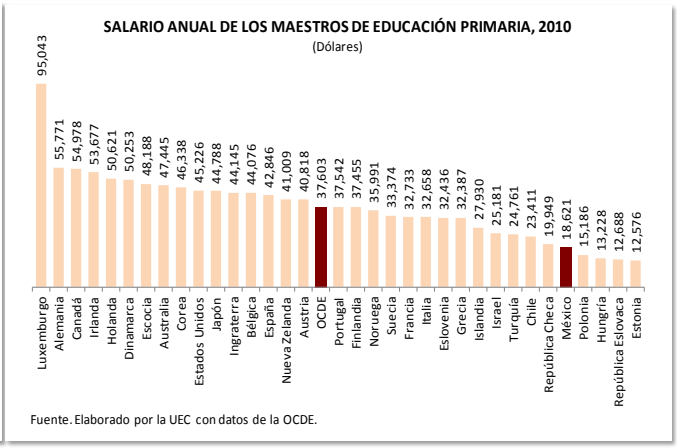
Mientras que en 2011 México gastó por alumno 2 mil 586 dólares entre el nivel primaria y el nivel medio superior, en los países miembros de la OCDE se promedió un gasto de 8 mil 329 dólares por alumno, esto es, 3.2 veces más que en México (Noruega, 5.4 veces más y Suiza 4.8 veces más).





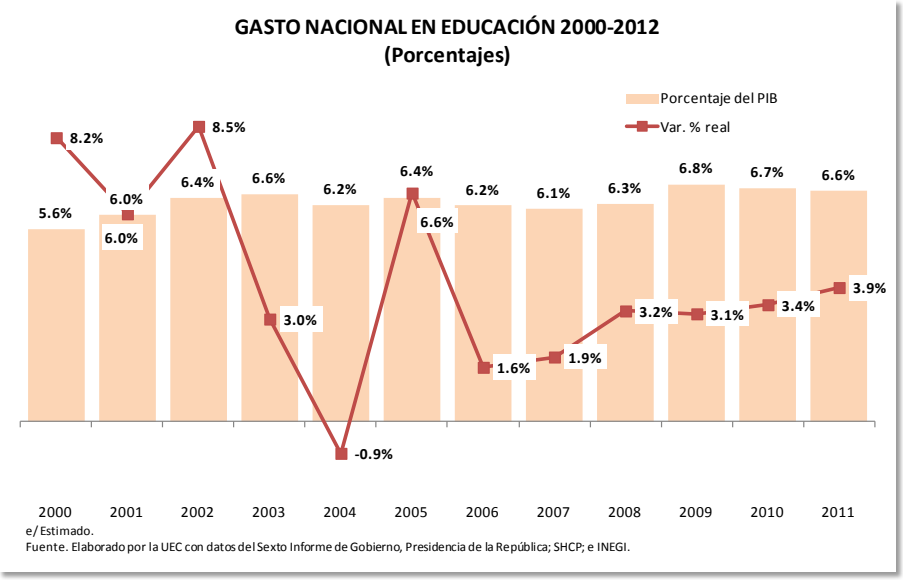
Lo anterior se explica en parte por el importante peso que tiene el gasto corriente (pago de remuneraciones), en los recursos asignados al sector, toda vez que mientras que en los países de la OCDE el 78.1% del presupuesto en educación, en promedio, se destina al pago de nómina, en México se destina 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.



e/ Estimado.
Fuente. Elaborado por la UEC con datos del Sexto Informe de Gobierno, Presidencia de la República; SHCP; e INEGI.

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 Enciclomedia 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. [27]

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 dólares[28] durante la vida de la generación nacida en 2010.

[27] *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.

[28] 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 Estadisticos 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.[29]

Si bien la cobertura en Primaria fue cercana al 100% en el ciclo escolar 2011-2012 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)[30] 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 educativo[31] 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.

[29] 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.
[30] 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.
[31] 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.

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.

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%;[32] y mientras que las tasas de absorción[33] 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.[34]

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

[32] Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Panorama educativo de México: Indicadores del sistema educativo nacional 2010. México, 2012.
[33] 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.
[34] Tuirán, Rodolfo. La educación superior en México: Avances, rezagos y retos. Campus Milenio. México, noviembre 2011.

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 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.

2.3.2 Sector Salud

— *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%**	-	-

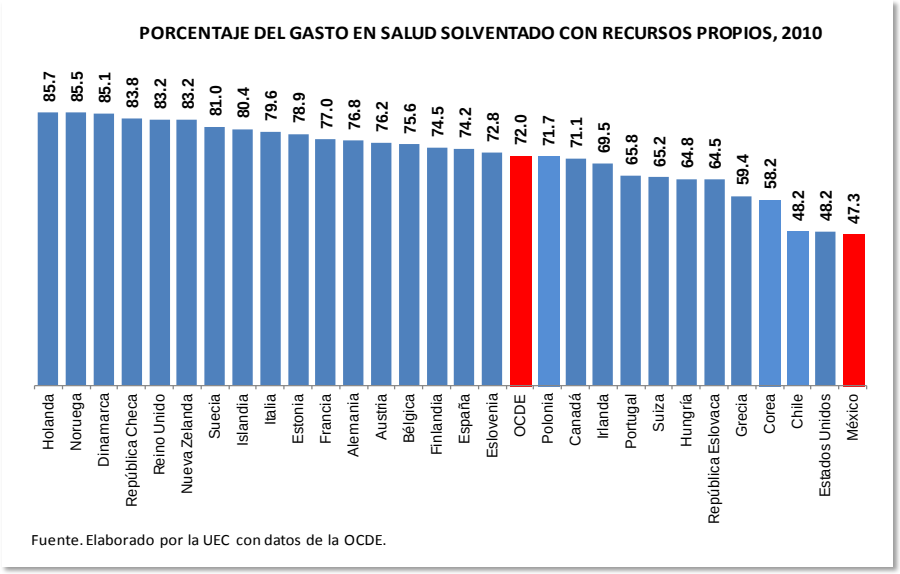
Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos de la Cuenta Pública Federal 2000-2011; SHCP.

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%.[35]



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

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.

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

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.

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 cardiacos 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 cardiacas, 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 cardiacas 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.

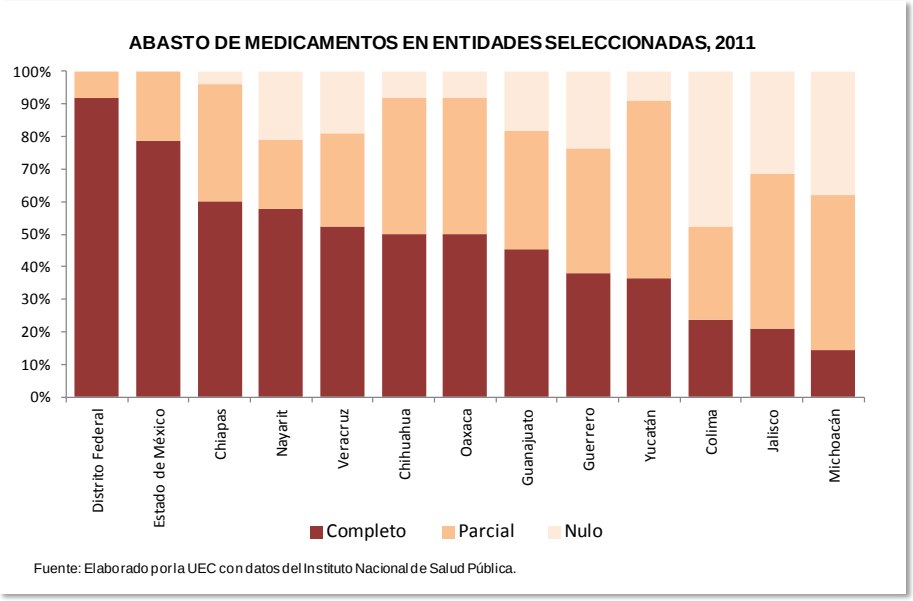
Si bien en los últimos años el desabasto de medicamentos ha comenzado a disminuir, éste sigue siendo un problema pronunciado en las zonas rurales y en las regiones marginadas, teniendo un impacto sustancial contra el ingreso de las familias, ya que puede llegar a consumir más de la mitad de su ingreso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

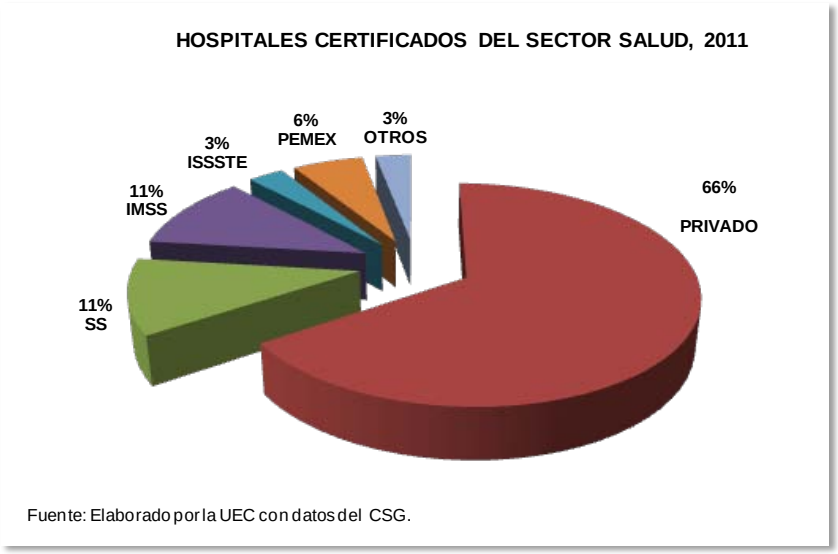
El acceso a la seguridad social del Seguro Popular es poco efectivo, ya que es habitual que no se cuente con medicamentos, médicos, especialistas, enfermeras, ni con el equipo médico necesario, toda vez que, en la actualidad, el Sistema Nacional de Salud sufre de insuficiencia en su estructura física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

— *Baja 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%).



Fuente: Elaborado por la UEC con datos del CSG.

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 intevención 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.

2.3.3 Sector Desarrollo Social

— *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.

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.

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.

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%**
Rubros más importantes del Gasto:								
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%
Direccción 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.

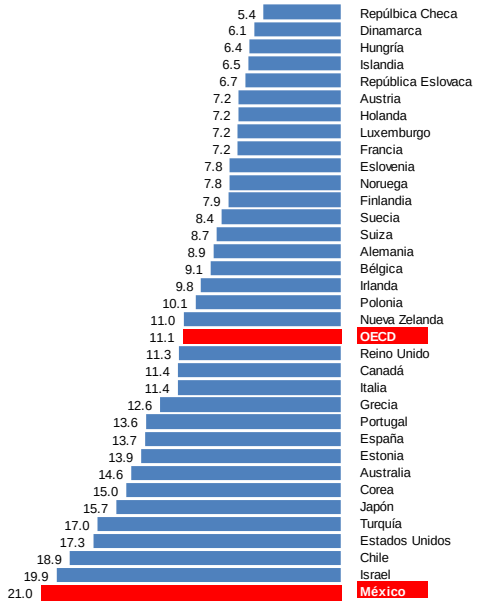
De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en Latinoamérica se concentran los países con los más altos niveles de desigualdad en el mundo, destacando el caso de México, cuya situación es crítica ya que sus niveles de desigualdad son mayores al promedio latinoamericano,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

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.

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.

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),[36] 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,[37] 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 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.

[36] 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.

[37] 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.

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.

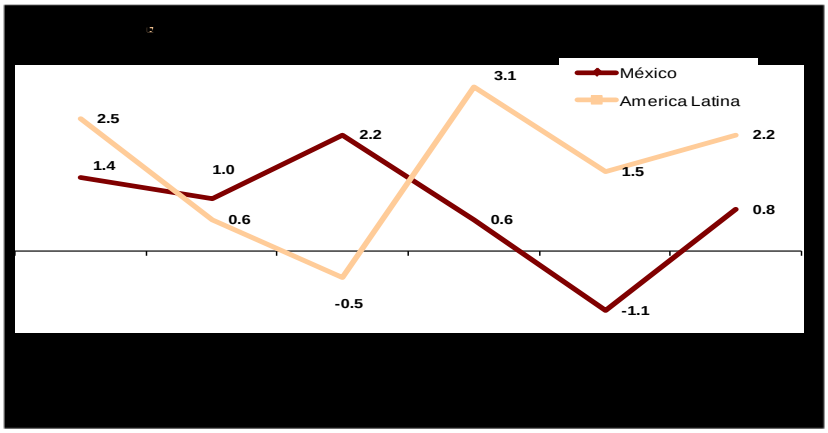
Por su parte, el 77.8% de quienes residen en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) se encuentran en condición de pobreza, lo que equivale a 13.6 millones de personas, un 2.5% más respecto de 2008.

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 adquirían 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.

2.3.4 Entidades no Coordinadas Sectorialmente (Seguridad Social, Pueblos Indígenas, Vivienda, e Inmujeres)

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).

— *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,[38] la mayoría de los sistemas públicos de pensiones no cuenta con fondos para honrar este compromiso.

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
Ferronales	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"; Vásquez Colmenares, Pedro, Siglo XXI Editores.

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.

[38] Sistemas construidos con base en el principio de solidaridad intergeneracional, en el cual los jóvenes trabajadores realizan aportaciones junto con sus patrones para fondear las pensiones de los más viejos.

Las pensiones públicas están creciendo en forma desproporcionada en comparación con las capacidades fiscales del Estado. 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 fondear 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 Riegos 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.

— *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 hacinamiento[39] 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.

[39] Vivienda en las cuales habitan dos o más familias.

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.

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.

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.

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,[40] sin mencionar que éstas suelen localizarse en zonas alejadas de los centros y subcentros urbanos, con lo que se crean condiciones de habitabilidad complicadas.[41]

— *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.

[40] CONAVI 2010. Código de edificación de vivienda.
[41] Martínez M. (2011). “El boom de las microcasas”. Enfoque. Información, reflexión y cultura política (Suplemento del periódico Reforma No. 894, junio 12).

— *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)[42] 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.[43]

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.

[42] 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).
[43] Programa de Naciones Unidades 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.[44]

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%.[45]

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.[46] 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.[47]

[44] CONEVAL. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de atención a grupos prioritarios 2010-2011. México, 2011.
[45] CONEVAL. Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación estratégica de nutrición y abasto. México, 2010.
[46] 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.
[47] CONEVAL. Evaluación integral del desempeño de los programas federales de atención a grupos prioritarios 2010-2011. México, 2011.

2.4 Funciones de Desarrollo Económico

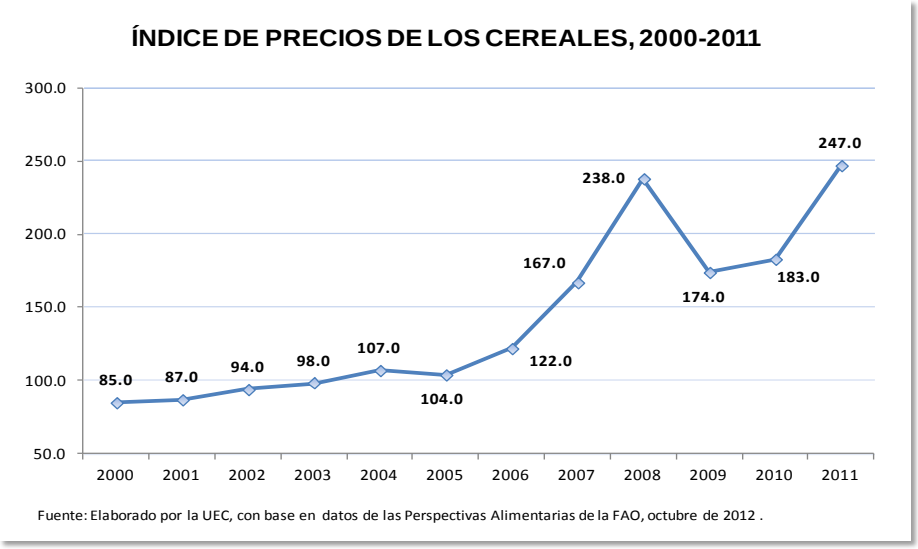
2.4.1 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

— *Comportamiento volátil del mercado internacional de productos agrícolas*

Los últimos años se han caracterizado por los precios altos y volátiles de los alimentos. Una demanda más sólida de cultivos alimentarios, productos de origen animal y bioenergía, junto con el crecimiento lento de la productividad agrícola y la escasez de alimentos, continuarán ejerciendo presiones alcistas sobre los precios y generando más volatilidad.

Además, en los dos últimos decenios la producción de cereales (parte fundamental de los alimentos) ha registrado un mayor aumento en aquellas regiones del mundo más expuestas a condiciones atmosféricas inestables, contribuyendo a que las fluctuaciones de los precios de los alimentos sean mayores y que se dificulten los pronósticos de la producción de alimentos.

En 2011, de acuerdo con información de la FAO,[48] el índice para los precios de los alimentos ascendió a 228 puntos, superior en 43 puntos (23.2%) al índice de 2010; en similar comparación, el índice para los precios de los cereales resultó mayor en 64 puntos (35.0%).



Fuente: Elaborado por la UEC, con base en datos de las Perspectivas Alimentarias de la FAO, octubre de 2012 .

El doble revés de los precios altos de los alimentos y la desaceleración económica han afectado y vulnerado la seguridad alimentaria de las familias más pobres, ya que normalmente destinan dos tercios, o más, de sus ingresos a la alimentación, con la consiguiente reducción del gasto en atención sanitaria y educación. Durante los períodos difíciles de la economía, las personas

[48] World Food Situation: Índice de la FAO para los precios de los alimentos, FAO, 4 de octubre de 2012.

consumen menos alimentos al día u optan por alimentos más baratos y menos nutritivos, con lo que aumenta el riesgo de desnutrición.

De acuerdo con el último Informe sobre las perspectivas agrícolas OCDE-FAO,[49] el crecimiento demográfico, un mayor ingreso per cápita, la migración urbana y los cambios en los hábitos alimentarios en los países en desarrollo, junto a la demanda creciente de materias primas para biocombustibles, sostendrán una demanda creciente, la cual se atenderá cada vez más con suministros que llegan al mercado a un costo más elevado.

Con una extensión de tierras agrícolas que se prevé aumente sólo ligeramente en la próxima década, la producción adicional tendrá que provenir de una mayor productividad. Asimismo, se señala en el Informe citado, que el crecimiento de la producción agrícola se reducirá a un promedio de 1.7% anual en los próximos 10 años. En efecto, un mayor costo de los insumos, recursos cada vez más limitados, la creciente presión ambiental y el impacto del cambio climático, llevarán a una reducción del volumen de suministros.

— *Insuficiente generación de empleos en el sector agropecuario*

Uno de los principales objetivos del programa sectorial agropecuario es la creación de empleos en el sector rural. De acuerdo con el Sexto Informe Presidencial, en 2011 se generaron 362 mil 500 empleos en el sector agropecuario (6.1% superior a 2010); y en 2010 un total de 254 mil 500 plazas (4.5% más que 2009).

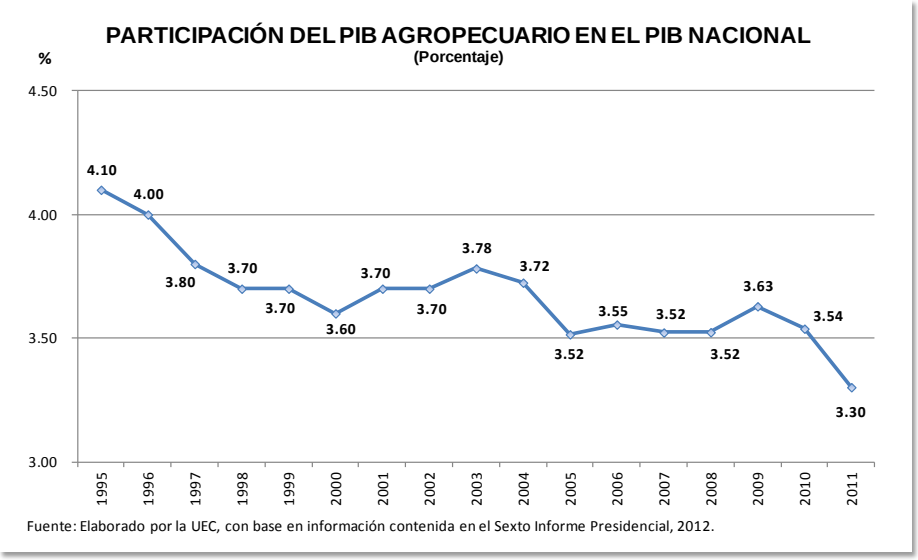
Sin embargo, si se considera el período 2001-2011, el sector agropecuario en lugar de generar empleos, registró una pérdida neta de 416 mil 200 plazas, debido a las drásticas caídas en el empleo ocurridas en 2003, 2005 y 2007.

A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los sectores de actividad económica del país, el sector agropecuario es muy sensible a la evolución de la economía nacional. De hecho, los efectos de la crisis han ocasionado que el sector primario sea el más afectado en términos de pérdida de empleos, más allá de que una buena parte de los que se generan tienen la gran desventaja de ser temporales y con bajos ingresos.

— *Insuficiente crecimiento del PIB agropecuario para mitigar la pobreza del medio rural*

En 2011, el PIB del sector agropecuario decreció 3.0%, frente a un aumento de 3.9% del PIB nacional; más grave aún es la caída en el PIB de la agricultura, que observó una reducción de 7.4%. Por su parte, en 2010 el PIB del sector agropecuario creció 2.9%, que resultó inferior al incremento registrado en 2006 (6.3%).

[49] Informe OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2012-2021, OCDE-FAO, 2012.



Fuente: Elaborado por la UEC, con base en información contenida en el Sexto Informe Presidencial, 2012.

La caída en el PIB agropecuario en 2011, repercutió en una menor participación en el PIB nacional (3.3%), la más baja desde 1995. El PIB del sector agropecuario en 2011 fue prácticamente similar al de 2006; en el lapso de cinco años, el PIB de este sector prácticamente se mantuvo constante (aumento insignificante de 0.08%), al pasar de 303 mil 305 millones de pesos en 2006 a 303 mil 539 millones de pesos en 2011.

El crecimiento del PIB del sector agropecuario en 2006, repercutió en una baja importante en la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, dando como resultado los más bajos porcentajes en estos tres niveles de pobreza desde 1992. Sin embargo, el incremento del PIB agropecuario en 2010 no fue suficiente para evitar un aumento en los índices de pobreza alimentaria, capacidades y patrimonio en el medio rural, que crecieron respecto de 2006, 5.2, 5.6 y 6.7 puntos, respectivamente. Sin duda el descenso en el PIB agropecuario en 2011, redundará en un nuevo aumento en los tres tipos de pobreza.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL MEDIO RURAL
(Porcentaje de personas pobres)

Concepto	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	Aumento 2006 a 2010
Pobreza alimentaria	34.0	37.0	53.5	51.7	42.4	34.0	28.0	32.3	24.1	31.3	29.3	5.2
Pobreza de capacidades	44.1	47.5	62.6	59	49.9	42.6	36.2	39.8	32.2	38.5	37.8	5.6
Pobreza de patrimonio	66.5	69.3	80.7	75.9	69.2	64.3	57.4	61.8	54.1	60.3	60.8	6.7

Fuente: Elaborado por la UEC con base en información contenida en el Sexto Informe Presidencial, 2012.

— *Retrocesos en la seguridad alimentaria y déficit de la balanza agropecuaria*

Tanto los elevados precios de los alimentos como la recesión de la economía mundial, han provocado que los pobres tengan menos acceso a los alimentos y una merma en su seguridad alimentaria.

Uno de los principales objetivos del sector agropecuario mexicano es el fortalecimiento de la seguridad alimentaria a través de la producción de los cincuenta principales productos agrícolas que representan el 85% de la superficie total sembrada. En 2011, la producción de estos productos fue de 155.5 millones de toneladas, inferior en 9.1% a la producción de 2010. Asimismo, dicha producción fue la más baja del lapso 2003-2011 (en 2005 se registró otro nivel bajo de producción, de 158.5 millones de toneladas).

En 2011, el índice de seguridad alimentaria[50] fue de 92.4%, ligeramente inferior al registrado en 2010 (92.7%) y prácticamente similar al índice de 2003 (92.6%). Para 2012, la meta para este índice es 96%.

En la actualidad, en México no se producen de forma suficiente los alimentos que sus habitantes demandan y existen amplios sectores que no tienen acceso a ellos. Esta situación es resultado, entre otros aspectos, de la caída en la calidad de los niveles de vida de la población en gran parte del país, debido al incremento de los precios de los alimentos y de la pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

Cabe destacar que un número importante de productos agropecuarios ha perdido soberanía alimentaria en los últimos años, al aumentar la dependencia de las importaciones y, por tanto, registrar coeficientes de importación a producción crecientes y superiores al 100%.

La producción de granos básicos y oleaginosas se puede dividir en tres grandes grupos, según su grado de dependencia de las importaciones: a) productos con elevada dependencia (arroz palay, trigo y soya); b) productos con razonable o cierta dependencia (maíz, ajonjolí, algodón semilla y sorgo) y c) productos con baja dependencia (frijol, cártamo y cebada).

En el primer grupo, el coeficiente de importación a producción del arroz palay pasó de 57.9% en 1990 a 543.2% en 2011; el del trigo de 8.6% a 118.2% y el de la soya de 87.6% a 1,630.2%. Cabe destacar que en la soya, el coeficiente más alto se registró en 2002 (5,066.5%).

[50] Recíproco con el índice de dependencia alimentaria de la FAO. Su cálculo es: (1-(Importaciones alimentarias/Exportaciones totales)*100). Este índice representa la cercanía o lejanía de una dependencia alimentaria. Cuando el índice es menor a 75%, significa que el país se encuentra en dependencia alimentaria (según la FAO) y mientras más se acerque a 100%, tiene mayor seguridad alimentaria.

EVOLUCIÓN DE LA DEPENDENCIA ALIMENTARIA DE GRANOS BÁSICOS Y OLEAGINOSAS (Importación/Producción)														
Concepto	**1990**	**1995**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Productos con alta dependencia alimentaria (Porcentaje)														
Arroz Palay	57.9	102.8	185.4	297.9	308.4	274.6	242.3	248.7	237.7	279.2	355.7	312.4	389.6	543.2
Trigo	8.6	34.6	79.7	104.9	97.0	128.9	154.5	123.3	102.0	92.5	76.3	67.5	95.1	118.2
Soya	87.6	1,112.1	3,891.4	3,677.0	5,066.5	3,314.0	2,647.4	1,985.9	4,642.4	4,160.3	2,292.0	2,832.7	2,255.7	1,630.2
Productos con cierta dependencia alimentaria (Porcentaje)														
Maíz	28.0	14.5	30.3	30.5	28.5	27.8	25.3	29.6	34.6	33.8	37.5	36.0	33.7	56.2
Ajonjolí	31.3	15.1	32.4	46.8	64.2	46.0	67.8	101.4	94.9	51.3	69.0	67.2	31.9	45.6
Algodón semilla	8.5	12.7	115.7	109.7	219.1	107.6	73.8	77.8	80.6	81.5	56.7	33.7	40.8	12.6
Sorgo	47.9	50.2	88.0	76.6	90.6	50.0	45.1	54.7	47.6	30.3	23.6	40.9	32.5	35.1
Productos con baja dependencia alimentaria (Porcentaje)														
Frijol	25.7	2.0	7.0	12.6	6.6	5.9	5.3	9.6	9.5	9.2	8.5	16.8	10.2	24.1
Cártamo	0.1	0.5	0.0	0.0	0.5	0.1	0.3	0.3	0.4	0.2	33.2	41.1	0.1	0.3
Cebada	22.6	14.1	22.3	33.3	20.1	2.1	4.5	5.8	9.0	13.2	23.0	15.6	7.9	8.9

Fuente: Elaborado por la UEC, con base en información contenida en el Sexto Informe Presidencial, 2012.

En cuanto al segundo grupo, los coeficientes de importación a producción en general fueron inferiores al 100% y reportaron ligeros incrementos de 1990 a 2011; sólo en el caso del sorgo el coeficiente desciende, de 47.9% a 35.1%.

Respecto al tercer grupo de productos, los coeficientes de importación a producción son significativamente inferiores al 100% y registran descensos en dos casos (el frijol de 25.7% a 24.1% y la cebada de 22.6% a 8.9%).

En términos de ventajas comparativas, hay una pérdida de competitividad en la producción de algunos granos básicos y oleaginosas. Las importaciones crecen más que proporcionalmente que el aumento de la producción.

A diferencia de lo anterior, en el otro extremo, la dependencia de las importaciones de productos pecuarios es reducida, lo cual se traduce en un coeficiente de importaciones a producción significativamente menor al 100%.

El coeficiente de importación a producción es significativamente inferior al 100% en el caso del Bovino (entre 1990 y 2011, fluctuó entre el 3% y el 28%) y de las Aves (entre el 5% y el 19%). El coeficiente para Porcino también se ubica por debajo del 100%, aunque fluctuó en un rango mayor (de 19% a 71%).

En 2011, el coeficiente de importación a producción para Bovino fue de 14.2%, para Porcino de 59.4% y para Aves de 18.1%; respecto de 2010, los coeficientes registraron caídas, de 2.2 puntos en Bovino, de 9.0 puntos en Porcino y de 0.7 puntos en Aves.

En el lapso de 1990 a 2011, el coeficiente de importación a producción de los principales productos pecuarios, registró aumentos de 7.3 puntos para Bovino, 35.5 puntos para Porcino y 12.6 puntos para Aves.

Las condiciones de dependencia de los productos agropecuarios, es una variable que afecta notablemente el saldo de las transacciones con el exterior. No se olvide que, de hecho, el saldo de la balanza comercial (exportaciones menos importaciones) es otra forma de medir la dependencia alimentaria, en donde un saldo deficitario nos indica mayor dependencia de los alimentos importados.

En el período 2000 a 2011, el saldo de la balanza comercial agropecuaria y agroalimentaria fue deficitaria; en 2011, el déficit ascendió a 4,636 millones de dólares, superior en 59.1% a 2010 (2,914 millones de dólares). El fuerte incremento fue resultado de que el saldo deficitario de la balanza comercial agropecuaria más que se duplicó, al registrar un aumento de 129.3% (pasó de un déficit de 1,235 millones de dólares en 2010 a 2,832 millones de dólares en 2011).

— *Baja producción pesquera y acuícola*

En 2011, la producción pesquera y acuícola ascendió a 1.66 millones de toneladas, mayor en 2.5% a la producción de 2010. La captura de especies (1.4 millones de toneladas) creció 3.6%, debido al aumento en la captura de sardina (15.4%), especie que participa con el 22.7% de la captura nacional.

Por su parte, en 2011 la acuacultura (0.26 millones de toneladas) descendió 2.9%, como resultado del descenso en la producción del ostión (8.1%) y la mojarra (7.6%); ambos productos representan el 43.7% de la acuacultura total. No obstante el aumento registrado en la producción pesquera en 2011, aún no se alcanzan los niveles máximos registrados en 2009, con 1.77 millones de toneladas de producción pesquera total, 1.48 millones en la captura y 0.29 millones en acuacultura.

PRODUCCIÓN PESQUERA Y ACUÍCOLA
(Toneladas)

Concepto	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Producción pesquera	**1,447,143**	**1,404,384**	**1,402,938**	**1,520,938**	**1,554,452**	**1,564,966**	**1,515,432**	**1,458,197**	**1,531,524**	**1,617,664**	**1,745,424**	**1,768,068**	**1,619,982**	**1,660,475**
Captura	1,256,206	1,246,810	1,214,780	1,324,215	1,366,967	1,357,190	1,295,073	1,222,352	1,270,494	1,349,892	1,461,799	1,483,049	1,349,265	1,397,620
Acuacultura	190,937	157,574	188,158	196,723	187,485	207,776	220,359	235,845	261,030	267,772	283,625	285,019	270,717	262,855
Industrialización	**260,624**	**316,759**	**373,757**	**407,212**	**451,903**	**459,581**	**438,030**	**460,294**	**491,900**	**496,900**	**548,105**	**575,468**	**504,883**	**496,654**

*/ Cifras preliminares.
Fuente: Elaborado por la UEC, con base en información contenida en el Sexto Informe Presidencial, 2012.

— *Insuficiente superficie para cultivos que sirvan de insumos en la producción de biocombustibles*

México cuenta con un potencial importante en relación a los recursos energéticos renovables; asimismo, el país posee vastos recursos naturales para la producción de bioenergéticos

resultado de su gran diversidad agrícola y de sus condiciones climáticas y geográficas idóneas para este propósito.[51]

Si bien existen varios cultivos potenciales para la producción de bioenergéticos, SAGARPA consideró elegibles, entre otros, a la caña de azúcar, al sorgo dulce y a la remolacha para la producción de etanol, y a la jatropha, higuerilla y palma de aceite para la producción de biodiesel.

El Programa de Producción Sustentable de Insumos para Bioenergéticos y de Desarrollo Científico y Tecnológico empezó a operar en 2009, con el objetivo de fomentar la producción sustentable de insumos para bioenergéticos y su comercialización, dando certidumbre, aumentando la competitividad y la rentabilidad del campo mexicano por medio del desarrollo científico y tecnológico. Se planteó como meta para 2012, destinar 300 mil hectáreas para cultivos que sirvan de insumos en la producción de biocombustibles.

No obstante que la superficie destinada para estos cultivos aumentó significativamente de 2009 a 2011, al pasar de 25 hectáreas a 706 hectáreas, la superficie utilizada aún es insuficiente y se ve muy difícil alcanzar la meta planteada.

— *Necesidad de programas que consoliden la productividad agropecuaria*

Al relacionar los objetivos de los cinco programas presupuestarios estratégicos con los cinco objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 (PSDAP), se puede apreciar que cuatro programas específicos no garantizan el incremento sostenido de la productividad agropecuaria, ya que parecen no estar explícitamente alineados con el Objetivo 2 del PSDAP (abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares).

Es un hecho que las políticas agrícolas públicas no han obtenido los resultados esperados y, contrariamente, han llegado a detonar sesgos productivos en la medida en que no generan incentivos para elevar la productividad y el crecimiento, fomentan la informalidad de la agricultura campesina, el aislamiento de los circuitos comerciales y niveles decrecientes de productividad y producción.

[51] Programa de Producción Sustentable de Insumos para Bioenergéticos y de Desarrollo Científico y Tecnológico 2009-2012, SAGARPA.

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS AGROPECUARIOS ESTRATÉGICOS
Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011

No.	Nombre del Programa	Objetivo relacionado al PSDAP*
1.-	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Objetivo 2. Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles.
2.-	Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario (PROCAMPO)	Objetivo 3. Mejorar los ingresos de los productores, incrementando la presencia del país en los mercados globales.
3.-	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	Objetivo 3. Mejorar los ingresos de los productores, incrementando la presencia del país en los mercados globales.
4.-	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	Objetivo 1. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.
5.-	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	Objetivo 5. Conservar, recuperar y aprovechar de manera sustentable los recursos forestales y servicios ambientales.

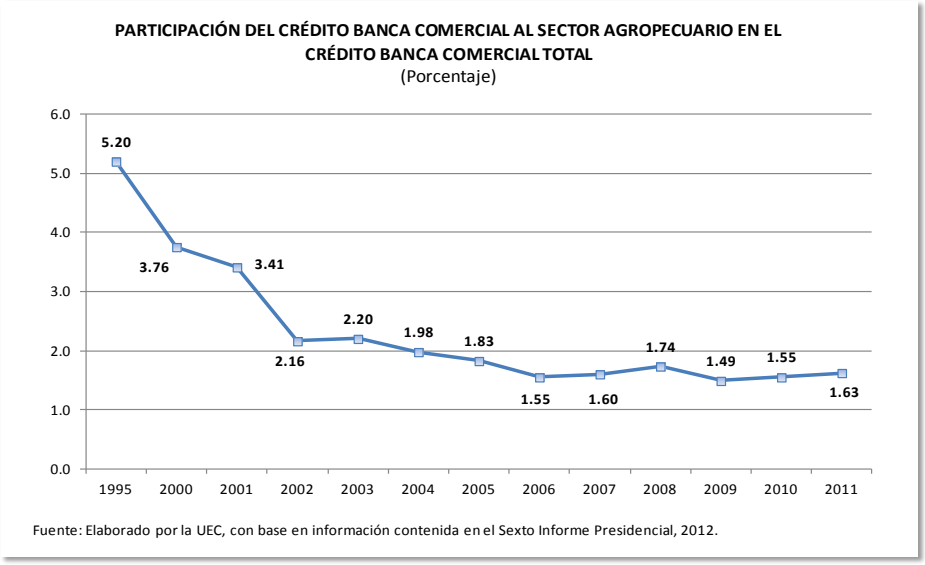
*/ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, 2007-2012.
Fuente: Elaborado por la UEC, con base en información de la CHPF 2011, SHCP.

Junto a ello, las irregularidades en la aplicación de recursos y el incumplimiento de objetivos y metas, hacen que diversos programas sean cuestionados. De hecho, si consideramos los resultados obtenidos por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización de los programas, dependencias y entidades del sector, se pueden apreciar inconsistencias recurrentes, entre las que destacan: carencia de disposiciones que regulen los criterios de selección y asignación de apoyos; insuficientes mecanismos de seguimiento y supervisión de los programas; duplicidades en la entrega de apoyos a un mismo beneficiario; incumplimiento de las Reglas de Operación en la entrega de recursos; deficiencias de mecanismos de operación y control; servidores públicos vinculados al manejo de los programas que indebidamente resultan beneficiarios; inexistencia de programas que incidan en la productividad y el mejoramiento del nivel de vida de la población rural y pesquera que desalienten la migración hacia Estados Unidos.

— *Rezagos en el financiamiento de la banca al sector*

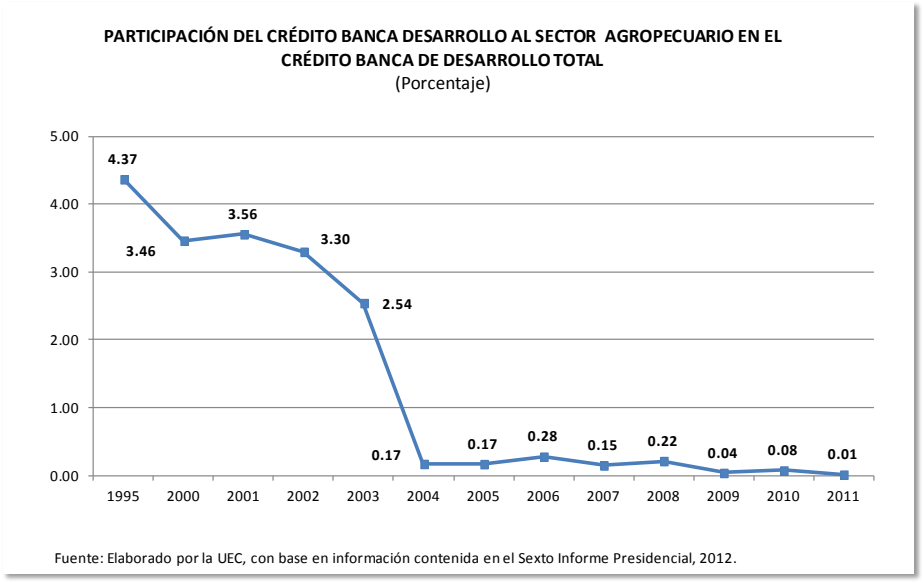
En el lapso de 1995 a 2011, el financiamiento de la banca al sector agropecuario es bajo en comparación a otros sectores y muestra una tendencia decreciente. En efecto, la participación del crédito de la banca comercial al sector agropecuario en el crédito total otorgado por la banca comercial, descendió de 5.2% en 1995 a 1.63% en 2011; en 2009 se registró la participación más baja, de 1.49%.

Por su parte, la participación del crédito de la banca de desarrollo al sector agropecuario en el financiamiento total otorgado por la banca de desarrollo, se redujo dramáticamente, al pasar de 4.37% en 1995 a 0.01% en 2011. Desde 2004, la citada participación es inferior a un cuarto de punto porcentual.



Fuente: Elaborado por la UEC, con base en información contenida en el Sexto Informe Presidencial, 2012.

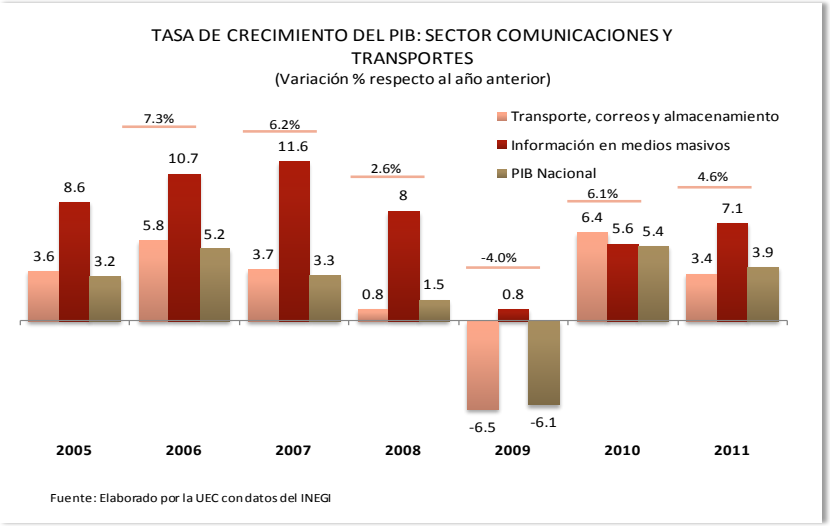
Destaca la exigua participación del financiamiento al sector agropecuario en el financiamiento total, si se compara con el financiamiento otorgado al sector industrial. En el lapso de 1995 a 2011, el financiamiento de la banca comercial a la industria respecto del crédito total otorgado por la banca comercial, fluctuó entre 13% y 25%; en el caso de la participación del crédito otorgado por la banca de desarrollo a la industria fluctuó en un rango de 5% y 21%.



Fuente: Elaborado por la UEC, con base en información contenida en el Sexto Informe Presidencial, 2012.

2.4.2 Sector Comunicaciones y Transportes

El sector Comunicaciones y Transportes tuvo en 2011 una contribución al PIB nacional de 10.8%[52] similar a la observada en 2010 y alcanzó una tasa de crecimiento de 4.6% anual, 1.5 puntos porcentuales menos que la del año previo. Sin embargo, continuaron incrementándose, aunque en menor medida, las actividades de transporte aéreo de pasajeros, ferroviario, transporte de pasajeros urbanos y suburbanos; así como algunos servicios de telecomunicaciones.



El gasto ejercido en el sector en 2011 fue de 80 mil 970.3 millones de pesos,[53] cantidad que representó un incremento real de 7.4% respecto a 2010; de ese total, 78.3% correspondió a gasto de inversión y 21.7% a gasto corriente.

En la evolución del gasto corriente, destacan las erogaciones en servicios personales que se incrementaron en 1 mil 176.5 millones de pesos respecto a 2010, debido a la ampliación presupuestal autorizada al Servicio Postal Mexicano para sufragar compromisos contractuales de cuotas y aportaciones al ISSSTE y para cubrir el incremento salarial de su personal operativo.

Por subsector, en carreteras se ejerció 70.7% del gasto, en comunicaciones 11.9% y en aeropuertos se erogó apenas 3.4%; exceptuando el gasto en comunicaciones que creció en promedio 61.3% de 2007 a 2011, prácticamente se ha mantenido la misma distribución del gasto en los últimos años.

[52] Datos del PIB para transportes, correos y almacenamiento e información en medios masivos de comunicación.
[53] Datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011. Corresponde solamente al gasto de la SCyT. No incluye el gasto de las entidades de control indirecto por 4 mil 840 millones de pesos.

En relación con la inversión, en el periodo 2007 a 2011 se invirtieron 590 mil 442.8 millones de pesos en infraestructura, de los cuales, el 44% fue inversión privada y 56% restante inversión pública, cantidad que permitió financiar diversos proyectos en distintas regiones del país.

AVANCE DE LA INVERSIÓN IMPULSADA PÚBLICA Y PRIVADA POR SECTORES 2007-2011
(Millones de pesos)

SECTOR	2007			2010			2011			INVERSIÓN TOTAL 2007-2011	META PIN 2007-2011	META PIN 2007-2012	% Avance a 2011 respecto a la Meta PNI 2007-2012
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total				
Telecomunicaciones y Transportes	**30,628.6**	**53,279.4**	**83,908.0**	**63,078.8**	**86,877.7**	**149,956.4**	**66,773.4**	**80,213.9**	**146,987.3**	**590,442.8**	**625,000**	**749,000**	**78.8%**
Telecomunicaciones	209.3	35,767.5	35,976.8	2,772.9	71,707.1	74,480.0	4,299.3	61,917.5	66,216.8	254,170.6	235,000	283,000	89.8%
Transportes	30,419.3	17,511.9	47,931.2	60,305.9	15,170.6	75,476.4	62,474.1	18,296.4	80,770.5	336,272.2	390,000	466,000	72.2%
Carreteras	24,873.1	5,231.3	30,104.4	49,994.8	6,138.9	56,133.7	50,809.8	5,094.8	55,904.6	232,736.0	240,000	287,000	81.1%
Ferrocarriles	2,163.2	6,255.3	8,418.5	2,930.7	4,059.3	6,990.0	4,401.3	6,989.8	11,391.1	43,004.8	40,000	49,000	87.8%
Aeropuertos	957.2	1,904.6	2,861.8	1,967.9	2,241.9	4,209.8	1,399.3	2,699.1	4,098.4	19,839.8	50,000	59,000	33.6%
Puertos	2,425.8	4,120.7	6,546.5	5,412.5	2,730.5	8,142.9	5,863.7	3,512.7	9,376.4	40,691.6	60,000	71,000	57.3%

Fuente: Elaborado por la UEC, con datos de la SCT y el Sexto Informe de Gobierno para el caso del monto de inversión privada en 2010 y 2011.

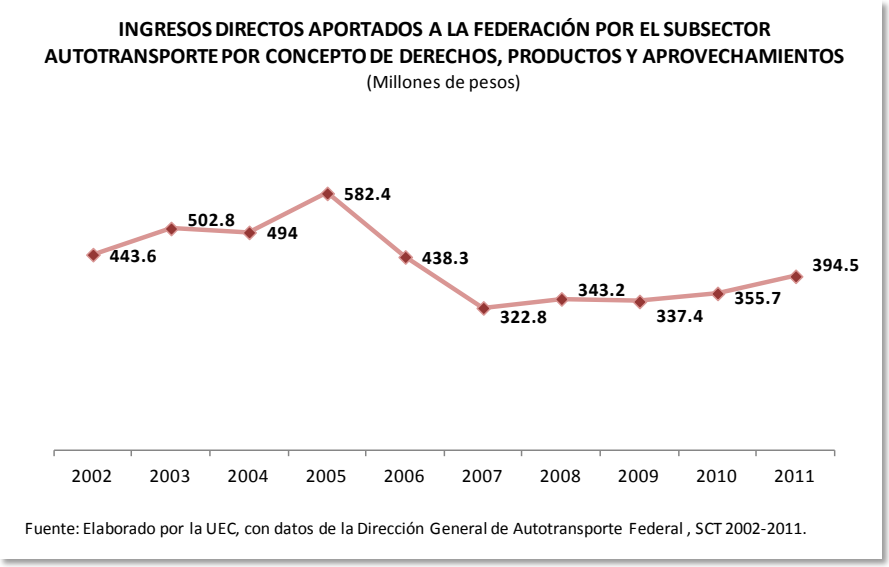
A pesar de estas cantidades, según lo programado en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, hasta el año 2011 se tendrían que haber invertido aproximadamente 625 mil millones de pesos, por lo que existe un rezago en el sector de 34 mil 557.2 millones de pesos;[54] los segmentos más rezagados siguen siendo aeropuertos y puertos con un porcentaje de avance respecto de la inversión estimada en el PNI de 33.6% y 57.3% respectivamente, lo que equivale a una falta de inversión por 49 mil 468 millones pesos.

— *Inseguridad en autotransporte*

El subsector transporte está directa e indirectamente relacionado con la mayor parte de las actividades económicas del país, es el generador más importante de empleos del sector y contribuye con 6.3% del PIB Nacional. A través del autotransporte se mueve 82% de la carga terrestre y 55% de la carga nacional y respecto al movimiento de pasajeros, éste moviliza 97% del total.

De 2009 a 2011, el delito de robo a transportistas, especialmente de carga, se incrementó en 15%. Se calcula que este problema generó un costo al sector en el primer año de 423 dólares por habitante[55] y respecto a los ingresos directos aportados a la federación en los últimos diez años, se observa que disminuyeron en promedio 1.3%.[56]

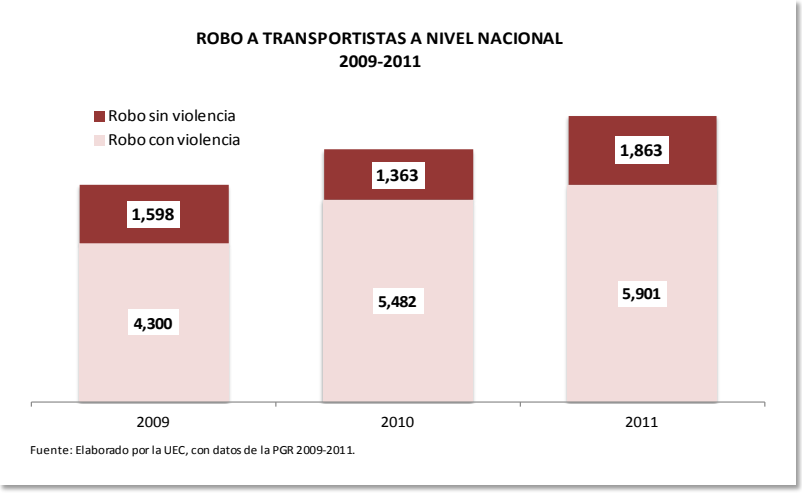
[54] El monto total del rezago en la inversión es de 56 mil 700 millones, sin embargo se compensa con el excedente de inversión en ferrocarriles y comunicaciones.
[55] "México mejores políticas para un desarrollo incluyente, OCDE 2012". Dato tomado del IMCO 2009
[56] Los ingresos por derechos, son todos aquellos que se cobran por la operación de los servicios de autotransporte federal y los servicios conexos como: licencias, permisos, revalidaciones, canje de placas, etc.



Este problema afecta la competitividad de las empresas que participan en el sector, debido a que se genera un incremento en los costos indirectos, como el de seguridad. En 2011 el costo de las pólizas de seguros por robo aumentaron cerca de 30%[57] y los costos de logística de las grandes empresas pasaron de 6% a 7% de sus ventas,[58] debido entre otros factores, a la contratación de sistemas de seguridad como el de localización satelital y guardias privados a bordo de las unidades de transporte terrestre.

Es de destacarse que en el último año, se denunciaron alrededor más de 7 mil 700[59] casos de robo a transportistas a nivel nacional, es decir, 1 mil 870 más que en 2009, de los cuales 76% correspondió a robos con violencia. Asimismo, las entidades federativas con mayor número de denuncias presentadas fueron Michoacán, Estado de México, Puebla, Durango, Guerrero, Jalisco y el D.F; y los productos más robados fueron los electrodomésticos, equipos de cómputo, fármacos, ropa, abarrotes y materiales para la construcción.

[57] Dato publicado por la CANACAR.
[58] La CANACAR calcula que el costo de logística de las Pymes pasó de 10.4% a 12.6% de sus ventas en 2011.
[59] Con datos de la Procuraduría General de la República (PGR) en coordinación con las procuradurías generales de justicia de las Entidades Federativas. La Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (Canacar) estima que la suma llegó a cerca de 10,000 por los casos no denunciados formalmente.



En el programa sectorial de comunicaciones y transportes PSCT 2007-2012, se planteó el objetivo 2.2.3, asociado a la seguridad en el autotransporte federal, el cual consiste en reforzar las medidas de seguridad a fin de garantizar la integridad de los usuarios de las vías generales de comunicación. En relación con el combate a la delincuencia, propone la promoción de la aplicación de distintos dispositivos; además de la suscripción de convenios de colaboración con la PFP-SSP para reforzar la seguridad en el transporte. Sin embargo, el único indicador que al respecto reporta la SCT en su anuario estadístico, es el referente a las acciones de supervisión e inspección a empresas de carga y pasaje, los cuales son en promedio 16% menores a las metas proyectados en el PSCT 2007-2012.

— *Insuficiente calidad en el desempeño en correos*

La prestación del servicio público de correos es una actividad estratégica reservada de forma exclusiva al Estado por conducto del organismo descentralizado SEPOMEX, el cual tiene a su cargo la revisión, recepción, transportación y entrega de correspondencia personal contenida en sobre cerrado, así como operar el servicio público de correos que se realiza en una ciudad o en el medio rural.

En 2011, el SEPOMEX operó 29 mil 223 oficinas postales en el país, de las cuales 2 mil 688 fueron posiciones propias y 26 mil 535 posiciones con terceros; no obstante, la meta programada para 2011 fue de 30 mil 455 puntos de servicio postal, por lo que a la fecha no se ha cumplido con este objetivo; respecto a la cobertura en el medio rural, el número de poblaciones servidas fue de 16 mil 778, cifra menor que la reportada en 2007 y 2008.[60]

En 2011, SEPOMEX reportó 4 mil 500 millones de pesos de gasto programable devengado, 13% más que en 2010. Al interior del gasto corriente destaca el capítulo de servicios personales con

[60] En 2007 el número de poblaciones servidas fue de 17 mil 339 y en 2008, 17 mil 724.

un monto ejercido de 3 mil 525 millones de pesos, es decir, el 78.3% del total erogado. Es importante señalar que en el periodo 2007-2011, este capítulo ha venido creciendo a una tasa promedio anual de 9.7% y en el último año se realizaron ampliaciones presupuestarias para pagar cuotas y aportaciones al ISSSTE y cubrir incrementos salariales.

GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO, 2007-2011
(Millones de pesos)

Concepto	2007		2008		2009		2010		2011		Var. Real 2010/2011 Ejercido
	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido	
TOTAL	**3,223.2**	**3,192.3**	**4,701.2**	**4,263.1**	**4,842.9**	**4,914.9**	**3,955.4**	**3,836.9**	**4,080.7**	**4,500.4**	**13.0%**
Gasto Corriente	3,067.1	3,094.9	4,251.2	4,056.9	4,842.9	4,850.0	3,955.4	3,797.7	4,080.7	4,500.4	14.1%
Servicios Personales	2,411.0	2,438.4	3,241.0	3,023.8	4,337.4	3,844.5	2,860.5	3,000.2	3,070.2	3,525.0	13.2%
Gastos de Operación	656.1	656.5	1,010.2	1,033.0	505.5	1,003.4	1,023.0	727.2	925.5	913.7	21.0%
Otros de Corriente						2.1	71.9	70.3	85.0	61.7	-15.4%
Gasto de Capital	156.1	97.4	450.0	206.2	0.0	64.8		39.3			

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011.

En relación con el desempeño operativo del organismo, se observa que en los últimos tres años el movimiento de correspondencia nacional e internacional disminuyó 4% y 30% respectivamente; asimismo, los giros postales pasaron de 143 mil en 2009 a 110 mil en 2011.

— *Fallas en la ejecución de proyectos Aeroportuarios y baja cobertura en transportación*

El monto de inversión ejercido en el sector aeroportuario en 2011 fue de 19 mil 839.8 millones de pesos, es decir, el 33.6% del total de los recursos programados en el Programa Nacional de Infraestructura (PNI), por lo que al último año el sector presenta un rezago de 30 mil 160 millones de pesos. Al interior, la inversión pública muestra un desfavorable desempeño con sólo el 28% del total programado.

Según los objetivos del PNI, esta inversión sería canalizada al subsector aeroportuario mediante la realización de 34 proyectos, de los cuales, 13 son de ampliación, 18 obras complementarias y 3 nuevos aeropuertos. Sin embargo, de una muestra seleccionada de 5 proyectos,[61] el total de estas obras se encuentran retrasadas ya sea por condiciones topográficas, compra de terrenos o modificaciones en los estudios económicos; y respecto a las obras que están por iniciar, las fechas programadas para su conclusión vencieron en años anteriores.

El tamaño de mercado del transporte aéreo en México, en términos de pasajeros transportados en 2011, fue de 52 millones 405 mil pasajeros,[62] de los cuales las líneas aéreas nacionales transportaron el 58.3% y las extranjeras el 41.7%. En los últimos diez años, la tasa de crecimiento media anual de pasajeros transportados por líneas aéreas nacionales fue del 1.6%, y la de las líneas aéreas extranjeras de 4.5%, por lo que resulta evidente el crecimiento en

[61] Listado de proyectos contenidos en el PNI 2007-2012.
[62] Incluye 21 millones 847 mil pasajeros transportados por líneas aéreas extranjeras en servicio doméstico e internacional.

volumen y participación en el mercado internacional de las líneas extranjeras en detrimento de las nacionales.

PROYECTOS AEROPORTUARIOS CONSIDERADOS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA 2007-2012

Nombre	Entidad Federativa	Monto original de inversión (miles de millones de pesos)	Esquema de financiamiento	Fecha de realización		Avance a 2011-2012
				Inicio	Término	
Ampliación del Aeropuerto de Toluca. Compra de terrenos, ampliación del edificio terminal, nueva torre de control y equipamiento	Edomex	2.5	PEF y Privada	2008	2010	A 2012 no se han aplicado recursos por 74.5 millones de dólares para la construcción de una nueva pista.
Aeropuerto de Ensenada. Construcción de un nuevo aeropuerto de carga en Mesa del Tigre	Baja California	2.3	Privada	2008	2011	A 2012 se concluyó el Estudio de Condiciones Meteorológicas, y se encuentran en proceso de elaboración los análisis de sustentabilidad técnica y financiera.
Aeropuerto de la Riviera Maya. Construcción de la primera etapa del aeropuerto	Quintana Roo	1.9	Privada	2008	2010	En mayo de 2011 se declaró desierta la licitación para la construcción y administración del aeropuerto, debido a inconsistencias en las propuestas técnica y económica de algunos de los consorcios participantes. Sin embargo, el Fonadin reporta 71.3 millones por concepto de estudios apoyados para el desarrollo del proyecto.
Ampliación del Aeropuerto de Nuevo Laredo. Construcción de la terminal de carga y ampliación del edificio terminal	Tamaulipas	0.2	PEF y Privada	2007	2008	A enero de 2011 registra un avance del 60% y una inversión por 120 millones de pesos, misma que corresponde a la ampliación y remodelación de las oficinas administrativas de la terminal.
Ampliación del Aeropuerto de San Luis Potosí. Adquisición de terrenos, ampliación de pista, rodajes y plataforma de carga	San Luis Potosí	0.5	PEF, Estatal y Privada	ND	ND	Al mes de agosto de 2011 se tiene el proyecto ejecutivo.

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

En cuanto al movimiento de carga, en 2011 el transporte aéreo en México registró un volumen de más de 651 mil toneladas transportadas, prácticamente el mismo que en 2010. Las terminales aéreas que mayor carga movida observaron en el último año fueron el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México con 41%, el de Guadalajara 15%, el de San Luis Potosí 12% y el de Monterrey 8%. Sin embargo, debido al déficit de infraestructura para este tipo de operaciones, estos aeropuertos presentan saturación, principalmente el de la Ciudad de México, el cual recibe 66% de la carga mundial que llega al país.

TOTAL DE PASAJEROS TRANSPORTADOS EN SERVICIO NACIONAL E INTERNACIONAL EN OPERACIÓN REGULAR Y DE FLETAMENTO
(Miles)

Lineas aéreas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Participación % 2011	Var % 2010/2011	TCMA
Nacionales	25,760	25,048	24,051	24,846	26,404	27,830	29,807	35,272	36,054	31,651	30,982	30,558	58.3%	-1.4%	1.6%
Extranjeras	13,529	13,137	13,087	14,305	17,008	18,116	18,854	20,082	20,108	17,183	19,415	21,847	41.7%	12.5%	4.5%
Total	39,289	38,185	37,138	39,151	43,412	45,946	48,661	55,354	56,162	48,834	50,397	52,405	100%	4.0%	2.7%

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SHCP

— *Alta concentración en comunicaciones*

El escaso desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones en México se asocia en buena parte a la falta de competitividad y la alta concentración del mercado. En el documento de la OCDE denominado *Políticas y Regulación de las Telecomunicaciones en México*, se revela que

cada segmento del mercado (redes fijas, telefonía móvil, televisión abierta, televisión de paga y banda ancha), está dominado por una sola empresa, y existe una diferencia significativa en la participación de mercado del operador dominante y el resto de los competidores, situación que se traduce en una pérdida significativa del bienestar social de los consumidores.

En el mercado de las redes fijas, la empresa Telmex domina prácticamente 80% del mercado y obtiene 79.6% de los ingresos generados en el segmento; mientras que en el servicio de televisión restringida, Televisa concentra 49% del mercado. En cuanto al mercado de banda ancha, Telmex posee la mayoría de los suscriptores de ADSL.[63]

PARTICIPACIÓN DE MERCADO DE LOS OPERADORES DE TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO, Mayo de 2011

Operador	Telefonía fija	Telefonía móvil	TV restringida	Internet (fijo)	Ingresos totales por la participación de mercado %
América Móvil (telmex y Telcel)					
Partipación de mercado	79.6%	70%		74%	66%
Participación de ingresos	79.6%	69.2%		66%	
Telefónica					
Participación de mercado	2%	22%			7%
Participación de ingresos	2%	12%			
Televisa					
Participación de mercado	2%		49%	6%	6%
Participación de ingresos	1%				
Nextel					
Participación de mercado		4%			7%
Participación de ingresos		14%			
Iusacell					
Participación de mercado		44%			3%
Participación de ingresos		5%			
Dish			17%		
Otros					
Participación de mercado	16%		34%	20%	11%
Participación de ingresos	17%			28%	
Total	**19.6** millones de líneas	**91.3** millones de suscriptores	**10.2** millones de suscriptores	**11.4** millones de suscriptores	**27** mil millones de dólares

Fuente: Estudio de la OCDE sobre Políticas y Regulación de Telecomunicaciones en México 2012.

2.4.3 Sectores Economía y Trabajo

— *Crecimiento por debajo del potencial*

En 2011, el PIB registró un aumento real anual de 3.9%, nivel menor al alza reportada en 2010 (5.5%), y que contrasta con el resultado de 2009, cuando la economía enfrentó los efectos de la severa crisis financiera internacional y el PIB total cayó 6.0%. La tasa media de crecimiento

[63] ADSL: Línea de suscriptor digital asimétrica

anual del PIB, entre 2003-2011, fue 2.5%, por debajo de la tasa de crecimiento del PIB *potencial*[64] que fluctúa entre 4.0 y 4.5%. Si permanentemente se crece por debajo de la tasa *potencial*, la economía no genera todos los empleos posibles, con lo que cada año crece el déficit de creación de empleos.

El crecimiento económico actual se sustenta en el liderazgo de la actividad terciaria o de servicios. En 2011, el PIB de este sector creció 4.2%, superior al aumento del PIB total. Al interior de este sector las actividades que más crecieron fueron: Comercio (7.6%), Información en medios masivos (6.6%), Servicios profesionales (5.9%) y Servicios financieros (5.4%).

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA
(Millones de pesos a precios de 2003)

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TMCA % 2003-2011
PIB Total	**7,555,803.4**	**7,862,071.8**	**8,114,085.2**	**8,531,973.0**	**8,810,136.3**	**8,915,030.2**	**8,384,234.6**	**8,848,081.9**	**9,194,096.2**	**2.5**
Variación % anual	-	4.1	3.2	5.2	3.3	1.2	-6.0	5.5	3.9	
Actividades primarias	**285,751.5**	**292,805.6**	**285,239.6**	**303,305.2**	**310,360.4**	**314,163.7**	**304,248.3**	**313,064.7**	**303,538.7**	**0.8**
Variación % anual	-	2.5	-2.6	6.3	2.3	1.2	-3.2	2.9	-3.0	
Actividades secundarias	**2,354,136.9**	**2,441,720.6**	**2,511,224.2**	**2,655,418.8**	**2,709,309.6**	**2,705,494.3**	**2,498,017.8**	**2,653,027.9**	**2,758,183.8**	**2.0**
Variación % anual	-	3.7	2.8	5.7	2.0	-0.1	-7.7	6.2	4.0	
Industria manufacturera	1,345,383.3	1,398,307.4	1,448,139.0	1,533,893.9	1,560,461.8	1,549,082.4	1,395,998.9	1,533,969.3	1,613,523.1	**2.3**
Variación % anual	-	3.9	3.6	5.9	1.7	-0.7	-9.9	9.9	5.2	
Actividades terciarias	**4,643,272.1**	**4,854,170.1**	**5,057,170.1**	**5,324,101.5**	**5,561,330.7**	**5,694,226.5**	**5,417,556.9**	**5,717,269.0**	**5,958,971.8**	**3.2**
Variación % anual	-	4.5	4.2	5.3	4.5	2.4	-4.9	5.5	4.2	

Fuente: Elaborado por la UEC, con información contenida en el Sexto Informe Presidencial, 2012.

El PIB del sector agropecuario registró una caída de 3.0%, afectada por la baja de la producción agrícola (sobre todo la de frijol, maíz, cebada, avena, sorgo y arroz) que se contrajo en 7.4%, debido a la sequía que afectó a varios estados del país.

La manufactura se expandió (5.2%) alentada por la mayor producción de equipos de transporte (17.0%), productos metálicos (11.9%) y maquinaria y equipo (10.9%). La repercusión de estos aumentos en la tasa de crecimiento del PIB se diluyó, debido a que la contribución del sector secundario al PIB total es de 30% y de la manufactura de sólo 17.5%.

— *Economía más terciarizada y menos manufacturera*

La estructura productiva se orienta a favor de las actividades terciarias y menos a la industria manufacturera. Entre 2003-2011, la contribución del PIB del sector terciario al PIB total aumentó de 61.5% a 64.8% (3.4 puntos porcentuales), mientras que la contribución del PIB del sector secundario (que incluye la minería, electricidad, agua y gas, y construcción) se redujo de 31.2% a 30.0% (1.2 puntos porcentuales) en el mismo lapso.

[64] Es la tasa de crecimiento *ideal*, la máxima posible, que no genere presiones inflacionarias. El PIB potencial es un concepto teórico no observable, por lo que no se puede medir directamente y debe considerarse como únicamente como medida de referencia. En EUA para el cálculo se toma el insumo laboral (número de empleados multiplicado por la cantidad de horas trabajadas por año) y la productividad (la producción por hora del insumo laboral).

COMPOSICIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA
(Porcentajes)

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Actividades	3.8	3.7	3.5	3.6	3.5	3.5	3.6	3.5	3.3
Actividades	31.2	31.1	30.9	31.1	30.8	30.3	29.8	30.0	30.0
Actividades	61.5	61.7	62.3	62.4	63.1	63.9	64.6	64.6	64.8
Otros*	3.6	3.5	3.2	2.9	2.6	2.3	2.0	1.9	1.9

*/ Impuestos a los productos netos menos Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente.
Fuente: Elaborado por la UEC, con información contenida en el Sexto Informe Presidencial, 2012.

Es un hecho que el crecimiento no está reforzando la estructura productiva del país; la economía mexicana es menos manufacturera y más terciarizada con empleos, en buena parte, de menor calificación y productividad y menos remunerados.

— *Rezago en el financiamiento a las actividades productivas*

En 2011, el crédito vigente otorgado por la banca comercial registró un aumento real anual de 11.4% y el crédito otorgado a las actividades productivas de 11.8%. En la misma comparación, destacan los aumentos reales anuales del crédito al consumo (19.7%) y al comercio, restaurantes y hoteles (15.7%).

Entre 1995-2011, el crédito otorgado por la banca comercial al consumo (tarjetas de crédito y bienes de consumo duradero, principalmente) registró un aumento real de 359.6% y una tasa media de crecimiento anual (TMCA) real de 10.0%. Por el contrario, el crédito otorgado por la banca comercial a las actividades productivas reportó un descenso de 15.7% y una TMCA real negativa de 1.1%.

El crédito otorgado al sector agropecuario se contrajo en 58.8%; al comercio, restaurantes y hoteles en 40.0%; a la industria manufacturera en 28.9%. La construcción fue la única actividad que recibió más crédito en términos reales (50.8%) por parte de la banca comercial.

La expansión de la actividad bancaria ha fijado su estrategia en el crédito al consumo, dejando en segunda instancia el apoyo a la actividad productiva, situación que se reproduce pues no existen costos de no financiar o de sesgar su estrategia hacia sectores y rubros que en el largo plazo pueden implicar mayores riesgos.

En el lapso de 16 años, el financiamiento otorgado por la banca comercial a la actividad productiva como proporción del PIB, ha caído drásticamente, al pasar de 17.3% en 1995 a 7.6% en 2011 (casi 10 puntos porcentuales). Entre 2000 y 2006, la participación del financiamiento a las actividades productivas en el PIB total, registró el porcentaje más bajo (3.9%), 13.4 puntos porcentuales inferior a la proporción alcanzada en 1995.



Nota. El financiamiento se refiere a la cartera vigente total de la banca comercial; las actividades productivas se refieren a: agropecuario, silvícola y pesquero; industrial (minería, manufactura y construcción) y servicios y otras actividades.
Fuente: Elaborado por la UEC, con base en información contenida en el Sexto Informe Presidencial, 2012.

— *PEA ocupada decreciente y desempleo creciente*

En 2011, la tasa de participación (porcentaje de la población en edad de trabajar) fue de 58.4% de la población nacional, proporción inferior a la tasa más alta registrada en 2008, de 59.1% y superior a la de 2003, de 56.6%.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA) TOTAL, OCUPADA Y DESOCUPADA
(Miles de personas)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Población de 14 años y más	**67,413.7**	**68,568.7**	**70,213.6**	**71,450.5**	**72,609.7**	**73,602.5**	**74,574.7**	**75,751.2**	**76,984.5**	**78,718.3**	**79,670.0**	**83,698.3**
Variación % anual	-	1.7	2.4	1.8	1.6	1.4	1.3	1.6	1.6	2.3	1.2	5.1
PEA total	**39,043.4**	**39,061.9**	**40,085.2**	**40,417.2**	**42,100.8**	**42,274.3**	**43,575.5**	**44,411.9**	**45,460.0**	**45,709.4**	**47,137.8**	**48,919.8**
Variación % anual	-	0.0	2.6	0.8	4.2	0.4	3.1	1.9	2.4	0.5	3.1	3.8
PEA ocupada	38,044.5	38,065.8	38,939.7	39,221.5	40,561.0	40,791.8	42,197.8	42,906.7	43,866.7	43,344.3	44,651.8	46,355.7
Variación % anual	-	0.1	2.3	0.7	3.4	0.6	3.4	1.7	2.2	-1.2	3.0	3.8
PEA desocupada	998.8	996.1	1,145.6	1,195.6	1,539.8	1,482.5	1,377.7	1,505.2	1,593.3	2,365.1	2,485.9	2,564.1
Variación % anual	-	-0.3	15.0	4.4	28.8	-3.7	-7.1	9.3	5.9	48.4	5.1	3.1
Porcentajes												
Tasa de participación *	57.9	57.0	57.1	56.6	58.0	57.4	58.4	58.6	59.1	58.1	59.2	58.4
Porcentajes												
PEA total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
PEA ocupada	97.4	97.4	97.1	97.0	96.3	96.5	96.8	96.6	96.5	94.8	94.7	94.8
PEA desocupada (tasa de desocupación)	2.6	2.6	2.9	3.0	3.7	3.5	3.2	3.4	3.5	5.2	5.3	5.2

*/ Porcentaje de la PEA respecto a la de 14 años y más de edad.
Fuente: Elaborado por la UEC, con información contenida en el Sexto Informe Presidencial, 2012.

En ese año, la Población Económicamente Activa (PEA)[65] ascendió a 48.9 millones de personas, de las cuales el 94.8% (46.4 millones de personas) estaba ocupada y 5.2% desocupada (2.6 millones de personas). En el año 2000, el porcentaje de la población ocupada ascendía a 97.4% de la PEA, mientras que la población desocupada alcanzaba el 2.6%.

[65] Población económicamente activa: personas que durante el período de referencia realizaron o tuvieron una actividad económica (población ocupada) o buscaron activamente realizar una en algún momento del mes anterior al día de la entrevista (población desocupada).

Cabe destacar que en el período 2000 a 2011, mientras que el porcentaje de la población ocupada respecto de la PEA total desciende paulatinamente, la participación de la población desocupada se incrementa.

— *Ocupación formal e informal crecientes*

En 2011, la población ocupada asalariada ascendió a 28.7 millones de personas (61.9% de la población ocupada total), en tanto que la población ocupada en el sector informal sumó 13.4 millones de personas (28.9%) y la población subocupada a 3.8 millones de personas (8.3%). En 2000, la tasa de trabajo asalariado,[66] la tasa de ocupación en el sector informal y la tasa de subocupación fueron de 57.6%, 26.9% y 7.2%, respectivamente.

POBLACIÓN OCUPADA FORMAL, INFORMAL Y SUBOCUPADA
(Miles de personas)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Población ocupada total	**38,044.5**	**38,065.8**	**38,939.7**	**39,221.5**	**40,561.0**	**40,791.8**	**42,197.8**	**42,906.7**	**43,866.7**	**43,344.3**	**44,651.8**	**46,355.7**
Variación % anual	-	0.1	2.3	0.7	3.4	0.6	3.4	1.7	2.2	-1.2	3.0	3.8
Población ocupada asalariada	21,900.0	21,879.8	22,251.2	22,538.5	23,213.2	23,902.1	25,377.8	25,941.5	26,790.8	26,592.2	27,227.3	28,681.3
Variación % anual	-	-0.1	1.7	1.3	3.0	3.0	6.2	2.2	3.3	-0.7	2.4	5.3
Población ocupada informal	10,238.2	10,418.5	10,963.3	11,342.7	11,663.4	11,465.5	11,485.8	11,641.6	12,062.5	12,189.4	12,849.0	13,385.7
Variación % anual	-	1.8	5.2	3.5	2.8	-1.7	0.2	1.4	3.6	1.1	5.4	4.2
Población subocupada	2,739.2	2,740.7	2,375.3	2,784.7	3,285.4	3,059.4	2,531.9	2,960.6	3,026.8	3,987.7	3,974.0	3,847.5
Variación % anual	-	0.1	-13.3	17.2	18.0	-6.9	-17.2	16.9	2.2	31.7	-0.3	-3.2
No especificado	3,167.1	3,026.8	3,349.9	2,555.6	2,399.0	2,364.8	2,802.3	2,363.0	1,986.6	575.0	601.5	441.2
Porcentajes												
Población ocupada total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Trabajo asalariado	57.6	57.5	57.1	57.5	57.2	58.6	60.1	60.5	61.1	61.4	61.0	61.9
Ocupación en el sector informal	26.9	27.4	28.2	28.9	28.8	28.1	27.2	27.1	27.5	28.1	28.8	28.9
Subocupación	7.2	7.2	6.1	7.1	8.1	7.5	6.0	6.9	6.9	9.2	8.9	8.3
No especificado	8.3	8.0	8.6	6.5	5.9	5.8	6.6	5.5	4.5	1.3	1.3	1.0

Fuente: Elaborado por la UEC, con información contenida en el Sexto Informe Presidencial, 2012.

— *Concentración creciente del empleo en micronegocios y en pequeños establecimientos*

En 2011, la población ocupada en el ámbito no agropecuario ascendió a 39.0 millones de personas (84.1% de la población ocupada) y en el agropecuario a 6.3 millones de personas (13.5%). Las participaciones en 2000 fueron de 82.4% y 17.6%, respectivamente. En el ámbito no agropecuario,[67] la población ocupada se concentra mayormente en los micronegocios (49.5% en 2011) y en los establecimientos (38.5%).

[66] Tasa de trabajo asalariado: Porcentaje de la población ocupada que percibe de la unidad económica para la que trabaja un sueldo, salario o jornal, por las actividades realizadas.
Tasa de ocupación en el sector informal: Porcentaje de la población ocupada, que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de e se hogar.
Tasa de subocupación: Porcentaje de la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite.

[67] Abarca las actividades económicas de los sectores secundario y terciario de la producción: industria extractiva, industrias manufactureras, electricidad, construcción, comercio, restaurantes, hoteles, comunicaciones, transportes, otros servicios y gobierno.

Durante 2011, el 44.4% de la población ocupada en el ámbito no agropecuario trabajó en los micronegocios[68] y en los pequeños establecimientos (un total de 17.3 millones de personas). Estas unidades económicas emplean a cuatro de cada 10 trabajadores, quienes perciben bajos ingresos y tienen baja calificación y productividad. En 2005, los micronegocios y los pequeños establecimientos[69] representaron el 43.7% de la población ocupada en el ámbito no agropecuario. En seis años se incrementó la participación de la población ocupada en este tipo de unidades económicas.

— *Empleos con bajos niveles de ingreso y sin accesibilidad a las instituciones de salud*

El mercado de trabajo ha ido transformando desfavorablemente la tipología de los nuevos empleos. Del total de personas ocupadas en 2011, el 12.8% percibió ingresos menores a un salario mínimo (5.9 millones de personas); 44.5% ingresos entre 1 y 3 salarios mínimos (20.7 millones de personas) y 16.7% ingresos entre 3 y 5 salarios mínimos (7.8 millones de personas). La población ocupada que percibió ingresos mayores a 5 salarios mínimos apenas fue de 3.9 millones de personas (8.4%), y en cambio un total de 3.8 millones de personas (8.2%) no percibió ingreso alguno.

Lo anterior significó que en 2011, el 57.3% de la población ocupada percibió ingresos entre 1 y 3 salarios mínimos, es decir, ingresos mensuales entre 1 mil 742 y 5 mil 225 pesos.[70] La situación se agrava si sumamos a la población que percibió ingresos entre 3 y 5 salarios mínimos, ya que el porcentaje se eleva a 74% de la población ocupada; esto significa que casi tres cuartas partes de la población ocupada percibieron ingresos máximos de 8 mil 709 pesos mensuales.

Por otro lado, en 2011, el 64.3% (29.8 millones de personas) de la población ocupada total no contaba con atención médica en instituciones públicas o privadas, derivada de su trabajo.

— *Salarios y remuneraciones reales decrecientes*

Tanto los salarios como las remuneraciones en términos reales han descendido. En la comparación de 2011 respecto al año previo de la crisis económica de 1995, el salario mínimo cayó 20.8%, las remuneraciones en la industria manufacturera 4.2% y la remuneraciones en el comercio al menudeo 5.0%. Sólo crecieron las remuneraciones reales en la construcción[71] y en el comercio al mayoreo (1.4% y 24.6%, respectivamente).

[68] Se refiere a unidades económicas no agropecuarias dedicadas a la industria, comercio o servicios, cuyo tamaño no rebasa los siguientes límites: en la industria de 1 a 15 trabajadores; en el comercio de 1 a 5 trabajadores; en los servicios de 1 a 5 trabajadores. Además, excluye a las instituciones del sector público y los servicios financieros.
[69] Son las unidades económicas que tienen de 16 a 50 trabajadores en la industria, de 6 a 15 en el comercio y de 6 a 50 en los servicios.
[70] Se consideró 58.060 pesos diarios como salario mínimo vigente al 31 de diciembre de 2011.
[71] Se refiere al promedio anual de remuneraciones de obreros y empleados que trabajan en las empresas constructoras, afiliadas y no afiliadas a la CMIC.

Al comparar 2011 contra 2008, año previo a la crisis financiera internacional, la remuneración real en la industria manufacturera descendió 1.3%, en el comercio al mayoreo 1.1% y en el comercio al menudeo 7.5%. Las remuneraciones reales en la construcción aumentaron 1.4% y el salario mínimo real 1.7%. Sin embargo, en el lapso de 1999 a 2011, el salario mínimo real promedio fue de 55.75 pesos diarios, 21.3% inferior al salario mínimo real de 1994.

— *Escasa modernización de las MIPYMES*

Las micro, pequeña y mediana empresas (MIPYMES) son de vital importancia para la actividad económica. Según el Censo Económico 2009,[72] en el país existían 5.14 millones unidades económicas y 27.7 millones personas ocupadas. Las MIPYMES representaron el 99.8% de las unidades económicas y el 73.8% del personal ocupado.

Las microempresas significaron el 94.8% de las unidades económicas y emplearon al 42.1% de los trabajadores; las pequeñas empresas el 4.2% de las unidades económicas y emplearon al 16% de los trabajadores y las medianas empresas el 0.8% de las unidades económicas y emplearon al 15.7% de los trabajadores. De acuerdo con información de la Secretaría de Economía, las MIPYMES contribuyen con 52% del PIB (microempresas el 15%; pequeñas el 14% y las medianas el 23%). Las MIPYMES con actividades en el comercio y los servicios no financieros, representan el 87.2% del total de MIPYMES y concentran el 81.0% del personal ocupado.

La baja productividad del trabajo en las MIPYMES, respecto a la de las grandes empresas, se explica en gran parte por la escasez de capital a la que se enfrentan. Mientras las grandes empresas tienen acceso relativamente sencillo y barato a fuentes de capital, para las MIPYMES es frecuentemente costoso y complicado obtener financiamiento. Esto constituye una limitación para acceder a capital de trabajo, nuevas tecnologías y bienes de capital que contribuyan a incrementar la productividad.

De acuerdo a un Informe realizado por VISA,[73] el 88% de las empresas mexicanas sólo aceptan pagos en efectivo, contra 12% que prefiere pagos electrónicos. Además, 73% todavía acude al banco a efectuar sus operaciones, mientras que 27% emplea la banca en línea.

En México, el 67% de las MIPYMES tiene acceso a los bancos; 66% tiene cuentas personales, pero sólo 21% tiene cuentas empresariales; 52% tiene cuentas personales de ahorros; 36% tiene tarjetas de crédito personales y 33% tiene tarjetas de débito personales.

[72] Censos Económicos 2009, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
[73] Informe "Perspectivas de las MIPYMES en América Latina", VISA, 2011. El estudio-encuesta patrocinado por VISA se llevó a cabo entre abril-junio de 2010, en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú. Cubrió micro, pequeñas y medianas empresas, en el comercio minorista, servicios y manufactura.

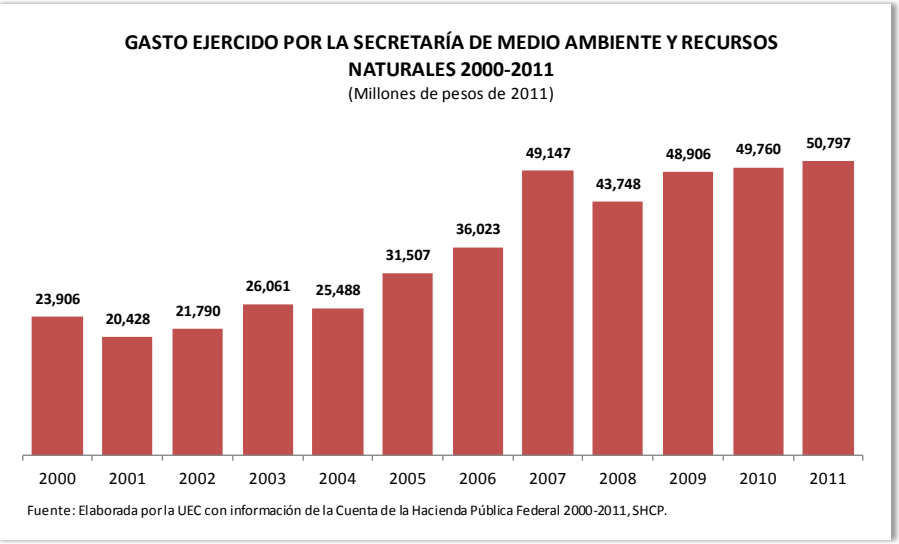
Del total de microempresas (98.4%, 4.88 millones de unidades), 14% está registrada como persona moral, 47% como persona física, 30% en el Régimen de Pequeños Contribuyentes y 9% se encuentran en la informalidad. Asimismo, el 3% tiene crédito bancario y el 82% acude a este tipo de financiamiento sólo en caso de emergencia, si hay problemas de sobrevivencia del negocio y no como herramienta de trabajo.

Sobre el uso de tecnologías, 66% tiene celular para el negocio, 44% usa computadora, 40% usa Internet en su empresa, de los cuales 14% se anuncia por esta vía.

2.4.4 Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales

— *Crecimiento real del gasto ejercido en el sector.*

En el ejercicio fiscal de 2011, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) ejerció recursos por un total de 50 mil 797 millones de pesos, cantidad superior en 2.1% en términos reales respecto al año 2010. Asimismo, durante el periodo 2000-2011, el gasto ejercido en el sector aumentó a una tasa de crecimiento promedio anual del 1.7% en términos reales.



La mayor erogación de recursos correspondió al capítulo de Transferencias con un gasto ejercido por 26 mil 934.6 millones de pesos, equivalente a 53% del total, principalmente a través de subsidios y subvenciones; en inversión preferentemente en obra pública se erogaron 7 mil 884.7 millones de pesos, 15.5% del total; en servicios personales se gastó 7 mil 363.4 millones de pesos, 14.5% del total, destinados entre otros a remuneraciones y prestaciones al personal; y, en servicios generales 6 mil 973.6 millones de pesos, 13.7% del total.

— *Incumplimiento de la meta de cobertura nacional de agua potable*

De acuerdo con el Programa Nacional Hídrico (PNH 2007-2012), las metas a cumplir para 2011 en materia de cobertura de agua potable y alcantarillado fueron de 95% y 88% de la población nacional.

Según datos de CONAGUA, para 2011 la cobertura de agua potable en el país abarcó al 91.6% de la población nacional y la de alcantarillado a 90.2%, con lo que la meta de cobertura de agua potable se incumplió al observarse un rezago de 3.4 puntos porcentuales. Si se considera que en el periodo 2000 a 2011 el crecimiento anual promedio de la cobertura fue de 0.2% será complicado que se alcance para 2012 dicha meta.

COBERTURA NACIONAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO
(Porcentajes)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agua Potable	**87.8**	**89.0**	**89.2**	**89.4**	**89.5**	**89.5**	**89.6**	**89.9**	**90.3**	**90.7**	**91.2**	**91.6**
Medio Urbano	94.7	95.5	95.7	95.7	95.6	95.2	95.1	94.5	94.4	94.3	95.4	96.2
Medio Rural	68.2	69.9	70.1	70.8	71.3	71.5	72.3	74.7	76.8	78.6	77.2	77.1
Alcantarillado	**76.2**	**76.9**	**77.0**	**77.2**	**77.5**	**85.9**	**86.0**	**86.1**	**86.4**	**86.8**	**89.9**	**90.2**
Medio Urbano	89.6	90.1	90.3	90.4	90.7	94.6	94.7	94.2	93.9	93.9	96.3	96.9
Medio Rural	36.8	37.9	38.1	38.5	38.5	58.1	58.3	59.9	61.5	63.2	68.9	69.2
Tratamiento Aguas Residuales	**23.0**	**25.2**	**27.7**	**29.7**	**31.5**	**35.0**	**36.1**	**38.3**	**40.2**	**42.1**	**44.8**	**46.5**

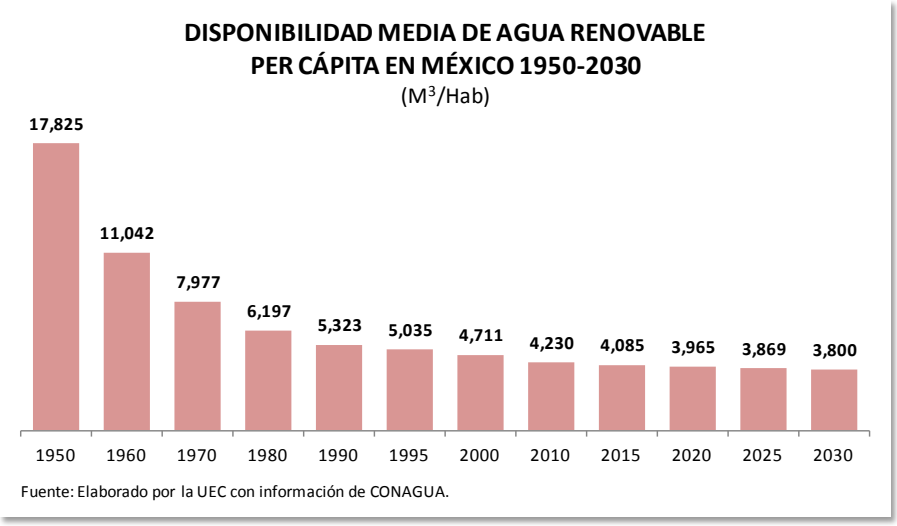
Fuente: Elaborado por la UEC con información de Conagua y VI Informe de Gobierno, 2012.

— *Descenso de la disponibilidad de agua renovable per cápita*

De acuerdo con estimaciones de CONAGUA,[74] el incremento de la población hará que la disponibilidad natural media de agua por habitante a nivel nacional disminuya de 4,230 m³/hab/año en 2010 a 3,800 en 2030 y en algunas de las regiones hidrológico-administrativas, el agua renovable *per cápita* alcanzará niveles cercanos o incluso inferiores a los 1,000 m³/hab/año, lo que se califica como una condición de escasez grave. Asimismo, las Regiones de la Península de Baja California, Río Bravo y Aguas del Valle de México presentarán en 2030 niveles extremadamente bajos de agua renovable per cápita.[75]

Se deberá tener especial cuidado con el agua subterránea, ya que su sobreexplotación ocasiona el abatimiento de los niveles freáticos, el hundimiento del terreno y la perforación de pozos cada vez más profundos para extraer el agua. Cabe aclarar que la mayor parte de la población rural, especialmente en zonas áridas, depende de manera significativa del agua subterránea.

[74] Atlas del Agua en México, 2011, CONAGUA.
[75] Según datos de la CONAGUA, a 2011 existen alrededor de 13 millones de habitantes en el país que no cuentan con servicio de agua potable y esta situación afecta principalmente a poblaciones rurales y marginadas.



— *Altos niveles de degradación del suelo*

El número total de hectáreas degradadas en nuestro territorio es de 88.1 millones, que corresponde al 45.2% de la superficie total del país, la cual es de 195 millones de hectáreas. Los niveles de degradación ligera moderada abarcan el 42.9% y los niveles de degradación severa y extrema el 2.3%. Las principales causas de esta degradación son el cambio de uso del suelo hacia la agricultura, el uso pecuario con sobrepastoreo y la deforestación, debido a que todos estos procesos provocan la reducción de la cubierta vegetal responsable de la conservación del suelo.

DEGRADACIÓN DE LOS SUELOS EN MÉXICO
Miles de Hectáreas

Degradación	Nivel de degradación					%
	Ligera	Moderada	Severa	Extrema	Total	
Eólica	5,578	12,215	704	12	18,509	9.5
Hídrica	13,199	9,000	790	31	23,019	11.8
Física	6,921	2,404	690	1,599	11,614	6.0
Química	19,506	14,847	591	33	34,977	17.9
Total Degradada	45,203	38,466	2,775	1,675	88,119	45.2
%	23.2	19.7	1.4	0.9	45.2	-
Sin Degradación					106,868	54.8
Total					**194,987**	**100.0**

Fuente: Elaborado por la UEC con información del INEGI, junio de 2012.

— *Insuficiente esfuerzo de reforestación*

En 2011, en el país se reforestaron 226.8 miles de hectáreas (has.), 90.7 miles de has. más que en 2010,[76] principalmente a través de plantas de vivero y vegetativas. Los mayores volúmenes reforestados se concentraron en Coahuila con 24.3 miles de has; Veracruz con 18.5 miles has;

[76] Plantación y cultivo de vegetación forestal en terrenos no forestales, con propósitos de conservación, restauración o producción comercial. INEGI

Zacatecas con 17.6 miles de has. y San Luis Potosí con 16.3 miles de has. A pesar de ello, y según datos de la Semarnat, su evolución en 2000-2011 muestra una caída en la TMAC de 0.5%.

SUPERFICIE REFORESTADA POR ENTIDAD FEDERATIVA

Hectáreas

Entidad Federativa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TMAC %
Republica Mexicana	**240,495**	**164,823**	**224,772**	**186,715**	**195,819**	**182,819**	**212,674**	**295,110**	**327,046**	**176,906**	**136,124**	**226,838**	-0.5
Aguascalientes	3,043	2,445	2,635	2,724	3,170	3,098	3,008	3,562	3,666	2,618	1,905	5,980	6.3
Baja California	398	271	2,300	1,952	4,880	4,800	76	522	1,062	11	0	0	-
Baja California sur	274	235	500	428	819	509	493	1,907	513	443	231	611	7.6
Campeche	12,780	12,644	6,810	4,609	3,457	2,829	2,820	1,986	2,899	2,376	2,510	7,686	-4.5
Coahuila	15,216	3,392	12,551	4,404	20,641	12,022	32,925	61,253	28,414	20,991	16,366	24,380	4.4
Colima	2,345	1,535	1,987	2,333	4,212	3,837	3,755	3,096	3,292	2,024	1,424	4,264	5.6
Chiapas	12,906	6,467	8,590	6,785	6,992	7,318	4,993	16,178	35,233	12,425	8,100	8,663	-3.6
Chihuahua	4,378	2,512	3,174	2,413	2,413	3,389	2,847	7,896	8,623	3,488	2,717	1,543	-9.0
Durango	4,258	5,633	4,500	3,808	4,442	3,773	4,066	6,824	6,316	7,033	6,611	10,001	8.1
Guanajuato	8,394	2,059	4,814	4,180	4,542	5,548	5,943	6,422	11,755	6,382	7,443	4,111	-6.3
Guuerrero	6,743	8,115	7,510	6,218	5,239	5,905	4,436	4,494	14,009	3,617	5,275	13,683	6.6
Hidalgo	3,371	3,028	3,060	3,365	3,800	3,321	1,951	3,285	7,020	3,582	3,612	4,287	2.2
Jalisco	13,023	10,255	17,510	14,413	15,098	10,858	10,587	14,632	24,560	12,422	4,080	4,214	-9.7
Mexico	18,116	16,510	18,954	15,187	16,016	15,412	10,017	4,493	10,883	13,189	2,899	2,334	-17.0
Michoacan	16,894	17,259	15,229	10,256	10,493	10,003	10,382	10,800	18,930	6,127	5,540	9,643	-5.0
Morelos	5,078	4,737	4,939	4,100	2,073	2,179	3,187	3,240	4,513	1,870	2,614	5,857	1.3
Nayarit	3,534	3,872	4,722	7,759	3,557	3,182	4,188	8,263	10,066	6,880	5,454	8,396	8.2
Nuevo Leon	569	580	1,069	2,989	5,030	10,256	7,192	16,698	14,281	4,246	2,210	6,541	24.9
Oaxaca	7,484	8,121	6,703	5,239	3,950	2,663	3,265	5,642	8,998	3,278	3,303	6,540	-1.2
Puebla	7,496	7,996	24,971	11,667	8,209	9,577	9,186	8,556	37,180	7,150	2,462	14,145	5.9
Queretaro	2,161	1,999	3,858	2,871	3,069	2,225	1,663	3,372	2,865	2,278	1,421	3,682	5.0
Quinatna Roo	20,386	5,456	4,205	3,696	3,363	2,278	3,034	3,772	5,738	1,085	280	2,030	-18.9
San Luis Potosi	9,973	3,833	14,655	6,841	8,947	7,615	29,179	49,136	19,458	15,155	11,910	16,267	4.5
Sinaloa	16,267	2,832	2,832	3,780	2,674	2,787	3,783	6,917	7,107	5,265	6,699	7,690	-6.6
Sonora	1,132	567	2,430	3,277	3,091	8,146	15,828	22,602	3,279	3,294	2,176	2,998	9.3
Tabasco	3,271	1,920	2,325	4,613	1,819	1,083	702	2,180	7,893	390	3,590	2,760	-1.5
Tamaulipas	21,571	2,665	4,282	4,372	3,568	2,799	3,245	6,987	6,138	1,523	1,766	2,847	-16.8
Tlaxacala	1,757	1,265	1,365	596	1,731	1,816	1,317	2,528	3,151	2,847	2,618	4,092	8.0
Veracruz	13,649	13,484	22,547	19,897	20,396	23,735	22,297	29,701	30,912	3,334	7,709	18,541	2.8
Yucatan	5,264	4,647	3,644	14,697	6,281	4,131	2,091	6,011	4,405	2,607	1,792	5,476	0.4
Zacatecas	1,639	1,587	3,823	2,518	4,315	3,319	4,088	13,923	19,317	18,776	11,307	17,566	24.1

Fuente: Elaborado por la UEC con información de SEMARNAT, base de datos, consulta temática de resultados forestales, 2012.

Entre los factores que más promueven la deforestación destaca la extracción excesiva de madera, el cambio de uso de suelos, incendios accidentales, extensión de áreas urbanas y principalmente para el uso agrícola, y los factores por desastres naturales. Lo anterior provoca serias afectaciones como la escasa disponibilidad de agua, enfermedades y plagas en los árboles, la pérdida de diversidad biológica, la erosión de suelos, las altas temperaturas de la tierra que a su vez provocan incendios, altos niveles de gases de efecto invernadero (GEI), e inundaciones a causa de la desestabilización de las capas freáticas, lo que conlleva a un cambio climático cada vez más grave.[77]

[77] INEGI, Idem.

— *Importante generación de residuos peligrosos*

El manejo incorrecto de los residuos sólidos peligrosos (RP),[78] constituye una amenaza grave para la salud y es uno de los principales problemas ambientales del país. La estimación del volumen de RP en el periodo 2004-2011, ascendió a 1 millón 920 mil toneladas. Once entidades del país, incluida la zona metropolitana de la Ciudad de México, concentraron el 90.2% del total nacional de residuos peligrosos. Entre ellos destaca la zona metropolitana de la Ciudad de México (30.4%), Chihuahua (17.8%), Campeche (11%), Tamaulipas (7.7%) y Nuevo León (6.7%).

GENERACIÓN ESTIMADA DE RESIDUOS PELIGROSOS 2004-2011
Toneladas

Entidad Federativa	Microgenerador		Pequeño Generador		Gran Generador		Total	
	Número de empresas	Generación estimada (toneladas)	Número de empresas	Generación estimada (toneladas)	Número de empresas	Generación estimada (toneladas)	Número de empresas	Generación estimada (toneladas)
Total	**38,194**	**10,948**	**24,772**	**71,215**	**5,767**	**1,838,246**	**68,733**	**1,920,408**
Subtotal	17,806	8,521	13,285	40,931	4,134	1,681,940	35,225	1,731,392
Porcentaje del total	46.6%	77.8%	53.6%	57.5%	71.7%	91.5%	51.2%	90.2%
Zona Metropolitana de la Ciudad de México	5,933	7,169	3,528	14,145	1,128	563,353	10,589	584,666
Chihuahua	1,376	162	1,443	4,586	726	337,902	3,545	342,650
Campeche	215	33	304	1,088	168	209,216	687	210,337
Tamaulipas	586	82	786	2,411	361	144,500	1,733	146,993
Nuevo León	863	106	1,058	4,019	637	124,725	2,558	128,849
Jalisco	4,195	372	2,511	5,188	273	60,592	6,979	66,152
Tabasco	382	68	470	1,546	137	61,604	989	63,218
Guanajuato	1,288	163	887	2,462	174	58,193	2,349	60,818
Aguascalientes	490	69	511	1,301	158	47,894	1,159	49,264
México	1,984	228	1,185	2,625	210	36,967	3,379	39,820
Coahuila	494	68	602	1,561	162	36,995	1,258	38,624

Fuente: Elaborado por la UEC con información de la Base de datos de la Semarnat, 2012.

De un total de 68 mil 733 empresas generadoras de residuos peligrosos, el 8.4% correspondió a empresas conceptuadas como grandes generadores que produjeron 95.7% de los residuos peligrosos; los pequeños generadores constituidos por el 36% del total, produjeron el 3.7% de los residuos; y, 55% del total de empresas correspondientes a micro generadoras, crearon residuos peligrosos por 0.6% del total nacional.

— *Erosión y contaminación genética de cultivos alimenticios*

En México, desde 2001, se ha constatado la modificación genética de varios cultivos entre los que destaca la autorización de permisos para la liberación de cultivos transgénicos de maíz (158 permisos), algodón (191), soya (35) y trigo (17), situación que ha puesto en peligro a las variedades criollas y nativas.[79]

[78] Poseen por lo menos alguna de las seis características CRETIB: corrosividad (C), reactividad (R), explosividad (E), toxicidad (T), inflamabilidad (I) o ser biológico infeccioso (B).
[79] Biodiversidad, Erosión y Contaminación Genética del Maíz Nativo en América Latina, Heinrich Böll, Stiftung, Agosto de 2011.

El maíz transgénico por ejemplo, en 1996 se comenzó a cultivar en Estados Unidos y en unos cinco años llegó a constituir el 30% de toda la cosecha nacional de ese grano. Su cultivo en México, inició en el estado de Oaxaca y se ha extendido por todo el país. En virtud de que el maíz es el tercer cultivo agrícola más importante en todo el mundo, un cultivo transgénico tiene implicaciones para la biodiversidad agrícola.[80]

Al respecto, la Semarnat, quien es la instancia gubernamental que debe emitir un dictamen vinculante sobre biodiversidad, no ha emitido opinión sobre el impacto de las solicitudes de empresas biotecnológicas que están promoviendo el cultivo de transgénicos, por lo que organizaciones del medio ambiente y campesinas consideran que ésta ha desestimado los riesgos e impactos al medio ambiente por la contaminación genética de este tipo de cultivos.

2.4.5 Sector Energía

2.4.5.1 El entorno internacional de la Energía

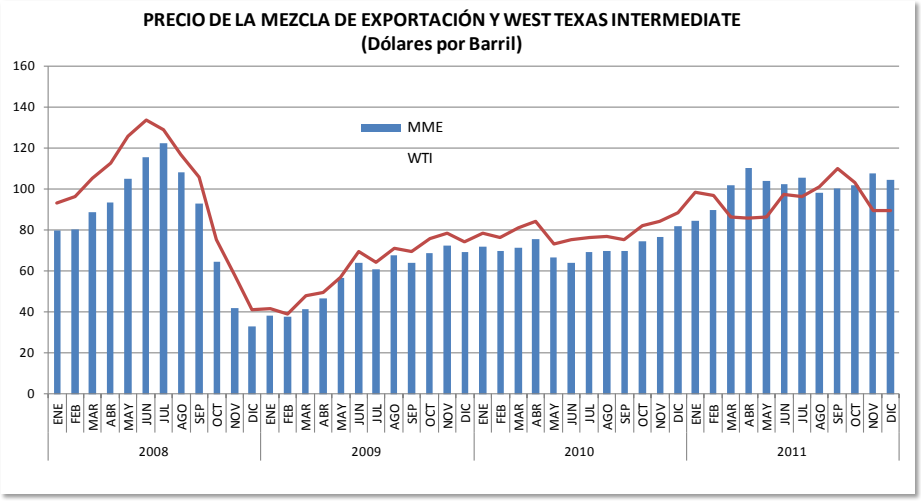
El mercado internacional presenta una volatilidad continua, debido a la variabilidad de los precios de la energía especialmente de los productos fósiles como el petróleo crudo, el gas y el carbón. Los mercados financieros especulativos también contribuyen a generar la volatilidad en precios, aunque aún se tiene capacidad para manejar la oferta, especialmente en el ámbito petrolero.

— *Elevados precios internacionales del petróleo*

Según estimaciones de *Short-Term Energy Outlook*, los precios internacionales del petróleo continúan con sus niveles elevados en 2012 y 2013, lo que en principio garantizaría un importante flujo de ingresos para las finanzas gubernamentales.

El *West Texas Intermediate (WTI)*, que es el precio de referencia para el precio de la mezcla mexicana de exportación, después de haber reflejado contracciones en 2009 y 2010 por efecto de la crisis financiera internacional, en 2011 repuntó a 94.86 dólares por barril (dpb), se mantuvo en 94.12 dpb en 2012 y se espera alcance 91.92 dpb en 2013.

[80] El mejoramiento de las variedades cultivadas de maíz en México, tienen como una de sus principales bases, la diversidad genética. De ahí la importancia que tiene el cuidar su conservación y evitar no sólo su extinción, sino su posible contaminación genética por la liberación de maíces genéticamente modificados.



Por su parte, el precio de la mezcla mexicana de exportación (MME), que también resintió los efectos de la crisis de esos años, se sostuvo en 101.1 dpb en 2011 y 101.8 dpb en 2012, y según estimaciones de la Encuesta de Banxico,[81] se mantendría en 94.7 dpb en 2013.

Las estimaciones del precio de la mezcla del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), con excepción de 2009, continúan reflejando un elevado diferencial respecto del precio observado, lo que evidencia la necesidad de revisar y, en su caso, corregir el mecanismo de estimación[82] para no dar lugar a diferencias tan importantes, cuyo destino de los recursos podría etiquetarse directamente.

— *Producción mundial de energéticos*

De acuerdo con información de la Secretaría de Energía,[83] al cierre de 2011, la producción mundial de petróleo crudo creció 1.3% respecto de 2010, al totalizar 83.6 millones de barriles diarios (mbd). Para satisfacer la creciente demanda que resultó principalmente de la evolución estable del precio del crudo y un invierno frío en el hemisferio boreal, fue necesario recurrir a los inventarios de las compañías petroleras.

Medio Oriente suministró 33.1% de la producción mundial en 2011. Dicha producción superó el máximo registrado en 2008, al incrementar su producción 9.4% respecto a 2010. El principal productor de esta región fue Arabia Saudita, que aportó 40.3% de la producción de la región.

[81] Encuesta sobre expectativas de los especialistas en economía del sector privado, Banxico, 2013.
[82] Artículo 31 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).
[83] SENER (2012). Prospectiva de Petróleo Crudo, 2012-2026.

PRODUCCIÓN Y RESERVAS DE PETRÓLEO CRUDO Y GAS NATURAL

Países	Petróleo Crudo			Gas Natural		
	Producción de petróleo mbdpc (P)	Reservas Probadas mmbpc (R)	Relación (R) / (P) años	Producción mmpcd	Reservas Probadas bpc	Relación (R) / (P)
Arabia Saudita	11.161	265.4	65.1	9.601	287.8	82.1
Federación Rusa	10.28	88.2	23.5	58.73	1,575.0	73.5
EUA	7.841	30.9	10.8	63.014	299.8	13.0
Irán	4.321	151.2	95.9	14.687	1,168.6	>100
China	4.09	14.7	9.8	9.92	107.7	29.7
Canadá	3.522	175.2	136.3	15.527	70.0	12.4
Emiratos Arabes Unidos	3.322	97.8	80.7	5.005	215.1	>100
México	**2.938**	**11.4**	**10.6**	**5.077**	**12.7**	**6.9**
Kuwait	2.865	101.5	97.1	1.258	63.0	>100
Iraq	2.798	143.1	140.1	0.184	126.7	>100
Venezuela	2.72	296.5	298.7	3.019	195.2	>100
Nigeria	2.457	37.2	41.5	3.86	180.5	>100
Brasil	2.193	15.1	18.9	1.616	16.0	27.1
Noruega	2.039	6.9	9.3	9.813	73.1	20.4
Kazagistán	1.841	30	44.6	1.867	66.4	97.4

mbdpc: millones de barriles de petróleo crudo diarios
mmbpc: miles de millones de barriles de petróleo crudo
mmpcd: miles de millones de píes cúbicos diarios
bpc: billones de pies cúbicos

Fuente: Elaborado por la UEC con información de BP Statistical Review of World of Energy, 2012.

La producción de crudo en Norteamérica creció 3.0% respecto de 2010. Estados Unidos fue el principal productor de la región, con una aportación de 54.8%. Le siguieron Canadá, con 24.6% y México, con 20.5%, este último siendo el único país de la región con un decremento.

Producción de gas natural. En 2011 la producción ascendió a 317 mil millones de píes cúbicos diarios, 3.1% mayor al volumen producido en 2010. Norteamérica y los países de la Comunidad de Estados Independientes aportaron cerca de la mitad de dicha producción. Asia Pacífico y Medio Oriente contribuyeron con 31% y Europa, África y Latinoamérica aportaron 19% del total.

Reservas probadas de petróleo crudo. Ascendieron en 2011, a 1.65 billones de barriles de petróleo crudo, 1.9% superior a 2010. Los países de la OPEP aportaron 77.2% de las reservas y los países de la OCDE contribuyeron con 14.2%. Por países destaca Venezuela con las reservas más elevadas a nivel mundial puesto que en 2009 incorporó 39 mil millones de barriles adicionales.

Reservas probadas de gas natural. En 2011 las reservas probadas de gas natural totalizaron 7,361 billones de pies cúbicos, cantidad que representó un incremento de 6.3% respecto al año anterior. Estados Unidos registró reservas de 299.8 billones de píes cúbicos, el más alto desde 1971. México se ubicó en el lugar 36 en reservas de gas natural a nivel mundial.

Capacidad de Generación de Electricidad. La capacidad de generación de energía eléctrica en países miembros de la OCDE ascendió a 2,570 Giga Watts (GW), en 2009 Norteamérica concentró 47.4% de esa capacidad, Estados Unidos reportó una capacidad instalada de 1,027 GW, equivalente a 84.3% del total de la región y 40% del total de países OCDE. Canadá y México participaron con 10.8% y 4.9% de la capacidad de la región, respectivamente.

En relación con la capacidad por tecnología para la generación, destaca la alta participación de la energía nuclear (53%) en Francia. Noruega y Canadá se caracterizan por contar con una capacidad instalada basada principalmente en energía hidráulica. En Estados Unidos, la mayor parte de la capacidad instalada corresponde a tecnologías que utilizan combustibles fósiles.

— *PEMEX en el contexto de las grandes empresas petroleras*

En 2011, de una muestra de once empresas petroleras entre las que figuran las más grandes en el mercado mundial por su tamaño de activos, mostraron un incremento de sus ingresos totales de 25.4%, destacaron por su elevado crecimiento Exxon Mobil, Royal Dutch Shell, BP, Chevron, Conoco Phillips y Petrochina. Estas empresas fueron favorecidas por un mejor entorno económico internacional que benefició el incremento de los precios del crudo y la mayor demanda del energético. Petróleos Mexicanos junto con la española Repsol YPF experimentaron menores ventas y en el caso de PEMEX, utilidades netas negativas.

Es evidente que los ingresos generados para cubrir el costo fiscal de Pemex, que ascendió a 52.9 miles de millones de dólares en 2011, detonaron las pérdidas netas de la paraestatal por poco más de 6.5 miles millones de dólares, cuando ninguna de las empresas de la muestra reportaron pérdidas en este ejercicio fiscal.

RESULTADOS FINANCIEROS DE LAS EMPRESAS PETROLERAS, 2011
(Miles de millones de dólares)

Empresa	Ventas totales 2010	Ventas totales 2011	Variación %	Costos de ventas	Rendimiento Bruto	Margen Bruto %	Ingresos operativos	Utilidad neta 2010	Utilidad neta 2011	Variación %
SUMA	**2,264.2**	**2,839.4**	**25.4**	**1,976.5**	**862.9**	**359.4**	**417.7**	**140.76**	**203.3**	**44.4**
EXXON MOBIL	383.2	486.4	26.9	306.8	179.6	36.9	73.2	30.5	41.1	34.8
ROYAL DUTCH SHELL	378.5	484.5	28.0	396.6	87.9	18.1	55.7	20.1	30.9	53.7
BP	302.5	386.5	27.8	309.8	76.7	19.8	39.8	-3.7	25.7	-
PETROCHINA	221.6	314.8	42.1	192.9	121.9	38.7	28.7	21.2	20.9	-1.4
CHEVRON	204.9	253.7	23.8	149.9	103.8	40.9	47.6	19.0	26.9	41.6
CONOCO PHILLIPS	198.7	251.2	26.4	196.6	54.6	21.7	23.0	11.4	12.4	8.8
TOTAL	186.2	215.7	15.8	147.5	68.2	31.6	32.3	14	15.9	13.6
PETROBRAS	121.5	145.6	19.8	99.4	46.2	31.7	27.2	19.4	20.1	3.6
PEMEX	**103.8**	**111.4**	**7.3**	**55.8**	**55.6**	**49.9**	**48.7**	**-3.84**	**-6.5**	**69.3**
STATOIL	89.7	111.7	24.5	65.6	46.1	41.3	35.3	6.5	13.1	101.5
REPSOL YPF	73.6	77.9	5.8	55.6	22.3	28.6	6.2	6.2	2.8	-54.8

Fuente: Elaborado por la UEC con información de Hoovers y estados financieros de las empresas.

Pemex, con un régimen fiscal equivalente al del promedio de las empresas de la muestra, podría haber generado una utilidad neta de 23 mil millones de dólares, muy similar a la registrada por las grandes petroleras, lo que sería de gran beneficio para fortalecer el débil capital de la empresa, resarcir el elevado pasivo generado por los PIDIREGAS e incrementar sensiblemente los niveles de inversión en proyectos estratégicos de exploración de nuevos yacimientos para incrementar las mermadas reservas de hidrocarburos.

2.4.5.2 Desarrollo de la Infraestructura en Hidrocarburos

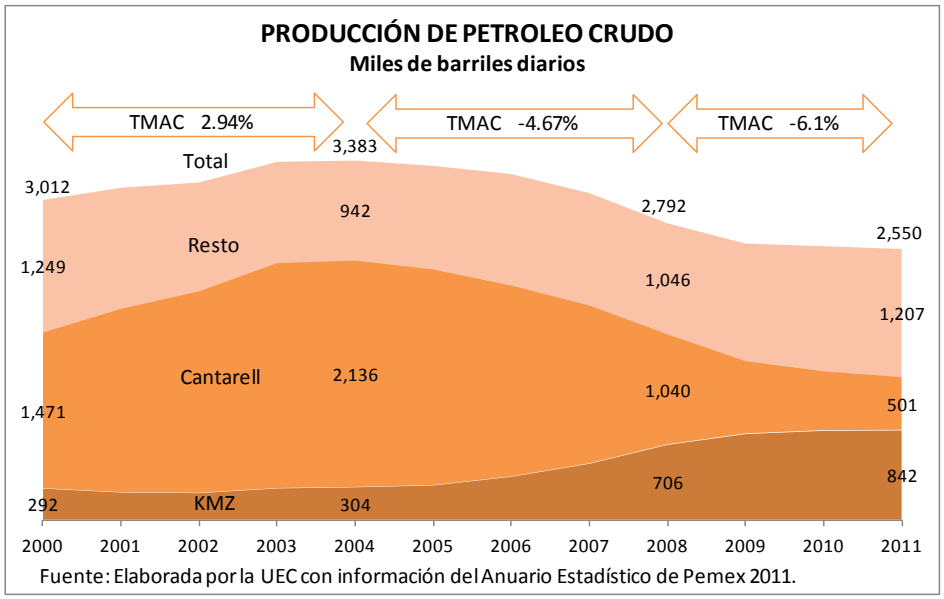
Como resultado del régimen aplicado a Pemex para financiar el presupuesto de egresos y el déficit fiscal, las posibilidades de reinversión se han reducido, por lo que el organismo presenta afectaciones en la exploración y explotación de nuevos yacimientos de hidrocarburos, en los volúmenes de producción, en el proceso de transformación y en los propios ingresos que son reflejo de menores incrementos de las ventas.

— *Descenso de la producción de petróleo crudo*

El volumen de producción continuó cayendo desde 2004 y alcanzó 2.58 millones de barriles diarios de petróleo crudo en 2010 y 2.55 millones en 2011, debido al descenso que viene sufriendo Cantarell, el que hasta 2008 fuera el principal activo, ahora sustituido por el Ku-Maloob-Zaap (KMZ).

Cantarell disminuyó su participación en la producción total de 63.2% en 2004 a 19.6% en 2011, lo que se tradujo en una reducción de 833 mil barriles diarios en el volumen de producción de la industria petrolera mexicana.

KMZ, por su parte, casi triplicó la producción, al pasar de 304.4 miles de barriles diarios en 2004 a 842.1 miles de barriles diarios en 2011, por lo que se convirtió en el activo petrolífero más importante; Abkatun-Pol-Chuc, perdió fuerza significativa en los últimos diez años al pasar del segundo sitio en 2000 al cuarto lugar en 2011, debido a que su producción decreció de 557.5 miles de barriles diarios a 276.2 miles de barriles diarios.



Fuente: Elaborada por la UEC con información del Anuario Estadístico de Pemex 2011.

Otro activo a destacar es Aceite Terciario del Golfo (ATG), que por su importancia en reservas probadas tiene invertidos significativos recursos presupuestales en explotación de pozos. El alto costo de extracción, que llega a superar 20 dólares por barril, implica que la relación costo-beneficio sea considerablemente elevada; su volumen de producción, que en los últimos tres años pasó de 29.3 miles de barriles diarios a 52.8 miles de barriles diarios, sólo representa 2.1% del volumen de producción nacional de petróleo crudo.

— *Escaso valor agregado en la producción de energía*

En 2011, la producción nacional de energía primaria reportó un descenso de 0.7%, al registrar un volumen de 9,191 Pentajoules (PJ).[84] La producción de petróleo crudo, principal energético primario, presentó una disminución de 1.3% respecto de 2010; por su parte, la producción bruta de gas natural disminuyó 3.9%, al reportar 2,118 PJ. En 2011, los proyectos de Veracruz y Burgos sufrieron una declinación. El gas enviado a la atmósfera fue menor en 40.7% y el aprovechamiento pasó de 93.4% en 2010 a 96% en 2011.

En cuanto a la producción de carbón, en todas sus modalidades (lavado, térmico mineral y siderúrgico), éste se incrementó a tasas superiores al 8%; la producción de energía nuclear aumentó 66.4% en 2011 respecto a 2010 y la de energías renovables creció en 0.1%, destacando la de biomasa. En un escenario de mediano plazo (2001-2011), se observa una clara disminución de la producción de energía primaria, en especial, de petróleo crudo.

La producción bruta de energía secundaria, reportó un volumen de 5,534 PJ, 1.6% mayor a la reportada en 2010. La industrialización y transformación de la energía primaria continúa siendo uno de los principales obstáculos en la generación de productos de valor agregado.

El Sistema Nacional de Refinación continuó sin cambios sustantivos en la capacidad de transformación, al mantenerse prácticamente estancada por más de 25 años. En refinerías y despuntadoras se observó una producción 2.2% menor a la de 2010, derivado principalmente del incremento en la cantidad de paros no programados en las refinerías de Madero, Tula, Cadereyta y Minatitlán. Asimismo, se llevaron a cabo programas de mantenimiento más agresivos, lo que implica períodos de paro prolongados.[85]

Los resultados revelan la concentración del sector Energía en la producción primaria, con bienes de bajo valor agregado y un alto contenido importado en bienes procesados, especialmente gasolinas.

[84] Balance de Energía (2011), SENER. El volumen de Pentajoules (9,191), es equivalente a 156,868 barriles de petróleo crudo.
[85] Balance Nacional de Energía, 2011, SENER.

— *Pérdidas operativas de PREF: creciente importación de petrolíferos*

En los últimos cuatro años, las pérdidas de operación de Pemex Refinación se triplicaron al aumentar de 111 mil millones de pesos en 2007 a 290 mil millones de pesos en 2011; su pasivo total ascendió en el último año a 757 mil millones de pesos, equivalente a 43.8% del pasivo total de Pemex; el saldo de su fondo laboral ascendió a 249 mil millones de pesos; y, su patrimonio mostró un comportamiento negativo de 152 mil millones de pesos.

El Sistema Nacional de Refinerías, debido a falta de programas efectivos de mantenimiento y reconfiguración, está imposibilitado para incrementar el procesamiento de mayores volúmenes de petróleo crudo, lo que ha implicado que en ese mismo periodo se importen petrolíferos por 100 mil millones de dólares y 68.2 miles de millones de dólares de gasolinas, es decir, 68.2% del total.

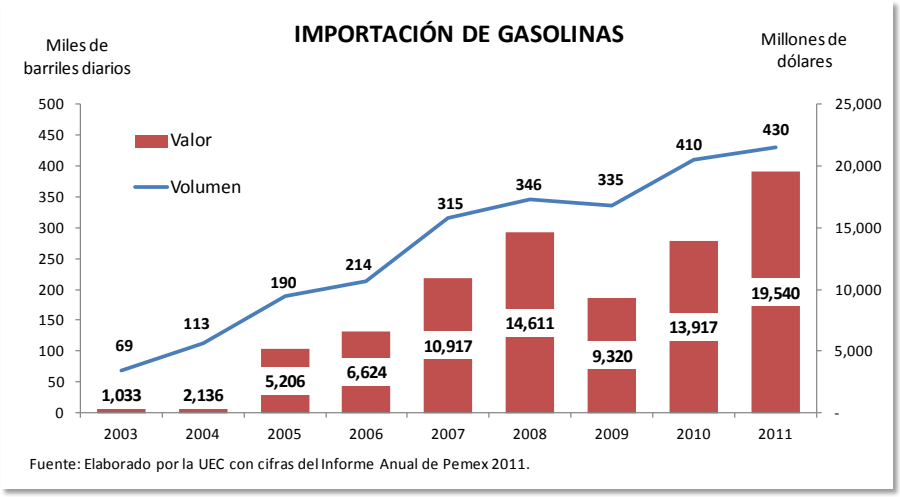
La capacidad de refinación sigue sin cambios: 1.54 millones de barriles diarios, debido a la obsolescencia y falta de mantenimiento adecuado de las plantas de refinación, el retraso de la construcción de la refinería de Tula, Hidalgo, que incrementaría la capacidad de refinación en 250 mil barriles diarios, pero que se mantuvo suspendido durante 2010 y 2011 y en febrero de 2012 se realizó la licitación para su construcción. El proyecto de la dirección de Pemex de adquirir una refinería en el extranjero no se concretó y la participación que tiene Pemex con Shell en la refinería de Deer Park, Texas, no genera efectos adicionales en la ampliación de la capacidad.

PEMEX REFINACIÓN: ESTADO DE RESULTADOS Y BALANCE
(Miles de millones de pesos)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	TMAC
Estado de Resultados						
Ingresos por Ventas	475.8	547.5	530.6	606.1	700.5	5.3
Costo de lo Vendido	553.6	784.4	616.0	711.9	943.7	9.3
Rendimiento de Operación	-111.1	-280.3	-129.7	-155.3	-290.0	21.5
Rendimiento Neto	-45.7	-119.5	-92.3	-82.7	-139.5	26.4
Balance						
Pasivo Total	377.3	395.7	484.2	587.4	756.8	13.8
Reserva laboral	178.4	168.3	195.9	225.3	248.6	3.9
Patrimonio	40.1	-15.7	11.9	-13.2	-152.1	-

Fuente: Elaborado por la UEC con información de los Estados Financieros de Pemex.

Al cierre de 2011, el volumen de gasolinas importadas representó 53.8% del volumen de ventas internas de gasolinas, lo que equivale a un aumento de 12 puntos porcentuales respecto de 2007. Las pérdidas operativas de Pemex Refinación se explican por el bajo nivel de ingresos obtenido en el procesamiento de petrolíferos y el elevado aumento de sus costos de operación por importación.



— *Declinación de las reservas probadas*

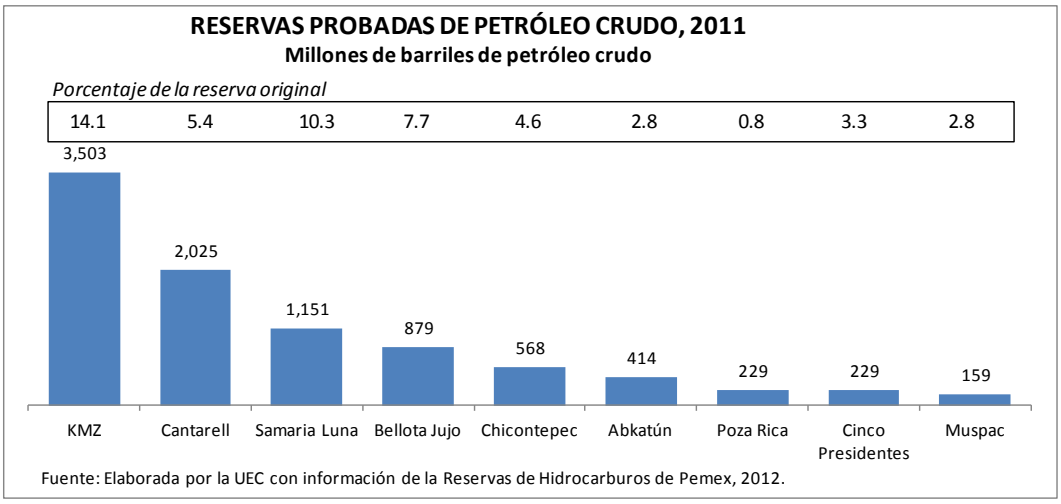
Las reservas probadas de hidrocarburos, dictaminadas en febrero de 2012 por la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), pasaron de 13 mil 796 millones de barriles de petróleo crudo equivalente en enero de 2011 a 13 mil 810 millones de barriles en enero de 2012, es decir, un aumento de sólo 0.1%.

De acuerdo con Pemex, estas reservas corresponden a una vida promedio de 10.2 años; 60% de las reservas se localiza en campos marinos. Los descubrimientos de 2011 ascendieron a 153 mil barriles de petróleo, atribuibles a la perforación de pozos exploratorios. De ese total, 68% se ubicó en zonas marinas y el 32% a terrestres, concentrándose principalmente en las cuencas del sureste.

El Informe de Pemex sobre Reservas de Hidrocarburos,[86] reportó 10 mil 025 millones de barriles de reservas probadas de petróleo y que en la mayoría de los activos integrales, en los que se cuenta con mayores reservas, el remanente explotable está por debajo del 14% de la reserva original.

El KMZ contribuye con 34.9% del total y presenta la reserva más elevada con 3 mil 503 millones de barriles; Cantarell tiene una reserva 5.4% de la original y cuenta con 2 mil 025 millones de barriles, su declinación es irreversible y contribuye con 20.2% del total. Samaria Luna tiene 10.3% de la original y un remanente de 1 mil 151 millones de barriles, entre los más importantes.

[86] Reservas de Hidrocarburos (2012), Pemex.



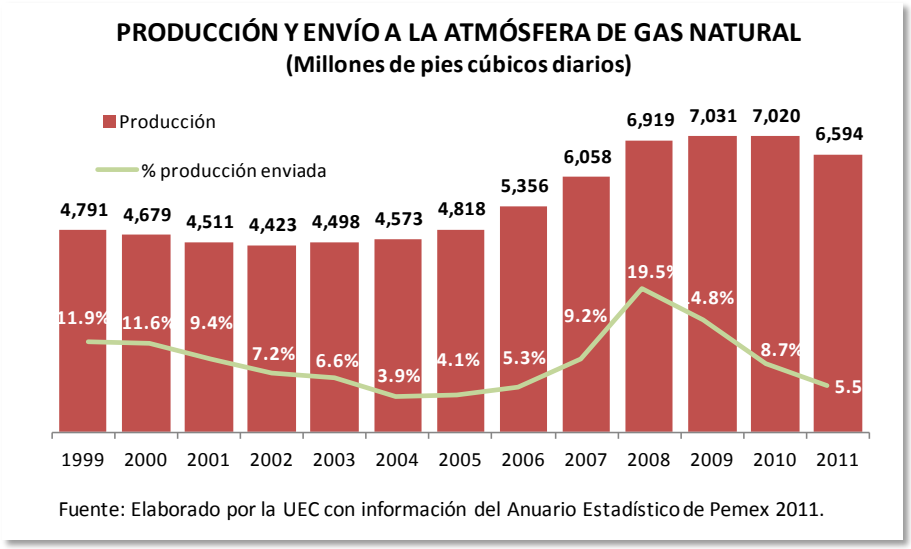
Del total de la reserva original de petróleo crudo por 157.6 mil millones de barriles, existe una reserva conceptuada como de difícil extracción que supera 60% del total, cuyo costo se elevará progresivamente de acuerdo al grado de dificultad de la extracción. El costo promedio de extracción estimado entre 7 y 8 dólares por barril, se compara favorablemente con otras empresas petroleras a nivel mundial.

No obstante, en campos maduros la extracción se complica y su costo se está elevando muy por encima de ese promedio. Chicontepec es uno de los activos incluidos en esta categoría con un costo estimado de 20 dólares por barril que podría aumentar hasta más de 30 dólares la extracción.

La reserva original de ATG, Chicontepec, asciende a 12 mil 485 millones de barriles de petróleo crudo pero el remanente explotable es de solo 568 mil barriles; la reserva de difícil extracción es sustantiva pero su costo rebasa sensiblemente cualquier estándar vigente.

— *Descenso en la producción de gas natural y de petroquímicos*

Entre 2002 y 2009, la producción de gas natural registró un repunte, al incrementarse a una tasa media anual de 6.8%, nivel muy superior al que observó la producción de petróleo crudo. No obstante, en 2010 y 2011 presentó descensos de 0.2% y de 6.1%, respectivamente. Pemex continúa enviando gas a la atmósfera, pero en proporciones mucho menores a las de 2008, niveles de 1,347 millones de píes cúbicos diarios equivalentes a 20% del total producido, esto es, niveles de 360 millones de píes cúbicos, equivalentes al 5.5% del total producido.



Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB) transporta el gas natural a los grandes consumidores, así como a la entrada de las ciudades, mientras que la distribución al interior de éstas, en la mayoría de los casos, está a cargo de empresas privadas.[87] Al cierre de 2011, PEMEX reportó una red de ductos en operación de aproximadamente 11,296 km para transportar gas natural.

Con relación a la capacidad de producción de petroquímicos, su volumen se mantuvo estancado en 1999-2011, creció a una TMA de 0.5%, al pasar de 11.7 millones de toneladas a 12.4 millones de toneladas. Por su parte, la elaboración de petroquímicos registró un incremento de 0.2%, al llegar en 2011 a 8.2 millones de toneladas. Al igual que en otros segmentos de la industria, en petroquímica los aumentos son marginales y con una tendencia a la baja en los niveles de producción.

Un deterioro mayor se observa en el volumen de ventas de petroquímicos, que descendió a una tasa media anual de 2.0%, al reportar 3.6 millones de toneladas en 1999 y 2.8 millones de toneladas en 2011. Los factores que explican la decadencia de la petroquímica están asociados a los bajos niveles de inversión, el desinterés en restituir las cadenas de valor con la industria privada del país, así como la cancelación de proyectos de inversión en varios de los complejos petroquímicos, donde se privilegió un proceso de privatización de plantas.

Aunque la balanza comercial de petroquímicos en volumen presenta superávit en 2011, apenas significó la mitad del reportado en 1999. Una mayor dinámica de las exportaciones permitió revertir en 2010 y 2011 el déficit comercial observado en 2009.

[87] La Comisión Reguladora de Energía (CRE) otorga permisos de distribución en distintas zonas del país a empresas que cuentan con sus propios gasoductos.

— *Elevada inversión y nula rentabilidad en Chicontepec*

El activo Aceite Terciario del Golfo, mejor conocido como Chicontepec, abarca un área de 3,875 km^2 y está ubicado en los estados de Veracruz y Puebla; Pemex PEP ha señalado que concentra 39% de las reservas totales de hidrocarburos del país, es decir, alrededor de 17.7 miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente.[88]

El objetivo de PEMEX es convertir al Proyecto Chicontepec en una cuenca que pueda producir entre 550 mil a 700 mil barriles diarios hacia el año 2017.[89] Pemex PEP señaló que este es el proyecto de mayor potencial para la obtención de hidrocarburos en el país, lo cual se incrementa gradualmente al desarrollarse sus reservas probables.[90]

Con objeto de compensar la caída de la producción de otros campos petroleros importantes, Pemex intenta intensificar el desarrollo de este proyecto por lo que se propuso alcanzar una meta de producción de 119 mil barriles diarios en 2009 y 226 mil barriles diarios para 2010, mismas que se comprobó no fueron alcanzadas.

No obstante, en el periodo 2007-2011, los gastos de capital en Chicontepec ascendieron a más de 7.3 mil millones de dólares y debido a los problemas de extracción éste se ha constituido en un activo de baja rentabilidad y productividad cuyos beneficios se trasladan a las empresas transnacionales contratistas.

Es importante señalar que durante el periodo de referencia, la inversión tuvo un incremento sustantivo al pasar de 4.9 miles de millones de pesos en 2007 a 28.5 miles de millones de pesos en 2011. Sin embargo, la producción en 2009 sólo alcanzó 29 mil barriles de petróleo por día -1.0% de la producción nacional-, en 2010 se incrementó a 40.4 miles barriles por día y para 2011, 52 mil barriles diarios. Este nuevo escenario con menor producción podría generar 365 mil millones de ingresos –sólo 16.6% del proyecto original- y 95 mil millones de impuestos y derechos en el mismo periodo.

La CNH estimó que existe una gran reserva de petróleo crudo y gas natural en el terreno de Chicontepec, pero la complejidad del subsuelo dificulta su extracción.[91] Con las diferentes revisiones a las reservas probadas, ya desde 2009 se había registrado un cambio radical, cuando

[88] Ya con anterioridad Pemex había señalado que las reservas totales ascendían a 139 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente y buscó sin éxito que éstas fueran certificadas por una compañía privada. No obstante, después de varias revisiones estas se situaron en 12.5 mil millones de barriles.
[89] Pemex, Proyecto Chicontepec. Febrero de 2009.
[90] Pemex PEP, Viabilidad del Proyecto Chicontepec, Abril de 2010.
[91] La CNH anunció que es poco probable que el proyecto empiece a generar flujos de efectivo antes de 2015, y que sin cambios en la forma que Pemex está invirtiendo en el proyecto, no recuperará su capital antes de 2030. Proyecto Aceite Terciario del Golfo. Primera revisión y recomendaciones. CNH, abril de 2010.

las reservas probadas que se registraron a diciembre de 2008 bajaron de 668 millones de barriles a 483 millones al cierre de 2009.[92]

— *El esquema de los contratos de activos integrales*

Pemex modificó el esquema de los denominados Contratos de Servicios Incentivados por Contratos de Servicios Integrales para exploración y producción, donde los contratistas podrán ofrecer servicios de evaluación, exploración, desarrollo y producción de hidrocarburos en el bloque territorial asignado.

Las adjudicaciones se realizarán bajo licitación pública internacional al contratista que ofrezca la menor tarifa por barril, es decir, Pemex pagará un rendimiento por barril entregado en contratos cuya duración es por 25 años, pudiendo ser prorrogables, con riesgos compartidos para los inversionistas privados y Pemex.

Estos mismos podrán beneficiarse de los cambios fluctuantes de los precios internacionales y del método aprobado en la LFPRH para estimar el precio de la mezcla en el PEF. Se ha dicho que tales contratos son violatorios de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, al permitir a los privados explorar, desarrollar y producir hidrocarburos en bloques del territorio nacional que les sean adjudicados.

La adjudicación de los primeros Contratos Integrales para exploración y Producción (agosto de 2011) para los campos maduros Santuario, Carrizo y Magallanes en la Región Sur fueron asignados a la empresa británica *Petrofac Facilities Management Limited* y a la mexicana *Administradora en Proyectos de Campos*; que cuentan con una reserva 3P de 207 millones de barriles de petróleo crudo equivalente.

En octubre de 2011 se formalizaron los contratos, permitiendo complementar la capacidad de ejecución de la paraestatal. Pemex señaló que estos proyectos son autofinanciables, no se erogarán recursos durante el contrato, se alcanzarán mayores niveles de producción y se tendrá acceso a nuevas tecnologías.[93]

En junio de 2012, Pemex anunció los resultados de la segunda ronda de licitaciones de los campos Altamira, Pánuco, Tierra Blanca y San Andrés; no se adjudicaron las áreas de Arenque y Atún. Se estima que con la adjudicación de los contratos se alcanzará un volumen de producción adicional de alrededor de 80 mil barriles diarios de petróleo, duplicando así la producción actual de la Región Norte.

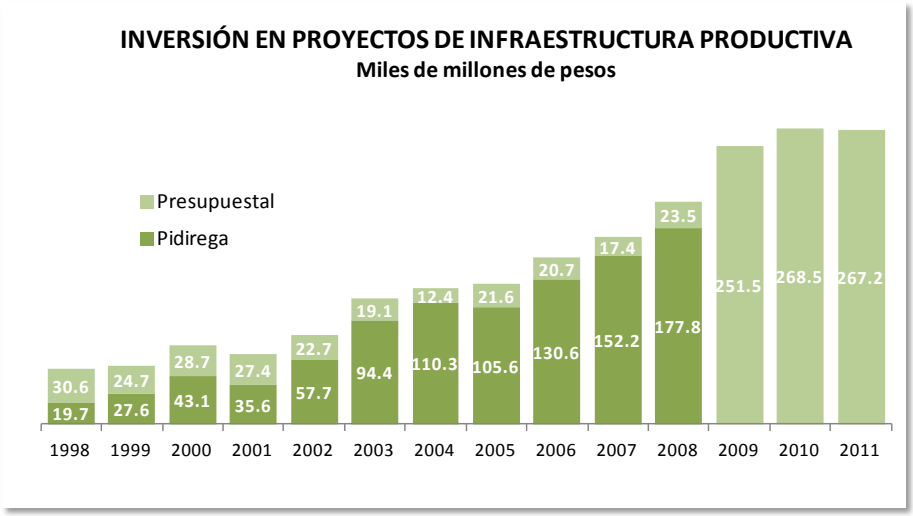
[92] La empresa Ryder Scott, certificadora internacional de reservas petroleras de Pemex, informó que la pérdida de presión de los pozos propicia que resulte más difícil y costoso extraer el crudo con las tecnologías disponibles.
[93] Sexto Informe de Labores de la SENER, 2012.

— *Insuficiente inversión presupuestal en proyectos productivos*

A pesar del gran incremento de los niveles de inversión en infraestructura productiva de Pemex, las reservas probadas, los volúmenes de producción y la capacidad de refinación se mantienen a la zaga con una ligera tendencia al alza que sólo es sostenible por los elevados niveles de precios del crudo mexicano.

En la evolución de la inversión de capital, es de notar el declive de la participación de la inversión directa programada que pasó de representar 61% en 1998 a sólo 11.7% en 2008; en contraste, fue creciendo la relevancia de la inversión PIDIREGAS, que para este último año representó 88.3% en el total de la inversión.

El financiamiento no presupuestal PIDIREGA es extinguido en 2008, y sustituido por Pemex bajo la denominación de activos y campos de explotación a partir de 2009. Prácticamente la totalidad de la inversión de los proyectos se concentró en Pemex PEP con 90.9% del total; 66.5% de la inversión fue absorbida por siete proyectos de un total de 37 que originalmente fueron reconocidos como PIDIREGAS: Cantarell, Programa Estratégico de Gas, ATG, Burgos, KMZ, Antonio J. Bermúdez y Delta de Grijalva. Con excepción de Burgos (2027), todos estos proyectos tienen un avance cuya conclusión se estableció entre 2010 y 2015.



Con la desaparición del esquema, se elimina el financiamiento privado de la inversión y se cancelan los proyectos concesionados a los empresarios privados, principalmente dueños de transnacionales.

El nuevo modelo de Pemex, busca financiar la inversión exclusivamente con recursos presupuestales, principalmente en proyectos de infraestructura productiva de largo plazo. Debe destacarse, que para el éxito del esquema, deberá fortalecerse con una visión estratégica-integral

de todas las áreas de negocio de Pemex, sin descuidar ninguno de los procesos primarios, de transformación y de integración de las cadenas de valor-producción de crudo y gas, y de petrolíferos.

No obstante, la inversión asignada es insuficiente debido a que no está atendiendo la necesidad de capital para proyectos como la construcción de refinerías que permitan eliminar o al menos disminuir el oneroso gasto en importación de gasolinas. Los nuevos proyectos de exploración, al estar limitados, no tienen garantizada la posibilidad de expandir las reservas de petróleo y gas y los propios volúmenes de producción.

— *Deterioro financiero de Petróleos Mexicanos*

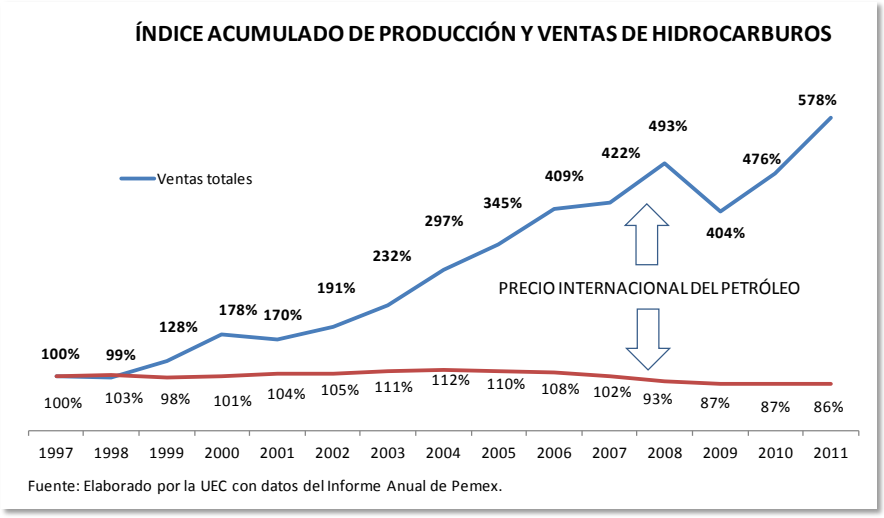
La debilidad financiera de Pemex continuó reflejándose en su operación en 2011. Los ingresos por ventas mantuvieron una tasa media anual (TMA) de 6.7% en 1997-2011 que refleja el crecimiento de los precios internacionales del petróleo, no obstante, los volúmenes de producción continuaron a la baja.

Los costos de venta aumentaron a una mayor velocidad, reportando una TMA de crecimiento de 10.8%, en ese mismo periodo, lo que significa que la paraestatal ha reducido significativamente sus márgenes de operación: de 70.4% en 1997 a 49.9% en 2011, resultado principalmente de los costos de los petrolíferos importados.

Los ingresos antes de impuestos y derechos de Pemex, crecieron en el periodo a una TMA de 5.1%, mientras que los impuestos y derechos reportaron en igual lapso una TMA de 6.3%, propiciando con ello una degradación acelerada de los ingresos de la paraestatal que se destinan a financiar al erario y déficit público.

En las condiciones actuales, no hay posibilidad de reinvertir utilidades porque no existen. Puede afirmarse que la empresa está sufriendo una descapitalización permanente; mientras Pemex genera ingresos, antes de impuestos y derechos, por 5.5% del PIB, el gobierno federal sustrae de la paraestatal en impuestos y derechos 6.3% del PIB, generándole pérdidas netas, patrimonio negativo y acumulación de pasivos que no se compara con ninguna otra empresa petrolera.

En 2011, con la dinámica de los precios internacionales del petróleo, las ventas totales se incrementaron 17.1% en términos reales, pero los costos de venta aumentaron 19.1% y la exacción de recursos de la empresa petrolera se mantuvo en ascenso, ya que mientras los ingresos antes de impuestos y derechos se incrementaron 24.4% real, los impuestos y derechos lo hicieron en 29%.



Al no haber reinversión de utilidades para destinarlos a proyectos de exploración de nuevos yacimientos, las reservas probadas se mantienen en descenso y en consecuencia se genera una declinación de los volúmenes de producción. Asimismo, los proyectos para la construcción de nuevas refinerías y plantas petroquímicas, al postergarse por amplios periodos de tiempo, están propiciando un elevado costo de ventas, de 29.6% en 1997 a 50.1% en 2011, que se suma como otro factor de la degradación de los ingresos petroleros.

Los resultados financieros revelan una tendencia a financiar con ingresos petroleros un gasto corriente en ascenso, lo que impide capitalizar al organismo como lo hacen otras empresas petroleras gubernamentales y no gubernamentales. El deterioro del capital implicó que la empresa tuviera capitales contables negativos entre 2005 y 2011, y que en sus balances se registre un patrimonio neto negativo que en los últimos tres años suma 382 mil millones de pesos, a precios de 2011.

ESTADO DE RESULTADOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS
Miles de millones de pesos

	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ventas totales	**269.5**	**478.7**	**457.4**	**514.8**	**625.4**	**799.4**	**928.5**	**1,103.5**	**1,136.0**	**1,329.0**	**1,089.9**	**1,282.1**	**1,558.4**
Costo de ventas	79.7	153.1	165.3	168.8	207.1	272.9	361.2	418.3	460.7	654.0	561.1	631.4	780.6
Rendimiento bruto	**189.8**	**325.6**	**292.1**	**346.0**	**418.3**	**526.5**	**567.3**	**685.3**	**675.4**	**674.9**	**528.8**	**650.7**	**777.8**
Margen bruto %	70.4	68.0	63.9	67.2	66.9	65.9	61.1	62.1	59.5	50.8	48.5	50.8	49.9
Gastos generales	**20.8**	**39.6**	**41.6**	**50.4**	**50.7**	**56.1**	**68.7**	**81.0**	**84.9**	**103.8**	**100.5**	**104.3**	**96.4**
Rendimiento de operación	**169.0**	**286.0**	**250.5**	**295.6**	**367.6**	**470.4**	**498.8**	**604.3**	**590.4**	**571.1**	**428.3**	**546.5**	**681.4**
Rendimiento antes de impuestos y derechos	**167.4**	**274.1**	**230.7**	**289.4**	**339.8**	**474.6**	**506.1**	**651.7**	**659.0**	**659.6**	**452.0**	**607.6**	**784.5**
Impuestos, derechos y aprovechamientos	**159.5**	**293.8**	**263.5**	**314.0**	**382.5**	**490.1**	**580.6**	**604.8**	**677.3**	**771.7**	**546.6**	**654.1**	**876.0**
% del rendimiento antes de impuestos y der.	95.3	107.2	114.2	108.5	112.6	103.3	114.7	92.8	102.8	117.0	120.9	107.7	111.7
% del PIB	5.0	5.6	4.8	5.2	5.1	5.7	6.3	5.8	6.0	6.4	4.6	5.0	6.1
Rendimiento neto	**8.0**	**- 19.7**	**- 32.8**	**- 24.6**	**- 44.2**	**- 27.4**	**- 79.4**	**45.3**	**- 18.3**	**- 112.1**	**- 94.7**	**- 47.5**	**- 91.5**

Fuente: Elaborado con información de los estados financieros dictaminados de Pemex.

El pasivo de Pemex, que ascendió a 1.73 billones de pesos en 2011, se incrementó en 10.4% respecto de 2010 y fue generado principalmente por el saldo de la deuda de los Pidiregas que sumó 672 mil millones de pesos y la reserva laboral que acumuló 731 mil millones de pesos.

— *Elevada dependencia fiscal de los ingresos petroleros*

Ante el nuevo repunte de los ingresos petroleros del gobierno federal en 2011, con un incremento de 8.9% en términos reales respecto de 2010, las finanzas públicas financian su operación con más de un tercio (33.7%) de los ingresos provenientes del petróleo. Las cifras preliminares al cierre del ejercicio 2012 indican que dicha proporción se mantuvo, toda vez que concentraron el 33.8% de los ingresos presupuestarios del sector público.

Es de resaltar que en 2008, los ingresos de origen petrolero alcanzaron un máximo histórico de 1.05 billones de pesos, en tanto que para 2011 nuevamente adquirieron un peso relativo preponderante al ubicarse en 1.1 billones de pesos y, de hecho, son 1.5 veces superiores a toda la suma recaudada del ISR, IETU e IDE y al doble de lo obtenido por el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Comparativamente con el ISR, los ingresos petroleros captados por el gobierno son mayores en 1.52 veces, lo que significa que una sola empresa, Pemex, de origen público, paga más impuestos y derechos que todas las empresas del país cuya contribución tributaria al erario es producto de los ingresos obtenidos.

INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 2005-2011
(Miles de Millones de Pesos)

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	**1,948.17**	**2,263.15**	**2,485.64**	**2,857.15**	**2,816.29**	**2,960.26**	**3,269.63**
Petroleros	**726.10**	**860.76**	**880.46**	**1,051.15**	**872.74**	**972.97**	**1,100.27**
Porcentaje del total	*37.3%*	*38.0%*	*35.4%*	*36.8%*	*31.0%*	*32.9%*	*33.7%*
Pemex	185.58	317.13	374.51	359.08	380.53	385.38	393.71
Gob. Federal	540.53	543.63	505.95	692.07	492.21	587.59	706.56
No Petroleros	**1,222.07**	**1,402.39**	**1,605.18**	**1,806.00**	**1,943.55**	**1,987.29**	**2,169.36**
Porcentaje del total	*62.7%*	*62.0%*	*64.6%*	*63.2%*	*69.0%*	*67.1%*	*66.3%*
Gob. Federal	872.66	1,015.22	1,205.59	1,357.16	1,508.19	1,492.47	1,613.76
Tributario	793.22	929.09	1,045.58	1,208.30	1,125.15	1,314.33	1,436.89
Organismos y Empresas	349.41	387.17	399.59	448.84	435.36	494.82	555.60

Fuente: Elaborado por la UEC con información del Informe Trimestral sobre la Economía, las Finanzas Públicas y la Deuda, SHCP.

Lo anterior implicaría que una proporción de entre 4% y 5% del PIB en la que se estima la evasión y elusión fiscal, estaría siendo cubierta por la empresa petrolera del país, es decir, alrededor de 700 mil millones de pesos no recaudados por el Gobierno Federal vía impuestos a las personas físicas y morales, está siendo financiado con la actividad de Pemex.

— *Elevado costo fiscal de PEMEX*

Pemex es la única empresa petrolera en el mundo que se grava con impuestos y derechos en la magnitud que lo hace el gobierno mexicano, como se puede constatar en las siguientes cifras de una muestra de empresas petroleras en Estados Unidos, Europa, Asia y América Latina, incluidas

las de propiedad estatal; ni aun dentro de estas últimas, la venezolana PDVSA que es la segunda con el indicador carga fiscal a ingresos antes de impuestos y derechos más elevado.

CARGA FISCAL DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS PETROLERAS
Impuestos y Derechos/Utilidades antes de Impuestos y Derechos

EMPRESA	INGRESOS 2011 MMD	2008	2009	2010	2011
Total	**2,881.2**	**66.9**	**56.5**	**53.1**	**58.5**
EMPRESAS EN EU	**991.3**	**59.9**	**44.5**	**40.8**	**43.2**
EXXON MOBIL (EUA)	486.4	44.7	43.4	40.7	42.4
CONOCO PHILLIPS (EUA)	251.2	-373.3	51.0	41.9	45.7
CHEVRON (EUA)	253.7	43.0	43.2	40.3	43.3
EMPRESAS EN EUROPA	**1,193.0**	**68.4**	**49.4**	**50.9**	**60.5**
ROYAL DUTCH SHELL (HOLANDA)	484.5	47.8	39.5	42.1	44.0
BP (REINO UNIDO)	375.5	36.8	33.5	31.1	32.7
TOTAL (FRANCIA)	215.7	0.0	47.2	48.6	53.1
REPSOL YPF (ESPAÑA)	5.6	40.7	40.0	26.1	37.5
STATOIL (NORUEGA)	111.7	84.8	84.3	72.4	63.3
EMPRESAS DEL ESTADO	**696.9**	**70.5**	**69.2**	**65.2**	**71.0**
PDVSA (VENEZUELA)[1]	124.8	65.2	54.0	74.4	91.1
PEMEX (MÉXICO)	**111.4**	**117.0**	**120.9**	**107.7**	**111.7**
PETROBRAS (BRASIL)	145.9	34.3	24.3	25.0	25.2
PETROCHINA (CHINA)	314.8	21.7	23.9	20.3	20.8

1/ Incluye impuestos, aportes a la vivienda, desarrollo social y FONDEM.
Fuente: Elaborado por la UEC con información de Hoover´s; Informe Anual de Pemex 2011; y estados financieros de las empresas incluidas.

El indicador refleja que el costo fiscal de Pemex ha sido consistentemente superior a los ingresos antes de impuestos y derechos, como aparece reportado en 2008 cuando representó 117%, 120.9% en 2009 y 111.7% en 2011. En contraste, en la venezolana PDVSA el indicador fue muy inferior a ese rango al ubicarse en 65.2% en 2008, 54% en 2009 y 91.1% en 2011. Debe destacarse que el indicador de costo fiscal de PDVSA incluye además de impuestos y derechos, aportaciones importantes para vivienda, desarrollo social y FONDEM.[94]

La falta de infraestructura de la industria petrolera, caída de la producción y reservas, insuficiente inversión en proyectos de investigación tecnológica y exploración en aguas profundas, así como la baja capacidad de refinación, entre otros, se explica por esta importante exacción de recursos de Pemex.

— *El pasivo de los proyectos de inversión en infraestructura*

El balance que resulta después de cancelar los PIDIREGA en octubre de 2008, es el de un descenso marcado de los volúmenes de producción de petróleo crudo, reservas probadas a la baja, capacidad de refinación deteriorada, importación creciente de petrolíferos, especialmente

[94] Estados financieros de PDVSA, Informe Anual 2011.

gasolinas y una deuda de corto y largo plazo intermediada por el *Pemex Funding Master Trust* y el fideicomiso F/163, constituidos por Pemex como vehículos financieros, que asciende a cerca de un billón de pesos. Esta deuda fue contratada para financiar la operación de los PIDIREGAS después que se reconoció que no eran autofinanciables.

Durante la vigencia del esquema, el endeudamiento de los vehículos financieros se registró fuera de presupuesto y de la Cuenta Pública en los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), con transparencia y fiscalización prácticamente inexistentes; una vez extinguido el esquema, el pasivo contraído por los vehículos financieros fue asumido como deuda directa de Pemex.

Se desconoce, y Pemex no ha aclarado, cómo cerró el balance financiero de los PIDIREGAS, y tampoco se ha señalado la forma en la que liquidó y cerró los alrededor de 40 proyectos que adjudicó a inversionistas privados y que varios de ellos tenían fechas de conclusión que se extendían hasta el año 2032. Había operaciones pendientes y compromisos de pago que la Cuenta Pública de 2009 a 2011 no ha registrado ni transparentado.

De acuerdo con información de la Cuenta Pública del periodo 2001-2008, el costo de cierre de los proyectos PIDIREGAS se incrementó de 59.4 miles de millones de pesos en 2001 a 990.1 miles de millones de pesos en 2008, año en el que el Ejecutivo Federal tomó la decisión de cancelar su operación.

Debido al esquema de pagos diferidos en el registro del gasto y a la liquidación parcial y total de los proyectos a los contratistas privados, una vez que estuviesen en operación y fuesen entregados a Pemex, parte de su amortización sería pospuesta incluso entre 2009 y 2032 mientras el esquema se mantuviera vigente.

Del costo total de los proyectos valorados por Pemex a 2008, por 990.1 miles de millones de pesos, el organismo sólo había amortizado 290.2 miles de millones de pesos, quedando un adeudo pendiente de 699.9 miles de millones de pesos, es decir, 70.7% del costo total. Desde 2001, sólo se amortizó menos de la tercera parte del costo de los proyectos contraído con los contratistas privados.

PASIVO DIRECTO Y CONTINGENTE PENDIENTE DE PAGO DE LOS PIDIREGAS DE PEMEX
(Cifras acumuladas en miles de millones de pesos)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Costo de Cierre	59.4	103.8	198.4	272.8	373.2	475.3	614.3	990.1
Amortización	7.6	19.2	39.2	71.4	103.5	133.5	186.4	290.2
Pasivo directo y contingente	**-51.78**	**-84.55**	**-159.2**	**-201.4**	**-269.7**	**-341.8**	**-427.8**	**-699.9**
Directo	6.8	12.1	25.2	31.6	24.5	46.6	63.7	81.7
Contingente	45.0	72.4	134.0	169.8	245.2	295.2	364.2	618.2

Fuente: Elaborado por la UEC con información de la Cuenta Pública del periodo 2001-2008, SHCP.

Es probable que PEMEX haya procesado la depuración de sus cuentas pendientes de registro concernientes al pasivo directo y contingente de los PIDIREGAS de lo cual no existe referencia expresa en la contabilidad gubernamental, como tampoco se ha hecho público ni se ha transparentado –si es que ya se efectuó– el pago pendiente de los pasivos asumidos por Pemex con los contratistas privados entre 1997 y 2008.

2.4.5.3 Desarrollo de la Infraestructura Eléctrica

Los indicadores de la industria eléctrica nacional muestran contrastes en su tendencia. A principios de la década del 2000, se reflejaba una fuerte presencia en el mercado mexicano de las empresas que constituían el servicio público; sin embargo, para 2011, puede observarse que la generación y capacidad de generación de electricidad se está concentrando en permisionarios privados con capitales de origen extranjero y el servicio público está siendo desplazado gradualmente con los costos que significa sostener una planta productiva subutilizada y una estructura de tarifas que afectan al consumidor.

— *Tendencia descendente de la generación de electricidad de CFE*

La generación de energía eléctrica nacional reportó 292.2 miles de GWh en 2011, nivel superior en 5.9% al de 2010. Una mayor actividad económica propició que, en el año, todos los generadores de electricidad aumentaran sus volúmenes de producción, acentuándose el incremento en los permisionarios para usos propios, autoabastecimiento y cogeneración, incluida también la generación de electricidad para exportación. Los productores independientes (PIE), reportaron un menor incremento pero continuaron siendo el segmento más dinámico.

La generación del servicio público, que incluye únicamente a CFE,[95] cuya contribución en el total generado a 2011 fue de 59.6%, mantuvo la tendencia a la baja entre 2000 y 2011 con una TMAC de -0.9%.

En los últimos años, la dependencia de los permisionarios por parte del servicio público se incrementó. La generación de energía eléctrica por parte de los permisionarios aumentó a una TMAC de 22.3%, destacando el crecimiento y volumen generado de los PIE´s, el autoabastecimiento y la cogeneración: su contribución en el volumen generado pasó de 6.3% en 2000 a 40.4% en 2011.

Las altas tarifas de la electricidad no son producto exclusivamente de la energía generada por el servicio público, también se derivan de los altos costos de interconexión de los productores independientes y del gas natural que es el único combustible que los PIE utilizan.

[95] La SENER en sus prospectivas del sector eléctrico, incluye la generación de electricidad de los productores independientes de energía (PIE) como parte del servicio público, lo que en principio indicaría que existe un importante incremento en la generación de energía eléctrica por parte del mismo servicio público.

GENERACIÓN BRUTA DE ENERGÍA ELÉCTRICA
(Miles de GWh)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TMCA % 2000-2011
Total	**204.3**	**209.6**	**214.4**	**223.9**	**234.0**	**246.3**	**254.9**	**261.8**	**267.7**	**262.9**	**272.0**	**292.2**	**3.3**
S. Público[1]	**191.4**	**192.5**	**178.5**	**170.9**	**161.2**	**171.6**	**164.1**	**159.9**	**159.9**	**157.0**	**160.4**	**174.3**	**-0.8**
Permisionarios	**12.9**	**17.1**	**35.9**	**52.9**	**72.8**	**74.7**	**90.8**	**101.8**	**107.8**	**109.6**	**111.6**	**117.9**	**22.3**
PIE	1.3	4.6	21.8	31.6	45.9	45.6	59.4	71.0	74.2	76.5	78.4	85.0	45.9
Usos propios	1.7	1.4	1.5	1.5	1.5	1.4	1.2	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	-4.9
Autoabastecimiento	6.4	6.3	8.0	10.6	13.9	14.4	15.4	12.1	12.8	12.9	14.7	14.4	7.6
Cogeneración	3.4	4.8	4.6	6.7	7.2	7.3	7.8	11.5	12.4	12.3	12.6	12.5	12.4
Exportación	0.0	0.0	0.0	2.5	4.4	6.1	6.9	6.2	7.4	6.9	4.9	5.0	-

[1] CFE y LFC hasta 2009.
Nota: La generación de electricidad de los permisionarios y su composición en 2010 es estimación propia.
Fuente: Elaborado por la UEC con información de CFE y *Prospectiva del Sector Eléctrico 2010-2025*, SENER.

— *Subutilizada la capacidad instalada del servicio público*

En el periodo 2000-2011, los datos son contrastantes entre la capacidad instalada del servicio público que creció a una TMA de 0.8% y su generación de electricidad cayó 0.8% TMA y la capacidad de los PIE que aumentó a una TMA de 34.9% pero generó electricidad que aumentó 45.9% a una TMA, en el mismo lapso. Expresado de otra manera, mientras que el servicio público pasó de generar con 1 MW de capacidad, 5.3 GWh en 2000 a 4.4 GWh en 2011, los PIE, con esas mismas unidades pasaron de 2.5 GWh a 5.9 GWh, en los mismos años.

En 2011, al servicio público le correspondió 39.3 miles de MW, 1% menos que en 2010, lo que denota el claro estancamiento de la infraestructura eléctrica pública, después de haber mostrado un rápido crecimiento histórico que fue muy superior a la demanda efectiva de electricidad. Ese total fue equivalente a 57.8% de la capacidad nacional, en tanto que a los permisionarios privados, con 28.7 miles de MW, les correspondió el restante 42.2%.

Para satisfacer las necesidades de energía eléctrica del país, indica la CFE, se ha tenido que aumentar la capacidad de generación de los Productores Externos de Energía (PEE), que son los mismos PIE. No obstante, la CFE no hace referencia a la capacidad ociosa que existe en el servicio público.

CAPACIDAD INSTALADA EN EL SECTOR ELÉCTRICO NACIONAL
(Miles de MW)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TMCA % 2000-2011
TOTAL	**40.5**	**42.5**	**45.6**	**51.0**	**53.6**	**53.8**	**56.3**	**59.0**	**59.6**	**60.6**	**61.7**	**68.0**	**4.8**
Servicio Público	**36.2**	**36.9**	**37.2**	**36.9**	**38.4**	**37.2**	**37.3**	**38.4**	**38.4**	**39.2**	**39.7**	**39.3**	**0.8**
Permisionarios	**4.3**	**5.5**	**8.4**	**14.1**	**15.2**	**16.6**	**19.0**	**20.5**	**21.0**	**21.4**	**22.0**	**28.7**	**18.7**
PIE	0.5	1.6	3.9	7.7	8.2	9.3	11.5	12.6	12.7	12.7	13.2	14.3	34.9
Usos propios	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	-0.4
Autoabastecimiento	2.2	2.3	2.8	3.1	3.7	3.9	4.1	3.5	3.9	4.2	4.3	7.9	12.5
Cogeneración	1.1	1.1	1.1	1.4	1.4	1.5	1.6	2.7	2.7	2.8	2.8	3.5	10.9
Exportación	0.0	0.0	0.0	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	2.5	0.2

Fuente: Elaborado por la UEC con información de la SENER: Prospectiva del Sector Eléctrico, 2009-2024.

En 2011 se realizaron adiciones, modificaciones y retiros de capacidad en el servicio público, dando como resultado un decremento de la capacidad instalada de 433.9 MW, respecto a 2010. Actualmente, más de 30% de la capacidad instalada tiene una antigüedad de operación de 25 años o más; por ello, para incrementar la propia capacidad y alcanzar márgenes de reserva aceptables, se requiere seguir un programa intensivo de retiros.[96]

— *Impacto del pasivo PIDIREGA en CFE*

De acuerdo con la tabla de amortización y pago de intereses del PEF 2011, entre 1999 y 2047, la CFE tendrá que cubrir un pasivo PIDIREGA por 452 mil millones de pesos. Al 31 de diciembre de 2010, la CFE había pagado 78.9 miles de millones de pesos de capital y 50.4 miles de millones de intereses, lo que significa que entre 2011 y 2047 tiene pendientes amortizaciones por 228.1 miles de millones de pesos y de costo financiero 94.2 miles de millones.

La incorporación de nuevas plantas de electricidad, a través de los PIE, promoverá mayores pasivos e incrementará montos y plazos de vencimiento. Con los saldos actuales, entre 2012 y 2020 la CFE realizará pagos de capital e intereses que en promedio superan los 25 mil millones de pesos anuales. En 2012-2018 efectuará pagos por 59 mil millones de pesos con intereses mayores a 8 mil millones anuales en promedio. Las tasas de pasivos en moneda extranjera superan el 7% anual por lo que los intereses ejercerán una fuerte presión en el pago de las obligaciones.

El pasivo directo y contingente de los PIDIREGAS crece a una TMA de 24.2%, lo que implica que a la CFE, con el *impacto diferido en el registro del gasto* de los compromisos financieros, se le empezaron a acumular progresivamente los pasivos cuando los proyectos entraron en operación. Es decir, el esquema está generando ingresos, pero una proporción importante se está destinando para el pago a permisionarios privados por la compra de electricidad y al pago de los pasivos que los proyectos están acumulando. Por ello, anualmente la CFE tiene que estar recibiendo recursos presupuestales *subsidiados* para compensar sus pérdidas.

Dado que CFE trabaja con costos operativos más bajos que los que tenía la extinta LFC, con su liquidación deberían observarse tarifas más bajas a los usuarios residenciales de energía eléctrica de la zona centro del país. Adicionalmente, un rígido programa de cierre de infraestructura ociosa de CFE podría también reconstituir la estructura de costos al hacerla menos onerosa y repercutir en tarifas más flexibles.

[96] La misma Prospectiva del Sector Eléctrico, 2012-2026, reconoce el grado de obsolescencia de la planta productiva a la que no obstante habrá que agregar la parte de la infraestructura que sí está habilitada para generar electricidad pero que se mantiene subutilizada.

— *Creciente participación de los permisionarios privados*

A septiembre de 2012, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) autorizó 669 permisos, de los cuales 28 corresponden a grandes productores independientes, 474 a autoabastecedores, 74 para cogeneración, 37 para importación, 6 para exportación, 10 para pequeña producción y 40 para usos continuos. Todos ellos tienen autorizada una generación de electricidad de 186 miles de GW hora/año.[97] Adicionalmente, estos permisos cuentan con una capacidad de generación de 29,542 MW y una inversión realizada de 34.9 miles de millones de dólares.

Con la ampliación del número de concesiones al sector privado, CFE ha disminuido sus niveles de generación de electricidad y sus ventas, afectando con ello la infraestructura eléctrica pública disponible que se está subocupando con los consecuentes aumentos en el costo de la generación.

INVERSIÓN PRIVADA EN ENERGÍA ELÉCTRICA 2012

	Permisos autorizados		Capacidad de generación		Energía autorizada		Inversión autorizada		Millones USD Inver/MW	Millones USD Inver/GWh
	Número	%	MW	%	GWh	%	Millones USD	%		
PIE	28	4.2	14,199	48.1	102,167	55.1	14,899	42.6	1.0	0.1
Autoabastecimiento	474	70.9	8,264	28.0	39,586	21.3	12,309	35.2	1.5	0.3
Cogeneración	74	11.1	3,574	12.1	21,482	11.6	3,680	10.5	1.0	0.2
Exportación	6	0.9	2,636	8.9	19,254	10.4	2,827	8.1	1.1	0.1
Usos propios continuos	40	6.0	450	1.5	1,356	0.7	528	1.5	1.2	0.4
Pequeña producción	10	1.5	170	0.6	484	0.3	686	2.0	4.0	1.4
Importación	37	5.5	249	0.8	1,241	0.7	18	0.1	0.1	0.0
Total	**669**	**100.0**	**29,542**	**100.0**	**185,570**	**100.0**	**34,947**	**100.0**	**1.2**	**0.2**

Fuente: Elaborado por la UEC con información de la CRE, datos a septiembre de 2012.

Con relación a la inversión, ésta se concentró en 42.6% en los PIE mismos que a su vez operaron con menores costos de inversión tanto en capacidad de generación por MW como en GWh generado, debido a sus altas escalas de producción.

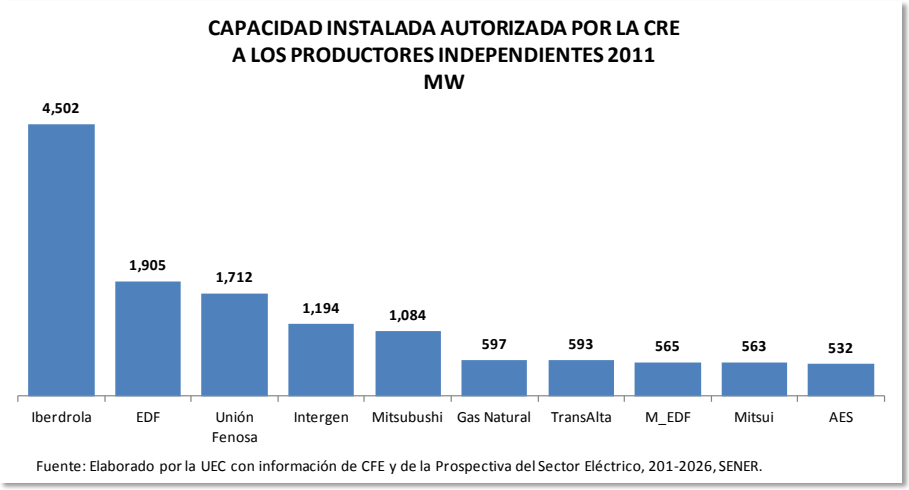
— *Principales proyectos bajo control de contratistas privados*

De los permisos autorizados por la CRE en 2011, los PIE están concentrados en tecnología de Ciclo Combinado con 96.4% de la capacidad de generación y el restante 3.6% corresponde a capacidad eólica.

Por su mayor capacidad de generación, destacan: la española Iberdrola con 4,502 MW, 31.5% del total; EDF International con 1,905 MW, 13.3% del total%; Unión Fenosa con 1,712 MW, 12% del total; e Intergen con 1,194 MW, 8.4% del total.

[97] Tabla de permisos de generación e importación de energía eléctrica administrados a abril de 2011, CRE.

Los PIE han logrado colocarse como los permisionarios más favorecidos por la CRE al obtener contratos con la CFE que se extienden por 25 años, según lo muestra el Presupuesto de Egresos de la Federación, con utilidades aseguradas por ese lapso derivadas de las ventas de electricidad a la CFE. Estas empresas construyen infraestructura eléctrica en todo el mundo y han logrado posicionarse en el mercado como los principales generadores y comercializadores de electricidad y están incursionando con bastante éxito en el desarrollo de energías renovables.



En México, el crecimiento de su participación en la capacidad instalada y en la propia generación de electricidad, está desplazando a los productores públicos. Según lo muestra su tendencia, cada cinco años está duplicando su generación de electricidad y la capacidad instalada, lo que implicaría que ante el nulo crecimiento de CFE, los permisionarios privados, incluidos los PIE, pronto podrían convertirse en los únicos generadores rentables de electricidad en el país.

— *Débil balance financiero en electricidad*

Los ingresos de CFE, reportan una tasa de crecimiento promedio anual en 2001-2011 de 5.9% lo que es resultado del aumento de la demanda de energía eléctrica de consumidores industriales y domésticos, aunado al constante aumento de las tarifas eléctricas.

La CFE no ha podido transferir el aumento de los gastos y costos de explotación a las tarifas eléctricas para que se reflejen en ingresos operativos. En ese mismo periodo, los costos aumentaron a una tasa promedio anual de 6.7%, de tal manera que sus ingresos operativos son negativos por 142.3 miles de millones de pesos nominales entre 2001 y 2011.

Los costos y gastos de explotación están influenciados principalmente por los costos de explotación, que incluyen básicamente el gasto que tiene que cubrir la CFE a los permisionarios privados por la compra de energía eléctrica, mismo que se incrementó a una TMA de 6.9%, en

2001-2011, y por las obligaciones laborales que reflejan un incremento de la TMA de 13.3% en ese mismo periodo.

El elevado aumento de la venta de energía eléctrica de los PEE a la CFE y el gran crecimiento de las obligaciones labores, propiciaron que los costos y gastos de explotación se incrementaran, como proporción de los ingresos de CFE, de 101% en 2001 a 118% en 2009, 115% en 2010 y 109% en 2011.

ESTADO DE RESULTADOS DE LA CFE 2001-2011

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos	**165.2**	**172.3**	**210.5**	**217.9**	**246.4**	**262.5**	**269.9**	**302.7**	**238.6**	**264.1**	**292**
Costos y Gastos	166.1	165	217	224	259.4	259	267.9	322.5	281.7	302.6	319.1
De explotación	119.2	115.1	161.4	169.4	199.6	197.2	205.2	239	196.2	213.8	231.4
Depreciación	119.2	27	28.1	28.2	29.3	28	30.4	29.4	28.8	28.2	28.4
Gastos Administrativos	27.1	5.1	5.2	4.9	5.2	5.8	5.3	5.7	6.1	6.1	6.3
Obligaciones Laborales	4.8	17.8	21.6	21.6	25.3	27.9	27.1	48.4	50.5	54.5	52.9
Resultado de Operación	**-0.9**	**7.3**	**-6.5**	**-6.1**	**-13**	**3.5**	**2**	**-19.8**	**-43.1**	**-38.5**	**-27.1**
Otros Ingresos	-0.6	-0.6	2.1	2	-1.9	4.5	-2.5	0.4	0.5	1.9	-0.2
ISR sobre remanente	-0.9	-0.9	-1.3	-1.2	-1	-1.1	-1.8	-1	-1.1	-1.2	-1.5
Insuficiencia Tarifaria	9.1	3.6	19.2	17.2	22.3	0.2	1.9	23.8	46.5	40.7	40.2
Aprovechamiento	62.8	58.4	66.1	63.2	67.8	64.3	64.6	62.6	60.2	57.8	57.3
Subsidio del Gobierno Federal	71.9	62	85.3	80.5	90.3	64.4	66.5	86.4	106.5	93.3	83.4
Resultado Integral de Financiamiento	-0.5	-17.5	-14.5	-3.5	0.6	-4.5	-2.4	-25.4	-1.5	-2.8	-19.2
Regularización Fiscal	-	-	-	-	-	-	-6.2	-	-		
Resultado Neto	**10.0**	**-8.0**	**-8.8**	**-11.1**	**6.5**	**2.6**	**-9.0**	**-21.9**	**1.3**	**0.8**	**-17.2**

Fuente. Elaborado por la UEC con datos de los estados financieros de la CFE.

2.4.5.4 Diversificación de Fuentes de Energía

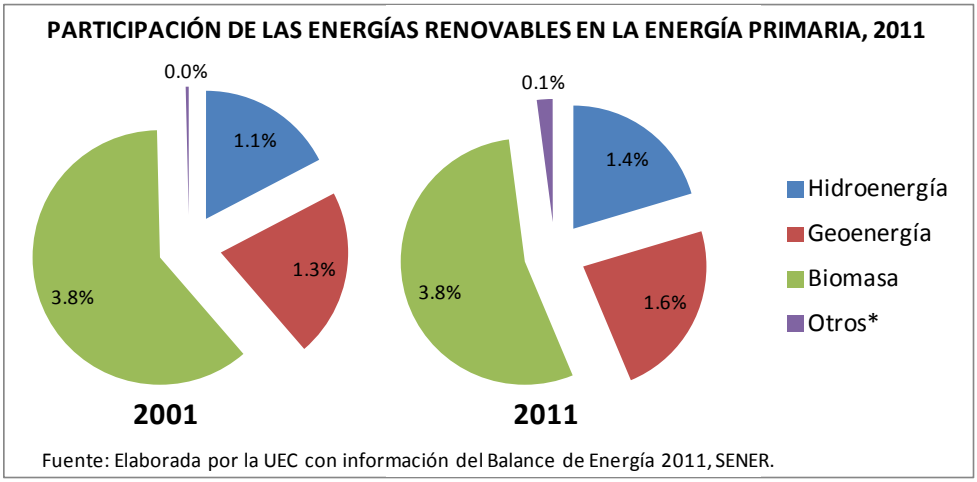
Las energías renovables en México tienen un escaso valor agregado, con fuerte potencial en el mediano plazo pero presentan un enorme rezago en el comparativo internacional. Entre 2001 y 2011, su participación en la producción de energías primarias se incrementó tan solo 7 décimas de punto al pasar de 6.2% a 6.9%, donde sobresalen la biomasa, la bioenergía y la hidroenergía. Otros países de América Latina como Paraguay, Brasil, Colombia y Venezuela tienen una enorme ventaja respecto a México en la generación de electricidad con fuentes renovables.

La producción de energías renovables ascendió a 641.78 PJ, 0.1% más que el observado en 2010, donde reportó 641.14 PJ.[98] Este volumen contribuyó con 7.0% de la producción de energía primaria, que fue mayor en 0.8 puntos porcentuales al del año anterior. De la proporción aportada por las renovables, sobresalió la producción de biomasa con 3.8%, geoenergía con 1.6% e hidroenergía con 1.4%.

La geoenergía totalizó 149.3 PJ durante 2011. Dicha producción presentó una ligera disminución de 0.4% respecto a 2010. Cabe señalar que México ocupa el cuarto lugar a nivel mundial en el aprovechamiento de esta fuente renovable.

[98] Balance Nacional de Energía, 2011, SENER.

En estos segmentos de energía renovables, los PIE están incursionando en diversos proyectos. Por ejemplo, en lo que se refiere a la energía eólica, durante 2011 comenzaron las pruebas para arrancar las centrales Oaxaca II y Oaxaca III, que son las primeras centrales de generación eólica en la modalidad de PIE. Dichas centrales inyectaron a la red 0.91 PJ. Adicionalmente, los autogeneradores de electricidad aportaron 4.65 PJ de energía eólica. Con ello, la producción eólica alcanzó 5.93 PJ, 33.1% mayor respecto a 2010.



Fuente: Elaborada por la UEC con información del Balance de Energía 2011, SENER.

En lo que respecta a la situación actual y el potencial de las energías renovables en México, a diciembre de 2011 la capacidad de generación hidráulica que opera la CFE, en plantas con una capacidad igual o menor a 30 MW, se ubicó en 286.6 MW, mientras que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) registró 27 permisos de generación mediante plantas hidráulicas, con una capacidad total de 305 MW.

2.4.6 Otros Sectores (Turismo, Reforma Agraria y Ciencia y Tecnología)

2.4.6.1 Turismo

— *Aumento del flujo de turistas*

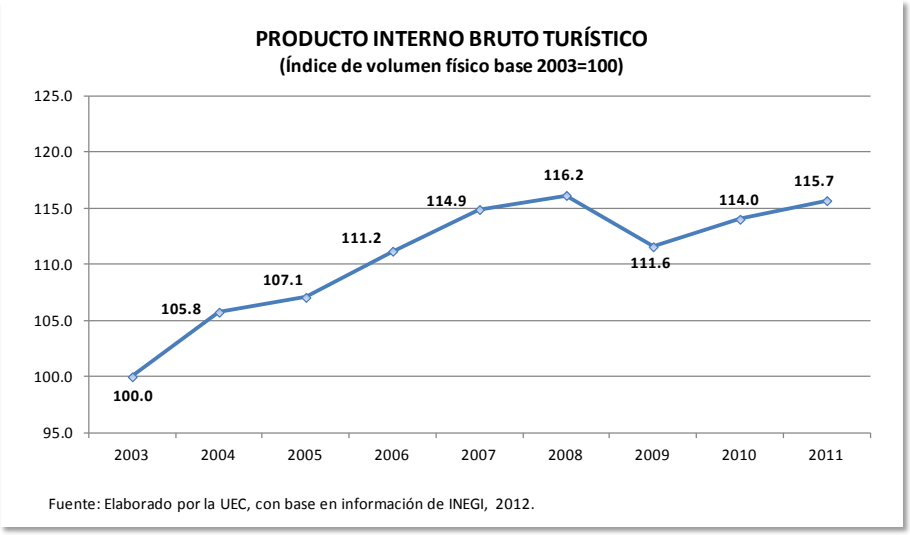
En 2011 México registró una cifra récord en la llegada de turistas nacionales e internacionales que visitaron sus destinos, superando la cifra alcanzada en 2008, año considerado como el más importante en la historia del sector.

Un total de 168.1 millones de mexicanos visitaron los destinos del país, cifra 4.4% superior a la llegada de turistas en 2010. Se logró una cifra sin precedente en el número de turistas internacionales, al registrar 23.4 millones de llegadas.[99]

[99] Sexto Informe de Labores, Secretaría de Turismo, 2012.

— *Recuperación del PIB turístico*

En 2011, el PIB turístico se incrementó a un ritmo promedio anual de 1.5%, inferior al aumento de 2.2% en 2010 y ligeramente superior al 1.1% de 2008. Cabe destacar que en 2009, el PIB del sector descendió 3.9%, después de haber sido afectado por la crisis financiera internacional de ese año; en 2010 y 2011 la actividad turística retomó su dinamismo.



Fuente: Elaborado por la UEC, con base en información de INEGI, 2012.

De 2007 a junio de 2012, el sector privado ha realizado una inversión sin precedentes de 19 mil 499 millones de dólares en infraestructura turística, lo que representa 73% más de lo invertido en el sexenio previo (11 mil 268 millones de dólares).

— *Balanza turística superavitaria*

En 2011, la balanza turística nacional registró un superávit de 4 mil 036.9 millones de dólares, cifra inferior en 14.8% al saldo de 2010. De acuerdo con el informe de labores 2012 de la Secretaría de Turismo, el turismo participó en 2011 con 8% del Producto Interno Bruto (PIB), medido a precios constantes de 2003.

INDICADORES DEL TURISMO EN MÉXICO, 2004-2011									
Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TMAC (%)
PIB Turístico*	699,947	742,152	804,901	860,552	910,402	907,305	971,868	1,003,939	5.3
Var. %	-	6.0	8.5	6.9	5.8	- 0.3	7.1	3.3	-
Balanza Turística*	3,837	4,203	4,068	4,458	4,802	4,305	4,737	4,037	0.7
Ingresos*	10,796	11,803	12,177	12,919	13,370	11,513	11,992	11,869	1.4
Egresos*	6,959	7,600	8,103	8,462	8,568	7,207	7,255	7,832	1.7
Crédito de la banca*	14,613	17,245	16,770	28,563	38,092	39,649	38,687	49,079	18.9
Banca Comercial*	11,371	14,668	14,295	26,880	35,288	35,466	34,253	41,264	20.2
Banca de Desarrollo*	3,242	2,577	2,474	1,683	2,805	4,183	4,434	7,815	13.4
Crédito FONATUR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-
Inversión Extranjera Directa**	435	1099	923	912	174	103	171	632	5.5
PIB Turismo/PIB Total (%)	8.6	8.4	8.1	7.9	7.7	8.0	7.8	8.0	-
Ingr. Turismo/Ingr. C. Corriente (%)	4.8	4.6	4.1	4.0	3.9	4.2	3.5	3.0	-

NOTA. El PIB de 2011 es estimación propia.
(*) Millones de pesos.
(**) Millones de dólares.
Fuente: Elaborado por la UEC con datos del Sexto Informe de Labores de la Secretaría de Turismo, 2012.

La captación de ingresos del turismo pasó de 11 mil 991.7 millones de dólares en 2010 a 11 mil 868.8 millones de dólares en 2011, lo que representó una caída de 1.0%. En tanto, los egresos se incrementaron de 7 mil 255 millones de dólares en 2010 a 7 mil 832 millones de dólares en 2011, es decir, un aumento de 8.0%.

Por otro lado, el financiamiento de la banca al sector turismo ascendió a casi 50 mil millones de dólares en 2011, más que triplicando el monto de 2004. El 84% del crédito lo aportó la banca comercial y el restante 16% la banca de desarrollo; el FONATUR, de acuerdo con la información de Sectur, no canalizó financiamiento al sector.

— *Creciente actividad hotelera*

La oferta de cuartos al cierre de 2011 fue de 651 mil 160, cantidad superior en 1.9% a la reportada en 2010. Las entidades que contribuyeron en mayor medida a este crecimiento fueron: Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán. Entre 2007-2011, la oferta de alojamiento nacional creció más de 17.0% en comparación al cierre del sexenio anterior (2000-2006).

— *Baja participación de la inversión extranjera directa*

A pesar de que el turismo mexicano representa más de 8.0% del PIB nacional y significa la tercera fuente de divisas más importante, la inversión extranjera directa (IED) sólo aportó 632 millones de dólares en 2011, equivalente a 3.3% de la IED nacional obtenida en el año y al 1.3% del financiamiento de la banca al sector.

— *Presiones ambientales de la infraestructura turística*

De acuerdo con un Informe de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA),[100] el desarrollo turístico inmobiliario en las costas por la construcción de infraestructura básica, hoteles, condominios, campos de golf, marinas, obras complementarias, está ocasionando importantes presiones ambientales a los ecosistemas costeros, los cuales son considerados frágiles, principalmente los manglares, arrecifes, duna costera y marismas.

Lo anterior debido a la falta de una adecuada planeación y la inobservancia de la normatividad ambiental por parte de los inversionistas, ya que desarrollan sus proyectos turísticos sin contar con las autorizaciones federales de impacto ambiental y cambio de uso de suelo forestal y patrimonial.

Los principales impactos ambientales negativos generados por el desarrollo de infraestructura turística son: modificación y destrucción del hábitat de flora y fauna terrestre y acuática; cambios de uso de suelo forestal; generación de residuos peligrosos; contaminación de suelos y cuerpos de agua; introducción de especies exóticas; emisión de ruidos y vibraciones; alteración de dunas costeras, y la obstrucción de cuerpos de agua.

2.4.6.2 Reforma Agraria

— *Desequilibrios y conflictos en la tenencia de la tierra*

Con las reformas al Artículo 27 Constitucional y su ley secundaria, que trajeron consigo la declaratoria del fin del reparto agrario en 1992, se impusieron límites a la propiedad rural para evitar que se crearan latifundios y se sentaran las bases para una mejor organización que fomentara mejores condiciones de vida de los sujetos agrarios.

A pesar de los esfuerzos emprendidos para propiciar la circulación productiva de la tierra e impedir su concentración, lo cierto es que en el sector agrario se siguen presentando casos de acaparamiento, renta de tierras y pulverización de los esfuerzos productivos.

Aun con los esfuerzos institucionales para abatir las disputas por la tierra, se debe reconocer que el reparto agrario se realizó bajo procesos técnicos y jurídicos imprecisos y sometidos a presiones políticas, económicas y sociales, lo que generó diversos problemas que hoy imponen nuevos retos para precisar los derechos territoriales y resolver los conflictos agrarios, los cuales se acentúan en zonas de presencia indígena.

[100] Impacto de desarrollos turísticos, PROFEPA, octubre 2012.

— *Reducción de la inversión pública y aumento de la tenencia de la tierra ejidal*

La inversión pública en la agricultura y las áreas rurales ha caído en las últimas décadas, en términos per-cápita y como porcentaje del Valor Agregado Agrícola. A pesar de que el gobierno mexicano impulsó la compra venta de tierras destinadas a la propiedad privada, la tenencia de la tierra en los últimos años aumentó alrededor de 23% en el renglón ejidal y la propiedad privada se mantiene sin cambios significativos.

Aún con las reformas al 27 Constitucional, promovidas en 1993, persiste la propiedad del ejido sin resolver con terrenos irregulares que no han podido trasladarse formalmente al sector privado. Según datos de INEGI, entre 2001 y 2007, el número de ejidos y comunidades agrarias en el país creció 4.0%, al pasar de 30.3 miles a 31.5 miles en ese período.

2.4.6.3 Ciencia y Tecnología

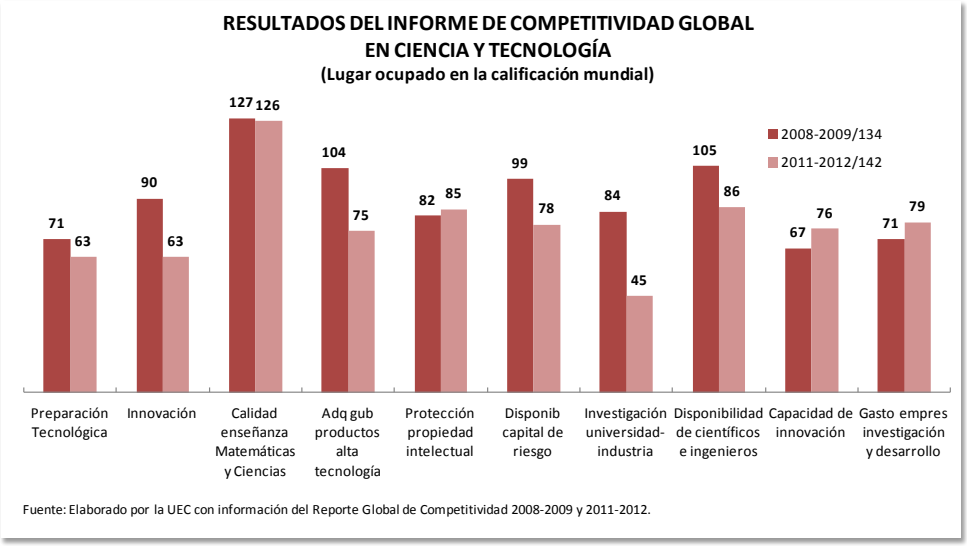
— *Rezagos en competitividad científica y tecnológica*

De los resultados del Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial,[101] se desprende que en 2011 a pesar de los avances registrados, México sigue mostrando rezagos importantes en Ciencia y Tecnología.

En la comparación 2011-2012 respecto a 2008-2009, el indicador en el que más avanzó México fue el de proyectos de investigación conjunta entre universidades y la industria, el cual mejoró 39 lugares de una muestra de 142 países (al pasar del lugar 84 al 45); le siguen en importancia: 29 lugares en adquisición gubernamental de productos de alta tecnología; 27 lugares en innovación; 21 lugares en disponibilidad de capital de riesgo; 19 en el rubro de disponibilidad de científicos e ingenieros; y 8 posiciones en preparación tecnológica.

No obstante, en cuatro indicadores continúan atrasos preocupantes: sobresale la enseñanza en matemáticas y ciencias donde hubo una mejoría de una posición pero el lugar ocupado fue el 126; la protección de la propiedad intelectual se deterioró tres posiciones para ubicarse en el lugar 85; el gasto empresarial en investigación y desarrollo fue afectado en 8 posiciones al quedar en el lugar 79; y, la capacidad de innovación obtuvo la posición 76, una pérdida de nueve lugares en el ranking mundial.

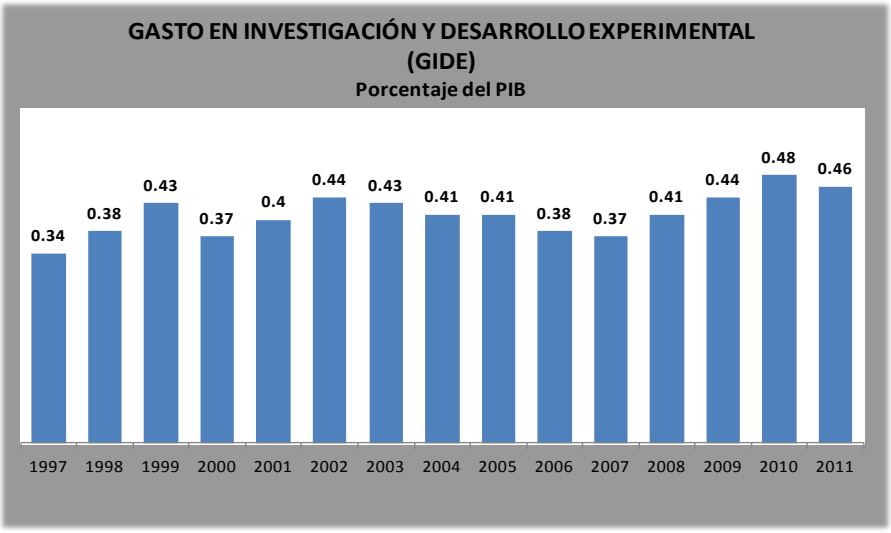
[101] Informe de Competitividad Global, Foro Económico Mundial, 2009 y 2011.



— *Sin cambios la inversión en ciencia y tecnología*

El Gasto Interno en Investigación y Desarrollo Tecnológico (GIDE),[102] no ha alcanzado siquiera 0.5% del PIB, ni aun con la adición del artículo 9 bis a la Ley de Ciencia y Tecnología donde se mandató en 2004 una inversión anual de al menos 1% del PIB.

Durante 2011, derivado de un mayor crecimiento del PIB y de mantener constante la inversión en investigación y desarrollo experimental, el indicador GIDE disminuyó a 0.46% del PIB, después de haber alcanzado 0.48% en 2010. Este índice tan bajo de la inversión en ciencia y tecnología en México contrasta con el mostrado en 2011 por países como Japón, que fue de 3.3%, EUA, 2.9%, Alemania, 2.8%, Canadá, 1.7% y España, 1.4%.



[102] GIDE total de gastos en actividades de investigación y desarrollo experimental realizado en territorio nacional.

De acuerdo con el CONACYT, la inversión conjunta del Gobierno Federal y del sector privado en ciencia y tecnología deberá triplicarse durante los próximos seis años, de 21 mil millones de pesos en la actualidad, a 60 mil millones de pesos en 2018.

— *Menor innovación tecnológica y limitados apoyos a científicos*

La capacidad de innovación en México de acuerdo con el Informe de Competitividad Global cayó nueve posiciones entre 2009 y 2011, al ocupar el lugar 76 de una muestra de 142 países. Ello se explica por el bajo gasto privado y público en investigación y desarrollo experimental. Mientras que países como Corea incrementaron su inversión como proporción del PIB hasta niveles de 5%, México reporta caída en el último año.

Los reducidos gastos de investigación, también se han reflejado en el número de proyectos registrados. En 2000, había 24,387 proyectos registrados en ciencia y tecnología y aumentaron a 25,861 proyectos en 2011, es decir, en los últimos once años se registraron 134 proyectos por año. En 2011, el número de proyectos apoyados representa sólo 8.0% del total registrado.

— *Balanza de pagos tecnológica altamente deficitaria*

Entre 2004 y 2007, la balanza comercial tecnológica reportó un elevado déficit, superior a los 1 mil 500 millones de dólares anuales en promedio, debido al alto componente importado de los productos del sector.

En la estructura de la balanza de pagos, se observa que países como Alemania, EUA, Reino Unido y Japón han tenido en forma sostenida balanzas tecnológicas superavitarias. Posterior a 2008, la balanza mexicana ha tendido a estabilizarse y muestra un déficit no superior a los 500 millones de dólares.

2.5 Entidades Federativas y Municipios (Gasto Federalizado)

— *Importancia Presupuestal del Gasto Federalizado*

Como se señaló en la sección anterior de este documento, durante 2011, los estados y municipios recibieron recursos de la Federación por 1.2 billones de pesos, a través de los siguientes conceptos: Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y Convenios de Coordinación Administrativa (Ramo 28); Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33); Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (Ramo 25); Hacienda y Crédito Público (Ramo 06); Salud (Ramo 12); Seguridad Pública (Ramo 36), y Otras Transferencias Federales.

De igual forma, se transfirieron recursos de la Federación a las entidades federativas a través de Convenios de Descentralización y de Reasignación firmados entre las entidades federativas y el gobierno federal (con la SEP, SAGARPA, SEMARNAT, SEGOB, SSA, SEDESOL, SHACP y SECTUR).

RECURSOS TRANSFERIDOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS 2010-2011
(Millones de Pesos)

Concepto	2010	2011				Var. % real*
	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Diferencia	%	2011/2010
TOTAL GASTO FEDERALIZADO	**1,083,859.9**	**1,152,608.0**	**1,183,143.8**	**30,535.8**	**2.6%**	**3.5%**
Participaciones	**437,327.6**	**493,664.4**	**477,256.2**	**-16,408.2**	**-3.3%**	**3.4%**
Gasto Programable	**646,532.3**	**658,943.6**	**705,887.6**	**46,944.0**	**7.1%**	**3.5%**
Previsiones y Aportaciones Federales	**461,476.7**	**495,601.7**	**499,695.1**	**4,093.4**	**0.8%**	**2.6%**
Ramo 33	434,261.3	451,167.9	469,723.4	18,555.5	4.1%	2.5%
Ramo 25	27,215.4	44,433.7	29,971.7	-14,462.1	-32.5%	4.4%
Convenios	**135,628.6**	**144,600.9**	**148,821.0**	**4,220.1**	**2.9%**	**4.0%**
De Descentralización	132,507.3	142,766.9	144,934.7	2,167.8	1.5%	3.7%
SEP	80,213.0	79,817.1	92,662.7	12,845.6	16.1%	9.5%
SAGARPA (Alianza para el Campo)	22,780.6	26,752.4	23,329.4	-3,423.0	-12.8%	-2.9%
SEMARNAT (Comisión Nacional del Agua)	17,919.9	13,809.1	17,874.0	4,064.9	29.4%	-5.5%
SEGOB	4,724.6	7,225.4	7,067.8	-157.6	-2.2%	41.8%
SSA	6,302.5	14,503.3	3,454.2	-11,049.1	-76.2%	-48.1%
SEDESOL	341.2	397.9	314.2	-83.7	-21.0%	-12.7%
SHCP	225.5	261.7	232.4	-29.3	-11.2%	-2.3%
De Reasignación	3,121.3	1,834.0	3,886.3	2,052.3	111.9%	18.0%
SCT	1,596.0		2,226.7	2,226.7		32.2%
SECTUR	1,525.3	1,834.0	1,659.6	-174.4	-9.5%	3.1%
Otros	**49,427.0**	**18,741.0**	**57,371.5**	**38,630.5**	**206%**	**33.7%**
FEIEF	6,644.0		24,151.9	24,151.9		244.6%
PROFIS	164.1	330.0	164.4	-165.6	-50.2%	-5.0%
Fondo Regional	5,500.0	6,220.0	6,220.0	0.0	0.0%	7.2%
Otros	37,118.9	12,191.0	26,835.2	14,644.2	120.1%	-57.3%

* Deflactado con el índice de precios implicito del PIB
Fuente : Elaborado por la UEC, con base en datos de la Cuenta Pública Federal 2011, SHCP.

El total del gasto federalizado que recibieron estados y municipios, significó un incremento de 2.6% con relación al presupuesto aprobado y un aumento del 3.5% real en comparación con

2010. Del total, el 59.7% correspondió a gasto programable federalizado y el 40.3% a participaciones en ingresos federales.

En 2011, el gasto no programable transferido (Ramo 28. Participaciones federales), ascendió a 477 mil 256.2 millones de pesos, lo que significa un aumento de 9.1% con relación al monto autorizado y 3.4% real respecto de 2010, que se atribuye al nivel alcanzado por la recaudación federal participable. Otro factor que influyó en este comportamiento fue el tercer ajuste cuatrimestral de 2010 y el definitivo de ese mismo ejercicio que resultó positivo para las entidades federativas.

Por su parte, el gasto programable federalizado (concepto fiscalizable por parte de la ASF), sumó 705 mil 887.6 millones de pesos, un aumento del 7.1% con relación al presupuesto original y 3.5% real comparándolo con 2010. Del total, el 70.7% se canalizó a través de Previsiones y Aportaciones Federales (Ramo 33); 21.0% mediante Convenios de Descentralización y Reasignación y el restante 8.3% por la vía del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), Fondo Regional, PROFIS y otros.

Por concepto de Previsiones y Aportaciones Federales de los ramos 25 y 33, se asignaron 499 mil 695.1 millones de pesos, cifra superior en 0.8% a la programada y en 2.6% real respecto al año anterior. Del total, 70.5% se otorgó por medio de fondos de aportaciones para la Educación Básica (FAEB) y para los Servicios de Salud (FASSA), a efecto de apoyar los servicios de educación básica, tecnológica y de adultos, y de salud en los estados.

De manera específica, los recursos del Ramo 33, Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios, ascendieron a 469 mil 723.4 millones de pesos, cantidad superior en 4.1% respecto del monto aprobado originalmente y en 8.2% en relación al año previo.

El crecimiento de estos recursos estuvo asociado en buena medida a los mayores apoyos en el rubro de gasto corriente, que aumentaron 18 mil 555.4 millones de pesos, al registrarse en servicios personales un mayor ejercicio presupuestario por 14 mil 624.8 millones de pesos, lo que a su vez respondió a los aumentos salariales y sus repercusiones de seguridad social, transferencia de plazas y adicionalmente -en el caso del FAEB- a la creación de plazas y horas docentes básicas. Asimismo, en el concepto otros, del gasto corriente, se observó un incremento de 3 mil 930.6 millones de pesos derivado de las transferencias recibidas del Ramo 12 Salud, correspondientes a los recursos para la homologación del personal y para cubrir gastos de operación de unidades médicas en los estados.

Dentro de la estructura de los fondos que integran el Ramo 33 el FAEB es el más representativo, toda vez que concentra el 55.9% del total de recursos del Ramo, seguido del FASSA con el 12.7%, el FORTAMUN-DF con el 10.1%, y el FAIS con el 9.9%. Conjuntamente, estos cuatro fondos representan el 88.5% de los recursos totales del Ramo.

El 52.3% de los recursos del FAEB, se distribuyó en 9 entidades federativas: Chiapas (5.2%), Guanajuato (4.4%), Guerrero (4.8%), Jalisco (5.5%), estado de México (10.3%), Michoacán (4.6%), Oaxaca (5.2%), Puebla (4.9%) y Veracruz (7.4%).

RECURSOS TRANSFERIDOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS POR LA VÍA DEL RAMO 33, 2011
(Millones de Pesos)

Entidad	Total		FONDO							
	Mdp	%	FAEB	FASSA	FAIS	FORTAMUN-DF	FAM	FASP	FAETA	FAFEF
TOTAL	**469,723.4**	**100.0**	**262,719.2**	**59,627.8**	**46,460.3**	**47,618.0**	**15,127.5**	**7,124.3**	**5,028.6**	**26,017.7**
Aguascalientes	5,682.9	1.2	3,367.3	1,011.3	180.7	500.2	193.7	111.6	76.7	241.4
Baja California	12,773.9	2.7	7,874.3	1,329.5	341.7	1,331.6	472.5	290.1	157.7	976.5
Baja California Sur	3,830.6	0.8	2,392.9	636.7	72.3	268.9	120.4	140.9	50.5	147.9
Campeche	5,586.8	1.2	3,162.1	997.9	451.7	347.0	221.7	110.7	83.8	212.0
Coahuila	11,477.1	2.4	7,508.1	1,169.9	384.5	1,160.3	303.7	202.3	202.5	545.8
Colima	4,024.1	0.9	2,290.4	862.1	116.3	274.5	129.8	108.9	61.6	180.5
Chiapas	26,619.6	5.7	13,700.2	2,805.2	5,233.2	2,023.6	964.1	294.6	250.7	1,348.1
Chihuahua	14,058.0	3.0	8,165.5	1,560.8	947.0	1,435.8	590.2	249.5	162.1	947.0
Distrito Federal	9,662.7	2.1	-	3,082.9	-	3,945.4	470.2	445.5	-	1,718.6
Durango	9,625.2	2.0	5,808.5	1,340.2	753.5	689.3	341.3	168.7	80.8	442.9
Guanajuato	20,513.4	4.4	11,656.0	2,024.2	2,338.3	2,316.0	635.7	260.3	217.8	1,065.1
Guerrero	22,415.1	4.8	12,639.7	2,852.2	3,583.6	1,429.7	649.8	215.0	167.5	877.5
Hidalgo	14,286.2	3.0	8,302.1	2,013.6	1,513.1	1,125.1	470.6	178.4	107.8	575.5
Jalisco	25,306.9	5.4	14,432.2	3,280.7	1,494.6	3,103.0	711.1	319.1	267.3	1,699.0
México	50,253.9	10.7	27,175.9	6,728.4	3,887.5	6,406.0	1,323.0	568.1	655.8	3,509.3
Michoacán	20,561.5	4.4	12,127.5	2,161.4	2,418.5	1,835.8	565.0	258.8	206.0	988.5
Morelos	8,003.7	1.7	4,799.9	1,052.1	544.7	750.1	247.6	153.6	99.9	355.8
Nayarit	6,406.5	1.4	3,850.0	982.9	396.6	458.0	194.8	136.3	79.6	308.3
Nuevo León	15,233.7	3.2	9,316.7	1,653.1	453.0	1,960.2	474.4	272.7	142.8	960.9
Oaxaca	24,045.8	5.1	13,700.8	2,398.8	4,413.0	1,605.0	711.1	225.8	111.8	879.5
Puebla	23,807.9	5.1	12,875.4	2,226.7	3,659.6	2,439.7	821.1	270.0	208.2	1,307.1
Querétaro	7,710.2	1.6	4,234.4	1,151.2	627.3	771.7	338.9	136.3	82.4	368.0
Quintana Roo	6,274.6	1.3	3,479.7	1,023.8	331.6	559.1	396.2	145.2	109.2	229.8
San Luis Potosí	13,249.8	2.8	7,996.3	1,305.4	1,630.5	1,091.7	363.6	203.2	122.9	536.3
Sinaloa	12,212.6	2.6	7,070.7	1,676.5	769.4	1,168.4	405.6	203.8	208.2	710.1
Sonora	11,336.0	2.4	6,659.0	1,568.4	457.3	1,124.0	303.8	285.6	226.2	711.7
Tabasco	11,110.8	2.4	6,002.6	1,685.4	1,252.3	945.1	417.7	165.0	142.5	500.1
Tamaulipas	14,693.5	3.1	8,927.4	2,002.8	769.6	1,380.6	466.8	262.7	188.1	695.6
Tlaxcala	5,893.9	1.3	3,419.2	903.3	395.3	493.9	189.4	131.9	63.6	297.4
Veracruz	34,863.3	7.4	19,411.5	3,674.8	5,154.7	3,224.6	991.6	341.9	300.9	1,763.4
Yucatán	9,133.3	1.9	4,911.8	1,222.7	999.0	824.5	381.1	152.5	124.4	517.2
Zacatecas	9,069.9	1.9	5,461.2	1,242.8	889.8	629.3	261.0	115.2	69.4	401.3

Fuente: Elaborado por la UEC con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011, SHCP .

Los estados que recibieron menos recursos de este Fondo fueron: Baja California Sur y Colima ambas con (0.9%). Es conveniente señalar que únicamente el Distrito Federal no recibe recursos de este Fondo debido a que la Secretaría de Educación Pública continúa a cargo de los planteles de educación básica[103].

Por su parte, el FASSA ejerció recursos por 59 mil 627.8 millones de pesos para el pago de servicios personales de médicos, enfermeras, administrativos, aportaciones de seguridad social. Cabe comentar que el 41.7% de los recursos de este Fondo se distribuyó entre 7 entidades: Chiapas (4.7%), Distrito Federal (5.2%), Guerrero (4.8%), Jalisco (5.5%), México (11.3%), Oaxaca (4.0%) y Veracruz (6.2%).

[103] Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, DOF 19 de mayo de 1992.

A través del FAIS, se ejercieron 46 mil 460.3 millones de pesos, los cuales tienen como destino principal obras y acciones para el beneficio regional o intermunicipal en las entidades federativas. El 55.9% de los recursos del FAIS se ministraron a 6 entidades federativas: Chiapas (11.3%), Guerrero (7.7%), México (8.4%), Oaxaca (9.5%), Puebla (7.9%) y Veracruz (11.1%). El resto de los recursos, se distribuyó entre los demás estados, acorde al Índice Global de Pobreza, conformando las denominadas "masas carenciales" a nivel hogar estatal y nacional.[104]

En el caso del FORTAMUN-DF, se ejercieron 47 mil 618.0 millones de pesos, los cuales se destinaron principalmente al cumplimiento de sus obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y, a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública. El 53.4% del Fondo se distribuyó entre 8 entidades federativas: Chiapas (4.2%), Distrito Federal (8.3%), Guanajuato (4.9%), Jalisco (6.5%), México (13.5%), Puebla (5.1%) y Veracruz (6.8%).

El 11.4% remanente de los recursos del Ramo 33, se distribuyó por medio de los cuatro Fondos restantes: FAM (3.2%), FASP (1.5%), FAETA (1.2%) y FAFEF (5.5%).

Por la vía de convenios de descentralización, las entidades federativas recibieron en 2011, 144 mil 934.7 millones de pesos, monto mayor a lo programado 1.5% y 3.4% real. Del total el 63.9% se transfirió por la SEP; 12.3% por la SEMARNAT, 4.9% por SEGOB, 2.4% por SALUD y el resto .4% por SEDESOL y la SHACP.

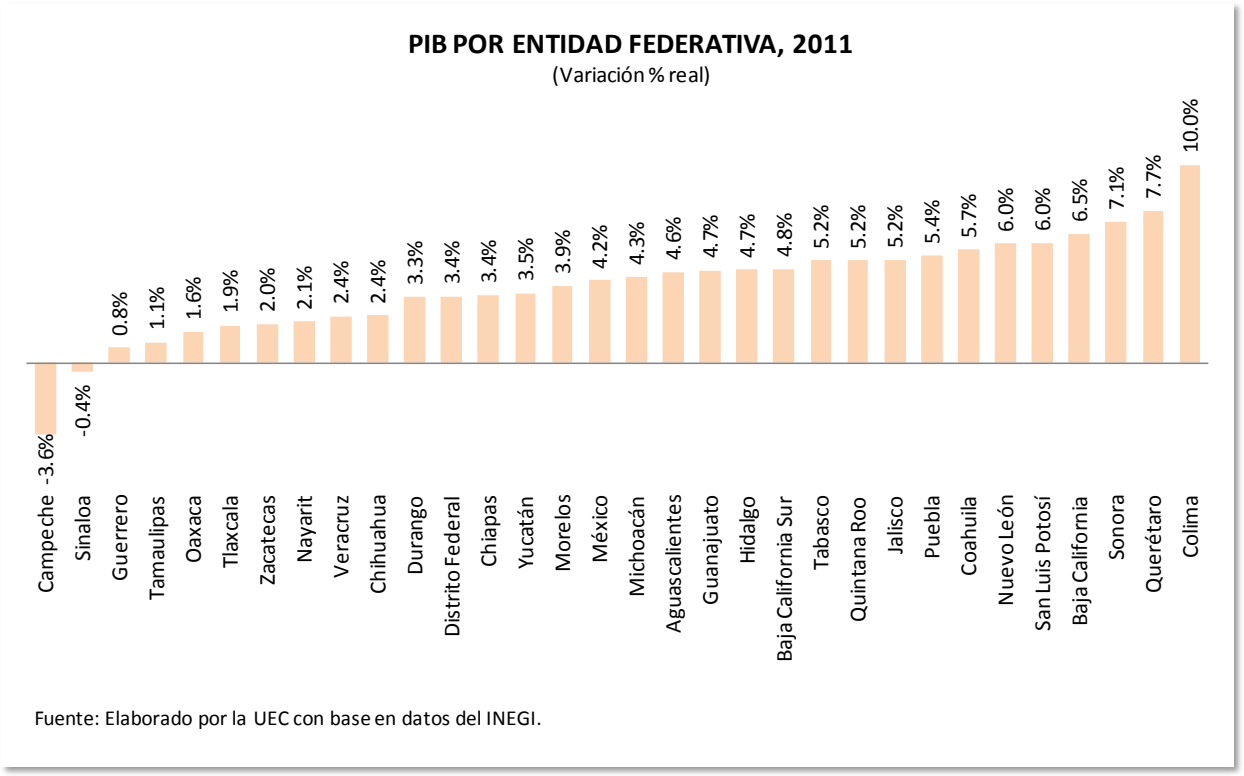
Por otro lado, a través de convenios de reasignación, las Secretarías de Turismo y de Comunicaciones y Transportes, otorgaron 3 mil 886.3 millones de pesos, cantidad mayor a la presupuestada en 111.9%, y 18.0% real con relación a 2010. De esta forma, se apoyó fundamentalmente, el sistema de transporte colectivo de la Ciudad de México y, la promoción y desarrollo de programas turísticos en los estados.

— *Actividad económica desigual en los Estados*

Durante 2011, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 17 de las 32 entidades federativas del país registraron tasas de crecimiento por encima del crecimiento nacional (3.9%), destacando: Colima (10.0%), Querétaro (7.7%), Sonora (7.1%), Baja California (6.5%), San Luis Potosí y Nuevo León (6.0%), Coahuila (5.7%), Puebla (5.4%), Jalisco, Quintana Roo y Tabasco (5.2%), Baja California Sur (4.8%), Hidalgo y Guanajuato (4.7%), Aguascalientes (4.6%), Michoacán (4.3%) y México (4.2%).

[104] Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2011, aportaciones federales para entidades federativas y municipios, SHCP.

En contraste, dos entidades experimentaron contracciones de su PIB (Sinaloa -0.1% y Campeche -3.6%) y las restantes 13 entidades observaron crecimientos de su actividad económica menores a la media nacional.



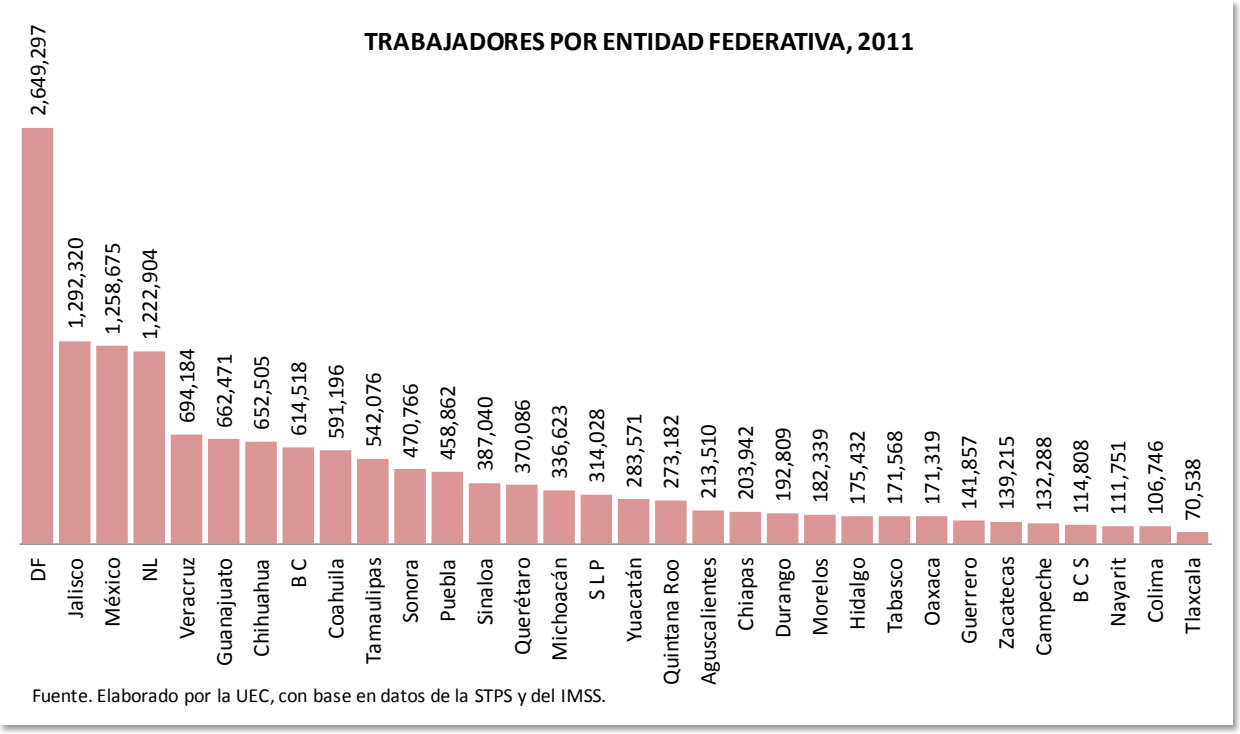
Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos del INEGI.

— *Concentración de la planta laboral en pocos Estados*

La estructura productiva del país es heterogénea, identificándose con facilidad regiones con mayor dinamismo que otras, sobre todo aquellas cuya actividad económica está estrechamente ligada al sector externo.

Conforme a las cifras oficiales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al cierre de 2011 se crearon 590 mil 797 nuevos puestos de trabajo netos en la economía formal y cotizantes ante el IMSS, lo que representa un aumento del 4.0% respecto del cierre de 2010.

Sólo 4 entidades federativas concentraron el 42.3% de los trabajadores formales: el Distrito Federal con el 17.4%, Jalisco con el 8.5%, México con el 8.3% y Nuevo León con el 8.0%. En contraparte y de igual manera que en el 2010, las entidades con menor porcentaje de trabajadores fueron Tlaxcala con el 0.5%, Colima y Nayarit con el 0.7% cada una y Baja California Sur con 0.8%.



Fuente. Elaborado por la UEC, con base en datos de la STPS y del IMSS.

Es por demás evidente que la distribución de la planta laboral en el país está asociada a la concentración de la actividad económica en las tres zonas metropolitanas del país, lo que revela la histórica demanda de crear nuevos polos de desarrollo que contribuyan a un desarrollo regional más equilibrado.

— *Niveles de Competitividad Regional*

Uno de los indicadores para analizar la evolución de la competitividad regional, es el Índice General de Competitividad Estatal de IMCO, el cual está compuesto de 10 subíndices y 120 variables, y expresa la capacidad de las entidades para atraer inversiones.

Con base en este índice, el D.F., Nuevo León, Querétaro y Coahuila, ocupan los primeros cuatro lugares de competitividad a nivel nacional y, en contraparte, las entidades del sureste de la República, Chiapas, Guerrero y Oaxaca, se ubicaron en las posiciones 30, 31 y 32, respectivamente; estos datos que resultan para 2011, son equivalentes al año anterior, con lo cual se puede inferir que el crecimiento económico nacional y el combate a la pobreza no han contribuido en gran medida a modificar las condiciones de competitividad regional del país ni las condiciones de vida de su población.

INDICADORES COMPARADOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2011

ENTIDAD	POSICIÓN A NIVEL NACIONAL										
	Población	PIB	PIB per Cápita	Índice de Competitividad Estatal	Empleo[1/]	Remesas	Pobreza[2/]	Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno[3/]	Deuda Pública	Autonomía Fiscal[2/]	Recursos Federalizados (Ramos 28 y 33)
Aguascalientes	27	27	10	5	19	24	22	29	17	20	20
Baja California	12	12	15	6	8	19	28	19	9	4	30
Baja California Sur	32	29	8	7	29	32	29	32	15	19	14
Campeche	30	11	1	12	28	31	13	14	29	7	21
Chiapas	7	19	32	30	20	26	1	16	14	21	19
Chihuahua	11	10	14	9	6	27	21	20	7	2	29
Coahuila	15	8	5	4	9	14	31	15	1	10	12
Colima	31	30	11	15	31	17	25	7	12	8	16
Distrito Federal	2	1	2	1	1	8	30	1	4	1	32
Durango	24	25	17	21	21	18	12	31	16	16	18
Guanajuato	6	6	16	22	7	4	14	17	24	18	24
Guerrero	14	21	29	31	26	2	2	3	31	32	4
Hidalgo	19	23	27	27	23	7	9	5	26	15	10
Jalisco	4	4	13	14	2	10	23	8	13	12	15
México	1	2	22	28	3	3	17	2	18	22	31
Michoacán	9	15	26	25	15	1	10	12	10	13	13
Morelos	23	26	21	16	22	13	16	23	23	27	6
Nayarit	29	31	24	23	30	21	19	30	6	26	26
Nuevo León	8	3	3	2	4	22	32	11	3	5	22
Oaxaca	10	22	31	32	24	6	3	4	25	30	2
Puebla	5	7	23	24	12	5	4	18	22	28	5
Querétaro	22	17	6	3	14	20	18	21	30	6	23
Quintana Roo	25	20	7	13	18	30	26	26	2	3	25
San Luis Potosí	18	18	18	17	16	11	11	27	21	23	8
Sinaloa	16	16	19	10	13	15	24	10	20	9	17
Sonora	17	14	9	11	11	23	27	13	5	17	27
Tabasco	20	13	4	29	25	29	8	6	27	25	7
Tamaulipas	13	9	12	8	10	16	20	24	11	11	11
Tlaxcala	28	32	30	19	32	25	5	9	32	31	1
Veracruz	3	5	25	26	5	9	7	22	8	14	9
Yucatán	21	24	20	18	17	28	15	28	28	24	28
Zacatecas	26	28	28	20	27	12	6	25	19	29	3

1/ Datos basados en el número de asegurados al IMSS (permanentes y eventuales).

2/ Mide los Ingresos generados por el estado (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras).

Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos del INEGI, SCNM, 2011; Conapo; IMSS; Banxico; Coneval; Transparencia Mexicana, IMCO y SHCP; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2011.

Los indicadores ubican al Distrito Federal como el primero en competitividad estatal, el segundo en territorio más poblado, ocupando además los primeros lugares del PIB per cápita, empleo y autonomía fiscal, aunque llama la atención que también registra el primer lugar en corrupción, de acuerdo a los resultados de los indicadores de Transparencia Mexicana.

Nuevo León ocupa el segundo lugar en competitividad estatal, el tercero en producción y PIB per cápita, el cuarto en empleo, octavo en población, quinto en autonomía fiscal y el lugar 22 en remesas.

El estado de México es un territorio de contrastes importantes, ya que ocupa el lugar 28 de competitividad, pero es el primero en población, tercero en generación de empleo y en captación de remesas (4to en 2010), pero el lugar 22 en generación de riqueza (PIB per cápita).

Otro de los grandes contrastes y un gran reto, es Oaxaca, pues ocupa el lugar 10 en población, de los últimos estados en participación del PIB per cápita, último en competitividad, uno de los que tienen menor autonomía fiscal, y por consecuencia, el segundo más dependiente de las participaciones federales y las fluctuaciones en el mercado.

El estado de Guerrero se ubica en el lugar 31 en competitividad, al igual que en 2010, y uno de sus retos más importantes es el origen de sus ingresos. La dependencia de las transferencias federales se ha acentuado en los últimos años, por lo que los ingresos federales han tomado mayor importancia en el estado pues el crecimiento real de los ingresos federales fue mayor al de los ingresos propios, ubicándolo en el lugar 30 de autonomía fiscal.

En el sentido de los egresos, el gasto en burocracia continúa siendo un gran peso para el presupuesto estatal. Las erogaciones por concepto de nómina se han incrementado en mayor medida que el gasto total. La entidad presenta el reto de controlar el crecimiento de este rubro, para reasignarlo principalmente a obra pública para fortalecer su infraestructura.

La presencia de la pobreza tiene una relación inversa con la competitividad de cada estado. Por ejemplo, el caso de Chiapas que se ubica en el lugar 30 de competitividad, con todo y el dinamismo que ha experimentado su sector turístico, así como la ampliación de la red carretera y los destinos aéreos, pero se ubica como la entidad más pobre del país de acuerdo al número de carencias determinadas por el CONEVAL.

— *Tendencia de la Pobreza en las Entidades Federativas*

De conformidad a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social, la medición oficial de la pobreza, de acuerdo con la metodología establecida, se realiza cada dos años tanto a nivel nacional como a nivel estatal, y cada cinco años a nivel municipal.

Las estimaciones oficiales de pobreza se efectúan a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares y del Módulo de Condiciones Socioeconómicas, ambos desarrollados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Las fuentes de información para medir la pobreza a nivel municipal cada cinco años son los Censos y los Conteos de Población y Vivienda.

Para el ejercicio 2011 no se reportaron datos sobre pobreza; sin embargo, el CONEVAL generó indicadores alternativos de coyuntura, que permiten analizar la evolución de la pobreza. El indicador más reconocido es el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP). Este índice se creó para conocer cada trimestre la tendencia del poder adquisitivo del ingreso laboral a nivel nacional y para cada una de las 32 entidades federativas. La fuente de información es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que genera el INEGI.

El ITLP muestra la tendencia del porcentaje de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. Si el índice sube, significa que aumenta el porcentaje de personas que no pueden comprar una canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. Cabe hacer notar que, en sí mismo, el ITLP no constituye una medición de pobreza, puesto que no comprende todas las fuentes de ingreso ni todas las dimensiones de la medición oficial de la pobreza.

Con base en estas consideraciones, se puede observar que la tendencia de la pobreza no se ha modificado, toda vez que el ITLP aumentó sensiblemente al pasar de 1.1384 en el primer trimestre de 2010 a 1.2014 en el cuatro trimestre de 2011, situación que alerta sobre el hecho de que, a pesar de la recuperación de la economía nacional, los altos niveles de los índices de pobreza no ceden.

ÍNDICE DE LA TENDENCIA LABORAL DE LA POBREZA, 2010-2012

Periodo	Nacional	Urbano	Rural
2010 1t	1.14	1.21	1.02
2010 2t	1.13	1.20	1.01
2010 3t	1.15	1.22	1.02
2010 4t	1.18	1.26	1.03
2011 1t	1.17	1.25	1.02
2011 2t	1.18	1.26	1.02
2011 3t	1.20	1.29	1.03
2011 4t	1.20	1.29	1.02
2012 1t	1.20	1.30	1.00

Nota: Los datos de 2011 y del primer trimestre de 2012 corresponden a la ENOE publicada por el INEGI, con un factor de expansión ajustado a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010. Los resultados son preliminares.
Fuente: Elaborado por la UEC con datos de CONEVAL e INEGI: ENOE 2010-2012.

Es importante señalar que dadas las condiciones de los últimos años, se aprecia un mayor crecimiento de la pobreza a nivel urbano que en el medio rural, lo que podría asociarse a factores como las condiciones mínimas de sobrevivencia que tienen menos variaciones en el medio rural, las características de la fuerza laboral rural, el aumento en la participación de las mujeres, la pérdida de importancia del trabajo familiar y otras actividades laborales no remuneradas.

De acuerdo con la información del CONEVAL, en el caso del empleo rural también están teniendo lugar cambios importantes, entre los más relevantes destaca el aumento en el empleo asalariado informal a expensas del trabajo no remunerado y la expansión en el empleo rural no agrícola a costa del empleo agrícola.

Con base en la información anterior, se observa que mientras que al finalizar 2010, 14 entidades situaban su ITLP por arriba de la media nacional, en el último trimestre de 2011, fueron 12 entidades federativas las que observaron un ITLP superior al promedio nacional; no obstante, en ese periodo el ITLP nacional aumentó de 1.18 a 1.20. La mayor parte de las entidades con los índices más altos paradójicamente son los que cuentan con una importante estructura industrial (Nuevo León 1.9, Baja California 1.8, Distrito Federal 1.5, y Sonora, Quintana Roo y Tamaulipas 1.4), lo que podría estar dando cuenta de que el aumento de la tendencia laboral de la pobreza se liga en buena medida a la pérdida de dinamismo económico y productivo de algunos de los centros industriales más importantes del país.

ÍNDICE DE LA TENDENCIA LABORAL DE LA POBREZA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2010-2011

Ámbito / Entidad	2010 1t	2010 2t	2010 3t	2010 4t	2011 1t	2011 2t	2011 3t	2011 4t
Nacional	**1.14**	**1.13**	**1.15**	**1.18**	**1.17**	**1.18**	**1.20**	**1.20**
Urbano	**1.21**	**1.20**	**1.22**	**1.26**	**1.25**	**1.26**	**1.29**	**1.29**
Rural	**1.02**	**1.01**	**1.02**	**1.03**	**1.02**	**1.02**	**1.03**	**1.02**
Aguascalientes	1.22	1.18	1.20	1.27	1.30	1.33	1.33	1.36
Baja California	1.58	1.73	1.74	1.82	1.64	1.68	1.73	1.81
Baja California Sur	1.23	1.29	1.35	1.32	1.29	1.22	1.38	1.20
Campeche	0.97	0.93	0.91	0.94	0.95	0.97	0.95	0.95
Coahuila	1.34	1.34	1.36	1.29	1.25	1.17	1.19	1.20
Colima	1.04	1.06	1.10	1.07	1.14	1.13	1.07	1.12
Chiapas	0.96	0.96	0.98	1.00	0.93	0.96	0.98	0.98
Chihuahua	1.24	1.17	1.18	1.36	1.30	1.33	1.32	1.31
Distrito Federal	1.35	1.36	1.37	1.55	1.49	1.57	1.57	1.52
Durango	1.02	1.00	1.06	1.04	1.03	1.07	1.04	1.01
Guanajuato	1.31	1.39	1.31	1.25	1.35	1.33	1.28	1.34
Guerrero	1.07	1.05	1.11	1.12	1.05	1.06	1.13	1.14
Hidalgo	1.14	1.12	1.01	1.07	1.06	1.06	1.10	1.07
Jalisco	1.04	1.10	1.04	1.07	1.03	1.07	1.09	1.05
México	1.16	1.14	1.15	1.17	1.18	1.17	1.15	1.25
Michoacán	1.04	1.05	1.00	1.03	1.01	0.97	1.01	0.96
Morelos	1.10	1.07	1.14	1.12	1.18	1.15	1.16	1.15
Nayarit	1.02	0.95	1.03	0.99	0.98	1.04	1.10	1.04
Nuevo León	1.62	1.54	1.76	1.65	1.82	1.82	1.89	1.90
Oaxaca	1.11	1.10	1.16	1.14	1.14	1.15	1.15	1.10
Puebla	1.11	1.12	1.05	1.10	1.12	1.12	1.18	1.13
Querétaro	1.09	1.10	1.14	1.15	1.16	1.16	1.19	1.17
Quintana Roo	1.30	1.33	1.39	1.33	1.36	1.40	1.47	1.42
San Luis Potosí	1.14	1.12	1.10	1.20	1.22	1.21	1.24	1.22
Sinaloa	1.08	1.10	1.22	1.24	1.12	1.25	1.43	1.31
Sonora	1.35	1.28	1.46	1.42	1.33	1.31	1.58	1.45
Tabasco	0.94	0.95	1.01	1.08	0.96	1.03	1.06	1.06
Tamaulipas	1.16	1.17	1.20	1.23	1.31	1.38	1.42	1.42
Tlaxcala	1.36	1.35	1.33	1.38	1.38	1.32	1.33	1.29
Veracruz	1.02	0.97	1.07	1.09	1.07	1.07	1.10	1.11
Yucatán	1.05	1.07	1.04	1.04	1.06	0.99	1.02	1.05
Zacatecas	0.98	0.98	0.99	0.99	1.02	1.02	1.01	1.06

Fuente: Elaborado por la UEC con información de estimaciones de CONEVAL derivadas de la ENOE 2010-2012.

— *Mayor deuda pública en las entidades federativas*

Uno de los principios generales de las finanzas públicas es que la deuda pública del gobierno local debe financiar sus proyectos de capital (inversión pública), para generar empleos, riqueza y crecimiento económico, y generar, asimismo, los recursos para saldar su endeudamiento.

La contratación y el manejo de la deuda pública de estados y municipios se sustenta en el artículo 117, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo contenido en el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal y el Reglamento del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios.

Esta última se reformó el 15 de diciembre de 1995 y el 15 de octubre de 2001, en el referido artículo 9, así como en su Reglamento para incluir algunos elementos de mercado que pudieran mejorar el perfil y el vencimiento de las obligaciones financieras de los estados y municipios en los últimos años. Cabe comentar que las operaciones que involucran el endeudamiento de las

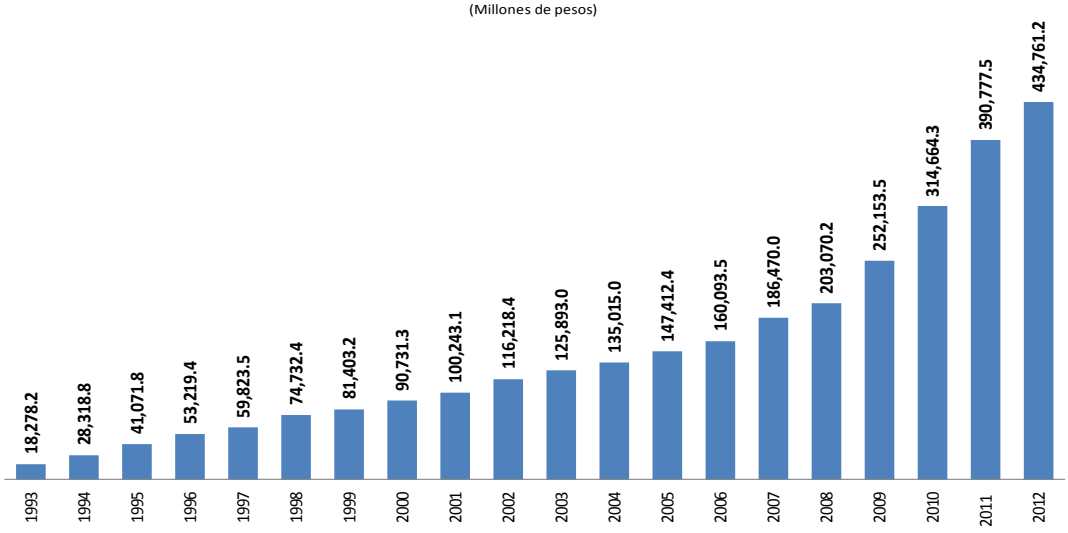
entidades federativas y los municipios representan actos soberanos que solamente competen a éstos, por lo que la deuda pública es considerada como deuda directa de las entidades federativas y no representa deuda contingente para el ejecutivo federal.

Hasta el año de 2007 el nivel de endeudamiento de las entidades federativas no representaba un riesgo de carácter estructural para la estabilidad financiera del país. Sin embargo, a partir de dicho año y en especial de 2009, se observó un importante crecimiento de las obligaciones, provocado por la crisis financiera mundial gestada en 2008, misma que dejó a los gobiernos locales con menores ingresos en 2009 y 2010. En este último año, la situación se complicó debido a los desastres climatológicos en estados del sur del país y en Nuevo León; por consecuencia, las obligaciones financieras de las entidades federativas y los municipios se fueron incrementando de manera importante.

Al cierre de 2012, el saldo de la deuda de las entidades federativas ascendió a 434 mil 761.2 millones de pesos, monto que representa más del doble del existente en 2008. Incluso, mientras el saldo de la deuda representaba el 50.7% de las participaciones federales en diciembre de 2008 para 2012 ha rebasado el 80%. Como proporción del PIB pasaron del 1.7% en 2008, al 2.9% como proporción del producto.

Lo anterior corrobora la fragilidad de las finanzas estatales, aunque el grado de endeudamiento no es aún motivo de extrema preocupación, de acuerdo con el rango de participación promedio en que debe moverse la deuda con relación al PIB, determinado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Banobras y la calificadora Standard and Poor´s., el cual se sitúa entre el 1.1% y el 3.0%.

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1993-2012
(Millones de pesos)



Fuente. Elaborado por la UEC, con información de la SHCP.

OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, 1995-2012
(Millones de pesos)

Entidad	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Var % 2011/2012
T O T A L	**41,071.8**	**90,731.3**	**147,412.4**	**160,093.5**	**186,470.0**	**203,070.2**	**252,153.5**	**314,664.3**	**390,777.5**	**434,761.2**	**11.3**
Aguascalientes 1_/	307.5	140.8	1,110.0	958.4	2,347.4	2,440.2	2,816.1	2,603.1	3,076.7	3,155.9	2.6
Baja California	960.3	1,775.4	3,928.4	4,556.0	5,809.9	6,438.2	8,895.2	9,490.8	11,450.7	12,762.2	11.5
Baja California Sur	296.8	592.1	637.5	647.9	662.3	731.0	2,015.4	2,030.8	1,800.0	1,687.7	-6.2
Campeche	460.9	111.3	55.7	0.0	56.4	35.0	0.0	328.6	1,010.9	1,115.1	10.3
Coahuila	926.0	802.9	323.2	420.0	486.9	1,831.9	1,561.6	8,267.1	36,509.6	36,421.7	-0.2
Colima	263.4	181.6	593.1	889.7	901.6	1,068.0	1,270.0	1,303.9	2,223.0	2,138.7	-3.8
Chiapas 2_/	992.0	998.6	1,416.0	881.7	6,005.4	7,069.9	9,215.0	8,236.2	14,225.9	16,412.9	15.4
Chihuahua 3_/	2,722.0	2,766.4	5,534.4	6,896.7	6,623.3	6,300.6	13,183.0	12,547.0	17,318.6	23,284.8	34.4
Distrito Federal 4_/	2,465.4	28,718.1	43,527.4	44,085.9	44,079.5	45,579.6	47,529.5	52,578.5	56,232.2	58,773.8	4.5
Durango	462.3	998.1	2,710.0	2,680.9	2,692.1	3,153.3	3,643.7	3,697.7	4,425.5	4,263.6	-3.7
Guanajuato	411.7	626.9	1,889.8	1,972.4	3,174.9	3,801.1	6,410.0	7,632.2	8,499.3	8,074.1	-5.0
Guerrero	858.2	1,599.1	1,999.4	2,309.5	2,236.3	1,773.0	3,140.8	3,794.9	3,528.9	3,039.6	-13.9
Hidalgo	14.2	163.1	2,461.8	2,451.8	2,481.4	2,466.4	3,909.2	4,022.9	3,745.1	3,642.9	-2.7
Jalisco	3,371.9	5,161.5	8,160.9	8,830.8	8,480.4	12,309.9	20,163.4	22,122.9	24,309.0	26,015.3	7.0
México 5_/	8,643.9	23,341.5	31,790.4	31,975.7	32,316.3	32,838.6	33,017.5	38,249.7	38,195.9	39,929.3	4.5
Michoacán 6_/	256.2	213.7	2,787.8	2,811.4	6,581.1	6,757.8	7,770.9	10,069.5	15,140.6	15,528.1	2.6
Morelos	232.7	508.3	935.7	737.8	653.3	486.1	346.2	1,269.6	2,856.9	2,871.1	0.5
Nayarit	187.6	92.2	363.4	547.9	648.0	1,539.7	2,215.7	3,150.9	5,534.5	6,320.1	14.2
Nuevo León 7_/	6,427.4	8,795.9	11,721.7	16,711.1	17,346.2	17,959.9	27,070.7	33,971.5	38,590.5	46,952.9	21.7
Oaxaca 8_/	147.0	247.1	491.7	1,506.2	4,245.3	4,544.6	4,483.8	4,615.4	5,360.3	5,660.4	5.6
Puebla	321.4	855.4	3,012.6	3,360.3	6,250.0	6,327.4	6,501.8	9,104.7	9,318.2	9,115.0	-2.2
Querétaro	1,090.0	1,399.6	1,717.3	1,717.9	1,891.2	1,975.2	2,355.8	2,219.8	2,082.8	1,811.1	-13.0
Quintana Roo	643.4	748.8	1,927.8	1,880.0	2,427.8	2,756.4	3,743.2	10,037.2	13,025.7	15,006.5	15.2
San Luis Potosí	426.3	842.1	2,146.0	2,712.8	2,771.5	2,865.4	4,580.1	4,823.5	4,639.8	4,688.2	1.0
Sinaloa	1,337.6	2,449.0	4,182.0	4,226.1	4,579.2	4,514.7	4,476.5	4,879.3	5,271.4	7,416.8	40.7
Sonora	4,869.4	4,936.3	5,744.7	6,248.8	6,922.5	11,390.7	11,258.2	17,287.4	14,023.9	15,105.8	7.7
Tabasco	343.3	602.2	690.4	639.4	4,561.7	2,068.0	1,962.7	2,233.2	2,900.1	4,823.8	66.3
Tamaulipas 9_/	531.9	817.0	1,008.5	782.9	1,344.0	1,507.4	6,637.4	10,069.8	11,277.3	10,924.1	-3.1
Tlaxcala	52.7	0.0	180.0	180.0	210.0	0.0	0.0	0.0	52.8	43.1	-18.4
Veracruz 10_/	379.4	17.8	3,464.2	5,514.3	7,074.4	9,169.7	9,331.2	21,499.9	27,938.1	40,028.9	43.3
Yucatán	288.1	189.1	607.1	743.1	476.0	730.9	2,076.1	1,844.3	2,504.8	2,426.0	-3.1
Zacatecas	380.9	39.4	293.5	216.1	133.7	639.6	572.8	682.0	3,708.5	5,321.8	43.5

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

1_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Aguascalientes incluye un crédito cuya fuente primaria de pago, del principal al vencimiento del crédito, la forman recursos provenientes de la redención de bonos cupón cero –adquiridos con ingresos propios de la entidad–. Los intereses serán pagados por el Gobierno del Estado con recursos provenientes

2_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chiapas incluye dos emisiones bursátiles con ingresos derivados de la recaudación del Impuesto sobre Nóminas.

3_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chihuahua incluye cuatro emisiones en bonos carreteros, garantizados tres de ellos con fuente de pago propia, y el sexto cuenta con fuente de pago el Impuesto sobre Nómina y como garantía de pago un porcentaje de las participaciones federales. Además, incluye tres créditos cuya fuente primaria de pago, del principal al vencimiento del crédito, la forman recursos provenientes de la redención de bonos cupón cero –adquiridos con ingresos propios de la entidad–. Los intereses serán pagados por el

4_/ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Distrito Federal incluye diez emisiones bursátiles garantizadas con participaciones.

México (IFREM).

6_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Michoacán incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas.

7_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Nuevo León incluye tres emisiones bursátiles del Gobierno del Estado garantizada con ingresos propios, una emisión bursátil del Instituto de Control Vehicular y una emisión bursátil de la Red Estatal de Autopistas con fuente de pago propia.

8_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Oaxaca incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas, y de los ingresos por derechos vehiculares y otra emisión garantizada con Participaciones Federales.

9_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Tamaulipas incluye un fideicomiso garantizado con el Impuesto sobre Nóminas.

10_/ El saldo total de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Veracruz incluye siete emisiones bursátiles garantizadas con participaciones.

Fuente: SHCP.

Por otro lado, se aprecia una disminución del costo promedio de las obligaciones financieras (en pesos), al pasar las tasas de interés, en promedio, de 9.6% a 6.3% en el mismo lapso, lo que

repercute favorablemente en el perfil de la deuda que mitigó en parte el mayor nivel de endeudamiento.

Las cinco entidades federativas con mayor deuda pública fueron: Distrito Federal, Nuevo León, Estado de México, Coahuila y Veracruz, aunque realmente es el Estado de Coahuila el que sobresale entre todos los estados, ya que en solamente dos años, 2009-2011, elevó su deuda de 1,562 millones hasta 36 mil 509 millones, esto es, un aumento de más de 23 veces.

Por el contrario, las cinco entidades federativas menos endeudadas del país, fueron: Tlaxcala, que por Ley debe concluir cada ejercicio fiscal sin pasivos; Campeche que de 2010 a 2011 triplicó su deuda; Baja California Sur que revirtió su tendencia y redujo su deuda, Querétaro con igual tendencia a la baja y Colima que duplica su deuda en menos de 4 años.

Considerando que los estados son libres y soberanos y los municipios autónomos de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se vio parcialmente impedida para dictar reglas dirigidas en forma directa a los mismos.

Por ello trianguló la regulación por medio de la emisión de reglas de capitalización para la banca, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación en el año 1999. El objetivo de dicha reglamentación consistió en ponderar gradualmente los riesgos de créditos subnacionales sin afectar sobremanera la canalización del crédito a estados y municipios, que en ese entonces era incipiente.

Ese primer ejercicio estableció la ponderación de los riesgos conforme al nivel de calificación obtenida por el estado de al menos dos calificadoras de crédito autorizadas para operar en el mercado nacional. El requerimiento de contar con dos calificadoras se impuso para evitar la búsqueda de una sola calificación alta por parte de las entidades federativas.

Ahora bien, el saldo de la deuda en sí mismo, no es un indicador único para determinar el riesgo que representa la deuda para un estado de la República, sino que el análisis debe considerar otras variables que permitan disponer de una visión más objetiva y de conjunto. Así por ejemplo, el hecho de que el D.F. y el Estado de México registren los mayores saldos de deuda, se relativiza si se considera que ambas entidades han mostrado una tendencia moderada de crecimiento de sus obligaciones financieras y que en relación con variables como las participaciones federales o su PIB, éstas se ubican en niveles intermedios y, por tanto, manejables.

Evidentemente, no debe soslayarse el papel de supervisor que juega la SHCP en el endeudamiento de las entidades federativas, pues es esta dependencia la que tiene funciones de registro de las contrataciones de deuda y, en consecuencia, debe estar alertando de las posibles presiones que van adquiriendo los gobiernos de las entidades federativas.

3. RESULTADOS RELEVANTES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2011

3.1 Datos básicos del IR 2011

3.1.1 Auditorías practicadas

Durante la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) practicó 1 mil 111 auditorías, sobre una muestra equivalente al 31.7% de los ingresos del sector público y el 19.9% del gasto neto total. Del total de auditorías, 610 fueron financieras y de cumplimiento (54.9%), 295 de desempeño (26.6%),[105] 141 de inversiones físicas (12.7%), 54 especiales (4.9%), y 11 forenses (1.0%).[106]

AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA ASF EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2009-2011

Grupo/Tipo	Auditorías 2009		Var % 2009/2008	Auditorías 2010		Var % 2010/2009	Auditorías 2011		Var % 2011/2010
	Realizadas	(%)		Realizadas	(%)		Realizadas	(%)	
Total	**945**	**100.0**	**-4.3**	**1,031**	**100.0**	**9.1**	**1,111**	**100.0**	**7.8**
Desempeño [1/]	191	20.2	-16.2	205	19.9	7.3	295	26.6	43.9
Regularidad:	**708**	**74.9**	**2.2**	**780**	**75.7**	**10.2**	**762**	**68.6**	**-2.3**
Financieras y de Cumplimiento	567	60.0	0.5	626	60.7	10.4	610	54.9	-2.6
Inversiones Físicas	134	14.2	5.5	143	13.9	6.7	141	12.7	-1.4
Forenses	7	0.7		11	1.1	57.1	11	1.0	0.0
Especiales	**40**	**4.2**	**-35.5**	**44**	**4.3**	**10.0**	**54**	**4.9**	**22.7**
Situación Excepcional	6	0.6	200.0	2	0.2	-66.7		0.0	-100.0

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

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

De las 1,111 auditorías practicadas, 471 correspondieron a entidades de la Administración Pública Federal (42.4%) y 640 a estados y municipios (57.6%).[107] De estas últimas, 62.0% corrió a cargo de la ASF y 38.0% fue realizado por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL).

La cobertura de la fiscalización abarcó 151 entes públicos, equivalentes a un 44.7% de un universo de 338 entes sujetos de fiscalización, los cuales incluyeron dos entidades del Poder Legislativo; dos entidades del Poder Judicial; 111 entidades del Poder Ejecutivo; cuatro órganos

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

[106] Las auditorías forenses consisten en la revisión de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la detección o investigación por la presunción de un ilícito, con el propósito de documentar las conclusiones con pruebas válidas y suficientes.

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

autónomos y los 31 estados y el gobierno del Distrito Federal. Adicionalmente se revisaron operaciones en 10 instituciones públicas de educación superior.

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

ENTIDADES FISCALIZADAS EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2011

Sujetos de Auditoría	Universo	Revisado	% de Cobertura
Total de Entidades Fiscalizadas		**161**	
Instituciones Públicas de Educación Superior		10	
Total de Entes Sujetos de Fiscalización	**338**	**151**	**44.7**
Estados y Distrito Federal [1/]	32	32	**100.0**
Subtotal [2/]	**306**	**119**	**38.9**
Poder Legislativo	2	2	**100.0**
Poder Judicial	3	2	**66.7**
Poder Ejecutivo:	295	111	**37.6**
Dependencias	21	19	**90.5**
Entidades Coordinadas Sectorialmente	178	55	**30.9**
Entidades No Coordinadas Sectorialmente	11	5	**45.5**
Órganos Desconcentrados	85	32	**37.6**
Órganos Autónomos	6	4	**66.7**

1/ Además de los 32 gobiernos de las entidades federativas, la fiscalización superior incluyó 197 municipios y 7 demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
2/ Adicionalmente a esas 119 entidades se revisaron al menos otras 16, con motivo de la práctica de auditorías con enfoque horizontal.
Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos del IRFSCP 2011, ASF.

Por grupo funcional, la ASF practicó 84 auditorías al sector Hacienda y Crédito Público[108] (19 de desempeño, 34 financieras y de cumplimiento, 2 de inversiones físicas, 1 forense, y 28 especiales) abarcando 18 entidades fiscalizadas (incluyendo a Banxico, que por su naturaleza se agrupa en Órganos Autónomos). La entidad más auditada del sector fue la SHCP con 33 revisiones, seguida del Banobras (7), Banco de México (7), SAT (6), CNBV, y NAFIN, con 5 revisiones cada una, Financiera Rural y SAE con 4, Bansefi, Bancomext e IPAB con 2 cada una.

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

La ASF practicó 99 auditorías a 41 entes públicos vinculados con funciones de Desarrollo Social, que representaron el 8.9% del total de auditorías practicadas por la ASF. En este grupo funcional

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

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

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

En lo concerniente a la fiscalización al Gasto Federalizado, la ASF y las EFSL practicaron 640 auditorías.[109] Del total, 491 se orientaron a fiscalizar los fondos del Ramo 33, dos del Ramo 06, 63 del Ramo 12, otras 19 del Ramo 23, y 34 del Ramo 36. También se contabilizan 20 al FIDEM, 10 de Convenios y una de Otras Auditorías a entidades federativas y municipios. Por tipo de auditoría, se practicaron 434 financieras y de cumplimiento, 193 financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño, y 13 de inversiones físicas.

3.1.2 Observaciones-Acciones Promovidas

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

[109] La ASF no recibió 8 informes de auditorías solicitadas a las EFSL (3 de Guanajuato y 5 de Puebla).

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

1/ Incluye Recomendaciones al Desempeño.
PIC. Promoción de Intervención de la Instancia de Control.
SA. Solicitud de Aclaración.
PEFCF. Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal.
PRAS. Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.
DH. Denuncia de Hechos.
PO. Pliego de Observaciones.
Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos del IRFSCP 2009-2011, ASF.

En su clasificación por grupo funcional, los entes vinculados con funciones de Gobierno recibieron 453 observaciones y 752 acciones promovidas. En particular, al sector Hacienda y Crédito Público se le determinaron 196 observaciones, que dieron lugar a 327 acciones promovidas; a los entes vinculados con funciones de Desarrollo Social se les emitieron 815 observaciones, que dieron lugar a 1 mil 396 acciones promovidas; a los entes vinculados con funciones de Desarrollo Económico se les emitieron 1 mil 297 observaciones, con 2 mil 016 acciones promovidas; y en la fiscalización al Gasto Federalizado, se emitieron 5 mil 400 observaciones, que dieron lugar a 5 mil 701 acciones promovidas.

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

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

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

Asimismo, destaca el número de Denuncias de Hechos (DH) promovidas por la ASF, mismas que pasaron de 34 en la revisión de la Cuenta Pública 2009 y de 98 en la fiscalización del ejercicio

2010 a 134 en la revisión 2011. Destaca también que dos entidades de la APF concentraron 65.7% del total de las denuncias de hechos emitidas en la revisión de la Cuenta Pública 2011: SAGARPA (60 DH) y SRA (28 DH). Por su parte, de las 13 denuncias de hechos emitidas a las entidades federativas, nueve corresponden a Yucatán.

3.1.3 Recurrencia de Irregularidades

La recurrencia de irregularidades pone de manifiesto la importancia de revisar el marco legal aplicable, a efecto de que la entidad de fiscalización superior de la Federación disponga de todas las facultades necesarias para que, a través de su acción, se inhiban dichas prácticas o, en su caso, se garanticen las sanciones que correspondan.

Los rubros o conceptos donde se detectó la mayor recurrencia de observaciones en la fiscalización de la Cuenta Pública 2011, fueron los siguientes: en desempeño (20.9% de las irregularidades), en los recursos transferidos a estados y municipios (16.7%), y en obra pública (16.4%).

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

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

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

Por su parte, en el Grupo Funcional de Desarrollo Económico los rubros con mayor recurrencia de irregularidades fueron: recursos transferidos a programas, fideicomisos, mandatos y contratos análogos en Agricultura, Economía, Reforma Agraria, y Ciencia y Tecnología; obra pública en Comunicaciones y Transportes, Energía y Turismo; y desempeño en Trabajo y Previsión Social y Medio Ambiente.

Las irregularidades más frecuentes fueron las siguientes:

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

RUBROS	IRREGULARIDADES MÁS FRECUENTES
Desempeño	• Carencia de indicadores en la elaboración de reportes • Incumplimiento de objetivos y metas • Deficiencias de regulación y supervisión • Inadecuado control de las actividades institucionales
Recursos Federales Transferidos a Entidades Federativas y Municipios	• Incumplimiento de objetivos y metas • Deficiencias en la información que rinde la entidad fiscalizada • Recursos aplicados en rubros no autorizados por la ley • Falta de difusión de las acciones u obras y de sus resultados
Obra Pública	• Pagos improcedentes o en exceso • Adjudicaciones y adquisiciones que no se ajustan a la normativa • Incumplimiento de las disposiciones legales y normativas • Falta de documentación comprobatoria
Recursos transferidos a Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos	• Falta de documentación comprobatoria de las erogaciones • Recursos utilizados para fines distintos a los autorizados • Inadecuado control de las operaciones • Incumplimiento de las disposiciones legales o normativas
Adquisiciones Arrendamientos y Servicios	•Incumplimiento de las disposiciones legales o normativas • Pagos improcedentes o en exceso • Inadecuada formalización de contratos, convenios o pedidos • Inadecuada aplicación de penas y sanciones por incumplimiento
Servicios Personales	• Pagos improcedentes o en exceso • Incumplimiento de las disposiciones legales o normativas • Omisión de retenciones y entero de impuestos o cuotas • Inadecuada integración y control de expedientes
Sistemas de Información y Registro	• Registro erróneo o extemporáneo de las operaciones • Incumplimiento de la normativa en sistemas de información • Falta de sistemas automatizados o deficiencias en su operación • Diferencias entre registros administrativos y presupuestales

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

3.1.4 Estado de trámite de las acciones promovidas (al 31 de diciembre de 2012)

De acuerdo con la ASF, al 31 de diciembre de 2012, de las 47 mil 248 acciones promovidas por la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010, el 96.7% registraron proceso de seguimiento concluido (45 mil 684 acciones atendidas), y 3.3% se encontraba en proceso de atención (1 mil 564 acciones).[110]

[110] En el Tomo Ejecutivo del Informe de la ASF (pág. 202) se refiere que el total de acciones emitidas en las revisiones 2006-2010 asciende a 47 mil 471 acciones emitidas y 45 mil 907 acciones concluidas, aunque en la tabla que exhibe refiere los datos que se presentan en este documento.

RESUMEN GENERAL DE ACCIONES EMITIDAS EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2006-2011 (Datos al 31 de diciembre de 2012)					
CUENTA PÚBLICA	EMITIDAS 1/	CONCLUIDAS	%	EN PROCESO	%
TOTAL	**57,113**	**45,684**	**80.0**	**11,429**	**20.0**
2011	**9,865**	**0**	**0.0**	**9,865**	**100.0**
Subtotal	**47,248**	**45,684**	**96.7**	**1,564**	**3.3**
2010	10,775	9,770	90.7	1,005	9.3
2009	8,772	8,333	95.0	439	5.0
2008	8,818	8,698	98.6	120	1.4
2007	10,888	10,888	100.0		0.0
2006	7,995	7,995	100.0		0.0

1/ Incluye acciones supervenientes, movimientos de operación y acciones solventadas previamente a su emisión.
Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos del IRFSCP 2011, ASF.

Por lo que toca a las 9 mil 865 acciones que se emitieron como resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011, éstas iniciarán el plazo de 30 días que establece la Ley para aportar nueva documentación que permita, en su caso, que sean solventadas.

3.1.5 Dictámenes emitidos por la ASF

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

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

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

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

3.1.6 Recuperaciones Operadas al 31 de diciembre de 2012

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

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

RESUMEN DE RECUPERACIONES OBTENIDAS
(Datos al 31 de diciembre de 2012)

Cuenta Pública	Millones de Pesos
Total	**67,477.7**
2011 1/	7,788.6
Subtotal	**59,689.1**
2010	7,959.8
2009	10,961.2
2008	8,848.1
2001-2007	31,920.0

1/ Recuperaciones operadas en el transcurso de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011.
Fuente: Elaborado por la UEC con base en datos del IRFSCP 2011.

3.2 Atención a Solicitudes y Puntos de Acuerdo de la Comisión de Vigilancia

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

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

SOLICITUDES Y PUNTOS DE ACUERDO DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA CONSIDERADOS EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2010-2011

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

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

3.3 Observancia de Ordenamientos Legales

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

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

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

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

3.4 Observancia de Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2011, la ASF reporta 348 inobservancias de los entes auditados respecto de los 11 Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental (PBCG),[111] de la siguiente manera:

- 112 inobservancias (32.2% del total) del principio de Revelación Suficiente;
- 81 (23.3%) con el principio de Registro e Integración Presupuestaria;
- 58 (16.7%) con el principio de Importancia Relativa;

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

- 42 (12.1%) con el principio de Devengo Contable;
- 22 (6.3%) con el principio de Valuación;
- 10 (2.8) con el principio de Consistencia;
- 9 (2.6%) con el principio de Sustancia Económica;
- 8 (2.3%) con el principio de Dualidad Económica; y
- 6 (1.7%) con el principio de Consolidación de la Información Financiera.

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

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

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

3.5 Debilidades, Riesgos y Oportunidades de Mejora en la APF

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

— *Sostenibilidad Fiscal y de la Deuda Pública*

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

— *Eficacia del Gasto Público*

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

— *Función Reguladora del Estado*

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

— *Combate a la Corrupción*

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

El combate a la impunidad constituye el contrapunto para la adopción de una ética pública que conduzca a que todos los miembros de la sociedad sean corresponsables de conformar un Estado en donde la responsabilidad ciudadana y el respeto a la ley se constituyan en factores fundamentales de la prevención de la corrupción y de la procuración de justicia.

— *Seguridad Pública*

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

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

— *Educación, Ciencia y Tecnología*

Los resultados de la fiscalización revelan que persisten los rezagos educativos en los distintos niveles, tanto cuantitativa como cualitativamente, lo que obstaculiza la inserción del país en un mercado internacional altamente competitivo. La ASF considera que es necesario romper las inercias con las que ha operado el Sistema Educativo Nacional para garantizar que las futuras

generaciones puedan acceder al mercado laboral en condiciones competitivas. No se ha logrado vincular la investigación científica y tecnológica con los problemas que frenan el desarrollo económico y social, a pesar de existir recursos disponibles para este propósito.

— *Salud y Seguridad Social*

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

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

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

— *Combate a la Pobreza*

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

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

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

— *Energía*

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

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

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

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

— *Turismo*

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

— *Medio Ambiente*

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

— *Agua*

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

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

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

— *Federalismo*

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

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

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

— *Transparencia, Rendición de Cuentas y Fiscalización*

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

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

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

3.6 Conclusiones de la ASF sobre la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011

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

3.6.1 Función Hacendaria

- *Balance presupuestario*

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

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

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

- *Ingresos petroleros*

La participación de los ingresos petroleros en relación con los ingresos totales, al contrario de la tendencia de disminución que se venía observando en los últimos años, para 2011 fue de 33.7%,

superior en 0.8 puntos porcentuales a la obtenida en 2010, originada por el alza en los precios del petróleo.

- *Ingresos excedentes*

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

- *Devoluciones*

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

- *Gastos fiscales*

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

- *Subsidios*

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

- *Estímulos fiscales*

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

- *Deuda pública*

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

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

De 2006 a 2011, la deuda pública registrada de las entidades federativas y municipios se incrementó de 48.7% a 79.1% como proporción de sus participaciones, por lo que es necesario que los gobiernos federal y estatales analicen posibles soluciones estructurales que mejoren su capacidad recaudatoria y coadyuven a un prudente uso del endeudamiento.

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

- *Financiamiento a la vivienda*

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

- *Pensiones*

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

- *Contabilidad Gubernamental*

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

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

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

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

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

3.6.2 Otras Funciones de Gobierno

- *Poder Legislativo*

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

- *Seguridad Pública*

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

La operación de los servicios de carrera policial y ministerial a cargo de la Federación y de las entidades federativas tuvo como efecto que en los procesos de reclutamiento y selección se

garantizara el ingreso de los aspirantes que demostraron mejores niveles de competencia y se promoviera su permanencia; pero en general, no se avanzó en la consolidación de corporaciones de seguridad pública confiables, ya que aun cuando mediante el control de confianza se identificaron elementos no aptos para desempeñar la responsabilidad asignada, no se lograron instaurar los procedimientos de separación correspondientes.

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

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

- *Gobernación*

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

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

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

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

- *Función Pública*

Por lo que se refiere a la conmemoración del bicentenario de la independencia de México, en particular la construcción del Monumento Bicentenario Estela de Luz, la ASF practicaron seis

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

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

3.6.3 Funciones de Desarrollo Social

- *Educación*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- *Salud*

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

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

Al 31 de diciembre de 2011, el 38.6% de los recursos del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud no había sido aplicado por las entidades federativas, no obstante que fueron

autorizados para cubrir proyectos de infraestructura y enfermedades catastróficas, y el 61.4% restante continúa disponible en cuentas bancarias.

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

- *Desarrollo Social*

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

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

- *Seguridad Social*

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

- *Atención a pueblos indígenas*

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

3.6.4 Funciones de Desarrollo Económico

- *Energía*

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

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

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

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

- *Comunicaciones y Transportes*

SEPOMEX y TELECOMM registraron un bajo desempeño, debido a que no cumplieron los objetivos de ampliar la cobertura, ni mejoraron la calidad y la competitividad en la prestación de los servicios, por lo que sería conveniente que se realice una reconversión operativa de esas entidades para fortalecer los servicios complementarios como son la mensajería y paquetería, así como la transferencia electrónica de fondos.

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

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

- *Medio Ambiente*

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

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

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

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

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

- *Actividades Agropecuarias*

La normativa que regula los subsidios destinados a las actividades agropecuarias no es clara, ni garantiza una adecuada comprobación de los recursos; adicionalmente, la escasa supervisión y seguimiento de los apoyos ha provocado que se utilicen para fines distintos de los autorizados, por lo que es necesario revisar estructuralmente los programas de apoyo a efecto de que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de garantizar la reactivación de la producción, elevar la productividad, fortalecer a las organizaciones y mejorar su ingreso.

- *Turismo*

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

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

3.6.5 Gasto Federalizado

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

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

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

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

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

- Elevada incidencia y recurrencia de las observaciones de auditoría, en las que destaca la aplicación de recursos en acciones que no corresponden a los objetivos de los fondos y programas, en buena medida por la imprecisión del marco jurídico y normativo; la carencia o inconsistencias en la documentación comprobatoria del gasto; pagos improcedentes de diverso tipo; traspasos temporales o definitivos a otras cuentas; recursos cuyo destino se desconoce; irregularidades, en el ámbito local, en la ministración de los recursos a los entes ejecutores, entre otros.

- La opacidad en la gestión del gasto federalizado es significativa y se manifiesta sobre todo en la entrega irregular de los informes trimestrales sobre el ejercicio de los recursos, así como en la falta de evaluación de los impactos sociales de las obras y acciones con base en indicadores estratégicos y de gestión.

- Los recursos se distribuyen entre las entidades federativas y municipios de manera inercial, sin considerar los resultados obtenidos.

- Existen subejercicios recurrentes, particularmente en el caso del Seguro Popular, FASP, FAM, FISM y SUBSEMUN. El PEF dispone la anualidad en el ejercicio de los recursos, pero la SHCP no ha definido la normativa específica para concretar su aplicación; en el caso de los subsidios, éstos no están calendarizados como los fondos de aportaciones federales para entidades federativas y municipios, omisión que incide en el desfase de su ministración.

- Por la imprecisión de la normativa, a nivel local se hacen interpretaciones equívocas al determinar las acciones y obras que pueden ser financias por los fondos.

- Los sistemas de control interno para la gestión de los fondos y programas registran debilidades significativas, sobre todo en los municipios; ésta es una causa importante de las insuficiencias en los resultados y gestión del gasto federalizado. Asimismo, existe un avance reducido en la implementación de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, principalmente en los municipios. Lo mismo sucede con el Presupuesto basado en Resultados, cuya implantación es incipiente.

- La participación social en la gestión de los fondos y programas no tiene el alcance suficiente, a pesar de estar prevista en el marco normativo. La complejidad normativa y operativa de todos los instrumentos mediante los cuales se transfieren recursos federales a las entidades federativas y municipios, así como la multiplicidad de vertientes de cada uno de ellos, aunadas a la exigencia que impone el principio de anualidad en la ejecución de las obras y acciones, hacen necesario fortalecer la capacidad institucional, principalmente la municipal, en dos aspectos:

  a) Profesionalizar las administraciones municipales; lo que exige una normativa clara y sencilla, procedimientos rutinizados, adecuada infraestructura tecnológica y aparatos administrativos especializados en los diferentes servicios municipales, que ayuden a enfrentar con éxito el desafío que implica el ejercicio de recursos del gasto federalizado con eficacia y probidad.
  b) Capacitar y actualizar al personal operativo que, por razones políticas, tiene una alta rotación, por lo cual, quienes quedan a cargo de la ejecución no necesariamente tienen la experiencia y las competencias para ello.

- El fortalecimiento institucional y la capacitación son factores clave para aumentar la calidad del gasto público federalizado.

3.7 Sugerencias de la ASF a la H. Cámara de Diputados

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

— *Función Hacendaria*

- Analizar la procedencia de incorporar en la ley, como una más de las modalidades previstas para la obra pública, los pagos en especie relativos a la realización de obras comprometidas en esquemas de otorgamiento de concesión de carreteras celebrados con particulares.

- Evaluar la conveniencia de revisar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de que se incorpore en ellas una disposición que establezca que cuando cualquier dependencia o entidad, con cargo en su presupuesto, efectúe aportaciones a fideicomisos públicos no paraestatales u otras figuras jurídicas análogas, estas últimas adquieran el carácter de ejecutores de gasto. Con ello, las erogaciones serían consideradas como parte del gasto público federal anual, se registrarían contable y presupuestalmente y se consignarían en la Cuenta Pública, y no en uno de sus anexos como sucede actualmente.

- Revisar el artículo 16 de la Ley Aduanera para que, en su caso, sea en este ordenamiento donde se determine un porcentaje equitativo para la distribución de los importes que se recaudan por el concepto de derecho de trámite aduanero, que discrecionalmente la SHCP determinó en 8.0% para el derecho como contribución federal y del 92.0% para el pago de las contraprestaciones previstas en esa disposición, lo que ha implicado una recaudación desproporcionada en detrimento de la hacienda pública.

- Establecer la obligación de que cualquier erogación de recurso federal que deba efectuarse para la atención de compromisos internacionales deba ser considerada anualmente en el PEF.

- Analizar la pertinencia de que no se otorguen en el PEF recursos adicionales para el Fideicomiso e-México en tanto conserve fondos presupuestales que no estén comprometidos o devengados.

- Resolver la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Uniones de Crédito presentada el 13 de octubre de 2011, para actualizar el marco normativo y fortalecer el desarrollo y competitividad del sector.

- Modificar los artículos 19, segundo párrafo, y 20 de la Ley Orgánica de la SHF a fin de acotar las facultades de su órgano de gobierno, y reducir la autorización discrecional de líneas de crédito.

— *Otras Funciones de Gobierno*

- Evaluar modificaciones en el marco legal de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, con el propósito de armonizar sus diversas disposiciones, a fin de asegurar que las entidades federativas den cabal y oportuno cumplimiento a los objetivos y metas convenidos en los instrumentos de coordinación establecidos para normar su ejercicio.

- Analizar la conveniencia de modificar la Ley General de Población que ordena la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana o, en su caso, se exhorte al Ejecutivo Federal a cumplir con lo dispuesto en la ley.

- Evaluar la pertinencia de reformar la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, a efecto de precisar las obligaciones de las dependencias y entidades del gobierno federal, estatal y municipal, así como precisar las atribuciones que esta ley le confiere a la CNDH con el fin de que pueda requerir la información necesaria.

- Analizar la viabilidad de reformar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para especificar la instancia gubernamental responsable de verificar, dar seguimiento y evaluar que los refugios para la atención de las víctimas de violencia operen en los términos que dispone la Ley.

- Evaluar y, en su caso, promover las modificaciones o precisiones que estime pertinentes a la legislación que regula la participación conjunta en los procedimientos de contratación de bienes y servicios, toda vez que por la forma en que se ha venido aplicando pone en desventaja a los licitantes que participan de manera individual.

- Valorar la procedencia de reformar los artículos 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como el 4° de sus reglamentos, a efecto de que la adjudicación directa de contratos a instituciones públicas, entidades y dependencias, en todos los casos se relacione con su objeto y atribuciones.

— *Funciones de Desarrollo Económico*

- Evaluar la procedencia de regular, en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la actuación de los terceros especializados cuando proveen a las partes de elementos en la solución de controversias, a efecto de evitar que sus opiniones sean usadas como juicios inapelables, con los que las entidades evaden la responsabilidad sobre las

determinaciones que debieran asumir en la obra pública a su cargo y que esos peritajes conserven su naturaleza estrictamente técnica.

- Analizar la factibilidad de reformar la Ley de Petróleos Mexicanos y, en su caso, aquellos ordenamientos que se vinculen con la regulación específica sobre la contratación de deuda y la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control, evaluación, contabilización, determinación de responsabilidades y rendición de cuentas de los recursos públicos federales de que dispongan las empresas filiales de PEMEX que jurídicamente no tengan el carácter de entidades paraestatales.

- Considerar la conveniencia de establecer en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria mecanismos de control sobre el retiro de recursos del patrimonio de fideicomisos no considerados como entidades paraestatales, mandatos o figuras jurídicas análogas que son ejercidos por dependencias para efectuar pagos, sin registrar esa utilización de recursos como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación, ni como un aumento en el presupuesto de la dependencia ejecutora del gasto y, en consecuencia, sin reflejarse en la Cuenta Pública.

- Evaluar la pertinencia de exhortar al Ejecutivo Federal para que se dé cumplimiento a la obligación de estructurar y publicar los padrones de las organizaciones sociales y sus integrantes, y limitar el acceso a apoyos y subsidios a todos aquéllos que hayan incurrido en irregularidades en el manejo de los recursos que les fueron otorgados.

— *Funciones de Desarrollo Social*

- Analizar la pertinencia de reformar el artículo 1 de la LAASSP, debido a que las entidades y dependencias de la APF contratan adquisiciones y servicios con las IPES, con base en ese ordenamiento para eludir los procesos licitatorios. Por su parte, las IPES no cuentan con la organización, experiencia, elementos técnicos y humanos, ni la capacidad y, en la mayoría de los casos, se subcontrata a terceros para realizar los trabajos.

- Evaluar la conveniencia de que mediante modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal o al PEF, los recursos asignados a los programas de Rescate de Espacios Públicos y para el Desarrollo de Zonas Prioritarias se transfieran a las haciendas públicas de los municipios por medio del Ramo General 33.

— *Gasto Federalizado*

- Elaboración y emisión de una iniciativa de la Ley General de Gasto Federalizado, cuyo objetivo fundamental es elevar la calidad del gasto federalizado para beneficio de la población, incluyendo entre otros aspectos, disposiciones para regular las competencias

de los tres órdenes de gobierno y su coordinación, respecto de los procesos de planeación, programación, presupuestación, distribución de los recursos, ejercicio, control, seguimiento y evaluación del gasto; concentrar en un solo ordenamiento jurídico disposiciones que actualmente están dispersas en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación; fortalecer el federalismo y la operación descentralizada de los recursos de la nación; suprimir el exceso de trámites burocráticos; y promover mayor responsabilidad en el uso de los recursos públicos y su puntual aplicación para el cumplimiento de los objetivos de cada uno de los fondos, programas y convenios.

La ASF señala que con la Ley de Gasto federalizado se busca también aumentar la capacidad de ejecución en las entidades federativas y municipios; propiciar una mayor participación social en la definición y supervisión de las obras y acciones prioritarias; subsanar la problemática de orden jurídico que da lugar a buena parte de las irregularidades observadas por la ASF en la revisión de la Cuenta Pública de los últimos 10 ejercicios; propiciar el establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño y del Presupuesto basado en Resultados el gasto público federalizado; inducir un mejor cumplimiento de los objetivos nacionales de transparencia y rendición de cuentas, y fortalecer el Sistema Nacional de Fiscalización con la participación de la ASF, las EFSL y los órganos de auditoría preventiva, y haga así posible su homologación normativa y procedimental.

3.8 Resultados relevantes de auditorías

A continuación, se enuncian y comentan los resultados de auditorías relevantes sobre la base de los trabajos de análisis que llevó a cabo la CVASF en torno al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, concentrando los contenidos de las auditorías practicadas por la ASF en cinco grupos: sector hacendario, funciones de gobierno, funciones de desarrollo social, funciones de desarrollo económico, y auditorías a recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios.

3.8.1 Función Hacendaria

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

- *Crecimiento del déficit de Intermediación Financiera de la banca de desarrollo y fondos de fomento el cual incide en el endeudamiento gubernamental.* En el 2007, el déficit de

intermediación financiera de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento fue de 35 mil 987 millones de pesos, para 2011 fue de 57 mil 227 millones de pesos.

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

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

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

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

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

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

- *Caracterización insuficiente de la naturaleza del subsidio.* La ASF se concentra en el subsidio al consumidor y para tal efecto señaló que (a principios del año 2000) sólo el 30.0% del subsidio era dirigido a los 4 últimos deciles de la población de más bajos ingresos, lo que promovía el crecimiento del consumo de la energía eléctrica por arriba

de su nivel óptimo entre los grupos de ingresos más altos. Adicionalmente, el precio medio por la venta de energía eléctrica observaba un déficit de 30.0% en la CFE y de 49.0% en LFC, respecto de su costo real de suministro. Por otro lado, la ASF determinó que la naturaleza del subsidio otorgado a las tarifas eléctricas no es clara y no cumple con el principio de revelación suficiente, ni con los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.

- *La SHCP en su política de subsidios al consumo eléctrico no se ajustó al criterio de racionalidad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo2007-2012*. El subsidio al consumo eléctrico se distribuyó inequitativamente en virtud de que la población de mayores ingresos (deciles X, IX y VIII) recibió el 46.0% del subsidio otorgado; en tanto que la población de más bajos ingresos (deciles I, II, III) recibieron únicamente el 17.7%.

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

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

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

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

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

agencia de ventas, si el IEPS negativo ocurre lo contrario, y se dice que hay un subsidio al consumidor.

Racionalidad del subsidio. La ASF determinó que el subsidio beneficia a la población de mayores ingresos. Esto es así debido a que aunque la gasolina es ampliamente accesible para toda la población, en la práctica son las personas de mayores ingresos los que utilizan con mayor intensidad las gasolinas concentrando el consumo y, por lo tanto, el subsidio. Asimismo, el beneficio de este subsidio a los combustibles puede estar beneficiando a los norteamericanos y guatemaltecos que crucen la frontera. La ASF señaló que el 20% de los hogares con mayor ingreso corriente monetario recibe el 52.3% de este beneficio por tener mayor consumo en volumen de estos combustibles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Discrepancias en la información de saldos de la deuda subnacional reportados por el Consejo de Estabilidad Financiera respecto de los saldos reportados por la SHCP. La información de deuda subnacional presentada por el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF), al primer trimestre de 2011, mostraba una diferencia respecto de las cifras de la SHCP, equivalente a 48 mil 994.1 millones de pesos, lo que, en relación con la registrada al mes de marzo de 2011, constituyó un saldo adicional de 15.6%.

Implicaciones negativas de la opacidad, falta de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de la deuda subnacional. La ASF determinó que la falta de transparencia en el saldo de

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

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

- Pre-crisis (2000-2007), en el que la deuda subnacional se incrementó en 95 mil 738.7 representando una variación de 35.2% en términos reales, con un crecimiento promedio anual de 4.4%, y

- Crisis (2008-2011), en el que la deuda subnacional aumentó en 187 mil 707.3 millones de pesos, lo que representó el 62.6% del aumento de la deuda subnacional en 11 años. El crecimiento real de la deuda entre 2008 y 2011 fue de 68.6% a una tasa promedio anual real de 19.0%. Por lo tanto, puede afirmarse que la crisis financiera impulsó el crecimiento de la deuda subnacional.

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

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

Se registraron 7 estados con la mayor aceleración de su deuda por su incremento absoluto entre 2008-2011. Por su variación absoluta en el periodo 2011/2008, destacan siete entidades: Coahuila (34 mil 677.7 millones de pesos), Nuevo León (20 mil 630.6 millones de pesos), Veracruz (18 mil 768.4 millones de pesos), Jalisco (11 mil 999.1 millones de pesos), Chihuahua (11 mil 018.0 millones de pesos), Distrito Federal (10 mil 652.6 millones de pesos) y Quintana Roo (10 mil 269.3 millones de pesos), en las que se concentró el 62.9% (118 mil 015.7 millones de pesos) de la variación absoluta total.

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

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

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

- *Disminución de ingresos por la crisis.* En el 2009, debido a la crisis financiera, se redujeron las participaciones federales a estados y municipios fundamentalmente por la caída del precio del petróleo y la pérdida recaudatoria tributaria originada por la reducción del PIB.

- *La liquidez financiera, facilitó un mayor acceso de las entidades federativas y municipios.* En el mercado crediticio se registró una aceptación por parte de las instituciones acreedoras de garantías colaterales distintas de las participaciones federales, aunque éstas siguen siendo la principal fuente de pago (79.2% para 2011). En el mercado de valores se facilitó la contratación de pasivos por la emisión de instrumentos financieros de deuda.[112]

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

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

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

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

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

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

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

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

Es importante señalar que en el crédito que otorgan las instituciones bancarias a los estados y municipios no aplica lo dispuesto en la fracción I del mismo artículo 54, en el que se establece

que “las Instituciones financieras se ajustarán a otro límite, en el que la sumatoria de los financiamientos otorgados a los 3 mayores deudores, no exceda el 100.0% del capital básico de la Institución”.

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

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

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

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

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

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

- Crecimiento significativo en la exposición al riesgo de la banca múltiple a los gobiernos de estados y municipios al aumentar en 125.0% entre los años 2007-2011.

- Aumento en la participación de la cartera crediticia a estados y municipios dentro de la cartera crediticia total, al pasar del 4.0% en 2007 al 9.0% a 2011.

- Apalancamiento de estas entidades, medido como el cociente de su deuda total entre el monto de las participaciones federales, que alcanzó un nivel de 79.0% al cierre de 2011.

- La exposición al riesgo de estados y municipios no constituía la proporción más relevante del portafolio crediticio del sector bancario.

- La deuda estatal y municipal de México no es la mayor respecto de la de otros países, ya que como proporción de los ingresos totales que pueden ser otorgados en garantía, México alcanzaba un porcentaje de 60.0%, lo que resultaba inferior a la deuda de los gobiernos regionales de Canadá (118.0%) y de Brasil (140.0%), pero superior a naciones como Italia (20.0%), Rusia (30.0%), Argentina (38.0%) y Australia (40.0%).

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

Calidad de la gestión financiera de la SHCP

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

Incremento relevante de los artículos de la Ley Federal de Derechos (LFD) relacionados con derechos no petroleros, asignados a un fin específico, limitando en este ámbito la facultad de la Cámara de Diputados para asignar el gasto público. En 1981, de un total de 234 artículos, 21 ya contaban con un fin específico. En el año 2000, de los 374 artículos que conformaron esa ley, en 45, es decir el 12.0%, ya se determinaba su aplicación para un fin específico; en tanto, para 2011, dicha ley contaba con 426 artículos, de los cuales, en 156, el 36.6%, ya se ordenaba su aplicación a un fin específico, es decir, en un periodo de 11 años se triplicaron los artículos que refieren un destino específico de la recaudación de los mismos, limitándose con ello la facultad exclusiva que tiene la Cámara de Diputados de asignar el gasto e, implícitamente, otorgándole un mayor ámbito de decisión a la SHCP.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Eficiencia en la Aplicación de Recursos

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

Montos elevados destinados a la atención de los desastres naturales que ocurrieron en el país entre 2010 y 1011. En el ejercicio fiscal de 2011, los recursos destinados para la atención de desastres naturales ascendieron a 20 mil 283.4 millones de pesos. De este total, 3 mil 470.7 millones de pesos se canalizaron al estado de Chiapas.

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

establecido de entrega, con lo que afectó los avances de los programas de obras y acciones de las instancias ejecutoras.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Manejo de los Subejercicios y Gestión del Gasto

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

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

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

Recaudación tributaria

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Concentración de las devoluciones en IVA e ISR. Las devoluciones realizadas por el SAT en 2011 por concepto de IVA e ISR ascendieron a 254 mil 552.7 millones de pesos, que representaron el 89.4% de las devoluciones totales a cargo del SAT, y el 89.9% de las devoluciones tributarias. Del total de devoluciones, 228 mil 720.3 millones de pesos correspondieron al IVA y 25 mil 832.5 al ISR.

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

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

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

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

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

Mejora de la calidad del marco institucional

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

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

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

Administración de Riesgos

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

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

La ASF ve positivo que en México se haya logrado desarrollar tanto el mercado *Over the Counter (OTC)* como una bolsa de derivados, MexDer, como plataformas adecuadas para que los agentes económicos cubran sus riesgos de precios. El mercado OTC representa dos tercios de las operaciones de derivados que se realizan en México, y ve positivo que esté altamente integrado con el mercado de derivados OTC extranjeros, lo que le da mayor liquidez y transparencia de precios.

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

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

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

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

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

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

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

b) La limitación gradual a la exposición de las operaciones que un banco puede llevar a cabo con partes relacionadas. En 2008, se redujo el límite de 75.0% a 50.0% del capital básico y se modificó la regla de capitalización, en la cual se establece que el monto contratado con partes relacionadas que exceda del 25.0% del capital básico debe ser deducido de dicho rubro.[113]

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

c) *El desarrollo de herramientas macro prudenciales para anticipar riesgos y para que las autoridades financieras actúen de manera coordinada para mitigarlos.* Como resultado, se creó en México el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) en 2010. Este Consejo está integrado por la SHCP y los reguladores y supervisores mexicanos del sistema financiero. Aquí cabe traer a colación la experiencia de Inglaterra, que mucho antes de la crisis de 2007, creó el Consejo Tripartita de Estabilidad del sistema financiero, integrado por el Tesoro, el Banco Central de Inglaterra, y la Autoridad de Servicios Financieros *(Financial Services Authority)*; la errática conducción del Consejo Tripartita propició la corrida bancaria del Northern Rock.

Razonable cumplimiento de los reguladores y supervisores con imposiciones de multas económicamente poco significativas. Con excepción de la CNBV, los reguladores cumplieron en más del 100% el programa de visitas a los entes regulados. Derivado de estas visitas, y para el ejercicio fiscal 2011, la CNBV impuso 30 sanciones por concepto de administración de riesgos por un monto de 1.5 millones de pesos. Para el periodo 2007-2011 impuso 150 sanciones. En el sector de seguros y fianzas, la CNSF aplicó 625 sanciones al sector asegurador, 481 multas con un importe de 90.9 millones de pesos y 144 amonestaciones.

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

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

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

Razonables indicadores de solidez y estabilidad financiera de los intermediarios. Conforme a los valores reportados en 2011, el sector bancario ha mostrado solidez, solvencia y estabilidad, al registrar índices superiores al estándar nacional e internacional, la banca comercial reportó un índice de capitalización de 15.6%, superior en 5.6 puntos porcentuales al estándar nacional de 10.0% y superior en 7.6 puntos porcentuales al estándar internacional de 8.0% y el Índice de Capitalización de la banca de desarrollo fue de 15.3% superior en 5.3 puntos porcentuales al estándar nacional y 7.3 puntos porcentuales que el internacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

Rezago con respecto al avance del Plan de Liquidación de LyFC. La ASF determinó que a diciembre de 2011, de 56 acciones programadas para 2011 del proceso de liquidación, se atendieron en tiempo 31, lo que representó 55.4% de cumplimiento, y que de las 25 acciones

restantes (44.6%) están pendientes o en proceso, 8 tuvieron un porcentaje de avance de entre 47.0 y 94.0%, y las otras 17 no presentaron avance, por lo que el SAE no cumplió con el total de las acciones previstas en el Plan Estratégico correspondiente a la liquidación de LyFC durante el ejercicio fiscal de 2011.

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

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

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

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

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

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

Elevados riesgos para la SHF de la recuperación crediticia de la cartera cedida a la institución. La ASF señaló que “la recuperación de los créditos directos, así como el financiamiento

mediante la adquisición de emisiones de deuda corporativa, que la SHF otorga a SOFOLES y SOFOMES, presenta riesgo en virtud de la situación financiera de estas instituciones".

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

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

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

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

Distintas irregularidades detectadas en el otorgamiento de dos líneas de crédito al intermediario clasificado por la ASF como IFNB 612. No obstante que la SHF basada en la problemática financiera observada por el Auditor Externo, por el Comité de Crédito y Garantías y por el Consejo Directivo, que presentaba el IFNB 612, disminuyó sustantivamente, a partir de abril y mayo de 2011, el otorgamiento de créditos hipotecarios tanto para la adquisición de vivienda como para la construcción, y de que el deterioro del intermediario avanzaba hasta culminar el 14 de diciembre de 2011, con la solicitud de parte de la SHF de realizar un proceso de concurso mercantil ante un juzgado civil con el fin de preservar su viabilidad, la Sociedad otorgó al intermediario dos líneas de crédito por 300 y 149.8 millones de pesos.

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

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

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

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

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

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

La deuda de los IFNB con la SHF representa el 56.6% de su cartera, y si se excluyen las daciones en pago sería del 90.9%. Para 4 IFNB, la participación de la SHF en el pasivo de estos

intermediarios, entre 77% y 93.5%, para 2 la participación está entre 38.9% y 41.5%., por lo que la exposición al riesgo de crédito de la SHF con los 7 IFNB es elevada.

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

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

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

Otorgamiento por FOVI de línea de crédito al Intermediario clasificado por la ASF como IFNB 610, no alineado con los objetivos del PND 2007-2012 por estar destinado a población objetivo fuera del país. Las líneas de crédito por 193.7 millones de pesos otorgada por FOVI al IFNB610, tiene como objetivo a clientes potenciales principalmente residentes de Arizona, Estados Unidos, con ingresos mayores de 200 mil dólares anuales, lo cual significa que los beneficios de los créditos no están enfocados a la población objetivo del FOVI, familias mexicanas de bajos recursos. Por tal razón, se considera que las líneas de crédito para la adquisición de los derechos del crédito otorgado al fideicomiso F-882 y 81.5 millones de pesos, para consolidar las garantías constituidas de los derechos de crédito del proyecto de TWWG, no se alinearon con la política de vivienda del PND 2007-2012, que establece que tendrá un sentido preponderantemente social y buscará, en todo momento, ampliar el acceso de las familias de menores recursos a una vivienda, e incumple la normativa aplicable.

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

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

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

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

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

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

Falta de un Plan de Liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México por parte del SAE. La ASF determinó que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) no contó con el Plan de Liquidación de FERRONALES en el que se identifiquen los objetivos y las acciones, así como el tiempo de ejecución del proceso de liquidación del organismo, por lo que no se está en posibilidades de evaluar el cumplimiento de las actividades realizadas ni el avance de dicho proceso durante el ejercicio fiscal de 2011. Por esta razón, la ASF se abstiene de emitir una opinión.

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

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

Contribución de la Banca de Desarrollo al Crecimiento Económico

La banca de desarrollo está integrada por 7 instituciones, y su operación busca contribuir a un sistema financiero eficiente promotor del desarrollo económico a través de incrementar el

acceso de la población a los servicios financieros, promover un sistema bancario más competitivo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Baja proporción de recursos otorgados a proyectos en relación a los autorizados durante el 2011. El FONADIN registró en su cartera de apoyos vigentes, 209 apoyos autorizados por 107 mil 416.2 millones de pesos, de los que se otorgaron recursos por 36 mil 789.5 millones de pesos, es decir el 31.5% del total. Quedaron pendientes de otorgar recursos por 70 mil 700.1 millones de pesos el 65.8%, y el remanente 2.7% fueron devoluciones por 73.4 millones de pesos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Crecimiento significativo del Programa en 2011 pero avances modestos respecto a la meta de largo plazo. Al 31 de diciembre de 2010, el programa contaba con 1,931 clientes contratados, con un monto de inversiones de los ahorradores por 24.4 millones de pesos. No obstante este desempeño, está muy distante la meta del programa que es alcanzar 750,000 inversionistas, en

un plazo no mayor de 10 años. El Programa CETESDIRECTO presentó un avance del 1.1% con 8,611 contratos al 31 de diciembre de 2011, respecto de su meta de inversionistas.

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

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

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

Irregularidades en la contratación y ejecución de prestación de servicios. En enero de 2010, el SAT y la empresa Accenture, S.C., suscribieron el contrato para la prestación del Servicio de "Solución Tecnológica para el Servicio de Cobranza", para la ejecución de los trabajos; las partes pactaron en el contrato un monto mínimo de 174.1 millones de pesos y uno máximo de 188.3 millones de pesos, sin IVA, en ambos casos, así como un plazo de ejecución de 36 meses contados a partir del fallo de la licitación (29 de diciembre de 2009). Durante 2010 y 2011 se erogaron 41.4 millones de pesos del patrimonio de FACLA, el 22.0% del monto máximo del contrato de servicios. Sin embargo, el proyecto no se realizó conforme a lo previsto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Presentación de facturas apócrifas. Se detectaron facturas de dos acreditados, por 4.4 millones de pesos, reportadas por el Sistema de Verificación de Comprobantes Fiscales del SAT, como

presumiblemente apócrifas, en la adquisición de ganado y un mastógrafo, por lo que se realizaron visitas domiciliarias a los proveedores, detectando probables desvíos de recursos que resultaron en dos denuncias de hechos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ineficaz gestión financiera de la cartera de crédito. La entidad no mantiene un ambiente de control que propicie el cumplimiento de la normativa que rige los procesos de cobro y control de saldos individuales de la cartera de crédito, ya que se identificaron 14 organismos de venta que reportaron saldos de naturaleza contraria, por 23.8 millones de pesos, que no fueron depurados; no cuenta con información de los saldos vencidos, por 217.0 millones de pesos, correspondientes a 614 organismos de venta, por lo que se desconoce el importe total de la dotación o asignación de billetes pendientes de cobro y su antigüedad; no proporcionó evidencia del inicio del proceso para la recuperación por vía judicial de saldos vencidos, por 101.3 millones de pesos, correspondientes a 779 organismos de venta, y no presentó evidencias para establecer estrategias encaminadas a incrementar sus ventas y optimizar sus costos, con la finalidad de revertir el deterioro en su situación financiera, incrementar su liquidez y cumplir con el objetivo para el cual fue creada.

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

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

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

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

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

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

Opinión de la CNBV para revocar autorización de una casa de cambio. La CNBV detectó que ocho casas de cambio mantenían su capital contable por arriba del capital mínimo sin derecho a retiro de 39.2 millones de pesos, e identificó que el capital contable de la casa de cambio núm. 16717 era de 35.0 millones de pesos, un 10.8% por debajo del monto de capital mínimo suscrito y pagado sin derecho a retiro; situación que la colocó en la causal de revocación, lo que motivó que la CNBV requiriera, en dos ocasiones, a la entidad para que en un plazo de hasta 60 días naturales integrara el capital en la cantidad necesaria para mantener la operación de la sociedad dentro de las proporciones legales. El faltante de capital era de 4.2 millones de pesos. El 24 de mayo de 2012, se constató que la CNBV comunicó a la SHCP su opinión para que se revocara la autorización a la entidad núm. 16-717, para operar como casa de cambio, dado que el lapso para regularizar su capital expiró el 14 de mayo de 2012.

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

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

El saldo de la cartera vencida fue de 801 millones de pesos, con una reducción anual de 14.4%; el índice de morosidad (IMOR) disminuyó 0.7 puntos porcentuales al pasar de 3.5% a finales de

2010 a 2.8% en diciembre de 2011; y el índice de cobertura de la cartera vencida (ICOR) se incrementó de 52.3% a 85.2% en el mismo periodo, lo que representó una variación de 32.9 puntos porcentuales, y el pasivo total de las uniones de crédito fue de 32 mil 011 millones de pesos, con una variación anual real de 10.8%.

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

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

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

La ASF observó que el número de uniones de crédito en operación y revocadas no coincide con los datos reportados por ambas autoridades financieras, toda vez que para el ejercicio fiscal de 2010, la SHCP reportó un total de 313 uniones y para el 2011, de 319, mientras que la CNBV informó 362 uniones en 2010 y 363 en 2011. La conciliación de cifras impulsada por la ASF determinó que para octubre de 2012, conciliadas las cifras entre la SHCP y la CNBV, existían a esa fecha 406 uniones de crédito: 124 en operación y 282 revocadas, un crecimiento en el total por el aumento de las entidades revocadas.

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

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

Auditorías Vinculadas con la Consolidación del Sistema Nacional de Pensiones

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

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

Monto relevante de las amortizaciones del pasivo de las obligaciones de la Ley del ISSSTE. El gobierno amortizó recursos por 34 mil 429.6 millones de pesos en el ejercicio fiscal de 2011, el total de amortizaciones realizadas por el gobierno para el período 2008-2011, fueron 174 mil253.87 millones de pesos. El saldo pendiente de amortizar es de 171 mil 932.8 millones de pesos.

Fiscalización al Banco de México

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

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

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

a) La cartera parámetro 1, incorpora las inversiones en instrumentos de deuda (excepto bonos respaldados por flujos de créditos hipotecarios) del Tesoro, y de empresas y agencias que cuenten con la garantía del gobierno de EUA, con plazo entre 1-3 años, depósitos bancarios en dólares de EUA a plazo entre una semana y 6 meses, y divisas fundamentalmente; dólares de Australia, dólares de Canadá, dólares de Nueva Zelanda, euros, francos suizos, libras esterlinas y yenes de Japón.

b) La cartera parámetro 2, integrada por instrumentos de deuda respaldados por flujos de créditos hipotecarios (MBS), con plazo original a vencimiento de 30 años, emitidos por agencias que cuenten con el respaldo implícito o explícito del gobierno de los Estados Unidos de América, y

c) La cartera parámetro 3, integrada por oro.

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

Concentración de la colocación de las reservas en instrumentos bursátiles (bonos de deuda) y depósitos bancarios en dólares. Al 31 de diciembre de 2011, el importe de las reservas internacionales sin deducir los pasivos a plazo de 6 meses fue de 149 mil 208.7 millones de dólares. De este total, 73 mil 326.7 millones de dólares (49.1%) se concentraron en instrumentos de deuda (notas a rendimiento e instrumentos de descuento), y 63 mil 797.2 millones de dólares (42.8%) correspondió a depósitos con bancos del extranjero. Estos dos rubros representan el 91.9% de la inversión de los activos internacionales a cargo de Banxico y que constituyen las reservas internacionales. El remanente por 5 mil 217.3 millones de dólares fue para adquirir oro, y el resto se colocó en Derechos Especiales de Giro (DEG),[114] en el tramo oro[115] y en otros instrumentos financieros.

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

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

Adicionalmente, con la aplicación de la política de facilidad monetaria para contener la crisis financiera de 2007, por parte de los bancos centrales de Estados Unidos y de otros países

[114] El DEG fue creado en 1969 por el FMI para apoyar el sistema de paridades fijas de Bretton Woods. Representa un activo potencial frente a las monedas de libre uso de los países miembros del FMI. Los tenedores de DEG pueden obtener estas monedas a cambio de sus DEG mediante dos operaciones: primero, la concertación de acuerdos de canje voluntario entre países miembros y, segundo, la designación, por parte del FMI, de países miembros con una sólida situación externa para que compren DEG a países miembros con una situación poco firme. Además de su función de activo de reserva complementario, el DEG sirve como unidad de cuenta del FMI y de algunos organismos internacionales.

[115] Corresponde al 25% de la cuota de México al FMI.

avanzados (que implicó reducción de tasas de interés y cuantiosas emisiones de dinero para adquirir bonos en lo que se denomina *Quantitative Easing*), y con la incertidumbre económica que sigue prevaleciendo en el mundo, después de que estalló la crisis financiera más grande desde 1929-1933, el *Carry Trade Negativo* de las reservas internacionales manejadas por Banxico fue mayor. Esto tiene las siguientes implicaciones:

- Se financia con la acumulación de los recursos de las reservas internacionales de los países emergentes, en forma barata a los gobiernos de los países más desarrollados, principalmente Estados Unidos e instituciones financieras de esos países considerando el coste de oportunidad de usos alternativos de las reservas,

- Las agencias de calificación cuyas matrices están en los países avanzados, imponen calificaciones benignas al riesgo crediticio de entes gubernamentales y privados (de países avanzados) en contra de los países emergentes, sin importar el mal desempeño de esos países, ni de sus instituciones, ni el buen desempeño de los países emergentes.

- La crisis de 2007 fue propiciada en los países avanzados y no en los países emergentes. Esta asimetría de calificación eleva el costo financiero de los flujos financieros internacionales que van a los países emergentes como México, en comparación a los flujos financieros que se dirigen a los países avanzados.
- Particularmente, los efectos de las dos situaciones anteriores, implica que una parte del rendimiento generado por la economía mexicana, y por los trabajadores y empresarios de México (y de los países emergentes), se destine –auxiliado por el canal financiero– a los países avanzados.

- Las reglas de capital internacional, principalmente las que se fijan en Basilea (instancia dominada por los banqueros centrales de los países avanzados) sancionan esta asimetría, que se constituye en un factor que inhibe la convergencia de las tasas de crecimiento de largo plazo entre las naciones avanzadas y los países de economía emergente; ello, debido a la aplicación de dichas reglas por los reguladores financieros de cada país.

- Es deseable que México en los foros financieros internacionales y en el Comité de Basilea, haga esfuerzos conjuntos con países de economía emergente para lograr reglas de regulación financiera más justas para las naciones en desarrollo, con el propósito de evitar que los países de economía emergente financien en parte el desarrollo económico de las naciones avanzadas (o en su defecto absorban parte de los costos del mal desempeño financiero de las naciones avanzadas o de sus intermediarios financieros[116]) por el *Carry Trade Negativo.*

[116] La elevación reciente de las cuotas por el FMI tiene como propósito incrementar los recursos del fondo para incrementar su capacidad económica para ayudar a rescatar a gobiernos de países avanzados, y/o de los bancos y

- Desde el campo de la fiscalización superior y la evaluación institucional, sería prudente realizar investigaciones para valorar la factibilidad de impulsar en los foros internacionales medidas orientadas a revertir la asimetría señalada anteriormente por la aplicación de las reglas de regulación financieras internacionales vigentes, tales como:

  a) Establecer una tributación financiera internacional pequeña ex ante a los megabancos o grupos financieros, *por riesgo sistémico internacional,* y que se acumulen los recursos obtenidos en un *fondo financiero mundial,* y que dichos recursos se destinen a reducir los diferenciales de costos por el *Carry Trade Negativo*, de la inversión de las reservas internacionales y de cualquier otro activo financiero, que se deriven de las reglas de capital y de la regulación financiera desfavorables a los países emergentes y favorables a las naciones avanzadas.

  b) Que los países beneficiarios por las reglas de capital o cualquier regulación financiera internacional, como las señaladas anteriormente, realicen aportaciones al fondo financiero mundial, a efecto de que se resarzan las pérdidas para las naciones emergentes por esas regulaciones.

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

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

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

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

grupos financieros de los países avanzados (Alemania, Inglaterra, Francia) que imprudentemente colocaron recursos en países atrasados de la zona euro y que no están pagando las consecuencias de su imprudencia sino que se están socializando las pérdidas.

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

La ASF, después de revisar puntualmente, desde una perspectiva histórica, en el ámbito de la literatura económica, los modelos óptimos de reservas internacionales (el de Robert Triffin de1947, el de Heinz Robert Heller de 1966, el de Frenkel-Jovaovic de 1981, el de Ben-Bassat-Gottlieb de 1992, el de Guidotti-Greenspan, con la regla del FMI de 1999, el de Wijnholds-Kaptyen de 2001, el de Obstelfd y Alan Taylor´s de 2008), sobre los cuales los bancos centrales deben basarse para un manejo óptimo de las reservas internacionales, el órgano de fiscalización superior concluye que *"Los modelos antes mencionados explican que la acumulación de las RI se ha convertido en una herramienta importante para el manejo de la estabilidad financiera y, por ende, de los tipos de cambio; sin embargo, la mayor parte de los estudios referentes al nivel óptimo de las RI no permiten determinar si dicha acumulación es excesiva o limitada".* Esta conclusión pareciera ser contradictoria a su recomendación de que las autoridades correspondientes revisen las políticas para determinar el nivel óptimo de reservas internacionales.

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

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

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

> "Las instituciones de Banca Central han logrado contener desequilibrios económicos externos y con ello mantener la paridad cambiaria acorde con los objetivos de política económica y monetaria. *La oferta monetaria está determinada por el banco central (la*

oferta monetaria es una variable de la política monetaria) ya que puede fijar la cantidad de dinero, ya sea creándolo o destruyéndolo, mediante una regla monetaria que asegure el correcto funcionamiento del sistema económico. En consecuencia, si el banco central provee la cantidad correcta de oferta monetaria se asegura el resultado deseado, esto es, la estabilidad de precios".

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

Por su parte, la crisis de la deuda en los Estados Unidos generó una importante recesión económica que se extendió al resto del mundo, y que desembocó en el colapso del décimo banco más importante de Estados Unidos, el *Continental Illinois*, el cual tuvo que ser rescatado por el gobierno estadounidense, dando así inicio a la práctica recurrente de onerosos y dispendiosos rescates bancarios basándose en la idea de *Too Big To Fail* (banco demasiado grande para permitir que quiebre).[117]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Súbita volatilidad del Valor en Riesgo (VAR) de los bancos y casas de bolsas en el mercado de derivados.[118] La ASF verificó que el valor mínimo del VAR que se presentó en 2007 fue 3.4%, lo que parecía reflejar que en ese año existió menor exposición al riesgo en las operaciones realizadas con derivados por la Banca Múltiple y Casas de Bolsa. El valor máximo se presentó en 2008 (19.3%), con una variación de 403.0%, lo que para la ASF indicaba que en ese año las pérdidas máximas esperadas aumentaron considerablemente por la crisis financiera internacional que se trasladó a México.

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

3.8.2 Funciones de Gobierno

Poder Legislativo

— *Gestión Financiera de la Cámara de Diputados*

En el ejercicio 2011, la H. Cámara de Diputados registró 42.2 millones de pesos como ingresos no presupuestales que por autorización del Comité de Administración fueron incorporados al presupuesto federal de dicho ejercicio; de estos ingresos, 2.1 millones de pesos se encuentran registrados bajo el concepto de recursos presupuestales de años anteriores. La ASF determinó que se erogaron 28.4 miles de pesos por concepto de renta de los bienes necesarios para organizar una comida para 150 personas que ofreció el entonces Presidente de la Mesa Directiva a los reporteros acreditados de la H. Cámara de Diputados con motivo del día del amor y la amistad.

Para gastos de orden social y cultural, se registró el pago de 998.1 miles de pesos que fueron destinados a la compra de corbatas de seda, despensas, arreglos florales, canastas de dulces árabes, carpetas de piel, vinos y licores, entre otros; así como 63.8 miles de pesos por concepto de diseños de publicidad y presentación de espectáculos.

También se identificó el reembolso de un gasto de banquetes y comidas realizado por un Grupo Parlamentario por un monto de 346.5 miles de pesos; un reembolso por el pago de alimentos del mes de marzo de 2011 a otro grupo parlamentario por 866.2 miles de pesos; así como reembolsos de alimentos por 86.9 miles de pesos, en los que no se indican las justificaciones por

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

las cuales se llevaron a cabo las reuniones de trabajo para las que se requirieron los servicios de alimentación.

Se observó que 168.0 miles de pesos se destinaron a la compra de vinos y electrodomésticos.

La ASF destacó que los gastos que fueron autorizados por los Órganos de Gobierno de la Cámara, no se ajustaron a las medidas de racionalidad y austeridad, ya que no se contó con información que permitiera evaluar la razonabilidad del gasto o comprobar si los recursos se ejercieron en trabajos legislativos, se observó que existen vehículos oficiales en desuso de los que no se han concretado las acciones para su baja o destino final, y se encontró documentación presumiblemente apócrifa que la empresa Kasper, Limpieza y Mantenimiento, S.A. de C.V., presentó para demostrar que contaba con el conocimiento, experiencia y capacidad para prestar servicios en esta institución. Con motivo de los anteriores resultados la ASF emitió dictamen con salvedad.

— *SCJN. Gestión Financiera de la SCJN*

Entre las auditorías al PJF, destaca por su importancia, la relativa a la fiscalización de la gestión financiera de la SCJN para verificar que el presupuesto asignado en los capítulos presupuestales se haya ejercido conforme a la normatividad aplicable. Con la revisión se acreditó que la Corte no reportó indicadores de desempeño. Tampoco informó a la SHCP sobre su pasivo circulante; contaba con facturas pendientes de pago; asimismo, el Pleno de la SCJN autorizó una reducción líquida de un mil millones de pesos para transferirlos al Consejo de la Judicatura Federal para infraestructura, sin embargo ya existía un fideicomiso desde 1998, el cual no se utiliza para cumplir con esos objetivos.

Se identificaron deficiencias en los registros de las nóminas por 21.8 millones de pesos; y en "Transferencias a Fideicomisos del Poder Judicial", se observó una diferencia de más de 12.9 millones de pesos entre el saldo final por 2 mil 500.2 millones de pesos registrado en los Estados Patrimoniales, y el saldo final por 2 mil 487.3 millones de pesos. Con base en estos resultados la ASF emitió dictamen con salvedad.

— *CJF. Sistema SAP*

En la auditoría Especial practicada al CJF, cuyo objetivo consistió en verificar que el proceso de la adquisición y los avances en la implementación del sistema para la modernización y automatización de las áreas administrativas del CJF se ajustaron a la norma, se determinó que el CJF no cumplió con la normatividad, respecto del proceso de adquisición y avances en la implementación del Sistema para la Modernización y Automatización de las Áreas Administrativas (SAP), ya que a la fecha de la revisión dicho sistema no se encuentra operando.

Después de cuatro años de haber realizado la primera inversión para ese Sistema, no se ha concluido su implementación; se adjudicó directamente la actualización de 20 entregables del Sistema SAP motivada por la modificación del Consejo Nacional de Armonización Contable, cuando por su monto debió adjudicarse por licitación pública, y se recibieron de conformidad entregables derivados del Convenio para el Reconocimiento de Obligaciones sin haber sido concluidos. Con base en estos resultados, la ASF emitió dictamen negativo para esta revisión.

— *CJF. Adquisiciones de Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles*

En la auditoría Financiera y de Cumplimiento realizada también al CJF, para fiscalizar que el presupuesto asignado en el capítulo 5000 se ajustó a la normatividad, se determinó que el CJF presentó errores y omisiones en los registros contables por 104.9 millones de pesos; se determinaron diferencias respecto del monto del pasivo circulante que se informó a la SHCP y el presupuesto devengado que se reportó en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011, y en el "Resumen General de Pasivos registrados en el 2011" de la Dirección General de Programación y Presupuesto; no se registraron contablemente pasivos por 104.1 millones de pesos; además, los registros contables no coincidieron con el inventario de los bienes del CJF en 248.0 miles de pesos. Con base en estos resultados la ASF emitió dictamen con salvedad.

Sector Gobernación

— *SEGOB. Principales observaciones en la Regulación y Supervisión de Permisos para la Operación de Casas de Juego*

La ASF mediante una auditoría Especial determinó que la Secretaría de Gobernación no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la regulación y supervisión de permisos para la operación de casas de juego, donde destacan la falta de control y vigilancia de la SEGOB para la correcta operación de las casas de juego. Mediante estos resultados emitió dictamen negativo.

— *SEGOB. Fondo de Apoyo Social para Ex-Trabajadores Migratorios Mexicanos*

Se practicó una auditoría Financiera y de Cumplimiento en donde se determinó que la SEGOB no cumplió con la normatividad del ejercicio de los recursos financieros del Fideicomiso, ya que no se registraron los productos financieros por 17.3 millones de pesos en los meses en que se devengaron; asimismo, la transferencia de 398.5 millones de pesos a TELECOMM para entregar los apoyos a los beneficiarios.

Al cierre del ejercicio de 2011, Telecomunicaciones de México no había comprobado la entrega de los apoyos a beneficiarios por 1 mil 531.7 millones de pesos; tampoco había reintegrado al patrimonio del Fideicomiso 24.9 millones de pesos; la Secretaría de Relaciones Exteriores no comprobó la entrega de apoyos sociales a 4 mil 625 beneficiarios por 185.4 millones de pesos ni

reintegró al Fideicomiso 18.6 millones de pesos, correspondientes a 464 beneficiarios. A través estos resultados la ASF emitió dictamen negativo.

- *CONAVIM. Coordinación de Acciones para Evitar la Discriminación y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*

La ASF mediante una auditoría de Desempeño determinó que la CONAVIM no cumplió con la normatividad aplicable en el diseño y coordinación de la política de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Se verificó que, después de cuatro años de la publicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, no realizó el Diagnóstico Nacional sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas. A través estos resultados la ASF emitió dictamen negativo.

- *SNSP. Principales observaciones en el Programa U003 "Otorgamiento de Subsidios para las Entidades Federativas en Materia de Seguridad Pública para el Mando Único Policial"*

La ASF analizó la gestión financiera del presupuesto asignado al programa para que se apegara a la normatividad aplicable, destacando que los gobiernos de los estados de San Luis Potosí y Puebla, así como del Distrito Federal no cumplieron con las disposiciones normativas aplicables en materia de adquisiciones, detectándose que la primera entidad citada no aplicó la legislación federal, sino su ley estatal.

Asimismo, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) no implementó el Registro de Información y Seguimiento para el Subsidio por 2 mil 156.0 millones de pesos. Además, la información de las entidades no es uniforme, confiable ni oportuna, y no se tiene un seguimiento puntual del cumplimiento de las metas convenidas ni de la aplicación de los subsidios. Se comprobó que 17 Entidades Federativas no cumplieron con el porcentaje de avance en la aplicación de los recursos y en las metas convenidas, por lo cual la SHCP congeló los recursos al cierre del ejercicio.

El Estado de Michoacán no comprobó la aplicación de 68.1 millones de pesos que representan el 97.9% de los recursos ministrados (70.0 millones de pesos). Con base en estos resultados la ASF emitió dictamen negativo.

Sector Seguridad Pública

- *Sistema Nacional Penitenciario. Programa Administración del Sistema Federal Penitenciario*

Se practicó una auditoría Financiera y de Cumplimiento con el objetivo de fiscalizar la gestión financiera del presupuesto asignado al programa, y verificar que se ejerció y registró conforme a

los montos aprobados y de acuerdo con la normatividad aplicable, la ASF determinó que el OADPyRS no cumplió con las disposiciones normativas aplicables, ya que no se acreditaron pagos por 82.5 millones de pesos, que no se habían realizado, y que permanecieron en las cuentas bancarias destinadas para el manejo de los recursos para la adquisición de equipos y para gastos de seguridad pública y nacional, que correspondieron a compromisos contractuales que ya habían concluido sus vigencias y los plazos para la entrega de los bienes o, en su caso, del reintegro de ese importe a la Tesorería de la Federación. Se identificaron disponibilidades financieras por 91.9 millones de pesos, que no correspondieron a compromisos debidamente formalizados.

Se contrató a proveedores, cuyas actividades comerciales no estaban relacionadas directamente con el objeto del contrato celebrado y se modificaron las condiciones originales de dos contratos, sin dejar constancia de la documentación que acredite si se originaron por caso fortuito, fuerza mayor o por causas atribuibles a la dependencia. Asimismo, no se justificó ni se motivó el pago de anticipos por 642.1 millones de pesos. Con base en estos resultados la ASF emitió dictamen negativo.

— *Servicio de Protección Federal (SPF). Desarrollo de Instrumentos para la Prevención del Delito e Ingresos Obtenidos por la Prestación de Servicios*

La ASF practicó una auditoría Financiera y de Cumplimiento, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera del Programa “Desarrollo de Instrumentos para la Prevención del Delito” para corroborar que se haya cumplido con la normatividad aplicable. La ASF determinó que el SPF no contó con los manuales de Organización Específicos y de Procedimientos de todas sus unidades administrativas.

A tres años de operación, el crecimiento de los servicios que presta el SPF no ha sido suficiente para lograr un equilibrio entre sus ingresos y gastos, lo que es relevante, dada su situación jurídica; en 2011, los ingresos por 655.1 millones de pesos representaron el 51.9% en relación con sus gastos de operación por 1 mil 262.5 millones de pesos. Con base en estos resultados la ASF emitió dictamen negativo.

— *PF. Carrera Policial*

La ASF realizó una auditoría de Desempeño, cuyo objetivo consistió en fiscalizar la carrera policial para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas, determinó que en 2011, el Servicio de Carrera Policial de la PF se integró por 36 mil 993 servidores públicos, de los cuales capacitó a 8 mil 336 (22.5%); sin embargo, los niveles de cobertura relacionados con la capacitación revelaron que ésta no se ha concebido como el instrumento para lograr la profesionalización permanente de los integrantes con el fin de asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios.

Se evaluó el control de confianza del 97.5% (36 mil 058 elementos) del total de los elementos del servicio de carrera, pero no aplicaron las evaluaciones del desempeño y de aptitud física, ni consideró la participación de los elementos en la capacitación y profesionalización y se ascendieron al 4.1% de esos servidores públicos. Con base en estos resultados, la ASF emitió dictamen con salvedad.

Sector Defensa Nacional

- *SEDENA. Programa A002 "Defensa de la Integridad, la Independencia y la Soberanía del Territorio Nacional"*

La ASF realizó una auditoría Financiera y de Cumplimiento cuyo objetivo consistió en fiscalizar la gestión financiera del Programa "Defensa de la integridad, la Independencia y la Soberanía del Territorio Nacional", para verificar que las erogaciones se hayan ejercido y registrado conforme a la normatividad aplicable; destaca que la ASF se abstiene de emitir opinión en su dictamen sobre el costo de la inversión relacionada con diversos contratos, por 1 mil 160.0 millones de pesos y 1 mil 068.5 millones de pesos, respectivamente.

También la ASF se abstuvo de emitir opinión sobre la razonabilidad del costo de la adquisición de bienes y servicios realizada por 1 mil 398.9 millones de pesos, debido a que la entidad fiscalizada no realizó en su oportunidad los estudios de mercado que permitieran comparar ofertas de distintos proveedores y los precios prevalecientes en el mercado.

Se verificó que se emitieron Cuentas por Liquidar Certificadas por un importe mayor en 232.4 millones de pesos respecto del presupuesto modificado autorizado. Finalmente, no se proporcionó la documentación que demostrara la entrega-recepción de ocho bienes por 39.3 millones de pesos, entre otras irregularidades. Por lo que la entidad de fiscalización superior de la Federación se abstuvo de emitir dictamen alguno.

Sector Marina

- *SEMAR. Salvaguardar la Soberanía y la Seguridad Nacional*

La ASF con una auditoría de Desempeño cuyo objetivo fue fiscalizar las acciones para salvaguardar la soberanía y la seguridad nacional, para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas, determinó que la SEMAR cumplió los objetivos y las metas de preservar la Seguridad Nacional mediante la ejecución de acciones de inteligencia y de vigilancia por vía terrestre, marítima y aérea bajo su jurisdicción, así como de coordinación con las instancias de Seguridad Nacional. Lo anterior, en virtud de que la entidad fiscalizada cumplió en 124.5% la meta de sus operaciones en contra del narcotráfico y la delincuencia organizada. Además, en

2011, la SEMAR vigiló el territorio nacional en las 17 entidades federativas costeras del país, mediante acciones que entre 2007 y 2011 se incrementaron en promedio anual 15.0%.

Se verificó que durante el periodo 2007-2011, los recursos ejercidos por la SEMAR se destinaron bajo criterios de eficiencia y eficacia, ya que mientras sus acciones de vigilancia del territorio aumentaron en promedio anual 15.0% y las operaciones para la seguridad nacional en 28.6%, el presupuesto ejercido en el mismo periodo creció 7.8%, en promedio anual, lo cual se reflejó en una mayor eficiencia del estado de fuerza destinada a efectuar los recorridos y del número de elementos empleados para cada operación, ocasionando que el costo de las acciones realizadas mostrara una tendencia decreciente. Con base en estos resultados la ASF emitió dictamen limpio.

Procuraduría General de la República

— *PGR. Carrera Ministerial y Pericial*

La ASF con una auditoría de Desempeño cuyo objetivo fue fiscalizar el Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas, se determinó que la PGR careció de sistemas y mecanismos de control y seguimiento que permitieran constatar el grado en que la certificación y profesionalización de los integrantes del SCPJF aseguró el cumplimiento de los principios constitucionales de actuación, relativos a certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos en la actuación de sus servidores públicos. Con base en estos resultados, la ASF emitió dictamen con salvedad.

Sector Función Pública

— *SFP. Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción*

La Auditoría Superior de la Federación, atendió la solicitud de la Comisión de Vigilancia relativa a evaluar integralmente las Políticas Públicas en los diferentes sectores analizados en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

El documento consta de 213 páginas y se encuentra integrado por una referencia al marco conceptual; un apartado de análisis del diseño de la Política Pública abarcando aspectos con su diseño normativo, la planeación de mediano plazo, su diseño presupuestal e institucional; un apartado referente a la rendición de cuentas y otro a la fiscalización. La ASF realiza una evaluación de los resultados de la política pública en sus variables de prevención, detección, procuración de justicia, impartición de justicia, impacto de la política de combate a la corrupción y costo beneficio del combate a la corrupción, y presenta algunas consideraciones conclusivas y de prospección.

Derivado de esta evaluación, la ASF considera que durante los últimos 30 años, el Gobierno Federal ha enfrentado la corrupción sin una política integral que articule las acciones, en la sociedad y en los tres órdenes de gobierno. No se han incluido disposiciones que permitan instaurar sistemas de inteligencia a efecto de generar conocimiento para la toma de decisiones, a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, en materia de corrupción, así como, emplear estos sistemas en acciones coordinadas entre las dependencias y entidades de la APF y los tres órdenes de gobierno.

No obstante que la SFP ha logrado determinar las principales causas de las irregularidades recurrentes, la rotación de los servidores públicos, la falta de profesionalización de éstos y la ausencia de control para el personal operativo impidieron un avance sustancial en la materia.

La procuración e impartición de justicia, cuenta con dos vertientes: la administrativa y la penal. La ASF describe que en el ámbito administrativo, en el periodo 1983-2012 la SFP recibió 608,058 quejas y denuncias por probables actos indebidos de los servidores públicos, y de ellas impuso 158,352 (26.0%) sanciones.

En la procuración de justicia penal, con la información sistematizada con la que cuenta la PGR, se determinó que en el periodo 2007-2011, la Procuraduría inició 16,190 averiguaciones previas por conductas probablemente constitutivas de delitos por parte de servidores públicos, 1,877 (11.6%) fueron en contra de servidores de la PGR, de las cuales sólo 256 (13.6%) se consignaron. Lo anterior mostró que existen problemas en la investigación para integrar los expedientes con la acreditación de pruebas que sustancien las consignaciones.

En la impartición de justicia, en el ámbito administrativo, de las 158 mil 352 sanciones, 87.8% (138 mil 976) fueron administrativas, y 12.2% (19 mil 376) económicas, por un monto de 67 mil 922.9 millones de pesos; de acuerdo con los registros del SAT, a 2011 existían créditos fiscales por 33 mil 927.0 millones de pesos (49.9%) y ningún cobro efectuado.

La Auditoría Superior de la Federación concluyó que, durante los últimos treinta años, el Gobierno Federal ha realizado acciones no sistemáticas para enfrentar la corrupción que poco han incidido en la construcción de una política de Estado para enfrentar este problema. Su atención no se ha realizado mediante acciones coordinadas entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, encaminadas hacia el diseño de estrategias dirigidas a implantar sistemas de inteligencia, fortalecer el control de la gestión y dar seguimiento a la evolución del patrimonio de los servidores públicos, a efecto de evitar el desvío y dispendio de recursos; y tampoco en ampliar el alcance y profundidad de las revisiones, con el propósito último de mejorar los actuales procesos de prevención, detección, investigación y sanción de actos indebidos en el servicio público.

— *SFP. Gestión de Inspección y Vigilancia*

La ASF practicó una auditoría Financiera y de Cumplimiento cuyo objetivo consistió en revisar la gestión financiera de la operación de las unidades fiscalizadoras y la Contraloría Interna de la Secretaría, así como de los Órganos Internos de Control de las entidades vinculadas con la construcción del Monumento Bicentenario "Estela de Luz", verificando el cumplimiento, la eficiencia y eficacia de la función.

La ASF determinó que la Secretaría no cumplió con sus funciones de inspección y vigilancia de la construcción de la “Estela de Luz”, ni determinó responsabilidades a servidores públicos por las irregularidades detectadas, destacando que la Unidad de Auditoría Gubernamental en su revisión al Fideicomiso del Bicentenario no cumplió con el objetivo de esa auditoría y no informó de irregularidades detectadas por la ASF. Que en el control de la obra pública, los informes fueron entregados tardíamente y no se elaboró el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

En general, la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control fueron omisos al limitar sus alcances en las revisiones practicadas a la construcción del Monumento Bicentenario “Estela de Luz”, conforme a sus atribuciones, dejando de observar situaciones relevantes que resultaban obvias en sus informes. Con base en estos resultados la ASF emitió dictamen negativo.

— *SFP. Gestión Sancionatoria*

La ASF realizó una auditoría Financiera y de Cumplimiento con el objetivo de fiscalizar la gestión financiera de las operaciones de las unidades sancionadoras, verificando el cumplimiento de la normativa aplicable a los procesos de determinación, notificación, desahogo, resolución y, en su caso, traslado al Servicio de Administración Tributaria (SAT) de las sanciones económicas para su cobro, registro, entero y presentación en la Cuenta Pública como créditos fiscales; asimismo, evaluar los lineamientos para el seguimiento y control de éstos, así como la administración de los riesgos inherentes a los procesos referidos.

La ASF determinó que la SFP no reportó 49 sanciones económicas por 1 mil 033.7 millones de pesos; de una muestra de 37 expedientes por 9 mil 931.8 millones de pesos, que corresponden a 196 servidores públicos sancionados, que se revisaron en la SPF y cuatro OIC´s, se observó inactividad procesal por periodos que van de 100 hasta 1,200 días, y se identificaron sanciones económicas por 459.4 millones de pesos que fueron impugnadas y ganadas por los servidores públicos sancionados, debido a que los OIC´s no motivaron ni fundamentaron las irregularidades imputadas y, en otros casos, prescribieron sus facultades sancionatorias por no realizar las gestiones correspondientes en los plazos establecidos, destacando dos sanciones en PEMEX Refinación por 212.6 millones de pesos.

Durante el 2011, el SAT recuperó, mediante las gestiones de cobro de 54 créditos fiscales, 1.4 millones de pesos, únicamente el 0.03% de los 5 mil 459.6 millones de pesos de las sanciones económicas impuestas en 2011. Con base en los anteriores resultados, la ASF emitió dictamen negativo.

— *SFP. Liquidación de Luz y Fuerza del Centro*

La ASF mediante una Auditoría Especial cuyo objetivo consistió en fiscalizar que las acciones realizadas en la supervisión del avance y estado que guarda el proceso de liquidación de Luz y Fuerza del Centro se ajustaron a lo dispuesto en el Decreto de extinción y sus Bases, determinó que la Secretaría de la Función Pública cumplió con la supervisión de las acciones mandatadas en el Decreto de extinción, sus bases y demás disposiciones normativas aplicables al proceso de liquidación de Luz y Fuerza del Centro. Con base en estos resultados la ASF emitió un dictamen limpio.

Sector Relaciones Exteriores

— *SRE. Programa Sectorial de Relaciones Exteriores*

Se practicó una auditoría de Desempeño en la que la ASF fiscalizó el programa verificar el cumplimiento de sus metas y objetivos. Con esta revisión, la ASF determinó que la SRE dejó de incluir en sus programas anuales de trabajo la visión, misión, objetivos, metas anuales e indicadores y unidad responsable que permitan contar con elementos necesarios para evaluar los resultados de su desempeño.

Tampoco cuenta con indicadores propios, a fin de medir los avances en el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores; careció de controles para garantizar que los programas de trabajo de las unidades administrativas establecieran metas a fin de evaluar el avance en el cumplimiento de las actividades desarrolladas durante el año. En la Programación de las metas anuales no se consideraron los avances de físicos del ejercicio fiscal anterior y lo que se pretende para el siguiente. La ASF emitió un dictamen con salvedad.

— *SRE. Embajada de México en Austria, Eslovenia y Eslovaquia y Misión Permanente ante los Organismos Internacionales con Sede en Viena*

La auditoría al desempeño tuvo como objetivo fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la representación mexicana. La ASF dejó de manifiesto que la representación no se coordinó con las subsecretarías correspondientes para elaborar su programa de trabajo relacionado con actividades de los organismos internacionales, aun cuando para la ejecución de las mismas en 2011, sí ejerció recursos presupuestarios.

En la revisión se comprobó la inobservancia de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, la cual establece que ningún miembro del personal de carrera, deberá permanecer en el extranjero o en México por más de ocho años; sin embargo, se detectó que dicha representación cuenta con funcionarios que exceden el tiempo de permanencia permitido en el extranjero, siendo importante precisar que esta irregularidad es recurrente, pues la misma se generó en las Cuentas Públicas 2009 y 2010 en las auditorías al Consulado General de México en Toronto, Canadá y a la Embajada de México en Bélgica y Misión ante la Unión Europea, respectivamente.

Otra de las irregularidades detectadas fue la contratación de personal, al observarse la existencia de dos casos de contratación de empleados que debieron haberse formalizado en enero de 2010 y fue hasta diciembre de 2011 que se realizó y se informó a la SRE, no obstante los empleados siguieron recibiendo sus emolumentos. Por otra parte, no se ha actualizado el convenio suscrito con la Procuraduría General de la República, en el marco de la política de techo único, respecto del espacio que ocupa la agregaduría de esa procuraduría dentro del inmueble de la Embajada de México en Austria. La ASF emitió dictamen con salvedad.

— *SRE. Creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo*

Se practicó una auditoría Especial cuyo objetivo fue supervisar el proceso de creación del órgano desconcentrado; mediante esta revisión, la ASF detectó la falta de manuales de organización y de procedimientos para su adecuado funcionamiento, y que no se cuenta con una estructura orgánica autorizada para el cumplimiento de sus funciones.

No se ha puesto en marcha el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ni se ha constituido el Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La ASF emitió dictamen con salvedad.

Órganos Autónomos

— *CNDH. Promover, Divulgar, Dar Seguimiento, Evaluar y Monitorear la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Atender los Asuntos de la Mujer*

La ASF practicó una auditoría de Desempeño cuyo objetivo fue fiscalizar la eficacia de las acciones para promover, divulgar y dar seguimiento a la política pública en materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como la eficiencia para evaluar y monitorear el cumplimiento de dicha política.

La ASF determinó que la CNDH cuenta con un sistema de indicadores que le permitió medir la gestión operativa, pero no dispuso de indicadores estratégicos para evaluar el impacto de la política pública de igualdad entre mujeres y hombres en los ámbitos económico, político, social

y cultural, y no contó con criterios para la programación de las metas de sus actividades sustantivas.

Asimismo, diversas dependencias de entidades federativas no proporcionan a la CNDH la información de las acciones implementadas en esta materia, por lo que resulta pertinente que la Cámara de Diputados analice la conveniencia de realizar reformas a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, a efecto de precisar las obligaciones de las entidades federativas.

Con base en los anteriores resultados la ASF emitió un dictamen con salvedad.

— *TFJFA. Gestión Financiera del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

La ASF practicó una auditoría Financiera y de Cumplimiento cuyo objetivo fue revisar la gestión financiera del tribunal. La entidad de fiscalización superior de la Federación determinó que sus manuales de procedimientos y perfiles de puestos no se encuentran vigentes ni autorizados; se detectaron deficiencias en la programación y presupuestación de las asignaciones originales de recursos, y otorgamiento de estímulos extraordinarios cubiertos con recursos provenientes de subejercicios y no de ahorros y economías.

Asimismo, se identificaron autorizaciones de adjudicaciones directas sin contar con las cotizaciones correspondientes; incorrecta aplicación de penas convencionales; falta de informes de actividades o de resultados del personal contratado por honorarios, e irregularidades en la formulación de pedidos para el suministro de Productos de Alimentación y Gastos de Alimentación.

Con base en los anteriores resultados la ASF emitió un dictamen con salvedad.

— *IFE. Verificación y Monitoreo de los Tiempos Oficiales en Materia Electoral*

Se practicó una auditoría Especial cuyo objetivo consistió en fiscalizar que el avance en la operación de la solución integral para la verificación y monitoreo de la transmisión de los tiempos oficiales en materia electoral se ajustó a la legislación y normativa.

La ASF determinó que el IFE cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la verificación y monitoreo de los tiempos oficiales en materia electoral, ya que se ha constatado que la operación del Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE) mejoró en comparación con años anteriores, al promediar una confiabilidad del 87%, aunque sin alcanzar el porcentaje de confiabilidad pactado que fue del 98%.

En 2011, el instituto monitoreó un menor número de señales de radio y televisión en comparación con las que originalmente fueron pactadas en el contrato para su adquisición, aunque sí monitoreó las más importantes respecto a la cobertura nacional; desde su creación y hasta el ejercicio fiscal de 2011 el número de Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM) en operación ha ido a la baja. Con base en estos resultados la ASF emitió un dictamen con salvedad.

3.8.3 Funciones de Desarrollo Social

Sector Educación

— *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 BANJÉRCITO 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.

Sector Salud

— *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 antineumocóccica, 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.

Desarrollo Social

— *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.

Entidades no Coordinadas Sectorialmente

— *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 patrones, 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.

3.8.4 Funciones de Desarrollo Económico

Agricultura

— *Apoyos a organizaciones y sociedades de productores rurales*

Integra 5 auditorías de regularidad (4 forenses y 1 financiera y de cumplimiento) a SAGARPA y 2 financieras y de cumplimiento al Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO). Todas las auditorías tuvieron un dictamen negativo y se derivaron importantes montos de recuperación.

Las auditorías a SAGARPA fueron practicadas al: *Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural; Proyecto Transversal Trópico Húmedo, componente apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura; Proyecto Transversal Trópico Húmedo, componente desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensionismo rural; Proyecto Estratégico de Tecnificación de Riego, y Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF).* Las auditorías a FIRCO se aplicaron al *Proyecto para el Fortalecimiento de Infraestructura para la Movilización y Acopio de Granos y Oleaginosas (FIMAGO) y al Proyecto de Apoyo al Valor Agregado de Agronegocios con Esquemas de Riesgo Compartido*.

De las auditorías practicadas por la ASF, se determinó como una constante la falta de mecanismos para verificar la veracidad de la información presentada por las organizaciones sociales, desde la solicitud, seguimiento, ejecución y comprobación de los recursos otorgados, dando como resultado la utilización de recursos para fines distintos a los autorizados o convenidos; presentación de documentos apócrifos para comprobar los apoyos; desfase en la suscripción de convenios de apoyo, originando retrasos en el desarrollo de los proyectos; autorización de apoyos a organizaciones que incurrieron en irregularidades reportadas

anteriormente por la ASF; otorgamiento de recursos que rebasaron los montos establecidos en los lineamientos.

Se comprobó la ejecución incompleta de los proyectos no obstante la entrega total de los recursos; recursos asignados al proyecto que no fueron ejercidos; canalización de recursos a empresas que presentaron facturas alteradas o apócrifas, y proyectos en los que no se pudo constatar la autenticidad de las operaciones, ya que los proveedores de las organizaciones apoyadas, son inexistentes o no fueron localizados en sus domicilios, no presentaron sus declaraciones fiscales del ejercicio 2011 y no acreditaron haber realizado las operaciones de compraventa.

Asimismo, se determinó que instancias ejecutoras de los proyectos no presentan evidencias de los resultados obtenidos ni reportan los beneficios en la población objetivo de los proyectos; recursos de 2011 destinados a proyectos dictaminados en 2010 que no cumplen con los criterios de elegibilidad; duplicidad en la entrega de recursos a un mismo beneficiario; apoyos otorgados en 2010 y 2011 a los mismos proyectos; uso de las obras realizadas con recursos federales para fines distintos al objetivo del proyecto.

También la ASF constató que para la gestión de apoyos una empresa que elabora proyectos publicita sus vínculos con instancias gubernamentales; no se identificaron a los beneficiarios apoyados por conceptos similares en años anteriores, ni la recurrencia de apoyos de otros programas; descoordinación entre entidades gubernamentales en la autorización de los proyectos, provocando que unos desconozcan los proyectos que aprueban los otros y viceversa, dado que no se registran en el mismo sistema.

— *Programa de Prevención y Manejo de Riesgos*

Integra 2 auditorías financieras y de cumplimiento practicadas a ASERCA y 2 de desempeño aplicadas a SAGARPA y a SENASICA. Las correspondientes a ASERCA fueron aplicadas a los componentes *Apoyo a Compradores, y Apoyo para la Prima de Contratos de Opciones sobre Futuros*. Las auditorías de desempeño fueron practicadas a la *Administración de Riesgos Catastróficos y al componente Sanidades*. Todas las auditorías tuvieron un dictamen de opinión con salvedad.

De las auditorías practicadas por la ASF al programa de prevención y manejo de riesgos se determinó que los expedientes de los participantes no contienen la documentación ordenada y clasificada que acredite el cumplimiento de los requisitos de cada beneficiario (cartas de adhesión, los oficios de elegibilidad, las fianzas por la entrega anticipada y los comprobantes de transferencia del recurso a los beneficiarios); y no se establecen metas de los volúmenes sujetos a apoyo con los recursos presupuestales y de la distribución de estos recursos destinados a cubrir las opciones a futuro.

Asimismo, se comprobó la inexistencia de instrumentos de distribución, operación, administración, seguimiento, supervisión y evaluación de los recursos destinados a la prevención y manejo de los riesgos sanitarios y de inocuidad; carencia de sistemas de control presupuestario y con información histórica del número y monto de los proyectos desarrollados o apoyos otorgados, que permitan determinar el costo-beneficio de la administración de los riesgos; la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa no tiene lógica vertical.

También se constató la inexistencia de un sistema automatizado de registro para identificar y validar oportunamente el proceso del apoyo desde la solicitud hasta la expedición de la carta finiquito; presentación de facturas alteradas y/o apócrifas y de otras organizaciones apoyadas para comprobar los apoyos; otorgamiento de apoyos a organizaciones con inconsistencias en su personalidad jurídica y que exceden los montos y volúmenes establecidos en los lineamientos específicos de operación.

Se determinó que no se efectúan conciliaciones periódicas de las cuentas bancarias donde se operan los recursos del concepto de apoyo para cubrir las opciones sobre futuros; en las reglas de operación no se establece de forma clara y precisa si el cálculo de la liquidación será sobre la prima tabla o sobre la prima real del costo total; y pago de coberturas en exceso y facturas que no reúnen los requisitos fiscales.

En las revisiones de la ASF se observó la incorrecta determinación de la superficie objetivo de las actividades sanitarias; bajo porcentaje de mejora del estatus en sanidad animal y vegetal de las entidades federativas, e inexistencia de indicadores y metas para evaluar la competitividad de los productos mexicanos y el impacto de las acciones sanitarias en la salud humana.

— *Apoyo a organizaciones pesqueras y acuícolas*

Las dos auditorías fueron aplicadas a CONAPESCA. Integra una revisión financiera y de cumplimiento y otra de desempeño al Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (componente pesca y fomento a la pesca y acuacultura). La auditoría de desempeño tuvo un dictamen negativo y la de regularidad fue dictaminada con salvedad.

Los resultados más destacados fueron la inexistencia de documentación comprobatoria de la aplicación de los recursos; cobertura marginal de la capitalización de las unidades económicas; impacto marginal de los beneficios del programa; inexistencia de indicadores para medir la cobertura de la población atendida y cuantificar la capacidad del programa de generar y movilizar adecuadamente los recursos presupuestarios; no se identifica la población objetivo de manera segmentada, y no se cuenta con una meta anual del indicador relacionado con el aumento del ingreso derivado de la capitalización.

Otras irregularidades recurrentes fueron la inoportunidad en el registro de la información sobre los avances físico-financieros en el Sistema Único de Registro de Información (SURI); entrega de

recursos a productores beneficiarios que no cumplieron con sus aportaciones y no han aplicado los recursos al proyecto; inexistencia de documentación comprobatoria de la aplicación de los recursos y fechas de conclusión acordadas fuera del ejercicio presupuestal 2011; desconocimiento del destino y la documentación de la aplicación de los productos financieros generados por los recursos del proyecto.

— *Padrones de beneficiarios*

Esta auditoría financiera y de cumplimiento fue practicada a la SAGARPA y tuvo un dictamen de opinión negativa. De los resultados obtenidos por la ASF destacan las deficiencias y poca confiabilidad de los padrones de beneficiarios; en particular, las irregularidades se refieren a la inexistencia de un sistema informático único que integre los diferentes padrones o listados, cuya información no está homologada; registro de beneficiarios sin RFC ni CURP; apoyos a beneficiarios en dos o más entidades y en dos o más programas diferentes y de edades superiores a los 76 años.

En la revisión también se observó que existen servidores públicos vinculados al manejo de los programas que indebidamente resultan beneficiarios, así como la inclusión como beneficiarios de los apoyos a las entidades financieras que fungieron como intermediarios.

Comunicaciones y Transportes

— *COFETEL. Auditoría Financiera y de Cumplimiento a los Ingresos por Derechos, Productos y Aprovechamientos por los Servicios de Telecomunicaciones*

La ASF observó que a noviembre de 2012 el Titular del Ejecutivo Federal no emitió el Reglamento Interior de la COFETEL,[119] por lo que el órgano desconcentrado no ha difundido los manuales de organización y los procedimientos correspondientes, lo que originó incertidumbre en el funcionamiento y delimitación de las atribuciones conferidas a las áreas que la integran; el registro de telecomunicaciones no está actualizado, y no permite conocer el total de concesiones, permisos o asignaciones que han otorgado; y el área encargada de validar y supervisar los pagos desconoce el universo de los usuarios obligados al pago.

En la revisión se determinó que de ocho usuarios por 2 mil 900.9 millones de pesos que representan 74.2% de los ingresos recaudados en 2011, no se pudo validar el cumplimiento de sus obligaciones de pago de acuerdo con las especificaciones técnicas de sus títulos de concesión, debido a que los títulos, permisos, modificaciones se encuentran archivados, pero no

[119] El 11 de abril de 2006, se publicó el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones. En el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma se estableció que las atribuciones de la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión, previstas en el artículo 24 del Reglamento Interior de la SCT, serían ejercidas por la COFETEL; asimismo en el artículo quinto transitorio, se estableció que el Titular del Ejecutivo Federal debía expedir el reglamento interior de la COFETEL.

identificados, y el registro de telecomunicaciones proporcionado no cuenta con la información suficiente para validarlos; no se transfirieron por parte de la SHCP los recursos para el sistema de información Integral en materia de Telecomunicaciones y para el fortalecimiento de la red nacional de monitoreo.

Adicionalmente, la ASF observó que de 12 concesiones sobre bandas de frecuencia radioeléctrica con solicitud de prórroga promovidas ante la SCT, la entidad no dio respuesta en el tiempo estipulado, lo que provocó que los concesionarios operaran sin concesión entre 3 y 5 años, situación que provocó que el Gobierno Federal no percibiera con oportunidad la participación correspondiente.

Derivado de lo anterior, la ASF generó tres promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria ante los órganos internos de control en la SHCP, en la COFETEL y en la SCT.

— *SEPOMEX. Auditoría de Desempeño a las Operaciones del Servicio Postal Mexicano*

Se identificó que el SEPOMEX tuvo una menor cobertura en la prestación del servicio público de correos, debido a que operó un total de 29 mil 225 puntos de servicio, 1 mil 230 puntos menos respecto de la meta programada y la población rural atendida disminuyó en 18.2% respecto de la atendida en 2007.

De la calidad del servicio, la ASF observó que en el periodo 2007-2011 el número de quejas por deficiencias en el servicio se incrementó en 181.5% al pasar de 25 mil 778 a 72 mil 607 reclamaciones en esos años; y respecto al desempeño de los indicadores operativos postales, éste fue negativo, ya que el volumen del correo corporativo disminuyó en 9.8%, los puntos de servicio en 5.1%, los giros postales en 24.7% y los buzones instalados en 11.4%. Adicionalmente, la situación financiera del organismo fue deficitaria, debido a que los gastos fueron mayores a los ingresos en 2 mil 074.3 millones de pesos.

Respecto al marco jurídico del Servicio Postal Mexicano, la ASF determinó que uno de los aspectos fundamentales que contiene el Proyecto de la Ley Federal de Correos y Servicios Postales, y que se encuentra en revisión desde 2007 en la Comisión de Comunicaciones de la H. Cámara de Diputados, se refiere a la regulación de la operación de las empresas privadas en los servicios de mensajería, por lo que resulta necesario promover y dar seguimiento al proceso legislativo de revisión y aprobación del Proyecto de Ley.

— *SCT. Auditoría Financiera y de cumplimiento a la Operación y Administración del Fideicomiso e-México*

La ASF encontró que durante el ejercicio 2011 el Fideicomiso mantuvo recursos sin aplicar por 2 mil 328.6 millones de pesos y en ejercicios anteriores por 1 mil 216.4 millones de pesos, incumpliendo con el desarrollo del Sistema y en detrimento de las zonas marginadas del país.

Respecto al objetivo del Fideicomiso de apoyar la ejecución y desarrollo del Sistema Nacional e-México, la ASF observó que la cobertura de las redes y el uso de contenidos medida a través del "número de centros comunitarios digitales", no se cumplió, ya que de la meta anual programada de 16 mil 700 centros, sólo se alcanzaron 6 mil 787, es decir, 40.6%.

Derivado de lo anterior, la ASF generó una recomendación para que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados analice la viabilidad de que la asignación de los recursos presupuestales para el Fideicomiso se realice previa evaluación del cumplimiento de metas y objetivos. Asimismo, para que la SCT analice la viabilidad de extinguir el Fideicomiso en virtud de no cumplir con el objetivo para el cual fue creado.

— *SCT. Auditoría Financiera y de Cumplimiento al Programa de Empleo Temporal*

La Auditoría identificó que la SCT no realizó una adecuada planeación de los recursos del programa, ocasionando subejercicios y la consecuente reducción de su presupuesto en 58.7 millones de pesos; además de que se dejaron de crear 7,950 empleos temporales.

Se determinaron también pagos por jornales adicionales en 212 casos sin contar con la autorización de la Unidad Normativa Central por 90.6 millones de pesos y 7,864 casos en los que se excedieron los jornales establecidos como límite máximo por beneficiario; además de que el centro SCT Michoacán no presentó comprobación de gastos de operación por 918.7 miles de pesos y autorizó el pago de 609.5 miles de pesos por trabajos realizados con rendimientos no autorizados y jornales no trabajados.

— *SCT. Auditoría de Desempeño a la Operación de Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales*

La ASF determinó que la SCT no dispuso de un diagnóstico sobre las prioridades para establecer las metas de construcción y modernización de infraestructura carretera que permitiera el desarrollo de las distintas regiones en el país. Sin embargo, con base en el Censo de Población y Vivienda del INEGI, la ASF determinó que a 2010 existieron 40,542 localidades rurales y 6.6 millones de habitantes que no contaban con un camino rural que les permitiera comunicarse.

Por lo que se refiere a la ejecución de obras, la auditoría determinó que en 2011 la SCT construyó 1.8 km de carreteras alimentadoras, apenas 2.8% de la meta original de 65.1 km, y 0.3 km de caminos rurales, 1.7% de cumplimiento de los 17.8 km previstos; adicionalmente modernizó una longitud de 1,030.7 km de carreteras alimentadoras, 45.8% de lo previsto, así como 684.1 km de caminos rurales, 76.2% de la meta original por 897.9 km.

En cuanto a la calidad de la infraestructura carretera, la ASF constató que de los 135,408.6 km de caminos rurales, 30.9% se encontraba en buenas condiciones de operación, 41.4% en estado físico aceptable, y una superficie de 37,530.5 km, 27.7%, registró estado físico deficiente; es importante mencionar que la SCT no dispuso de los parámetros para evaluar el nivel de calidad permisible con el que tienen que operar las carreteras alimentadoras y los caminos rurales, en detrimento a los usuarios.

— *Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V. Auditoría Financiera y de Cumplimiento a la Gestión Financiera para la Conservación y Operación de Infraestructura Aeroportuaria*

Para la construcción de la Terminal Aérea 2 (T2) se creó en agosto de 2005 el fideicomiso irrevocable de administración y pago (FISO 80460), mediante el cual su fiduciaria NAFIN, contrató dos créditos con cuatro instituciones bancarias por un total de 508.5 millones de pesos, a un plazo de 10 años y 6 meses. Para cubrir dichos créditos el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), con la autorización de la SCT, cedió los derechos de la tarifa de uso de aeropuerto (TUA) en favor del citado fideicomiso hasta 2016.

Al respecto, la ASF detectó que el AICM no registró contablemente el pasivo ni los intereses por este compromiso que, al 31 de diciembre de 2011, asciende a 3 mil 527.8 millones de pesos; también comprobó que el AICM desde 2005 ha venido registrando como gastos de operación la amortización del crédito del FISO 80460, que al cierre del ejercicio 2011 es de 10 mil 210.7 millones de pesos, con lo que ha distorsionado de manera importante su estado de resultados.

La ASF detectó un probable daño al patrimonio del AICM, por un monto de 130.2 miles de pesos, debido a que no fue cancelado un contrato con el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, por un pago no justificado por concepto de agua y accesorios.

— *Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V. Auditoría Financiera y de Cumplimiento a los Ingresos por Ventas de Servicios Aeroportuarios, Comerciales y Complementarios*

La ASF encontró que al cierre del ejercicio 2011 el saldo de las cuentas por cobrar fue de 1 mil 428.1 millones de pesos, de los cuales el 92% fueron adeudos de 19 clientes y 42.9% son

cuentas de cobro dudoso en las que algunas partidas tienen una antigüedad mayor a 147 meses.

La empresa FUMISA, subsidiaria del grupo Advent Airports B.V., firmó un contrato de arrendamiento con el AICM por el que realizaría la construcción de locales, salas de espera y estacionamientos, entre otros, para conformar la Terminal Internacional 1 del AICM, a cambio de otorgarle a la empresa el derecho de explotar comercialmente los espacios para recuperar su inversión a una Tasa Interna de Retorno (TIR) del 12.82%, acordándose que el excedente de hasta el 10%, a la TIR autorizada, le sería entregada al AICM.

Sin embargo, durante la vigencia del contrato, FUMISA se ha negado a proporcionar al AICM el cálculo de la TIR y la documentación soporte, lo que ha provocado que ambas partes hayan instrumentado procedimientos ante instancias judiciales, las cuales están pendientes de resolución.

Asimismo, la relación contractual con FUMISA ha sido conflictiva y desfavorable para el Gobierno Federal, el contrato está por vencerse en 2013 y continúan los procesos de demandas, por lo que la ASF recomienda a los funcionarios del Gobierno Federal tener en consideración esta situación y evaluar continuar cualquier relación de negocios con este grupo.

— *TELECOMM. Auditoría de Desempeño a la Operación de los Servicios Telegráficos*

La ASF determinó que el número de personas que no contaban con el servició público de telégrafos en 2011 se incrementó, ya que en 2007 existían 44.8 millones de personas sin servicio y al último año eran 45.3 millones.

Respecto a la situación financiera del organismo, la Auditoría constató que Telecomm registró un déficit recurrente de operación en cada uno de los años del periodo 2007-2011, el cual ascendió a 3 mil 448.8 millones de pesos; sólo en el ejercicio de 2011, el déficit fue de 728.6 millones de pesos.

— *TELECOMM. Auditoría Especial a la Competitividad de los Servicios Telegráficos en el Mercado de Transferencias de Fondos*

Telecomm se creó con el objeto de ser un medio de comunicación e integración entre las zonas urbanas y rurales de ingresos bajos, además de ser una vía accesible para realizar transferencias de dinero. Al respecto, derivado de fiscalizar el proceso utilizado por Telecomm para incrementar su participación en el mercado de transferencias de fondos, la ASF encontró que Telecomunicaciones de México no elaboró los estudios de mercado sobre condiciones tarifarias, calidad de servicios y coberturas propias de la competencia, de conformidad con la metodología para la elaboración de estudios de mercado; por lo que generó una promoción de

responsabilidad administrativa sancionatoria ante el OIC de Telecomm para que realice las investigaciones pertinentes.

— *SCT. Evaluación de Políticas Públicas. Evaluación de la Política de Transportes*

Tema 1. Ampliación de la cobertura del SNT.

*Carreteras***:** De 1989 a 2011, la infraestructura se incrementó en 57.9%. Sin embargo, a 2010 el 21% del total de localidades del país y el 5.9% de la población no contaban con comunicación vía terrestre.

*Puertos***:** Durante el periodo de evaluación, su infraestructura registró un incremento de 105.3%.

*Aeropuertos***:** En esos mismos años, el número de aeropuertos existentes en el país se incrementó apenas 5.6%.

*Ferrocarriles***:** En el subsistema ferroviario la red sólo se incrementó en 1.7%, esto es 346.0 km (de 20,378.0 km a 20,722.0 km).

Tema 2: Modernización del SNT.

Carreteras: Con los trabajos de conservación y rehabilitación de los pavimentos, en la red federal de carreteras libres de peaje el estado físico bueno se incrementó en 111.8% en los años 1996-2011; sin embargo, a 2011, aún existían 7,559.6 km, el 18.6% del total de la red, en condiciones físicas deficientes.

Puertos: La SCT sólo contó con información del ejercicio fiscal 2011 de 32 puertos de los 117 existentes, por lo que los resultados que se presentan en el estado físico de la infraestructura portuaria no permiten emitir una evaluación conclusiva.

Aeropuertos: Durante 1989-2012, los aeropuertos a cargo del organismo ASA mantuvieron en buenas condiciones la calidad de las pistas con un promedio de 29.76 puntos de índice de perfil; y respecto de la capacidad de frenado obtuvieron un resultado promedio de 0.66 puntos, y ambos indicadores se encuentran dentro de los parámetros establecidos.

Ferrocarriles: No fue proporcionada la información sobre el estado físico de las vías férreas.

Tema 3. Mejora de la gestión operativa del SNT.

Carreteras: En las carreteras de cuota a cargo de CAPUFE, de 1997 a 2011, a diferencia de las carreteras de la red federal, los accidentes se incrementaron en 426.2% (de 3,649 accidentes a 19,200 accidentes), de los cuales 16% de debieron a las condiciones físicas del camino.

Puertos: Se registró una tendencia creciente en el número de accidentes presentados en los últimos cinco años (de 77 accidentes en 2007 a 217 en 2011), lo que significó un incremento de 181.8%.

Aeropuertos: Se cumplió con el objetivo de incrementar la seguridad mediante la disminución en el número de accidentes. Los aeropuertos a cargo de ASA reportaron una reducción de 96.4% en el número de accidentes (de 28 en 1989 a 1 en 2012).

Ferrocarriles: En 1990-2011, la tendencia en la ocurrencia de accidentes e incidentes registró una reducción del 89.5% (de 2,748 a 288 en 2011).

En términos generales, México no ha podido mantener un ritmo de inversión en el sector acorde con sus necesidades. Las crisis económicas recurrentes, la insuficiencia de las finanzas públicas, la falta de estímulos claros y de condiciones de certidumbre a la inversión, entre otras causas, explican este rezago que se ha traducido en pérdida de competitividad y productividad, así como de desarrollo e integración social.

Economía

— *Productividad y competitividad*

La ASF determinó irregularidades por el incumplimiento de los objetivos estratégicos del programa; no se cuantifica la población objetivo; ausencia de mecanismos de control y coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal, que no evitan que los apoyos se contrapongan, afecten o dupliquen con la de otros programas; y la inexistencia de indicadores o parámetros de medición para determinar la cobertura de atención del programa y su impacto en los beneficiarios.

De manera adicional observó que existen reglas de operación con deficiencias y poca transparencia; desfases en la aplicación de los recursos; inexistencia de documentos para comprobar la aplicación de los recursos e insuficientes mecanismos de seguimiento y supervisión de los programas.

— *Protección de la libre competencia*

Se comprobó que no se han instrumentado acciones para identificar los sectores económicos con mayor vulnerabilidad de prácticas monopólicas o concentraciones y no se han definido criterios y procedimientos para determinar la existencia de monopolios en el país.

De las 3 auditorías practicadas al sector Trabajo, se analizaron 2 auditorías relevantes, 1 de las cuales se relaciona con el otorgamiento de créditos en las mejores condiciones de mercado y la otra con el cumplimiento de obligaciones en seguridad y salud en el trabajo.

- *Otorgamiento de créditos por parte del INFONACOT*

La ASF detectó que no se identificó la población objetivo; no se definieron metas anuales para otorgar créditos; no se estableció en la normativa el concepto de promover el ahorro de los trabajadores; baja cobertura de atención de la población trabajadora; inexistencia de indicadores y metas para medir el costo de otorgar un crédito y para medir el proceso de afiliación de trabajadores, centros de trabajo y distribuidores comerciales.

- *Seguridad en el trabajo*

La ASF comprobó que no existe un programa anual para la inspección y verificación de las minas subterráneas de carbón y los inspectores no están capacitados para certificar el cumplimiento de la norma en seguridad laboral.

Medio Ambiente y Recursos Naturales

- *CONAGUA. Auditoría de Desempeño al Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales*

La ASF determinó que la CONAGUA no contó con procesos o mecanismos para identificar y evaluar los riesgos que inciden en los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; tampoco fue posible corroborar el avance en el cumplimiento de metas y objetivos del Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS); adicionalmente, la ASF detectó inconsistencias en los resultados de la operación del PROSSAPYS, en los registros reportados por las entidades federativas, y la falta de seguimiento de las acciones incluidas en los acuerdos del Comité Interno Institucional de la CONAGUA.

En lo referente a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2011 del PROSSAPYS, la CONAGUA presentó deficiencias en la determinación y establecimiento de objetivos y no indica la forma en que el programa contribuye al logro del objetivo estratégico, ya que no cuenta con elementos para medir la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Destaca que la CONAGUA no reportó información suficiente en los principales documentos de rendición de cuentas para evaluar el cumplimiento del objetivo específico del PROSSAPYS.

— *CONAGUA. Auditoría de Desempeño a la Gestión Integral de los Recursos Hídricos*

La ASF determinó que la CONAGUA careció de un programa anual de trabajo que integrara los objetivos y las metas anuales de cada una de las áreas administrativas que la conforman, para cumplir y dar seguimiento a los 115 indicadores y las metas propuestas en el Programa Nacional Hídrico 2007-2012 y el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.

La ASF observó que en 176 acuíferos, es decir en 27% de los 653 existentes en el país, pertenecientes a 9 Regiones Hidrológico Administrativas (RHA), se registró un déficit en la disponibilidad media anual de agua. Con el análisis sobre el comportamiento de estos 176 acuíferos en el periodo 2009-2011, se verificó que en el 45.5% (80) aumentó el volumen deficitario, en 34.7% (61) registró una disminución en su déficit y en 19.9% (35) se mantuvo el nivel deficitario durante los tres años analizados.

Al respecto, la ASF concluyó que esta situación representa un riesgo para satisfacer la demanda de agua en el mediano y largo plazo, ya que con base en datos de la CONAPO, se estima que el agua renovable per cápita para el año 2030 se reducirá en más de 6 veces respecto al nivel actual, por lo que es necesario atender el problema como asunto de seguridad nacional.

— *CONANP. Auditoría de Desempeño a la Conservación de Áreas Naturales Protegidas y de Especies Prioritarias*

La ASF identificó que en 2011, cuatro indicadores de la planeación de mediano y corto plazos de la CONANP, relacionados con la conservación de áreas naturales protegidas y de especies prioritarias, no fueron congruentes con el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, por lo que no se ajustaron a lo dispuesto en la normativa.

Se constató que el Programa Anual de Trabajo 2011 de la CONANP no estableció actividades en ese año para cumplir con el indicador “Porcentaje de los Programas de Conservación y Manejo de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), elaborados y actualizados”, así como la meta proyectada a ese año para contribuir a la meta sectorial de “95% de los programas de conservación y manejo de la ANP, elaborados o actualizados” del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.

La ASF comprobó que de las 14 ANP que respondieron la estrategia definida por la CONANP en el documento de “Análisis de vacíos y omisiones en conservación de la biodiversidad terrestre y marina de México”, en 6 (42.9%) se identificó una superficie que correspondió a ecosistemas relevantes para la conservación, lo que demostró que en el periodo 2007-2011 se protegió 3.7% (145.1 miles de hectáreas) de 3,969.9 miles de hectáreas, lo que limitó la preservación de los ambientes naturales representativos en términos de cobertura y representatividad biológica.

— *SEMARNAT. Auditoría de Desempeño al Manejo Integral de Residuos Sólidos y Peligrosos*

Derivado de la revisión, la ASF determinó que la SEMARNAT no cumplió con las disposiciones normativas aplicables respecto de reducir el impacto ambiental ocasionado por los residuos sólidos mediante su manejo integral. Al respecto calculó que en 2011 se generaron 41.1 millones de toneladas de residuos, de los cuales el 63.8% se envió a basureros municipales sin someterlos a ningún tipo de proceso para su tratamiento, el 31.4% se arrojó a sitios clandestinos, el 3.6% se sometió a tratamiento y solamente se aprovechó el 1.2%, es decir, apenas 0.5 millones de toneladas. Asimismo, de los residuos considerados como peligrosos, el 36.8%, equivalente a 0.7 millones de toneladas, no se sometió a ningún tipo de proceso para su aprovechamiento.

La auditoría determinó que en 12 proyectos la SEMARNAT no acreditó los avances registrados a 2011, entre los que se encuentran: elaboración del procedimiento de coordinación para la gestión de sitios contaminados, creación de un sistema con los estándares de calidad requeridos para la remediación de sitios, e implementación de un programa de impulso a la investigación en materia de remediación de sitios contaminados por residuos peligrosos, lo cual no contribuye al cumplimiento del objetivo de mejorar la gestión de la remediación de sitios contaminados establecido en el Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados (PNRSC)2010-2012.

— *SEMARNAT. Evaluación de la Política Pública Ambiental*

La ASF presenta las siguientes conclusiones y precisa que los asuntos que deben ser analizados e instrumentados para que se logre la sustentabilidad de los recursos naturales:

Agua: Existe una insuficiente infraestructura para llevar a cabo de manera sistemática y permanente una supervisión de la calidad del agua a nivel nacional. En las evaluaciones realizadas por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) el 10.8% de estas resultaron con niveles de contaminación fuera de la norma y el 24.5% registró niveles de contaminación por arriba de los límites permisibles.

Al respecto, la ASF manifiesta que es indispensable contar con una ley de aguas que deberá responder al nuevo derecho humano derivado de la reforma al artículo 4º constitucional, que establece el acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, bajo un enfoque ecosistémico y, generar alternativas para promover su reúso.

Aire: A pesar de que los volúmenes de concentración de contaminantes se redujeron en las ocho principales ciudades del país, se siguen rebasando los niveles establecidos en las NOM. Para contribuir a la mejora de la calidad del aire, la ASF considera que es necesario promover en

las entidades federativas el establecimiento de equipos y redes de monitoreo y valorar la posibilidad de establecer los controles que permitan medir la totalidad de las emisiones atmosféricas generadas por las empresas de competencia federal.

Suelo: En 2011 se generaron 41.1 millones de toneladas (M/t) de residuos sólidos, de las cuales sólo 1.5 M/t (3.6%) recibieron tratamiento y se aprovecharon 0.5 M/t (1.2%), por lo que la reducción del impacto ambiental fue marginal.

La ASF considera que se requiere fortalecer la coordinación de acciones entre la SEMARNAT y los gobiernos estatales y municipales para el manejo de los residuos sólidos urbanos, el desarrollo de infraestructura de manejo de residuos peligrosos, y la consolidación de un marco jurídico y administrativo que obligue a la remediación de sitios contaminados.

Biodiversidad: La ASF constató que la estrategia de conservación definida en la política ambiental se orientó a incrementar el número de Áreas Naturales Protegidas (ANP), sin embargo observó que la ausencia de programas de conservación y manejo que controlen las actividades que se realizan dentro de las ANP, así como la insuficiente cobertura de vigilancia, le han restado eficacia a las acciones emprendidas, ya que de 29 ANP en las que se evaluó su estado de conservación, el 62.1% (18) presentó tasas negativas de transformación de sus ecosistemas, afectando las especies contenidas en los mismos y propiciando que la problemática que le dio origen persista.

La Auditoría considera indispensable desarrollar esquemas de participación ciudadana que contribuyan en la vigilancia de las áreas naturales protegidas que presentan prácticas de comercio ilegal de especies, además de desarrollar esquemas para que todas las áreas naturales protegidas cuenten con un estudio sobre la velocidad de transformación de sus ecosistemas.

La ASF concluyó que durante los últimos 25 años, el Gobierno Federal ha realizado esfuerzos importantes para dotar del marco jurídico, institucional, programático y presupuestal a las acciones para la protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, pero al desconcentrarse el Sector en múltiples normas, de orden técnico, administrativo y penal, en lugar de fortalecer la coordinación de acciones y maximizar los recursos asignados, ha atomizado los esfuerzos realizados a la fecha, en aras de atender de manera particular cada elemento que integra al ecosistema (agua, aire, suelo y biodiversidad).

Energía

Desarrollo de la Infraestructura en Hidrocarburos

En hidrocarburos, son de importancia también, otro grupo de revisiones sobre Empresas filiales de *Pemex* y la *Compra de Acciones de Repsol YPF*; las de *Incentivos al Desempeño pagados a Pemex*; *Importaciones de Gas Natural* y *Producción de Petrolíferos en Gasolinas*; las del *Sistema Nacional de Refinerías* y *Sistema de Ductos* y *Tomas Clandestinas*.

— *Infraestructura para exploración y producción de hidrocarburos*

La ASF practicó cuatro auditorías de desempeño, una por filial, a Pemex PEP, PGPB, PPQ y PR, una con dictamen negativo y tres con salvedad.

En hidrocarburos, Pemex alcanzó en 2011 una tasa de restitución de reservas probadas de 101.1%, con un volumen de 13 mil 810.3 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, las que al ritmo de producción actual se agotarán en 10.2 años. En los últimos 20 años, la producción de petróleo crudo disminuyó 4.4%. De 1992 a 2004, la producción se incrementó en 26.8% y a partir de ese año la producción de petróleo crudo cayó en 23.5%, principalmente por la declinación del activo Cantarell. En 2011, PEP registró una *producción de petróleo crudo* de 2,550.1 miles de barriles diarios (MBD), con lo que cumplió la meta prevista.

En 2011, la demanda nacional de *gas natural* ascendió a 5,603.5 millones de píes cúbicos diarios (MMPCD), la cual se cubrió en 85.9% (4,812.7 MMPCD) mediante la producción interna y el 14.1% (790.8 MMPCD) con importaciones, por lo que se cubrió la demanda total. En materia de gas licuado, la demanda de 292.8 miles de barriles diarios (MBD) se cubrió en 71.9% con producción interna y el 28.1% con importaciones.

Entre 2007 y 2011, el organismo desarrolló 2 de los 13 proyectos previstos en el PNI 2007-2012, con lo que incorporó 45.5% de la meta original de incrementar la capacidad de producción. Asimismo, se realizó una inversión de 12 mil 246.3 millones de pesos a precios de 2011, lo que representó un avance del 22.3% de la inversión programada y etiquetada al organismo.

En el año, PGPB no mejoró sus resultados financieros, conforme a lo dispuesto en su Programa para Incrementar la Eficiencia Operativa 2008-2012, ya que el rendimiento neto fue de 965.3 millones de pesos, inferior en 83.9% al rendimiento neto registrado en 2007, lo cual se debió principalmente al decremento del margen de comercialización.

En 2011 la oferta de PPQ fue de 4.12 millones de toneladas anuales (TA), con el cual se cubrió el 52.9% del mercado nacional de petroquímicos no básicos y el 36.5% de las exportaciones. En ambos casos, el organismo disminuyó su participación respecto de 2010, a niveles de 0.2% en el mercado nacional y 23.1% en las exportaciones.

En 2011 la oferta de petroquímicos no básicos de la iniciativa privada fue de 3.77 millones de TA, la cual se integró por 2.5% de producción nacional y 97.5% de importaciones.

En materia de petrolíferos, en 2011, la producción de gasolinas fue de 400.3 MBD y de diesel de 273.6 MBD, volúmenes inferiores en 5.4% y 5.5% a los registrados en 2010, lo que reflejó una disminución en la transformación de petróleo crudo para la producción de petrolíferos. Esta situación fue constante en los últimos 20 años: en el periodo de 1992-2011, la producción de gasolinas registró una disminución de 0.7%, con un incremento de 65.9% en la demanda, lo que originó que las importaciones crecieran 3.5 veces.

— *Empresas Filiales y Compra de Acciones de Repsol*

Integra tres auditorías financieras y de cumplimiento, dos a Pemex Corporativo y una a PGPB, las tres con dictamen limpio.

PGPB. Empresas Filiales. Esta auditoría de la ASF aunque se limita a 4 compañías filiales del grupo Mex Gas de Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB), creadas en Islas Cayman en 1993, es un referente de un conjunto amplio de empresas propiedad de Pemex con domicilio fiscal en el extranjero. En marzo de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 97/2009, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de la que se desprende que algunas de las sociedades en las que PEMEX y sus organismos subsidiarios tengan participación, no necesariamente serán catalogadas como entidades paraestatales, con las consecuencias jurídicas que ello implica.

No obstante que las empresas de referencia sean consideradas como “no paraestatales” serán objeto de control, fiscalización y evaluación gubernamental por parte de la Auditoría Superior de la Federación, por el hecho de manejar recursos públicos federales, en términos del artículo 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

A pesar de lo manifestado en la Sentencia dictada, PGPB afirmó que *los recursos de las filiales no pueden ser considerados recursos públicos federales, puesto que se trata de empresas de naturaleza privada que no son paraestatales… se considera que dicha fiscalización no pudiere comprender a las filiales constituidas en el extranjero.*

La Ley de Petróleos Mexicanos hace mención de la posibilidad de la existencia de empresas filiales de participación estatal mayoritaria que no son entidades paraestatales y el Poder Judicial ratificó la existencia de las mismas. Sin embargo, no existe una regulación específica para la constitución y operación de este tipo de empresas, en materias como la contratación de deuda y la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad, control, evaluación, fiscalización, transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos federales a su cargo.

Tampoco existe regulación respecto de responsabilidades de servidores públicos de Pemex, de sus subsidiarias o filiales que, en su representación, desde México participan en los órganos de gobierno y de administración de esas empresas no paraestatales, así como en la operación de sus sucursales establecidas en el país.

Pemex. Compra de acciones de Repsol. La Propia P.M.I. Holdings B.V., opera como una "empresa paraestatal" de Pemex con domicilio jurídico en Holanda y cumple con las formalidades y normativa de los estatutos sociales de esa empresa y la legislación privada de Holanda. Esta empresa instrumental, unimembre, sin personal, ni oficinas contrató financiamientos con instituciones financieras, en su mayoría del exterior, para cubrir requerimientos de capital de trabajo de las compañías participantes del Grupo PMI; la adquisición de acciones de la compañía española Repsol YPF, S.A.; y la mitigación de riesgos financieros mediante la utilización de instrumentos derivados de cobertura.

La compra de acciones representó 4.69% del capital social de la compañía española Repsol YPF, S.A., en 2011; operaciones todas ellas que, por tratarse de una "empresa no paraestatal", no se registraron en el presupuesto ejercido de PEMEX, ni se reportaron en la Cuenta Pública. La ASF constató que las operaciones de derivados tuvieron un valor de 1 mil 507.4 millones de dólares, que permitieron a Pemex ejercer, durante 2011, los derechos corporativos y económicos de una participación accionaria de 4.8% en el capital social de Repsol.

— *PEP. Derechos sobre Hidrocarburos*

Se practicaron cuatro auditorías financieras y de cumplimiento a PEP, todas con dictamen limpio. La ASF, comprobó que en 2011 Pemex pagó al Gobierno Federal derechos por 849 mil 964.9 millones de pesos, monto que fue equivalente a 34% del total de ingresos recaudados de la Federación.[120]

El Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH), ascendió a 721 mil 752.5 millones de pesos, 84.9% del total; el Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DHFE), reportó un monto por 81 mil 376.1 millones de pesos, con 9.6% de total; los restantes 46 mil 836.3 millones de pesos, con 5.5% del total, fueron para los derechos para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, para la fiscalización petrolera, extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo, sobre extracción de hidrocarburos, y especial, adicional y único sobre hidrocarburos. Los derechos se cubrieron sobre la base de 930.8 millones de barriles de petróleo crudo y 2,406.8 miles de millones de píes cúbicos de gas natural.

[120] Los derechos reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2011, ascendieron a 849 mil 964.9 millones de pesos, equivalente a 22.8% de los ingresos recaudados por el Gobierno Federal.

— *Subsidios al Gas, Gasolina y Diesel*

La ASF, practicó tres auditorías especiales, una a la CRE, dictaminada con salvedad; una más a PGPB y otra a PREF, estas dos últimas con dictamen limpio.

PREF. Subsidio a la Gasolina y Diesel. Durante 2011, se realizaron ajustes a los precios de las gasolinas y el diesel, con deslizamientos mensuales de 9 centavos de peso por litro en los precios de la gasolina Magna y el Diesel; y de 5 centavos de peso por litro en el precio de la gasolina Premium.

Para el ejercicio fiscal 2011, se comprobó que el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)[121] fue negativo, derivado del diferencial entre el precio productor en la agencia de ventas y el precio al público en la agencia de ventas de las gasolinas y diesel fue por 178 mil 882.8 millones de pesos.

La ASF verificó que el IEPS negativo que le fue disminuido a Pemex Corporativo, PEP y PGPB (172 mil 551.2 millones de pesos), fue resarcido a PREF con la aplicación de la cuenta corriente que administra Pemex Corporativo. La recuperación del efecto del IEPS negativo por parte de PREF se verificó en el rubro de otros ingresos en los Estados Financieros Dictaminados al 31 de diciembre de 2010 y 2011 de dicho organismo, por lo que se determinó que, con el resarcimiento del monto de IEPS negativo, no hubo impacto económico en las finanzas de PREF.

PGPB. Subsidio al Gas LP. La ASF constató la participación de PGPB en la determinación del precio de Ventas de Primera Mano (VPM), del Gas LP, que realiza Pemex a un tercero para su entrega en territorio nacional y la estimación del impacto económico. Los dos factores principales para justificar la política de precios en materia de gas LP son el impacto que tiene en el gasto de las familias en México y el índice inflacionario.

El impacto económico, en los precios del gas LP, que se generaron para Pemex y las ventas para PGPB, PEP, PREF, correspondientes a 2011, se determinó por el cálculo del impacto generado por el precio de directiva (referencia internacional) y el precio de VPM, en ese ejercicio fiscal de 2011, alcanzó 39 mil 950.3 millones de pesos, representando 0.4% del PIB.

En el 2011 fue destinado a subsidiar el consumo de este producto tanto en los estratos medios y altos, cuando bien pudo ser invertido en infraestructura y servicios básicos o transferencias directas a la población que más lo necesita.

[121] Se considera un impuesto de ajuste, ya que el precio de las gasolinas y el diesel son administrados a estos productos y podría entenderse como el diferencial entre el precio de referencia y el precio máximo al público establecido para el mercado interno.

CRE. Subsidio al Gas LP. Comprende la revisión de la participación de la CRE en la determinación de la metodología para la fijación del precio de las Ventas de Primera Mano (VPM) del gas LP. La regulación del mercado del gas LP considera la participación pública y privada: Pemex concentra su producción nacional del combustible y las VPM, el transporte por ductos y la operación de las terminales de suministro de su propiedad.

El decreto determinó que Pemex debía calcular los precios de VPM del gas LP de tal forma que, al incorporarlos como uno de los componentes de la fórmula para calcular el precio al usuario final, se consideran los fletes y márgenes comerciales de los distribuidores del energético.

Se estableció que Pemex contaría con un plazo de ocho meses, a partir de la entrada en vigor del reglamento, para presentar ante la CRE una propuesta de los términos y condiciones generales que regirán las VPM del gas LP, que deberían ser aprobados en un periodo no mayor de un año; sin embargo, a la conclusión del informe no habían sido aprobados.

— *Producción y Venta de Gasolinas*

Se refiere a dos auditorías financieras y de cumplimiento practicadas por la ASF a PREF, una con dictamen negativo y la otra con salvedad.

PREF. Producción de Gasolinas. La ASF comprobó que en 2011 el Sistema Nacional de Refinación (SNR) procesó petróleo crudo por 1,175.1 MBD, que representó 86.4% de aprovechamiento respecto de la capacidad neta de producción programada por 1,359.0 MBD, debido a la suspensión del proceso de producción por los altos inventarios de productos intermedios o residuales, como combustóleo, que no se movilizan oportunamente para satisfacer la demanda nacional, al importarse 25 MBD de ese producto por 11 mil 726.2 millones de pesos en 2011 y no tener evidencia de estudios, ni acciones para resolver la problemática en la producción.

El procesamiento de petróleo crudo del SNR quedó por debajo de su capacidad programada en 14.2% (192.4 MBD), y la refinería Minatitlán quedó por debajo de su capacidad neta de aprovechamiento programada en 35.1% (82.2 MBD) por retrasos en su reconfiguración y por carecer de autonomía al depender del suministro regular de los insumos. Pemex Refinación no proporcionó información sobre los faltantes y mermas incurridos en la operación, lo que impide que se evalúe la problemática para la detección y mitigación de riesgos y la toma de decisiones; en 2011 se generarían faltantes en gasolinas por 28.5 MBD, equivalentes a 10.4 MMB al año, con un valor estimado por 16 mil 089.5 millones de pesos.

PREF. Ventas Nacionales de Gasolinas. La ASF determinó que PREF no registra en la contabilidad los quebrantos por tomas clandestinas en sistemas de transporte por ducto, los registros se hacen en forma global, por variación de inventarios. Por concepto de tomas clandestinas, no concilió los 619 eventos registrados en el Sistema de Transferencia de Custodia (SITRAC), estimados en 3 mil 465.7 millones de pesos, con el registro de 1,082 denuncias en el Sistema

Institucional de Control de Asuntos Jurídicos (SICAJ), con quebranto cuantificado por 1 mil 190.5 millones de pesos.

— *Importación y Venta de Gas*

La ASF practicó dos auditorías financieras y de cumplimiento a PGPB, la primera con dictamen limpio y la segunda con salvedad.

PGPB. Importaciones de Gas Natural. La cuenta de "Inventario de Productos Petrolíferos" incluyó un saldo por 2 mil 478.7 millones de pesos de diversos productos, sin que exista una subcuenta que permita suministrar información interna para la toma de decisiones en materia de importaciones de gas natural. Su sistema de registro y control no permite emitir reportes de volúmenes adquiridos de importaciones de gas natural ni de los precios de venta del proveedor a PGPB, lo que debilita el control interno de las operaciones y atrasa el proceso de fiscalización.

PGPB. Suministro y Venta de Gas LP. La entidad fiscalizada formalizó 3 contratos de suministro de Gas Licuado de Petróleo con permisionarios con vigencia indefinida, aun cuando conforme a lo establecido en la normatividad deben tener una vigencia de 180 días naturales; no aclaró diferencias por 2 mil 548.2 millones de pesos y 10.7 millones por ventas mayores de las facturadas, ni las ventas mayores de las existencias de gas LP.

— *Pemex. Incentivos al Desempeño pagados al personal de Pemex*

Se refiere a dos auditorías financieras y de cumplimiento practicadas a Pemex Corporativo, ambas dictaminadas con salvedad.

Las ASF comprobó que en 2011 Pemex pagó el incentivo al desempeño del personal de confianza de niveles 30 al 43 por 1 mil 124 millones de pesos, así como 1 mil 591.3 millones a los mismos niveles del personal de PEP, sin contar con evidencia de la determinación del cumplimiento de los requisitos de puntualidad, actitud, desempeño laboral y productividad. La normativa aplicable a ese concepto no contiene las condiciones y circunstancias para acreditar dicho cumplimiento; no emite recibos de pago del incentivo, y otros incentivos sin contar con evaluación.

— *Derrames en Ductos y Sistema Nacional de Refinerías*

En PREF sobresalen dos auditorías financieras y de cumplimiento relacionadas con el sistema de ductos de Pemex, las dos dictaminadas con salvedad; tres de inversiones físicas al sistema de refinerías con dictamen negativo, y, una financiera y de cumplimiento con salvedad, a la adquisición y arrendamiento de buque-tanques.

PREF. Derrame y Rehabilitación de Ductos. La ASF determinó que en el proyecto SCADA 47 no se han actualizado los estudios de costo beneficio, con base en las tendencias de los reportes de tomas clandestinas y de fugas y derrames que de 2010 a 2011 se incrementaron de 596 eventos a 1,323 (122.0%), debido a que el proveedor entregó los bienes y servicios con atraso, por causas imputables a la entidad fiscalizada.

PREF. En la *Rehabilitación de Ductos*. PREF no presentó una gestión financiera razonable respecto de un monto por 54.4 millones de pesos, que no se registró en la Cuenta Pública; no se aplicaron las penas convencionales por el retraso en la entrega de los trabajos por 51.3 millones de pesos; el convenio modificatorio del contrato se formalizó 13 meses después de la ejecución de los trabajos y el acta de entrega-recepción se formalizó 183 días después de la terminación de los trabajos y no dentro de los 10 días señalados contractualmente, entre otras irregularidades.

En el caso del *Sistema de Refinerías*, la ASF determinó costos sin comprobar en la *Reconfiguración de la Refinería Lázaro Cárdenas*, donde existen costos por aclarar que suman 862.3 millones de pesos. En la restauración de Líneas de procesamiento de la *Refinería F. I. Madero*, comprobó la existencia de costos en exceso en el suministro de la tubería y otros materiales; cargos que no corresponden a los pagos de mano de obra, equipo y herramienta; así como el pago en exceso de horas activas de maquinaria. El costo en exceso significó 25.5 millones de pesos, mismo que fue solventado con comprobaciones y recuperaciones (23.8 millones de pesos).

En la construcción del *Muelle en la Residencia de Operaciones Portuarias de la Paz, BCS*, la ASF determinó, entre otros, un subejercicio por 178.1 millones de pesos; la entidad no indicó el fundamento de la modalidad de Licitación Pública Nacional Mixta; también se determinaron deficiencias en la fundamentación legal de los contratos.

— *PEP. Fluctuación en Inventarios*

En su revisión financiera y de cumplimiento a PEP, dictaminada con salvedad, la ASF comprobó que en la “Matriz de Riesgo y Control del Ciclo de Inventarios” no se observa la relación existente entre los procesos operativos y el área financiera respecto de la identificación y registro de las diferencias en volumen de petróleo crudo, su origen e impactos, para ser

reconocidos contablemente, ya que repercuten en los movimientos de la cuenta fluctuación en inventarios.

PEP no contó con registros auxiliares que muestren los conceptos que motivaron la fluctuación de los inventarios de los inventarios de petróleo crudo de la Región Marina Noreste por 12 mil 445.8 millones de pesos, correspondiente a 2011. Estas fluctuaciones son atribuibles a desviaciones, mermas, evaporaciones, sustracciones, entre otros, así como recuperaciones, en su caso, de volumen de producto, en los subprocesos de producción, distribución, almacenamiento y comercialización.

— *PEP. Arrendamiento y Mantenimiento de Plataformas de Perforación*

Revisión financiera y de cumplimiento a PEP, con Denuncia de Hechos y dictamen negativo, 1 Pliego de Observaciones y 2 PRAS y recuperaciones probables por 108.1 millones de pesos. PEP no cumplió con las disposiciones normativas aplicables, al no presentar una gestión financiera razonable en los pagos por el arrendamiento de la plataforma de perforación Hull 110, que adjudicó en forma conjunta a dos empresas en febrero de 2011.

La empresa operadora de la plataforma "Menadrill I", que sustituyó a la plataforma "Hull-110", careció de la capacidad financiera para afrontar posibles eventualidades en la ejecución del contrato, ya que presentó pérdidas acumuladas y se observó que sus pasivos fueron superiores a sus activos.

El 23 de junio de 2011, Pemex pagó a las empresas a las que se les adjudicó el contrato 108.1 millones de pesos, por concepto de la movilización de la plataforma "Menadrill I" al sitio del pozo para el inicio del arrendamiento, pago que se estima improcedente, dado que dicha plataforma ya se encontraba ubicada en el Golfo de México al momento en que PEP la aceptó en sustitución de la plataforma "Hull-110".

— *PEP. Alimentación y Hotelería en Plataformas Habitacionales*

Auditoría financiera y de cumplimiento practicada por la ASF a PEP, dictaminada con salvedad. La ASF revisó los cinco contratos vigentes en 2011, que PEP formalizó con el proveedor Cotemar, S.A. de C.V., por los Servicios de Alimentación y Hotelería con el apoyo de Plataformas Habitacionales, con un importe ejercido en ese año, por 2 mil 464 millones de pesos.

Con el hundimiento de la plataforma Júpiter I, propiedad de un proveedor, PEP realizó diversos gastos, cuya totalidad no se ha cuantificado a septiembre de 2012; sin embargo, a esa fecha se tienen identificados pagos por 196.5 millones de pesos, de los cuales 52.8 millones de pesos y 2.6 millones de dólares corresponden a conceptos directamente relacionados con el rescate de personas y salvamento de la plataforma Júpiter I, así como para disminuir los daños causados a

terceros, que debieron ser cubiertos por el proveedor y en el caso de 3.1 millones de pesos y 0.7 millones de dólares la entidad carece de soporte documental, que según PEP, se extravió durante el siniestro.

Desarrollo de la Infraestructura en Electricidad

En el subsector eléctrico, son de destacar la *Evaluación de Política Pública de Energía Eléctrica*; las relativas a la *Planeación y Proyectos de Infraestructura Eléctrica;* las de *Facturación, Cobranza y Consumo de Energía Eléctrica en el Valle de México*; *Programas para el Ahorro de Energía*; *Liquidación de LFC; Adquisiciones de Bienes y Servicios;* y de *Ampliación de Redes de Distribución*.

— *CFE. Evaluación de la Política Pública de Energía Eléctrica*

La evaluación abarca el periodo 1989-2012. Algunas de las conclusiones más relevantes, son: La política pública no ha logrado el objetivo de diversificación de fuentes de energía, ya que persiste la dependencia en los derivados de hidrocarburos para la generación de electricidad; se logró mejorar la calidad del servicio de CFE y de LFC hasta su extinción, pero no la competitividad en la calidad del servicio en comparación con otras empresas del mundo.

Durante el periodo, se observaron márgenes de reserva elevados que derivaron de un excedente, tanto de capacidad efectiva como de capacidad disponible, lo cual implica costos elevados en la producción y comercialización del servicio; se cumplió parcialmente el propósito de establecer tarifas competitivas en CFE y la extinta LFC, en términos de reflejar el costo de la energía eléctrica suministrada, debido a que persistió el rezago en las tarifas eléctricas de los sectores de consumo doméstico, servicios y agrícola, en los que se mantuvieron e incrementaron los subsidios al consumo respectivo.

En materia financiera, se determinó que en 2000-2012, la CFE registró una evolución negativa de las principales variables financieras, al incrementarse el apalancamiento de 7.5% en 2000 a 22.3% en 2012; y disminuir los bienes productivos de la empresa respecto de sus bienes y derechos de 89.0% a 74.5%.

En el pasivo, se determinó que el riesgo de la CFE aumentó, al alcanzar 83.9% en 2012, esto es, 57.8 puntos porcentuales más que el 26.1% registrado en 2000, lo cual indica que las deudas de la empresa tienden a aumentar respecto de sus bienes y derechos. En el patrimonio presentó una disminución promedio anual de 20.1%, lo cual indica una disminución de los bienes de la empresa respecto de sus compromisos.

En 2000-2011, la CFE reportó ingresos por concepto de venta de energía por 2.9 billones de pesos, cifra inferior en 107 miles de millones de pesos (3.5%) respecto del total de costos y gastos de operación. La participación de CFE y LFC en la capacidad efectiva de generación de

energía eléctrica disminuyó en 34.4 puntos porcentuales en 1989-2012; y la participación de los permisionarios privados aumentó en 23.8 puntos porcentuales de 1990 a 2012.

En 1989-2011, la participación de CFE y LFC en la generación bruta de energía eléctrica se redujo en 33.8 puntos porcentuales, mientras que la participación de los permisionarios se incrementó en la misma proporción.

En 1989-2012, no se logró una mejora en la eficiencia operativa, puesto que las pérdidas de energía eléctrica de la CFE se incrementaron en 0.8 puntos porcentuales, al pasar de 10.5% a 11.3% de su generación neta de electricidad; mientras que las pérdidas de LFC aumentaron 19.7 puntos porcentuales, al pasar de 12.0% a 31.7%.

En cuanto al porcentaje que representó el ahorro en el consumo de energía eléctrica del país se incrementó en 11.9 puntos porcentuales, al pasar de 0.7% a 12.6%.

Con la apertura del proceso de generación a la participación del sector privado, se incrementó la inversión para el desarrollo del sector, al pasar de 25 mil 582.7 millones de pesos en 2007 (a precios de 2011) a 55 mil 608.5 millones de pesos en 2011, de los cuales, 31 mil 046.3 millones de pesos (55.8%) correspondieron a la inversión proveniente del sector privado para ese último año. Sin embargo, en virtud de que esta inversión derivó de los esquemas de financiamiento denominados PIDIREGAS, su crecimiento implicó un detrimento en la solvencia financiera de la CFE. Lo anterior debido a que en el periodo 2000-2011, se registró un pasivo a largo plazo en este rubro por 336 mil 804 millones de pesos (a precios de 2011).

La participación del sector privado se justificó, en principio, por la falta de la infraestructura necesaria para atender la demanda del servicio, reflejada en los bajos niveles de los márgenes de reserva registrados que pusieron en riesgo el suministro en el corto plazo. A partir de 2001, con la participación del sector privado en la generación de electricidad, dichos niveles comenzaron a incrementar hasta alcanzar los óptimos considerados.

Aunque la cobertura del servicio público de energía eléctrica se incrementó durante el periodo 1989-2012, en 2010, las tres entidades federativas que presentaron el menor índice de desarrollo humano (Oaxaca, Guerrero y Chiapas), fueron las que registraron la menor cobertura del servicio de electricidad.

La política pública no ha logrado mejorar los sistemas de gestión del sector, lo cual se ha reflejado en el índice de pérdidas de energía que CFE utiliza para medir su eficiencia. Para 2011, las pérdidas de energía del Sistema Eléctrico Nacional ascendieron a 31.7% respecto de la generación neta de electricidad.

En 1989-2012, la política pública consistió en la creciente dependencia de los hidrocarburos como fuente primaria para la generación de electricidad, lo que ocasionó la contaminación de la

atmósfera por las emisiones de gases a partir de quema de combustibles que, además, provocan el cambio climático del planeta y tiene repercusiones en la salud de la población. Ello ha derivado también en la disminución de la disponibilidad de reservas probadas de hidrocarburos del país.

Aunque se incrementó la participación de fuentes alternas a los hidrocarburos en la generación de electricidad, el predominio de estos últimos como fuente primaria persistió, en tanto representaron los menores costos de producción. Como resultado, no se logró atender el problema identificado.

La ASF estima que en el largo plazo se logrará parcialmente el objetivo de garantizar el suministro de energía eléctrica; lo anterior se debe a que, de acuerdo con la tendencia de los resultados obtenidos, no se reducirá la participación de los combustibles fósiles en la capacidad de generación ni en la generación de electricidad destinada a la prestación del servicio público (35.0%); no se reducirán el margen de reserva ni el margen de reserva operativo a los niveles establecidos como adecuados (22.0% y 6.0%, respectivamente); ni tampoco se reducirán las pérdidas de energía eléctrica al estándar internacional (8.0%). Sin embargo, se logrará y superará la meta de cobertura del servicio de electricidad (98.5%).

— *Planeación y Proyectos de Infraestructura Eléctrica*

Se refiere a dos auditorías de desempeño, una practicada a la SENER sobre *Planeación y Conducción de la Política* con dictamen negativo y la otra practicada a CFE sobre *Proyectos de Infraestructura* con dictamen con salvedad.

SENER. Planeación y Conducción de la Política de Infraestructura. La ASF determinó que en 2011, en materia de *cobertura*, no se electrificó ninguna comunidad remota del país de las 50 mil viviendas que se previó electrificar, situación que impactó a los 2 millones de habitantes que viven en las comunidades rurales con un menor índice de desarrollo humano.

Para financiar la operación del proyecto se contó con 30 millones de dólares provenientes de un crédito por 15 millones de dólares del Banco Mundial, y de la donación de 15 millones de dólares de este banco al gobierno mexicano; y con 41.6 millones de pesos consignados en el Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

La ASF constató que la SENER no diseñó metas e indicadores que permitan determinar los avances y contribución de la dependencia al cumplimiento del objetivo relativo a incrementar la *calidad del servicio*. En 2011, se registraron ante la CFE 1.1 millones de *inconformidades* sobre la prestación del servicio, de las que se turnaron 52 reclamaciones a la SENER no resueltas por la CFE. Del total se atendieron 48 y cuatro quedaron pendientes.

La SENER no dispuso de indicadores que midan el cumplimiento del objetivo de incrementar la *competitividad* en infraestructura eléctrica, por lo que la ASF consideró la información del Foro Económico Mundial, en la que México se localiza en el lugar 83 de 142 países, ubicándose en el 58.5% respecto del país mejor evaluado, mostrando que la CFE no alcanzó la meta de ubicar a México en el 40% de los países mejor evaluados establecida en el PNI 2007-2012.

CFE. Proyectos de Infraestructura. La ASF concluyó que, en 2011, se proporcionó el servicio de energía eléctrica a 113 millones de habitantes, lo que representó 97.9% de la población total (115 millones de habitantes). Quedaron pendientes de atender poco más de 2.4 millones de habitantes, equivalentes a 2.1% del total de población. El Programa de Electrificación Rural benefició a 434.4 miles de habitantes, lo que significó 71.4% respecto de lo programado (608.7 miles de habitantes).

En 2011, la capacidad instalada de generación de energía eléctrica fue de 51.2 miles de MW, de los cuales el 76.7% (39.3 miles de MW) correspondió al sector público y 23.3% (11.9 miles) al sector privado. La CFE registró una capacidad instalada de generación de 39.3 miles de MW, cifra similar a la meta e inferior en 434.0 MW a la registrada en 2010, debido a que el Estado retiró capacidad de generación de energía; la capacidad instalada de los PIE se mantuvo en 11.9 miles de MW. No se alcanzaron las metas de infraestructura de transmisión ni de transformación.

La CFE no alcanzó la meta programada de reducir la participación en 71.2% en la generación de energía eléctrica mediante combustibles fósiles, toda vez que se registró un resultado de 73.7%; tampoco se logró la meta de incrementar la participación de tecnologías limpias en 28.8% porque alcanzó el 26.3%.

En 2011, la CFE registró un margen de reserva del 32.0%, cantidad superior en 5.0 puntos porcentuales al límite establecido de 27.0%, y un margen de reserva operativo del 9.7%, cifra superior en 3.7 puntos porcentuales al límite mínimo establecido de 6.0% para asegurar el suministro considerando una reserva para contingencias.

— *Facturación y Cobranza de Energía Eléctrica en el Valle de México*

Se refiere a dos auditorías especiales con dictámenes negativos practicadas por la ASF a la CFE, donde se reportaron acciones correctivas (PRAS). La ASF comprobó que la CFE sigue incurriendo reiteradamente en este tipo de irregularidades.

CFE. Facturación de Energía Eléctrica. La ASF determinó que la CFE *realizó la estimación* del consumo de energía eléctrica a 2.3 millones (37.7%) de los 6.1 millones de usuarios domésticos de la zona del Valle de México, contrario a lo que indica la normatividad de tomar la lectura de los medidores; la Gerencia Divisional de Distribución Valle de México Centro, de las cinco Gerencias Divisionales de la zona del Valle de México, fue la que presentó un mayor número de

casos de estimación de consumos de energía eléctrica. Lo anterior tiene como consecuencia que los usuarios pudieran verse afectados en el cobro del servicio de energía eléctrica, lo que repercute en un incremento del número de quejas por cobro indebido.

CFE. Cobranza de Energía Eléctrica. La ASF concluyó que en 2011, la CFE no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la recuperación de los recursos pendientes de cobro correspondientes al suministro de energía eléctrica que proporcionó LFC hasta antes del 11 de octubre de 2009.

La CFE no acreditó contar con un programa, metas e indicadores que permitieran de forma programada recuperar cartera proveniente de LFC, por lo que sólo fue posible recuperar 1.6% del adeudo total al inicio de ese año. Esa proporción recuperada fue equivalente a 236.2 millones de pesos del saldo del adeudo que se tenía al 1º de enero de ese año por 14 mil 376.2 millones de pesos.

— *CFE. Subsidios al Consumo de Energía Eléctrica*

La ASF practicó una auditoría especial a la CFE, dictaminada con salvedad. La CFE determinó el subsidio a la energía eléctrica con base en diferentes normas de información financiera, sin haber precisado el cambio de normas, de la NIF D-3 a la NEIFGSP 008, y no reportó en la Cuenta Pública 2011 el resultado del subsidio otorgado en ese año al consumo de energía eléctrica.

En el PEF 2011 se estimaron los subsidios al consumo de energía eléctrica por 91 mil 050 millones de pesos, y en los Estados Financieros de la CFE, de ese año, se reportaron, por ese mismo concepto, 52 mil 575 millones de pesos, inferior en 42.3% al considerado en el PEF 2011.

Se concluye que si bien, para el cálculo del subsidio a la energía eléctrica en los Estados Financieros Dictaminados, la CFE aplicó la norma de información financiera correspondiente, se determinó que ese procedimiento no refleja claramente el impacto que tiene el subsidio al consumo de energía eléctrica en las finanzas públicas de la CFE, ya que existe confusión y resta transparencia en la aplicación de este subsidio.

— *Liquidación de LFC*

La ASF practicó dos auditorías especiales una a la SENER y la otra a CFE sobre el proceso de Liquidación de LFC, con dictamen limpio en ambas revisiones.

SENER. La ASF verificó que las acciones realizadas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones con los ex trabajadores y jubilados de LFC en el proceso de la liquidación se ajustaron al Decreto de Extinción y sus Bases.

La ASF concluyó que la SENER cumplió con la aprobación de las actualizaciones al Plan Estratégico correspondiente a la liquidación de LFC que el SAE le solicitó en el ejercicio fiscal de 2011; sometió a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación (CIGFD) las actualizaciones del Plan, y recibió del SAE los informes mensuales, en el que se incluyó su opinión; identificó los bienes no necesarios para la prestación del servicio público de energía eléctrica y envió la información para la actualización del universo de bienes afectos de la extinta LFC, los cuales se pusieron a disposición del SAE con el fin de que se procediera con el retiro de los mismos.

CFE. La ASF determinó que la CFE realizó acciones en los procesos de generación, transmisión y distribución, para garantizar el servicio público de energía eléctrica en la zona del Valle de México, entre las más relevantes, de la manera siguiente:

En el proceso de *generación*, la CFE creó 114 plazas de personal sindicalizado y de confianza, para la operación y mantenimiento de las centrales de generación en la zona del Valle de México; instaló y puso en servicio el Centro de Operaciones de Generación en una Central Termoeléctrica; comisionó personal sindicalizado y no sindicalizado a algunas Centrales Hidroeléctricas, con objeto de continuar las operaciones de las unidades.

En *transmisión*, la CFE modernizó, puso en servicio la red y las obras en subestaciones. En *distribución*, realizó actividades para el mantenimiento de redes de baja tensión y reemplazó equipo; en 2009-2011, las ventas en la zona atendida por LFC implicaron un aumento de 4.6% del consumo de energía eléctrica en un año, las interrupciones de energía eléctrica disminuyeron 17.7% en 2011 y su frecuencia en 10.5%; en contratación del servicio por parte de los usuarios, se agilizaron los tiempos y disminuyeron las inconformidades.

La CFE mejoró la calidad en la prestación del servicio público de energía eléctrica en comparación con los resultados obtenidos en 2009 y 2010; identificó los bienes no necesarios; envió a la SENER la información para la actualización del universo de bienes afectos de la extinta LFC, y remitió al SAE los informes semestrales sobre la devolución de los bienes que no resultaron necesarios para el servicio público.

— *CFE. Consumidores Gobierno*

En esta auditoría financiera y de cumplimiento con dictamen negativo, la ASF concluyó que la CFE no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la gestión financiera del rezago en el cobro de energía “Consumidores Gobierno”, debido a que el saldo contable, al 31 de diciembre de 2011, presentó un importe erróneo en la información financiera, por 7 mil 142.8 millones de pesos, por diferencias entre los registros.

Lo sustantivo de esta revisión es que en los estados financieros a diciembre 2011, en el rubro de cuentas por cobrar se presentó un saldo de 12 mil 778.7 millones de pesos en el concepto de

"Consumidores Gobierno", integrado por 4 mil 345.8 millones de pesos de "Facturación por Vencer" y 8 mil 432.9 millones de pesos de "Rezago", este último representó 66% del total del saldo de "Consumidores Gobierno".

Ese adeudo se incrementó de 8 mil 951 millones de pesos en 2010 a 12 mil 778.7 millones de pesos en 2011, equivalente a un aumento de 37.6% en términos reales. Los mayores adeudos corresponden a las divisiones del Valle de México que tenía la extinta LFC, es decir, Hidalgo, Puebla, Morelos, Estado de México y Ciudad de México.

— *SENER. Programas Apoyados para el Ahorro de Energía*

Auditoría financiera y de cumplimiento practicada por la ASF a la SENER, con dictamen negativo. La ASF, determinó que la SENER en el ejercicio fiscal de 2011, mediante el Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (FOTEASE), de los 13 programas autorizados, no ejecutó 9, por 266.8 millones de pesos, a pesar de tener disponibles los recursos, por falta de la normativa requerida para el ejercicio de los recursos asignados a los programas y proyectos.

Se determinó que en tres programas por 1 mil 569.2 millones de pesos, se comprometieron los recursos para ejercer en los siguientes años; 174 facturas por 911.3 miles de pesos, emitidas por un proveedor del Programa Sustitución de Equipos Electrodomésticos resultaron presuntamente apócrifas; 7 programas no son cuantificables en cuanto a beneficiarios o proyectos apoyados; 10 programas no contaron con cronogramas de actividades, entre lo más destacable.

— *CFE. Adquisiciones de Bienes y Servicios*

La ASF practicó una revisión financiera y de cumplimiento a CFE, con dictamen negativo, de la cual se generó una Denuncia de Hechos. En su auditoría, la ASF señaló que se reporta acto de simulación en el proceso de recepción de 20,772 equipos de cómputo a las empresas Ofi Store, S.A. de C.V., Grupo Uno Alta Tecnología en Proyectos e Instalaciones, S.A. de C.V., y RAR Computación, S.A. de C.V., por los que se pagaron 24.8 millones de dólares, que equivalen a 346.4 millones de pesos, a pesar de no haberse recibido en su totalidad los equipos, como consta en la documentación obtenida en las visitas domiciliarias a los importadores y distribuidores del equipo de cómputo, sin aplicar las penas convencionales correspondientes, por 1.3 millones de dólares, que generó un costo financiero en pesos por 1.3 millones, al utilizar los recursos de un crédito para financiar el pago de los 20,772 equipos de cómputo, a pesar de no recibirlos en su totalidad. La ASF estima recuperaciones probables por 19.9 millones de pesos.

— *CFE. Ampliación de Redes de Distribución*

Auditoría de inversión física practicada a CFE, con dictamen negativo. La ASF, determinó que CFE no contó con las adecuaciones presupuestarias de 230.3 millones de pesos; no presentó la documentación comprobatoria de la erogación de 247.3 millones de pesos; omitió formalizar una orden de surtimiento y aplicar penas convencionales por 6.0 millones de pesos, y pagos en exceso por 4.2 millones de pesos, debido a que se realizaron fuera del periodo establecido y se utilizaron tipos de cambio diferentes a los indicados para las fechas de pago.

Desarrollo de la Infraestructura en Diversificación de Fuentes de Energía

La capacidad instalada de energía eléctrica generada por medios eólicos en el ámbito mundial creció en los últimos 15 años a una tasa anual promedio del 27.7%. México se ha convertido en un mercado muy atractivo para la energía eólica como consecuencia de cambios regulatorios y fiscales, además de que se ve favorecido con condiciones propicias para el desarrollo de parques eólicos a gran escala en la región de La Ventosa en el Estado de Oaxaca.

— *CFE. Parques Eólicos en el Estado de Oaxaca*

Auditoría financiera y de cumplimiento practicada a CFE, con dictamen limpio donde la ASF revisó 13 mil 070.4 millones de pesos correspondientes a la inversión autorizada de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo denominados Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS), de Inversión Condicionada, en Construcción, al cierre de 2011, la inversión corresponde a:

- 2 mil 240 millones de pesos de la Central Eólica (CE) La Venta III;
- 2 mil 261.7 millones de pesos de la CE Oaxaca I;
- 7 mil 041.4 millones de pesos de las CE Oaxaca II, Oaxaca III y Oaxaca IV; y
- 1 mil 527.3 millones de pesos del costo del cierre del PIDIREGAS de Inversión Directa CE La Venta II.

De acuerdo con el Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico 2011-2025, en abril de 2005 la Secretaría de Energía (SENER) solicitó a la CFE incluir en el plan de expansión de la generación cinco proyectos eoloeléctricos de 101.4 MW cada uno, bajo el esquema de PIE o PEE, en la región de La Ventosa.

A marzo de 2012, la capacidad de generación eólica instalada en el sector eléctrico era de 873.2 MW, de la cual el 90.3% estaba a cargo de particulares (55.5% se había desarrollado bajo la modalidad de autoabastecimiento, 484.1 MW, y el 34.8% de productor independiente o externo de energía, 304.2 MW), y sólo el 9.7% restante lo generaba la CFE (84.9 MW).

— *CE La Venta II*

Se construyó bajo la modalidad de PIDIREGAS de Inversión Directa, cuyo contratista fue responsable de obtener el financiamiento necesario para la ejecución de las obras y la culminación del proyecto.

Por pago de la CFE al contratista para la realización de las obras, se estableció un precio alzado de 111.5 millones de dólares, 1 mil 214.1 millones de pesos, más el Impuesto al Valor Agregado, y entró en operación comercial en enero de 2007, año en que generó 234.6 gigawattshora, con una capacidad de generación instalada aprovechada del 33.4%, lo que significó un aprovechamiento superior al común en este tipo de centrales generadoras en el mundo.

La CFE informó que de enero de 2007 a diciembre de 2010 se evitó la emisión de 561.7 miles de toneladas de dióxido de carbono equivalente. En los dos últimos años, el aprovechamiento de su capacidad instalada, susceptible de utilizarse, disminuyó ocasionando que el costo de generación en 2011 fuera superior al precio medio al usuario final de ese año, debido a fallas eléctricas y a la realización de trabajos de mantenimiento. La información financiera se reportó en la Cuenta Pública.

— *CE La Venta III, Oaxaca I, Oaxaca II, Oaxaca III y Oaxaca IV*

Se construyeron cinco parques eólicos bajo la modalidad de PEE, a fin de generar energía eléctrica para venta exclusiva a la CFE; la primera se financió con un crédito y las cuatro restantes informaron a la paraestatal que la construirían con sus propios recursos.

Se previó que a finales de 2011 se concluiría su construcción, sin embargo, al cierre de ese ejercicio, se reportó a la CFE un avance global ponderado del 94.1%, 98.3%, 99.3%, 99.6% y 99.3%, respectivamente, el cual coincidió con el presentado en la Cuenta Pública 2011.

Conforme al Contrato de Compraventa de Energía Eléctrica de Origen Eólico celebrado entre la CFE y cada uno de los PEE, la paraestatal sólo estará obligada a aceptar la entrega y pagar la producción neta de energía eléctrica que cumpla con las especificaciones contractuales. El Banco Mundial acordó entregar al Gobierno de México 25 millones de dólares para contribuir al financiamiento del proyecto de la CE La Venta III.

Turismo

— *SECTUR. Evaluación del desempeño en materia de planeación, regulación y desarrollo del turismo en materia de competitividad*

Se determinó que la SECTUR no rindió cuentas sobre los temas establecidos en el PND 2007-2012, relacionados con los avances en el cumplimiento del objetivo de hacer de México un país líder en la actividad turística, la contribución a la generación de empleos en el sector y el desarrollo turístico integral.

Se verificó que la Secretaría de Turismo no ha concluido la elaboración del plan integral para los 50 destinos de mayor potencial turístico en el país, que tiene como objetivo estratégico el de elevar la competitividad de los destinos y empresas turísticas del país, y se asegure de que ese documento se ajuste a los elementos requeridos en el proceso de planeación en términos del establecimiento de metas, la asignación de los recursos y los responsables, los tiempos para ejecutar las estrategias y prioridades, así como la evaluación y seguimiento de los resultados.

— *FONATUR. Auditoría Financiera y de Cumplimiento a la Deuda Financiera de Corto y Largo Plazo*

La ASF determinó que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo no cumplió con las disposiciones normativas aplicables, observándose que el principal objetivo de los recursos obtenidos por financiamientos se destinaron a la cancelación de una asociación en participación con el FONADIN por 1 mil 817 millones de pesos, lo que agravó la situación financiera de FONATUR; de 2008 a 2011, las pérdidas de FONATUR acumulan un monto de 2 mil 618.8 millones de pesos. Destacó también el alto riesgo en el cumplimiento de sus obligaciones.

Reforma Agraria

— *Secretaría de la Reforma Agraria. Auditoría Financiera y de Cumplimiento a la Atención de Conflictos Agrarios*

La ASF determinó que el Programa carece de los plazos y procedimientos para llevar a cabo la comprobación de los recursos; no se proporcionó la documentación comprobatoria por 64.9 millones de pesos por el pago de contraprestaciones; no se garantizó la integración de los expedientes de los asuntos; no se verificó la documentación para constatar si es o no apócrifa; faltó la comprobación de la entrega de recursos por 11.5 millones de pesos y los intereses generados; los 1664 Títulos de Propiedad por 13.5 millones de pesos suscritos por parte de la SRA no cuentan con inscripción, entre otros resultados.

— *Secretaria de la Reforma Agraria. Auditoría Financiera y de Cumplimiento al Programa de Fomento al Desarrollo Agrario*

La ASF determinó 12 denuncias de hechos asociadas a proveedores de 16 organizaciones y núcleos agrarios en el medio rural, donde no se acreditó la prestación de servicios por 15.5 millones de pesos; la información proporcionada por el prestador del servicio difiere con la

contenida en los expedientes de las organizaciones; las listas de asistencia fueron firmadas por una misma persona; se desconocen los lugares en los que se realizaron los eventos;, y, el representante legal de una organización manifestó no haber solicitado, recibido, ni aplicado recursos del programa. Respecto de otros 12 millones de pesos, la ASF determinó que no fue posible comprobar la correcta aplicación de los recursos o bien sus supuestos proveedores resultaron inexistentes o desconocieron haber prestado los servicios.

— *Secretaria de la Reforma Agraria. Auditoría Financiera y de Cumplimiento al Programa de de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)*

La ASF determinó 16 denuncias de hechos al Programa. Concluyó que no fue posible comprobar la aplicación de los recursos de 466 grupos apoyados por 71.2 millones de pesos, que representaron el 8.8% del total ejercido en el programa; se identificó que 16 grupos beneficiados comprobaron la aplicación de recursos por 2.5 millones de pesos con documentación presumiblemente apócrifa; en las Reglas de Operación de 2011 no se establecen mecanismos para actuar de manera ágil cuando los grupos de mujeres apoyadas no comprueban la aplicación del recurso en el plazo establecido.

Ciencia y Tecnología

— *CONACYT. Auditoría al desempeño Programa de fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación*

La ASF comprobó a través de los resultados del Informe del Foro Económico Mundial, que México se ubicó en el lugar 58 del ranking del Índice Global de Competitividad en 2011, que incluyó a 142 países, lo que representó una diferencia de 23 lugares respecto de la meta programada, de ocupar el lugar 35 respecto del indicador “Competitividad del País”.

Se verificó que, en el periodo 1996-2011, México observó una caída en su posición en el ranking del Foro Económico Mundial en una proporción de 3.8%, en promedio anual, lo cual implicó la reducción del nivel de competitividad, al cambiar del lugar 33 en 1996 al 58 en 2011.

El indicador “competitividad del país” está dispuesto en el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECITI) 2008-2012.

La ASF verificó, asimismo, que el resultado del indicador “Inversión Nacional en Investigación y Desarrollo como porcentaje del PIB” fue de 0.5%, proporción inferior en 50.0% respecto de la meta programada y de la cifra establecida en la Ley de Ciencia y Tecnología del 1.0% del PIB.

3.8.5 Gasto Federalizado

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)

Las irregularidades más significativas vinculadas con el fondo, fueron: en los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, México, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Zacatecas, se determinaron recursos del fondo cuyo destino se desconoce por 6 mil 094.5 millones de pesos; de este monto destaca lo determinado en 3 entidades, ya que en el estado de Veracruz, se identificaron 2 mil 967.5 millones de pesos (48.6%) de los que se desconoce la aplicación y el destino que les dio su Secretaría de Finanzas y Planeación; en el estado de México retuvieron ISR por salarios por 1 mil 886.8 millones de pesos (30.9%), de los cuales se presentaron recibos de pagos por 1.2 miles pesos y se dejó de enterar un importe de 1 mil 886.8 millones de pesos, monto que no está en la cuenta bancaria del FAEB, por lo cual se desconoce su aplicación; y el estado de Zacatecas no transfirió a la Secretaría de Educación y Cultura del Estado recursos por 731.9 millones de pesos (12.0%), de los que se desconoce su destino y aplicación.

Otras irregularidades importantes fueron: pago de gastos y otros conceptos correspondientes a ejercicios anteriores por 1 mil 456.1 millones de pesos, entre los que destacan de este importe, la Secretaría de Educación de Tamaulipas que pago 700.1 millones de pesos, por concepto de cuotas y aportaciones del SAR-FOVISSSTE, ISSSTE y UPYSSET de ejercicios anteriores (2006, 2007, 2008, 2009 y 2010); el Estado de Oaxaca destinó 446.8 millones de pesos para el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores por diversos conceptos de gastos de operación y nóminas; y el Estado de Veracruz realizó pagos a terceros institucionales correspondientes al ejercicio 2010, sin presentar la documentación comprobatoria por 228.1 miles de pesos.

En 26 estados se realizaron pagos indebidos a personal comisionado al sindicato por 1 mil 411.0 millones de pesos; en los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Querétaro, se determinaron pagos indebidos por prestaciones (bonos, estímulos, compensaciones, entre otros) no reconocidas por 1 mil 123.8 millones de pesos; en el Estado de México se otorgaron apoyos económicos indebidamente al sindicato por 582.8 millones de pesos.

En Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, SEP DF, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, se realizaron pagos de gastos de operación que no corresponden con los objetivos de fondo por 605.1 millones de pesos; en Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas, se efectuaron pagos a personal sin contar con la compatibilidad de empleo por 363.2 millones de pesos; en Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Durango, Jalisco, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas se realizaron pagos de compensaciones discrecionales a trabajadores sin mediar lineamientos,

evaluaciones o comprobación que justifique su entrega por 360.7 millones de pesos y se realizaron pagos a trabajadores con plazas no localizadas en los catálogos de puestos por 288.2 millones de pesos, en los estados de Coahuila, Chihuahua, Guerrero, México, Oaxaca, Puebla Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

En Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, se detectaron pagos con cargo en centros de trabajo no financiables con el FAEB (nivel medio superior, superior o áreas no vinculadas con la educación básica o la formación de docentes) por 240.4 millones de pesos.

En 18 entidades federativas se realizaron pagos indebidos a personal adscrito a centros de trabajo AGS "comisionado al sindicato" por 192.7 millones de pesos; en 19 estados se identificaron pagos a personal después de la fecha de su baja o durante su licencia sin goce de sueldo por 186.3 millones de pesos; en Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México y Zacatecas, se efectuaron pagos a trabajadores superiores a los tabuladores por 160.5 millones de pesos.

Falta de documentación comprobatoria y justificativa de los recursos del fondo y de sus rendimientos financieros por 153.8 millones de pesos en Puebla, Veracruz y Zacatecas; se realizaron pagos indebidos a personal que no es beneficiado con el programa carrera magisterial o pagos superiores a los niveles autorizados por 137.4 millones de pesos Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Zacatecas.

En Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Zacatecas se detectaron pagos a trabajadores comisionados a otras dependencias por 136.2 millones de pesos y se realizaron pagos a trabajadores adscritos en centros de trabajo que no están incluidos en los catálogos de los servicios de educación básica de las entidades federativas por 135.4 millones de pesos en los estados de Coahuila, Guerrero, Morelos, Nuevo León Puebla Sonora y Zacatecas.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

Las irregularidades más significativas de las auditorías realizadas directamente por la ASF vinculadas con el fondo, fueron: en Baja California, Colima, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán, las instituciones operadoras del fondo otorgaron prestaciones laborales que no se ajustan a la normativa aplicable o pagadas en exceso por 34.5 millones de pesos; en Colima, Sinaloa y Yucatán, no fueron reintegrados en la cuenta del fondo o cuyo destino se desconoce por 20.1 millones de pesos.

Pago de gastos sin contar con la documentación comprobatoria y justificativa del gasto por 17.4 millones de pesos, en 4 estados, destacando el estado de Guerrero por 13.7 millones de pesos para el pago de Figuras solidarias; en los estados de Colima, Chihuahua, Coahuila, Guerrero,

Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, y Tamaulipas, se destinaron indebidamente 13.6 millones de pesos para pagar sueldos y compensaciones superiores a los tabuladores autorizados.

En Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Yucatán, se destinaron 10.6 millones de pesos del Fondo a fines distintos de los objetivos del mismo; en los estados de Coahuila, Colima y Tabasco se destinaron recursos para el pago de gastos de operación en planteles de nueva creación que indebidamente se cubrieron con recursos del fondo por 8.9 millones de pesos.

Se efectuaron pagos de plazas con categorías y puestos no autorizadas para ser financiadas con recursos del FAETA por 5.2 millones en Chihuahua, Guerrero y Sonora; en Colima, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Querétaro, se destinaron 3.3 millones de pesos de recursos del Fondo para el pago del "Impuesto Estatal sobre Nóminas", siendo ésta una obligación fiscal de carácter estatal y, en Baja California, Coahuila, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa y Sonora, la Secretaría de Finanzas o su equivalente no transfirió la totalidad de los recursos o los rendimientos financieros del fondo a los entes ejecutores por 1.0 millones de pesos.

Siguiendo con las irregularidades significativas de las auditorías practicadas por las EFSL, en Durango, Jalisco, Michoacán, Tlaxcala y Zacatecas los entes operadores del fondo ejercieron 17.3 millones de pesos en sueldos y compensaciones superiores a los tabuladores autorizados; en Baja California Sur, Chiapas, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos y Nayarit no se presentó la documentación comprobatoria del ejercicio de los recursos, por 12.8 millones de pesos.

En Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Tlaxcala, se otorgaron prestaciones y estímulos que no se ajustaron a la normativa aplicable o fueron pagados en exceso por 12.4 millones de pesos; en los estados de Aguascalientes, Chiapas, Durango, Jalisco, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tlaxcala, se ejercieron 9.4 millones de pesos en gastos no relacionados con los fines y objetivos del fondo.

En el estado de Durango se determinaron recuperaciones por 5.8 millones de pesos, de los cuales se desconoce su destino; en Aguascalientes, Jalisco, Michoacán y Nayarit, se efectuaron pagos por 4.9 millones de pesos, en categorías, puestos y plazas no autorizadas para ser financiadas con recursos del fondo; en Michoacán, Nayarit y Zacatecas, se determinaron recuperaciones por 3.8 millones de pesos, por recursos transferidos a cuentas bancarias distintas a la del fondo.

En el estado de Campeche se determinaron recuperaciones por 3.5 millones de pesos, por gastos en planteles de nueva creación que debieron ser cubiertos con recursos estatales; Se realizaron pagos de recargos, multas y actualizaciones por pagos extemporáneos de seguridad social o ISR con recursos del fondo por 3.0 millones de pesos, en los estados de Aguascalientes, Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo y Tlaxcala.

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

Las irregularidades más significativas que determinó la ASF en las 16 entidades sujetas a revisión por este Fondo fueron: recursos del fondo destinados a fines distintos o se desconoce su destino por 588.6 millones de pesos, en los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

Transferencia de recursos hacia cuentas bancarias en las que se dispone de otro tipo de recursos por 577.1 millones de pesos, situación que se presentó en Nuevo León, Sinaloa, Tabasco y Veracruz. Transferencia de recursos hacia cuentas bancarias en las que se dispone de otro tipo de recursos por 577.1 millones de pesos, que representan el 49.3% del total de las recuperaciones en Nuevo León, Sinaloa, Tabasco y Veracruz.

Falta de aplicación de penas convencionales por incumplimiento en los plazos pactados en los contratos por 3.2 millones de pesos, en Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Tamaulipas y Veracruz. En Jalisco la ASF detectó que no transfirió los recursos o rendimientos financieros a las instancias ejecutoras del fondo o se entregaron extemporáneamente por 1.3 millones de pesos.

Con relación a las auditorías solicitadas por la ASF a las EFSL, dentro del marco de los convenios suscritos con las entidades las irregularidades más significativas que se detectaron en la revisión de este Fondo, fueron: recursos del fondo cuyo destino se desconoce o aplicados en fines distintos por 177.7 millones de pesos, situación que se observó en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Durango, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala.

No se transfirieron a las instancias ejecutoras del gasto los rendimientos financieros generados por la inversión de los recursos o su entrega fue extemporánea por 81.5 millones de pesos, irregularidad detectada en Coahuila de Zaragoza, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala. Falta de documentación comprobatoria o que no reúne requisitos fiscales, por 21.2 millones de pesos, en Coahuila y Quintana Roo. Anticipos de obra no amortizados por 2.3 millones de pesos en Baja California, Baja California Sur y Coahuila.

Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud (FASSA)

Entre las irregularidades más significativas detectadas en las 32 entidades federativas, destacan las siguientes:

Transferencias de recursos a cuentas bancarias de otros fondos o programas, por lo que se determinaron recuperaciones por 1 mil 242.4 millones de pesos. El 86.0% (1 mil 068.6 millones de pesos) corresponde a recuperaciones probables, por las cuales se elaboraron 4 pliegos de observaciones en los estados de Campeche (2), Michoacán y Tabasco; el 14.0% se trata de

recuperaciones operadas (173.7 millones de pesos) en los estados de Chiapas, Colima, Guanajuato y Oaxaca.

Faltantes de documentación comprobatoria del gasto, por lo que se detectaron recuperaciones determinadas por 742.9 millones de pesos; las recuperaciones probables constituyen un monto de 730.1 millones de pesos (98.3%), que generaron 10 pliegos de observaciones en las entidades federativas de Aguascalientes, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán (3), Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala; además, se generó una solicitud de aclaración correspondiente al estado de Morelos y fueron operadas 12.8 millones de pesos (1.7%) que corresponden a los estados de Colima, Hidalgo, Querétaro, Tabasco y Yucatán.

Se observó el pago de conceptos no vinculados con el fondo, cuantificando recuperaciones determinadas por 390.5 millones de pesos, de los cuales 82.8% (323.5 millones de pesos) son probables, por los que se formularon 12 pliegos de observaciones, que corresponden a los estados de Aguascalientes, Guerrero, Jalisco (2), México, Nayarit (3), Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala. El restante 17.2% (67.0 millones de pesos) corresponde a recuperaciones operadas en los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas.

Se identificaron pagos de sueldos de servidores públicos comisionados a otras dependencias, con población objetivo distinta a la del fondo o comisiones sindicales no procedentes, lo que repercutió en recuperaciones determinadas por 129.2 millones de pesos de las cuales el 95.0% (122.7 millones de pesos) son probables, y generaron 11 pliegos de observaciones en las entidades federativas de Distrito Federal, Jalisco (2), Nuevo León (2), Quintana Roo (2), Sinaloa (2), Sonora y Tlaxcala, y el 5.0% son operadas (6.5 millones de pesos) correspondientes a los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Querétaro

Se detectó la falta de autorización de las erogaciones para pago de compensaciones extraordinarias, identificando recuperaciones determinadas por 111.6 millones de pesos de las cuales el 70.4% (78.6 millones de pesos) corresponde a recuperaciones probables, por las cuales se elaboraron 5 pliegos de observaciones en los estados de Durango, Morelos, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas. El restante 29.6% (33.0 millones de pesos) representa a las recuperaciones operadas y corresponden a los estados de Guerrero y Tabasco.

Se identificó la adquisición de medicamento que no corresponde al cuadro básico o pago de medicamentos de ejercicios fiscales anteriores, cuantificando recuperaciones determinadas por 70.6 millones de pesos, de los cuales 54.9% (38.7 millones de pesos) son probables, correspondientes al Distrito Federal, Jalisco, Michoacán y Sonora, por los que se formularon 4 pliegos de observaciones. El restante 45.1% (31.8 millones de pesos) corresponden a recuperaciones operadas en los estados de: Coahuila, Colima, Guanajuato y Yucatán.

Pago del impuesto sobre nómina no justificable con los recursos del fondo, propiciando recuperaciones determinadas por 68.8 millones de pesos. El 51.3% (35.3 millones de pesos) corresponde a recuperaciones probables, por lo cual se elaboraron 2 pliegos de observaciones en el Distrito Federal y el estado de Guanajuato, el 48.7% corresponde a las recuperaciones operadas (33.5 millones de pesos) en los estados de Puebla y Tlaxcala.

Por pago de prestaciones al personal eventual que no fueron pactadas en los contratos individuales de trabajo por tiempo determinado, se determinaron recuperaciones por 47.3 millones de pesos, en su totalidad calificadas como probables, por lo que se emitió 1 pliego de observaciones en el estado de Nuevo León.

Por la omisión o reintegro de recursos o rendimientos financieros entregados de forma extemporánea o incompleta; se cuantificaron recuperaciones determinadas por 37.8 millones de pesos, de las cuales el 71.7% (27.1 millones de pesos) se califica como probables, por lo que se generaron 9 pliegos de observaciones en los estados de Baja California, Baja California Sur, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tabasco; la diferencia de 28.3% (10.6 millones de pesos) corresponde a recuperaciones operadas en los estados de Coahuila, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Yucatán.

Se detectó el pago de laudos con recursos del fondo, por lo que se generaron recuperaciones determinadas por 9.0 millones de pesos, de las cuales el 31.3% (2.8 millones de pesos) corresponden a recuperaciones probables, por las que se emitieron 2 pliegos de observaciones, en los estados de Guanajuato y Jalisco. El restante 68.7% (6.2 millones de pesos) son recuperaciones operadas en los estados de Coahuila, Guanajuato y Guerrero.

La ASF interpuso una denuncia de hechos ante la Procuraduría General de la Republica para que se realice la investigación correspondiente y, en su caso, se apliquen las sanciones que ameriten a los servidores públicos o quien resulte responsable, por el incumplimiento de diversas disposiciones legales y normativas en su actuación y que causaron daños al erario federal en el estado de Michoacán, por a la transferencia de recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud 2011, por parte de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán hacia otros fondos o programas distintos del FASSA 2011, lo que originó un faltante de efectivo en el saldo de la cuenta bancaria del FASSA 2011 por 1 mil 057.4 millones de pesos.

Recursos Federales Transferidos a través del Ramo 12 Seguro Popular (Acuerdos de Coordinación)

En los resultados de la operación de los recursos del Seguro Popular, se detectó que ninguna entidad federativa realizó las evaluaciones de desempeño, ni estableció la coordinación con las instancias técnicas locales para tal fin.

La Secretaría de Salud no convino con los servicios de salud de los Gobiernos de las 32 entidades federativas, medidas para mejorar el cumplimiento de los objetivos para los que se destinan los recursos del Seguro Popular.

La ASF midió la participación social en el Seguro Popular mediante las quejas emitidas por los beneficiarios. La participación social es un elemento clave para mejorar la calidad de la atención y servicios ofrecidos por el Seguro Popular.

Las cinco quejas más recurrentes respecto del Seguro Popular, fueron las siguientes:

1) No se surtió completo el medicamento (20.6%);
2) Atención médica insuficiente o deficiente (20.4%);
3) Cobro de intervención médica, medicamentos o estudios de laboratorio (9.3%);
4) Maltrato del médico, trabajadora social o enfermeras (7.4);
5) Se negó la consulta o atención médica (7.0%).

Dentro de las irregularidades más relevantes que se identificaron por la ASF en el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública 2011, se determinaron las siguientes:

Se detectó falta de documentación comprobatoria del gasto, determinando recuperaciones por 2 mil 952.1 millones de pesos por; de éstas ya fueron operadas 591.0 millones de pesos (20.0%) que corresponden a los estados de Aguascalientes, México, Nuevo León, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas, las recuperaciones probables, constituyen un monto de 2 mil 361.0 millones de pesos (80.0%) que generaron 12 pliegos de observaciones en las entidades federativas de Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco (2), Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Zacatecas (2); además se generó una solicitad de aclaración correspondiente al Estado de México.

Se identificaron transferencias de recursos a cuentas bancarias de otros fondos o programas, cuantificando recuperaciones por 1 mil 763.5 millones de pesos de los cuales el 26.6% ya fue operado (468.4 millones de pesos) y corresponden a las siguientes entidades federativas: Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Puebla y Tabasco. El restante 73.4% (1 mil 295.0 millones de pesos) corresponde a las probables, por las cuales se elaboraron 6 pliegos de observaciones en los estados de Baja California Sur, Coahuila, México, Michoacán, Nayarit y Veracruz.

Se comprobó la falta de oportunidad en la ministración de los recursos y los rendimientos, por parte de las Secretarías de Finanzas o sus equivalentes a las operadoras del gasto, lo que se tradujo en recuperaciones determinadas por 1 mil 649.5 millones de pesos, de los cuales el 2.0% (32.8 millones de pesos) son probables, que corresponden a los estados de Baja California Sur, Chihuahua, México, Nayarit, Sinaloa, Sonora y Veracruz, por los que se formularon 7 pliegos de observaciones. El restante 98.0% (1 mil 616.7 millones de pesos) corresponde a recuperaciones

operadas en Baja California, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Se detectaron pagos de conceptos de nómina no autorizados a realizarse con recursos del Seguro Popular (Compensación de ISR, ISSSTE, Seguros, ahorro solidario, servicios sociales, bonos, aportaciones patronales, etc.), generando en consecuencia recuperaciones determinadas por 1 mil 240.5 millones de pesos, de las cuales 57.8% son operadas (716.5 millones de pesos), que corresponden a los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Puebla, Tabasco y Yucatán; el 42.2% restante (524.0 millones de pesos) son recuperaciones probables, emitiendo 40 pliegos de observaciones en las entidades federativas de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila (3), Chihuahua, Distrito Federal (3), Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos (2), Nayarit, Nuevo León (2), Oaxaca, Puebla (2), Querétaro, Quintana Roo (2), San Luis Potosí (5), Sinaloa (2), Sonora (3),Tlaxcala, Veracruz (2) y Zacatecas.

En el estado de Guanajuato se determinaron recuperaciones por 338.6 millones de pesos por pago de servicios personales y servicios generales en 2012, de los cuales el 100.0% se reportan como operadas.

Los estados de Baja California, Chiapas e Hidalgo ejercieron 77.1 millones de pesos para pagos adicionales a las unidades médicas, aun cuando ya estaba pagada la nómina del personal, medicamentos y gastos operativos.

Baja California, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas ejercieron 71.4 millones de pesos para la adquisición de medicamentos no incluidos en el Catálogo Universal de Servicios Especiales de Salud (CAUSES) o adquiridos a un precio superior al precio de referencia.

Los estados de Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Yucatán, así como el Distrito Federal ejercieron 62.9 millones de pesos para el pago de servicios de tercerización por la adquisición de medicamentos y pagos de servicios subrogados, conceptos no financiables con recursos del Seguro Popular.

Las entidades de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas ejercieron 47.1 millones de pesos para el pago de sueldos de personal que no acreditó el perfil de la plaza contratada o que efectuó labores administrativas.

En Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Jalisco, Nayarit y Tlaxcala se ejercieron 34.5 millones de pesos sin disponer de la documentación comprobatoria del gasto.

La ASF interpuso 3 denuncias penales por el incumplimiento de diversas disposiciones legales y normativas en la actuación de los servidores públicos por probables daños al erario federal, en los estados de Michoacán, Sinaloa y Tlaxcala, como se señala a continuación:

- En el estado de Michoacán, por la transferencia de recursos de la Cuota Social y la Aportación Solidaria Federal 2011, por parte de la Secretaría de Finanzas y Administración hacia otros fondos o programas distintos del Seguro Popular, lo que originó un faltante de efectivo en el saldo de la cuenta bancaria del Seguro Popular 2011 por 1 mil 141.2 millones de pesos;

- En Sinaloa, por el pago de remuneraciones a un servidor público por 54.2 miles de pesos que presentó cédula profesional de especialidad médica cuyo número se encuentra a nombre de otra persona

En Tlaxcala, por el pago de remuneraciones a un servidor público por 360.9 miles de pesos que presentó la alteración de la cédula profesional de especialidad.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)

Las irregularidades que se presentaron con mayor frecuencia en la aplicación de los recursos del FASP fueron: transferencias indebidas a otras cuentas bancarias, faltantes en cuentas bancarias, recursos aplicados en conceptos distintos a los establecidos para el Fondo; falta de documentación justificatoria y comprobatoria del gasto, anticipos no amortizados, conceptos de obra pagados no ejecutados, pagos Improcedentes o en exceso, y recursos no entregados o ministrados con retraso a los ejecutores, sin los Intereses correspondientes, insuficiencias importantes en los procesos operativos del Fondo.

Asimismo, se observaron debilidades en los sistemas de control contable y administrativo y en los mecanismos de operación; no se realizan registros presupuestales de las operaciones; diferencias entre las cifras reportadas en las cuentas bancarias y los registros contables; bienes y servicios o contratación de obra pública, mediante el procedimiento de adjudicación directa que debieron realizarse por licitación pública, sin que se funde y motive la excepción, entre otros.

Los resultados de las revisiones de la ASF al Sistema de Seguridad Pública, arrojaron diversas observaciones relacionadas con: transferencias indebidas a otras cuentas bancarias cuyo destino se desconoce, rendimientos financieros no reintegrados a la cuenta del fondo y faltantes en las cuentas bancarias que se abrieron para la administración de los recursos del FASP por 553.1 millones de pesos, en Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Adquisición de bienes, servicios u obra pública, que no se vinculan con los objetivos del fondo por 67.5 millones de pesos, en Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. De igual forma, se aplicaron recursos sin cumplir con los requisitos establecidos en la Mecánica Operativa del Anexo Técnico del Convenio, por 61.7 millones de pesos en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Yucatán.

Se efectuaron pagos indebidos por concepto de remuneraciones a personal que no realizó las actividades y funciones establecidas en la Mecánica Operativa de los Ejes de Plataforma México e Indicadores de Medición por 23.8 millones de pesos, en los estados de Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. De igual manera, se destinaron indebidamente 26.0 millones de pesos, al pago de percepciones extraordinarias, sin cumplir con la totalidad de las evaluaciones para su otorgamiento, en los estados de Baja California Sur, Hidalgo y Puebla.

Falta documentación justificativa y comprobatoria del gasto por 25.6 millones de pesos en Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Veracruz. Asimismo, no se aplicaron penalizaciones por el atraso en la entrega de los bienes adquiridos o en la ejecución de la obra pública contratada por 23.9 millones de pesos en los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

Falta de recuperación de anticipos otorgados que no fueron amortizados por 19.4 millones de pesos en Guanajuato, México, Quintana Roo y Tamaulipas y se realizaron pagos indebidos de remuneraciones y gratificaciones por 17.8 millones de pesos, en los estados de Hidalgo y Tamaulipas.

El estado de Zacatecas adquirió bienes que no fueron encontrados y pago de servicios que no fueron devengados por 15.3 millones de pesos. Por otro lado, se realizaron pagos improcedentes o en exceso, anticipos no amortizados o conceptos de obra no ejecutados por 12.7 millones de pesos, en los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, México, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz.

Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial (SPA)

Las irregularidades relevantes en las revisiones practicadas por la ASF a este Subsidio, fueron: en Chiapas, Chihuahua y Morelos, se observaron recursos que no fueron ejercidos, comprometidos ni reintegrados a la Tesorería de la Federación (TESOFE) por 8.5 millones de pesos.

En Chihuahua se detectó la falta de reintegro de rendimientos financieros no ejercidos ni comprometidos por 1.3 millones de pesos; por otorgar indebidamente incentivos por 280.4 miles de pesos a elementos que integran el Primer Módulo de Policía Estatal Acreditable que exceden el monto autorizado; por el incumplimiento de las metas físico-financieras del Anexo Único del Convenio de Adhesión.

En el estado de Morelos las reprogramaciones se efectuaron sin contar con la autorización de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento del Secretariado Ejecutivo del Sistemas Nacional de Seguridad Pública.

La ASF señala que la adquisición de armamento y municiones que las entidades federativas realizan con la SEDENA implica un proceso prolongado de entrega, no obstante que los pagos se efectúan de manera anticipada. Lo anterior repercute en la falta de equipamiento de las corporaciones policiales, en el retraso de la capacitación para el uso de las armas y en el incremento del precio de los bienes, al cotizarse en moneda extranjera.

Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN)

Las observaciones más relevantes, son las siguientes: recursos del SUBSEMUN por 4.9 millones de pesos traspasados a otras cuentas bancarias ajenas al subsidio, sin que se hayan reintegrado en los municipios Tepic, Nayarit y Matehuala, San Luis Potosí.

En el municipio de Irapuato, Guanajuato se detectaron irregularidades en la adquisición de equipo por 4.0 millones de pesos, sin que estos se hayan reintegrado.

Recursos del subsidio no devengados, ni ejercidos, al 31 de marzo de 2012 (subejercicio) no reintegrados a la TESOFE por 2.7 millones de pesos situación que se presentó en 7 municipios, Comalcalco, Tabasco; Tepic, Nayarit; Ciudad Juárez Chihuahua; Coatzacoalcos, Veracruz; Xalapa, Veracruz y Mazatlán, Sinaloa.

Adicionalmente en el Municipio de Guadalajara, Jalisco se detectaron traspasos a otras cuentas bancarias ajenas al subsidio, sin que se hayan reintegrado, por 64.1 millones de pesos; falta de documentación comprobatoria de obras realizadas con recursos del subsidio, por 15.0 millones de pesos e irregularidades en las adquisiciones de equipo por 1.7 millones de pesos.

En el municipio de Comondú, Baja California Sur se detectó la falta de documentación comprobatoria de las obras realizadas con recursos del subsidio por 1.5 millones de pesos.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)

De manera particular, en las revisiones practicadas por la ASF y las EFSL, las irregularidades más significativas, fueron: Recursos no transferidos por el estado al municipio de Guadalajara, Jalisco, por 104.5 millones de pesos; pagos improcedentes o en exceso por 3.1 millones de pesos en. Municipio de Tapilula, Chiapas, Delegaciones Cuauhtémoc y Tlalpan, Distrito Federal; Municipios de Acapulco de Juárez y Tlalchapa, Guerrero; Municipio de Matamoros, Tamaulipas; Municipio de Celaya, Guanajuato y Municipio de Tuzantla, Michoacán.

Se detectó documentación comprobatoria de las erogaciones no presentada o sin requisitos fiscales, por 64.0 millones de pesos en: Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chipas; Municipio de Naucalpan, Estado de México; Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero y el Municipio de Matamoros, Tamaulipas; se traspasaron recursos del Fondo a otras cuentas bancarias por 3.2 millones de pesos en: Municipio de San Pedro, Coahuila de Zaragoza; Municipio de Tlalchapa, Guerrero; Municipio de Tepic, Nayarit; Municipio de Matehuala, San Luis Potosí y Municipio de Tlaxcala, Tlaxcala.

Se determinaron 1.2 millones de pesos por la falta de documentación comprobatoria en los municipios de Tapilula, Chiapas y Municipio de Magdalena Apasco, Oaxaca y se detectaron intereses por préstamos a otras cuentas bancarias por 0.6 millones de pesos en. Municipio de Matehuala, San Luis Potosí; Municipio de Matamoros, Tamaulipas; Municipios de Tlaxcala y Tlaxco, Tlaxcala.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FAIS-FISE)

De este Fondo, las irregularidades más frecuentes fueron: obras y acciones que no beneficiaron directamente a sectores de la población en pobreza extrema y rezago social, o que no tuvieron un alcance regional o intermunicipal; recursos aplicados en acciones que no se vinculan con los objetivos del Fondo; falta de documentación justificativa y comprobatoria del gasto; pagos improcedentes en el rubro de gastos indirectos; recursos del Fondo cuyo destino se desconoce; pago improcedente al órgano interno de control estatal por concepto de vigilancia, inspección y control.

Las observaciones más significativas determinadas por la ASF, fueron: se realizaron obras y acciones que no beneficiaron directamente a sectores de la población en rezago social y pobreza extrema o que no tuvieron un alcance de ámbito regional o intermunicipal, en los estados de: Guanajuato en donde se destinaron 55.0 millones de pesos para obras que no

benefician directamente a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema o no cumplen con la cobertura de alcance regional o intermunicipal; Michoacán 121.1 millones de pesos; Morelos con 22.8 millones de pesos; San Luis Potosí 3.0 millones de pesos; Tamaulipas 48.0 millones de pesos; Veracruz 38.8 millones de pesos y Yucatán con 9.0 millones de pesos.

La Comisión de Vivienda de Guanajuato (COVEG) destinó 2.7 millones de pesos del fondo para el programa "Pinta tu Entorno (en zona urbana)", acción que no benefició a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema y que tampoco cumplió con los objetivos del Fondo y por su parte, el Gobierno del estado de Oaxaca destinó recursos por 7.3 millones de pesos para el financiamiento de dos obras las cuales no cumplen con los objetivos del Fondo, ya que no beneficiaron directamente a los sectores de población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

El estado de Michoacán destinó 62.6 millones pesos del Fondo para el pago del capital e intereses del contrato de crédito contraído con BANOBRAS en noviembre de 2009 por un importe de 170.0 millones de pesos, el cual fue autorizado por el Congreso del estado e inscrito en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP; sin embargo, no se proporcionó información relativa a la aplicación de los recursos del crédito obtenido para verificar que fue ejercido en obras y acciones que cumplan con los objetivos del Fondo.

En los estados de Michoacán, Morelos, Oaxaca, Veracruz, y Yucatán no proporcionaron parte de la documentación comprobatoria y justificativa del gasto por 83.8 millones de pesos.

Se realizaron pagos improcedentes en el rubro de gastos indirectos por 6.1 millones de pesos en los estados de Tabasco, Veracruz y Yucatán.

De las dependencias ejecutoras del estado de Guanajuato, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (SDIF) y la Comisión de Vivienda (COVEG) no reintegraron a la cuenta bancaria del Fondo de la Secretaría de Finanzas y Administración (SFyA) los intereses generados en sus cuentas bancarias por 869.1 y 3.8 miles de pesos, respectivamente, ni presentaron la ampliación presupuestal de los recursos.

Se acredita el reintegro de los recursos en la cuenta bancaria del Fondo por 3.8 miles de pesos, más actualizaciones por 1.1 miles de pesos, y quedó pendiente el reintegro de los recursos en la cuenta bancaria del Fondo por 869.1 miles de pesos. Asimismo, los estados de Chihuahua y Veracruz realizaron transferencias de recursos del Fondo a otras cuentas bancarias, posteriormente hicieron su devolución a la cuenta del Fondo, omitiendo el reintegro correspondiente a los intereses generados de los mismos.

El SDIF de Guanajuato destinó 309.9 miles de pesos del FISE para el pago de material de construcción (pintura) que corresponde al ejercicio fiscal 2010, y no se acreditó su destino,

además, el pago de esos materiales no cumplen con el objetivo del Fondo. El Gobierno de Michoacán destinó 19.1 millones de pesos del Fondo para cuatro obras programadas y contratadas en el ejercicio fiscal 2010 y que fueron erogadas con recursos del FISE del ejercicio fiscal 2011; además, éstas no cumplen con los objetivos del Fondo.

El estado de Veracruz presentó atraso en la terminación y entrega de cuatro obras conforme al plazo establecido en el contrato, con aplicación de penas convencionales por 4.4 millones de pesos.

Respecto al registro e información contable y presupuestaria en los estados de Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz se presentaron diversas irregularidades, tales como: aplicación de criterios divergentes en el registro contable y presupuestal de las operaciones realizadas con el Fondo; diferencias entre las cifras reportadas en las cuentas bancarias y los registros contables, asimismo, en la información financiera generada por diversas áreas involucradas en el manejo del Fondo.

Se detectaron deficiencias normativas en los procesos de planeación, licitación, adjudicación, contratación, control y ejecución de obra pública y adquisiciones en los estados de Michoacán, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz, con deficiente planeación de obras y acciones ejecutadas con el Fondo; contratar obra sin ajustarse a los rangos; aceptar fianzas con porcentaje menor de cumplimiento de contrato o de vicios ocultos; recepción extemporánea de las garantías de anticipo o cumplimiento de contrato; deficiencias en la integración de los expedientes unitarios de obra; obras inconclusas o que no están en operación, o terminadas sin el finiquito respectivo.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

De manera particular, en las revisiones practicadas por la ASF y las EFSL, las irregularidades más significativas vinculadas con el Fondo, fueron: Pago de nómina a trabajadores estatales pensionados, sin que con ello se demuestre un fortalecimiento del sistema de pensiones, por 1,228.4 millones de pesos, situación que se presentó en Nuevo León y Sinaloa; en Chiapas, Durango, Michoacán y Nayarit.

Se destinaron 521.6 millones de pesos para el pago de obras y acciones fuera de los rubros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. Falta de documentación comprobatoria y justificativa de las erogaciones realizadas por 433 millones de pesos, en los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí y Zacatecas; no se reintegraron a la cuenta bancaria del fondo los recursos no ejercidos por la instancia ejecutora o de rendimientos financieros generados por su inversión por 39.3 millones de pesos, que corresponden a Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo y Veracruz.

Se realizaron erogaciones por concepto de gastos indirectos sin corresponder a su naturaleza o por un monto superior al autorizado, por 33.9 millones de pesos, situación que se presentó en Aguascalientes, Guanajuato, Puebla y Sinaloa; en Baja California Sur se ejercieron recursos del fondo cuyo destino no se identifica, por 30.3 millones de pesos; de igual forma, se observó falta o inadecuada aplicación de penas convencionales o la amortización de anticipos en Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo y Tlaxcala, por un importe de 29.1 millones de pesos.

El estado de Colima ejerció recursos en el rubro de gastos indirectos que no se corresponden con los objetivos del fondo; en tanto que el estado de Hidalgo y el Distrito Federal rebasaron el monto permitido del 3.0% para este rubro; el monto total de estas irregularidades fue por 104.3 millones de pesos.

Pagos improcedentes por conceptos de obra no ejecutados y duplicidad de pagos, por un importe de 39.2 millones de pesos, en Baja California, Campeche, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

Los estados de Hidalgo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Zacatecas ejercieron 7.9 millones de pesos en infraestructura y acciones no vinculadas con los objetivos del Fondo; en Guerrero y San Luis Potosí no fue posible identificar la aplicación de los recursos del fondo, por lo cual se determinaron recuperaciones por 4.6 millones de pesos.

Fondo de Inversión para Entidades Federativas (FIEF)[122]

Las irregularidades significativas vinculadas con el fondo fueron en el Estado de México como sigue: Se detectó la falta de reintegro de los recursos federales en la SHCP por obras no ejecutadas en el ejercicio 2011, por 133.3 millones de pesos, se determinó una diferencia de volúmenes entre lo cuantificado por la ASF y lo pagado por la entidad por 18.6 millones de pesos; se determinó un saldo del anticipo pendiente de amortizar en dos contratos por 14.6 millones de pesos; se detectó el pago incorrecto de conceptos extraordinarios por 3.5 millones de pesos y se determinó la omisión en la aplicación de penas convencionales por el incumplimiento del programa de obra pactado por 2.6 millones de pesos.

Fondo Regional (FR)

Las irregularidades más significativas vinculadas con el Fondo, fueron: en el estado de Chiapas se comprobó que se formalizaron contratos de obra pública con importes inferiores a los autorizados por la SHCP sin que el Gobierno del Estado haya reintegrado a la TESOFE 64.4

[122] Para el ejercicio fiscal 2011, el FIEF no contó con presupuesto autorizado. Así, las auditorías practicadas a este Fondo se aplicaron a dos prorrogas de recursos correspondientes al ejercicio 2010, por tanto, este Fondo no está incluido en la clasificación de los fondos vigentes para el ejercicio 2011. Cabe señalar que la SHCP constituyó este Fondo en abril de 2003, con la finalidad de entregar a las entidades federativas recursos para programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, previstos en el decreto del PEF.

millones de pesos correspondientes a la diferencia entre lo autorizado y lo contratado; adicionalmente, se observó que las entidades ejecutoras del gasto no aplicaron sanciones contractuales por 34.1 millones de pesos por atrasos en la conclusión de los trabajos imputables a las contratistas.

En el estado de Nayarit se comprobó mediante las estimaciones de 8 contratos de obra pública que la entidad fiscalizada no reintegró 5.6 millones de pesos a la Tesorería de la Federación, integrados por 4.4 millones de pesos por diferencias entre lo autorizado y lo ejercido más 1.2 millones de pesos por intereses.

En el estado de Oaxaca se observó que la entidad fiscalizada realizó pagos en exceso por 24.2 millones de pesos y se comprobó que omitió reintegrar a la TESOFE 77.5 millones de pesos por diferencias entre lo autorizado y lo ejercido, y en el estado de Veracruz se detectó que la entidad fiscalizada omitió solicitar a los contratistas el reintegro de anticipos pendientes por amortizar por 14.2 millones de pesos.

Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)

Las irregularidades más significativas vinculadas con el programa, fueron: 63.6 millones de pesos, como recuperación probable por concepto de que la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) no transfirió recursos federales a los estados de Hidalgo y Puebla comprometidos en el Acuerdo de Coordinación, los cuales generaron 2 pliegos de observaciones.

En el estado de Puebla se determinaron 22.9 millones de pesos, por concepto de falta de amortización de los anticipos otorgados a las empresas ejecutoras de las obras contratadas, por lo que se emitió 1 pliego de observaciones. Adicionalmente, en la misma entidad federativa se observaron 15.7 millones de pesos, por concepto de falta de aplicación de penas convencionales, por el atraso en la ejecución de las obras en los periodos pactados en los contratos, lo que generó 1 pliego de observaciones.

En el estado de Hidalgo se determinaron 4.5 millones de pesos, como pagos improcedentes, por concepto de la aplicación indebida del factor de abundamiento en diversos conceptos de obra como suministro y mezcla asfáltica en caliente, entre otros, por lo que se emitió 1 pliego de observaciones.

Programas Regionales (PR)

Las irregularidades más significativas vinculadas con el programa, fueron: en la auditoría número 1107 realizada al estado de Sonora, se comprobó que la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora no comprobó recursos relacionados con cargo a Programas

Regionales por 295.8 millones de pesos de la cuenta bancaria utilizada al 31 de diciembre de 2011.

En la auditoría número 1108 realizada entidad federativa de Sonora, se constató que la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora retiró el 13 de marzo de 2012 vía orden de pago 100.0 millones de pesos, y no se identificó la cuenta bancaria a la que se depositaron los recursos federales ni el soporte documental de su aplicación y destino.

Asimismo, se comprobó que el municipio de Hermosillo, Sonora, realizó pagos por 14.6 millones de pesos por concepto de anticipos a contratistas a través cadenas productivas (financiamiento), sin que estuvieran autorizados en el convenio con cargo a Programas Regionales.

El municipio de Puerto Peñasco, Sonora, no presentó evidencia de haber comprometido o ejercido 8.8 millones de pesos de un convenio de obra; se constató que la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora transfirió recursos del convenio por 272.9 millones de pesos al “Fondo de Operación de Obras Sonora Sí” para la ejecución del Proyecto integral para el diseño y construcción del Acueducto Independencia, incluye obra de toma y acueducto de la presa "Plutarco Elías Calles" a la ciudad de Hermosillo; donde se verificó, con los estados de cuenta bancarios y las facturas de las estimaciones, que fueron pagadas con los recursos del convenio; sin embargo, dichas estimaciones, corresponden a periodos anteriores (1 de agosto al 31 de octubre de 2011) de los cuales las entidad fiscalizada reintegró 16.9 millones de pesos.

Se constató que la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano de Sonora (SIDUR) realizó 22 obras y/o estudios y proyectos por 12.3 millones de pesos que fueron ejecutadas con antelación a la celebración del convenio.

Finalmente, se identificó que el municipio de Hermosillo, Sonora, presentó documentación justificativa y comprobatoria que corresponde a un convenio diferente por 5.0 millones de pesos, por trabajos complementarios.

En la auditoría número 1111 realizada a la entidad federativa de Sonora, se comprobó que la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora no presentó la documentación comprobatoria que acredite la correcta aplicación en el destino y ejercicio de 137.6 millones de pesos pagados de la cuenta bancaria donde se administran los recursos del convenio; el municipio de Hermosillo, Sonora no aplicó penas convencionales de un contrato de obra pública por 6.5 millones de pesos.

Convenios de Descentralización y Reasignación

Las irregularidades más significativas vinculadas con los convenios, fueron: en los estados de Chiapas y Oaxaca se realizaron pagos indebidos de salarios brutos superiores al tabulador

autorizado por la SEP por 36.6 millones de pesos; en el estado de Sinaloa se determinó una aportación federal que rebasa el porcentaje mayor establecido en el convenio por 33.3 millones de pesos.

En los estados de Chiapas, Guerrero, Jalisco, Oaxaca y Sinaloa se detectó la falta de aplicación de recursos del convenio y/o rendimientos financieros no devengados o comprometidos al 31 de diciembre de 2011 por 26.2 millones de pesos; en los estados de Chiapas, Guerrero y Jalisco se determinaron conceptos no vinculados con el objeto del convenio (pago de pensiones, impuestos) por 22.2 millones de pesos; en el estado de Yucatán se detectó la falta de documentación comprobatoria del gasto realizado por 29.5 millones de pesos.

En el estado de Hidalgo se detectó personal que no cumple con los perfiles y descripciones de los puestos desempeñados por 6.6 millones de pesos y en los estados de Sinaloa, Sonora y Yucatán se detectó la falta de aplicación de recursos del convenio y/o rendimientos financieros no devengados o comprometidos al 31 de diciembre de 2011.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAIS-FISM)

De las irregularidades más significativas vinculadas con el FISM, en su mayoría se refiere a la canalización de inversiones en obras distintas a las autorizadas por la Ley de Coordinación Fiscal en los siguientes municipios:

En el municipio de San Marcos, Guerrero, se pagó una obra y tres acciones que no están consideradas dentro de los rubros establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal (Construcción de barda perimetral en prepa No. 21, por 216.3 miles de pesos; y la elaboración de tres proyectos ejecutivos por 1.3 millones de pesos de obras que no serían financiadas con el FISM).

En el municipio de Tlalchapa, Guerrero, 5.9 millones de pesos en suministro y distribución de sulfato de amonio, sulfato diamonico (DAP) y biofertilizante, acciones fuera de los rubros establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal.

El municipio de Sultepec, Estado de México ejerció recursos por 8.0 millones de pesos, más los intereses por 41.3 miles de pesos en mejoramiento de Suelo con Adquisición de Fertilizante, concepto no considerado en los rubros previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.

El municipio de Zacualpan, Estado de México, ejerció recursos por 1.5 millones de pesos para la adquisición de una Retroexcavadora y para el pago del Proyecto de Reforestación, conceptos no contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal. Se observó que en el municipio de Huajicori, Nayarit, se destinaron 1.4 millones de pesos en acciones fuera de los rubros establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal.

En el municipio de Aramberri, Nuevo León, el 22.1% de las inversiones del FISM 2011 se destinó en 7 obras y 23 acciones que no se encuentran consideradas en los 10 rubros que establece la Ley de Coordinación Fiscal, por 2.0 millones de pesos.

El municipio de Doctor Arroyo, Nuevo León, ejerció recursos del FISM por 5.8 millones de pesos en remodelación de plaza 5 de mayo; Plaza Colonia Alfonso Martínez Domínguez y en la Plaza Colonia Pintores Mexicanos, obras no consideradas en los rubros de la Ley de Coordinación Fiscal.

En el municipio de General Zaragoza, Nuevo León, se ejercieron recursos del FISM en obras y acciones no consideradas en los 10 rubros que establece la Ley de Coordinación Fiscal por 1.6 millones de pesos.

El municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, realizó cinco obras y acciones, por 1.4 millones de pesos: Construcción de Canchas de Usos Múltiples en Cecyteq por 844.7 miles de pesos; Rehabilitación de Plaza por 82.1 miles de pesos; Honorarios, 376.7 miles de pesos; Reparaciones y mantenimiento de Vehículos por 54.8 miles de pesos, y Combustible y Lubricantes por 47.7 miles de pesos, las cuales no están comprendidas en los rubros previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.

En obras y acciones que no cumplieron con el objetivo de beneficiar directamente a población en rezago social y pobreza extrema, como en el municipio de Asientos, Aguascalientes realizó una obra y una acción por 2.9 millones de pesos (aportación para proyecto turístico por 2.0 millones de pesos y guarniciones, banquetas y pavimento de concreto por 0.9 millones de pesos).

El municipio de Comondú, Baja California Sur, se destinaron recursos del Fondo por 1.1 millones de pesos en cuatro obras en rehabilitación de calles de las colonias Pioneros, Pueblo Nuevo, los Pinos, Vargas, Paraíso y 4 de Marzo, que no benefician a población en condiciones de rezago social y pobreza extrema

Se observó en el municipio de Candelaria, Campeche, que 13 acciones no están contempladas en los rubros establecidos para el fondo y que no benefician a sectores de población en rezago social y pobreza extrema por 1.9 millones de pesos.

En el estado de Chiapas, de las obras que no beneficiaron directamente a sectores de población en condiciones de rezago social y pobreza extrema, tres fueron por 11.5 millones de pesos, en el municipio de Chiapa de Corzo y en cinco obras del municipio de Tapilula por 4.0 millones de pesos.

Del estado de Coahuila, en los municipios de Francisco I. Madero y de San Pedro se ejercieron recursos por 2.3 millones de pesos y 246.3 miles de pesos, respectivamente, en obras que no benefician a sectores de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

Por otro lado, de las irregularidades más significativas vinculadas con el FISM, por parte de la EFSL, y que estuvieron asociadas con Recuperaciones: el municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero, ejerció recursos por 3.5 millones de pesos en 7 obras fuera de los rubros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal (construcción de parques y deportivos).

El municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, ejerció recursos por 11.9 millones de pesos en 16 obras que no corresponden con los rubros establecidos en la ley de Coordinación Fiscal.

En los municipios de Jesús María, Aguascalientes (3.0 millones de pesos); Tapachula, Chiapas (4 obras por 8.7 millones de pesos); Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (dos obras por 3.4 millones de pesos); y Guadalajara, Jalisco (18 obras, por 82.2 millones de pesos), se ejercieron recursos del Fondo en obras que no contribuyeron a disminuir la marginación, el rezago social y la pobreza extrema.

Esta misma situación ocurrió en el municipio de Hidalgo, Michoacán, por un importe de 11.3 millones de pesos; municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán, 16.5 millones de pesos; Jiutepec, y Puente de Ixtla, Morelos, 2.7 millones de pesos, en cada uno; Tlaxcala (4.0 millones de pesos); y el municipio de Oxkutzcab, en el estado de Yucatán, 15.6 millones de pesos.

Fondos Metropolitanos (FM)

Las irregularidades más significativas vinculadas con fondo, fueron: en los estados de Jalisco y Nuevo León se detectaron pagos indebidos por cambio de banco de materiales por 20.2 millones de pesos, pagos en exceso de conceptos extraordinarios incluidos en el catálogo de concurso por 11.0 millones de pesos; e intereses generados en la Cuenta del Fideicomiso del fondo no asignados por 3.8 millones de pesos. En el estado de México se detectó que no se aplicaron penas convencionales por atrasos en la ejecución de las obras por 2.2 millones de pesos.

Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios (FIDEM)

Las irregularidades más significativas vinculadas con el FIDEM fueron las siguientes: el Ayuntamiento de Mineral del Chico, Hgo, registró un saldo pendiente de pago por 2.9 millones de pesos integrados por 2.2 millones de pesos de conceptos de obra ejecutados que no se han estimado, 87.9 miles de pesos que corresponden a retenciones no enteradas a las instancias y 606.3 miles de pesos por conceptos de obra pendientes de ejecutar.

En el municipio de Hunucmá, Yuc., se determinaron conceptos de obra pagados y no ejecutados por 6.5 millones de pesos, donde se incluyen 28 pozos no perforados.

Con motivo de la visita de inspección física del municipio Maxcanú, Yuc., se detectaron físicamente volúmenes de conceptos de obra inferiores a los estimados y pagados por 4.8 millones de pesos. De igual manera, en el municipio de Panabá, Yuc., se observaron volúmenes de conceptos de obra inferiores a los pagados por 2.1 millones de pesos en 3 conceptos.

Se determinaron, volúmenes de conceptos de obra inferiores a los estimados y pagados en el municipio de Timucuy, Yuc., por 1.9 millones de pesos, mismos conceptos observados en en el municipio de Sotuta, Yuc, por 1.9 millones de pesos; en el municipio Valladolid, Yuc., por 2.1 millones de pesos; en el municipio Chichimila, Yuc., por 2.1 millones de pesos; en Tixcalcupul, Yuc., por 4.1 millones de pesos.

Se observaron 4.3 millones de pesos como recuperaciones por aclarar del municipio de Nicolás Flores, Hgo., integrada por 2.4 millones de pesos por ejecutar volúmenes de obra en una longitud menor a la contratada y 1.8 millones de pesos por inconsistencias en los alcances de los trabajos descritos en el catálogo de conceptos y precios unitarios integrados indebidamente.

Destaca por su importancia que se presentaron 9 denuncias de hechos ante la Procuraduría General de la Republica, por el incumplimiento de diversas disposiciones legales y normativas en su actuación y causaron daños al erario federal en los municipios de Chichimilá, Hunucmá, Maxcanú, Muna, Panabá, Sotuta, Timucuy, Tixcacalcupul y Valladolid del Estado de Yucatán.

Lo anterior se determinó debido a que se adjudicaron contratos de obra pública por un monto en su conjunto de 89.5 millones de pesos a un mismo contratista (persona física), sin estar debidamente fundados y motivados los procesos de adjudicación; se presentó documentación alterada o presuntamente apócrifa, ya que se calcularon y generaron los conceptos de obra con dimensiones diferentes a los requeridos.

Asimismo, no se acreditó que los precios ofertados estuvieran dentro de los parámetros de mercado local, de donde se obtuvo por sobrecosto en promedio el 203.2% para la construcción de 1,070 pozos de absorción de aguas pluviales (equivalente a 60.0 millones de pesos); no existió una supervisión en la ejecución de la obra; se detectaron físicamente volúmenes de conceptos de obra inferiores a los estimados y pagados, así como conceptos improcedentes o que no se demuestra su realización.

Otras Revisiones. Auditoría a la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México

En la auditoría practicada al D.F., se emitió un dictamen con salvedad, debido a las irregularidades determinadas, entre las que destacan:

En la revisión de los volúmenes de obra pagados y ejecutados del contrato de obra, se observó que en la estación Ermita de la Línea 12 del Metro, obra pagada no ejecutada por 32.1 millones de pesos, correspondiente al 28.5% del costo de la pasarela (112.9 millones de pesos) por las áreas no ejecutadas; además, no exhibieron el dictamen técnico que justifique su cancelación.

La Línea 12 del Metro de la Ciudad de México entró en operación el 30 de octubre de 2012; sin embargo, se comprobó que faltaron de ejecutar trabajos y de suministrar e instalar equipos: 40 escaleras mecánicas (incluye las 36 no instaladas en 2011); ocho elevadores (incluye tres no instalados en 2011); dos aceras móviles en la Estación Zapata; 14 torniquetes; 32 expendedores de tarjetas; 40 salva escaleras; dos grúas viajera en nave de mantenimiento mayor en Talleres Tláhuac y seis equipos de aire acondicionado en oficinas; así como una vía de mantenimiento para trenes; además, en el área de torniquetes no se colocaron las salidas de emergencia (puertas) como se indicó en el proyecto ya que en su lugar se instalaron diapasones que no operan como salidas de emergencia como se indicó en el proyecto ejecutivo.

Al respecto y debido a que las diferencias en el suministro e instalación de equipos, como de los trabajos pendientes de ejecutar, corresponden al ejercicio 2012, la ASF comunicó a la Contraloría General del Distrito Federal, la Solicitud de Intervención de la Instancia de Control mediante el oficio núm. DGAIFF/SIIC/011/0181/2012 del 30 de noviembre de 2012.

Tanto en el proyecto ejecutivo como en el Sistema de Instalaciones Mecánicas se indicó que se colocarían 145 escaleras mecánicas en las 20 estaciones de la Línea 12 del Metro con un monto de 87.0 millones de pesos, de las cuales sólo se instalaron 109 en el ejercicio 2011, por lo que existe una diferencia de 36 escaleras mecánicas, por un importe de 22.5 millones de pesos.

Asimismo, de los 50 elevadores para minusválidos que considera el proyecto ejecutivo con un importe de 69.6 millones de pesos, sólo se instalaron 47, por lo que faltaron de instalar 3 elevadores con un importe de 4.1 millones de pesos, lo que suma un pago en exceso de 26.7 millones de pesos, sin que exista la justificación técnica de su cancelación.

De la revisión de los volúmenes de obra pagados y ejecutados del contrato de obra núm. 8 07 CD 01 T.2 022, se observó que en la estación Ermita de la Línea 12 del Metro las áreas del proyecto ejecutivo no corresponden con las ejecutadas, ya que no se construyeron espacios de la pasarela de correspondencia en el cuerpo “C” con un área de 172.17 m²; no se construyó el cuerpo “B” para dar paso al peatón a la zona poniente de Tlalpan con un área de 1,081.7 m²; el puente peatonal para el cruce de la calle Popocatépetl con un área de 180.0 m², y un área de acceso de 125.0 m², lo que da un área total de 1,558.87 m² sin construir; por lo anterior, la ASF determinó obra no ejecutada por 32.1 millones de pesos, correspondiente al 28.5% del costo de la pasarela (112.9 millones de pesos) por las áreas no ejecutadas; además, la residencia de obra y la supervisión externa no exhibieron el dictamen técnico que justifique su cancelación.

En el contrato de obra núm. 8.07.CD.01.T.2.022, en relación con el área de proyectos, no se cumplió con los requerimientos normativos en materia de accesibilidad para personas con discapacidad, debido a que no hay acceso para personas con discapacidad en el paradero sur de la estación Tláhuac (elevador o rampa), el antiderrapante de las escaleras no es de color contrastante con la huella; en las escaleras no se continuaron los barandales mínimo 30 cm después de su inicio y su término; y el cambio de textura para señalización de personas ciegas y débiles visuales no se encuentra mínimo 75 cm antes del inicio y al final de cada escalera.

4. CONCLUSIONES DERIVADAS DEL ANÁLISIS AL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2011

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

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

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

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

En términos operativos, se han logrado mejoras en la presentación y contenido del Informe, la inclusión de los dictámenes de auditoría y el perfeccionamiento de sus definiciones y alcances, la inclusión de los enfoques Integral y horizontal de las auditorías, la homologación de las observaciones-acciones emitidas por las EFSL con las de la ASF, por ramo, fondo y entidad federativa, y el conjunto de sugerencias que el órgano de fiscalización superior le hace a la Cámara de Diputados, para la revisión de algunas disposiciones legales, a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

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

Asimismo, a partir del Informe del Resultado 2011, se incluyen marcos de referencia para todos los mecanismos de transferencia de recursos federales a las entidades federativas y municipios,

así como la presentación de indicadores de cobertura de la fiscalización, que muestra el porcentaje de la muestra fiscalizada con relación a los ingresos y gasto neto del sector público.
En el marco de la metodología aprobada para el análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, coordinó la elaboración de diversos trabajos entre los que pueden citarse los siguientes:

- Elaboración del Reporte "Datos Básicos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011".

- Elaboración de cinco Cuadernos de Evaluación Sectorial, en los que se analizan los resultados de las 1 mil 111 auditorías practicadas por la ASF, agrupadas en cinco grupos funcionales: sector Hacienda y Crédito Público, funciones de Gobierno, funciones de Desarrollo Social, funciones de Desarrollo Económico, y Gasto Federalizado.

- Cuatro Mesas de Análisis, los días 15 y 22 de abril de 2013, con dos jornadas de trabajo cada uno, en las que participaron diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, diputados de otras comisiones, así como personal de la ASF y de la UEC, para analizar los resultados de la fiscalización y la labor de la Auditoría Superior.

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

- Una reunión de trabajo entre la Comisión de Vigilancia y la Unidad de Evaluación y Control, en la que se analizó el proyecto de documento de conclusiones, se realizaron aportaciones para enriquecerlo, y se formularon y aprobaron las recomendaciones que se entregarían a la ASF.

- Solicitud de Opinión a las Comisiones Ordinarias de la Cámara, en el marco de lo que establece el artículo 34 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

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

4.1 Sobre la Presentación del Informe a la H. Cámara de Diputados

— Se constató que la Auditoría Superior de la Federación entregó, en tiempo y forma, el 20 de febrero de 2013, el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011 a la H. Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de atender lo que establecen los artículos 74, fracción VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como los artículos 28, 29, 30 y 85, fracción XV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

4.2 Sobre la Observancia de los Preceptos Legales

— Con base en el análisis realizado por la Comisión, se constató que la ASF observó en lo general, los preceptos legales definidos en los artículos 74, fracción VI, y 79, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 29 y 30 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en los que se regulan el objeto y los contenidos del Informe del Resultado presentado a la Cámara de Diputados, toda vez que el Informe de referencia, cuenta con elementos para conocer los resultados de la gestión financiera, evaluar el cumplimiento de los criterios señalados en el Presupuesto, y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, con base en el universo y la muestra auditada.

— De manera particular, se constató que los informes de las auditorías cumplen en términos generales con las disposiciones legales señaladas, en razón de que sus contenidos, incluyen la información mínima definida en el artículo 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación:

> *I. Los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de cada auditoría;*
>
> *II. En su caso, las auditorías sobre el desempeño;*
>
> *III. El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos y normativa correspondientes;*
>
> *IV. Los resultados de la gestión financiera;*
>
> *V. La comprobación de que las entidades fiscalizadas, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos, el Presupuesto y demás disposiciones jurídicas aplicables;*
>
> *VI. El análisis de las desviaciones, en su caso;*

VII. Los resultados de la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;

VIII. Las observaciones, recomendaciones y las acciones promovidas;

IX. Un apartado específico en cada una de las auditorías realizadas donde se incluyan las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado en relación con los resultados y las observaciones que se les hayan hecho durante las revisiones, y

X. Derivado de las auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado donde se incluyan sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

- El Informe referido, también incluye las observaciones y acciones promovidas a los entes auditados, la imposición de multas cuando proceden, así como las aclaraciones, en su caso, de las entidades auditadas respecto de los resultados de las auditorías practicadas. Cuenta, asimismo, con una metodología para la fiscalización superior que realiza, conclusiones de interés derivadas de la fiscalización superior ejecutada, y también un conjunto de recomendaciones a la Cámara de Diputados para modificar disposiciones legales, a efecto de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

- Mediante el análisis del Informe, igualmente se pudo constatar que la ASF concentra sus esfuerzos de fiscalización en verificar que los entes auditados cumplan con los preceptos legales y normativos. No obstante, un resultado preocupante referido en el propio Informe, fue la recurrencia sistemática de no pocos entes y programas en el incumplimiento de tales preceptos legales y normativos, lo que pone de manifiesto que la medida correctiva interpuesta por el órgano fiscalizador, no está teniendo en todos los casos el efecto esperado, de tal suerte que se llama la atención sobre la urgente necesidad de que sean fortalecidos los instrumentos jurídicos para sancionar efectivamente estos hechos e inhibir la recurrencia de incumplimientos de los preceptos legales y normativos, que persisten pese al trabajo del órgano fiscalizador.

4.3 Sobre los Alcances de la Fiscalización Superior

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

I. Evaluar los resultados de la gestión financiera:

a) Si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público;
b) Si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, y si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, relacionados con el ejercicio del gasto público federal, se ajustaron a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Federal o, en su caso, del patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales;

II. Comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos:

a) Si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos, se ajustaron o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;
b) Si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados en el Presupuesto;
c) Si los recursos provenientes de financiamientos se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;

III. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas:

a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe;
b) Si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, y

IV. Determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.

- Es de reconocer que la labor de fiscalización superior se ha perfeccionado en los ámbitos de la evaluación de la gestión financiera y la verificación normativa y de regularidad, además de que se registran importantes avances en la evaluación del desempeño, especialmente para verificar el efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y/o regionales del país, y para constatar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

- Justamente en estos avances destaca el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, para realizar, de manera inédita, ocho evaluaciones de políticas públicas en los sectores

Hacendario, Función Pública, Comunicaciones y Transportes, Medio Ambiente, Electricidad, Educación Pública, y Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

— La importancia de estas evaluaciones radica en la riqueza de información, en la pertinencia de los diagnósticos que se construyen y en las notables conclusiones que se generan, las cuales por su impacto, se hicieron del conocimiento de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados en los ámbitos de su actuación, pero también deben ser valoradas para dar una mayor alcance y utilidad.

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

4.4 Sobre la Estructura y Contenido del Informe

— La Comisión de Vigilancia reconoce que el Informe entregado por la Auditoría Superior de la Federación, continúa perfeccionándose respecto de ediciones anteriores, tratando de ofrecer de mejor manera los resultados de sus revisiones.

— El Tomo Ejecutivo, que contiene los aspectos más relevantes de la fiscalización, los informes individuales de auditorías y los informes de las evaluaciones de políticas públicas, la matriz de datos básicos de la acción fiscalizadora, las fichas-resumen de las auditorías practicadas, los marcos de referencia de todos los mecanismos de transferencia de recursos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, los documentos que dan cuenta de la recurrencia de observaciones de auditorías al Gasto Federalizado en el periodo 2000-2010 y las cédulas de información básica de las auditorías realizadas por las EFSL presentadas en disco compacto, dan cuenta de los avances progresivos observados en la calidad del trabajo de la ASF.

— En el caso de los 1 mil 103 cuadernillos que contienen los respectivos informes de las auditorías practicadas, se ordenaron conforme a la clasificación funcional y sectorial del gasto público para el caso de los entes de la Administración Pública Federal y los referentes a las revisiones al gasto federalizado, se organizan según el fondo, fideicomiso o mecanismo de transferencia de los recursos a las entidades federativas y municipios.

— En términos generales, los informes de las auditorías son ejecutivos y específicos en sus contenidos, y presentan los siguientes apartados: criterios de selección, objetivo, alcance, antecedentes, resultados, acciones específicas, resumen de observaciones-acciones, dictamen y apéndices (que por su parte contienen los procedimientos de auditorías aplicados, las áreas revisadas, las disposiciones jurídicas y normativas incumplidas, los

fundamentos jurídicos de la ASF para promover acciones y, en su caso, los comentarios de la entidad fiscalizada, entre otros).

Esta estructura, en principio, permite una revisión global de los materiales; no obstante, para varias revisiones, tal simplificación se tornó en una limitante al ser insuficiente la información disponible para la realización de una valoración integral, lo que denota la necesidad de valorar puntualmente la información contenida en los reportes de auditorías, en función de la relevancia de las mismas o de la trascendencia de sus resultados.

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

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

Los Marcos de Referencia –que se presentaron para todos los fondos fiscalizados con base en una recomendación de la CVASF en el análisis del Informe del Resultado 2010– constituyen un avance importante en materia de conocimiento y estudio de los fondos, pues en ellos se resumen sus objetivos, destinos e importancia estratégica; sus presupuestos asignados, coberturas y fórmulas de distribución; su importancia en las finanzas públicas locales, así como los resultados globales de su fiscalización.

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

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

Estas acciones de armonización entre distintos órdenes de gobierno, indudablemente, deben formar parte de la agenda de los trabajos de diseño, construcción y puesta en marcha del Sistema Nacional de Fiscalización, en donde será preciso fortalecer la coordinación de las instancias de fiscalización, en aras de lograr mejores resultados de la fiscalización, a partir de trabajos coordinados que involucran la homologación de criterios, metodologías, y la complementación de recursos, entre otros aspectos. Si bien el Sistema es incipiente, en su

diseño debe considerar no sólo acciones, sino también actores, en cuyo caso corresponderá un papel estratégico la participación de la Cámara de Diputados.

4.5 Evaluación del Enfoque y Balance General de la Fiscalización Superior

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

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

- En la fiscalización superior de la Cuenta Pública, la ASF mantuvo una presencia adecuada en términos de muestra fiscalizada, cobertura de entes susceptibles de fiscalización, y un mayor equilibrio en el tipo de auditoría aplicada en comparación con ejercicios previos, toda vez que de las 1,111 revisiones reportadas, 610 fueron del tipo financieras y de cumplimiento normativo (54.9%), 287 de desempeño (25.8%), 141 de inversiones físicas federales (12.7%), 54 especiales (4.9%), 11 forenses (1.0%), y ocho evaluaciones de políticas públicas.

- No obstante, debe advertirse que dentro de las auditorías de desempeño, se contabilizan 193 auditorías que, en estricto sentido, mantienen un perfil similar a las auditorías financieras y de cumplimiento. En todo caso, debe advertirse que al analizar exclusivamente las auditorías de desempeño que se practicaron a la Administración Pública Federal (102), se observa una disminución respecto de la revisión 2010, cuando se practicaron 110 auditorías de ese tipo.

- En la revisión 2011, se registró una incidencia de 9 observaciones por auditoría, cantidad similar al promedio que se registró en el periodo 2001-2010. Aunque la incidencia se mantiene constante, es de llamar la atención sobre la mayor gravedad de las irregularidades cometidas, ya que de acuerdo con los datos de las auditorías, las acciones que implican probables responsabilidades de los servidores públicos tienden a incrementarse. Sólo en la revisión 2011, se promovieron 134 denuncias de hechos, cantidad que rebasa por mucho las 98 promovidas en 2010 y son más del doble de las promovidas entre 2000 y 2009.

- En el caso de los Pliegos de Observaciones, que presumen daños al patrimonio de la Hacienda Pública, y de las Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, la tendencia también es acentuada, pues los Pliegos aumentaron de 342 en la revisión 2004 a

1,633 en la de 2011, y las promociones de responsabilidad lo hicieron de 324 a 1,202, en esos años, respectivamente.

- Estos datos son de la mayor relevancia, pues a través de acciones bien fundadas y/o motivadas, se pueden inhibir conductas irregulares de los responsables de la aplicación de los recursos públicos. Hasta ahora, los indicadores parecen reflejar una baja incidencia en la aplicación de sanciones efectivas derivadas de una acción de la Auditoría Superior de la Federación y de la necesidad de ampliar la colaboración y coordinación con el sistema de control interno.

- Por ejemplo, de acuerdo con datos de la Auditoría Superior a febrero de 2012, del total de Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria turnados a los Órganos Internos de Control (OIC), por las Cuentas Públicas 2008 y 2009, sólo 27 de cada 100 casos tenían resolución y de esos 27, únicamente cuatro llegaban a ser sancionados, que en su gran mayoría acababan en amonestaciones.

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

- Aunque el Informe del Resultado 2011 reporta la promoción de 9,865 acciones preventivas y correctivas, y la probable recuperación de 40,787 millones de pesos, debe reiterarse que los datos definitivos de ambos conceptos se conocerán una vez transcurridos los 30 días con que cuentan los entes auditados para aportar la documentación o realizar las aclaraciones que permitan solventar las observaciones.

- De acuerdo con la experiencia del Informe del Resultado 2009 –única ocasión que la Comisión solicitó un reporte de la solventación de observaciones trascurrido el plazo legal que tuvieron los entes auditados–, se constató que los entes solventaban en promedio el 61% de las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación. Por tipo de acción, se solventó cerca del 70% de las acciones que causan estado y el 40% de las acciones que implican probables responsabilidades.

- Del análisis de este Informe, se detectaron auditorías en donde una observación que determinó la ASF a un ente auditado, también implicó una observación-acción implícita para la Cámara de Diputados, pues le notifican recomendaciones que le obligan a contestar dentro del plazo que establece la Ley como si hubiese sido fiscalizada. Si bien es importante que la Auditoría Superior identifique áreas de oportunidad legislativa, éstas debieran incluirse en la sección de sugerencias a la Cámara de Diputados y no necesariamente en el informe de auditoría del ente auditado, como una acción que causará estado.

- La emisión de una recomendación de esta naturaleza a alguna Comisión Ordinaria de la Cámara de Diputados, como se ha dado en este y otros ejercicios, más allá del estado que genera la acción, indudablemente puede motivar controversias acerca de los alcances de las facultades de la ASF en la materia, sobre todo considerando lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 12 y 13, fracción II, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en donde se define el marco y sustento para la emisión de observaciones-acciones y de donde podría rebatirse la actuación de la ASF para emitir recomendaciones que modifiquen una Ley Reglamentaria de un artículo Constitucional, como por ejemplo, la recomendación de la ASF que fue notificada a la Cámara para que modifique el Capítulo Único, Título Primero, de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas.

- En todo caso, habría que considerar lo que establece el artículo 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en su fracción X, que a la letra señala:

> *Artículo 29.- El Informe del Resultado contendrá los informes de las auditorías practicadas e incluirá como mínimo lo siguiente:*
> *…*
> *X. Derivado de las auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado donde se incluyan sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.*

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

A continuación se presenta un balance del enfoque de fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011, así como una caracterización de los principales hallazgos determinados por la ASF en su revisión, por grupo funcional.

4.5.1 Sector Hacendario y otras Funciones de Gobierno

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

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

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

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

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

Otros temas de interés revisados en el sector Hacendario fueron: irregularidades en la actuación de FONADIN; el precario estado económico de FONATUR; irregularidades en la aplicación de los programas de la Financiera Rural para el fomento del desarrollo rural; el elevado costo fiscal del rescate bancario 1994-1995, que al cierre de 2011 ascendió a 1.78 billones de pesos; la concentración de pagos del IPAB hacia los intereses reales de la deuda FOBAPROA-IPAB y no al saldo; y la cuantiosa pérdida de LOTENAL, que acumula desde 2009 la cantidad de 5 mil 579.2 millones de pesos.

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

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

realizar reformas a la Ley General para la Igualdad entre mujeres y hombres, para que se precisen las obligaciones de las entidades federativas en la materia.

4.5.2 Funciones de Desarrollo Social

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

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

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

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

Temas importantes que derivan de las auditorías practicadas por la ASF, revelan el insuficiente nivel de cobertura en educación media superior (64.2%), y superior (30.2%); el promedio de escolaridad de 8.7 años, 3 años menos que el promedio de la OCDE; y el importante rezago educativo que prevalece, del orden de las 655 mil personas promedio anual. Destacan también los desfavorables resultados obtenidos en la prueba PISA; los insuficientes resultados del CONACULTA, el INBAL, y el INAH en el impulso al desarrollo de la cultura; y los pagos indebidos y en exceso en la construcción del Monumento Bicentenario Estela de Luz.

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

En temas de pobreza, sobresale la falta de entrega de apoyos en el Programa Oportunidades; el incremento de 21.7% en 2008 a 24.9% en 2010 de la población en pobreza alimentaria; las

carencias técnicas y de planeación para evaluar los programas para el desarrollo de zonas prioritarias; la limitada participación de la población más vulnerable en los programas productivos y de empleo; la falta de mecanismos de DICONSA para monitorear la entrega de apoyos; y la insuficiencia de indicadores para evaluar la mayoría de los programas sociales.

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

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

4.5.3 Funciones de Desarrollo Económico

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

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

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

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

Del análisis de la fiscalización al grupo funcional, se identificó un gran número de observaciones en las revisiones a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Pemex Refinación; CONAGUA; Secretaría de la

Reforma Agraria; Comisión Federal de Electricidad; Pemex Exploración y Producción; Fideicomiso de Riesgo Compartido; Secretaría de Turismo y Secretaría de Economía.

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

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

Son varios los temas de interés que resultaron de la fiscalización al grupo funcional de Desarrollo Económico. En el sector Agropecuario y Alimentario se mantienen importantes rezagos a pesar de los cuantiosos recursos presupuestales que se le asigna y que no se han traducido en la creación de un entorno favorable para el desarrollo de una agricultura próspera y saludable; existe población objetivo desatendida en los programas; no se promueven políticas de desarrollo rural, ni mejoran los ingresos y el nivel de vida de los estratos más vulnerables.

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

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

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

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

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

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

4.5.4 Gasto Federalizado

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

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

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

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

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

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

Los informes de auditoría dejan entrever una cantidad importante de irregularidades asociadas a inconsistencias de la información contable y presupuestal, razón por la cual es doblemente importante mantener los esfuerzos para armonizar, como se ha dicho, los sistemas contables y de fiscalización superior del país, a efecto de garantizar oportunidad en los registros, permitir la entrega de la información en tiempo y contar con metodologías homogéneas, además de optimizar esfuerzos y recursos de los entes fiscalizadores.

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

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

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

Los resultados confirman, de nueva cuenta, la elevada presencia de irregularidades de control, pero también de probables daños a la hacienda pública, ya que del monto de recuperaciones

cuantificadas en la Cuenta Pública 2011, los estados y municipios concentraron poco más de 37 mil millones de pesos, el equivalente al 76% del total determinado.

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

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

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

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

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

4.6 Mesas de Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior 2011

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

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

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

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

4.6.1 Sector Hacendario y otras Funciones de Gobierno

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

Deuda Subnacional

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

La Diputada Elizabeth Oswelia Yáñez Robles subrayó la irresponsabilidad del endeudamiento de las entidades federativas, a pesar de los ingresos excedentes que han recibido de la Federación;

resaltó la importancia de aclarar en qué se utilizaron los recursos de la deuda y de los ingresos excedentes, y si se reflejaron en acciones que beneficiaron a la población. Lo anterior, debido a los importantes montos de excedentes petroleros que se registraron durante el sexenio pasado.

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

Esquemas pari passu

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

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

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

Sostenibilidad fiscal y sistemas de pensiones

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

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

Finanzas públicas y Rendición de Cuentas

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

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

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

Calidad del gasto, presupuesto por resultados y finanzas públicas sustentables

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

Juegos y Sorteos (SAT)

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

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

Subsidios en Consumos de Energía Eléctrica y Gas LP

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

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

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

Devoluciones del SAT

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

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

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

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

Fideicomisos

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

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

Fiscalización y control interno

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

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

Rescate de SOFOLES por la SHF

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

Fiscalización a Financiera Rural

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

Fiscalización al manejo de los recursos por siniestros naturales

El Diputado Kamel Athie Flores señaló la existencia de grandes pendientes vinculados con la entrega de los recursos para siniestros naturales por parte de la SEGOB y la SHCP a los

gobiernos estatales, a pesar de presentarse devastadoras sequías e inundaciones y mencionó el esquema alternativo basado en el endeudamiento propuesto por la ASF.

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

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

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

Deuda Pública Federal y Pasivos Contingentes

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

Asimismo, comentó que en el informe de la auditoría no existe un balance histórico del origen y crecimiento de ciertos pasivos contingentes; señaló la necesidad de actualizar la Ley General de Deuda Pública para que se obligue a los contratantes de deuda a informar, entre otros aspectos, sobre el beneficio social o productivo y sobre las aplicaciones de la deuda pública que fue contratada.

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

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

Finanzas públicas y desempeño económico

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

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

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

Violencia contra las mujeres

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

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

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Lourdes Eulalia Quiñones Canales	• Propuso un estudio al PPS para determinar las acciones que permitan que su aplicación no impacte de manera negativa al costo del servicio; y que garantice que el esquema mejore los resultados y que los gobiernos locales aporten la parte que les corresponde. • Solicitó ampliar las facultades para la utilización de los recursos del fideicomiso de la Ley Aduanera en el desarrollo de proyectos informáticos.
Dip. Víctor Manuel Bautista López	• Señaló que se requiere analizar la deuda Subnacional en relación a los diferentes montos de endeudamiento que existen, en donde los estados han sido reacios a registrar dichos montos como deuda pública, verificando si en verdad corresponde este apartado a deuda pública. • Indicó que se requiere realizar un estudio que permita verificar si la tercerización de los particulares en la contratación de créditos para financiar los proyectos de obras y servicios empleadas en los PPS,

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
	encarecen o abaratan los costos financieros en comparación con los créditos a los que han accedido directamente los entes públicos.
Dip. Alfa González Magallanes	• Comentó que se necesitan tomar medidas por la falta existente de coordinación y supervisión en el SAT y la SHCP, en el cumplimiento de las obligaciones de permisionarios de juegos y sorteos, lo que genera deficiencias de control de ambas dependencias con el riesgo de que éstos realicen actividades no autorizadas y omitan el pago de participaciones y contribuciones. Y enfatizó en que se debe cuantificar el efecto de esa falta de coordinación y deficiencias presentadas por parte del SAT y la SHCP. • En relación a los factores de riesgo, manifestó que se necesita contar con recomendaciones relacionadas con el cambio de estructura de la población, referentes a la demanda de empleo, educación, capacitación, vivienda, pensiones y jubilaciones; y con la falta de instrumentación de las soluciones eficaces a la sostenibilidad fiscal, por futuras crisis que pueda presentar la economía estadounidense.
Dip. Lucila Garfias Gutiérrez	• Recomendó la creación de controles eficientes para la SHCP en relación a los subsidios de consumo de energía eléctrica y al gas LP, pues las políticas y directrices empleadas en este ámbito resultan ineficientes e incluso regresivas. Los subsidios a los precios y tarifas en la electricidad han propiciado consumos excesivos y desperdicio de energía, y limitan las posibilidades de autofinanciamientos de las entidades del sector, provocando una política de apoyo generalizado que no se centra en beneficiar a la población más necesitada sino a la de mayores ingresos. • Advirtió sobre un escenario en el cual casi el 14% de la recaudación de impuestos fue sujeta de devoluciones. La tendencia demuestra que estos porcentajes continúan al alza, con un panorama en el cual los beneficios de las devoluciones terminan en un número muy limitado de contribuyentes. Concluyó en que es importante que Hacienda efectúe acciones para revertir esta tendencia y atender el impacto presupuestal para la meta de recaudación del SAT en los montos netos de recaudación fiscal. • Puntualizó sobre la importancia de analizar si las devoluciones del IVA efectivamente han ayudado a incentivar la exportación. • Expresó su preocupación en torno a los insuficientes resultados de las instituciones en la lucha la violencia a mujeres.

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Elizabeth Oswelia Yáñez Robles	• Señaló que se deben realizar los análisis del Informe del Resultado en los siguientes términos: los parámetros deben conservar una desagregación que permita establecer un comportamiento para 2011; que permita determinar en qué casos una observación es grave y en qué casos no; para determinar si las acciones promovidas derivan en un mejor desempeño de los entes públicos. • Destacó que el crecimiento de la población en nivel de jubilación se sigue incrementando y se necesita generar un esquema financiero sano que no genere pasivos tan graves. • Indicó que se necesitan límites de tiempo y motivos para generar los fideicomisos, ya que existen fideicomisos como el de Ferronales en el que su institución ya se cerró y, sin embargo, el fideicomiso sigue funcionando.
Dip. Elizabeth Oswelia Yáñez Robles	• Cuestionó sobre la manera en que se corregirán los créditos otorgados por la Sociedad Hipotecaria Federal a instituciones intermediarias no gubernamentales para los préstamos que están realizando, en donde 6 de las 14 instituciones financieras no bancarias tienen problemas de liquidez y le han regresado a la Sociedad Hipotecaria Federal un elevado porcentaje de la Cartera y, sin embargo, en algunos casos la sociedad hipotecaria federal decidió volverles a otorgar un crédito. • Manifestó su preocupación respecto a la aplicación de los recursos que otorga la Financiera Rural, en donde el crédito que maneja va de un 7% de interés a un 16.5%, y en donde la Auditoría Superior de la Federación informa que las empresas intermediarias están aplicando estos créditos con un margen de 13% al 60% a los Programas Productivos del Campo. • Señaló que los estados se han endeudado de manera irresponsable, siendo adicionalmente importante verificar si todos los ingresos excedentes recibidos por las entidades federativas se utilizaron verdaderamente para acciones para beneficio de la población en esos estados o municipios. Lo anterior, debido a los elevados montos de excedentes petroleros registrados durante el sexenio pasado.
Dip. Kamel Athie Flores	• Comentó que hay pendientes en relación a los recursos para siniestros naturales que no fueron entregados por la SEGOB y la SHCP a los gobiernos estatales, a pesar de presentarse devastadoras sequías e inundaciones. • Señaló la importancia de medir los impactos que se provocan por la devolución de *pari passu* en virtud de que los estados, y a veces los municipios, no pueden afrontar dichos *pari passu, c*oncluyendo que lo que se deja de hacer es de gran relevancia. • Indicó que la Auditoría Superior de la Federación debe disponer de un mecanismo de cuantificación para saber qué impacto tiene la devolución de recursos federales que no utilizan las entidades federativas, y cuestionó sobre lo que se deja de hacer derivado de ello. • Mencionó que 10 millones de mexicanos no tienen un camino de acceso, a pesar de que hay recursos de la SCT para los caminos rurales, sin embargo los estados no aportan su *pari passu*. • Determinó que el programa de electrificación rural no se manejó bajo el esquema *pari passu*, pero además el Banco Mundial canalizó a este programa 5 millones de dólares, sin embargo, al no llevarse a cabo el

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
	proyecto, se generó un impacto social sobre 3 millones de mexicanos que todavía no tienen electricidad.
Dip. Kamel Athie Flores	• Advirtió que existe en México un gran número de marginados del desarrollo, lo cual es la principal consecuencia de la ineficiencia entre la coordinación federal y estatal. • Cuestionó la metodología utilizada por la entidad de fiscalización superior para determinar que el subsidio en las tarifas eléctricas y combustibles es absorbido en su mayoría por los grupos de mayores ingresos. • En relación al problema del endeudamiento estatal y municipal, señaló que la Cámara de Diputados debe incidir en las políticas económicas que se van a revisar, donde se tomen en cuenta los candados a los endeudamientos en los estados y se tomen medidas estructurales de reducción de gastos corrientes, de simplificación de plantillas, y se hagan más eficientes los aparatos burocráticos de los municipios y de los estados.
Dip. Socorro de la Luz Quintana León	• Observó que existe una carencia de metas, objetivos y programación de las fechas para visitar las casas de juego. Asimismo, señaló que hay 298 establecimientos en operación y tan solo 97 permisos vigentes, enfatizando sobre la importancia de que la ASF dé continuidad a las acciones para erradicar este tipo de irregularidades. • En cuanto a los recursos federales que se canalizan a los estados y que no están siendo aplicados con el destino convenido, concluyó que se debe a que existen obstáculos que deben ser analizados.
Dip. Elsa Patricia Araujo de la Torre	• Señaló que, a nivel federal, la tasa de crecimiento de los ingresos es menor que el gasto neto presupuestario y, por lo tanto, un déficit presupuestario es cubierto con deuda pública. Lo anterior hace necesaria una reforma fiscal que establezca un esquema tributario que simplifique y eleve los ingresos tributarios no petroleros, permitiendo reducir el endeudamiento y asegurar la sostenibilidad de la deuda pública. Continuó comentando que, para asegurar esta sostenibilidad de las finanzas públicas, se requiere contar con una mayor calidad del gasto. • En el tema tributario señaló que se requiere credibilidad, ya que existe una falta de confianza por parte de los contribuyentes en relación al pago de impuestos, considerando que no están debidamente aplicados. • Manifestó su preocupación en relación a que los ciudadanos perciben un mal uso de los recursos públicos, que existe corrupción, y concluyó en que sería preocupante que la ASF fuera percibida de la misma manera. • Subrayó la importancia de contar con la rendición de cuentas, transparencia y fiscalización, para que la ciudadanía confié en el gobierno en relación al pago de sus impuestos. • Señaló que se tiene que dar difusión en el tema de rendición de cuentas para que se explique a la ciudadanía cómo está conformada la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública, manifestando que esta explicación debe ser simplificada para que cualquiera la entienda, y que sepa a qué se refiere dicho documento.
Dip. José Luis Muñoz Soria	• Observó que la ASF no considera el crecimiento de la deuda por políticas financieras de desregularización financiera que conducen a expansiones no controladas de créditos, y a las crisis financieras, con el Estado rescatando a instituciones bancarias y asumiéndolo como una deuda masiva.

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
	• Determinó que en el informe de la auditoría no existe un balance histórico del origen y crecimiento de ciertos pasivos contingentes.
Dip. José Luis Muñoz Soria	• Comentó que es necesario actualizar la Ley General de Deuda Pública para que se obligue a los contratantes de deuda a informar, entre otras cosas, lo siguiente: a) Beneficio social o productivo de la deuda contratada. b) Informar al Congreso sobre las aplicaciones de la deuda pública contratada. • Solicitó a la ASF una auditoría integral sobre la deuda Pemex-Pidiregas para que se determine la aplicación de los recursos de la deuda e identifique los activos creados con esa deuda y, en su caso, las pérdidas incurridas. • Solicitó a la ASF un informe complementario al documento de evaluación de la política de deuda con la finalidad de que la auditoría determine el riesgo del incremento de la deuda pública por rescates financieros asociados a una deficiente regulación del sistema financiero, por ser una de las fuentes más significativas de crecimiento de la deuda, más importante, inclusive, que una conducta desordenada en el crecimiento del gasto público. • Con respecto a la tasa de ocupación utilizada por el INEGI, expresó que por la precariedad existente del mercado laboral, tiene que valorarse si puede compararse con las tasas de desocupación manejadas por otros países. • Solicitó a la ASF una evaluación de las reformas estructurales laborales desde 1983 a la fecha, para ver en qué han fallado como promotores del crecimiento en términos de sus objetivos y sus metas. • Recomendó que la SHCP debe contar con un estricto registro de todos los préstamos, su origen, destino y el monto que los integra, no solo del Gobierno Federal sino también de los municipios más endeudados.
Dip. José Alberto Benavides Castañeda	• Comentó que se debe verificar la discrecionalidad con que la SHCP maneja los recursos excedentes, y valorar medidas que puedan regular los elevados porcentajes de dicha discrecionalidad al margen del Congreso.
Dip. Mariana Dunyaska García Rojas	• Respecto de los pliegos de observaciones, cuestionó sobre su impacto real en la recuperación del recurso y sobre sus implicaciones en el tema de resarcir el daño. Profundizó cuestionando sobre lo que implica para la efectividad de la acción fiscalizadora y del gobierno. • Cuestionó sobre el impacto de las promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria en el transcurso de los últimos 5 años.

4.6.2 Funciones de Desarrollo Social

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

Programas Sociales

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

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

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

Sector Educativo

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

Sector Salud

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

La diputada Lucila Garfias Gutiérrez subrayó la recurrencia de irregularidades relacionadas con el desabasto de medicamentos en el IMSS, señalando las importantes pérdidas que generan al instituto; y destacó la importancia de la efectividad en la implementación de los programas del sector salud.

Por su parte, las diputadas Elsa Patricia Araujo de la Torre y Elizabeth Oswelia Yáñez Robles expresaron su inquietud con respecto a las acciones llevadas a cabo por las instituciones

encargadas de prevenir y atender las enfermedades crónico-degenerativas, concluyendo que han sido insuficientes.

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

Seguro Popular

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

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

Opacidad en CONADE y Liconsa

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

Sistema de Pensiones, Guarderías y Violencia contra Mujeres

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

La diputada Socorro de la Luz Quintana León destacó la importancia de mantener una vigilancia permanente en las guarderías a cargo del IMSS, haciendo énfasis en que el problema con las guarderías es fundamentalmente de protección civil, ya que se han detectado irregularidades en las normas para proteger a los niños.

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

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

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. José Alberto Benavides Castañeda	• Estableció la importancia de la participación ciudadana en el diseño, operación, evaluación, asignación de recursos y retroalimentación de los programas sociales que se implementan en nuestro país. • Respecto del Seguro Popular comentó que, al ser una yuxtaposición a un sistema de salud ya existente, no está en condiciones para hacer frente a los requerimientos del programa.
Dip. Alfa Eliana González Magallanes	• Puntualizó sobre el fracaso de las políticas públicas orientadas a erradicar la pobreza, señalando que han sido erráticas al no cumplir con su objetivo de disminuir los niveles de pobreza en el país. • Con respecto al Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias advirtió que, si no se cuenta con indicadores suficientes, no es posible medir el avance en el cumplimiento de sus objetivos. • En torno a los remanentes que se observaron en el Programa de Abasto Rural señaló que, al no reintegrarse a la TESOFE, evidencian un desvío de recursos. • Abordó las irregularidades en torno a los recursos asignados al CONADE cuestionando la gestión de 4 mil 794.5 mdp, debido a que no hay información para identificar a los beneficiarios de dichos apoyos.
Dip. Lucila Garfias Gutiérrez	• Subrayó las recurrentes irregularidades relacionadas con el desabasto de medicamentos en el IMSS, enfatizando sobre las importantes pérdidas que representan para el Instituto. • Advirtió que, debido a la importancia que la atención de la salud tiene para el desarrollo social en nuestro país, resulta imperativo que los organismos e instituciones encargados de prestar los servicios médicos aseguren la efectividad de los programas que ejecutan. • Señaló que, a pesar de los esfuerzos realizados por el INMUJERES en torno a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, los resultados obtenidos por la ASF reportan un aumento de 4.9% en la materia.
Dip. Elsa Patricia Araujo de la Torre	• Expresó su preocupación en torno al trabajo que desempeñan las instituciones de seguridad social, en el sentido de que sus labores preventivas han sido insuficientes para identificar a tiempo enfermedades crónico-degenerativas.
Dip. Lourdes Eulalia Quiñones Canales	• Señaló la necesidad de corregir deficiencias en el padrón de beneficiarios del Seguro Popular, debido a que existen casos en los que los derechohabientes forman parte de otros sistemas de seguridad social.

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Elizabeth Oswelia Yáñez Robles	• Señaló la relevancia de practicar consistentemente auditorías a las instituciones encargadas de atender enfermedades crónico-degenerativas, como el cáncer, debido a su importancia en el sector salud, así como a la expansión que han experimentado en los últimos años. • Con respecto al sistema de jubilaciones, señaló la importancia de generar un esquema de jubilaciones financieramente sano, de tal forma que no se generen los pasivos tan graves que actualmente mantienen las instituciones de seguridad social en nuestro país. • Comentó que es urgente la elaboración de un diagnóstico sobre la situación en la que actualmente se encuentra el Seguro Popular, con el fin de corregir las deficiencias en su implementación y avanzar en el logro de sus objetivos.
Dip. Socorro de la Luz Quintana León	• Respecto del Seguro Popular, puntualizó sobre los desfasamientos en la canalización de los recursos que se le asignan; y especificó sobre la necesidad de llevar a cabo una revisión a las reglas de operación que rigen la gestión de los recursos del fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud. • Manifestó que el siniestro ocurrido en 2009 en una guardería ABC en Hermosillo, pone de manifiesto la obligación de vigilar de forma permanente la labor de las guarderías a cargo del IMSS.
Dip. José Luis Muñoz Soria	• Destacó la relevancia de vigilar la gestión de los recursos públicos, y recomendó seguir trabajando en la búsqueda de sinergias que permitan obtener mejores resultados. • Resaltó la necesidad de definir las reglas de operación de todos los programas sociales, con el fin de evitar discrepancias entre los recursos reportados y los ejercidos y comprobar el destino de los mismos, así como de atender a la totalidad de los derechohabientes. • Manifestó su preocupación en torno a los resultados observados relacionados con la educación, principalmente en términos de competitividad a nivel mundial, ya que a pesar de los elevados montos que se le canalizan año con año al sector educativo, las entidades que lo integran no cuentan con los indicadores ni metas suficientes para medir el desempeño de los programas a su cargo, imposibilitando la medición del avance de la estrategia gubernamental en materia educativa. • Explicó la importancia de conocer las condiciones características de cada comunidad en la que se implementarán los programas sociales, toda vez que en diversas regiones del país no se cuenta con las condiciones necesarias para que dichos programas se lleven a cabo con efectividad.
Dip. Víctor Manuel Bautista López	• Señaló que la cobertura del Seguro Popular aún está lejos de ser universal, y en algunos estados los programas de salud se empalman. • Solicitó la realización de una auditoría a la Secretaría de Salud con el fin de detectar las fallas más significativas en el sistema, debido a la importancia del mismo en la población de todo el país. • Expuso la necesidad de regular la aplicación de los recursos federales en los programas sociales, con base en evaluaciones al desempeño llevadas a cabo en tiempo real.

4.6.3 Funciones de Desarrollo Económico

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

Objetivos del PND

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

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

Rezagos del sector agropecuario

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

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

Comunicaciones y Transportes

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

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

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

Economía

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

Sector Energía

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

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

Se señaló, que en cobertura del servicio de energía eléctrica los estados con mayor rezago en electrificación son Oaxaca, Guerrero y Chiapas. En el subsector eléctrico, predomina la privatización de la generación de energía en los Productores Externos de Electricidad. Las

pequeñas plantas hidroeléctricas pueden ser una solución, no obstante, buena parte de las plantas hidroeléctricas están en manos de generadores privados y las plantas nucleoeléctricas como la de Laguna Verde, constituyen un proyecto fallido, donde solo se produce el 3%, en 70 años de antigüedad, por lo que hay que determinar su viabilidad.

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

Turismo

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

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

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Kamel Athie Flores	• La construcción del Túnel Emisor Oriente (TEO) registra un avance lento; debió terminarse en septiembre de 2011 y se extendió a marzo de 2014. • Dudosa ejecución del TEO; precio final probable más de 19 mil millones de pesos. • Solicitó un informe del avance físico financiero de la obra. • CONAGUA pagó conceptos no asociados con el objeto de los programas. • Solicitó el apoyo de la ASF para que CONAGUA realice una reprogramación del proyecto, que se entregue un estudio definitivo previo. • Recursos del FONADIN se destinan principalmente a proyectos carreteros, pero no hay recursos para financiar el faltante de agua, este fideicomiso es una fuente importante, podría revisarse para financiar proyectos de agua.
Dip. Victor Manuel Bautista López	• Mala calidad del servicio de CFE que repercute en el costo a los usuarios. Una gran cantidad de ciudadanos pagan con estimaciones. • Instalaciones en el Estado de México de CFE que han sido invadidas, por mal servicio y la población tiene riesgo. • Cumplimiento de las metas de la SENER sólo por aumento del presupuesto.

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Alfa Eliana González Magallanes	• En Pemex Refinación se reportó retraso físico de 62% en la construcción del Muelle en BCS, adjudicada directamente por a la empresa Triple I. Se determinó un subejercicio y penas convencionales no aplicadas. • El proyecto carretero Durango Mazatlán presenta retrasos en la entrega de la obra y reporta un costo demasiado elevado. • Cuestionó sobre el oneroso incremento presupuestal ejercido respecto del programado en la SENER.
Dip. Elizabeth Oswelia Yáñez Robles	• Sepomex y Telecom, son instituciones del gobierno federal que no responden a la vida actual de México y de sus necesidades. Su problemática es de origen y tiene que ser revisada. • Hay actividades de Sepomex que están dirigidas hacia el gobierno federal que no pueden ser realizadas por instituciones privadas. • Anomalías en el sector agropecuario. Determinar la responsabilidad de beneficiarios y gobierno. • La ASF debe ser muy cuidadosa de no establecer juicios de valor sobre temas especializados y eliminar opiniones subjetivas que no correspondan a actividades propias de la Auditoría Superior; por tanto, debe centrarse en revisar los recursos otorgados, si se aplicaron o no a los programas a los que fueron destinados, determinar si hubo subejercicios, el impacto de los programas, así como verificar el cumplimiento de los objetivos.
Dip. Lucila Garfias Gutiérrez	• La SAGARPA, sus órganos desconcentrados y FIRCO no poseen un sistema único para integrar padrones de los beneficiarios y no existe homologación de la información de cada uno de los sistemas. • La información de los apoyos a los beneficiarios presentan diferencias con los reportados en la Cuenta Pública y el estado del ejercicio del presupuesto, resultando un monto pendiente de aclarar por 10 mil millones de pesos.
Dip. Lucila Garfias Gutiérrez	• Preguntó si la SAGARPA cuenta con los recursos necesarios para operar un sistema único de padrones o si se requiere una partida presupuestal adicional. • Señaló que fueron detectados 230 beneficiarios entre los 11 y 17 años y 272 mil entre los 76 y 111 años, que recibieron apoyos por casi 2 mil millones de pesos. • Escasa inversión en investigación, ciencia y tecnología, presunto desvío de recursos, probables daños a las entidades paraestatales. • Se requiere cuantificar recursos que CFE dejó de percibir, o percibió demás por el cobro de energía eléctrica con estimaciones. • Necesario evaluar fuente de recursos a Mipymes. • No se cumplió con los objetivos de los programas de apoyo a la productividad.

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Elsa Patricia Araujo de la Torre	• En Economía la ASF determinó incumplimiento de los objetivos de los programas de productividad y competitividad; no se cuantificó la población objetivo; descoordinación entre dependencias, inexistencia de indicadores. • Preguntó a la ASF cuáles son las razones que consideró para determinar con dictamen negativo a los programas de apoyo a la productividad. • Expresó su preocupación por las dificultades de la política de Turismo. • Importante determinar la ubicación del Turismo en el ranking mundial de México. • Determinar apoyos a Mipymes.
Dip. Javier López Zavala	• En qué etapa procesal se encuentran las 101 DH; en qué concluyeron los PRAS. • En el análisis de políticas públicas, el campo fue abandonado en el sexenio pasado. • Las políticas agrícolas no tuvieron los resultados esperados, detonaron sesgos productivos y no generaron incentivos para elevar productividad y crecimiento. • El turismo, sector afectado al igual que el transporte. • En trabajo, preocupa situación de los desempleados, en particular de los "NINIS". • Hay una iniciativa de ley para modificar los artículos 115 y 117 constitucionales, relativa a deuda pública municipal para asignarla a inversión pública productiva. • En ningún caso los recursos de reestructuración o refinanciamiento serán dirigidos a financiar gasto corriente. • El sector del transporte, fue uno de los más afectados por la delincuencia en las carreteras. El índice de robos a transportes también creció en 20%.
Dip. José Luis Muñoz Soria	• Solicita a la ASF un informe sobre el avance físico financiero del proyecto Tunel Emisor Oriente. • Indica que Necaxa no estaba generando y el agua de la presa se orienta a pequeños generadores hidroeléctricos. • Las Mipymes generan gran número de empleos, cuya vida es de corto plazo, la ASF tiene algún estudio al respecto.

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. José Luis Muñoz Soria	• Hizo referencia a la Estrategia Nacional de Energía. • Indicó que están pendientes la reforma fiscal y de energía. • En energía eléctrica refirió hay insuficiencia en el cumplimiento de las metas de diversificación, continúan utilizándose fuentes fósiles; sobresale privatización y las pequeñas plantas hidroeléctricas pueden ser una solución. • La CFE está ubicada muy por debajo de los estándares de calidad. • Oaxaca, Guerrero y Chiapas de los estados con mayor rezago en electrificación. • Solicita análisis integral de los subsidios, desde el punto de vista del bienestar. • Pide determinar implicaciones sobre la extracción de gas lutitas. • Hizo referencia al informe de filiales de Pemex, donde una de ellas está relacionada con la compra de acciones a REPSOL.

4.6.4 Gasto Federalizado

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

Fondos educativos

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

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

Discrecionalidad en el manejo de los recursos federales

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

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

Aplicación de sanciones para evitar recurrencia de irregularidades

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

Requerimientos de información sobre fondos

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

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

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

FASSA. Refirió que los subejercicios en un fondo tan importante y prioritario como éste, generan una afectación directa en la población, por tanto, qué tipo de responsabilidades se promueven por este incumplimiento; destacó al personal médico, que se detectó realizando actividades de

tipo administrativo; y, señaló el manejo de medicinas, destacando el desabasto y la caducidad, entre otras cosas, por la falta de un programa anual de adquisiciones;

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

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

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

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Víctor Manuel Bautista López	• Señaló la importancia de retomar la propuesta legislativa de la ASF, relacionada con la emisión de una Ley que regule el Gasto Federalizado. • Señaló la falta de un instrumento que sintetice los resultados del Informe de Revisión de la Cuenta Pública en materia de Gasto Federalizado. • Requirió integrar tablas o cuadros comparativos con información cuantitativa, así como indicadores de las diferentes entidades fiscalizadas. • Preparó un documento que contiene 32 preguntas que haría llegar a la ASF y/o a la UEC, para su desahogo correspondiente. • Manifestó la inquietud de establecer un mecanismo que permita condicionar los recursos federales a las entidades y municipios para mejorar el ejercicio del gasto.
Dip. Kamel Athie Flores	• Destacó la gravedad de la existencia de los subejercicios detectados en el manejo de los recursos del Ramo 33, lo cual repercute en la falta de inversión pública. • Refirió la gravedad de que por una parte existan subejercicios y por la otra las entidades y municipios, incluso no puedan hacer frente al endeudamiento que han contratado. • Cuestionó a la ASF que Dependencia es la responsable de las irregularidades relacionadas con pago a pensionados con recursos del FAFEF. • Coincidió en que los resultados del IR, revelan la situación del País, destacando 3 grandes problemas: desempleo, pobreza e inseguridad y requirió no partidizar la mesa de trabajo, sino por el contrario interpretar correcta y objetivamente los resultado y aplicar las sanciones a los responsables.
Dip. Alfa Eliana González Magallanes	• Cuestionó, la clase de País que tenemos a partir de los resultados obtenidos en el Informe del Resultado. • Reflexionó la conveniencia de continuar con las mesas de trabajo para solo analizar el ejercicio del gasto, sin poder trascender en acciones que eviten la recurrencia de las observaciones detectadas por la ASF.

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Mariana Dunyasca García Rojas	• Señaló que la reincidencia de las irregularidades detectadas en el IR, es motivada por la opacidad, la corrupción y la carencia de un marco normativo. • Le preocupa que en el análisis del IR las mesas de trabajo, se convierten en "cajas de resonancia" sin que se incida en los resultados. • Cuestionó qué se hace en las entidades fiscalizadas para evitar la recurrencia de las observaciones y cuál es el papel de la ASF. • Requirió a la ASF ir al fondo de la irregularidad detectada sin sesgos, para que exista transparencia en el ejercicio de los recursos públicos. • Señaló que el Poder Legislativo debe adoptar un papel que permita la construcción de una transformación en la forma de gobernar, generando los correctivos necesarios.
Dip. Socorro de la Luz Quintana León	• Manifestó que las participaciones federales son insuficientes para hacer frente a la deuda de los estados y municipios. • Respecto al combate a la corrupción preguntó, que se está haciendo en materia administrativa y penal. • Destacó las dificultades que enfrenta la ciudadanía con la complejidad de las reglas de operación para acceder a los beneficios de los recursos de los Fondos. • Cuestionó a la ASF sobre que se va a hacer, en el futuro en relación a las inconsistencias y las recurrencias detectadas. • Señaló su preocupación respecto, a que los recursos de los Fondos se apliquen al objeto para el que fueron creados, y que los beneficios lleguen a los ciudadanos.
Dip. Elizabeth Oswelia Yañez Flores	• Señaló que el contenido del IR generó cierta impotencia, y cuestionó el destino de las acciones de la ASF para que los recursos se apliquen como debe ser. • Reflexionó sobre la capacidad real que se tiene para supervisar a un universo de aproximadamente 2 millones de funcionarios públicos. • Refirió que los sindicatos ejercen presión sobre los responsables de las entidades en la aplicación de los recursos, por lo que se debe trabajar en la regulación de esa materia. • Llamó la atención sobre la forma en que se entregan los recursos a entidades, y la necesidad de redirigir y regular los programas y la distribución de los recursos, ante su gran dispersión. • Requirió que se construya una base integral de usuarios de los Programas Federales, ya que existe una falta de coordinación de los mismos. • Manifestó que desde que se federalizaron los recursos no se establecieron reglas claras para la rendición de cuentas. • Convocó a tomar el compromiso con el País para mejorar la aplicación de los recursos. • Aseveró la conveniencia de realizar una revisión de los informes de la ASF, para ver los elementos que se deben tomar en cuenta para mejorar su análisis y determinar cuáles serán los temas a incluir. • Expresó la importancia de hacer aseveraciones objetivas y eliminar juicios de valor sobre resultados de evaluaciones en determinados sectores como el Turismo, Agua, entre otros, cuidando su competencia.

DIPUTADO	TEMA/COMENTARIO/RECOMENDACIÓN
Dip. Carlos Octavio Castellanos Mijares	• Comentó que respecto a las auditorías practicadas, existe un número importante de auditorías realizadas por la EFSL, supeditadas a una injerencia política sin objetividad. • Cuestionó las acciones que está tomando la ASF, en relación a las 8 auditorías que no entregaron las EFSL. • Preguntó si la ASF ha llevado a cabo una evaluación a la autonomía de las EFSL y determinar si actúan con objetividad. • Requirió conocer las acciones que lleva a cabo la ASF, en relación a la ministración de los recursos de los Convenios a las entidades federativas y a su vez, de las Secretarías de Finanzas a los municipios.
Dip. Lucila Garfias Gutiérrez	• Le preocupa el seguimiento al uso de los recursos del gasto federalizado. • Solicitó adecuar la normatividad a los momentos actuales para avanzar en la revisión de los recursos y que esté acorde a las necesidades existentes. • Requirió dilucidar los temas que por su naturaleza inciden en el desarrollo del País.
Dip. Elsa Patricia Araujo de la Torre	• Señaló la importancia de inducir un cambio para que la administración de los recursos se efectúe por resultados y que el año entrante se evite la recurrencia. • Exigir a los gobiernos estatales para que las cosas sean transparentes. • Solicitó que la ASF realice revisiones periódicas trimestrales y semestrales y detonar un cambio en la estrategia de revisión. • Que se comprometa o involucre a la ciudadanía en la rendición de cuentas, provocando un cambio positivo. • Manifestó que cada año la ASF hace un recuento de las irregularidades, pero que no se aplican sanciones para evitarlas en el futuro.
Dip. Socorro de la Luz Quintana León	• Solicitó que la ASF proporcione el detalle de los resultados sobre las revisiones a los fondos de educación. • Pidió la opinión de la ASF, sobre los fondos donde no se ha encontrado un respaldo justificado del ejercicio de los recursos. • Cuestionó sobre la existencia de revisiones al mecanismo de la devolución de los recursos de la diferencia de los ingresos excedentes.
Dip. José Luis Muñoz Soria	• Señaló que existe una gran discrecionalidad en el manejo de los recursos federales por parte de los gobiernos estatales y municipales. • Refirió que la gran cantidad de recursos que se destinan a educación y salud, deben reflejarse en mejores posibilidades para la población. • Indicó que respecto a los análisis realizados en los informes de auditoría por la ASF, desde su punto de vista, son de suma utilidad y en todo caso, quienes no lo consideren así, pueden evitar su consulta.

4.7 Opiniones de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados sobre el Informe del Resultado 2011

Conforme a lo establecido en los artículos 34 y 36 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el pasado 10 de abril de 2013, la Comisión de Vigilancia tuvo a bien solicitar a las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados su opinión sobre el contenido del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011 en los temas o asuntos vinculados con sus funciones sustantivas, a efecto de preparar un análisis del mismo para su envío a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con el fin de apoyar su responsabilidad de dictaminar la Cuenta Pública correspondiente.

Al 8 de mayo de 2013, 16 de las 55 comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados (29.0%) respondieron a la solicitud de la Comisión:

COMISIONES ORDINARIAS QUE TURNARON RESPUESTA A LA SOLICITUD DE OPINIÓN SOBRE EL IR 2011

1.	Cambio Climático
2.	Comunicaciones
3.	Deporte
4.	Desarrollo Social
5.	Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial
6.	Distrito Federal */
7.	Equidad de Género
8.	Gobernación
9.	Hacienda y Crédito Público
10.	Infraestructura
11.	Presupuesto y Cuenta Pública
12.	Radio y Televisión
13.	Relaciones Exteriores */
14.	Trabajo y Previsión Social
15.	Transporte */
16.	Turismo */

*/ No adjuntaron a su respuesta comentario u observación sobre el IR 2011.

Cabe señalar que cuatro de estas comisiones, consignaron no tener comentarios u observaciones específicas sobre el Informe del Resultado 2011 (comisiones del Distrito Federal, Relaciones Exteriores, Transporte y Turismo). En contraparte, fueron 39 las comisiones ordinarias (71.0%) que no respondieron a la solicitud de opinión de la Comisión de Vigilancia:

COMISIONES ORDINARIAS QUE NO TURNARON RESPUESTA A LA SOLICITUD DE OPINIÓN SOBRE EL IR 2011

1.	Agricultura y Sistemas de Riego	21.	Fortalecimiento al Federalismo
2.	Agua Potable y Saneamiento	22.	Ganadería
3.	Asuntos Frontera Norte	23.	Jurisdiccional
4.	Asuntos Frontera Sur-Sureste	24.	Justicia
5.	Asuntos Indígenas	25.	Juventud
6.	Asuntos Migratorios	26.	Marina
7.	Atención a Grupos Vulnerables	27.	Medio Ambiente y Recursos Naturales
8.	Ciencia y Tecnología	28.	Pesca
9.	Competitividad	29.	Población
10.	Cultura y Cinematografía	30.	Protección Civil
11.	Defensa Nacional	31.	Puntos Constitucionales
12.	Derechos Humanos	32.	Recursos Hidráulicos
13.	Derechos de la Niñez	33.	Reforma Agraria

14.	Desarrollo Metropolitano	34.	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
15.	Desarrollo Municipal	35.	Salud
16.	Desarrollo Rural	36.	Seguridad Pública
17.	Economía	37.	Seguridad Social
18.	Educación Pública y Servicios Educativos	38.	Transparencia y Anticorrupción
19.	Energía	39.	Vivienda
20.	Fomento Cooperativo y Economía Social		

En lo que sigue, se presenta una versión ejecutiva de las opiniones emitidas por las 12 comisiones ordinarias ya referidas sobre el Informe del Resultado de la ASF:

Comisión de Cambio Climático

- Se considera que, no obstante que el Instituto Nacional de Ecología (INE) generó un total de 61 investigaciones relevantes y estudios técnicos, careció de una agenda sobre la investigación científica y técnica en materia ambiental, que hubieran permitido avanzar en el conocimiento sobre aspectos ambientales prioritarios en apoyo a la toma de decisiones del estado mexicano. Las áreas de investigación también carecieron de protocolos para elaborar las investigaciones relevantes y los estudios técnicos con base en estándares de investigación científica.

- En coincidencia con la ASF, se considera necesario que para mejorar el desempeño del INE, se debe elaborar un plan estratégico que oriente sus actividades relativas al desarrollo de las investigaciones científicas y técnicas en materia ambiental; contar con protocolos de investigación; definir lineamientos y políticas editoriales, así como para el otorgamiento de becas de alto nivel de especialización.

- Sobre la auditoría especial realizada a la SHCP relacionada con el Préstamo para el Programa de Apoyo a la Agenda de Cambio Climático de México, la Comisión destaca tres resultados relevantes: que el sistema de control interno de la SHCP no garantiza el cumplimiento de los objetivos del programa y el registro contable del ejercicio de los recursos provenientes de los préstamos; los recursos no fueron utilizados para la agenda del cambio climático fueron depositados para financiar el Presupuesto de Egresos de la Federación; y la SHCP desconoce el destino específico de los recursos.

- En coincidencia con la ASF, se señala que la SHCP utilizó los recursos del préstamo en actividades distintas a los objetivos del programa; no se apoyó la consolidación del marco institucional y operativo de la agenda de cambio climático de México; y que el Comité de Crédito Externo de la SHCP no analizó la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de los programas financiados con los préstamos para el Programa en Apoyo a la Agenda de Cambio Climático de México.

- Se recomienda que las nuevas políticas de transparencia, revisión y fiscalización deben ir más allá de la simple comprobación del ejercicio de los recursos; asimismo, se deben establecer controles más estrictos que obliguen a las autoridades a acatar las

recomendaciones u observaciones emitidas por la ASF, de tal manera que se avance hacia un proceso real de rendición de cuentas.

Comisión de Comunicaciones

- Se considera pertinente y oportuna la selección de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como sujeto de fiscalización en la Cuenta Pública 2011, en particular en el contexto en que debe contribuir a la correcta conducción del proceso de transición hacia la televisión digital terrestre a partir de asegurar, con base en las atribuciones conferidas a partir de 2006, el uso, aprovechamiento y explotación eficientes del espectro radioeléctrico y de las redes de telecomunicaciones.

- En coincidencia con la ASF, se justifica la abstinencia de emitir dictamen en la auditoría 11-0-09D00-02-0086, debido a que no fue posible cumplir con el objetivo de la revisión con base en la información que proporcionó la Comisión Federal de Telecomunicaciones, que incurrió en incumplimientos legales, omisiones y deficiencias en lo relativo a actualizar su Reglamento Interior y, en congruencia con ello, los manuales de organización y de procedimientos para cumplir con las atribuciones conferidas; entre otras irregularidades.

- Derivado de lo anterior, se señala que para efectos de fiscalización no se dispone de elementos para juzgar si el problema tiene como causa la ineficiencia, o bien se deriva de omisiones para expedir la normatividad requerida para juzgar la ineficiencia, imparcialidad y oportunidad de ese órgano en materia de determinar las obligaciones de pago a cargo de quienes explotan una concesión de radiodifusión.

- Se enfatiza que es claro que se está ante un problema de coordinación interinstitucional, prevaleciente durante la administración sexenal 2006-2012, el cual el Ejecutivo no había procedido a expedir el Reglamento Interior de la COFETEL, y éste órgano no disponía de un registro actualizado y acumulado, con datos confiables, que otorguen certidumbre jurídica para hacer cumplir las obligaciones de pago de los concesionarios, de telecomunicaciones y de radiodifusión, por concepto de derechos, productos y aprovechamientos, en perjuicio del erario público.

- En consecuencia, se considera necesario dar seguimiento al cumplimiento de las seis observaciones no solventadas hasta la integración del Informe de la Cuenta Pública 2011, y que generaron seis recomendaciones y tres promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, que deben ser llevadas hasta sus últimas consecuencias.

Comisión de Deporte

- Se expresa una opinión sobre la auditoría financiera y de cumplimiento de los recursos transferidos y ejercidos por los fideicomisos públicos y estatales de Jalisco y Veracruz.

La Comisión expresa su desacuerdo con las irregularidades que se presentaron respecto al manejo de los recursos a los que hace referencia la ASF, situación que propició la promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria, y solicita a la autoridad correspondiente actuar conforme a derecho y fincar las responsabilidades en que hayan incurrido los sujetos responsables del manejo de los recursos.

Comisión de Desarrollo Social

- Se sostiene que para enfrentar de manera efectiva los retos en materia de desarrollo social, es necesario fomentar una eficiente coordinación interinstitucional, donde se considere y promueva la participación ciudadana, para el fortalecimiento del tejido social.

- Se recomienda que las acciones y políticas de desarrollo social deben orientarse a la ayuda, al fortalecimiento y la medición de los índices de pobreza y marginación a través del desarrollo de capacidades y la provisión de servicios básicos, disminuyendo las desigualdades sociales mediante el crecimiento ordenado de la población urbana y rural, así como de su equipamiento e infraestructura básica.

- En relación al programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, en coincidencia con la ASF, se señala que los recursos asignados al programa puedan ser transferidos a los municipios a través del Ramo General 33; sin embargo, la Comisión recomienda capacitar a los municipios en el procedimiento para el correcto ejercicio de los recursos, con el fin de evitar subejercicios de los recursos del programa.

- De acuerdo con la ASF, se recomienda que los recursos asignados al programa de Rescate de Espacios Públicos se podrían transferir a los municipios mediante el Ramo General 33 y condicionar su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos establecidos para cada tipo de aportación.

- En coincidencia con la ASF, se señala que DICONSA no cumplió con las disposiciones normativas aplicables (incumplimiento de políticas, procedimientos y reglas de operación del programa de abasto rural), por lo que se exhorta a la SEDESOL para que realice evaluaciones constantes a dicho programa para obtener un mejor aprovechamiento. Además, la Comisión elaborará puntos de acuerdo o en su caso exhortos en la Cámara de Diputados, para que SEDESOL tenga un mejor manejo y pueda lograr los objetivos planteados.

- En coincidencia con la ASF, se destaca que es preciso evaluar el alcance del objetivo del Programa de Apoyo Alimentario, a fin de especificar 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.

- Tomando en cuenta las recomendaciones de la ASF, la Comisión analizará la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley General de Desarrollo Social y Coordinación Fiscal, para diseñar una reforma que permita un mejor desempeño en la ejecución de los recursos de los programas de SEDESOL.

Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial

- Se recomienda que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la SHCP, en el ámbito de su competencia, fortalezcan los mecanismos de supervisión, inspección, vigilancia, prevención y corrección de las facultades discrecionales que tiene el Comité Técnico del FOVI en la autorización de operaciones de crédito a intermediarios financieros que incluyen excepciones normativas y dispensas contractuales.

- Se recomienda establecer mecanismos de supervisión para el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, a fin de asegurar que las cifras registradas en los estados financieros dictaminados consolidados del FOVI (solamente cartera del FOVI) y las de los reportes operativos de la integración por programa e intermediario financiero de la cartera de crédito vigente y vencida, se concilien periódicamente, a efecto de que se presente información confiable.

- Se solicita a la Comisión de Vigilancia de la ASF que en los siguientes ejercicios de fiscalización se consideren varios ramos, unidades responsables y programas presupuestarios, entre los que destacan entre otros la SHCP, Comisión Nacional de Vivienda, SEMARNAT, Comisión Nacional del Agua, SEDESOL, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio, Programa Hábitat, Fondo Metropolitano, y Fondos para la Accesibilidad en el Transporte Público para personas con discapacidad.

Comisión de Equidad y Género

- La Comisión manifiesta que está trabajando en la elaboración de reformas integrales de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Dichas reformas contemplan las recomendaciones de la ASF, que en el caso de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, consiste en precisar las obligaciones de cada una de las dependencias y entidades de los órdenes de gobierno federal y estatales, en materia de igualdad, así como acotar y definir las atribuciones que esta ley le confiere a la CNDH y, en el caso de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en especificar la instancia gubernamental responsable de verificar, dar seguimiento y evaluar que los refugios para la atención de las mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos operen en los términos que disponen los artículos 54, 56 y 57 de esta Ley.

- Se señala el compromiso para desarrollar acciones que favorezcan la rendición de cuentas y la transparencia en el quehacer público, y garanticen el pleno acceso a los derechos humanos a las mujeres y niñas.

Comisión de Gobernación

- Se solicita a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) que instruya a los organismos referidos en el Informe de la ASF, implementar un cronograma de actividades para solventar las observaciones antes de la fecha comprometida con la ASF.

- Respecto a la auditoría practicada a la SEGOB en relación a la Regulación y Supervisión de Permisos para la Operación de Casas de Juego, la Comisión recomienda atender todas las deficiencias de control interno lo más pronto posible y, de ser el caso, modificar la normatividad correspondiente e implementar un adecuado programa de control, evaluación y seguimiento de las operaciones.

- En lo correspondiente a la auditoría a la SEGOB sobre el Fondo de Apoyo Social para ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, la Comisión señala que es conveniente que dicha secretaría informe a la Cámara de Diputados qué mecanismos va a implementar para recuperar los recursos desviados y si se establecieron los procedimientos sancionatorios a los servidores públicos involucrados; además, qué medidas se tomarán para fortalecer los sistemas de control interno, con la finalidad de que no se vuelvan a presentar estas deficiencias.

- Se sugiere a la Comisión Nacional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), establecer un sistema de control y evaluación del proceso programático presupuestal, con la finalidad de conocer el avance de las metas y el ejercicio de los recursos, ya que sin ello es imposible medir el cumplimiento del objetivo de la CONAVIM. De igual manera, se considera necesario aclarar el ejercicio de los recursos fiscales en 2011, debido a que no existe evidencia del cumplimiento de 22 metas incluidas en su POA, por lo que se tendrá que dar vista a la Contraloría Interna de la SEGOB.

- Se requiere al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), implementar un control efectivo para el seguimiento de los recursos, su aplicación y avance de metas de los estados; de igual forma, la Comisión considera necesario establecer en los convenios con los gobiernos estatales, que de no entregar el reporte de avance programático presupuestal oportunamente y debidamente comprobado, no se realizarán las ministraciones de los siguientes recursos. Además, la Comisión sugiere que el SESNSP informe a la Cámara de Diputados qué procedimientos va a implementar para recuperar los recursos que no están debidamente devengados.

Comisión de Hacienda y Crédito Público

- Se considera que la política económica debe establecer condiciones propicias para impulsar la actividad productiva y el empleo, con una mayor participación de los factores internos y el desarrollo sostenido de la competitividad nacional, así como contribuir a la equidad social y regional.

- Se señala que es prioritario fortalecer las reglas fiscales en cuanto a su definición legal y aplicación integral, para construir un sistema institucional que vincule la política fiscal y la deuda pública, con la estrategia y los programas económicos y sociales aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Se resalta que las finanzas y la deuda pública requieren una evaluación rigurosa que contribuya a implementar medidas efectivas para financiar el desarrollo del país, además de asegurar la solvencia y sustentabilidad en las finanzas públicas a mediano y largo plazos.

- Respecto a la procedencia de incorporar en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, los pagos en especie relativos a la realización de obras comprometidas en esquemas de otorgamiento de concesión de carreteras celebrados con particulares, la Comisión señala que no es procedente, toda vez que no estarán sujetas a las disposiciones de esta Ley las obras que deban ejecutarse para crear la infraestructura necesaria en la prestación de servicios públicos que los particulares tengan concesionados.

- Sobre la conveniencia de promover cambios a la Ley Federal de Derechos, a efecto de eliminar las aplicaciones a un fin especifico y, sea la Cámara de Diputados la que al realizar el análisis del Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, determine la aplicación total de los Derechos No Petroleros, junto con el resto de los ingresos públicos, la Comisión estudiará junto con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública la propuesta de reforma a la Ley citada.

- Respecto a la procedencia de analizar y modificar en su caso el contenido del artículo 16 de la Ley Aduanera, la Comisión estudiará, con la opinión de NAFIN, del SAT y de la propia SHCP, en el ámbito de su competencia, así como de diversas asociaciones y grupos colegiados del sector aduanero involucrados, la posibilidad de reforma a dicho ordenamiento.

- Sobre la posibilidad de reformar la Ley General de Deuda Pública para que los pasivos del IPAB y los Proyectos de Infraestructura Diferidos (Pideregas) de la CFE sean integrados y cuantificados como deuda pública, y se establezcan órganos colegiados que revisen y autoricen los financiamientos y mecanismos para transparentar el destino

especifico de los recursos que se obtienen de empréstitos sobre el crédito de la nación, la Comisión junto con la Secretaría del Ramo estudiará, analizará y, en su caso, modificará el ordenamiento referido.

- Sobre la posibilidad de que la deuda del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) se convierta en deuda pública a cargo del Gobierno Federal para que exista un solo emisor de deuda, la Comisión señala que procederá a su estudio y análisis, y junto con el Instituto se analizará la conveniencia de esta reforma.

- Se analizará y estudiará la propuesta de establecer un marco conceptual, metodológico, formatos, procedimientos, indicadores y demás elementos necesarios para la integración, registro y análisis de todos los componentes de la deuda pública y demás obligaciones y pasivos financieros de las entidades federativas y municipios.

- Conjuntamente con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, se analizará y estudiará la viabilidad de que la SHCP realice evaluaciones periódicas de los resultados alcanzados con la aplicación de los gastos fiscales y su efecto sobre los diferentes sectores de la actividad productiva y en las finanzas públicas.

- Se analizará y estudiará la posibilidad de reformar el marco normativo del Gasto Federalizado para conocer y evaluar los resultados o el impacto económico y social de los recursos que ejercen las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como para una mejor distribución de los recursos.

- La Comisión se reserva su opinión sobre la procedencia y factibilidad de reformar la Ley de Petróleos Mexicanos y, en su caso, aquellos ordenamientos que se vinculen con la regulación específica a la que debe estar sujeta en materia de contratación de deuda, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control, evaluación, contabilización, responsabilidades, transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos federales de que dispongan las empresas en las que Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y empresas filiales participen en forma mayoritaria en su capital y que jurídicamente no tengan carácter de entidades paraestatales.

Comisión de Infraestructura

- Se considera indispensable la revisión y análisis del marco jurídico del sector, a fin de actualizar y modernizar las diversas disposiciones que hagan más eficiente la planeación, ejecución y supervisión de obras.

- Se recomienda que la ASF profundice su revisión en el proceso de planeación en los proyectos de inversión, a fin determinar los elementos que debe considerar la SCT para impulsar los proyectos de rentabilidad social y económica.

— Se considera conveniente que la ASF revise la transversalidad de los proyectos en los sistemas de transporte, a fin de determinar su impacto integral.

— En relación al Sistema Nacional de Transporte, la Comisión señala la conveniencia de que la ASF contemple revisiones relacionadas al fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades auditadas para identificar, formular y preparar proyectos de inversión que proporcionen una adecuada justificación de los mismos.

— Se señala que la recomendación de la ASF de que se incluya en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas la posibilidad de aceptar pagos en especie relativos a la realización de obras comprometidas en esquemas de otorgamiento de concesiones a particulares, es improcedente en virtud de que este tipo de esquemas están debidamente regulados en otras disposiciones normativas del sector.

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública

— En relación al tema Estela de Luz, en donde la ASF señala pagos extraordinarios improcedentes por una mala planeación y elección de materiales, así como una mala gestión del Fideicomiso Bicentenario, por lo cual el órgano fiscalizador presentó dos denuncias de hechos, la Comisión considera conveniente dar seguimiento a las mismas.

— Se considera necesario analizar las posibles causas por las que el Sistema Integral para la Administración de los Tiempos Oficiales del Estado (SIATE) continúa sin alcanzar los niveles de confiabilidad, derivado de la deficiencia en el monitoreo de las señales de radio y televisión.

— Se requiere revisar a fondo la política pública en materia de seguridad energética del país, así como la situación fiscal de Petróleos Mexicanos y su repercusión en las necesidades de inversión de la paraestatal.

— La Comisión considera que las fluctuaciones de los inventarios de petróleo crudo requieren de una medición efectiva de las desviaciones en la medición de mermas por la evaporación y sustracción de volúmenes; lo anterior, para asegurar que su registro muestre cifras transparentes y confiables.

— Se considera pertinente replantear el Programa de Electrificación Rural y el Proyecto Servicios Integrales de Energía, debido a que a pesar de contar con recursos no han operado con la eficacia deseada.

— Se recomienda realzar una reconversión operativa de SEPOMEX y TELECOMM, para fortalecer los servicios complementarios como mensajería y paquetería, así como la transferencia electrónica de fondos.

- Se considera necesario revisar la normatividad, la estructura y la operación de los programas de apoyo a efecto de que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de reactivación de la producción, elevación de la productividad, fortalecimiento de las organizaciones y mejora los ingresos personales de los pobladores del medio rural, dado que la normatividad que regula el ejercicio de los subsidios a las actividades agropecuarias no es clara, ni garantiza una adecuada comprobación de los recursos aplicados.

- En materia de salud, respecto a infraestructura y equipamiento, la ASF detectó insuficiencias en la ejecución y supervisión de obras, derivado de ello se incrementaron los costos, por lo que la Comisión señala que es importante supervisar que lo que se establezca en los contratos sea supervisado para su debido cumplimiento y en caso contrario determinar las sanciones correspondientes para evitar ineficiencia y desvíos en la aplicación de los recursos.

- Respecto a los Programas Apoyo Alimentario y Desarrollo Humano Oportunidades, la Comisión considera necesario actualizar o en su caso depurar las bases de datos que establezcan los beneficiarios de ambos programas, para evitar que familias que requieran de estos apoyos se queden sin él; asimismo, realizar una adecuada supervisión en el proceso de selección para determinar el tipo de apoyo del cual sea sujeto el solicitante.

Comisión de Radio y Televisión

- La Comisión considera indispensable la expedición del Reglamento Interno del Órgano Desconcentrado con autonomía técnica y de gestión, denominado Comisión Federal de Telecomunicaciones, para dar certeza jurídica del gobernado y los usuarios.

- Por otra parte, la Comisión manifiesta que dará seguimiento a las recomendaciones formuladas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Comisión de Trabajo y Previsión Social

- Se presenta una síntesis de las principales auditorías efectuadas por la ASF vinculadas con el sector Trabajo y Previsión Social en los siguientes sectores: Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Función Pública; Trabajo y Previsión Social; y Energía. Los resúmenes de las auditorías que se presentan contienen el alcance de la revisión, los antecedentes, y los principales resultados. Se recomienda el seguimiento puntual y a fondo de las principales observaciones emitidas por la ASF a los entes auditados, particularmente de las que derivaron de la fiscalización a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y al INFONACOT, con el fin de mejorar su desempeño.

5. AGENDA PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

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

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

- 91 temas relevantes susceptibles de ser considerados por la ASF en el diseño de sus Programas Anuales de Auditorías. De ese total, 43 corresponden al sector hacendario y funciones de Gobierno; 19 a funciones de Desarrollo Social, 20 a funciones de Desarrollo Económico y 9 a Gasto Federalizado.

- 53 propuestas de auditorías, 11 estudios y 7 evaluaciones de políticas públicas. De las 53 propuestas de auditorías, 34 corresponden al sector hacendario y funciones de Gobierno; 12 a funciones de Desarrollo Social, 5 a funciones de Desarrollo Económico y 2 a Gasto Federalizado.

- 67 temas o áreas de oportunidad para que los integrantes de la Comisión o de la Cámara de Diputados puedan profundizar en el análisis, estudio y, en su caso, emisión de alguna acción de carácter legislativo. De estas áreas, se identifican 26 en el sector hacendario y funciones de Gobierno; 27 en funciones de Desarrollo Social, 11 en funciones de Desarrollo Económico y 3 en Gasto Federalizado.

5.1 Temas de Interés para consideración de la ASF en sus Programas de Auditorías

— *Función Hacendaria*

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

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

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

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

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

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

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

Financiarización[123] *de las operaciones gubernamentales.* El énfasis a las operaciones financieras genera cambios en la gestión administrativa de las empresas privadas o públicas y del propio gobierno hacia enfoques de corto plazo abandonando el enfoque de largo plazo. Usualmente, la magnitud de las operaciones financieras crece expandiendo las operaciones no registradas en el balance.

[123] Es el proceso de crecimiento de la participación de las actividades financieras en el total de las operaciones de una unidad económica, lo que implica un desplazamiento de las operaciones reales económico-productivas por las operaciones financieras.

Subestimación del presupuesto aprobado al ISSSTE respecto del ejercido. El presupuesto ejercido en 2011 por el Instituto ascendió a 167 mil 360.6 millones de pesos, superior al presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados de 112 mil 548.4 millones de pesos. Situación que también se presenta en el IMSS. Sería útil que la ASF fiscalice los orígenes y la composición de las presiones de gasto existentes que pudieran significar un riesgo explosivo para la estabilidad de las finanzas públicas.

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

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

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

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

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

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

Baja participación de la mediana empresa en el financiamiento del mercado de capitales. El difícil el acceso a la mediana empresa es producto en parte de la negligencia de los reguladores

financieros, que no tienen en su óptica impulsar el mercado intermedio, un paso esencial para democratizar el sistema financiero del país.

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

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

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

Falta de una orientación estratégica de la banca de desarrollo para promover al sector industrial nacional. Esta situación se traduce en una baja intermediación crediticia. De acuerdo a los datos manejados por la CNBV,[124] la intermediación crediticia de la banca de desarrollo representa actualmente 1.8% del PIB, significando un descenso respecto al porcentaje alcanzado en 2001 que fue de 3.3% del PIB.

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

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

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

Alarmante concentración en el otorgamiento del crédito bancario. En México, la situación general de apoyo de la banca privada al sector productivo es grave, en virtud de que el nivel de intermediación financiera es muy bajo, y además el poco crédito disponible está concentrado en grandes deudores. En los bancos más representativos del sistema bancario (Banamex, BBVA Bancomer, Santander, HSBC, INBURSA, Banorte entre otros) están los 300 mayores créditos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Falta de un sistema de sanciones claras y distintas de las establecidas en las leyes financieras actuales. La ASF tiene la oportunidad de fiscalizar la efectividad de las leyes financieras actuales para sancionar a altos funcionarios públicos y empresarios en casos de quebrantos financieros, que incluya el rescate financiero reciente de las sofoles hipotecarias, y del quebranto especulativo de corporativos financieros que vendieron coberturas con derivados financieros cambiarios en el país. Puede evaluarse la factibilidad de la iniciativa legislativa para mandar al buró de crédito a los accionistas principales y funcionarios de alto nivel de empresas, financieras y no financieras que impliquen en última instancia rescates con recursos públicos.

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

— *Otras Funciones de Gobierno*

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

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

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

3 mil 422.6 millones de pesos, que frente al ejercido de 3 mil 334.5 millones, arrojaron economías por 88.1 millones de pesos.

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

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

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

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

— *Funciones de Desarrollo Social*

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

Escasos resultados de la Inversión en Ciencia y Tecnología. A pesar de la creciente inyección de recursos a la investigación científica y tecnológica en los últimos años, aún insuficiente respecto de lo planteado en la ley de la materia, no se han traducido en una herramienta que contribuya

a expandir el desarrollo económico y social del país. La ASF ha documentado que a pesar de la existencia de recursos, son insuficientes los proyectos de investigación.

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

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

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

Adicciones, fármaco-vigilancia y medio ambiente. Si bien la fiscalización de los principales rubros y programas del sector salud ha sido constante, se requiere mayor atención a la Protección contra Riesgos Sanitarios, la cual incluye: la fármaco-vigilancia,[125] la prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales,[126] y la prevención de las adicciones. Indudablemente esta es un área que puede aprovechar la fiscalización superior.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Programa Oportunidades. De acuerdo con el CONEVAL, el programa Oportunidades acapara 41.6% del gasto ejercido para la superación de la pobreza; sin embargo, el programa no ha cumplido con su meta, y los logros limitados que se obtienen se perciben primordialmente en

zonas rurales. Por tal razón, debe vigilarse de manera constante el uso de los recursos que se le asignan.

Crecimiento de Pensiones. La insolvencia financiera que enfrentan los institutos nacionales de seguridad social, derivada del crecimiento exorbitante de las pensiones públicas, obliga a disminuir el gasto ejercido en seguridad social, y a contemplar una posible transformación del esquema actual de financiamiento de la seguridad social, que no gravite sobre las generaciones futuras y que esté orientado hacia el logro de una cobertura universal.

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

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

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

— *Funciones de Desarrollo Económico*

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

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

renovables, entre otras. Asimismo, resulta pertinente que la ASF valore, en su caso, esquemas de evaluación de riesgos fiscales de programas, proyectos y políticas públicas del Ejecutivo Federal

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

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

Sistema Nacional de Refinerías. Los resultados de la fiscalización superior revelan la necesidad de elaborar un diagnóstico prospectivo del SNR, evaluar las limitaciones estructurales para aumentar la capacidad de transformación de petróleo crudo, determinar el impacto del costo financiero de las importaciones y proponer un programa alternativo para promover una mayor capacidad instalada y revertir el proceso de adquisición de productos petroleros de valor agregado provenientes del exterior y que es factible producir en el país.

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

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

Creación de un fondo de pensiones y jubilaciones con recursos petroleros. La experiencia internacional ha demostrado la viabilidad de crear fondos con ingresos de excedentes

petroleros, para enfrentar áreas de riesgos de las finanzas públicas. De ahí la importancia de revisar la legislación vigente en materia de fondos de pensiones y evaluar la viabilidad de su unificación bajo un sistema nacional, constituyendo con recursos petroleros un fondo preventivo de pensiones y jubilaciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— *Gasto Federalizado*

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

Revisión de las fórmulas del PROFIS. Es importante retomar el debate en torno a las fórmulas con que se distribuyen los recursos PROFIS a las entidades federativas, toda vez que la reducción que se realizó hace unos años, se sustentó en la argumentación de una baja calidad de la fiscalización y a que dichos órdenes de gobierno promovían únicamente recomendaciones. Si bien los estados y municipios siguen siendo los que registran la mayor incidencia de

irregularidades, es claro que las EFSL han mejorado su labor a partir del esfuerzo de acompañamiento de la ASF, de tal manera que es importante valorar la pertinencia de diseñar una estrategia de gradualidad para el fortalecimiento de sus capacidades financieras.

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

Rotación de municipios fiscalizados. Considerando los 2,440[127] municipios que existen en el país, y reconociendo el enorme reto que ello implica para seleccionar los territorios y conceptos que habrán de fiscalizarse, es conveniente instrumentar alguna acción que permita ir incorporando municipios que no han sido revisados en la aplicación de las trasferencias de recursos federales.

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

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

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

Capacitación municipal. Con el fin de mitigar la recurrencia de las irregularidades del gasto federalizado, es necesario fortalecer los programas de capacitación a las administraciones municipales y suministrar los procedimientos operativos que ayuden a enfrentar con éxito el desafío que implica el ejercicio de recursos del gasto federalizado con eficacia y probidad,

[127] Fuente: CDI, INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

considerando las limitaciones de reglas de operación y lineamientos para el manejo de los recursos. Asimismo, promover la implementación de un programa nacional de desarrollo institucional municipal que fortalezca y coordine las acciones de apoyo para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios en materia de fiscalización.

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

5.2 Propuesta de Auditorías, Estudios y Evaluaciones

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

5.2.1 Propuestas de auditorías

— *Sector Hacendario y otras Funciones de Gobierno*

- Auditoría integral sobre la deuda PEMEX-PIDIREGA, para que determine la aplicación de los recursos de la deuda, identifique los activos creados con esa deuda y en su caso las pérdidas incurridas, y evalúe el cierre del esquema PIDIREGAS.

- Auditoría de desempeño para identificar los riesgos que representa la tendencia anual creciente de las transferencias presupuestarias al IMSS e ISSSTE, así como de sus causas.

- Auditoría horizontal sobre la deuda subnacional, para evaluar el desempeño de la SHCP en el registro de los empréstitos y de la CNVB sobre la supervisión al sistema bancario.

- Auditoría integral de legalidad sobre las devoluciones tributarias, y los créditos fiscales.

- Auditoría integral a los estímulos fiscales de las partidas que integran los gastos fiscales.

- Auditoría de desempeño al Consejo para la Estabilidad del Sistema Financiero.
- Auditoría de seguimiento del proceso de Liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México.
- Auditoría de desempeño al Banco de México para evaluar el costo de las reservas internacionales.
- Auditoría de seguimiento a la efectividad de los actos de fiscalización del SAT y del IMSS en el régimen fiscal basado en el esquema de sustitución laboral.
- Auditoría de coberturas petroleras de 2012.
- Auditoría horizontal de riesgos de las operaciones con derivados en la APF.
- Auditoría a la regulación ejercida sobre las casas de empeño.
- Auditoría de desempeño sobre las entidades de regulación y supervisión financiera y sus acciones ante el reparto de dividendos a sus matrices realizadas por los bancos extranjeros que operan en México.
- Auditoría de seguimiento al rescate bancario y consolidación de los pasivos IPAB como deuda pública.
- Auditoría de seguimiento a la revisión practicada a la CNBV sobre la especulación con productos derivados, identificando las acciones correctivas aplicadas por la CNBV y los daños económicos generados al país, en su caso.
- Auditoría de desempeño al trabajo de auditoría de los OIC en los órganos de regulación financiera.
- Auditoría de desempeño a los órganos reguladores vinculados con el rescate financiero de los intermediarios financieros no bancarios.
- Auditoría forense al rescate financiero de los intermediarios financieros no bancarios, orientada a identificar posibles elementos de fraude.
- Auditoría con enfoque integral y horizontal, para evaluar el desempeño de los órganos de regulación en sus tareas estratégicas, entre otros, COFECO, CRE, y CNBV.
- Auditoría del desempeño de los reguladores financieros ante el caso Monex.
- Auditoría de desempeño sobre el avance en la portabilidad de las pensiones.

- Auditoría al rescate carretero.

- Auditoría especial a la SHCP para evaluar a través de los registros de deuda, las comisiones pagadas por los estados y los municipios a los intermediarios financieros, en materia de financiamientos directos y estructurados.

- Auditoría horizontal y transversal a la recuperación de la cartera crediticia de las grandes empresas de la banca de desarrollo, particularmente a la Financiera Rural.

- Auditoría de desempeño a la CONSAR en su tarea de evaluar la eficiencia del nuevo sistema de pensiones, el impacto que la estructura de comisiones vigente tendrá en los montos de pensiones otorgadas, los rendimientos reales que se otorgan a los cotizantes y el impacto estimado de las sumas aseguradas en las finanzas públicas, así como la consistencia de los padrones de cotizantes activos registrados.

- Auditoría a los subsidios de energía eléctrica, gas LP, diesel y gasolina para determinar sus deficiencias operativas además de la determinación de la regresividad tributaria.

- Auditoría de seguimiento al esquema de potenciación de recursos instrumentado por SEGOB-SHCP-Banobras en relación a la aplicación de recursos para afrontar los siniestros naturales de 2011.

- Auditoría especial al impacto del esquema financiero *pari-passu* en las entidades municipales.

- Auditoría de los recursos federales no utilizados por las entidades federativas.

- Auditoría a la calidad de información bajo comparativos internacionales de los indicadores laborales determinados por el INEGI.

- Auditoría especial a los remanentes operativos de BANXICO.

- Auditoría de desempeño a las Cámaras del Congreso de la Unión, para verificar la efectividad de haber establecido un término de plazos para que las Comisiones emitan el dictamen correspondiente a las iniciativas turnadas.

- Auditoría Especial para evaluar las acciones tendentes a implementar el Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

- Auditoría Financiera y de Cumplimiento a la Secretaria de Relaciones Exteriores, para verificar los recursos destinados al pago del personal que labora en las distintas embajadas de México en el extranjero.

— *Funciones de Desarrollo Social*

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

- Auditoría a la Secretaría de Salud para evaluar su desempeño en la implementación de programas vinculados con la Protección contra Riesgos Sanitarios.

- Auditoría a la Secretaría de Salud para ubicar las fallas más importantes en el sistema nacional de salud, y avanzar en el cumplimiento de los objetivos de los programas que lo conforman.

- Auditoría a la SEDESOL para valorar los programas de orden social, a efecto de detectar vacíos o duplicidades y fortalecer los indicadores de cumplimiento de objetivos y metas.

- Auditoría a la SEDESOL para revisar si la cobertura de la actual política social atiende a la población vulnerable que reside en áreas urbanas y comunidades dispersas.

- Auditoría al Sistema Integral de Salud para evaluar el grado de avance en la prevención de enfermedades crónico-degenerativas, así como la implementación de estrategias orientadas a impulsar la educación en salud.

- Evaluación a la Política Pública en Superación de la Pobreza, para medir el desempeño de las instituciones gubernamentales encargadas de elaborar y aplicar los programas sociales.

- Auditoría al programa Oportunidades para medir su avance en su meta de revertir las carencias de ingreso, de educación y de salud de la población objetivo, determinando el porcentaje de la población beneficiaria que, debido a las ayudas del programa, ya no se encuentra en situación de pobreza.

- Auditorías al IMSS e ISSSTE para revisar el balance de las prestaciones con las contribuciones, así como el impacto de los subsidios en otras partidas y los efectos de la transición demográfica que experimenta el país.

- Auditoría al ISSFAM para revisar la viabilidad y eficiencia normativa de su sistema de pensiones.

- Auditoría a la CONAVI para revisar su planeación urbana, ya que debido a la falta de servicios básicos se ha observado el abandono de viviendas en distintas zonas del país.

- Auditoría al INMUJERES para dar seguimiento y evaluar la atención que se brinda a mujeres víctimas de violencia en los refugios que están a su cargo.

— *Funciones de Desarrollo Económico*

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

- Auditoría de desempeño a la CNBV para evaluar su función de supervisión del sistema bancario en cuanto a priorizar y garantizar el otorgamiento de créditos a las actividades productivas y en particular a las MIPYMES.

- Auditoría de desempeño a la determinación del monto programado del presupuesto de la SAGARPA, aplicación y destinatarios finales de los recursos.

- Auditoría de desempeño a los programas de desarrollo de infraestructura que incremente cobertura, calidad y competitividad en energía, sector agrohídrico, comunicaciones y transportes y medio ambiente.

- Auditoría de desempeño al régimen de protección especial para el maíz.

— *Gasto Federalizado*

- Auditoría de desempeño sobre los resultados e impactos de los recursos federalizados, así como de los instrumentos públicos (Ramos Generales, Programas y Fondos), a través de los cuales se ejecutan dichos recursos.

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

5.2.2 Sugerencias de estudios

- Evaluar el entorno normativo e institucional de la inversión privada en infraestructura con el objeto de valorar la reducción de riesgos.

- Estudio sobre el otorgamiento de créditos a las MIPYMES por parte de la banca comercial y la banca de desarrollo.

- Estudio del sector forestal con el objeto de evaluar los desequilibrios de la reserva forestal, la producción maderable, y el déficit comercial.

- Estudio sobre la legislación internacional en materia de transparencia fiscal, a efecto de que se aproveche la experiencia internacional legislativa sobre el particular y se incida en motivar

una mayor carga fiscal del país, ya que en la actualidad ésta se mantiene como una de las más bajas entre los países de la OCDE.

- Estudios sobre los riesgos del incremento de la Deuda Pública por rescates financieros asociados a una deficiente regulación del sistema financiero.

- Estudio sobre los efectos de la instrumentación de Basiela III.

- Estudio sobre las Reformas Estructurales de 1983 a 2011 a efecto de aportar elementos para el mejor diseño de políticas en temas como:

    - Fortalecimiento de las finanzas públicas mediante una recaudación tributaria efectiva progresiva y justa.
    - Incrementar la participación de la masa salarial de México al nivel promedio de los países de la OCDE para promover un mercado interno sólido promotor de crecimiento.
    - Establecer un sistema efectivo de gasto público de calidad con verdadera transparencia y rendición de cuentas.
    - Política de reducción de la concentración de mercados en todos los sectores de la economía para beneficio de la población.
    - Política de incentivos económicos de regulación para fortalecer el crecimiento económico.
    - Políticas estructurales para disminuir el contenido importado y apoyar a los proveedores nacionales en las empresas del Estado. El campo requiere de políticas estructurales.

- Estudio integral de los PPS. Estudio que permita verificar si la tercerización de los particulares en la contratación de créditos para financiar los proyectos de obras y servicios empleadas en los PPS, encarecen o abaratan los costos financieros en comparación con los créditos a los que han accedido directamente los entes públicos.

- Estudio sobre el régimen jurídico y la función estratégica de las empresas filiales de Pemex y su importancia económica y presupuestal de sujetarse a normatividad establecida en México en materia de transparencia y rendición de cuentas.

- Estudios sobre la legislación vigente en materia de fondos de pensiones y derivar una estrategia que permita construir con recursos petroleros un fondo preventivo de pensiones y jubilaciones a nivel nacional.

5.2.3 Propuestas de Evaluaciones de Políticas Públicas

- Evaluación de Política Pública Tributaria, que permita:

    - Identificar la principal fuente de ingresos tributarios no petroleros en el mundo,

- Determinar la posición de México para cada impuesto en relación al mundo, o cuando menos en relación a los países de la OCDE.
- Evaluar históricamente los impactos sociopolíticos de las tributaciones de reformas fiscales.
- Determinar, la regresividad tributaria para cada tipo de impuesto en función de la distribución del ingreso y de la participación de la masa salarial en el PIB que prevalece en México en relación a otros países.
- Determinar el impacto de una tributación específica sobre el potencial del mercado interno.
- Evaluar la reciente práctica tributaria internacional sobre el sector financiero, especialmente la que tiene que ver con el financiamiento futuro de posibles crisis, por ejemplo, la tributación al riesgo exante de los megabancos considerados *Too Big too Fail,* o de los intermediarios financieros considerados *Too Interconnected to Fail*, que para evitar riesgo sistémico el gobierno proceda a su rescate financiero.
- Evaluar la práctica internacional en materia de transparencia fiscal versus la que prevalece en México.
- Evaluar la práctica internacional, de las acciones de fiscalización a los centros *off shore* en materia tributaria y de transparencia fiscal.
- Determinar, el papel de los derivados financieros, en la elusión fiscal mediante arbitrajes regulatorios.
- Determinar los conflictos de interés existentes entre los grandes despachos de auditoría, la concentración de mercado, y sus efectos en las tendencias generales de recaudación.
- Examinar aspectos tributarios relevantes comparativos entre México y el mundo, como la recuperación de créditos fiscales, la tendencia de los gastos fiscales, la doble tributación, el impuesto Tobin, entre otros.

- Evaluación de la política integral de subsidio en el sector energía (subsidio al consumo vs. subsidio a mejorar la competitividad económica).

- Evaluación de la función de la Banca de Desarrollo en México: tamaño de los activos; financiamiento del capital; política de tasas de interés; niveles de exposición al riesgo, tipos de riesgo y sujetos de crédito; función complementaria y/o competitiva con la banca comercial; tamaño de mercados y niveles de bancarización de los servicios; evaluación de los estándares internacionales de operatividad y penetración financiera de los bancos de desarrollo versus los mexicanos.

- Evaluación de la política de regulación financiera para incrementar la intermediación de recursos en el sistema financiero.

- Evaluación de la Política Pública vinculada con el mandato constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos.

- Evaluación de la política pública del sector agropecuario.

- Evaluación de la política de transferencia de recursos federales a entidades federativas y municipios.

5.3 Áreas de Oportunidad Legislativa

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

— *Función Hacendaria*

- Proponer en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación la formalización del Sistema Nacional de Fiscalización, dotándole de misión, atribuciones y responsabilidades específicas para armonizar las estrategias de fiscalización superior en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal.

- Promover los cambios legislativos necesarios para garantizar un control financiero de los pasivos directos y contingentes en la APF, ligando dicho control a un sistema efectivo de rendición de cuentas y de transparencia financiera informativa, de tal forma que:

    - la contratación de deuda esté fundamentada y cumpla los requisitos normativos para su aprobación,
    - los recursos contratados como deuda se apliquen al fin o propósito solicitado, y se evalúe su desempeño,
    - los intermediarios financieros bancarios y no bancarios, otorguen los créditos sin riesgos indebidos, en un marco competitivo que garantice las mejores condiciones del crédito a los entes gubernamentales,
    - los reguladores financieros y de supervisión den seguimiento a los riesgos de la deuda pública directa y contingente, en un marco de políticas preventivas orientadas a preservar la estabilidad del sistema ante una crisis fiscal,
    - se cuide que no haya arbitrajes financieros con la deuda pública entre los intermediarios, que representen costos a los contribuyentes,
    - se genere un sistema de información oportuna y transparente en materia de deuda y de finanzas públicas, a nivel federal, estatal y municipal, que sirva de fuente de información para el trabajo de fiscalización y rendición de cuentas, y
    - haya un control financiero bajo el enfoque de gestión de riesgos de la deuda pública, a fin de tomar medidas prudenciales que eviten crisis fiscales.

- Promover iniciativas legislativas para regular el uso discrecional de recursos por parte de la SHCP, a través de transferencias, adecuaciones y cálculo de ingresos excedentes para autorizar erogaciones adicionales con destinos específicos.

- Evaluar y proponer medidas para que fondos y fideicomisos, como FONADIN, que manejan recursos públicos, estén regulados por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, con la finalidad de que no queden fuera del principio de rendición de cuentas.

- Perfeccionar el marco legal para que se norme y limite la práctica del uso sistemático de las figuras de los fideicomisos, mandatos y análogos, a efecto de evitar el resguardo de recursos que no fueron ejercidos o para realizar reasignaciones presupuestarias por parte de la SHCP, al margen del Congreso.

- Promover adecuaciones legales y normativas para que la ejecución de programas presupuestarios se realice con base en indicadores de desempeño que mejoren la calidad del gasto público.

- Establecer medidas legislativas para que los supervisores y reguladores financieros de México establezcan normas financieras que apunten a la supervisión financiera consolidada.

- Analizar posibles regulaciones para ordenar el crecimiento de las casas de empeño, cuyo aumento se realiza a costa de la erosión patrimonial de la población con recursos escasos.

- Evaluar posibles reformas para que los accionistas de empresas que generen un costo fiscal al erario o a familias, sean enviados al buro de crédito por un tiempo importante, y no sólo los morosos menores.

- Regular a través de disposiciones legislativas, las estrategias de la banca de desarrollo de privilegiar la inversión de recursos en instrumentos financieros, en sustitución de su misión de fondeo.

- Revisar y promover medidas para garantizar la portabilidad pensionaria al 100% en el país.

- Revisar y adecuar la legislación en el tema de conflictos de interés, fuente importante de corrupción y tema detectado en revisiones de la Auditoría Superior.

- Analizar medidas de monitoreo y esquemas de actuación frente a eventuales rescates financieros, como el de las SOFOLES, en casos en que la quiebra de instituciones no pongan en riesgo real al sistema financiero.

- Evaluar la pertinencia de normar las extensiones de plazo en proyectos de concesión del sector público, como los de índole carretero o minero.

- Proponer iniciativas legislativas encaminadas a elevar el costo de no prestar en el sistema bancario, sin que se ponga en riesgo al sistema financiero.

— *Funciones de Gobierno*

- Evaluar la pertinencia de establecer un mecanismo para asegurar que las conclusiones de las evaluaciones practicadas por la ASF, sean usadas en la toma de decisiones o planes de acción subsecuentes.

- Fortalecer la evaluación como un concepto más amplio que pueda considerarse integral. El esquema general sería extender e integrar la evaluación del desempeño de políticas públicas, planes nacionales, programas sectoriales, nacionales, especiales y presupuestarios, hasta llegar a la evaluación del desempeño de los funcionarios.

- Revisar y adecuar las facultades normativas que rigen la actividad institucional del Consejo de la Judicatura Federal, las cuales invariablemente tendrán que ser acordes a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- Evaluar y proponer, en su caso, reformas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como a su Reglamento, por lo que hace al capítulo de sanciones, en términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en virtud de que ambos ordenamientos jurídicos no contemplan de una manera clara las sanciones administrativas a que se harán acreedores los servidores públicos de la CONAVIM por infracciones a los ordenamientos jurídicos antes descritos.

- Evaluar y proponer, en su caso, reformas a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que tiene más de 60 años de promulgada, para actualizar diversos conceptos que no se corresponden con la realidad actual, entre los que se ubican los fenómenos relacionados con lavado de dinero, financiamiento al terrorismo, uso de recursos de procedencia ilícita, vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de ley en general, situación que potenciará la actividad fiscalizadora, toda vez que la ASF contaría con un adecuado medio de contraste con un ordenamiento acorde a la situación nacional en la materia.

- Impulsar modificaciones en el marco normativo de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Ley de Coordinación Fiscal), con el propósito de lograr una armonización jurídica de los instrumentos legales que concurren en el otorgamiento de los esos recursos federales, a fin de asegurar que las entidades federativas den cabal y oportuno cumplimiento a los objetivos y metas convenidos en los instrumentos de coordinación establecidos para normar su ejercicio.

- Analizar propuestas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de proponer que el Presidente tenga un plazo máximo para someter al Senado los Tratados Internacionales, contado a partir de la suscripción del tratado, para darle certeza jurídica a este procedimiento de competencia exclusiva del Senado de la República.

- Promover la armonización entre las leyes anticorrupción y de seguridad pública; reformar, en su caso, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como las Leyes de las Instituciones de Seguridad Pública Federales, a efecto de que, conforme al cambio de paradigma que propone el Ejecutivo Federal, los servidores públicos de las mismas puedan ser investigados y sancionados por la Comisión Nacional Anticorrupción, derogando el vigente régimen de excepción en materia de responsabilidades administrativas.

- Evaluar la conveniencia de regularizar las acciones de la SEMAR en materia de seguridad pública, reformando la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a efecto de normar la intervención de la SEDENA y de la SEMAR en acciones de seguridad pública, los cuerpos que podrán intervenir en las mismas, así como su sujeción a los lineamientos de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública en materia de uso de la fuerza, capacitación especializada, control de confianza, promociones y combate a la corrupción.

- Realizar los ajustes necesarios a la legislación en materia electoral para garantizar que existan mecanismos adecuados de control, que garanticen un monitoreo suficiente de la administración de los tiempos del Estado, con el objetivo de incrementar la capacidad de detección de éstos en radio y televisión.

- Analizar la conveniencia de reformar la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, de acuerdo con lo que señala la ASF, a efecto de precisar las obligaciones de cada una de las dependencias y entidades de los órdenes federal y estales, en materia de igualdad, así como acotar y definir las atribuciones que esa Ley le confiere a la CNDH.

— *Funciones de Desarrollo Social*

- Promover las reformas necesarias para garantizar la elevación de la calidad de todo el sistema educativo, desde la educación preescolar, hasta la superior y la de posgrado, toda vez que la educación debe ser un instrumento eficaz contra la desigualdad de oportunidades y la pobreza.

- Impulsar esquemas de transparencia de la información sobre los principales indicadores y resultados de la política educativa, a efecto de evaluar no sólo las condiciones actuales en que opera el sistema, sino para rediseñar políticas públicas e incentivar la consecución real de las metas y programas trazados en la materia.

- Promover y redefinir las responsabilidades de los distintos órdenes de gobierno en el sector educativo, para homologar criterios, precisar prioridades y establecer metas comunes, de corto y mediano plazo, en el entendido de que es el Estado quien rige el rumbo de la educación del país.

- Impulsar esquemas de apoyo para garantizar el acceso a la educación a la población de las zonas rurales y promover incentivos para su permanencia, alineando las reglas de operación de los programas de becas con las metas y objetivos del Programa Sectorial de Educación, de tal manera que su cobertura y focalización se encuentren claramente definidas. En el mismo sentido fomentar esquemas de becas educativas para jóvenes que cursan la educación media superior en áreas urbanas, que se han convertido en grupos vulnerables ante la crisis de inseguridad que atraviesa el país.

- Analizar la posibilidad de diseñar estrategias que, más allá de buscar la progresión en la asignación de recursos, generen un vínculo entre instituciones de educación superior, empresas, y organismos gubernamentales, con el propósito de suministrar los insumos requeridos para colocar a México en una posición competente ante países altamente desarrollados.

- Promover la revisión y actualización de programas educativos de tal forma que, con base en el análisis y seguimiento de los resultados obtenidos en cada ciclo escolar, se estructuren estrategias que permitan a los educandos, particularmente a los de peor desempeño académico, avanzar a un ritmo competente.

- Evaluar la creación y ampliación de universidades interculturales bilingües para indígenas en las zonas más rezagadas, con el fin de reducir aún más las brechas existentes entre los servicios educativos de estas comunidades, y los del resto del país, sobre todo considerando que los programas educativos orientados a atender a la población indígena, como el Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena (CONAFE), presentan avances en cobertura y logro educativo en algunas de las regiones más pobres del país.

- Incentivar el diseño y aplicación de políticas públicas con enfoque integral, orientadas a impulsar el respeto a la vida y los valores y principios sociales más elementales. El tejido social está trastocado y las manifestaciones de incivilidad social se han agudizado.

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

Por la magnitud del problema, se requeriría de un gran acuerdo nacional por la vuelta de la civilidad social (y política) y el respeto a la vida, con la actuación igualmente relevante de la iniciativa privada. Por supuesto, la información que pueda ofrecer el órgano fiscalizador sobre la evolución del ejercicio de los recursos públicos en los sectores vinculados (educación, cultura, deportes, comunicación social, tecnologías de la información, seguridad pública y desarrollo social, entre otros) y los resultados de los programas asociados más relevantes, se torna fundamental.

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

- Mantener e intensificar las acciones de regulación de la publicidad de alimentos dirigida a la población infantil, con el fin de disminuir el riesgo del sobrepeso, así como adoptar medidas fiscales que combinen impuestos y subsidios basados en el contenido calórico y calidad de los alimentos, principalmente en las poblaciones urbanas.

- Evaluar medidas fiscales que reduzcan los obstáculos que actualmente dificultan el acceso a los servicios de salud, particularmente para atender las enfermedades crónico-degenerativas y cardiovasculares que incrementan considerablemente los costos de los servicios de salud en el país. Analizar, en su caso, la ampliación de la disponibilidad y calidad, así como el paquete de atención médica cubierto por el seguro popular.

- Impulsar la cobertura universal del Seguro Popular otorgando servicios y medicamentos de calidad en las entidades con mayor rezago social, así como en los municipios que conforman las Zonas de Atención Prioritaria, priorizando la atención a las localidades indígenas.

- Fomentar políticas públicas en materia de salud, que privilegien los esquemas de salud preventiva y consideren los riesgos en términos de costos, la atención especializada para el cuidado de enfermedades crónico-degenerativas, el incremento en la expectativa de vida de los mexicanos, y las presiones futuras para las finanzas del sector en el mediano y largo plazos.

- Evaluar acciones para mejorar la distribución de los fondos destinados a la operación de programas de servicios a la salud en todo el territorio nacional, así como regulaciones normativas que permitan la integración de todos los programas que actualmente operan en las zonas rurales y urbanas, y mecanismos eficaces de rendición de cuentas del gasto en salud en todos los órdenes de gobierno.

- Impulsar el programa de inversión física a todas las instituciones de salud para atender el creciente número de la población demandante, y en particular del segmento de la población de adultos mayores, que son quienes mayormente demandan servicios hospitalarios, y, de esta manera, acercarnos a los estándares internacionales de cobertura de atención.

- Promover iniciativas orientadas a fortalecer la vigilancia de los sistemas de adquisiciones, inversiones, manejo de inventarios, distribución de medicamentos y plantilla laboral, entre otros, toda vez que en la actualidad la precariedad de las tecnologías de información y comunicaciones (TICS) en el sector salud, obstaculizan la supervisión de sus procesos de gestión.

- Impulsar la portabilidad y convergencia de los servicios que ofrecen todas las instituciones de salud del sector público, priorizando la expedita, puntual y especializada atención que requiera el demandante, de tal manera que se vaya avanzando con mayor urgencia a la cobertura universal de los servicios de salud pública en el país.

- Promover una mayor y mejor fiscalización a los programas sociales, incentivando la coordinación y la complementariedad entre entidades y dependencias, con el fin de que, de manera eficiente y transparente, los beneficios lleguen a la población más vulnerable y en condiciones de pobreza. Asimismo, vigilar que las acciones promovidas a los entes auditados, sean debidamente atendidas con los beneficios que ello implica en términos de calidad de gasto y abatimiento de irregularidades.

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

- Mejorar el acceso de los habitantes más pobres de zonas rurales en los programas productivos y de empleo, sobre todo en zonas donde la población cuenta con potencial productivo, así como generar instrumentos para fomentar las capacidades de los pequeños productores.

- Incentivas los programas de promoción y conservación del empleo en el contexto de estrategias económicas más amplias que promuevan, además del empleo, la productividad y el mercado interno, reconociendo la importancia de incrementar la cantidad y calidad de los empleos en conjunto, y no únicamente mejorar el acceso de algunos individuos a empleos por medio de programas aislados.

- Promover estudios y evaluaciones de los programas sociales a efecto de detectar vacíos o duplicidades, y justificar la cancelación, permanencia y/o creación de programas; revisar y fortalecer los indicadores de cumplimiento de objetivos, metas y programas de las entidades

involucradas con funciones de desarrollo social, para mejorar la medición y tener certezas de los desempeños institucionales y los impactos de las políticas aplicadas.

- Evaluar medidas y acciones que permitan fortalecer las políticas públicas en materia seguridad social, e implementar estrategias que aborden la problemática de los pasivos laborales en los institutos públicos de seguridad social, sin recurrir a subsidios que afectan a otras partidas, equilibrando las prestaciones con las contribuciones, y considerando la transición demográfica que experimenta el país.

- Impulsar la modernización de la política de asistencia social, identificándola como un instrumento de equidad e inclusión. De acuerdo con el CONEVAL, en 2010 el acceso a la seguridad social representó el derecho social más rezagado dentro de los incluidos en la medición de la pobreza, ya que 60.7% de la población no contó con este servicio. Lo anterior deriva en gran medida de la falta de acceso que genera el esquema de financiamiento de la seguridad social por medio de contribuciones obrero-patronales, que excluyen a los trabajadores de menores ingresos y mayor vulnerabilidad. Para avanzar en la solución de dicha problemática, se debe contemplar la transformación del esquema actual de financiamiento de la seguridad social, con el objetivo de lograr una cobertura universal.

- Evaluar el sistema de jubilaciones y pensiones en el país, valorando la pertinencia de incluir en la discusión, la propuesta de acumular los años de cotización de los trabajadores, independientemente del sector u orden de gobierno en el que laboren; se trata en estricto sentido de un derecho de los trabajadores a que les reconozcan sus años laborales.

- Promover y fortalecer los programas sociales dirigidos a la población indígena, centrando la atención en las etnias con mayor rezago, mejorando la calidad de los servicios básicos disponibles, fomentando su colaboración, manteniendo su ubicación, respetando sus costumbres, y mejorando la infraestructura para brindarles servicios de mayor calidad, particularmente en las zonas prioritarias

- Impulsar el diseño y construcción de indicadores que permitan evaluar el grado de avance en los esfuerzos por lograr la igualdad entre mujeres y hombres, toda vez que se mantienen datos significativos en materia de violencia contra las mujeres, niveles de mortalidad materna, número de hogares encabezados por mujeres en pobreza alimentaria, entre otros.

— *Funciones de Desarrollo Económico*

- Regular el uso eficiente de los recursos destinados a los programas e impulsar la efectividad de los actuales programas y proyectos gubernamentales orientados al sector agropecuario. Para ello es imperativo, en primer lugar, contar con un padrón confiable de las organizaciones sociales y sus integrantes, así como de la población objetivo de los diversos programas y proyectos y, en segundo lugar, hacer públicos dichos padrones para

transparentar y evitar el acceso a apoyos y subsidios a todos aquellos que no son potencialmente beneficiarios y, sobre todo, a los que incurrieron en irregularidades en el manejo de los recursos que les fueron otorgados.

- Promover la asignación de presupuesto agropecuario con base en resultados. En un contexto en el que el gobierno federal determina su presupuesto con base en resultados, la baja efectividad de los programas, proyectos y políticas públicas debe repercutir en la determinación del monto programado del presupuesto de la entidad.

- Fomentar la instrumentación de programas y proyectos agropecuarios de corte productivo. Ante la evidencia de que los programas, proyectos y políticas públicas agropecuarias no han obtenido los resultados esperados y, por el contrario, han provocado distorsiones productivas en la medida en que no propician incentivos para aumentar la productividad y crecimiento, habrá que explorar la posibilidad de transformar programas asistencialistas hacia programas y proyectos de corte productivo, que permitan aumentar la productividad y la producción, generar y diversificar los empleos, reducir la informalidad de la agricultura campesina y garantizar a los campesinos el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional.

- Impulsar un régimen jurídico que promueva la Inversión en Infraestructura. En materia de inversión en infraestructura es preciso avanzar en la configuración de un nuevo marco jurídico que potencie el desarrollo de infraestructura en el país para incrementar la cobertura, calidad y competitividad de la misma, así como resarcir gradualmente los rezagos presentes por subsector.

- Promover el crédito a las MIPYMES. Establecer disposiciones normativas para que la CNBV garantice el otorgamiento de créditos a las MIPYMES, reorientando las estrategias de crédito de la banca de desarrollo hacia estas empresas y comprometiendo a la banca comercial financiar actividades productivas, que en el largo plazo redundarán en el crecimiento y desarrollo del país.

- Impulsar acciones para regular la Política Forestal. Se requiere definir las líneas de acción del sector forestal para corregir los desequilibrios de la reserva forestal, la producción maderable y el déficit comercial. Los dos principales factores que contribuyen al descenso de la actividad económica forestal son el bajo nivel de consumo de productos de madera producidos en el país y el desequilibrio permanente de la balanza comercial. A pesar de que el país cuenta con una gran reserva forestal, no existe una política en el país que centre su estrategia en mediar entre los objetivos de protección medio ambiental y de cuidado de la biodiversidad y los relativos a la explotación económica de los bosques que persigan generar productos maderables y de valor agregado que en la actualidad son importados.

- Analizar y, en su caso, instrumentar las medidas adecuadas para garantizar el Régimen de Protección Especial del Maíz. La conservación de la biodiversidad en México está regulada

por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y específicamente la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM). De manera explícita esta última establece la protección especial al maíz y dispone que se mantenga un régimen de protección especial para esta planta (fracción XI del Art.2). Para ello, es necesario definir y aprobar, en materia legislativa, el régimen especial que permita protegerlo de manera efectiva.

- Fortalecer la función del órgano de fiscalización superior con mayores atribuciones para que fiscalice no solamente recursos presupuestales y programas de las dependencias gubernamentales, sino que también pueda dictaminar y sancionar los resultados de políticas públicas con el propósito de asignarle un efecto preventivo y correctivo a la fiscalización. El diseño e instrumentación de políticas públicas con resultados erróneos tienen una trascendencia financiera y presupuestal de alto impacto en las finanzas gubernamentales, que no han sido valoradas con suficiente rigor técnico, pero sus impactos reflejan rezagos estructurales en varios sectores económicos y sociales.

- Impulsar modificaciones al régimen fiscal de Pemex. En 2011, Pemex pagó 111.7% de su ingresos antes de impuestos y derechos, lo que implicó un pasivo y pérdida de capital por el diferencial de 11.7% que no pudo liquidar con ingresos propios. En tal sentido, es necesario revalorar en la Ley Federal de Derechos en materia de hidrocarburos, un nuevo esquema que permita flexibilizar sus finanzas y liberarle recursos para proyectos estratégicos en exploración, explotación y transformación de hidrocarburos.

- Promover la constitución de un Fondo de Pensiones y Jubilaciones con Recursos Petroleros. Se requiere revisar la legislación vigente en materia de fondos de pensiones, evaluar la pertinencia de unificar todos los fondos disponibles bajo un sistema nacional y construir con recursos petroleros un fondo básico para integrar un fondo preventivo que garantice un pago digno a los actuales y futuros jubilados del gobierno federal.

- Analizar el régimen jurídico del sector Turismo y dotar de mayor fuerza legal al sector para garantizar que sus diferentes segmentos se consoliden como unos de los principales generadores de divisas del país y que en materia de turismo sustentable se revise y fortalezca la normatividad vigente que asegure el desarrollo de proyectos turísticos que protejan los ecosistemas y el medio ambiente.

— *Gasto Federalizado*

- Analizar y proponer acciones para que la Auditoría Superior garantice la ejecución de las pliegos resarcitorios por presuntos daños a la Hacienda Pública, pero también supervise y promueva acciones de carácter sancionatorio a los servidores públicos que hayan incurrido en actuaciones irregulares que motivaron dichos pliegos.

- Analizar la evolución de los coeficientes de las fórmulas con que se distribuyen los recursos PROFIS a las entidades federativas, y en su caso, promover el fortalecimiento financiero de las EFSL con base en una estrategia gradual y condicionada de mejores resultados de la fiscalización y ejercicio de los recursos públicos.

- Revisar y, en su caso, promover la iniciativa de Ley General del Gasto Federalizado que propone la ASF y que permitiría mejorar tanto la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, como los resultados del ejercicio de los recursos.