

Marco de referencia sobre la fiscalización superior

Segunda entrega de informes individuales

Cuenta Pública 2017

Octubre 2018

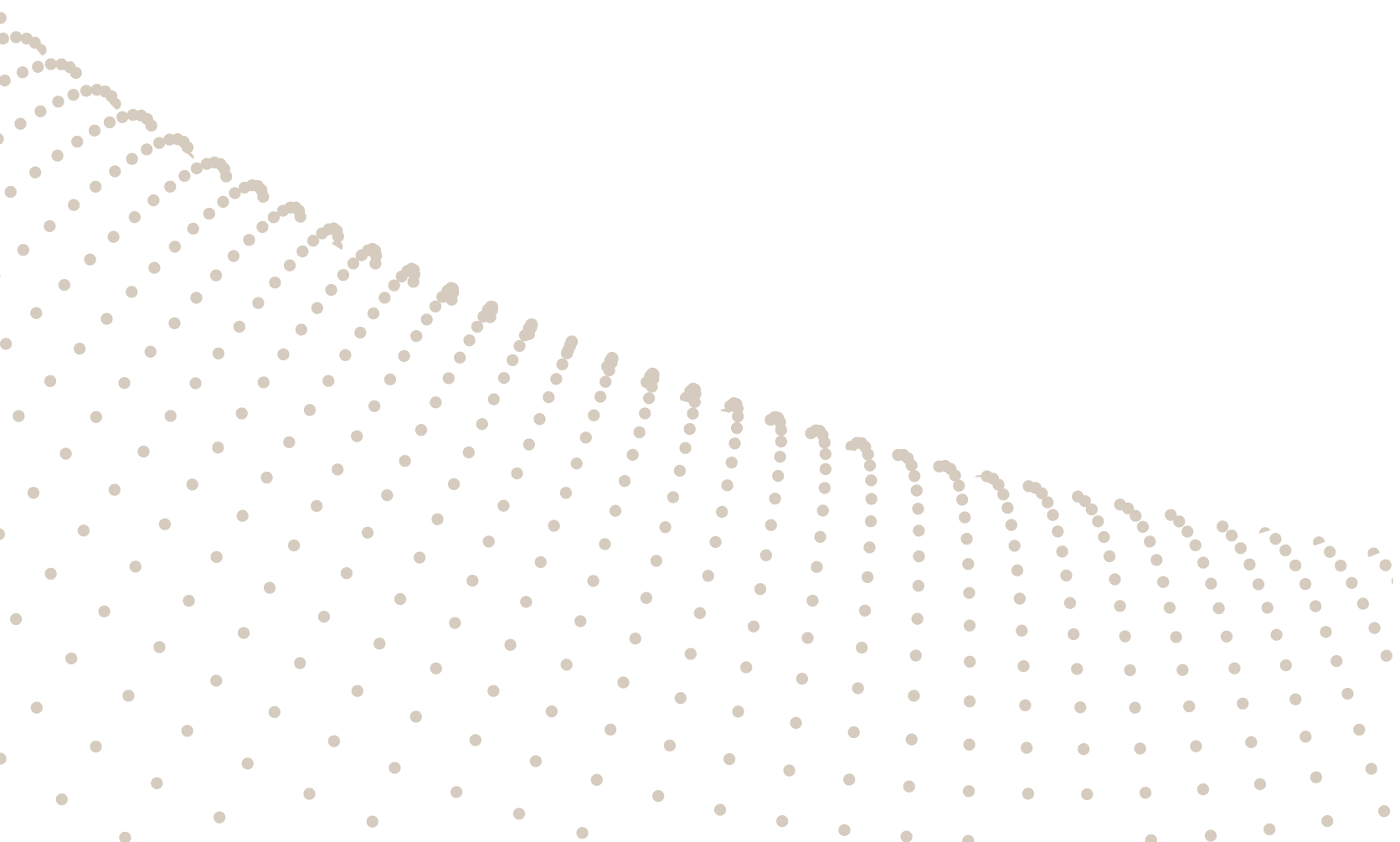


Marco de referencia sobre la fiscalización superior

Segunda entrega de informes individuales

Cuenta Pública 2017

Octubre 2018



Índice

Acrónimos	5
Mensaje del Auditor Superior de la Federación	9
Prefacio	13
Capítulo 1. Beneficios de la fiscalización superior	17
A. Expectativas sociales en torno a la fiscalización	21
B. Valor y alcance de la fiscalización superior	22
I. Beneficios financieros de la fiscalización superior	25
II. Beneficios no financieros de la fiscalización superior	28
III. Estrategia de la Auditoría Superior de la Federación para monitorear los beneficios no financieros de la fiscalización	30
Capítulo 2. Desarrollo del Plan Estratégico Institucional	31
A. Visión estratégica	33
B. Objetivos estratégicos generales	35
C. Etapas para el desarrollo del plan estratégico	36
Capítulo 3. Vínculo entre la fiscalización superior y la labor legislativa	39
A. Interacción con la nueva legislatura	41
B. Estrategia para incrementar el impacto de la fiscalización en el trabajo legislativo	43
I. Establecer diversos mecanismos de coordinación	43
II. Establecer una intranet para los diputados	44
Capítulo 4. Principales resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017	45
- Programa Nacional de Inglés	47
- Programa de la Reforma Educativa	48
- Profesionalización docente	50
- Salud materna y perinatal	51
- Prevención y control del cáncer de la mujer	52
- Medicamentos e insumos para la atención del VIH/SIDA	53
- Cruzada Nacional contra el Hambre	54
- Diseño de la política para prevenir la discriminación	55

- Evaluación de los resultados de ingresos presupuestarios y de los procedimientos para su estimación y proyección	56
- Evaluación del cumplimiento del marco jurídico y normativo, la posición fiscal y la administración de la deuda pública subnacional	59
- Desempeño de las empresas productivas subsidiarias de la Comisión Federal de Electricidad	61
- Control Interno: Comercialización de Crudo en P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.	63
- Apoyo empresarial	64
- Seguro de Bienes Patrimoniales y Arrendamiento de Inmuebles	66
- Vía Rápida Bicentenario, en el estado de Guanajuato	67
- Ampliación del Sistema del Tren Eléctrico Urbano en la zona metropolitana de Guadalajara	67
- Gasoductos para el servicio de transporte de gas natural	68
- Gastos por remediación y ambientales	68
- Asociación Público-Privada (Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V)	69
- Línea 3 del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey, en el estado de Nuevo León	69
- Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN) Ramo 23	70
Capítulo 5.	
Temas relevantes en el entorno de la Auditoría Superior de la Federación	75
A. Gestión financiera y desempeño de las autoridades competentes en el proceso de reconstrucción derivado de los sismos y fenómenos meteorológicos de 2017	77
B. Proyectos de infraestructura desarrollados mediante esquemas de financiamiento que promueven la participación de inversionistas privados	84
C. Fiscalización de fideicomisos, mandatos y análogos	89
Capítulo 6.	
Fiscalización de contrataciones al amparo del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	93
A. Principales problemáticas identificadas en la fiscalización practicada	95
- Acciones generadas con motivo de la fiscalización realizada por la ASF	96
• Denuncias penales presentadas en octubre de 2018	96
• Procedimientos de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias iniciados en octubre de 2018	97
B. Auditorías practicadas sobre la Cuenta Pública 2017	98
Capítulo 7.	
Propuestas de modificaciones y reformas legislativas	101
Anexo 1.	
Estadísticas de la segunda entrega de informes individuales	109

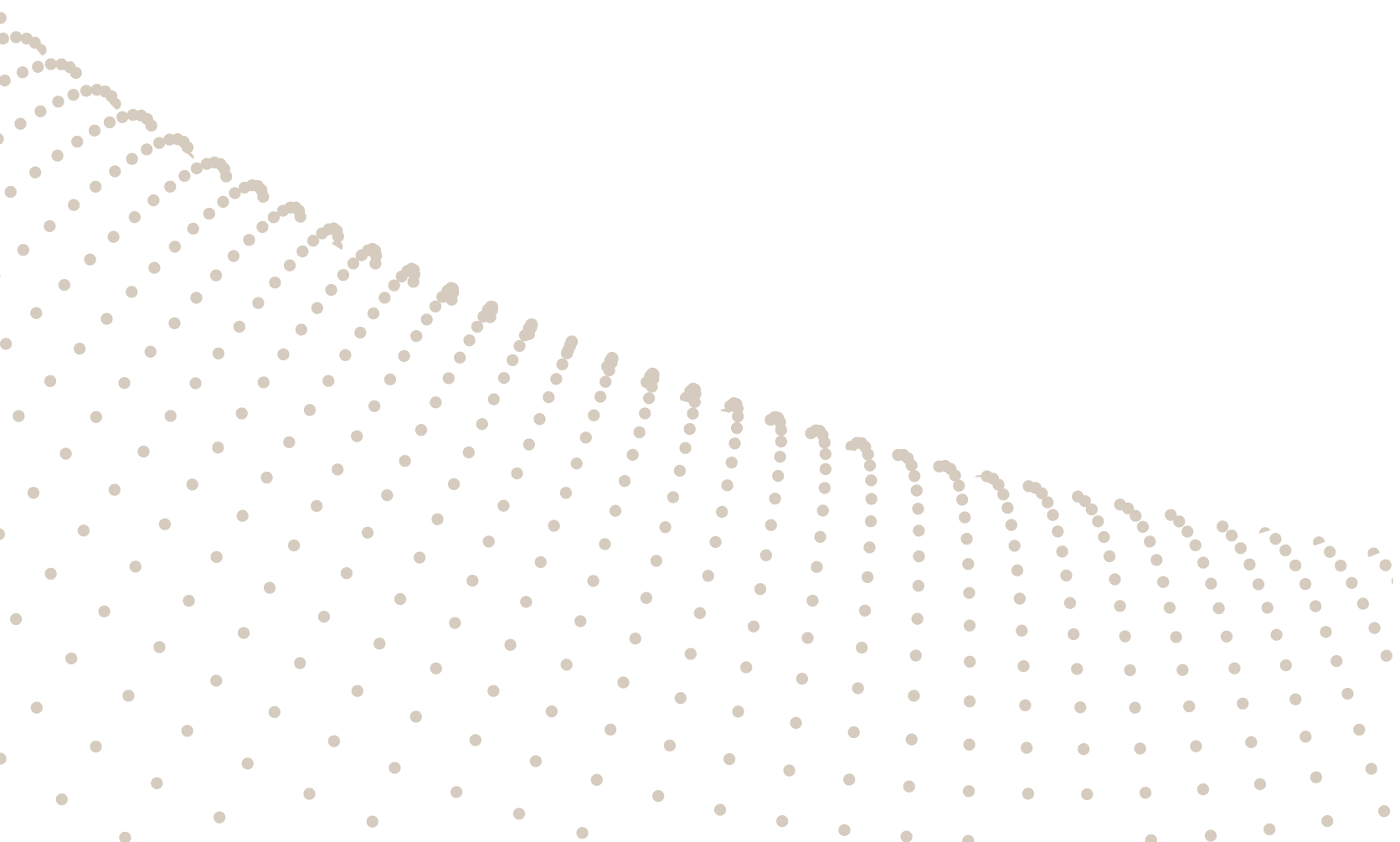
Acrónimos



Agroasemex	Aseguradora Agropecuaria Mexicana, S.A.
APF	Administración Pública Federal
APP	Asociación Público-Privada
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
Birmex	Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.
CENSIDA	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNcH	Cruzada Nacional contra el Hambre
CNEGSR	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CPS	Contratos Plurianuales de Prestación de Servicios
CVASF	Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
DOF	Diario Oficial de la Federación
EFL	Entidades Fiscalizadoras Locales
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
EPS	Empresas Productivas Subsidiarias
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados
FMPED	Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo
FNE	Fondo Nacional Emprendedor
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
FORTAFIN	Fondo para el Fortalecimiento Financiero
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
ILIF	Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación
INADEM	Instituto Nacional del Emprendedor
INIFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LAPP	Ley de Asociaciones Público-Privadas
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LDSEFM	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

LIF	Ley de Ingresos de la Federación
mdp	millones de pesos
MIPyMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OI	Organismos Intermedios
PAAF	Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior
Pemex	Petróleos Mexicanos
PGF	Presupuesto de Gastos Fiscales
PIB	Producto Interno Bruto
PLOG	Pemex - Logística
PPS	Proyectos de Prestación de Servicios
PRONI	Programa Nacional de Inglés
ROBM	Remanente de Operación del Banco de México
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCE	Secretarías de Contraloría Estatales
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNCcH	Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre
SS	Secretaría de Salud
UHLPTS	Unidad de Homologación Legislativa, Planeación, Transparencia y Sistemas
UPES	Universidades Públicas Estatales

Mensaje del Auditor Superior de la Federación



Los resultados del proceso electoral de 2018 dejaron en claro, a través de la expresión de la voluntad de los votantes en las urnas, la demanda de un cambio que se sustenta, principalmente, en el descontento e inconformidad de la ciudadanía respecto al desempeño del sector público.

En este contexto, se hace patente la necesidad de que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) fortalezca su labor como órgano técnico de la Cámara de Diputados. Para ello, se requiere adaptar la estrategia de la institución al nuevo entorno de la nación, preservando su autonomía técnica y de gestión, y privilegiando el enfoque técnico de su quehacer.

Independientemente de la coyuntura, los principios que aseguran una aportación efectiva de la ASF al proceso de rendición de cuentas en el país, son su objetividad y neutralidad, que se refleja en una actuación alejada de consideraciones partidistas o políticas.

El escepticismo social debe convertirse en un motivo para replantear los distintos roles institucionales dentro del Estado mexicano en cuanto al combate a la corrupción y a la impunidad; objetivo que requiere, además, de la coordinación y cooperación con la ciudadanía. En este contexto, la ASF busca ofrecer a los entes auditados, legisladores y ciudadanía, una perspectiva integral e imparcial sobre el estado que guarda el ejercicio de los recursos públicos en el país, así como del nivel de cumplimiento de las metas vinculadas con los programas gubernamentales.

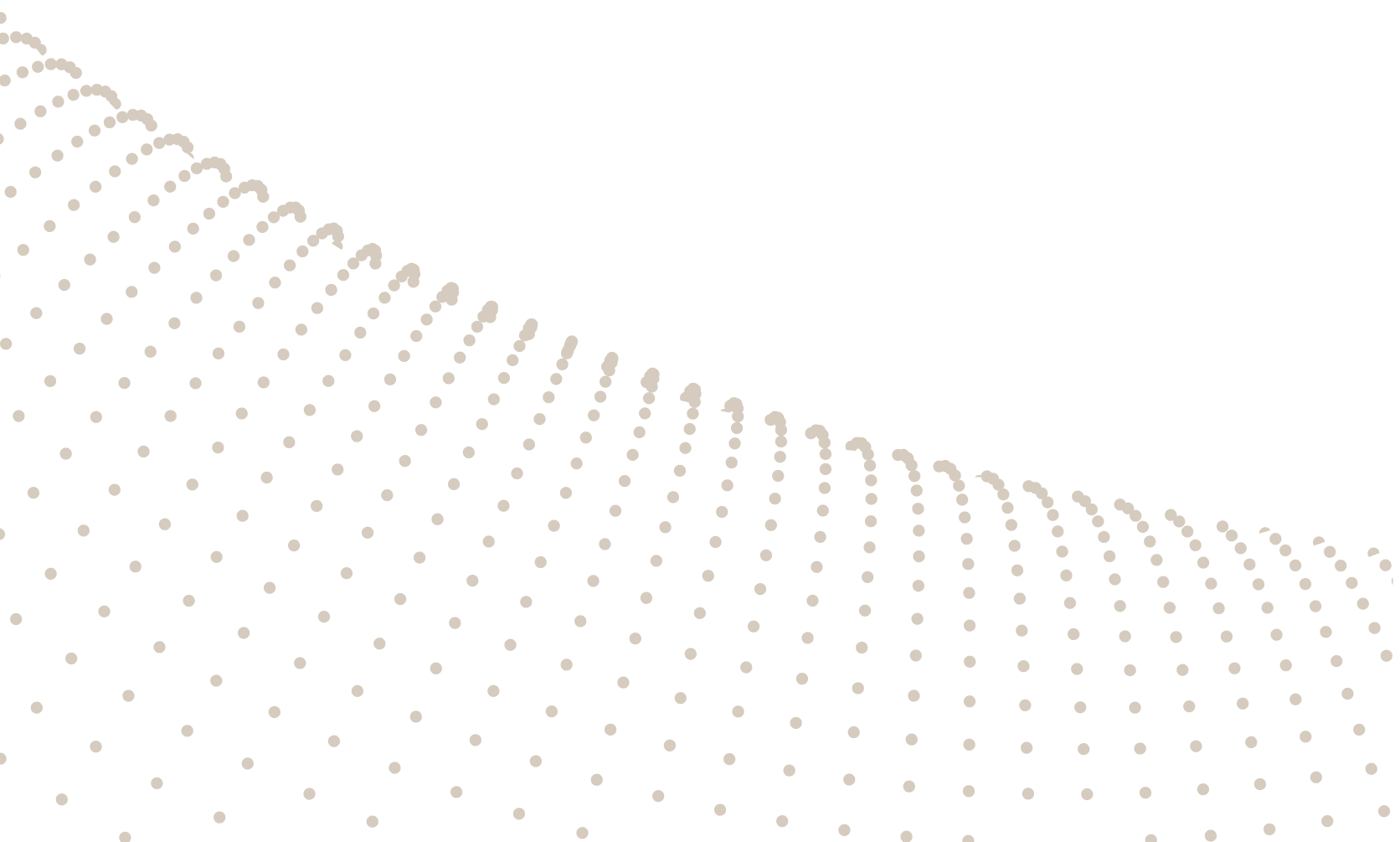
Con una visión de largo plazo, con impacto estructural, y reconociendo que el combate a la corrupción debe realizarse con una orientación hacia el análisis de datos y la inteligencia institucional, reitero la relevancia de priorizar el ámbito preventivo en la práctica de auditorías. Lo anterior significa cambiar la concepción de la fiscalización y entenderla como un medio para comprender la causa-raíz de las irregularidades que se repiten año tras año, con el fin de establecer las medidas de control adecuadas para reducir la ocurrencia de actos fuera de la norma.

Los resultados del proceso de fortalecimiento institucional de la ASF, que emprendimos a partir del mes de marzo, se reflejarán, de manera más clara, en el análisis global de la fiscalización sobre la Cuenta Pública 2017 que finaliza con la tercera entrega de informes individuales y del Informe General Ejecutivo, en febrero de 2019. Los cambios instrumentados representan una reconfiguración radical al modelo de auditoría gubernamental predominante desde la conformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en la década de los ochenta.

Estoy cierto de que el trabajo de la ASF se erigirá en el eje del funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, y que nuestros resultados se convertirán en la pieza clave para dar pie a una etapa renovada en las labores del Congreso mexicano respecto a la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos.

Lic. David Rogelio Colmenares Páramo

Auditor Superior de la Federación



Prefacio





De manera similar a lo sucedido en la primera entrega de informes individuales sobre la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, se pone a disposición de los legisladores y la ciudadanía, el presente Marco de referencia sobre la fiscalización superior, el cual ofrece un panorama, tanto de los resultados de las auditorías practicadas, como sobre diversos procesos estratégicos relacionados con la labor de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

En particular, este Marco de referencia busca contribuir a que la LXIV Legislatura, así como la recién instalada Comisión de Vigilancia de la ASF (CVASF), cuenten con los elementos necesarios para conocer y aprovechar la información generada a partir de la fiscalización superior.

La interacción y comunicación efectivas entre la institución y los legisladores constituyen ejes del proyecto de fortalecimiento institucional del Auditor Superior de la Federación. En este sentido, este documento expone diversas temáticas coyunturales que forman parte del universo auditable de la ASF y que, por su impacto, en términos presupuestales y en la opinión pública, pueden resultar relevantes para la conformación de la agenda parlamentaria de esta legislatura.

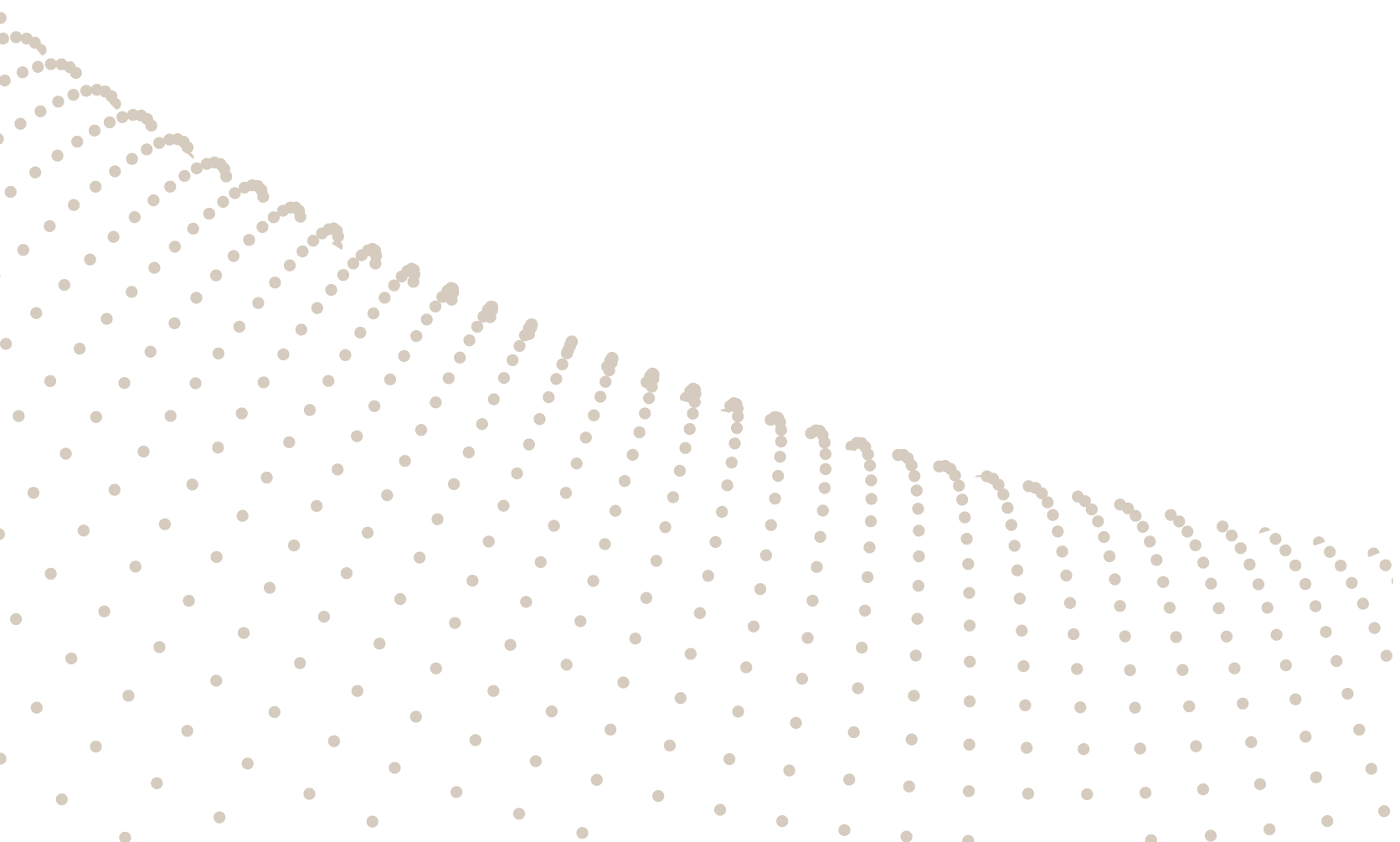
Adicionalmente, es importante subrayar que esta publicación complementa el contenido del Marco presentado en el mes de junio. De manera específica, se detallan elementos primordiales en la integración del Plan Estratégico Institucional 2018-2026; acción que materializa los aspectos centrales de la nueva visión del titular de la institución, incluidos en el referido documento. Asimismo, de nueva cuenta, se incluyen los principales resultados de diversas auditorías sobre temáticas significativas para la operación del sector público que, en esta ocasión, versan sobre educación, salud, desarrollo social, finanzas públicas, entre otras.

Este documento está integrado por los siguientes siete capítulos. El primero se refiere a los beneficios de la fiscalización superior que, principalmente, se reflejan en recuperaciones a favor del erario público o en mejoras de la gestión de las entidades fiscalizadas. El segundo describe la ruta crítica que sigue la institución para establecer su nuevo plan estratégico. El tercero incluye la visión de la ASF respecto a su relación con el Poder Legislativo, en particular con la CVASF. El cuarto capítulo aborda los principales resultados de diversos informes individuales correspondientes a esta segunda entrega. El quinto hace alusión a temas coyunturales que han sido o serán abordados por la institución, y que representan tópicos con impacto en la agenda nacional. El sexto capítulo incorpora un análisis sobre la fiscalización realizada a las contrataciones al amparo del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Finalmente, el último apartado presenta las propuestas de modificaciones legislativas para consideración de la Cámara de Diputados.

Este marco de referencia acompaña la presentación de 678 informes individuales, de los cuales 617 corresponden a auditorías de cumplimiento financiero y 61 de desempeño. Este segundo bloque de informes de la Cuenta Pública 2017, sumado al del mes de junio, equivale al 61.6 por ciento, con respecto al total de revisiones que actualmente contempla el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2017, el cual fue ampliado de 1,592 a 1,659 revisiones.

Los informes de auditorías presentados, dieron lugar a 1,594 Recomendaciones, 18 Solicitudes de Aclaración, 14 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal, 642 Pliegos de Observaciones y 1,220 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

1. Beneficios de la fiscalización superior



En la actualidad, es innegable que el debate público ha estado marcado por la exigencia ciudadana en torno a la rendición de cuentas de los gobiernos. En ocasiones, dicho debate ha estado acompañado por diversas manifestaciones a favor de reformas legales, cambios en el diseño de las instituciones, mayores controles y vigilancia del ejercicio presupuestal, entre otras medidas. Sin embargo, más allá del contenido específico de dichas demandas, es claro que éstas son el reflejo de un sentir popular de descontento e inconformidad con los resultados de las acciones gubernamentales, el ejercicio de los recursos públicos y la actuación de las autoridades.

El descrédito del sector público en su conjunto es un síntoma de la separación cada vez más evidente que se ha generado entre la sociedad y el gobierno. Se trata de un asunto multifactorial y con profundas raíces históricas —es posible, incluso, que se trate de un problema global—. No obstante, es indiscutible que una de las causas principales que ha originado la falta de confianza social en las decisiones del gobierno continúa siendo la insuficiente e inadecuada capacidad de las autoridades de rendir cuentas en un sentido amplio, funcional y alejado de la retórica.

En este contexto, la rendición de cuentas debe entenderse como un componente central de la vida democrática. Como sabemos, en términos generales, los gobiernos electos son conferidos de legitimidad y extensas facultades para ejercer el presupuesto público en rubros tan diversos como el de la defensa nacional, ciencia y tecnología, telecomunicaciones, educación, salud, seguridad, deporte, infraestructura y cultura, por mencionar algunos. Sin embargo, gradualmente los estados han creado reglas y mecanismos para acotar la discrecionalidad en la definición y ejecución del gasto, así como para garantizar que las dependencias gubernamentales rindan cuentas sobre sus resultados y el impacto social de su actuación.

Anteriormente, el voto era considerado el mecanismo de rendición de cuentas por excelencia, en tanto que es a través de las urnas que la sociedad expresa sus preferencias, hace válidas sus exigencias a favor o en contra de una determinada fuerza política, y aprueba o no la gestión de las autoridades. Sin embargo, sin restarle peso al voto, el desarrollo democrático actual ha demostrado que los procesos electorales son insuficientes para validar el desempeño de los gobernantes. En otras palabras, la rendición de cuentas ha trascendido su dimensión electoral, para convertirse en un requisito indispensable de la operación de las organizaciones públicas.

En el caso de nuestro país, paulatinamente se ha generado una serie de políticas orientadas a que los servidores públicos respondan sobre los distintos procesos y responsabilidades que les han sido conferidas. Inclusive, esto ha dado paso a la creación de instituciones independientes del Poder Ejecutivo, cuyo fin es asegurar que el aparato gubernamental cumpla con sus metas, conforme a los principios de legalidad, transparencia y eficiencia.

El mandato de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) justamente se inscribe dentro de este marco, dado que su propósito fundamental es vigilar el correcto ejercicio del presupuesto federal, así como verificar el cumplimiento de los objetivos de política pública a cargo de las

dependencias. De esta manera, la información que genera la institución cobra relevancia, en tanto que constituye uno de los medios a través de los cuales la ciudadanía conoce los resultados de la gestión del gobierno.

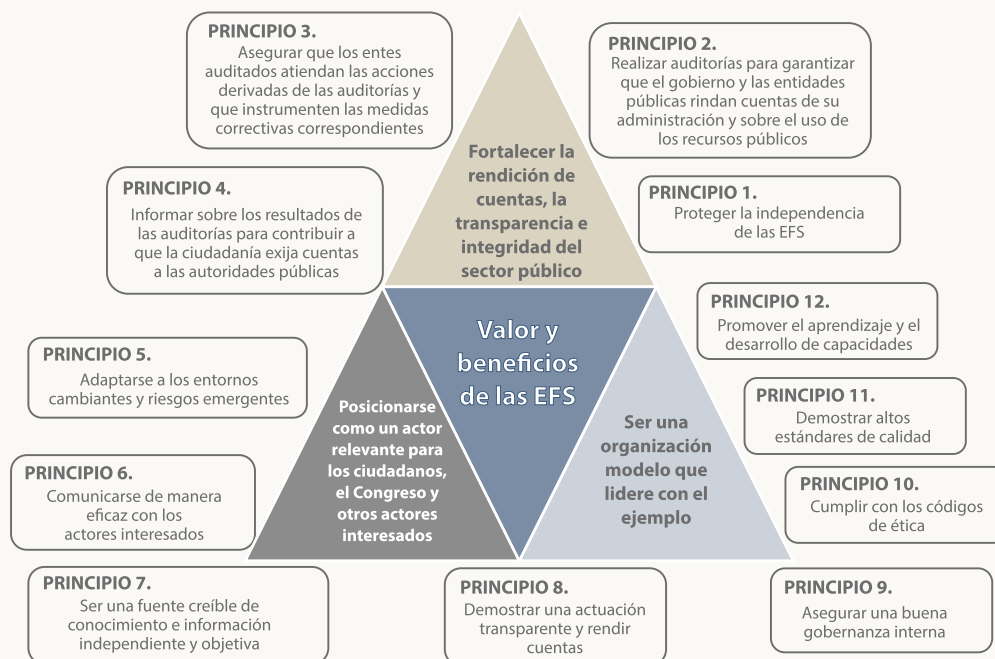
Valor y beneficios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

En el marco de los trabajos de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) se ha reconocido la necesidad de que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) maximicen su impacto en la vida de la ciudadanía y demuestren, a través de evidencias, el valor y los beneficios sociales que generan.

De manera particular, la Norma Internacional de Auditoría (ISSAI, por sus siglas en inglés) número 12: “El Valor y Beneficio de las EFS” establece 12 principios para orientar el ejercicio de la fiscalización hacia la generación de mejores condiciones en la vida de los ciudadanos. De acuerdo con dicha norma, la incidencia de las EFS en el entorno público está en función de:

- Fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad del sector público;
- Posicionarse como un actor relevante para los ciudadanos, el Congreso y otros actores interesados; y
- Ser una organización modelo que lidere con el ejemplo.

La ISSAI 12 fue desarrollada por el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre el Valor y Beneficios de las EFS; órgano actualmente presidido por la ASF. A continuación, se muestran los 12 principios definidos en dicha norma.



Ahora bien, pese a la existencia de una estructura institucional de rendición de cuentas, que abarca a la ASF, es necesario reconocer que en la operación del aparato administrativo aún persisten prácticas irregulares y opacas que afectan la consecución del interés público. En este contexto, cabe cuestionar cuál es la incidencia directa e indirecta de la institución en cuanto a la calidad del ejercicio gubernamental y, al mismo tiempo, explorar de qué forma la ASF puede comunicar, de manera efectiva, sus resultados y el impacto de su labor.

A continuación, se explica desde una perspectiva centrada en las expectativas de la ciudadanía, en qué radica el valor de la fiscalización superior y, posteriormente, se describen las diferentes alternativas existentes para evaluar su impacto.

A. Expectativas sociales en torno a la fiscalización

Las expectativas sociales que predominan en la vida pública del país son radicalmente distintas a las de hace apenas unas décadas. Es razonable afirmar que la figura del ciudadano, su percepción y su peso político, están presentes en la toma de decisiones de los gobiernos como una variable que no puede soslayarse.

En primer lugar, cabe destacar que la visión ciudadana y de los actores interesados en la fiscalización ha cambiado a la par de la evolución democrática de nuestro país. Esto a su vez ha estado influenciado por numerosas transformaciones, tanto de carácter estructural como coyuntural, entre las que es posible mencionar los cambios político-electorales, la creación de nuevas instituciones, la diversificación y pluralidad de los medios de comunicación, la creciente presencia de figuras de la academia y organizaciones de la sociedad civil, entre muchas otras.

Todo lo anterior ha repercutido en la manera en que la ciudadanía concibe a la fiscalización superior, así como en el rol que se le concede a la ASF dentro del entramado institucional del país. En la actualidad, es necesario reconocer que la sociedad en su conjunto espera resultados diferentes de la ASF, ya no sólo en términos cuantitativos, sino respecto al impacto final de su labor.

Aunado a estos procesos, es importante considerar que la auditoría gubernamental también ha sufrido cambios significativos, tanto de índole técnica, como jurídica. Esto se puede observar en el agotamiento del modelo que, desde la década de 1980, generó la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y que, en este momento, resulta limitado bajo la óptica del nuevo marco legal en materia de combate a la corrupción, que dio como resultado la aprobación de una nueva ley de fiscalización.

Adicionalmente, no hay que perder de vista que la falta de credibilidad y escepticismo sociales en el sector público involucra a la totalidad de las instancias de gobierno, incluyendo al órgano auditor federal el cual, además por su naturaleza y funciones, está expuesto a un mayor grado de exigencia ciudadana. En este sentido, es patente que la sociedad espera que el ente responsable de la vigilancia del correcto ejercicio del gasto, sea punto de referencia en materia de integridad y eficiencia.

En suma, es lógico pensar que, en términos generales existe una expectativa social respecto a que la ASF demuestre, de manera clara y abierta, sus resultados logrados y, además, justifique cuál ha sido su incidencia concreta en la mejora de la gobernanza del aparato administrativo. Además, advirtiendo que hay un reclamo generalizado en cuanto a que los recursos públicos sean utilizados conforme al marco legal aplicable y que, ante todo, se exige que la ejecución del gasto conlleve beneficios precisos, la institución debe asumir una posición proactiva, a fin de hacer evidente el valor social de su actuación.

B. Valor y alcance de la fiscalización superior

Para comprender por qué es importante la fiscalización superior, en primer lugar, es conveniente mencionar que dicha función emana de un mandato constitucional y, por lo tanto, es reflejo del diseño institucional y de equilibrio de poderes de la nación. De acuerdo con nuestra Carta Magna, la revisión del ejercicio del presupuesto público es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, lo que significa que los representantes populares se erigen en un contrapeso frente a las decisiones del Poder Ejecutivo.

Para cumplir con dicha potestad, la Cámara de Diputados se auxilia de la ASF como su órgano técnico, el cual cuenta con autonomía técnica y de gestión para la fiscalización de la Cuenta Pública; actividad que abarca la revisión del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de ingresos y gasto públicos, así como de la vigilancia del correcto ejercicio, custodia y aplicación de recursos federales por parte de cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada. En este contexto, la práctica de auditorías se constituye en uno de los mecanismos principales en los cuales se materializa el equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Ahora bien, más allá del cumplimiento del mandato formal de la institución, e independientemente de las consecuencias legales que derivan del mismo, es necesario destacar, al menos, los siguientes tres ámbitos de incidencia de la fiscalización superior, los cuales cobran especial relevancia a la luz de las crecientes expectativas ciudadanas:

- 1) Mejorar la calidad y eficiencia de la gestión gubernamental,
- 2) Vincular la detección de irregularidades con la imposición de sanciones y
- 3) Proporcionar información relevante para los actores interesados.

En relación con el primer punto, es frecuente que la consecución de mejoras procedimentales, así como el incremento de la eficacia y eficiencia en el funcionamiento diario de las instancias públicas no sean concebidos como propósitos directos de la fiscalización. Por lo general, estos objetivos no han sido calificados como prioritarios y, en cambio, se ha privilegiado la detección y sanción de malas prácticas.

La ponderación excesiva del factor correctivo por encima del preventivo ha propiciado que, en el imaginario colectivo, la auditoría gubernamental fuera erróneamente equiparada a una investigación. Esto ha contribuido a que, por ejemplo, la opinión pública cuestione los resultados de la fiscalización en función del número de casos que han culminado en la sanción de funcionarios públicos.

En contraste, en la actualidad es necesario reivindicar la contribución de la fiscalización en términos de los cambios en las rutinas organizacionales, así como respecto a la optimización del uso de los recursos públicos. Esta incidencia de la labor de la ASF no sólo debe asociarse con el contenido específico de las recomendaciones que se emiten, las cuales justamente se orientan a la mejora de la gestión de los entes sujetos a revisión, sino también con los efectos disuasivos que generan todos los tipos de acciones derivadas de las auditorías, en el mediano y largo plazos.

La aportación de la labor auditora en el aprendizaje y autorregulación de los entes auditados es el fin último de la fiscalización. Independientemente de los hallazgos de auditoría que se desprenden de cada reporte, éstos deben ser visualizados como una fuente de información estratégica, objetiva y neutral que puede dar lugar a modificaciones normativas, operativas o vinculadas con los sistemas de control interno y las políticas de integridad.

Ahora bien, cabe destacar que para alcanzar dichos resultados es necesario llevar a cabo una reingeniería de los procesos de auditoría, desde la planeación hasta la presentación de resultados. Se requiere que desde la selección de los objetos fiscalizables se valore el impacto potencial de las revisiones y que, durante su ejecución, los equipos auditores sean capaces de identificar la causa-raíz de las problemáticas observadas. Lo anterior, con la finalidad de que, de manera complementaria a las acciones que se emitan —incluyendo las que pudieran implicar el fincamiento de responsabilidades administrativas o sanciones penales— los entes auditados puedan instrumentar medidas concretas en materia de control.

En última instancia, el efecto esperado es la disminución paulatina de la recurrencia de las observaciones, así como un cambio cualitativo en el desempeño de los entes auditados, que pueda ser estimable e, inclusive, sujeto a monitoreo.

En relación con el segundo de los objetivos referidos, es decir, el puente entre la detección de irregularidades y la imposición de sanciones, es conveniente precisar dos aspectos. En primer lugar, es necesario considerar que el rol de la ASF es vincular la información y evidencias —derivadas de las auditorías— sobre una posible comisión de irregularidades, y el fincamiento de responsabilidades a cargo de las instancias competentes.

En segundo lugar, y aunado a lo anterior, no hay que perder de vista que ambos tramos de dicho proceso de rendición de cuentas, aunque pareciera que forman parte de uno continuo, en la práctica operan de manera separada y son responsabilidad de instancias independientes.

En este sentido, si bien es deseable que exista una coordinación efectiva entre la ASF y los órganos jurisdiccionales, tanto en materia penal como administrativa, para el adecuado

desahogo de los casos también se requiere de una debida distancia entre ambos entes, lo cual además opera como un mecanismo de control. Al respecto, es oportuno recordar que uno de los propósitos del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) fue justamente evitar que las instancias con facultades sancionatorias actuaran como “juez y parte”, como sucedía con la determinación de responsabilidades resarcitorias por parte de la ASF.

En suma, la ASF actúa como instancia facilitadora de los procedimientos de fincamiento de responsabilidades administrativas y penales, y, en esta medida, su mayor aportación radica en la solidez y rigor técnico de sus revisiones.

Finalmente, en relación con el tercer punto, brindar información útil a los actores interesados, es clave revalorar el papel de la fiscalización como instrumento generador de inteligencia institucional. De forma agregada, las auditorías practicadas constituyen un acervo de datos de carácter estratégico, que puede ser el punto de partida para una gran variedad de investigaciones o estudios académicos, periodísticos e, inclusive, pueden ser la base de diagnósticos por parte de los propios entes auditados.

De igual manera, los análisis globales de los resultados de las revisiones pueden ser un insumo valioso para diversos entes públicos que llevan a cabo funciones auditoras o evaluaciones de políticas públicas, tanto en el ámbito federal como local. Asimismo, la información que genera la ASF es de utilidad en el marco de las actividades del SNA, en específico para la identificación de patrones en el desempeño de los entes públicos.

En relación con este último tema, cabe recordar que una de las tareas de dicho sistema consiste en la detección de las causas de las irregularidades y faltas administrativas. En este sentido, para el SNA los datos que proporcionan los informes de la ASF pueden ser la base para llevar a cabo análisis sobre los factores explicativos de la recurrencia de las observaciones de auditoría, así como para la identificación de áreas de la gestión pública que presentan riesgos en materia de control interno, políticas de integridad o transparencia; elementos que incrementan su grado de vulnerabilidad.

Adicionalmente, es importante considerar que, en la actualidad, el acceso, distribución e intercambio de información han adquirido un nuevo valor para los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y la academia. Consecuentemente, las instancias públicas se han convertido en fuentes de información primordiales para llevar a cabo estudios sobre tendencias y correlaciones entre distintas variables. De manera particular, en el ámbito de la auditoría gubernamental, se requiere prever el crecimiento de la demanda de bases de datos en formato abierto que posibiliten la realización de comparaciones de carácter histórico, así como la identificación de problemáticas estructurales.

En concordancia con lo anterior, para la ASF, la gestión del conocimiento representa una meta estratégica que conlleva un doble efecto positivo: (1) contribuir a que las partes interesadas aprovechen los datos derivados de la práctica de auditorías y, por otro lado, (2) asegurar la adaptación institucional, a partir de la identificación de los riesgos y desafíos que, potencialmente, podría enfrentar la fiscalización superior, dadas las condiciones predominantes del sector público.

Una vez referidos los tres principales ámbitos en los que se materializa el valor de la fiscalización superior, es preciso analizar de qué manera se puede cuantificar dicho efecto. Para ello, a continuación, se exponen las dos vertientes fundamentales que, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, engloban los beneficios de la labor auditora, a saber, los de carácter financiero y no financiero.

Evaluación del desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

La medición de los resultados e impacto del ejercicio de las EFS es una tarea compleja pero imprescindible en un contexto de rendición de cuentas y mejora continua. En la actualidad, el Marco de Medición del Desempeño de las EFS (SAI-PMF, por sus siglas en inglés) —iniciativa desarrollada por el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre el Valor y Beneficios de las EFS— constituye la referencia metodológica más utilizada por la comunidad auditora internacional.

El SAI-PMF es una herramienta de aplicación voluntaria que permite evaluar, de manera integral, el diseño institucional, los procedimientos internos, las capacidades de gestión y la calidad de los productos de las EFS. Su objetivo principal es medir el grado de consolidación de la adopción de las ISSAI.

El SAI-PMF se compone por 25 indicadores vinculados con los siguientes seis ámbitos de operación de las EFS:

- 1) Independencia y marco legal
- 2) Gobernanza interna y ética
- 3) Calidad de la auditoría y elaboración de informes
- 4) Gestión financiera, activos y estructuras de apoyo
- 5) Recursos humanos y capacitación
- 6) Comunicación y gestión de las partes interesadas

A la fecha, el SAI-PMF se ha aplicado en 49 EFS miembros de la INTOSAI, incluida la ASF.

I. Beneficios financieros de la fiscalización superior

El ejercicio fiscalizador tiene como una de sus consecuencias más evidentes el generar un efecto positivo, en términos presupuestales, para el Estado a través de la emisión de acciones y observaciones, cuando se identifica un posible daño o perjuicio al erario o al patrimonio de los entes públicos. Al respecto, cabe recordar que una de las alternativas que tienen dichos entes para solventar las acciones de auditoría es el reintegro de los montos observados a la Tesorería de la Federación, o al patrimonio de las instancias gubernamentales.

Una segunda vía para restituir a la Hacienda Pública los recursos que hayan sido desviados o ejercidos de manera irregular es a partir del fincamiento de responsabilidades resarcitorias.

Sobre este punto, es conveniente recordar que, en el caso de los actos de los servidores públicos que hayan sucedido antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas¹ (19 de julio de 2017), la ASF debe resolver los procedimientos de fincamiento de responsabilidades administrativas. El efecto logrado es la devolución al erario federal de los montos de los daños estimables en dinero que se hayan generado.

Este tipo de beneficios económicos en favor del Estado mexicano, los cuales pueden ser cuantificables y verificables, constituyen un parámetro, entre otros, para evidenciar la rentabilidad financiera de la fiscalización. Por ejemplo, a la fecha se tienen registradas recuperaciones que ascienden a 126,631.11 millones de pesos (mdp), lo que equivale a 57 veces el presupuesto actual de la ASF. Lo anterior significa que el proceso de auditoría llevado a cabo por la institución registra una tasa de retorno positiva por cada peso invertido en su presupuesto.

Recuperaciones Cuentas Públicas 2001-2016 (mdp)

Cuenta Pública	Monto de recuperaciones operadas (cifras actualizadas al 30 de septiembre de 2018)
2001 a 2008	41,095.36
2009	12,333.46
2010	11,503.99
2011	14,551.97
2012	17,881.31
2013*	9,104.23
2014*	6,954.89
2015*	3,872.78
2016*	9,333.12
Total	126,631.11

* Las cifras de las recuperaciones podrían incrementarse debido a la existencia de Pliegos de Observación pendientes de solventar.

En relación con la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, en esta segunda entrega de informes individuales, los montos de las recuperaciones probables ascienden a 11,710.2 mdp. La cifra de recuperaciones operadas se obtiene una vez que se finaliza el proceso de seguimiento de las acciones y observaciones.

1| Conforme a este ordenamiento legal, corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa determinar las sanciones económicas resarcitorias.

Comparabilidad de las cifras de recuperaciones probables reportadas en los resultados de la fiscalización de Cuentas Públicas anteriores

No es posible realizar una comparación adecuada entre las recuperaciones probables reportadas en la segunda entrega de informes individuales de la fiscalización de la Cuenta Pública 2016, con respecto a las de 2017.

En primer término, es fundamental considerar que se ha registrado un cambio estructural en la gestión del Gasto Federalizado que repercute directamente en el monto de las recuperaciones probables que determina la ASF.

En particular, hasta el ejercicio 2016, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, las aportaciones federales a entidades federativas y municipios no estaban sujetas al principio de anualidad. Lo anterior significaba que las autoridades locales no estaban obligadas a reintegrar los recursos no ejercidos a la Federación.

Ante la disponibilidad de recursos en las cuentas bancarias de los gobiernos estatales y municipales al cierre del año, la ASF formulaba Pliegos de Observaciones, a fin de evitar que los ejecutores de gasto aplicasen estos recursos a fines distintos de los contemplados en la normativa correspondiente.

En 2017 esta situación cambió con la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la cual obliga a las autoridades competentes locales a enterar los remanentes no ejercidos a la Tesorería de la Federación. Este hecho implica una disminución de los montos observados de aproximadamente 1,697 mdp, en relación con 2016.

Adicionalmente, en la segunda entrega de informes individuales sobre la fiscalización de la Cuenta Pública 2016, se incorporaron 72 revisiones relacionadas con Participaciones Federales a entidades federativas y municipios, cuyos montos observados ascendieron a 13,812.6 mdp. En lo que respecta a la fiscalización del ejercicio fiscal 2017, para esta segunda entrega, se presentarán 22 revisiones sobre este mismo rubro, por lo que no hay comparabilidad con el año previo. Cabe aclarar que en la tercera entrega de auditorías sobre la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, se incluirán 158 informes individuales sobre este particular.

II. Beneficios no financieros de la fiscalización superior

Como se señaló antes, independientemente de las consecuencias de carácter legal que derivan de la fiscalización, la práctica de auditorías conlleva una serie de efectos positivos vinculados con el funcionamiento de los entes auditados, los cuales pueden clasificarse en las siguientes cinco categorías principales:

- Eficiencia en el ejercicio presupuestal

Dicho componente engloba la mejora en la administración de los recursos humanos, financieros y materiales; aspecto que, si bien podría traducirse en la obtención de ahorros o economías, es difícilmente cuantificable con exactitud, en función de que involucra variables de diferente naturaleza como, por ejemplo, la disminución de los tiempos de realización de determinados procesos o del volumen de insumos requeridos (materiales o tecnológicos), el aseguramiento de altos estándares de profesionalización del personal contratado, así como la reducción de costos derivados de la subutilización de bienes y servicios.

- Transparencia y rendición de cuentas

En primer lugar, este elemento hace referencia al impacto positivo de las auditorías en términos del incremento de la transparencia de la actuación de los entes auditados, a partir de la implementación de mejoras en la gestión documental y la administración de archivos y expedientes.

Asimismo, es importante considerar que la fiscalización favorece una mayor disponibilidad de información fidedigna sobre los procesos sustantivos de las instituciones, sobre todo a luz de los cambios introducidos por la nueva Ley General de Archivos. Al respecto, es conveniente puntualizar que uno de los propósitos principales de dicha regulación es asegurar que los registros que obren en poder de las instancias públicas, den cuenta detallada de cada uno de los actos administrativos que lleven a cabo los servidores públicos en el ámbito de sus atribuciones.

De manera complementaria, cabe destacar que la fiscalización también incide en el nivel de cumplimiento de los entes auditados respecto a la revelación de sus registros financieros y contables, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En segundo lugar, es necesario tomar en cuenta que la labor auditora también influye en el adecuado diseño de los indicadores de desempeño de las dependencias gubernamentales, como lo es la Matriz de Indicadores para Resultados, que forma parte del Sistema de Evaluación del Desempeño. Asimismo, la fiscalización contribuye a optimizar el monitoreo de la evolución de dichos indicadores, así como a su eventual reformulación.

- Control interno y políticas de integridad

Esta categoría se relaciona con la inclusión de cambios en los sistemas de control interno, lo que se traduce en la implementación de mejores procesos de vigilancia y gestión de riesgos en el cumplimiento de los objetivos institucionales. Asimismo, este elemento incluye lo referente a las correcciones que se lleven a cabo en las políticas de integridad, que abarcan las estrategias para la prevención y sanción de faltas éticas y conflictos de intereses, entre otros aspectos.

En última instancia, este tipo de mejoras se reflejan en el incremento, en el orden y eficacia con el que se realizan las operaciones diarias de las instituciones, así como en el ambiente de control que predomina en las mismas.

- Reformas legales y adecuaciones presupuestarias

Este componente abarca las modificaciones legales y normativas que podrían originarse como resultado de la acción fiscalizadora, ya sea en relación con la adecuada distribución y ejercicio de fondos, como en lo referente al perfeccionamiento de las reglas de operación de programas y políticas. De igual forma, este elemento incluye los ajustes potenciales a las regulaciones internas de los entes auditados que resulten en su mejor funcionamiento.

Por otra parte, también es necesario tomar en cuenta los beneficios que implican las adecuaciones presupuestarias que se pueden originar a partir de los resultados de las auditorías, ya sea en cuanto a la reasignación de fondos a aquellos programas que han reportado buenos resultados, así como respecto a la eliminación de rubros del gasto en los que se duplique una misma población objetivo o que impliquen acciones de naturaleza equivalente.

- Diseño y operación de programas y políticas públicas

Por último, en lo referente a esta temática, los beneficios de la labor de la ASF se vinculan con la detección de fallas en el diseño e implementación de los programas y políticas públicas, lo que posteriormente puede desencadenar una serie de modificaciones orientadas a corregir dichas deficiencias.

Al respecto, cabe destacar las ventajas que ofrecen las auditorías de desempeño para la identificación de los factores que repercuten en la adecuada consecución de los objetivos de las políticas, lo cual constituye un elemento fundamental para favorecer una gestión pública basada en resultados, y apoyar la toma de decisiones sobre la continuidad o necesidad de innovaciones en su diseño y ejecución.

Una vez descritos los cinco principales beneficios no financieros que entraña la fiscalización superior, es necesario precisar que se trata de una categorización no excluyente, es decir, dos o más pueden manifestarse simultáneamente o, incluso, la existencia de uno de estos elementos podría dar lugar a mejoras en otro rubro, o también podría originar un beneficio de índole financiera. Por ejemplo, la implementación de adecuaciones normativas podría

derivar en la incorporación de mejores medidas de control en los procesos de adquisiciones lo cual, a su vez, en el mediano y largo plazos, podría suponer una mayor eficiencia en el ejercicio presupuestal.

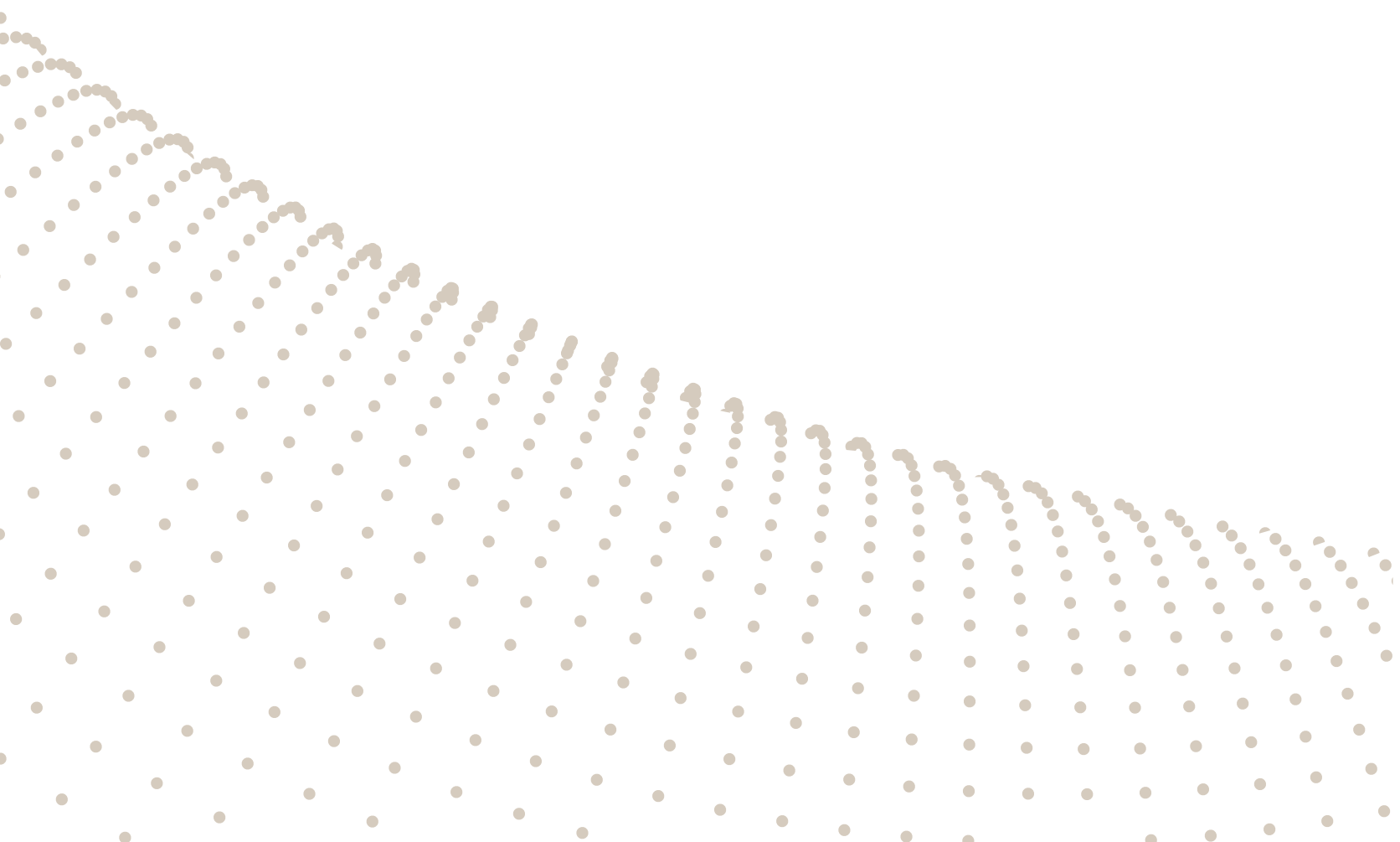
III. Estrategia de la Auditoría Superior de la Federación para monitorear los beneficios no financieros de la fiscalización

A partir de la clasificación anterior de los beneficios no financieros de la fiscalización, y como parte de las acciones en curso orientadas a comunicar, de manera directa y efectiva, el impacto de la labor institucional, es importante reconocer la necesidad de sistematizar diversas fuentes de información, con el objetivo de diseñar indicadores que den cuenta de las mejoras concretas que fueron resultado de la práctica de auditorías.

La ASF está en el proceso de establecer un sistema de monitoreo de dichos parámetros, así como de las cifras referentes a los beneficios financieros, con el fin de evaluar periódicamente los efectos de la acción fiscalizadora. Al respecto, es importante señalar que dentro de la comunidad auditora internacional existen referencias valiosas sobre este tipo de herramientas. Por ejemplo, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (Government Accountability Office), ha desarrollado diversas medidas para poder cuantificar la utilidad y aportaciones de su labor, tanto en términos económicos, como a partir de criterios de carácter cualitativo.

Además de los efectos positivos de este tipo de herramientas en materia de rendición de cuentas, el contar con información sistematizada sobre los avances logrados gracias a la práctica de auditorías constituye un insumo útil para los actores interesados, en particular para los legisladores y organizaciones de la sociedad civil que, con frecuencia, requieren conocer la evolución del desempeño de la ASF.

2. Desarrollo del Plan Estratégico Institucional



A partir del nombramiento del Auditor Superior de la Federación el pasado 15 de marzo, se inició una etapa de cambio y renovación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), centrada en la consolidación de las fortalezas institucionales, pero asumiendo, a partir de una visión crítica, los desafíos y áreas de oportunidad existentes.

En este sentido, la elaboración de un Plan Estratégico de la ASF para el período 2018-2026, parte de la necesidad de posicionar a la institución como un ente modelo en el sector público en materia de legalidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, este proceso tiene como base el reconocimiento de que la fiscalización superior es una disciplina en constante evolución; que debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a la realidad de un sector público cambiante y complejo, y que debe responder, de manera proactiva, a la creciente demanda social de resultados de impacto en materia de fiscalización.

A. Visión estratégica

La ASF cuenta con un amplio reconocimiento en distintos ámbitos de la vida democrática nacional, en tanto constituye un contrapeso real al ejercicio del Poder Ejecutivo. En este contexto, un primer reto que debe asumir la institución es continuar fortaleciendo sus capacidades técnicas y de gestión, a fin de cumplir de manera cabal y eficiente, con su mandato constitucional, a la par de posicionarse como la principal fuente de información confiable en materia de rendición de cuentas y mejora de la gobernanza pública en el país, tanto para los legisladores, como para la sociedad en su conjunto.

En este sentido, el desarrollo del Plan Estratégico Institucional 2018-2026, busca en primer lugar, identificar cuáles son los principales retos que afronta la ASF para, a partir de ello, definir acciones orientadas a fortalecer su labor auditora y consolidar sus aportaciones al bienestar de México, hacia los próximos años.

Al respecto, es importante destacar que, en términos generales, los principales desafíos que enfrenta la ASF son contribuir a elevar la calidad de la gobernanza de las entidades públicas; incrementar su impacto en términos de rendición de cuentas y combate a la corrupción — más allá de valoraciones puramente cuantitativas—, así como fortalecer su contribución a las labores legislativas.

Para impulsar esta transformación, es necesario contar con un plan estratégico enfocado en el desarrollo institucional, a partir de los siguientes objetivos principales:

- 1) Analizar el entorno de la ASF y las tendencias relevantes en el sector público, para actualizar su visión estratégica, en el contexto de su mandato constitucional, con un planteamiento para el período 2018-2026.

- 2) Definir objetivos específicos y métricas de desempeño que permitan reflejar la estrategia en la estructura operativa, fortaleciendo el enfoque por resultados.
- 3) Fomentar el trabajo colaborativo al alinear las contribuciones de las áreas hacia el logro de objetivos estratégicos comunes.
- 4) Alinear los presupuestos, procesos y proyectos hacia los objetivos estratégicos, promoviendo la productividad y la eficiencia en el cumplimiento del programa anual de auditorías.
- 5) Promover la cultura de la transparencia y el control, a través de un modelo de gestión de operaciones con visión estratégica.
- 6) Motivar e integrar al personal, al proveer visibilidad a sus contribuciones y orientar sus esfuerzos hacia el logro de metas comunes.

La definición e implementación de un plan estratégico con estas características, que se base en las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia, y con las aportaciones de las partes interesadas, permitirá impulsar el desarrollo de la ASF durante el período 2018-2026.

Referencias para la elaboración del Plan Estratégico de la ASF

- **Objetivos de Desarrollo Sostenible¹**

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue adoptada por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Dicho documento incluye los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo propósito es poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático.

En el marco del plan estratégico de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), la ASF ha reconocido la relevancia de fiscalizar el grado de consecución de los ODS. En concordancia con lo anterior, a continuación, se presentan los aspectos más relevantes de dicho plan estratégico.

- **Plan Estratégico 2017-2022 de la INTOSAI**

Este documento reconoce que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) mediante sus auditorías y en consonancia con sus mandatos y prioridades, pueden hacer valiosas contribuciones en los esfuerzos nacionales respecto a la consecución de los ODS, a través de la identificación de áreas de oportunidad en su instrumentación.

1] El 25 de septiembre de 2015, más de 150 líderes mundiales asistieron a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York, con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030).

Al respecto, la INTOSAI estableció la actividad prioritaria 2: contribuir al seguimiento y revisión de los ODS en el contexto de los esfuerzos de desarrollo sostenible específicos de cada nación y los mandatos de cada una de las EFS. Dicha tarea se vincula, de manera destacada, con la práctica de auditorías de desempeño, en particular en relación con los siguientes objetivos:

- 1) Evaluar las capacidades de los gobiernos nacionales para instrumentar, monitorear e informar sobre los avances en la consecución de los ODS.
- 2) Examinar la economía, eficiencia y eficacia de los programas gubernamentales clave que contribuyen a aspectos específicos de los ODS.

B. Objetivos estratégicos generales

El desarrollo de una nueva estrategia para la ASF debe abarcar diversos aspectos, desde la práctica de auditorías, hasta el ambiente laboral. De manera general se requiere que la ASF incorpore nuevas herramientas vinculadas con las técnicas de auditoría; que aproveche el potencial de la tecnología para el desarrollo óptimo de sus funciones; que fortalezca sus capacidades de gestión institucional, y que consolide una cultura administrativa basada en el profesionalismo, la integridad y la responsabilidad de sus colaboradores.

De manera preliminar y como marco de referencia para la elaboración del Plan Estratégico 2018-2026, la ASF ha definido los siguientes seis objetivos generales:

- 1) Impulsar el carácter preventivo de la fiscalización.
- 2) Fortalecer el seguimiento y la calidad de las auditorías.
- 3) Establecer un enfoque integral de auditoría.
- 4) Establecer un nuevo enfoque de auditoría de desempeño y del gasto federalizado.
- 5) Mejorar la relación entre la ASF y los legisladores en los ámbitos nacional y local.
- 6) Priorizar la participación institucional en los Sistemas Nacionales de Anticorrupción, Fiscalización y Transparencia.

Estos objetivos serán revisados, detallados y complementados durante el desarrollo del Plan Estratégico.

C. Etapas para el desarrollo del plan estratégico

El desarrollo del Plan Estratégico 2018-2026 se ha estructurado en cuatro etapas:

- Etapa 1: Reflexión y traducción estratégica
- Etapa 2: Modelo de ejecución estratégica
- Etapa 3: Alineación estratégica
- Etapa 4: Modelo de evaluación y seguimiento

El contenido y actividades de cada etapa se presentan a continuación:

I. Etapa 1: Reflexión y traducción estratégica

En esta primera etapa se lleva a cabo el análisis del entorno actual y esperado de la ASF. Esto incluye la identificación de las principales tendencias externas e internas de impacto en la organización, tanto las actuales como las esperadas.

Con este análisis se busca establecer con claridad, con base en la información actualmente disponible, el entorno en el cual deberá desempeñarse la ASF en el período 2018-2026, para identificar los temas críticos que deberán ser considerados, para efectos de definición estratégica.

En dicho contexto se llevará a cabo una revisión profunda de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que deben ser consideradas para elaborar un planteamiento estratégico fundamentado. Dicha propuesta se plasmará en un mapa estratégico, el cual permite integrar una estructura de causa y efecto entre los objetivos de resultados que componen la visión estratégica y los objetivos de operación que impulsarán los resultados.

II. Etapa 2: Modelo de traducción estratégica

Una vez definido el mapa estratégico institucional, será necesario establecer las métricas que permitan evaluar el desempeño en la ejecución de la estrategia. En la etapa 2, se definirán los indicadores de desempeño de cada objetivo estratégico incluido en el mapa, así como las metas de corto, mediano y largo plazos a lograr por cada indicador, para el período 2018-2026.

Los objetivos impulsores en el mapa estratégico (estrategia operativa), así como los objetivos habilitadores (recursos), estarán acompañados de un portafolio de iniciativas estratégicas gestionables, las cuales se integrarán en un plan operativo.

III. Etapa 3: Alineación estratégica

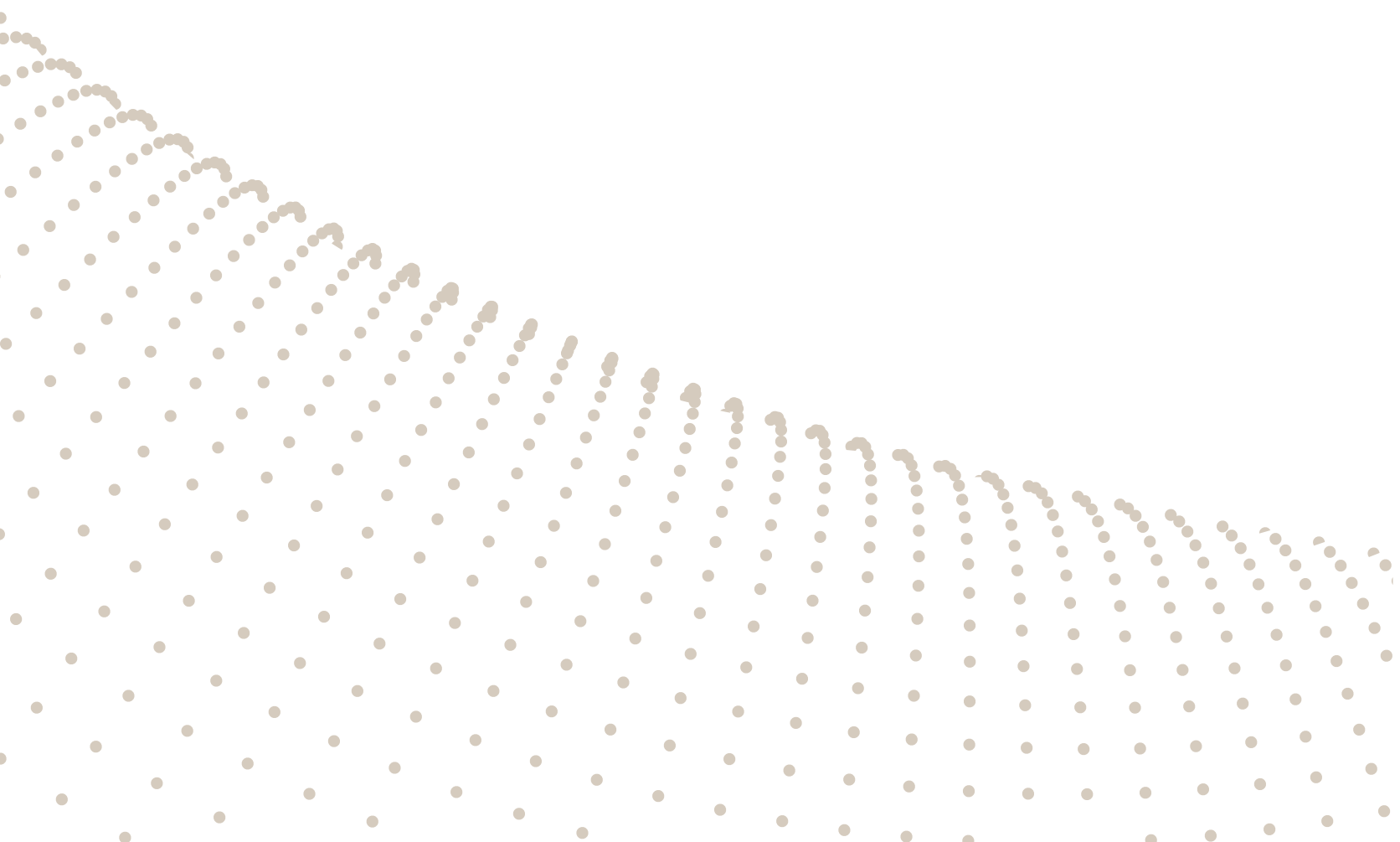
Una vez definido el mapa estratégico institucional, será necesario desdoblarlo hacia las áreas responsables de su implementación. Los mapas estratégicos de contribución siguen la misma estructura de causa y efecto del mapa institucional, vinculando los objetivos de resultados de cada área, con los objetivos operativos necesarios para generarlos, en el ámbito de cada responsabilidad funcional. Los mapas de contribución irán acompañados de métricas de desempeño alineadas con las metas institucionales.

IV. Etapa 4: Modelo de evaluación y seguimiento

Una vez definidos los objetivos estratégicos, las métricas de desempeño y las iniciativas necesarias para cumplir los resultados planteados, se desarrollará el modelo de evaluación y seguimiento del desempeño en la ejecución de la estrategia.



3. Vínculo entre la fiscalización superior y la labor legislativa



A. Interacción con la nueva legislatura

Derivado del proceso electoral de 2018, el 1° de septiembre de este año inició sus labores la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados (2018-2021), a la que corresponderá conocer los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, tanto en esta segunda entrega de informes individuales de auditoría, como en la presentación del Informe General Ejecutivo sobre la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, en febrero de 2019.

En este contexto, el papel del Poder Legislativo, y en específico el de la Cámara de Diputados es fundamental ya que, a través de su función fiscalizadora conferida a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se materializa el esquema de pesos y contrapesos derivado de nuestro régimen democrático. En particular, los informes de auditoría que emite el órgano de fiscalización federal proveen de evidencia e información objetiva, especializada y confiable sobre el ejercicio de los recursos públicos y el desempeño de la gestión gubernamental.

Con base en lo anterior, el Auditor Superior de la Federación ha considerado imprescindible el diseño e implementación de una nueva estrategia que permita a la institución maximizar su impacto positivo en el quehacer legislativo. Uno de los principales ejes de esta perspectiva consiste en estrechar la relación entre la ASF y la Cámara de Diputados, con el fin de potenciar el uso y aprovechamiento de los informes de auditoría y demás productos derivados de la fiscalización.

Es importante resaltar que, con base en los resultados de las auditorías practicadas por la ASF, es posible que los legisladores, ciudadanía en general, así como los propios entes auditados, cuenten con información objetiva e imparcial sobre el desempeño de las instituciones, el grado de cumplimiento de las metas de programas y políticas públicas, y sobre la observancia del marco jurídico, entre otros beneficios.

De igual forma, la fiscalización superior permite la identificación de riesgos estructurales que, de materializarse, representan condiciones que favorecen la comisión de irregularidades, hechos de corrupción y el incumplimiento de metas institucionales.

Por otro lado, es importante mencionar que la reforma constitucional de 2015 en materia anticorrupción, y las posteriores modificaciones a leyes secundarias, incluyendo la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, implicaron avances significativos en cuanto a la oportunidad e impacto de la labor fiscalizadora en las tareas parlamentarias.

Ejemplos de lo anterior son la posibilidad de iniciar el proceso de fiscalización desde el primer día hábil siguiente al cierre del ejercicio fiscal a ser revisado; la inclusión de tres entregas de informes individuales de auditoría (junio, octubre y febrero del siguiente año al de la presentación de la Cuenta Pública), así como el establecimiento del Informe General Ejecutivo; documento que incluye un apartado sobre áreas de riesgo de la gestión pública identificadas a través de las auditorías.

Enfoque de la OCDE respecto a la contribución de las Entidades Fiscalizadoras Superiores a la mejora de la gobernanza pública

Desde la perspectiva de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) existen tres distintos ejes que engloban una serie de actividades que pueden llevar a cabo las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) para contribuir a la mejora de la gobernanza del sector público, como se muestra en la siguiente tabla:

Ejes de la fiscalización	Capacidades requeridas	Tipos de actividades a desarrollarse	Ejemplos de productos generados por las EFS
1. Orientada a la prospectiva	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de tendencias y patrones en la operación gubernamental a futuro. Análisis del impacto del contexto político, social y económico (nacional e internacional) en el funcionamiento del sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de bases de datos masivas. Estudios econométricos y estadísticos. Proyecciones financieras y económicas. 	Evaluación de la capacidad de respuesta de los gobiernos ante el envejecimiento de la población.
2. Orientada a la operación	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de las capacidades operativas de los gobiernos (procesos administrativos y de gestión). Revisión del funcionamiento de los sistemas de control interno. 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de carácter histórico sobre finanzas públicas, presupuesto, programas de gobierno, así como sobre la operación de las instancias públicas. Revisiones sobre cambios legales y normativos. 	Identificación de duplicidades y traslapes en la implementación de programas y políticas públicas.
3. Orientada a la evaluación y el monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de riesgos e irregularidades en la operación gubernamental (ejercicio presupuestal y diseño e implementación de programas y políticas). 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis sobre desviaciones en el cumplimiento de la normativa aplicable. Revisiones sobre las deficiencias en el diseño e instrumentación de las políticas. Análisis sobre los resultados históricos de las auditorías para identificar recurrencia de irregularidades. 	Evaluación sobre las vulnerabilidades en los procesos de adquisiciones, compras públicas y construcción de infraestructura y obra pública.

Adaptación con base en: OCDE, (2016), *Supreme Audit Institutions and Good Governance. Oversight, Insight and Foresight*.

B. Estrategia para incrementar el impacto de la fiscalización en el trabajo legislativo

Dado el entorno descrito, la ASF ha identificado diversas áreas de oportunidad respecto al fortalecimiento de su interacción con la Cámara de Diputados, entre las que destacan las siguientes:

- 1) Transmitir mensajes claros y concisos sobre los resultados de las auditorías;
- 2) Proporcionar asistencia técnica y capacitación a los legisladores y sus equipos asesores;
- 3) Gestionar de manera ágil y eficiente, las denuncias y solicitudes de auditoría, y
- 4) Generar nuevos productos y materiales informativos, específicamente diseñados para apoyar los trabajos legislativos (definición del Presupuesto de Egresos de la Federación, propuestas de modificaciones y reformas legislativas, etc.).

Como una medida general ante este panorama, se buscará fortalecer la comunicación y coordinación del personal de la ASF con los secretarios técnicos y asistentes que asesoran a los legisladores. Asimismo, se plantea enriquecer los análisis institucionales a través del intercambio de información y conocimientos con los centros de investigación de la Cámara de Diputados.

El propósito de dicha iniciativa es robustecer los mecanismos de colaboración, formales e informales, que permitan que la información, productos y resultados de la labor de la ASF sean utilizados por los diputados como un recurso estratégico en las deliberaciones y toma de decisiones en distintas vertientes: análisis presupuestales, iniciativas de ley o modificaciones normativas, así como revisiones al funcionamiento interno de la Cámara de Diputados.

En concordancia con dichos objetivos, el Auditor Superior de la Federación ha instruido el desarrollo de las siguientes acciones: (1) establecer diversos mecanismos de coordinación con los legisladores y a sus equipos de asesores, y (2) establecer una *intranet* para los diputados, con información relevante sobre la fiscalización.

I. Establecer diversos mecanismos de coordinación

Esta primera acción consiste en proporcionar a los legisladores y sus equipos de trabajo, asesoría e información en materia de fiscalización, de manera permanente. De forma específica, se brindará orientación técnica sobre los resultados de la fiscalización, así como sobre los demás productos institucionales.

El establecimiento de programas de profesionalización para el personal que asesora a los legisladores se suma a las estrategias orientadas a facilitar la utilización de la información derivada de la labor fiscalizadora. Este tipo de acciones están encaminadas a fortalecer

las capacidades técnicas de dichos funcionarios, quienes, con frecuencia, requieren datos puntuales sobre el desempeño de algún programa, fondo o instancia gubernamental.

Estrechar la relación entre la ASF y los equipos de trabajo de los diputados debe potenciar el uso de los informes de auditoría, así como la comprensión del proceso fiscalizador y de su impacto en la gestión del sector público.

II. Establecer una *intranet* para los diputados

En complemento a la propuesta anterior, se busca desarrollar una *intranet* con contenido focalizado en las necesidades de información de los legisladores. Dicha herramienta incluiría contenidos y materiales específicos —derivados de los resultados de las auditorías y otros productos de fiscalización— que sirvan de insumo a la labor de los diputados, tanto en lo individual, como en relación con su participación en comisiones parlamentarias.

Poner a disposición de los legisladores una *intranet* es una alternativa viable y asequible para asegurar que los resultados de la labor de la ASF se conviertan en la fuente de información primordial para la conformación de agendas parlamentarias sobre temas relevantes del funcionamiento del sector público: disciplina financiera, política social, obra pública, gasto federalizado, por mencionar algunos.

Como es posible observar, el establecimiento de una vinculación directa de la ASF con la Cámara de Diputados incentiva que la fiscalización superior tenga un efecto real en la mejora de la gestión gubernamental y coadyuva, de manera efectiva, en la prevención de irregularidades, así como en el combate a la corrupción.

4. Principales resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017



A continuación, se presentan algunos resultados relevantes vinculados con diversas auditorías referidas a la segunda entrega de informes individuales sobre la fiscalización de la Cuenta Pública 2017. Dichas auditorías no constituyen una muestra representativa del total de revisiones practicadas; sin embargo, abarcan varias temáticas, tales como, salud, educación, desarrollo social, finanzas públicas, obra pública, entre otras, con lo cual se busca exponer un panorama del sector público, sobre algunas de las principales problemáticas observadas.

I. Programa Nacional de Inglés

Auditoría 153-DS – Programa Nacional de Inglés

El Programa Nacional de Inglés (PRONI), tiene como propósito el fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés en las escuelas públicas de educación básica, a través del establecimiento de condiciones técnicas y pedagógicas y la promoción de procesos de certificación internacional de los alumnos en el dominio del idioma.

En 2017, la Secretaría de Educación Pública (SEP) otorgó apoyos mediante el PRONI por 645.98 millones de pesos (mdp), a 34,916 escuelas de educación básica¹, con el fin de fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje del idioma inglés de 9,237,261 alumnos y 53,111 figuras educativas, así como para certificar a 34,392² alumnos y a 8,816 docentes y asesores externos especializados.

1| De las 34,916 escuelas en donde operó el programa, el 25 por ciento (8,730) correspondió a preescolar, con una matrícula de 572,998 alumnos; el 41.1 por ciento (14,339), a primaria, con 4,036,290 alumnos, y el 33.9 por ciento (11,847) a secundaria, en donde se atendió a 4,627,973 estudiantes.

2| Los resultados del programa muestran que, en 2017, de los 20,473 alumnos de primaria que fueron sometidos a la evaluación de certificación del dominio del idioma inglés, 6,427 (31.4 por ciento) obtuvo el nivel de dominio y competencia A1, el más bajo, de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia, (comprensión y utilización de expresiones cotidianas de uso muy frecuente); 1,919 (9.4 por ciento), el A2 (comprensión de frases y expresiones de uso frecuente relacionadas con áreas de experiencia relevantes); 106 (0.5 por ciento) el B1 (comprensión de los puntos principales de textos claros y en lengua estándar sobre cuestiones conocidas, ya sea en situaciones de trabajo, estudio o tiempo libre); el 0.05 por ciento (11), el B2 (entendimiento de las ideas principales de textos complejos sobre temas concretos o abstractos, e incluso de carácter técnico dentro de un campo de especialización), y de 12,010, no fue posible comprobar su nivel de certificación. De los 13,579 alumnos certificados de secundaria, 4,722 (34.8 por ciento) obtuvieron el nivel de certificación A1; 1,709 (12.6 por ciento), el A2; 444 (3.3 por ciento), el B1; 112 (0.8 por ciento), el B2; 222 (1.6 por ciento), el C1, (comprensión de una amplia variedad de textos extensos y con cierto nivel de exigencia, así como identificación de sentidos implícitos), y de 6,370 (46.9 por ciento) no fue posible comprobar su nivel de certificación, ni el grado escolar del total de certificados.

Principales resultados de la fiscalización:

- En relación con las Reglas de Operación del PRONI, se encontró lo siguiente:
 - o **No establecen con precisión la región, entidad federativa o municipio en los que se ubicarían las escuelas beneficiadas por el programa.**
 - o **No incluyen el procedimiento para proporcionar a las Autoridades Educativas Locales asesoría técnica, pedagógica y operativa.**
 - o **No especifican la temporalidad del programa (permanente o de renovación anual).**

- El ente auditado no acreditó contar con información, ni mecanismos para evaluar el establecimiento de condiciones técnicas y pedagógicas, así como las relacionadas con la promoción de procesos de certificación internacional en la acreditación del idioma, que permitieran verificar el desarrollo de competencias para el dominio de esta lengua en cada uno de los grados en donde se impartió la asignatura.

- No se dispuso de información para evaluar las competencias de los 53,111 docentes y asesores externos especializados que impartieron la asignatura a 9,237,261 alumnos de las 34,916 escuelas beneficiadas con el programa en 2017.

Con base en los resultados de la fiscalización, es posible concluir que es necesario establecer mecanismos que generen información, suficiente y pertinente, para que los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés en las escuelas públicas de educación básica puedan ser evaluados adecuadamente. De lo contrario, habrá una probabilidad baja de que se propicien las condiciones técnicas y pedagógicas adecuadas que aseguren la eficacia del PRONI.

II. Programa de la Reforma Educativa

Auditorías:

147-DS - Gestión escolar en educación básica

148-DS - Infraestructura y equipamiento en educación básica

167-DS - Habilidades digitales

En el ciclo escolar 2017-2018, la SEP, el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) y la Coordinación General @prende.mx operaron el Programa de la Reforma Educativa, mediante el cual se otorgaron 2,685.3 mdp. Dicho programa tiene el objetivo de generar las condiciones para que las escuelas desarrollen su ruta de mejora escolar, fortalezcan su autonomía de gestión y mejoren su infraestructura.

El programa cuenta con seis componentes: (1) atención de las carencias físicas de las escuelas públicas de educación básica; (2) desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar; (3) fortalecimiento de las supervisiones escolares de zona, y el servicio de asistencia técnica a la escuela; (4) instalación y mantenimiento del sistema de bebederos escolares; (5) mejora de las condiciones de infraestructura física de escuelas públicas de educación básica, con alta prioridad de atención, y (6) desarrollo de habilidades digitales y pensamiento computacional.

Principales resultados de la fiscalización:

- En materia de infraestructura y equipamiento (componente 1), para el ciclo escolar 2017-2018, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) identificó que no se asignaron recursos a la SEP para atender las carencias de las 29,409 escuelas identificadas con rezago en sus condiciones físicas y de equipamiento.
- En relación con el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar (componente 2), se destinaron 1,020.19 mdp, con los que se subsidiaron a 18,539 escuelas públicas de educación básica y a 742 supervisiones escolares de zona (componente 3), en las 32 entidades federativas. Sin embargo, no se evaluó en qué medida se implementaron acciones para contribuir a la toma de decisiones al interior de los planteles educativos, en favor de la calidad, equidad e inclusión, ni para fortalecer las funciones de apoyo y asesoría que brindan las supervisiones escolares de zona.
- El INIFED ejerció 183.6 mdp en la mejora de las condiciones de infraestructura física de escuelas públicas de educación básica (componente 5), con los que se atendieron 190 carencias de construcción, rehabilitación, infraestructura exterior y equipamiento, de las 199 carencias detectadas a 150 inmuebles.
- La Coordinación General @prende.mx dispuso de 440 mdp para equipar escuelas públicas de educación básica con el Aula @prende 2.0. (componente 6); sin embargo, a la conclusión de las auditorías, la Coordinación reportó un avance del 7.3 por ciento (60 aulas).

En opinión de la ASF, el Programa de la Reforma Educativa presentó áreas de oportunidad en su diseño, operación y cobertura, lo que limitó que se atendiera el problema público vinculado con la existencia de condiciones poco favorables para el aprendizaje de los alumnos de educación básica, ocasionadas por una inadecuada infraestructura y equipamiento escolar; falta de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, y un modelo de gestión escolar alejado de las necesidades de las escuelas públicas.

III. Profesionalización docente

Auditorías:

143-DS - Carrera Docente en Universidades Públicas Estatales

154-DS - Programa para el Desarrollo Docente

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 se autorizaron 625 mdp y 372.8 mdp, respectivamente, a los programas Carrera Docente en Universidades Públicas Estatales (UPES) y Programa para el Desarrollo Profesional Docente, los cuales están orientados al otorgamiento de estímulos económicos a profesores de tiempo completo; en el primer caso, para incentivar la mejora en su ejercicio profesional, lo que tendría como consecuencia el incremento de las competencias de sus alumnos y, en el segundo, para facilitar la integración de cuerpos académicos.

Principales resultados de la fiscalización:

Carrera Docente en Universidades Públicas Estatales

- No se observaron a cabalidad los Lineamientos 2017, en relación con los siguientes elementos:
 - o Evidencia documental para acreditar que el monto de los estímulos que recibió cada profesor no excediera las 14 Unidades de Medida y Actualización diarios³, ni tampoco respecto a la cantidad de recursos estatales o de las propias UPES que se destinaron al programa.
 - o Memoria de cálculo para la distribución de los recursos del programa.
 - o Evidencia sobre el cumplimiento de los siete indicadores de productividad de los profesores, establecidos como requisitos para el otorgamiento de los subsidios.
 - o Padrón de los profesores de tiempo completo beneficiarios del programa, así como registros sobre aquellos que cumplieron con al menos, cuatro de los ocho indicadores para la asignación de recursos.

Programa para el Desarrollo Docente

- No se pudo identificar cuántos de los 27,089 profesores de tiempo completo apoyados con el subsidio, y que cumplieron con el perfil deseable, se integraron en algún cuerpo académico.

En opinión de la ASF, con base en las dos auditorías de desempeño realizadas a los programas referidos, es posible señalar que no se cuenta con elementos para acreditar, de manera adecuada y suficiente, la contribución de los subsidios que se otorgaron a los profesores de tiempo completo, al fortalecimiento de las capacidades de docencia, investigación, tutoría, gestión, desarrollo e innovación tecnológica.

3 | En 2017 equivalían a 75.49 pesos.

IV. Salud materna y perinatal

Auditoría: 226-DS- Salud materna y perinatal

En 2017, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR) instrumentó el programa Salud Materna, Sexual y Reproductiva, el cual tiene como uno de sus objetivos, cerrar las brechas existentes en materia de salud materna y perinatal entre diferentes grupos sociales y regiones del país. El programa operó a través de la suscripción de convenios entre el CNEGSR y las entidades federativas, por medio de los cuales se reglamenta la ministración de subsidios e insumos para la implementación de la política de salud materna y perinatal.

Principales resultados de la fiscalización:

- La supervisión de la operación del programa no priorizó la focalización de las acciones hacia las entidades federativas que registraron los más altos índices de mortalidad materna y perinatal. De igual forma, no se dispuso de una metodología para brindar las asesorías técnicas que contempla el programa.
- No se realizó una evaluación de la política de salud materna y perinatal, a fin de contar con información relevante para la toma de decisiones.
- Respecto al otorgamiento de los subsidios, no se identificó con precisión a la población objetivo; no se previeron los montos máximos por beneficiario, y no se garantizó que los recursos se canalizaran exclusivamente a la población objetivo.
- No se cumplió la meta de cobertura del control prenatal en el primer trimestre gestacional de mujeres sin seguridad social ya que, del total de 1,193,314 embarazos atendidos en los Servicios Estatales de Salud, únicamente recibieron control prenatal 423,251 mujeres, que equivalen al 35.5 por ciento; 12.6 puntos porcentuales por debajo de la meta de 48.1 por ciento.
- En relación con los partos de mujeres sin seguridad social atendidos en los Servicios Estatales de Salud, se logró una cobertura de 98.7 por ciento, ya que se atendieron 2,036,731 partos, del total registrado de 2,064,503.
- Respecto a la vigilancia del puerperio, no se estableció una meta que permitiera evaluar los resultados obtenidos. En 2017, de las 1,055,787 mujeres que tuvieron un evento obstétrico, 469,589 (44.5 por ciento) recibieron consulta de puerperio, lo que implicó que el 55.5 por ciento estuviera en riesgo de padecer algún factor causante de muerte materna.
- Sobre el tamiz neonatal, la cobertura para población sin seguridad social fue de 79.3 por ciento, al registrar 1,037,486 recién nacidos a los que se les aplicó la prueba, del total de 1,308,923 de nacimientos.
- Respecto de la reducción de la mortalidad materna y neonatal de las mujeres sin seguridad social, el CNEGSR no dispuso de información.

Con base en los resultados de la fiscalización, no es posible contar con elementos que permitan acreditar en qué medida el programa contribuyó a cerrar las brechas existentes entre regiones del país, respecto a la prestación de servicios de salud materna y perinatal.

V. Prevención y control del cáncer de la mujer

Auditoría: 225-DS - Prevención y control del cáncer de la mujer

El programa Salud Materna, Sexual y Reproductiva, operado por el CNEGSR, tiene como uno de sus objetivos, cerrar las brechas existentes en materia de prevención y control del cáncer de la mujer entre diferentes grupos sociales y regiones del país. El programa opera a través de la suscripción de convenios entre el CNEGSR y las entidades federativas, por medio de los cuales se reglamenta la ministración de subsidios e insumos para el fortalecimiento de la planeación de la política de prevención y control del cáncer de la mujer⁴.

Principales resultados de la fiscalización:

- En relación con el otorgamiento de subsidios, no se identificó con precisión a la población objetivo; no se previeron los montos máximos por beneficiario, ni se garantizó que los recursos se canalizaran exclusivamente a la población objetivo.
- Respecto de la mortalidad por cáncer de mama y cérvico-uterino, la información reportada por el CNEGSR incluye a todas las mujeres del país de más de 25 años, por lo que no fue posible identificar la tasa de mortalidad por estas neoplasias en mujeres sin seguridad social; además de que el Centro no dispuso de información sobre los resultados de 2017.

4 | En 2017, a través del programa se realizaron 834,473 exploraciones clínicas para la detección del cáncer de mama en mujeres de 25 a 39 años (12 por ciento de las 6,974,609 mujeres sin seguridad social en este grupo de edad); aplicó 865,268 mastografías para la detección de cáncer de mama en población de riesgo medio (mujeres de 40 a 49 años sin seguridad social), cifra que representa el 25.3 por ciento de cobertura, y realizó 881,699 mastografías al 26.9 por ciento de las mujeres de 50 a 69 años sin seguridad social (población de riesgo alto). Respecto a la detección del cáncer cérvico-uterino, se realizaron 7,335,384 pruebas de citología de tamizaje, lo que representó el 55.7 por ciento de cobertura de mujeres de 25 a 64 años sin seguridad social. En lo que se refiere al seguimiento del cáncer de mama, se realizaron 2,991 evaluaciones diagnósticas con toma de biopsia, lo que representó el 93.8 por ciento de cobertura de las mujeres de 40 a 69 años sin seguridad social, con resultado anormal y probabilidad de malignidad.

En opinión de la ASF, la política de prevención y control del cáncer de la mujer mostró deficiencias en su regulación y planeación; en la capacitación y asesoría al personal que opera el programa; así como en la supervisión de los Servicios Estatales de Salud. Asimismo, no se acreditó en qué medida el programa cerró las brechas existentes entre regiones del país, respecto a la prestación de servicios de prevención y control de cáncer de la mujer.

VI. Medicamentos e insumos para la atención del VIH/SIDA

Auditoría: 223-DS - Procesos de adquisición, distribución y control de medicamentos e insumos para la atención del VIH/SIDA

La Secretaría de Salud es el órgano rector encargado de dictar y normar las acciones dirigidas a la población para prevenir, atender y controlar el VIH, el sida y las infecciones de transmisión sexual, la cual se auxilia del órgano desconcentrado Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA (CENSIDA) para proponer las políticas y estrategias nacionales en materia de prevención, atención y control de estas enfermedades, y para supervisar y evaluar el desarrollo, la aplicación y el efecto de las medidas implementadas.

Principales resultados de la fiscalización:

- En materia de control interno, se identificó que el CENSIDA carece de los siguientes elementos:
 - o Metodología de administración de riesgos, así como de un inventario específico de los mismos.
 - o Manuales de organización y procedimientos actualizados.
 - o Identificación de los responsables de los objetivos estratégicos institucionales.

- Respecto de los Centros Ambulatorios para la Prevención y Atención de VIH/SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual, Veracruz y Clínica Condesa de la Ciudad de México, se determinó lo siguiente:
 - o No se han formalizado las actividades de control para la entrega de medicamentos en las farmacias.
 - o Son insuficientes las acciones y mecanismos de supervisión de las secretarías de salud de las entidades federativas respecto a la entrega de medicamentos.
 - o Se carece de esquemas de control y supervisión eficientes para la integración de los expedientes clínicos de pacientes con tratamiento antirretroviral, y para la emisión de recetas médicas.

Con base en los resultados de la fiscalización, es posible concluir que el diseño, la implementación y la eficacia operativa del sistema de control interno del CENSIDA tiene debilidades que pueden poner en riesgo la prevención, atención y control del VIH/SIDA y otras infecciones de transmisión sexual.

VII. Cruzada Nacional contra el Hambre

Auditoría: 263-DS - Cruzada Nacional contra el Hambre

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCh), estrategia implementada desde 2013, tiene el objetivo de garantizar condiciones de cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación. Para ello, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es responsable de implementar el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SNCCh); focalizar a la población objetivo, y coordinar los programas para atender la insuficiencia de ingresos y las carencias sociales de la población en pobreza extrema alimentaria, a fin de avanzar en la erradicación de dicha condición al concluir 2018.

Principales resultados de la fiscalización:

- De los cinco componentes que conforman el SNCCh: (1) Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la CNCh; (2) Consejo Nacional; (3) comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales; (4) Consejo de Expertos, y (5) Acuerdos integrales para el desarrollo social incluyente con las entidades federativas, en 2017, sólo se tuvo información del primero de ellos. Asimismo, no se contó con evidencia de que la Comisión Intersecretarial se consolidara como la instancia de coordinación y articulación de programas, estrategias y recursos para el cumplimiento de los objetivos de la CNCh.
- La información relacionada con la identificación de la población objetivo no es validada, ni depurada; asimismo, tampoco se le da seguimiento a las condiciones que presentan los beneficiarios de dicha estrategia.
- No se avanzó en la alineación de los distintos programas que incluye la CNCh con las carencias que atienden (alimentación, educación, salud, seguridad, social, calidad de la vivienda y servicios básicos en la vivienda). Asimismo, no se acreditó que la población objetivo de los 30 programas involucrados fueran personas en condición de pobreza extrema alimentaria.

- En el Sistema de Focalización para el Desarrollo sólo 17 de los 30 programas que participaron en la Cruzada registraron a la población atendida, pero sin especificar a qué carencia estuvieron focalizados.

En opinión de la ASF, no se cuenta con elementos para acreditar que la referida estrategia haya constituido una solución estructural y permanente para atender el problema de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria.

VIII. Diseño de la política para prevenir la discriminación

Auditoría: 31-GB - Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación

El Programa Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación tiene el objetivo de formular, coordinar, implementar y evaluar las políticas públicas para la igualdad de oportunidades, a efecto de prevenir y eliminar la discriminación y, de esta forma, contribuir a fortalecer el respeto y protección de los derechos humanos. Para dar cumplimiento a dicho objetivo se le asignaron 154.5 mdp al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

Principales resultados de la fiscalización:

- El CONAPRED formuló e implementó la totalidad de los proyectos previstos en su Planeación Estratégica 2016-2019, los cuales estuvieron dirigidos a 18 grupos identificados como vulnerables en tres ámbitos de actuación: (1) planeación y presupuestación; (2) transformación del mundo del trabajo, y (3) transformación cultural. Sin embargo, el Consejo no contó con una identificación y cuantificación de la población discriminada de dichos grupos vulnerables.
- El CONAPRED no contó con un programa de trabajo que incluyera y relacionara los compromisos, las actividades y los indicadores para medir el logro de las metas programadas y alcanzadas.
- El CONAPRED realizó dos evaluaciones adicionales a las cinco que tenía programadas respecto al fenómeno discriminatorio. Asimismo, efectuó la evaluación de proceso al Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018.

En opinión de la ASF, la conducción de la política antidiscriminatoria presentó deficiencias, toda vez que el CONAPRED, mediante la ejecución del Programa Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación, no llevó a cabo una focalización adecuada, debido a que no cuantificó la población de los 18 grupos que se tienen identificados como vulnerables. Asimismo, el ente fiscalizado careció de un programa anual con objetivos, indicadores y metas sobre la implementación, coordinación, incorporación de contenidos en medios de comunicación, realización de eventos de promoción cultural, impartición de actividades educativas, y evaluación y verificación de la adopción de políticas públicas.

IX. Evaluación de los resultados de ingresos presupuestarios y de los procedimientos para su estimación y proyección

Auditorías:

53-GB Ingresos públicos presupuestarios y gastos fiscales

58-GB Proyecciones, estimaciones y resultados de los ingresos presupuestarios y excedentes

En la revisión de la Cuenta Pública se ha identificado como problemática, la insuficiencia de ingresos presupuestarios para financiar el gasto, debido a fuentes volátiles (ingresos petroleros) o de carácter extraordinario —Remanente de Operación del Banco de México (ROBM)—, la falta de ahorro a largo plazo y la merma de ingresos por los estímulos fiscales como el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)⁵ a las gasolinas, así como la falta de transparencia en los ingresos excedentes, los gastos fiscales y la estimación y proyección de los ingresos.

La ASF revisó la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) 2017 elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y observó que la memoria de cálculo describe, de manera general, el proceso de estimación y no publica los procedimientos de forma detallada como lo establece el artículo 27, último párrafo, de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2016.

Para atender los ingresos presupuestarios insuficientes, la SHCP implementó a partir de 2014, la Reforma Social y Hacendaria, y para tener ahorro a largo plazo, en 2015 puso en operación el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED).⁶

5] Debido a la pérdida recaudatoria de ingresos por el estímulo del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a gasolinas y diésel, y para tener mayor certeza en su recaudación, a partir de 2016 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estableció cuotas fijas para ese impuesto y en 2017 implementó una política de suavización de precios, para amortiguar los efectos de la volatilidad de los precios de las gasolinas, vinculada principalmente con los precios de las referencias internacionales y el tipo de cambio. De no haber contado con este mecanismo, los precios de la gasolina Magna, Premium y Diésel, hubieran sido más altos.

6] En relación con la falta de transparencia y rendición de cuentas sobre los ingresos excedentes, los gastos fiscales, y las estimaciones y proyecciones de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, se establecieron disposiciones normativas específicas en los artículos 111 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 30 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) de 2017, y 27 de la LIF 2016, con objeto de informar el origen, destino y resultados alcanzados con los ingresos excedentes y los gastos fiscales, así como para describir de manera detallada las estimaciones y proyecciones de los ingresos.

Principales resultados de la fiscalización:

Con la información proporcionada por la SHCP, el Servicio de Administración Tributaria y la revisión de la información contenida en la Cuenta Pública de 2017, se obtuvieron los resultados siguientes:

- Los ingresos presupuestarios en 2017 equivalieron a 22.7 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB); inferiores en 0.6 puntos porcentuales del PIB con respecto a los ingresos de 2013 (23.3 por ciento del PIB), debido a la disminución de los ingresos petroleros en 4 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 7.8 por ciento en 2013, a 3.8 por ciento del PIB en 2017.
- La Reforma Social y Hacendaria implementada a partir de 2014, permitió que los ingresos tributarios aumentaran 3 por ciento del PIB, al pasar de 10.1 por ciento en 2013 a 13.1 por ciento en 2017; sin embargo, resultaron insuficientes para resarcir la caída en la producción y el precio del petróleo y su efecto en los ingresos petroleros que disminuyeron en relación con los ingresos totales, de 30.7 por ciento en 2014, a 16.3 por ciento y 16.7 por ciento en 2016 y 2017, respectivamente.
- En 2016 y 2017, los ingresos presupuestarios aumentaron por los ingresos extraordinarios derivados del ROBM, sin esos recursos, los ingresos presupuestarios de 2017 hubieran sido de 21.3 por ciento del PIB, sin embargo alcanzaron 22.7 por ciento del PIB.
- Respecto del ahorro a largo plazo mediante el FMPED, debido a que en 2017 se reportaron ingresos petroleros excedentes por 55,972.7 mdp, por primera vez desde su puesta en operación en 2015, ingresaron 17,905.9 mdp (0.08 por ciento del PIB de 2017) a las reservas del Fondo; monto poco significativo en relación con el 3 por ciento del PIB previsto en el artículo 94 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y que en 2017 fue equivalente a 653,007.8 mdp.
- Los estímulos fiscales que se aplicaron durante 2017 a las gasolinas y el diésel, representaron en promedio anual el 32.8 por ciento de la cuota anual del IEPS para la gasolina Magna y 31.6 por ciento para el diésel, mientras que para la gasolina Premium fue de 7.6 por ciento. Lo anterior significó que de la cuota anual del IEPS de 4.30 pesos por litro para la gasolina Magna, 3.64 pesos para la Premium y 4.73 pesos para el diésel, el Gobierno Federal otorgó en promedio estímulos por litro de 1.41 pesos para la Magna, 0.28 pesos para la Premium y 1.50 pesos para el diésel, lo que implicó una renuncia recaudatoria de 67,073.0 mdp.

Respecto a la transparencia, rendición de cuentas y resultados alcanzados de los ingresos excedentes, los gastos fiscales, y las estimaciones y proyecciones de los ingresos, los resultados fueron:

- En 2017, la SHCP proporcionó información, a nivel de clave presupuestaria, sobre el origen y destino del 59.1 por ciento (346,607.5 mdp) de los 586,694.5 mdp de ingresos excedentes y quedó pendiente el 40.9 por ciento (240,087.0 mdp), del cual, a nivel agregado se informó lo siguiente:

- o 225,157.3 mdp vinculados con el ROBM fueron para la amortización de deuda pública.
 - o 12,380.5 mdp de ingresos excedentes netos fueron de los organismos y empresas —Comisión Federal de Electricidad (CFE), Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado— y se proporcionó su origen y destino a la ASF.
 - o Respecto a los 2,549.2 mdp (0.4 por ciento del total de ingresos excedentes) no se proporcionó el origen y el destino.
- En el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) de 2017, de un total de 118 conceptos la SHCP presentó información sobre los sectores atendidos y los beneficios estimados de 45 gastos (representaron 61.2 por ciento del monto total estimado), y respecto a 73 gastos (38.8 por ciento del monto total estimado), no se publicó esa información. El PGF 2017 no incluyó, de manera explícita, el objetivo y resultados esperados de los gastos fiscales, para evitar conductas de evasión o elusión fiscal, que merman la recaudación tributaria.
 - Las proyecciones de ingresos presupuestarios de 2018 a 2022 presentadas en la ILIF, tuvieron una trayectoria estable y se prevé que se incrementen 0.4 puntos del PIB.

Con base en la revisión practicada a los ingresos públicos presupuestarios y gastos fiscales, en opinión de la ASF la SHCP cumplió con la recaudación de los ingresos autorizados en la LIF de 2017, principalmente por ingresos no recurrentes vinculados con el ROBM y por mayores ingresos tributarios derivados de la Reforma Social y Hacendaria implementada en 2014. No obstante, se identificaron áreas de mejora relacionadas con la insuficiencia de ingresos públicos, debido a que la estructura recaudatoria descansa en fuentes volátiles como los ingresos petroleros o de carácter no recurrente como el ROBM, por lo que sería prudente desarrollar una regla fiscal aplicable a los ingresos que sea congruente con el enfoque del balance estructural; considerar evaluar la política de suavización de precios de las gasolinas y el diésel; la falta de ahorro a largo plazo; identificar el origen y destino de los ingresos por aprovechamientos de capital, así como los ingresos excedentes.

X. Evaluación del cumplimiento del marco jurídico y normativo, la posición fiscal y la administración de la deuda pública subnacional

Auditorías:

737-GB-GF - Financiamiento público local: Ciudad de México

1048-GB-GF - Financiamiento público local: municipio de Morelia

1222-GB-GF - Financiamiento público local: municipio de Puebla

1374-GB-GF - Financiamiento público local: municipio de Hermosillo

La deuda pública de las entidades federativas y los municipios se incrementó a ritmo acelerado debido a los efectos de la crisis financiera internacional de 2008 y la consecuente caída temporal de las participaciones en ingresos federales de las entidades federativas y los municipios. De 2008 a 2017, la deuda pública subnacional aumentó en 377,574.5 mdp a una Tasa Media de Crecimiento Real Anual de 7.8 por ciento.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM), define los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera para el manejo sostenible de las finanzas públicas locales, el uso responsable del endeudamiento para financiar el desarrollo y manejar con eficacia y eficiencia los recursos públicos locales.

Principales resultados de la fiscalización:

La ASF fiscalizó a la Ciudad de México y a los municipios de Morelia, Puebla y Hermosillo; los principales resultados fueron los siguientes:

- La Ciudad de México y los municipios de Morelia y Hermosillo contrataron deuda pública a largo plazo por 5,878.9 mdp, 202.1 mdp y 681.2 mdp, respectivamente; que generaron directa o indirectamente un beneficio social al aplicar los recursos a inversión pública productiva y al refinanciamiento de créditos obtenidos en ejercicios anteriores. Se destaca que Hermosillo no acreditó erogaciones destinadas a equipamiento urbano por 150 mdp de los 681.2 mdp contratados.
- Los municipios de Puebla y Hermosillo contrataron obligaciones financieras a corto plazo por 300.0 mdp y 165.0 mdp, respectivamente. El municipio de Puebla destinó los recursos a inversión pública productiva y el municipio de Hermosillo a cubrir insuficiencias de liquidez.
- La Ciudad de México y el municipio de Puebla cumplieron con el principio de sostenibilidad señalado en la LDFEFM, al obtener resultados superavitarios en el Balance Presupuestario de Recursos Disponibles por 6,239.1 mdp y 1,100.0 mdp respectivamente.
- Los municipios de Morelia y Hermosillo obtuvieron resultados deficitarios en el Balance Presupuestario de Recursos Disponibles por 552.5 mdp y 950.7 mdp, respectivamente, por lo que no cumplieron con el principio de sostenibilidad y deberán atender lo previsto en los artículos 6 y 19, de la LDFEFM, a efecto de generar balances sostenibles en los ejercicios fiscales subsecuentes.

- Los pasivos derivados de las obligaciones laborales, que se estimaron mediante valuaciones actuariales en 5,966.0 mdp, para el municipio de Morelia, en 3,363.7 mdp para el municipio de Puebla, y en 397.4 mdp para el municipio de Hermosillo, no se revelaron en la Cuenta Pública 2017.
- Asimismo, se identificó que los tres municipios no realizaron las aportaciones para constituir las reservas estimadas en las valuaciones actuariales que otorgaran la suficiencia financiera necesaria para cubrir las pensiones en curso y las de los trabajadores activos que serán exigibles en el mediano y largo plazos⁷.

Con base en las revisiones practicadas, en opinión de la ASF, es necesario fortalecer la recaudación fiscal en el ámbito local e incrementar la calidad del gasto público, a fin de mantener el cumplimiento del principio de sostenibilidad⁸. En lo que se refiere a la deuda pública local, es conveniente que en las proyecciones de cinco años adicionales al ejercicio fiscal que se presupuesta, para el caso de las entidades federativas y de tres años para los municipios, se analice la tendencia de las amortizaciones y del costo financiero de la deuda pública, así como del balance primario, con el propósito de determinar las medidas fiscales y de gestión de la deuda pública que serán necesarias para cumplir con el principio de sostenibilidad establecido en la ley.

7 | La Ciudad de México cuenta con el Fondo de la Caja Preventiva de los Trabajadores a Lista de Raya, para el manejo de las reservas financieras para las jubilaciones de estos trabajadores. El resto de su personal se maneja de acuerdo con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

8 | El 47.4 por ciento del total de los ingresos sin financiamiento de las entidades federativas son transferencias federales etiquetadas, el 27.6 por ciento son participaciones y otros ingresos de libre disposición y el 25 por ciento a ingresos propios obtenidos por la política tributaria local.

XI. Desempeño de las empresas productivas subsidiarias de la Comisión Federal de Electricidad

Auditorías:

- 527-DE - Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Generación I
- 1690-DE - Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Generación II
- 1691-DE - Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Generación III
- 1692-DE - Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Generación IV
- 1693-DE - Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Generación V
- 1694-DE - Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Generación VI
- 528-DE - Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Transmisión
- 1695-DE - Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Distribución
- 526-DE - Rentabilidad de la subsidiaria de suministro de energía eléctrica de la CFE

Como resultado de la Reforma Energética de 2013, CFE se reorganizó en nueve Empresas Productivas Subsidiarias (EPS), entre las que se incluyeron seis de generación, una de transmisión, una de distribución y una de suministro básico, con el objeto de producir, transmitir, distribuir y suministrar energía eléctrica, así como generar valor económico y rentabilidad para el Estado.

Principales resultados de la fiscalización:

- En 2017, primer año de operación de las EPS de Generación I, III, V y VI, y la EPS de suministro básico, se observó que éstas no estuvieron en condiciones de ser rentables ni de generar valor económico. En los casos de las EPS de Generación II, Generación IV, Transmisión y Distribución, se encontró que tuvieron una rentabilidad inferior a su costo promedio ponderado de capital⁹.
- Asimismo, se identificó que la productividad del activo¹⁰ de las nueve EPS de la CFE fue inferior en 83.2 por ciento a la registrada por el sector eléctrico de Estados Unidos. Por otra parte, se observó que ninguna de las EPS alcanzó a generar valor económico agregado. Lo anterior se debe, entre otros aspectos, a que el proceso de separación operativa de las empresas aún no concluye, y a que todavía persisten ineficiencias, tales como:

9 | El Costo Promedio Ponderado de Capital (WACC, por sus siglas en inglés) combina las tasas de rendimiento requeridas por los titulares de la deuda y los accionistas. Para la estimación del WACC se utilizó la tasa social de descuento de 10 por ciento, determinada por la SHCP, el cual se define como el precio con el que se evalúa la rentabilidad social de las inversiones públicas.

10| La productividad del activo se define como la generación de Beneficios antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones (EBITDA), respecto del total de activos.

- o En 2017, las EPS de CFE Generación I, II, III, IV y VI siguieron arrastrando algunos de los problemas que existían antes de la Reforma Energética, debido a que la estrategia de administración del portafolio de centrales eléctricas de cada empresa no repercutió en la generación de energía al mejor costo; además, las estrategias de optimización de éstas no se sustentaron en la eficiencia para generar energía al menor costo; no contaron ni cumplieron con un programa integral de construcción, modernización y retiro, y no cumplieron con las metas de disponibilidad de centrales. En tanto que CFE Generación V no dispuso de indicadores para evaluar la eficaz y eficiente administración de contratos de CFE Corporativo con los productores externos de energía.
- o La empresa CFE Transmisión no logró reducir las pérdidas de energía derivadas de la transmisión, por lo que dejó de recibir ingresos por 11,126.54 mdp, equivalentes al 19.2 por ciento de los ingresos totales (57,867 mdp) obtenidos en 2017.
- o En cuanto a CFE Distribución, se identificaron deficiencias en el cumplimiento de los programas de mantenimiento, modernización y ampliación de la Red General de Distribución y, aunque logró reducir las pérdidas de energía en el periodo 2013-2017 en 5.6 por ciento en promedio anual, éstas en 2017, significaron pérdidas por 42,189.12 mdp, que equivalen al 35.4 por ciento del total de los ingresos captados (119,037.93 mdp).
- o En lo que respecta a CFE Suministrador de Servicios Básicos, el 57.1 por ciento de los 73,668.36 mdp que integraron las cuentas por cobrar de la empresa correspondió a su cartera vencida, la cual se conforma por los pagos pendientes de los usuarios finales del servicio eléctrico¹¹.
- o Las nueve EPS carecieron de métricas suficientes para evaluar la rentabilidad y la generación de valor económico.

A partir de las revisiones practicadas, es posible concluir que, a un año de operación de las EPS CFE Generación I, II, III, IV, V y VI, Transmisión, Distribución y Suministrador de Servicios Básicos, en general, avanzaron en el establecimiento de una estructura y gobierno corporativo bajo las mejores prácticas internacionales, en términos de la instauración de sus consejos de administración; la designación de sus directores generales, y la definición de objetivos, estrategias y métricas operativas y financieras en sus planes de negocios y la instrumentación de mecanismos de transparencia.

No obstante lo anterior, se detectaron las siguientes áreas de oportunidad en relación con el desempeño financiero de las EPS: (1) de las nueve empresas, cinco no registraron rentabilidad; (2) cuatro fueron rentables, aunque de manera inferior a su costo promedio ponderado de capital, y (3) ninguna de las nueve EPS estuvo en condiciones de generar valor económico agregado.

11| Esta cartera vencida equivalió al 11.5 por ciento de los ingresos totales obtenidos por la empresa por la venta de energía (366,606.58 mdp). Además, la Comisión Federal de Electricidad – Suministrador de Servicios Básico realizó el cobro de la electricidad a los sectores doméstico y agrícola bajo tarifas subsidiadas, lo que repercutió en que la empresa no recuperara los costos reales del suministro de la electricidad.

XII. Control Interno: Comercialización de Crudo en P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.

Auditoría: 462-DE - Comercialización de crudo

Con el objeto de competir en los mercados internacionales con flexibilidad y eficiencia, Petróleos Mexicanos (Pemex) creó P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V., como una organización centrada en la apertura comercial activa al exterior, la incorporación de nuevas formas de organización del comercio internacional de petróleo crudo, el fortalecimiento de la capacidad competitiva de Pemex, y en la mejora de la eficiencia operativa de dicha área.

El Consejo de Administración de Pemex es el encargado de emitir los Lineamientos que Regulan el Sistema de Control Interno de Pemex, sus EPS y empresas filiales (Lineamientos de Control Interno), los cuales son de observancia obligatoria para todo el personal de Pemex y sus empresas¹².

Principales resultados de la fiscalización:

Respecto del sistema de control interno en P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V., se identificó lo siguiente:

- Se careció de los siguientes elementos:
 - o Evidencia de la alineación del Plan Estratégico de P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V. al Plan Estratégico de Pemex;
 - o Estructura orgánica definida ni manual de organización en el que se delimiten formalmente las líneas de reporte, y
 - o Metodología para la administración de riesgos debidamente autorizada¹³.
- Se comercializó crudo con fórmulas distintas a las que correspondería, según el tipo de crudo y la región de la transacción.
- No se tiene evidencia de la aprobación y documentación de las excepciones a las políticas de comercialización de crudo.
- Se careció de políticas y procedimientos para prestar los servicios de comercialización de los hidrocarburos del Estado¹⁴, en 2017.

12| P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V., como una empresa filial con participación mayoritaria de Pemex, debe adoptar los Lineamientos de Control Interno, cuyo marco de referencia es el modelo COSO 2013.

13| P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V., utiliza las etapas de administración de riesgos del Acuerdo de Control Interno emitido por la Secretaría de la Función Pública, que le dejó de ser aplicable desde 2015, cuando cambió su naturaleza de empresa de participación estatal mayoritaria a empresa filial.

14| En 2017, P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V. no consiguió la adjudicación del contrato como comercializador de los hidrocarburos del Estado de 2018 a 2020, por no firmar electrónicamente la propuesta técnica en el proceso de licitación.

- La integración de la documentación de los expedientes comerciales no es homogénea, lo que limita el seguimiento y control documental de las operaciones.

A partir de la revisión practicada, es posible afirmar que la combinación de las deficiencias o debilidades identificadas podrían limitar, de manera significativa, que la institución alcance sus objetivos, por lo que se concluye que el sistema de control interno de P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V. presenta áreas de oportunidad.

XIII. Apoyo empresarial

Auditorías:

400-DE - Política de fomento para emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas

402-DE - Apoyo a emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas

El Fondo Nacional Emprendedor (FNE), a cargo del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) tiene el objetivo de contribuir, a través del otorgamiento de subsidios, a impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMES). Por su parte, la instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las MIPyMES está orientada a la planeación, evaluación y seguimiento de los programas a cargo de la Secretaría de Economía y del INADEM.

Principales resultados de la fiscalización:

- El INADEM reportó haber atendido a 48,357 emprendedores (72.2 por ciento respecto de las 67,000 emprendedores establecidos como población objetivo) y 127,965 MIPyMES, 193.2 por ciento arriba de las 43,644 empresas establecidas como población objetivo; lo cual evidencia la necesidad de robustecer la determinación de la población objetivo. Asimismo, el Instituto estableció el indicador Porcentaje de cobertura del FNE, el cual no contó con una meta programada, ni el resultado de la cobertura alcanzada en la atención de emprendedores y MIPyMES.
- De acuerdo con los registros del INADEM, mediante el FNE se otorgaron 146.4 mdp para apoyar a 2,959 proyectos para la creación de MIPyMES; sin embargo, el Instituto no dispuso de indicadores ni metas para evaluar el avance en el cumplimiento de dicho objetivo y no acreditó el monto de los apoyos, ni la entrega de los recursos.
- Por medio de asignación directa se apoyaron 49 proyectos por 847.86 mdp. Dichos recursos se entregaron a Organismos Intermedios (OI) cuando, de conformidad con las reglas de operación del programa, los apoyos se entregarían directamente a la población objetivo (MIPyMES y emprendedores).

- Mediante convocatoria, por medio de los OI, se otorgaron subsidios por 1,865.6 mdp; sin embargo, no se dispuso de información sobre el estado de ejecución de los proyectos apoyados; de la cuantificación de la población beneficiaria, y no se acreditó la manera en cómo resultaron favorecidos los emprendedores y las MIPyMES.
- Se entregaron apoyos a seis entidades federativas para beneficiar a 12,405 empresas siniestradas, por 124.5 mdp; sin embargo, el INADEM desconoce el número de MIPyMES efectivamente apoyadas, no acreditó que los recursos fueran entregados a los beneficiarios de la contingencia, y no cuenta con mecanismos de seguimiento de los recursos.
- El Sistema Emprendedor¹⁵ presenta áreas de oportunidad en el registro de la información, ya que no da cuenta de los proyectos aprobados y rechazados, no permite la evaluación, seguimiento y avance de los proyectos que recibieron recursos, ni sobre los montos otorgados.

A partir de las revisiones practicadas, es posible concluir que existen áreas de oportunidad en la operación del FNE que impiden constatar su efectividad para atender las necesidades de las MIPyMES y los emprendedores con problemas de productividad.

En opinión de la ASF, el INADEM debe realizar una reingeniería del programa a partir de un diagnóstico claro sobre las necesidades de las MIPyMES, por tamaño y actividad económica. Asimismo, se requiere que los indicadores de desempeño utilizados proporcionen información concisa sobre los resultados de la política, a fin de corregir, modificar, adicionar o reorientar su implementación y operación.

15| Tiene el propósito de contribuir a la agilidad, eficiencia, transparencia y sustentabilidad del Fondo Nacional Emprendedor, a través del control, registro y seguimiento de los diferentes procesos involucrados.

XIV. Seguro de Bienes Patrimoniales y Arrendamiento de Inmuebles

Auditoría: 161-DS - Seguro de Bienes Patrimoniales y Arrendamiento de Inmuebles

Como resultado de las afectaciones a planteles educativos de diversas entidades federativas, derivadas de los sismos ocurridos los días 7 y 19 de septiembre de 2017, la SEP comenzó la gestión para su reconstrucción mediante la reclamación de las indemnizaciones por parte de la empresa aseguradora Grupo Mexicano de Seguros, S.A. de C.V. Cabe señalar que la SEP convino con la aseguradora que las indemnizaciones se cubrieran mediante restituciones en especie en los planteles elegidos, con una responsabilidad máxima a cubrir por 1,800 mdp.

Principales resultados de la fiscalización, sujetos a proceso de aclaración:

- Con base en un censo, la SEP identificó un total de 19,784 planteles con daños. De éstos, al mes de agosto de 2018, la Secretaría había reportado 4,278 a la aseguradora, de los cuales, en 1,427 casos se efectuó la conciliación de daños entre los ajustadores de la aseguradora y el INIFED, a partir de lo cual se determinó un importe a indemnizar de 896.45 mdp, una vez aplicadas las condiciones de la póliza (deducibles y coaseguro); monto que representa el 49.8 por ciento de la referida responsabilidad máxima de 1,800 mdp a cargo de la aseguradora.
- La SEP, al mes de agosto de 2018, programó la reconstrucción de 107 planteles los cuales, conforme a la información proporcionada por la SEP y el INIFED, se eligieron a partir de diversos criterios: ubicación geográfica, severidad de las afectaciones, que la totalidad del costo de las reparaciones no se cubriera con otras fuentes de financiamiento, y que las entidades federativas no aportaran recursos estatales. Sin embargo, no se proporcionó evidencia de la valoración que se realizó con base en los factores citados.
- Se tiene registrado el valor de la indemnización que debe cubrir la aseguradora por 54 de los 107 planteles programados para su reconstrucción, que asciende a un importe de 228.27 mdp.
- La compañía aseguradora asignó a 32 empresas contratistas la reparación de 87 planteles¹⁶. Al respecto, se observó que nueve de estas empresas concentran la reconstrucción de 49 planteles, que representan el 56.3 por ciento del total de centros educativos. Asimismo, al mes de agosto de 2018, se registró un avance promedio de reconstrucción del 9.4 por ciento, en detrimento de la imperiosa necesidad de contar con la infraestructura educativa correspondiente.
- La compañía aseguradora realizó pagos a las empresas contratistas por 150.82 mdp, los cuales están sustentados en los documentos suscritos por la empresa designada por la aseguradora para la supervisión de las obras, así como en la aprobación de pago por parte del INIFED. Sin embargo; en dichos documentos no se señala el grado de avance real de las obras, ni que los pagos correspondan a estimaciones de avance de obra.

16| De conformidad con lo pactado en el contrato plurianual de aseguramiento de bienes patrimoniales adjudicado en 2016 mediante licitación pública, el INIFED puso a consideración de la compañía aseguradora el padrón de proveedores y contratistas que podrían llevar a cabo los trabajos de reparación de daños; sin embargo, la aseguradora fue la que directamente designó a las empresas que se encargarían de efectuar dichos trabajos.

- De los 107 planteles programados para ser reparados en especie por la compañía aseguradora, sólo el Centro Escolar Juchitán ha sido concluido.

XV. Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Auditoría: 366-DE -Vía Rápida Bicentenario, en el estado de Guanajuato

Principales resultados de la fiscalización, sujetos a proceso de aclaración:

- Cambios de proyecto sin contar con autorizaciones correspondientes.
- Pagos indebidos por obra no ejecutada por 4.8 mdp.
- Diferencias entre los volúmenes de obra pagada y la realmente ejecutada por 0.7 mdp.
- Pagos indebidos por duplicidad de los alcances de los conceptos de obra por 32.4 mdp.
- Pagos indebidos por ajuste de costos sin contar con la documentación soporte por 5.4 mdp.

XVI. Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Auditoría: 331-DE - Ampliación del Sistema del Tren Eléctrico Urbano en la zona metropolitana de Guadalajara

Principales resultados de la fiscalización, sujetos a proceso de aclaración:

- Duplicidad de pago por concepto de "perforación horizontal direccional", por 12.5 mdp.
- Incorrecta integración del precio unitario de conceptos fuera de catálogo, tales como:
 - o "Inyección de JET-GROUTING tipo II", vinculado con la "Realización de campo de prueba" y "Tonelada de cemento", por 16.3 mdp.
 - o "Perforación para pilas de cimentación de 1.20 de diámetro", por 16.3 mdp.
 - o Pago por gastos no recuperables al contratista, sin considerar que los atrasos son imputables al mismo, además de que se incluyeron costos horarios de equipos en espera, cuando debieron ser en reserva, por 53.3 mdp.

XVII. Comisión Federal de Electricidad

Auditoría: 519-DE - Gasoductos para el servicio de transporte de gas natural

Principales resultados de la fiscalización:

- De los 14 gasoductos revisados, se constató la realización de pagos de 12 de ellos, por 6,900.58 mdp, por cargo fijo. Se observó que la CFE no ha tenido beneficios por su construcción, debido a que la puesta en operación de los puntos de entrega —donde se entregará el gas— no se ha realizado, ya que dos centrales se encuentran en pruebas, cuatro en proceso de construcción y 14 sin licitar. Se advierte la falta de análisis de evaluación financiera para determinar la viabilidad de las referidas 14 centrales.
- Falta de deducción a un transportista por 92.75 mdp, por no alcanzar el porcentaje de integración nacional de tubería ofertado.
- Falta de aplicación de las penas convencionales a un transportista por el incumplimiento en la fecha programada de inicio del servicio de transporte de gas natural, por 32.97 mdp y por no alcanzar el porcentaje de integración nacional de tubería ofertado, por 16.19 mdp.

XVIII. Pemex Logística

Auditoría: 494-DE - Gastos por remediación y ambientales

Principales resultados de la fiscalización:

- Desde mayo de 2016, Pemex Logística (PLOG) determinó no realizar la remediación de sitios contaminados por el derrame de hidrocarburos, que al 31 de diciembre sumaban 4,509 al considerar que se derivan de derrames ocasionados por ilícitos. Asimismo, PLOG indicó que cuenta con el resolutivo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la excluye de la responsabilidad de realizar la remediación. No obstante, la empresa no acreditó que la totalidad de los sitios contaminados fueran resultado de actos ilícitos, mientras que el resolutivo sólo es aplicable a un caso específico.
- PLOG no determinó el estimado de gastos para la remediación de otros 231 sitios contaminados.
- Respecto de la Estrategia Ambiental 2016-2020, de Pemex y sus EPS, no se cumplió con la elaboración y ejecución de programas de trabajo para atender sitios contaminados, ni con la meta de remediación de 43 hectáreas anuales. Asimismo, Pemex no desarrolló el módulo de suelos del Sistema de Información de Seguridad Industrial y Protección Ambiental para la administración y control del inventario de sitios contaminados, lo anterior implica que existe el riesgo de efectos adversos en la salud humana, la flora, la fauna y el medio ambiente.

XIX. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V

Auditoría: 241-DS - Asociación Público - Privada de Birmex

Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V. (Birmex) es una empresa de propiedad mayoritariamente estatal que desarrolla, produce, importa y comercializa vacunas y antivenenos. Durante el periodo de 2007 a 2015, Birmex inició la ejecución de un proyecto para la producción de vacunas. En particular, erogó 957.36 mdp, de los cuales, se pagó un importe por 237.23 mdp para la adquisición de una planta y 720.13 mdp para la remodelación y adquisición de equipo, sin que hubiera completado la construcción de la planta. A efecto de concluirla, en septiembre de 2015, se formalizó un contrato de Asociación Público-Privada (APP), en la que Birmex entregó en comodato, por 15 años, la planta y su equipamiento, y se comprometió a adquirir un total 533 millones de dosis de vacunas, durante el mismo periodo.

Principales resultados de la fiscalización:

- Con el análisis del Noveno Convenio Modificatorio al contrato de APP, del 29 de diciembre de 2017, se identificó que, como resultado de la revisión de la capacidad estructural de la planta, se acordó demoler la estructura rehabilitada y se determinó hacer una nueva, con un costo de construcción de 3,040.9 mdp, a cargo del desarrollador del proyecto.
- La información del contrato de APP, consistente en el compromiso de pago por la adquisición total de 248 millones de dosis de vacunas, en un periodo de 15 años, así como la entrega en comodato de la planta y su equipamiento, por 957.36 mdp, no están revelados en las notas a los estados financieros de Birmex al 31 de diciembre de 2017.

XX. Gobierno. del Estado de Nuevo León

Auditoría: 1134-DS-GF - Línea 3 del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey, en el estado de Nuevo León

Principales resultados de la fiscalización:

- Pago improcedente por reparación de las filtraciones en el túnel, las que debieron ser con cargo al contratista, por 3.5 mdp.
- Pagos improcedentes debido a que no se descontó la densidad del acero en los conceptos de concreto hidráulico, por 1 mdp.
- Pagos improcedentes debido a que en el concepto fuera de catálogo no se aplicaron los básicos de concurso del concreto —6.5 por ciento extraordinario contra el 5 por ciento del concurso— por 2.2 mdp.

- Pagos improcedentes debido a la integración de precios unitarios fuera de catálogo por concepto de “Concreto $f'c=250$ kg/cm² premezclado en pila de cimentación”, por 32 mdp.
- Pagos improcedentes debido a que, en la integración del precio unitario fuera de catálogo, no se justificó la utilización de cuatro de los seis equipos de perforación, y en los dos utilizados no se comprobó su rendimiento, por 0.9 mdp.

XXI. Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN) Ramo 23

En la segunda entrega de informes individuales sobre la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017, la ASF realizó 17 auditorías, en relación con el uso del Fondo para el Fortalecimiento Financiero; 16 corresponden a gobiernos de entidades federativas y una a la SHCP, en su carácter de instancia coordinadora del Fondo.

Derivado de dichos informes, se emitieron 98 acciones, de las cuales tres son Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal; 39 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, y 56 son Pliegos de Observaciones. Asimismo, se obtuvieron recuperaciones por 36.4 mdp, mientras que 2,477.7 mdp están en proceso de aclaración por parte de los entes auditados.

Con base en los resultados de las auditorías realizadas, se identificaron las siguientes problemáticas:

Principales resultados de la fiscalización:

- Falta de documentación comprobatoria del gasto por 1,269 mdp, que significaron el 50.5 por ciento del monto total observado. Al respecto, el Estado de México alcanzó el 56.4 por ciento del monto observado por este concepto y Puebla el 37 por ciento.
- Recursos no ejercidos, devengados, comprometidos o sin ser reintegrados a la Tesorería de la Federación por 829.5 mdp, que representaron el 33 por ciento del monto total observado. El estado de Puebla significó el 44.5 por ciento del importe observado en este concepto y el Estado de México el 22.4 por ciento.
- Obra pagada no ejecutada o de mala calidad por 87.3 mdp, los cuales representaron el 3.5 por ciento del monto total observado. Los estados que tuvieron un monto observado mayor en este concepto fueron Jalisco y el estado de Puebla, con el 97.7 por ciento y 0.8 por ciento, respectivamente.
- Falta de amortización de los anticipos por 77.1 mdp, los cuales representaron el 3.1 por ciento del monto total observado. Los estados que tuvieron un monto observado mayor en este concepto fueron el Estado de México y Veracruz de Ignacio de la Llave con el 76.2 por ciento y 13.6 por ciento, respectivamente.

- Pagos improcedentes o en exceso por 56 mdp, monto que significó el 2.2 por ciento respecto de los recursos determinados en este concepto, en el cual el estado de Colima obtuvo un mayor importe observado con el 64.3 por ciento y el estado de Puebla con el 34.5 por ciento.
- Adicionalmente, se determinaron observaciones por otros conceptos por 81.9 mdp, los cuales representan el 3.3 por ciento del monto total observado.

Las entidades federativas con mayor monto observado en la fiscalización de este fondo fueron: Estado de México con 960 mdp, equivalentes al 38.2 por ciento del monto total observado; Puebla con 920.6 mdp, 36.6 por ciento; Guanajuato con 173.1 mdp, 6.9 por ciento; Jalisco con 156.4 mdp, 6.2 por ciento; y Aguascalientes con 62.7 mdp, 2.5 por ciento.

Debido a las vulnerabilidades identificadas en la fiscalización practicada, la ASF determinó la programación de auditorías adicionales que serán incorporadas al PAAF e incluidas en la tercera entrega de informes individuales en febrero de 2019.

Uno de los elementos más críticos que identificó la ASF, respecto a la gestión de este fondo, lo constituye el hecho de que su asignación presupuestal inicial fue de 3,243.6 mdp; sin embargo, el ejercicio reportado en la Cuenta Pública ascendió a 55,116.4 mdp.

Al respecto, la ASF identificó espacios de mejora en la calidad de la gestión de los recursos del FORTAFIN en sus resultados y efectos, entre los que destacan los siguientes:

- No existen reglas de operación, ni criterios claros y objetivos por parte de la SHCP, para determinar qué monto y vertiente del FORTAFIN se asigna a cada entidad federativa.
- Se refieren a recursos asignados a criterio de la SHCP, es decir, no existe un marco jurídico que regule a quién otorgar los recursos, los motivos, el monto y la temporalidad. Actualmente, la entrega de recursos se efectúa por medio de convenios que la Secretaría define, los cuales no se publican en el Diario Oficial de la Federación.
- No existe claridad sobre el problema o necesidad pública que atiende el fondo, ni se cuenta con una justificación adecuada sobre su pertinencia y alcance.
- No se identifica la alineación del fondo con las metas y estrategias nacionales, ya que no se cuenta con un documento específico que vincule los objetivos del fondo con los de los programas nacionales y sectoriales.
- No se cuenta con información socioeconómica de la población atendida con los recursos del fondo.
- Los convenios para el otorgamiento de los recursos del FORTAFIN no presentan un calendario de ministración ni de ejecución, lo cual genera limitaciones en su ejercicio.

Ante este escenario, la ASF presenta las siguientes recomendaciones, con el fin de optimizar la transparencia, la rendición de cuentas, así como la eficacia y eficiencia en la ejecución del Fondo:

- Con el fin de minimizar la discrecionalidad en la asignación de los recursos, resulta necesario establecer lineamientos que definan el propósito principal del fondo, sus objetivos específicos, instancias responsables, temporalidad de la aplicación de los recursos (mediante la calendarización de la ministración y ejecución), así como la cobertura del programa de fortalecimiento financiero (población potencial, objetivo y atendida).

Dichos lineamientos deberán establecer de manera clara los criterios de asignación del recurso, el destino del gasto, así como los criterios para distribuirlos entre dependencias y municipios.

- Es necesario reestructurar la Matriz de Indicadores para Resultados a efecto de contar con indicadores y metas que permitan medir el impacto del programa.
- Se propone la alineación del programa de Fortalecimiento Financiero con el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Estatales de Desarrollo y los Programas Sectoriales que correspondan.
- Establecer mecanismos de transparencia para conocer las ampliaciones y reducciones que se hacen a lo largo de cada año fiscal.
- Implementar medidas de control y seguimiento sobre los proyectos financiados por el Fondo, así como la gestión presupuestal de ejercicios fiscales previos, por parte de las dependencias o entidades responsables.

Fiscalización de Participaciones Federales

Distribución de las Participaciones Federales

Como parte de la segunda entrega de los informes de auditoría, la ASF realizó 22 auditorías a la distribución de las Participaciones Federales, por parte de las entidades federativas a los municipios, y alcaldías en el caso de la Ciudad de México.

En dichas auditorías se verificó que la distribución de dichos recursos se efectuara con base en la normativa aplicable. Asimismo, se revisó que las participaciones federales: (1) se ministraran oportunamente a los municipios y en los montos que les correspondían; (2) que las deducciones y afectaciones realizadas por los gobiernos de las entidades federativas a las participaciones estuvieran justificadas y soportadas con la documentación necesaria, y (3) que estas retenciones fueron pagadas a los terceros correspondientes, a cuenta de los municipios.

La muestra auditada fue de 131,785.8 mdp y equivale al 99.4 por ciento del total de las participaciones que, de acuerdo con la normativa, fueron distribuidas en 2017 a los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, por los gobiernos de las entidades federativas.

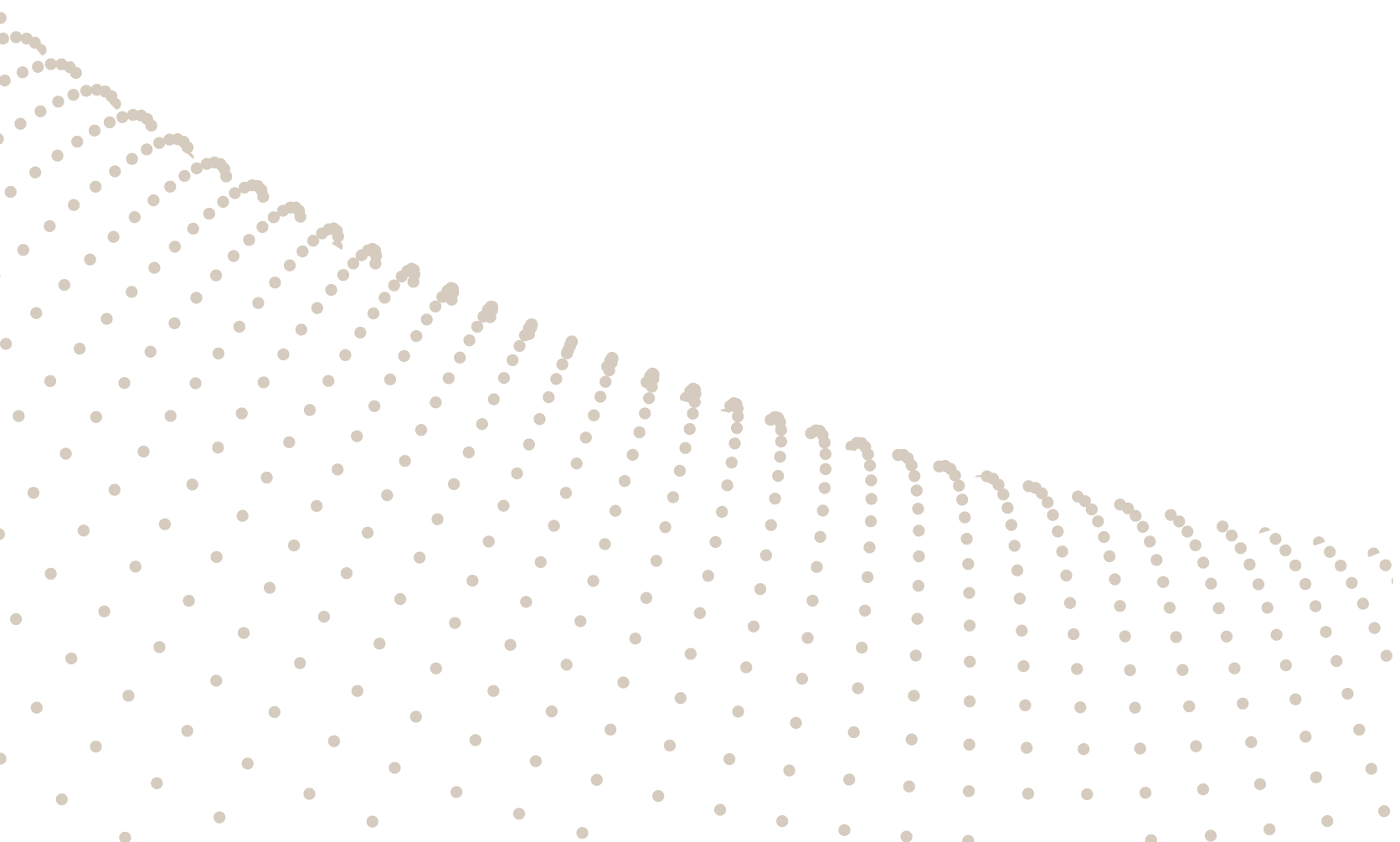
El monto observado ascendió a 469.8 mdp; de este importe:

- 134.8 mdp (28.7 por ciento) se refieren a recuperaciones operadas
- 335 mdp (71.3 por ciento) corresponden a montos observados que aún pueden ser aclarados por el ente auditado.

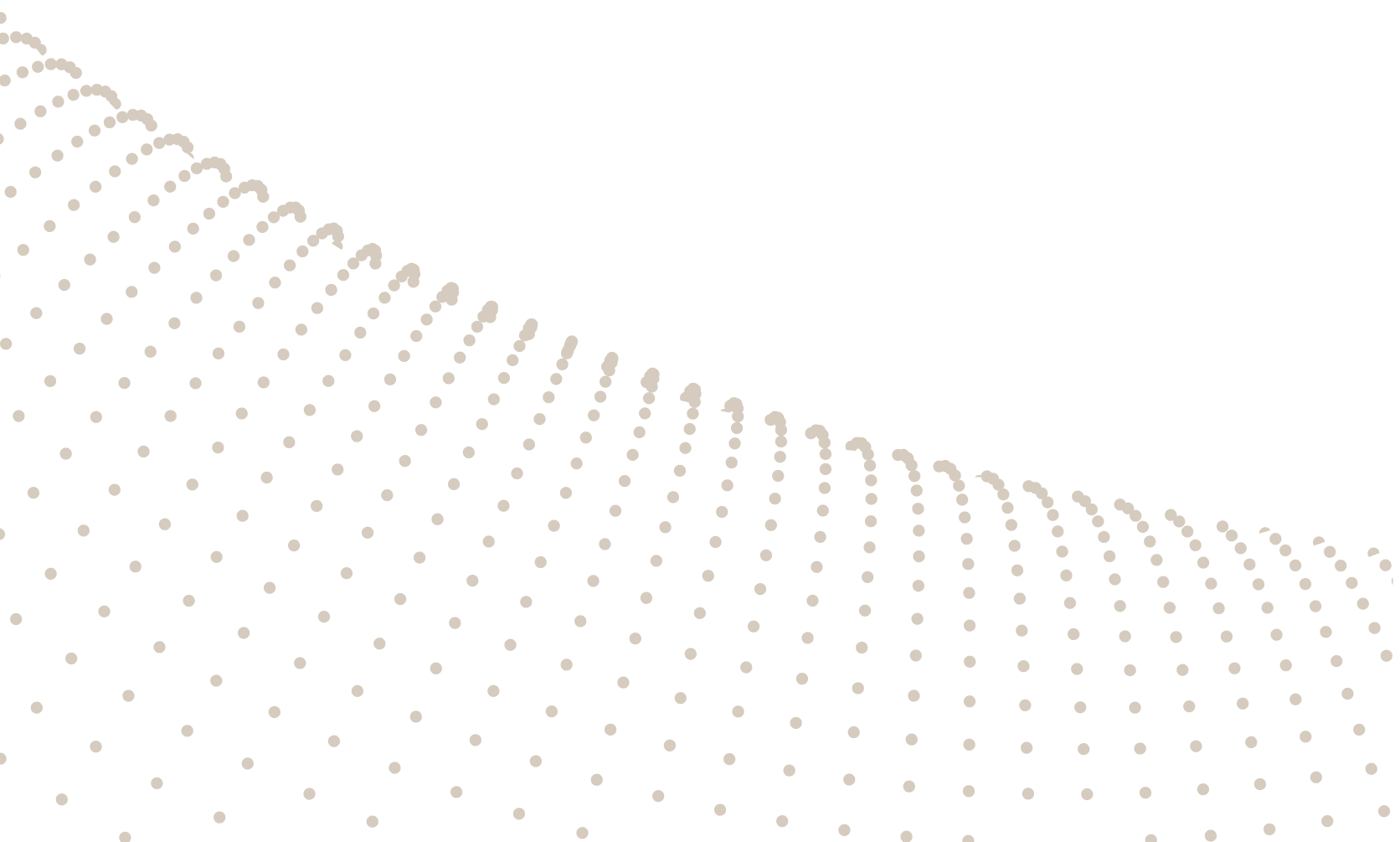
Las entidades federativas que tuvieron un mayor monto observado fueron Coahuila, con el 63 por ciento del total, Veracruz, con el 16.8 por ciento y Oaxaca, con el 6.8 por ciento.

Las principales problemáticas identificadas fueron las siguientes:

- Recursos no entregados, irregularidades y retrasos en la ministración de recursos, o rendimientos financieros a los entes ejecutores, por un monto de 432.7 mdp (92.1 por ciento del total del monto observado).
- Falta de acreditación del pago a terceros con Participaciones Federales, por un monto de 16.1 mdp (3.4 por ciento del total observado).
- Aplicación inadecuada de fórmulas de distribución por parte de las entidades federativas, por un monto de 12.1 mdp (2.6 por ciento del total observado).
- Deduciones a las Participaciones Federales no justificadas, por 8.9 mdp (1.9 por ciento del total observado).



5. Temas relevantes en el entorno de la Auditoría Superior de la Federación



En adición a los temas relacionados con los informes individuales, incluidos en esta segunda entrega sobre la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, resulta relevante destacar la perspectiva de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre asuntos que serán presentados en el mes de febrero, o que tienen un peso coyuntural significativo que se vincula con el mandato constitucional de la institución.

A. Gestión financiera y desempeño de las autoridades competentes en el proceso de reconstrucción derivado de los sismos y fenómenos meteorológicos de 2017

La ASF, en la búsqueda permanente de aportar valor y beneficios a la rendición de cuentas en temas torales para la sociedad mexicana, ha priorizado la incorporación de asuntos sensibles a su Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF) de la Cuenta Pública 2017. Este es el caso de la gestión gubernamental ante catástrofes naturales.

En particular, la estrategia de fiscalización de los procesos de reconstrucción derivados de los fenómenos sísmicos y meteorológicos ocurridos en 2017, descrita en el Marco de referencia sobre la fiscalización superior —presentado a la Cámara de Diputados como parte de la primera entrega de informes individuales de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017— contemplaba la realización de ocho auditorías a partir de los siguientes enfoques: de cumplimiento, desempeño, sistemas, obra pública y control interno.

No obstante lo anterior, y con base en la metodología de planeación y programación de auditorías, se decidió incorporar seis revisiones sobre dichas temáticas, con lo que suman 14, como se muestra en las siguientes tablas. Al respecto, es importante destacar que ocho de estas auditorías se encuentran en proceso de ejecución, cinco forman parte de la segunda entrega de informes individuales y una fue incluida en la primera entrega del pasado mes de junio.

1) Reconstrucción de daños ocasionados por sismos

Auditorías que realiza la ASF como parte de los trabajos de fiscalización sobre el proceso de reconstrucción por los sismos de septiembre de 2017				
No.	Número y título de la auditoría	Entidades fiscalizadas	Objetivo	Estado
Reconstrucción de viviendas				
1	1700-DE "Dispersión de recursos para apoyos y servicios a la población por los sismos ocurridos en septiembre de 2017" ^{1/}	SEDATU BANSEFI CONAVI SHCP	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos destinados para apoyos y servicios a la población por los sismos ocurridos en septiembre de 2017, así como constatar que se autorizaron, ejercieron, comprobaron y registraron, de conformidad con las disposiciones legales y normativas aplicables.	En proceso
2	1681-GB "Participación en el otorgamiento de apoyos a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017"	BANSEFI	Los objetivos de esta auditoría se explican en el cuadro sobre los resultados de las auditorías practicadas sobre la Cuenta Pública 2017, vinculadas con la reconstrucción de vivienda.	Concluida

Auditorías que realiza la ASF como parte de los trabajos de fiscalización sobre el proceso de reconstrucción por los sismos de septiembre de 2017				
No.	Número y título de la auditoría	Entidades fiscalizadas	Objetivo	Estado
3	102-GB "Gastos de operación de BANSEFI"	BANSEFI	Fiscalizar la gestión financiera de los gastos de operación de Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), para constatar que se previeron, autorizaron, adjudicaron, ejercieron, comprobaron y registraron acorde con los montos aprobados, de conformidad con las disposiciones legales y normativas.	En proceso
4	1680-GB "Regulación y supervisión de la participación de BANSEFI en el otorgamiento de apoyos a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017"	CNBV	Los objetivos de esta auditoría se explican en el cuadro sobre los resultados de las auditorías practicadas sobre la Cuenta Pública 2017, vinculadas con la reconstrucción de vivienda.	Concluida
Reconstrucción de unidades económicas				
5	403-DE "Fondo Nacional Emprendedor"	INADEM	Fiscalizar la gestión financiera del Instituto Nacional del Emprendedor para verificar que el presupuesto asignado al Fondo Nacional Emprendedor, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables.	Concluida
Reconstrucción de infraestructura educativa				
6	1686-DS-GF "Construcción y/o rehabilitación del Instituto Tecnológico de Zacatepec, en el estado de Morelos"	Gobierno del estado de Morelos	Fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al proyecto, a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, programaron, presupuestaron, contrataron, ejecutaron y pagaron conforme a la legislación y normativa aplicables.	En proceso
7	1687-DS-GF "Apoyos parciales inmediatos por el sismo del 19 de septiembre a la infraestructura educativa en el estado de Puebla"	Gobierno del estado de Puebla	Fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), a fin de comprobar que las inversiones físicas se presupuestaron, contrataron, ejecutaron y pagaron de conformidad con la legislación y normativa aplicables.	En proceso
Reconstrucción de infraestructura en salud				
8	1688-DS-GF "Fondo de desastres naturales para mitigar los daños ocasionados por el sismo del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México"	Gobierno de la Ciudad de México	Fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al FONDEN, a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, programaron, presupuestaron, contrataron, ejecutaron y pagaron conforme a la legislación y normativa aplicable.	En proceso
Reconstrucción de infraestructura carretera				

Auditorías que realiza la ASF como parte de los trabajos de fiscalización sobre el proceso de reconstrucción por los sismos de septiembre de 2017				
No.	Número y título de la auditoría	Entidades fiscalizadas	Objetivo	Estado
9	42-GB "FONDEN.- recursos autorizados para la atención de desastres naturales (sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017)" ^{2/}	SHCP	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos autorizados para la atención de desastres naturales mediante el Fideicomiso 2003 FONDEN, para comprobar que éstos se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas.	En proceso

Fuente: Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF) de la Cuenta Pública 2017 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y su modificación, publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de enero de 2018 y el 17 de septiembre de 2018.

^{1/} EL PAAF modificado con la inclusión de esta auditoría se publicó en el DOF el pasado 17 de octubre. Las entidades fiscalizadas son la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); el BANSEFI; la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

^{2/} En esta auditoría también se revisarán los temas de reconstrucción de infraestructura educativa e hidráulica.

2) Atención a la población por sismos

Auditorías que realiza la ASF como parte de los trabajos de fiscalización sobre el proceso de atención a la población por los sismos de septiembre de 2017				
No.	Número y título de la auditoría	Entidades fiscalizadas	Objetivo	Estado
Atención de la población				
10	55-GB "Marco institucional y financiero para la prevención y atención de fenómenos naturales perturbadores, riesgos ambientales y epidemiológicos"	SHCP	Fiscalizar el marco institucional, financiero y para la gestión de riesgos en materia de protección civil, epidemiológicos, del medio ambiente y otros relacionados con el cambio climático, que pueden afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas.	Concluida
11	1678-DE "Censo de daños provocados por los sismos"	SEDATU	Fiscalizar que con el levantamiento de información se integró un censo y el padrón de beneficiarios sobre el saldo de los daños provocados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, a fin de programar y priorizar los apoyos para la reconstrucción y rehabilitación de las viviendas afectadas.	Concluida
12	1679-GB "Atención a la población afectada por los sismos"	SEGOB	Fiscalizar que la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en su carácter de coordinadora del Sistema Nacional de Protección Civil, dispuso de un diagnóstico y un programa para la atención de la población afectada por los sismos del 7 y 19 de septiembre, y que condujo de manera coordinada la reconstrucción y reparación de los daños.	En proceso

Fuente: PAAF de la Cuenta Pública 2017 de la ASF y su modificación, publicados en el DOF el 9 de enero de 2018 y el 17 de septiembre de 2018.

3) Atención y reconstrucción de daños ocasionados por fenómenos meteorológicos

Auditorías que realiza la ASF como parte de los trabajos de fiscalización sobre el proceso de reconstrucción por fenómenos meteorológicos de 2017				
No.	Número y título de la auditoría	Entidades fiscalizadas	Objetivo	Estado
Atención y reconstrucción de daños ocasionados por fenómenos meteorológicos				
13	61-GB "Recursos destinados para la atención de desastres naturales" ^{1/}	SHCP BANOBRAS SEGOB	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos provenientes del bono catastrófico, del seguro de exceso de pérdidas y de las disponibilidades del FONDEN y del Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas, para atender fenómenos naturales perturbadores, así como verificar su registro contable y presentación en la Cuenta Pública, conforme a la normativa.	En proceso
Aseguramiento agropecuario				
14	103-GB "Gestión financiera"	Agroasemex SHCP SAGARPA	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos fiscales que se canalizaron al Programa de Aseguramiento Agropecuario; los ingresos por el cobro de primas de seguro catastrófico, reaseguro y comisiones; los egresos por el pago de primas retrocedidas y comisiones por reaseguro, vinculados con el programa; el registro contable y presentación en la Cuenta Pública, a fin de verificar que se efectuaron conforme a la normativa.	Concluida

Fuente: PAAF de la Cuenta Pública 2017 de la ASF, publicado en el DOF el 9 de enero de 2018.

1/ En esta auditoría se revisarán los ingresos obtenidos y los gastos realizados por el seguro de pérdidas y del bono catastrófico. La revisión se efectúa en las entidades siguientes: la SHCP; el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), y en la SEGOB.

Agroasemex (Aseguradora Agropecuaria Mexicana S.A)

SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación)

Es importante mencionar que existe una coordinación entre distintas instancias de auditoría gubernamental para maximizar la cobertura de la fiscalización, evitar duplicidades y omisiones. En este sentido, cabe destacar que, de las revisiones realizadas o en curso, por parte de la ASF, la Secretaría de la Función Pública, las Entidades Fiscalizadoras Locales y las Secretarías de Contraloría Estatales, hasta ahora se han detectado recursos por 20,681.2 millones de pesos (mdp) para la atención de fenómenos naturales perturbadores, de los cuales 13,000.2 mdp, el 62.9 por ciento, se destinaron para la reconstrucción de viviendas por los sismos de septiembre de 2017, y 7,681.0 mdp, el 37.1 por ciento, para la atención de la población que sufrió daños por sismos y fenómenos meteorológicos, como se muestra a continuación:

Recursos detectados a la fecha por ente fiscalizador para la reconstrucción de viviendas dañadas por los sismos de septiembre de 2017 (mdp)					
Rubros	ASF	SFP	EFL	SCE	Total
Reconstrucción de viviendas	1,164.2 ^{1/}	7,470.0 ^{1/}	2,800.0 ^{2/}	1,539.0 ^{3/}	12,973.2
Contratos BANSEFI para dispersión de recursos		27.0 ^{4/}			27.0
Total	1,164.2	7,497.0	2,800.0	1,539.0	13,000.2

Fuente: Base de datos de las erogaciones del Fideicomiso núm. 2003 FONDEN proporcionada por el BANOBRAS; informe de la auditoría 001/18 realizada por la Secretaría de la Función Pública (SFP), presentado a las entidades fiscalizadas el 19 de julio de 2018, y oficios de respuesta proporcionados a la ASF por las Entidades Fiscalizadoras Locales (EFL) del Estado de México y las Secretarías de Contraloría Estatales (SCE) de la Ciudad de México y Oaxaca.

- 1/ En 2017, las erogaciones con recursos del FONDEN por sismos ascendieron a 8,789.8 millones de pesos (mdp), de los cuales 7,470.0 mdp, fueron fiscalizados por la SFP y 1,164.2 mdp por la ASF, destinados para la reconstrucción de viviendas dañadas por los sismos de septiembre de 2017; los restantes 496.7 mdp fueron erogaciones para atención de gastos relacionados con sismos de años anteriores.
- 2/ El importe por 2,800.0 mdp corresponde a dos créditos contratados en noviembre de 2017 por el Gobierno del Estado de México, reportado por la EFL de dicha entidad federativa, de los cuales, en 2017 se dispusieron 102.9 mdp, por lo que estaban pendientes de disponer 2,697.1 mdp.
- 3/ El importe de 1,539.0 mdp corresponde a recursos reportados por las SCE de la Ciudad de México y Oaxaca, de los cuales 1,443.0 mdp fueron ejercidos y 96.0 mdp estaban pendientes de ejercer.
- 4/ Los 27 mdp corresponden al valor de cuatro contratos suscritos por el BANSEFI, con tres empresas para la adquisición de bienes y servicios para la dispersión de recursos a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017. Está pendiente verificar cuál fue el importe erogado en 2017.

Recursos detectados a la fecha por la ASF para la atención de la población afectada por sismos y por fenómenos meteorológicos en 2017 (mdp)	
Rubros	Importe
Sismos	
Reconstrucción de unidades económicas	223.7
Reconstrucción de infraestructura educativa	306.5 ^{1/}
Reconstrucción de infraestructura hidráulica	147.6 ^{1/}
Reconstrucción de carreteras	567.5 ^{1/}
Contratación del bono catastrófico ^{2/}	1,166.2
Fenómenos meteorológicos	
Atención a la población en general ^{3/}	1,808.2
Eventos meteorológicos ^{4/}	1,185.1
Contratación del seguro catastrófico ^{5/}	892.8
Contratación de seguros agropecuarios ^{6/}	1,383.4
Total	7,681.0

Fuente: Base de datos de las erogaciones del Fideicomiso núm. 2003 FONDEN proporcionada por el BANOBRAS; e información proporcionada por Agroasemex, como parte de la auditoría número 103-GB "Gestión financiera" que efectúa la ASF correspondiente a la fiscalización de la Cuenta Pública 2017.

- 1/ Los importes corresponden a los apoyos parciales inmediatos otorgados a los estados de Chiapas, Oaxaca y Morelos, y no incluyen los gastos de evaluación.
- 2/ El importe corresponde al pago de primas del bono catastrófico contratado, el cual otorga cobertura por sismos de alta intensidad, así como para eventos meteorológicos, por los daños ocasionados por huracanes que impacten al país en las costas de los océanos Pacífico y Atlántico.
- 3/ El importe corresponde al concepto "fondo revolvente" del FONDEN que administra la SEGOB. Son los recursos con los que se proporcionan suministros de auxilio y asistencia ante situaciones de emergencia y de desastre para responder, de manera inmediata, a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de la población, generadas ante un fenómeno natural perturbador. En 2017, los recursos erogados correspondieron, principalmente, a fenómenos naturales perturbadores de años anteriores.
- 4/ En 2017, los recursos erogados por el FONDEN para eventos meteorológicos ascendieron a 6,961 mdp, de los cuales 1,181.1 mdp correspondieron a eventos de 2017, y 5,776 mdp fueron destinados a la atención de eventos de años pasados.
- 5/ El importe corresponde al pago de primas del seguro catastrófico contratado.
- 6/ Se refiere a la entrega de recursos fiscales por 1,313.5 mdp correspondientes a los subsidios de la Prima de Seguro Agropecuario, y 57.7 mdp de apoyos a Fondos de Aseguramiento Agropecuario y a Organismos Integradores.

Auditorías practicadas sobre la Cuenta Pública 2017, vinculadas con la reconstrucción de vivienda derivada de los sismos de septiembre de 2017

Antecedentes

El 7 de septiembre de 2017, en el país ocurrió un sismo con magnitud de 8.2 grados en la escala de Richter; 12 días después, se presentó otro de magnitud 7.1 grados. Las principales entidades federativas afectadas fueron: Oaxaca, Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Veracruz.

Con el fin de atender las afectaciones en las viviendas, el Ejecutivo Federal mandató a la SEDATU levantar información para integrar un censo, a fin de programar y priorizar los apoyos para la reconstrucción y rehabilitación; y al BANSEFI la recepción, procesamiento y control de la información, así como la ministración de los recursos del FONDEN a los damnificados.

Auditorías practicadas

Para esta segunda entrega de informes individuales se concluyeron tres auditorías:

- 1) 1678-DE "Censo y padrón de beneficiarios de los daños provocados por los sismos de septiembre de 2017".
- 2) 1680-GB "Regulación y supervisión de la participación de BANSEFI en el otorgamiento de apoyos a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017".
- 3) 1681-GB "Participación en el otorgamiento de apoyos a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017".

Principales resultados

- Cobertura limitada de levantamiento de información sobre los municipios listados en las declaratorias de desastre natural y de emergencia extraordinaria (52.4 por ciento).
- Las bases de datos que incluían el censo de los beneficiarios no contaron con los controles necesarios para evitar duplicidades.
- Falta de evidencia respecto a cómo se determinó la priorización en la entrega de apoyos.
- Coordinación interinstitucional insuficiente en el intercambio de información y en el desarrollo de procesos.

- Dispersión de recursos sin la existencia de marcos de control establecidos *ex ante*.
- Carencia de mecanismos que aseguraran la minimización de riesgos en la operación de las entidades públicas involucradas, que habían sido identificados con anterioridad.
- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores no instruyó a BANSEFI, de manera oportuna, las modificaciones a su marco normativo para regular su actuación, ya que lo hizo 192 días naturales posteriores al 2 de octubre, fecha en la que inició la ministración de recursos.
- En términos generales, se observaron limitaciones en la programación, priorización y entrega de recursos, así como falta de normativa y procedimientos específicos para asegurar cabalmente el cumplimiento de los objetivos relacionados con la atención de desastres naturales.

B. Proyectos de infraestructura desarrollados mediante esquemas de financiamiento que promueven la participación de inversionistas privados

El Gobierno Federal, por conducto de sus dependencias y entidades, desarrolla proyectos de infraestructura mediante esquemas de financiamiento que promueven la participación de inversionistas privados para realizar actividades que pueden comprender el diseño, construcción, equipamiento, mantenimiento, operación, prestación de servicios, en proyectos de carreteras federales, hospitales, centros de readaptación social y universidades, entre otros. En la actualidad existen tres modalidades:

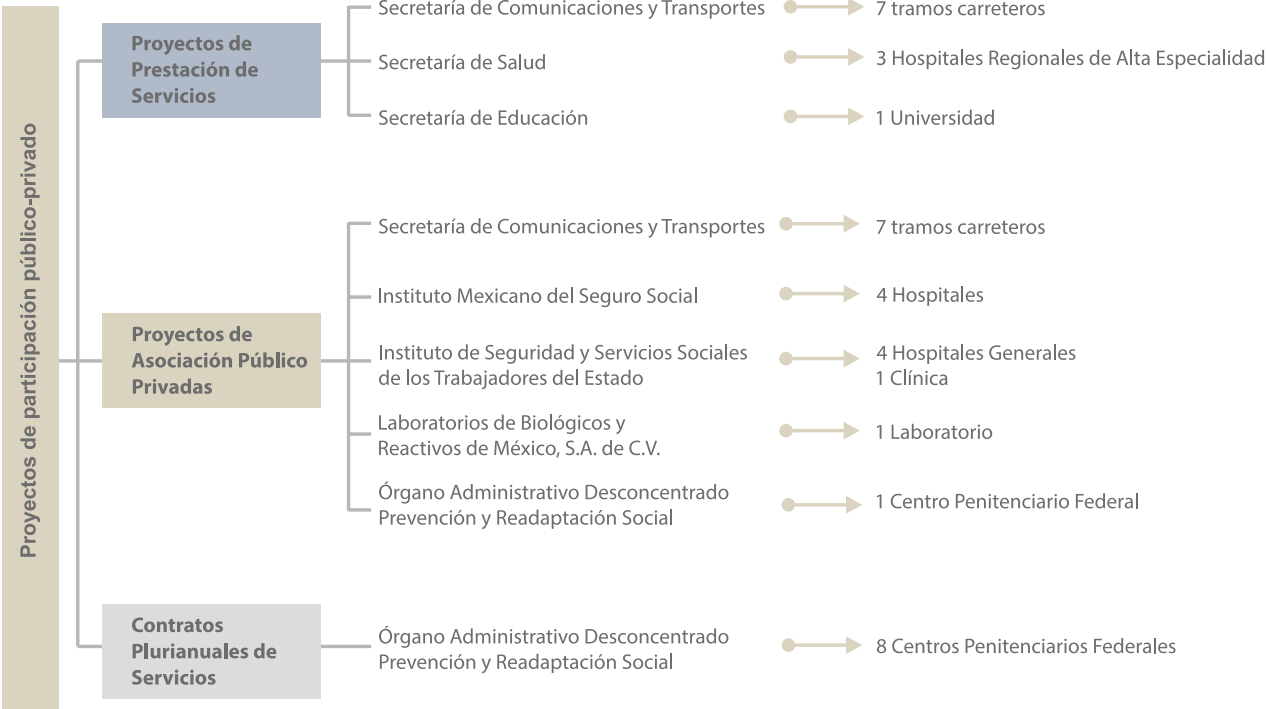
Modalidades de esquemas de financiamiento que promueven la participación de inversionistas privados		
Modalidad	Descripción del contrato a largo plazo suscrito entre el Gobierno Federal y el sector privado	Características
Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)	El inversionista proveedor asume la responsabilidad del financiamiento del proyecto de infraestructura, cuyo fin es prestar un servicio público.	<ul style="list-style-type: none"> Las dependencias y entidades del Gobierno Federal, como instancias ejecutoras, son las responsables de prestar el servicio público y mantener su control. El inversionista proveedor presta sus servicios a la entidad contratante y no al público en general, mediante una relación contractual de largo plazo. La entidad contratante paga una contraprestación determinada por los servicios, que debe preverse en el Presupuesto de Egresos de la Federación y ser registrada como gasto corriente o de inversión en la Cuenta Pública.
Proyectos de Asociación Público Privadas (APP)	El sector privado asume los riesgos relacionados con el proyecto y recibe un retorno financiero por la prestación de un servicio público.	<ul style="list-style-type: none"> Se otorgan concesiones, autorizaciones y permisos que, en su caso, son necesarias para la prestación de los servicios contratados. Se distribuyen los riesgos contractuales, técnicos, financieros y comerciales, entre el Gobierno Federal y el inversionista proveedor. Los pagos iniciales se realizan hasta que el Gobierno Federal recibe el servicio en las condiciones y calidad contratadas.
Contratos Plurianuales de Prestación de Servicios (CPS)	El inversionista proveedor proporciona un conjunto de elementos físicos, materiales, tecnológicos y de ciertos servicios auxiliares, a cambio de una contraprestación para que el Gobierno Federal cumpla con sus funciones encomendadas por la Ley.	<ul style="list-style-type: none"> Los contratos pueden ser de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. Su contratación debe representar ventajas económicas o condiciones más favorables respecto de otros esquemas.

Fuente: Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios, publicado en el DOF el 26 de marzo de 2003; Ley de Asociaciones Público Privadas, y Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y su Reglamento.

Estos mecanismos son considerados por la ASF como objetos relevantes para ser incorporados en el PAAF. Es importante enfatizar que la incorporación de actores privados en distintos proyectos, en términos generales, ha tenido como finalidad dividir la carga financiera, pero también compartir los riesgos técnicos, de operación, y de rentabilidad que suponen la ejecución y gestión de determinada obra o acción.

A la luz de estas condiciones, es necesario reconocer que la fiscalización sobre este tipo de esquemas enfrenta diversos desafíos derivados, principalmente, de la complejidad de la relación contractual que se establece entre los entes públicos y privados, con el objeto de diseñar una buena estrategia de fiscalización.

La alta ponderación que la ASF le ha dado a este tema se refleja en la fiscalización practicada a diversos proyectos en el periodo 2005-2017. En las revisiones respectivas, se constató que se encuentran vigentes 37 proyectos contratados en dicho periodo, tal como se muestra en la siguiente figura.



De estos 37 proyectos, durante el periodo de 2008 a 2016, la ASF realizó 15 revisiones, de las cuales siete fueron a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuatro a la Secretaría de Salud, una al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, una a la Secretaría de Educación Pública (SEP) y dos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como se muestra en la siguiente tabla.

Auditorías realizadas por la ASF a los proyectos de participación público-privada de 2008 a 2016				
No.	Cuenta Pública	Núm.	Título	Dependencia/entidad
1	2008	344	Proyecto PPS - Tramo Irapuato-La Piedad	SCT
2		361	Proyecto PPS - Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío	SS
3		365	Proyecto PPS - Tramo carretero Querétaro-Irapuato	SCT
4		461	Hospital Regional de Alta Especialidad en el municipio de Cd. Victoria en el estado de Tamaulipas	SS
5	2009	504	Proyectos PPS de infraestructura carretera	SCT
6	2010	1089	Proyectos PPS de servicios carreteros	SCT
7		1113	Proyecto PPS - Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca y Unidad de Apoyo, en el Estado de México	SS
8	2013	411	Pagos de Compromisos Pactados del PPS - Tramo carretero Querétaro-Irapuato	SCT
9	2014	160	Proyecto de PPS - Hospital General "Dr. Gonzalo Castañeda Escobar"	SS
10		382	Pagos de compromisos pactados del PPS - Tramo carretero Irapuato-La Piedad	SCT
11		383	Pagos de compromisos pactados del PPS - Tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho	SCT
12	2015	148	Esquema de financiamiento del nuevo campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí	SEP
13		56	Impacto de las APP sobre las finanzas públicas	SHCP
14	2016	236	Construcción y operación de unidades médicas del ISSSTE en la modalidad de APP	ISSSTE
15		54	Opciones de financiamiento de la inversión pública	SHCP

Fuente: Informes de auditorías de la ASF, practicadas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), a la Secretaría de Salud (SS), a la Secretaría de Educación Pública (SEP), a la SHCP y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Derivado de dichas auditorías, se emitieron 66 acciones: 56 Recomendaciones, nueve Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y una Solicitud de Aclaración. De las irregularidades observadas, derivadas de la fiscalización de Cuentas Públicas anteriores a 2017, destacan las siguientes:

- No se obtuvieron las autorizaciones como derecho de vía y las correspondientes del Instituto Nacional de Antropología e Historia, antes de los trabajos de inicio de actividades en los tramos carreteros.
- No se incluyó en la Cuenta Pública la información del inversionista privado, los pagos futuros, el inventario detallado, así como la conciliación de los registros internos.
- La SHCP no realiza actividades de seguimiento y evaluación de la rentabilidad social y solvencia económica del inversionista proveedor, una vez autorizados los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), ya que dichas acciones no están establecidas en sus manuales de organización y procedimientos.

Como una muestra de la prioridad que la ASF ha asignado a esta temática, para la revisión de la Cuenta Pública 2017, se están fiscalizando 35 de los 37 proyectos vigentes a ese año, por medio de diez auditorías, como se muestra en la siguiente tabla, para verificar que las dependencias y entidades, que tienen a cargo los PPS, las Asociaciones Público-Privadas (APP) y los Contratos Plurianuales de Prestación de Servicios, suscribieran los contratos de acuerdo con la normativa y que este tipo de esquemas de financiamiento conlleven beneficios al Gobierno Federal. Cabe destacar que cinco de estas auditorías forman parte de esta segunda entrega de informes individuales¹, mientras que las cinco restantes se presentarán en febrero de 2019.

Auditorías realizadas en 2017 a proyectos de infraestructura desarrollados mediante esquemas de financiamiento que promueven la participación de inversionistas privados		
Enfoque	Cantidad de auditorías	Estado
Sector carretero		
Financiera y de cumplimiento	2	1 Concluida 1 En proceso
Desempeño ^{1/}	1	1 En proceso
Inversiones físicas	1	1 En proceso
Sector salud		
Financiera y de cumplimiento	4	3 Concluidas 1 En proceso
Sector educación		
Financiera y de cumplimiento	1	1 Concluida
Sector gobernación		
Financiera y de cumplimiento	1	1 En proceso
Total	10	5 Concluidas 5 En proceso

1| Las cinco auditorías concluidas que se entregan en octubre de 2018 son las siguientes: 94-GB "Gestión financiera de los créditos subordinados"; 157-DS "Proyectos de Prestación de Servicios"; 241-DS "Asociación Público-Privada de Birmex"; 246-DS "Proyectos de Asociación Público-Privada para la construcción y la prestación de servicios de tres hospitales generales", y 256-DS "Proyectos de Asociaciones Público-Privadas para la construcción de cuatro hospitales generales".

Conclusiones del Tema Técnico 2 de la XXVIII Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), sobre Asociaciones Público-Privadas

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de América Latina y el Caribe, discutieron sobre la problemática de los proyectos de las APP, encontraron las siguientes coincidencias:

- Es importante considerar la distribución de riesgos entre los diferentes agentes involucrados, considerando que los riesgos deben recaer sobre los agentes que mejor puedan controlarlos.
- Respecto a la planeación de los proyectos, se identificaron tres desafíos:
 - Falta de una visión integral en la selección y priorización de proyectos.
 - Asignación sujeta a ciclos políticos, o de forma discrecional.
 - Falta de revisión de los estudios previos (económicos, financieros, técnicos, ambientales y sociales) y comparación con contratos de APP realizados.
- En la fase de ejecución de los proyectos, se ha observado que se incurre en costos adicionales, lo cual puede generar deuda directa o contingente para el Estado.
- Se identificó que, en muchos casos, la calidad de los bienes y servicios resulta inadecuada.

Respecto a la fiscalización de las APP, las EFS coincidieron en la relevancia de:

- Revisar el diseño de los contratos, en específico, sobre la distribución de riesgos entre los diferentes agentes involucrados.
- Constatar la planificación y administración eficaz del contrato.
- Verificar la capacidad económica y financiera de los potenciales contratistas.
- Priorizar la revisión de los cambios contractuales que se realicen tras la adjudicación del proyecto.

A partir de las discusiones, las EFS hicieron las siguientes recomendaciones:

- Definir métricas para evaluar el desempeño del proyecto.
- Comprobar que las APP generan valor respecto a otros esquemas de financiamiento.
- Contar con equipos de auditores capacitados en los aspectos técnicos vinculados con los proyectos.

- Prever que los mecanismos de transparencia se apliquen a todo el proceso, no solamente tras la firma del contrato.
- Contar con mecanismos de denuncias que preserven el anonimato.

C. Fiscalización de fideicomisos, mandatos y análogos

En la década anterior, se generó una percepción negativa, entre distintos actores, respecto al uso de los fideicomisos, mandatos y contratos análogos, por parte del Gobierno Federal. A partir de los resultados de la fiscalización practicada por la ASF, se fortalecieron los mecanismos de transparencia y control de la información de estos esquemas. Actualmente, subyace una imagen negativa sobre este tema y se ha llegado a afirmar, en distintos ámbitos, que estas figuras no son fiscalizadas de manera adecuada. Sin embargo, como se muestra más adelante, la ASF realiza una cobertura significativa en esta materia e incorpora, de forma permanente, objetos y sujetos relacionados con este tópico en el PAAF.

Como antecedente, es oportuno apuntar que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone que los fideicomisos públicos que se consideran entidades paraestatales son aquellos en los que la SHCP, como fideicomitente único de la Administración Pública Federal (APF) centralizada, o alguna de las demás entidades paraestatales los constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal, mediante la realización de actividades prioritarias correspondientes a las atribuciones del Estado. Asimismo, dicha regulación señala las figuras jurídicas que se consideran como no paraestatales, cuyos fines son los siguientes:

- Servir como vehículos de apoyo ante situaciones de emergencia.
- Actividades financieras del Gobierno Federal, para dar estabilidad y compensar la caída de ingresos.
- Para el desarrollo de infraestructura que, por sus montos, requiera de programas multianuales de ejecución.

Al 30 de junio de 2018, la SHCP reportó en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, 338 figuras jurídicas, de las cuales 306 estaban en operación y 32 en proceso de extinción. El monto de sus disponibilidades ascendió a 821,354.6 mdp de las cuales 727,879.4 mdp, el 88.6 por ciento, corresponden a 25 actos, como se muestra en la siguiente tabla.

Fideicomisos, mandatos y actos jurídicos análogos sin estructura al 30 de junio de 2018 (mdp)				
Tipo	Ámbito	Denominación	Monto	%
Fideicomiso	Federal	Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios	252,524.8	30.7
Fideicomiso	Federal	Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud	92,738.9	11.3
Fideicomiso	Federal	Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas	74,859.9	9.1
Fideicomiso	Federal	Fideicomiso para el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	50,901.4	6.2
Fideicomiso	Federal	Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del artículo 16 de la Ley Aduanera	42,374.1	5.2
Fideicomiso	Federal	Fideicomiso 2065.- Plan de Pensiones de los Jubilados de BANOBRAS ^{1/}	20,769.2	2.5
Fideicomiso	Federal	Fideicomiso de Pensiones, del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura ^{1/}	16,784.4	2.0
Fideicomiso	Federal	Fondo para la Participación de Riesgos 11480	15,737.8	1.9
Fideicomiso	Federal	Fondo de Retiro de los Trabajadores de la SEP (FORTE) ^{1/}	15,036.5	1.8
Fideicomiso	Federal	Fondo de Pensiones y Primas de Antigüedad de NAFIN ^{1/}	14,938.6	1.8
Fideicomiso	Federal	Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial	14,740.3	1.8
Fideicomiso	Federal	Fondo de Pensiones BANCOMEXT ^{1/}	12,312.9	1.5
Fideicomiso	Federal	Fideicomiso de Pensiones del Sistema BANRURAL ^{1/}	11,641.5	1.4
Fideicomiso	Federal	Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura.	11,191.9	1.4
Análogo	Federal	Fondo de la Financiera Rural	10,514.1	1.3
Fideicomiso	Federal	Fondo Sectorial CONACYT - Secretaría de Energía - Hidrocarburos	10,003.1	1.2
Mandato	Federal	Fondo de Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros	8,784.7	1.1
Fideicomiso	Federal	Fideicomiso 2003 Fondo de Desastres Naturales	8,690.8	1.1
Fideicomiso	Federal	Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas	8,217.3	1.0
Fideicomiso	Federal	Fideicomiso e-México	7,762.4	0.9
Fideicomiso	Federal	Fideicomiso para la infraestructura en los Estados	6,120.5	0.7
Fideicomiso	Federal	Fondo Laboral Pemex ^{1/}	6,048.3	0.7
Fideicomiso	Federal	Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad	5,668.3	0.7
Fideicomiso	Federal	Fondo de Ahorro Capitalizable de los Trabajadores al Servicio del Estado	5,080.0	0.6
Fideicomiso	Estatad	Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago, No. 1928.- Para apoyar el proyecto de saneamiento del Valle de México	4,437.7	0.5
Subtotal de 25 actos jurídicos con los montos de disponibilidades más elevados			727,879.4	88.6
Subtotal de los 313 actos jurídicos restantes			93,475.2	11.4
Total de los actos jurídicos (338)			821,354.6	100

Fuente: Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del segundo trimestre de 2018 publicados en la página de internet de la SHCP [http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/1/Fideicomisos destinados al pago de pensiones](http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/1/Fideicomisos%20destinados%20al%20pago%20de%20pensiones).

Nota: Con motivo de las revisiones previas a 2007, por intervención de la ASF, la SHCP implementó el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos donde se informa del registro de fideicomisos, mandatos o contratos análogos (acto jurídico). Adicionalmente, y también como resultado de los trabajos de fiscalización, a partir de la Cuenta Pública 2008, la SHCP publica en los informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que presenta trimestralmente a la Cámara de Diputados, los ingresos, egresos, disponibilidades y cumplimiento de metas de cada uno de los fideicomisos, mandatos y análogos.

Por los montos de recursos involucrados, destacan el Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios con 252,524.8 mdp, el 30.7 por ciento; el Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud con 92,738.9 mdp, el 11.3 por ciento, y el Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas con 74,859.9 mdp, el 9.1 por ciento. Estos tres fideicomisos concentran el 51.1 por ciento (420,123.6 mdp) de las disponibilidades por 821,354.6 mdp. De considerarse siete fideicomisos o fondos que están destinados al pago de pensiones (97,531.4 mdp) el porcentaje llegaría al 63 por ciento.

Con motivo de la revisión de las Cuentas Públicas de 2007 a 2017 se han realizado 552 auditorías a las figuras jurídicas mencionadas. De éstas, 289 se practicaron a 25 fideicomisos o figuras jurídicas que concentran el 88.6 por ciento de las disponibilidades reportadas en el segundo informe trimestral de 2018, y 263 se practicaron a 88 de los 313 fideicomisos o figuras jurídicas que concentran el 11.4 por ciento restante.

Para la Cuenta Pública 2017 se están llevando a cabo 51 auditorías, en las cuales se revisan 50 fideicomisos y un mandato, cuyas disponibilidades ascienden a 460,798.9 mdp, el 63 por ciento de los 731,433.6 mdp reportados en la Cuenta Pública 2017.

De las auditorías realizadas de 2007 a 2017, se detectaron cuatro tipos de problemáticas transversales:

- 1) Incrementos significativos en la utilización de los recursos por parte de los fideicomisos, los cuales no se consideran como gasto público, amparados sólo en sus contratos de constitución y en sus reglas de operación.
- 2) El uso de los fideicomisos es una estrategia del Gobierno Federal para utilizar los recursos de los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF), aprobados por la Cámara de Diputados, en años posteriores al de su autorización, mediante instrucciones de los fideicomitentes y fiduciarios pertenecientes al Ejecutivo Federal.

Con lo anterior, no se cumple con el principio de anualidad del gasto público y se evitan las limitantes del PEF autorizado por la Cámara de Diputados. Además, las erogaciones que se hacen con los recursos que administran esas figuras no se consideran como parte del régimen constitucional de presupuestación, autorización y ejercicio del gasto público².

- 3) Los fideicomisos que se constituyen en el Poder Judicial, en el Poder Legislativo y en los órganos constitucionalmente autónomos no están obligados a registrar las figuras jurídicas de este tipo en los informes trimestrales, aunque involucren el manejo de recursos públicos federales.

2| Mediante la utilización de los fideicomisos no paraestatales, desde la década de los noventa, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, comenzó a realizar mecanismos y esquemas financieros en los que se comprometieron los ingresos futuros de esas figuras para pagar los pasivos generados del rescate de las concesiones carreteras o para solventar la problemática de la falta de recursos para atender la construcción de infraestructura dañada por desastres naturales y de necesidades del propio Gobierno Federal.

- 4) Cuando se ha requerido de la extinción de algunas de estas figuras jurídicas, entre las dificultades técnicas y jurídicas a que se enfrenta la APF se tienen, entre otras, las siguientes:
- a. Existencia por disposición de ley, sin prever figura ni vigencia, por lo que la unidad responsable no puede tramitar su extinción.
 - b. Dificultad para identificar las gestiones a realizar para concluir la extinción, cuando la unidad responsable no funge como fideicomitente, ya que el fiduciario no le suministra información.
 - c. Figuras que implican la administración o venta de bienes inmuebles, de los que no se ha concluido su venta, al ser invadidos o carecer de documentos que avalen a las unidades responsables como propietarias.

Con base en la fiscalización realizada de dichas figuras jurídicas, en opinión de la ASF, con una debida transparencia y rendición de cuentas sobre los procesos de presupuestación, autorización y ejercicio del gasto público, los fideicomisos efectivamente pueden auxiliar al Ejecutivo Federal en actividades prioritarias para el desarrollo y el crecimiento económico de la nación —sobre todo, en aquéllos cuyo mandato radica en dar estabilidad financiera; compensar la caída de ingresos presupuestarios, y atender la seguridad social—.

6. Fiscalización de contrataciones al amparo del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público



Las contrataciones realizadas entre dependencias y entidades públicas al amparo del artículo 1º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), constituyen un área en la que se registra recurrencia de prácticas que propician desvío de recursos públicos. Debido, principalmente, a que se ha generado un ambiente de discrecionalidad en la interpretación de dicho ordenamiento jurídico que, a su vez, ha propiciado esquemas de fraude y corrupción, y que han sido reiteradas por la actual administración de la Auditoría Superior de la Federación (ASF); situación que ha derivado en el reciente inicio de Procedimientos de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, así como la presentación de denuncias penales.

Es importante señalar que las contrataciones realizadas entre dependencias y entidades del sector gubernamental, en las que un ente público funge como proveedor y otro como comprador, se deben sujetar a lo siguiente:

- Las contrataciones que se pretendan realizar al amparo del artículo 1º, entre entes públicos, están obligadas a cumplir con el artículo 134 constitucional, de tal manera que se obtengan las mejores condiciones para el Estado.
- El proveedor debe acreditar que cuenta con la competencia técnica necesaria para cubrir directamente, por lo menos, el 51 por ciento del monto total del contrato. Es decir, este ente debe contar con los recursos materiales, humanos y técnicos antes de suscribir el contrato, con el objeto de que las subcontrataciones, en caso de existir, no sean mayores al 49 por ciento.

A. Principales problemáticas identificadas en la fiscalización practicada

Como resultado de las auditorías realizadas a los recursos públicos gestionados mediante contratos, convenios y anexos técnicos, celebrados entre dependencias del sector gubernamental y entidades de la Administración Pública Federal, se ha observado que las entidades que fungen como proveedoras de los bienes o servicios, han subcontratado a una serie de empresas que fueron utilizadas para realizar operaciones presuntamente simuladas, aun cuando éstas, en el contrato celebrado con las dependencias del Gobierno Federal, declararon contar con los recursos humanos, materiales y técnicos para la prestación de los servicios. En particular, en las revisiones practicadas se han identificado algunas de las siguientes problemáticas:

- No materialización del servicio o entregables
- No localización de domicilios fiscales
- Representantes legales en común

- Incumplimiento de las obligaciones fiscales
- El mismo entregable fue presentado, simultáneamente, ante varias instituciones de educación superior
- Falta de cobertura presupuestal
- Falta de acreditación de utilidad de los entregables en el cumplimiento de objetivos y metas de las dependencias

Acciones generadas con motivo de la fiscalización realizada por la ASF

1) Denuncias penales presentadas en octubre de 2018

Durante el mes de octubre de 2018, la ASF presentó siete denuncias penales vinculadas con contrataciones realizadas al amparo del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) por un monto de 1,900 millones de pesos (mdp). El detalle de las mismas se presenta a continuación:

No.	Cuenta Pública	Num. Auditoría	Ente fiscalizado	Monto de la irregularidad (mdp)
1	2016	1793-DS	SEDATU-Universidad Politécnica de Quintana Roo	97.27
2	2016	1791-DS-GF	SEDATU-Sistema Quintanarroense de Comunicación Social	450.06
3	2016	195-DS	SEDATU-Universidad Politécnica de Chiapas	186.11
4	2014	D17012	SEDESOL-Radio y Televisión de Hidalgo	353.65
5	2015	D17011	SEDATU-Sistema Quintanarroense de Comunicación Social	356.56
6	2016	1794-DS-GF	SEDATU-Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V.	271.89
7	2016	196-DS	SEDATU-Universidad Politécnica de Francisco I. Madero	185.84
Total				1,901.38

En total, incluidas las siete denuncias señaladas anteriormente, la ASF ha presentado 30 denuncias penales que se relacionan con contrataciones celebradas por diversas dependencias y entidades con universidades públicas, al amparo del artículo 1 de la LAASSP, por un monto aproximado de 5,000 mdp. Es importante señalar que la institución en todo momento ha coadyuvado y se ha coordinado con la Procuraduría General de la República para la atención de las denuncias penales presentadas.

2) Procedimientos de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias iniciados en octubre de 2018

En lo que corresponde a los Procedimientos para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, derivados de los resultados de las auditorías practicadas a contratos suscritos al amparo del artículo 1° de la LAASSP, en el mes de octubre de 2018 se iniciaron seis procedimientos por un monto de 734 mdp. El detalle de los mismos se presenta a continuación:

No.	Cuenta Pública	Ente fiscalizado	Acción	Monto (mdp)
1	2014	SEDESOL-UAEMOR	14-0-20100-12-1665-06-005 14-4-99025-12-0209-06-004	1.00
2	2014	SEDESOL-UAEMOR	14-4-99025-12-0209-06-003 14-0-20100-12-1665-06-004	22.94
3	2014	SEDESOL-UAEMOR	14-0-20100-12-1665-06-003 14-4-99025-12-0209-06-002	77.85
4	2015	SEDESOL/ Universidades Tecnológica de Nezahualcóyotl, Politécnica de Texcoco y Tecnológica del Sur del Estado de México	15-0-20100-12-1639-06-001	611.71
5	2014	SEDESOL-UAEM	14-0-20100-12-0229-06-004 14-4-99015-12-0207-06-007	8.54
6	2014	SEDESOL-UAEM	14-0-20100-12-0229-06-001 14-4-99015-12-0207-06-003	12.55
Total				734.58

El total de procedimientos resarcitorios iniciados por contrataciones de diversas dependencias y entidades con universidades públicas al amparo del artículo 1 de la LAASSP es de 34 por un monto de 2,400 mdp. Como parte de estos procedimientos se ha citado a comparecer a servidores públicos de las dependencias y entidades contratantes, funcionarios de las universidades, así como a los proveedores que, en su caso, fueron subcontratados.

B. Auditorías practicadas sobre la Cuenta Pública 2017

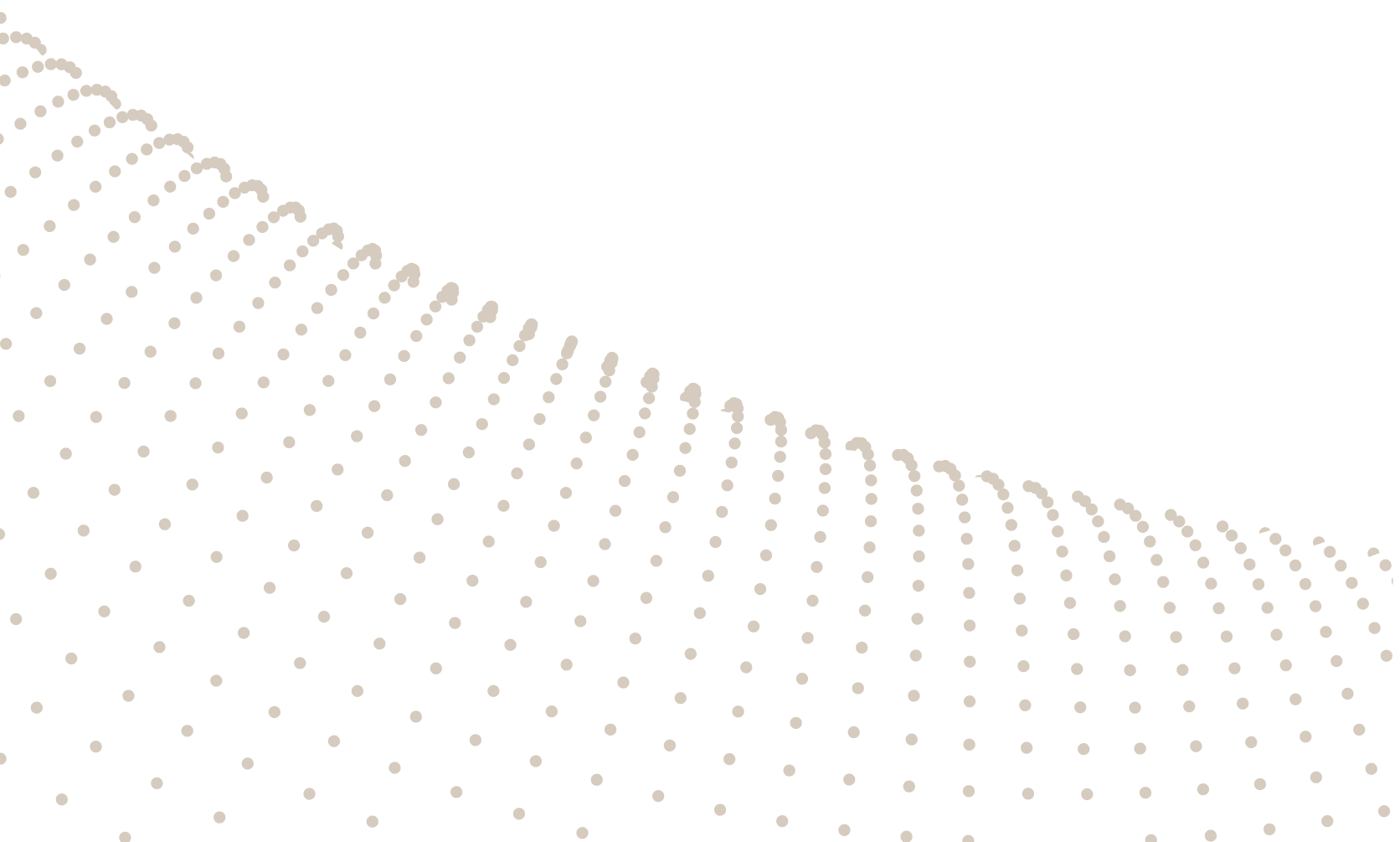
Originalmente se tenían contempladas ocho auditorías vinculadas con este tipo de contrataciones en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF) de la Cuenta Pública 2017. De manera adicional, la actual administración de la ASF agregó seis revisiones a dicho programa de auditorías, como se muestra en las tablas siguientes.

Auditorías incluidas originalmente en el PAAF de la Cuenta Pública 2017, vinculadas con contrataciones al amparo del artículo 1° de la LAASSP

No.	Entidad fiscalizada	Núm. auditoría	Título auditoría
1	Universidad Tecnológica Campeche de	213-DS	Convenios de coordinación, colaboración y acuerdos específicos suscritos con la Administración Pública Federal (APF) para el desarrollo de diversos proyectos, adquisiciones y otros servicios
2	Televisora de Hermosillo, S. A. de C. V.	1381-DS-GF	Convenios de coordinación, colaboración y acuerdos específicos suscritos con la APF para el desarrollo de diversos proyectos, adquisiciones y otros servicios
3	Universidad Tecnológica Tulancingo de	DN-18001	Convenios de coordinación y acuerdos específicos suscritos con la APF para el desarrollo de diversos proyectos, adquisiciones y otros servicios en los ejercicios 2015-2016
4	Diconsa, S.A. de C.V.	275-DS	Contratos y convenios de colaboración con dependencias y entidades de la administración pública estatal para el desarrollo de diversos proyectos y otros servicios
5	SEDATU	414-DE	Cuentas por liquidar certificadas emitidas a favor de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
6	SAGARPA	310-DE	Programa de productividad y competitividad agroalimentaria, componente activos productivos y agrologística, por los apoyos otorgados por la instancia ejecutora dirección general de logística y alimentación.
7	SAGARPA	312-DE	Programa de productividad y competitividad agroalimentaria, componente activos productivos y agrologística, por los apoyos otorgados por las instancias ejecutoras financiera nacional de desarrollo agropecuario, rural, forestal y pesquero y el fondo de capitalización e inversión del sector rural.
8	SAGARPA	311-DE	Programa de productividad y competitividad agroalimentaria, componente activos productivos y agrologística, por los apoyos otorgados por la instancia ejecutora fideicomiso de riesgo compartido.

**Auditorías incluidas originalmente en el PAAF de la Cuenta Pública 2017,
vinculadas con contrataciones al amparo del artículo 1° de la LAASSP**

No.	Entidad fiscalizada	Núm. auditoría	Título auditoría
1	Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa	DN-18003	Convenios de coordinación, colaboración y acuerdos específicos suscritos con la administración pública federal para el desarrollo de diversos proyectos, adquisiciones y otros servicios en el ejercicio 2016
2	Instituto Tecnológico Superior de Comalcalco	DN18002	Convenios de coordinación, colaboración y acuerdos específicos suscritos con la APF para el desarrollo de diversos proyectos, adquisiciones y otros servicios en los ejercicios de 2015 y 2016
3	Instituto Tecnológico Superior de Centla	1610-DS	Convenios de coordinación, colaboración y acuerdos específicos suscritos con la APF para el desarrollo de diversos proyectos, adquisiciones y otros servicios.
4	Universidad Politécnica de Tlaxcala	1611-DS	Convenios de coordinación, colaboración y acuerdos específicos suscritos con la APF para el desarrollo de diversos proyectos, adquisiciones y otros servicios
5	Universidad Intercultural del Estado de México	DN18005	Gestión Financiera de los contratos y convenios suscritos al amparo del artículo 1° de la LAASSP con dependencias y entidades de la APF o local y subcontrataciones con terceros.
6	Universidad Politécnica del Centro	DN18006	Gestión Financiera de los contratos y convenios suscritos al amparo del artículo 1° de la LAASSP con dependencias y entidades de la APF o local y subcontrataciones con terceros.



7. Propuestas de modificaciones y reformas legislativas



Como parte del proceso de fortalecimiento institucional, el Auditor Superior de la Federación estableció la Unidad de Homologación Legislativa, Planeación, Transparencia y Sistemas (UHLPTS), la cual tiene como uno de sus encargos ser el eje en la coordinación con la Cámara de Diputados, en particular con la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de robustecer las propuestas de modificación legislativa, que se deriven de los resultados de la fiscalización practicada por la institución.

Uno de los primeros productos que genera esta Unidad se refiere al análisis sobre las propuestas de modificaciones legislativas presentadas a la Cámara de Diputados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), vinculadas con la fiscalización de las Cuentas Públicas de 2012 a 2016, el cual busca convertirse en una referencia para la agenda de trabajo de la actual legislatura. A continuación, se incluye el análisis realizado.

Ordenamiento jurídico	Disposiciones/ artículos en específico	Propuesta de modificación	Impacto esperado	Cuenta Pública
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)	Artículo 1°	<p>En los casos de excepción de la aplicación de esta ley, la dependencia o entidad que realice contrataciones públicas, deberá pactar condiciones y términos para la aplicación de penas convencionales o deductivas a cargo del proveedor, derivadas del incumplimiento del contrato, así como deberá existir la obligación de registrar en el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios (CompraNet), la totalidad de los contratos que se realicen.</p> <p>Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, promueva una iniciativa de reforma al artículo 1°, quinto párrafo, de la LAASSP, a efecto de que cuando se contraten bienes o servicios entre entidades de la administración pública referidas en el precepto legal citado, se establezca que el titular de la dependencia o entidad contratante sea quien suscriba, como facultad indelegable, los contratos correspondientes, para lo cual deberá cerciorarse que la entidad pública contratada cuente con la capacidad técnica, material y humana para la realización del objeto del contrato o, en su defecto, de que ésta no subcontrate más del 49 por ciento, tanto de los trabajos contratados como del importe total del contrato. Además, que los titulares de ambas entidades participantes sean los responsables de vigilar el debido cumplimiento de las condiciones y términos establecidos en los contratos que se formalicen al amparo de dicho artículo.</p>	<p>Transparentar las contrataciones realizadas al amparo del artículo 1°, así como cuidar lo establecido en artículo 134 constitucional.</p>	2015
		<p>Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, promueva una iniciativa de reforma al artículo 1°, quinto párrafo, de la LAASSP, a efecto de que cuando se contraten bienes o servicios entre entidades de la administración pública referidas en el precepto legal citado, se establezca que el titular de la dependencia o entidad contratante sea quien suscriba, como facultad indelegable, los contratos correspondientes, para lo cual deberá cerciorarse que la entidad pública contratada cuente con la capacidad técnica, material y humana para la realización del objeto del contrato o, en su defecto, de que ésta no subcontrate más del 49 por ciento, tanto de los trabajos contratados como del importe total del contrato. Además, que los titulares de ambas entidades participantes sean los responsables de vigilar el debido cumplimiento de las condiciones y términos establecidos en los contratos que se formalicen al amparo de dicho artículo.</p>	<p>Evitar distorsiones que se han observado en la aplicación del citado artículo, lo que ha ocasionado desviaciones de recursos federales; asimismo, coadyuvar con los procesos de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos ejercidos al amparo del artículo 1°, quinto párrafo, de la LAASSP.</p>	2015
		<p>Establecer controles para que el titular de la dependencia contratante sea quien suscriba los contratos correspondientes y se responsabilice de la vigilancia de los mismos.</p>	<p>Contribuir al establecimiento de un ambiente de control adecuado.</p>	2015

Ordenamiento jurídico	Disposiciones/ artículos en específico	Propuesta de modificación	Impacto esperado	Cuenta Pública
Ley de Coordinación Fiscal (LCF)	Artículo 40	Establecer una disposición para destinar un porcentaje de gastos indirectos con recursos asignados del Fondo de Aportaciones Múltiples, así como definir qué conceptos se consideraran.	Mejora del control, transparencia y rendición de cuenta	2014
	Artículo 45	Adecuar la disposición referida, a efecto de incluir en éste las nuevas figuras de servidores públicos vinculadas con los Programas con Prioridad Nacional.		2015
	Artículo 47	Precisar los rubros y conceptos en los que se pueden aplicar los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en lo referido a gasto corriente.		2016
	Artículo 1°	Publicar información pormenorizada sobre los conceptos y montos que integran los aprovechamientos de capital, de los ingresos no petroleros y no tributarios. Asimismo, se estima necesario que en la Cuenta Pública se proporcione la información pormenorizada sobre los conceptos y montos que integran el rubro de "Otros" de los aprovechamientos de tipo corriente y de capital de los ingresos no petroleros y no tributarios.		2015
Ley de Ingresos de la Federación (LIF)			Mejorar el control en la aplicación de cierto tipo de ingresos que percibe el Estado mexicano. Transparentar y acotar la discrecionalidad del destino de los recursos derivados de disponibilidades presupuestarias e ingresos excedentes. Fortalecer el control de los recursos destinados a la estabilización de las finanzas públicas, así como mejorar la transparencia respecto a su trazabilidad.	2016
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)	Artículos 17 y 40	Para que la Cámara de Diputados, por conducto de las comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, analice la pertinencia de reformar la regla fiscal establecida en el artículo 17 de la LFPRH, con el objetivo de establecer que en la meta anual de balance presupuestario y de los Requerimientos Financieros del Sector Público se debe asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, de forma coordinada por los poderes Legislativo y Ejecutivo. Determinar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) elabore la iniciativa de la LIF para el ejercicio fiscal correspondiente con un nivel de endeudamiento máximo que no exceda el endeudamiento de referencia, con el propósito de establecer que los poderes Legislativo y Ejecutivo definan, de forma coordinada y responsable, el nivel de endeudamiento que mantenga la sostenibilidad de la deuda pública.		Establecer indicadores de sostenibilidad a mediano y largo plazos, con el fin de identificar y reducir los riesgos de insuficiencia de recursos fiscales intergeneracionales o para el cumplimiento de obligaciones financieras. Regular, en un marco de sostenibilidad, la dinámica de endeudamiento y el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público.
			2015	

Ordenamiento jurídico	Disposiciones/ artículos en específico	Propuesta de modificación	Impacto esperado	Cuenta Pública
Ley General de Contabilidad Gubernamental	Artículos 46 y 53	<p>Establecer la obligación de la SHCP de reportar en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública, los resultados de los programas y recursos presupuestarios destinados al desarrollo regional. Asimismo que se disponga que dichos elemento deberán incluirse en la información presupuestaria y en el estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos.</p> <p>Disponer que la SHCP tendrá la obligación de rendir cuentas al Congreso de la Unión, mediante un informe anual sobre los mecanismos de transferencia de riesgos significativos y protección de los ingresos presupuestarios (coberturas petroleras), lo cual sería fiscalizado por la ASF. Dicho informe sobre el programa de coberturas petroleras deberá incluir, como mínimo el análisis de riesgos, las cifras empleadas, el método de cálculo con criterios y supuestos, los instrumentos financieros utilizados y su costo estimado, el criterio de optimización utilizado, la justificación de los intermediarios financieros seleccionados y los resultados alcanzados por el programa, en un marco de reserva por las características especiales de este tipo de instrumentos en los mercados financieros.</p>	<p>Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas sobre los programas, recursos y resultados obtenidos en materia de desarrollo regional.</p> <p>Que el Congreso de la Unión cuente con información adecuada para aprobar en la LIF y el Presupuesto de Egresos de la Federación los mecanismos y recursos destinados a la protección de los ingresos presupuestarios.</p>	2013 2014
Criterios generales para la administración y ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados (FASP)	Crear nuevas disposiciones	Establecer en los Criterios de Operación del FASP un catálogo de acciones en el que se especifiquen puntualmente los rubros establecidos en la LCF, a efecto de asegurar su debida alineación.	Mejora del control, transparencia y rendición de cuentas.	2015 2016

Ordenamiento jurídico	Disposiciones/ artículos en específico	Propuesta de modificación	Impacto esperado	Cuenta Pública
Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP)		<p>Establecer que la SHCP revise y valide cada uno de los análisis referidos en las fracciones I a IX del artículo 14.</p> <p>Para que la Cámara de Diputados, por conducto de las comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, analice la pertinencia de incluir en la LAPP, las obligaciones contingentes derivadas de las modificaciones a los contratos de largo plazo y las garantías financieras otorgadas por el Gobierno Federal a las APP, así como la creación de un fondo de contingencia, de conformidad con las mejores prácticas internacionales, con objeto de enfrentar las obligaciones de financiamiento que puedan surgir por la materialización de los riesgos conservados por el gobierno.</p>	<p>Dar certeza a la determinación de la viabilidad de los proyectos de Asociación Público-Privada (APP) dictaminada por la dependencia o entidad responsable de los mismos.</p> <p>Revelar y presentar información financiera confiable y disminuir el riesgo de un registro contable indebido por los pagos al desarrollador y los gastos de administración a cargo del sector público.</p>	2016
		<p>Definir una instancia administrativa especializada en los proyectos de APP que integre, valide y consolide la información de las figuras de sociedad público-privada que existen en el país; genere las bases de datos, estadísticas y divulgue información sobre la materia; realice diagnósticos sobre el monto total de recursos públicos y privados ejercidos en ese tipo de proyectos; promueva los proyectos de APP e impulse las propuestas no solicitadas; brinde apoyo técnico en el diseño y la evaluación económica y financiera; participe como observador de las modificaciones que se realicen en los contratos, así como sobre el incremento en el gasto del Gobierno Federal y su probable impacto en las finanzas públicas; realice el seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos en los contratos de APP; actualice la identificación, evaluación y administración de los riesgos de los proyectos, de acuerdo con su probabilidad de materialización y posible impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas, así como su revelación en los estados financieros consolidados y en el informe de pasivos contingentes que forma parte de la Cuenta Pública.</p>	<p>Dar seguimiento a las APP y contar con bases de datos, estadísticas y un diagnóstico o informe sobre el monto total de recursos involucrados en ese tipo de proyectos, sus riesgos, las modificaciones en los contratos, el incremento de las obligaciones financieras y de los pasivos que se deben sufragar con recursos presupuestarios del Gobierno Federal y sobre su posible impacto en las finanzas públicas</p>	2015

Ordenamiento jurídico	Disposiciones/ artículos en específico	Propuesta de modificación	Impacto esperado	Cuenta Pública
Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal	Artículo 15, fracción VIII Adicionar un capítulo	<p>Establecer que para la realización de modificaciones en los títulos de concesión que impliquen una contraprestación adicional, el concesionario no podrá iniciar operaciones en tanto no le haya sido notificada la contraprestación que deberá cubrir al Gobierno Federal, y que haya sido fijada por la SHCP, a propuesta de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.</p> <p>Se propone adicionar un capítulo en el que se establezcan los procedimientos y criterios para la determinación de las contraprestaciones inicial, fija anual y por ingresos extraordinarios, que se deben pagar con motivo del otorgamiento de las concesiones. De igual forma, establecer en dicha ley los criterios y supuestos con base en los cuales se justifiquen las autorizaciones de los plazos iniciales y de las prórrogas que se otorguen a los títulos de concesión, ya que al no estar establecidos en la norma se puede generar opacidad y discrecionalidad en su determinación.</p>	<p>Determinar y fijar la contraprestación que la concesionaria debe cubrir al Gobierno Federal antes de iniciar operaciones.</p> <p>Mejorar el control, transparencia y rendición de cuentas.</p>	2016
Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas	Artículo 36	Ampliación del catálogo de monumentos históricos a los bienes vinculados con la historia de la Nación del siglo XX.	Se integrarían al catálogo los inmuebles, muebles, obras civiles relevantes de carácter privado, documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México, y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, así como los bienes culturales sujetos al régimen de dominio público de la Federación a que se refiere el artículo 6, fracciones XIV y XVIII, de la Ley General de Bienes Nacionales.	2012 2013

Ordenamiento jurídico	Disposiciones/ artículos en específico	Propuesta de modificación	Impacto esperado	Cuenta Pública
Ley General de Alimentación	Generar nueva ley en la materia	Crear una ley general de alimentación, para reglamentar el artículo 4° constitucional, referente a garantizar una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.	Definir el problema público y la población objetivo; mandatara y homologar los apoyos; reglamentar la manera en que el Estado garantizará que la alimentación sea nutritiva, suficiente y de calidad. Establecer los mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y los gobiernos estatales y municipales, estableciendo funciones y responsabilidades para cada nivel de autoridad.	2014 2016
Ley General de Deuda Pública	Artículo 4°	Incorporar en la ley una definición de pasivos contingentes, incluyendo una estimación de sus riesgos de materialización.	Contar con una definición más amplia de los pasivos contingentes permitiría tener mayor transparencia, rendición de cuentas y certidumbre fiscal, con el apoyo de un informe que identifique, mida y estratifique con base en el nivel de riesgo de materialización, a fin de establecer reservas financieras que contribuyan a la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.	2013
Ley General de Participación Social en el Ejercicio del Gasto	Generar una nueva ley en la materia	Emitir una Ley General de Participación Social para impulsar y fortalecer el proceso participativo de la ciudadanía en la gestión, seguimiento, vigilancia y evaluación de los recursos públicos.	Mejora del control, transparencia y rendición de cuentas, así como evitar la dispersión del marco normativo existente.	2013 2015 2016

Es importante mencionar que, en el próximo mes de febrero, junto con la tercera entrega de informes individuales, la ASF deberá presentar el Informe General Ejecutivo el cual, en cumplimiento del artículo 34, fracción V de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, debe incluir propuestas de reformas legislativas para consideración y referencia de la Cámara de Diputados.

La UHLPTS integrará todas las modificaciones legales derivadas de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, a partir de un análisis legal y técnico, a fin de que sean utilizables por el Poder Legislativo como un insumo para fortalecer su labor parlamentaria y contribuir a mejorar el ambiente de control, reducir la discrecionalidad y reforzar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas en el sector público.

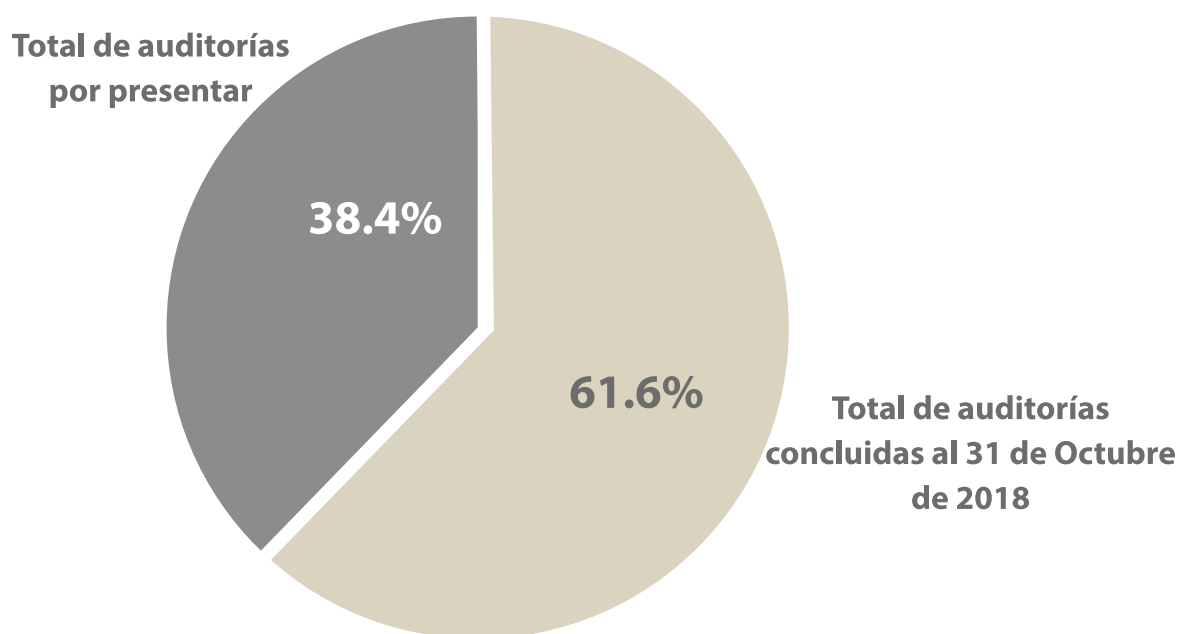
Anexo 1.
Estadísticas de la segunda entrega
de informes individuales*



Tabla 1.
Porcentaje de revisiones concluidas al 31 de octubre, respecto al Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF) Cuenta Pública 2017

Concepto	Totales	%
Total de auditorías incluidas en el PAAF de la Cuenta Pública 2017	1,659	100
Total de auditorías concluidas al 31 de octubre de 2018	1,022	61.6

Gráfica 1.
Porcentaje de auditorías concluidas al 31 de octubre, respecto al PAAF, Cuenta Pública 2017



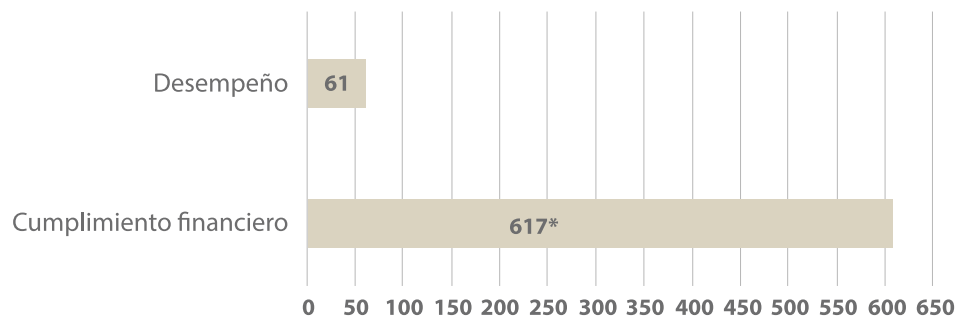
* Las estadísticas que se presentan son con corte al cierre de la edición del presente documento

Tabla 2.
Número de auditorías por enfoque
Segunda entrega de informes individuales
Cuenta Pública 2017

Enfoque	Número	%
Cumplimiento financiero	617*	91
Desempeño	61	9
Total	678	100

*Incluye 43 auditorías a inversiones físicas

Gráfica 2.
Número de auditorías por enfoque
Segunda entrega de informes individuales
Cuenta Pública 2017



* Incluye 43 auditorías a inversiones físicas

Tabla 3.
Número de auditorías por tipo de entidad fiscalizada
Segunda entrega de informes individuales
Cuenta Pública 2017

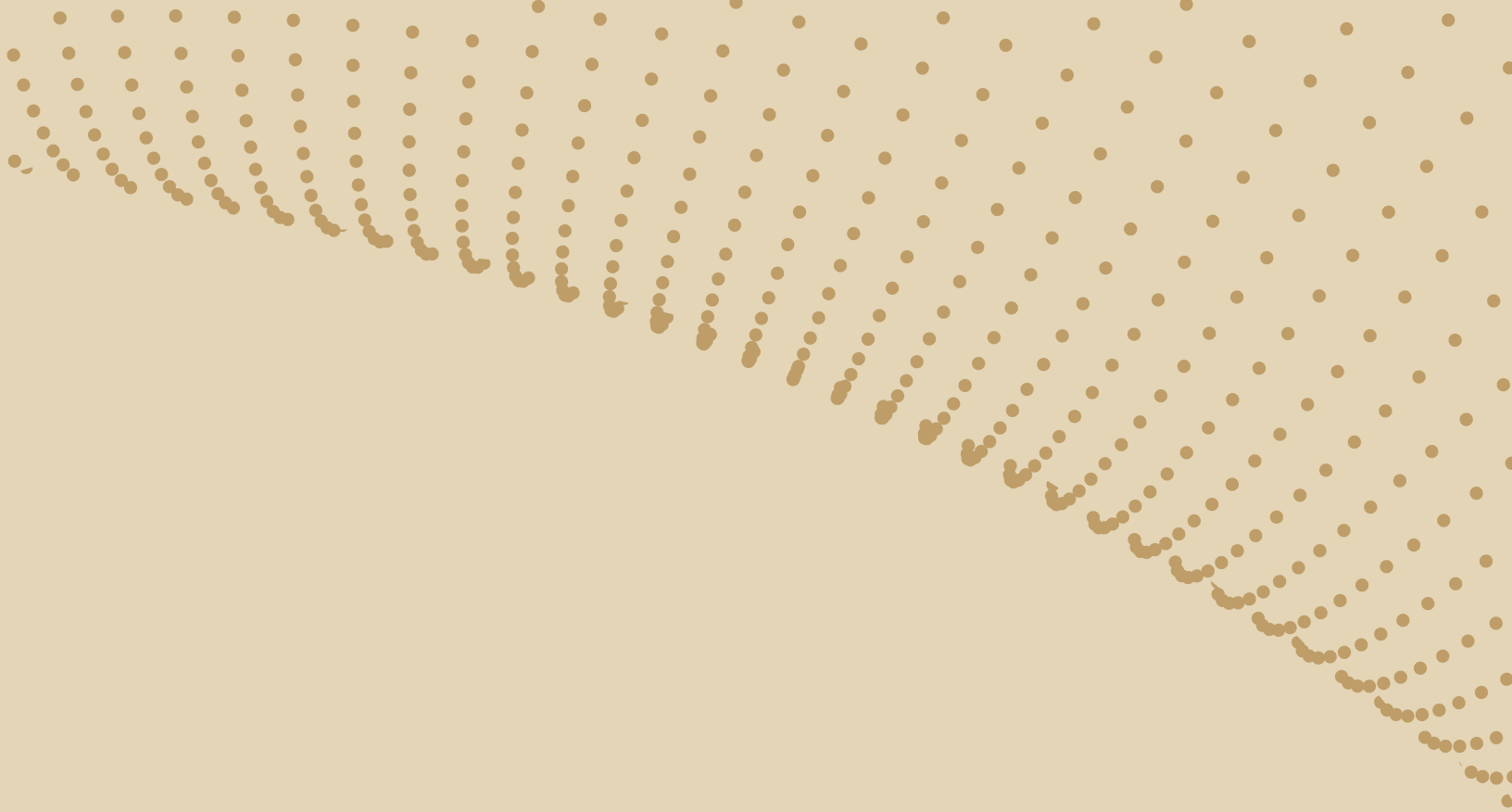
Tipo de entidad	Entidades fiscalizadas	Auditorías
Poder Judicial	1	1
Poder Ejecutivo	80	181
Dependencias	16	61
Entidades coordinadas sectorialmente	45	76
Entidades no coordinadas sectorialmente	15	33
Órganos desconcentrados	4	11
Órganos autónomos	3	5
Subtotal	84	187
Entidades federativas y la Ciudad de México	32	267
Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México	182	223
Instituciones públicas de educación superior	1	1
Total	299	678

Tabla 4.
Número de auditorías por Grupo Funcional
Segunda entrega de informes individuales
Cuenta Pública 2017

Grupo Funcional	Total	%
Gobierno	44	6.5
Desarrollo Económico	102	15
Desarrollo Social	37	5.5
Gasto Federalizado	495	73
Total	678	100

Tabla 5.
Número de acciones emitidas
Segunda entrega de informes individuales
Cuenta Pública 2017

Tipo de acción	Número de acciones
Recomendación	1,594
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	14
Solicitud de Aclaración	18
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	1,220
Pliego de Observaciones	642
Total de acciones	3,488



Marco de referencia sobre la fiscalización superior : Segunda entrega de informes individuales