

ANÁLISIS DEL INFORME DEL RESULTADO 2008 FUNCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO

En esta segunda reunión de trabajo se analizarán los resultados de las auditorías practicadas a las funciones de desarrollo económico, que fueron presentados por la Auditoría Superior de la Federación en su Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008.

A continuación se presentan los resultados más relevantes de las auditorías practicadas a este grupo funcional, clasificadas en el orden siguiente: energía; desarrollo agropecuario y temas agrarios; comunicaciones y transportes; temas empresariales; temas laborales; turismo; desarrollo sustentable; y ciencia y tecnología.

ENERGÍA

1. Electricidad

En términos generales el sector eléctrico cumplió con su objetivo de asegurar el suministro de electricidad. Sin embargo, el margen de reserva generado fue superior en 9.4% al límite preestablecido de 6%; la Secretaría de Energía no estableció indicadores para medir la conducción de la política pública; la Comisión Reguladora de Energía no verificó la aplicación de la metodología para determinar los costos de adquisición de energía a los particulares; y el gasto por mega watt generado se incrementó 53.6%, en términos nominales, entre 2003 y 2008.

Asimismo, la ASF constató que la Gerencia Divisional de Distribución Noroeste de la Comisión Federal de Electricidad no acató las resoluciones judiciales para realizar el pago de indemnizaciones por derechos de vía y servicios de paso en forma voluntaria, lo que ocasionó que se embargara una cuenta bancaria con saldo de 364 millones de pesos (mdp). Adicionalmente, la gerencia pagó 25 mdp a pesar de que el juez ordenó la caducidad del proceso y, en otros cinco casos, se efectuaron indemnizaciones por 55 mdp, sin que existieran las sentencias que justificaran la obligación de hacerlo.

En la ejecución del proyecto de desarrollo y construcción de sistemas de distribución de Luz y Fuerza del Centro, se detectó un sobreejercicio de 113 mdp en el Distrito Federal y un subejercicio 78 mdp en el Estado de México; ambas anomalías, así como un sobreejercicio de 22 mdp en la sustitución de transformadores y blindaje de la red, fueron atribuibles a una planeación y presupuestación deficientes.

También se observaron pagos indebidos por 4 mdp correspondientes a contratos de 2007 y falta de documentación comprobatoria por 59 mdp en el concepto de mano de obra.

2. Hidrocarburos

Pemex y la SHCP convinieron en manejar el concepto de "unidades productivas", a fin de poder integrar costos, gastos e inversiones para darlos de alta como proyectos Pidiregas. Como consecuencia de lo anterior, no fue factible evaluar la generación de ingresos de los conceptos que integraron la Unidad Productiva Cantarell 2008-A de

Pemex Exploración y Producción (PEP), por 53,236 mdp, por lo que no puede considerarse como un proyecto Pidiregas, aun cuando se financió con recursos del Master Trust y del fideicomiso F/163, con la autorización de la SHCP y del Consejo de Administración de Pemex.

Asimismo, no se reportaron a la SHCP las aplicaciones y los ingresos del Fondo Ingresos Excedentes (FIEEX) y del Fondo Excedentes (FEX) por un importe neto de 20,578 mdp. Tampoco se canalizaron al FEX los ingresos excedentes recibidos por 1,096 mdp, ya que fueron directamente aplicados al presupuesto de PEP, y se mantuvieron inversiones en valores, con un saldo de 13,069 mdp al cierre del ejercicio, que debieron utilizarse para infraestructura.

En el proyecto de Chicontepec se cumplieron en 38.8% y 59.3% las metas de producción de petróleo y gas establecidas en el Programa Operativo Anual. El rendimiento del Proyecto Aceite Terciario del Golfo fue de 2.5 centavos por peso invertido con la producción alcanzada entre 2002 y 2008; sin embargo, de haberse obtenido la producción programada, el beneficio hubiera sido de 93.6 centavos.

Para cumplir con el objetivo de satisfacer la demanda interna de petrolíferos, principalmente de gasolinas, se incrementó la importación de gasolinas en 259%, por parte de Pemex Refinación, al pasar de 95 mil de barriles diarios en 2004 a 341 mil en 2008. Los costos promedio de producción de las gasolinas Magna y Premium fueron inferiores en 19.8 y 13.4 dólares por barril, respectivamente, en relación los precios promedio de importación.

La ASF observó que el flujo neto de recursos de los proyectos Pidiregas de la refinería de Tula registró un saldo negativo de 658 mdp.

Finalmente, en Pemex Petroquímica se realizaron pagos improcedentes por 82 mdp, debido a la aplicación de factores de ajuste de costos que no cumplieron con lo establecido en el contrato y por trabajos no previstos en el catálogo de obra, en el proyecto para la ampliación y modernización de la cadena de derivados del etano.

DESARROLLO AGROPECUARIO Y TEMAS AGRARIOS

1. Desarrollo agropecuario

La ASF fiscalizó diversos programas de apoyo y respaldo a organizaciones rurales, a agrupaciones campesinas, a los esquemas de comercialización, para la adquisición de equipos e insumos agrícolas, y de sanidad e inocuidad alimentaria. Independientemente de la recurrencia en el incumplimiento de la normativa, en el Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de Maíz y Frijol, se presentaron 4 denuncias de hechos por irregularidades en la comprobación de 25.7 mdp otorgados con la intervención del Fideicomiso de Riesgo Compartido.

De la auditoría al Programa de Atención a Problemas Estructurales, a cargo de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), destaca el haber incrementado el ingreso de los productores en 14.7% y facilitado la adquisición de energéticos a precios competitivos; igualmente, se apoyó el desplazamiento del 29% de las cosechas excedentarias y se promovió la celebración de contratos de compraventa del 5% de la producción comercializada.

Para evaluar la Estrategia 100x100 se realizaron 54 auditorías a 27 de los municipios con mayor marginación de los estados de Chiapas, Durango, Oaxaca, Puebla y Veracruz. Por una parte, se constató que entre 2007 y 2008, el número de beneficiarios de PROCAMPO decreció de 42 mil a 39 mil y la superficie apoyada se redujo de 84 mil a 79 mil hectáreas. El monto de los apoyos disminuyó 6.9%, en términos reales, y se concentraron en el cultivo de maíz.

En la vertiente ProÁrbol, la falta de coordinación entre los tres órdenes de gobierno propició que sólo se ejerciera el 38.6% del gasto programado y se dejaran de beneficiar 14,083 hectáreas, 22% menos de las previstas. En consecuencia, el impacto económico del subsidio entre los beneficiarios de los municipios más deprimidos del país

fue marginal, ya que apenas contribuyó a cubrir una parte de los jornales, el transporte de las plantas y el pago de la asistencia técnica.

2. Temas agrarios

Se revisaron tres de los principales programas que ejecuta la Secretaría de la Reforma Agraria en materia de conflictos agrarios y en apoyo a jóvenes emprendedores.

El Programa de la Mujer en el Sector Agrario generó ocupación productiva para 47,724 personas, 15.6% más que lo programado, al apoyar 5,716 proyectos. Sin embargo, esa dependencia no contó con información sistematizada sobre la consecución de metas y las cifras reportadas en la Cuenta Pública fueron preliminares.

Adicionalmente, la ASF considera necesario revisar la eventual duplicidad entre algunos programas de las secretarías de la Reforma Agraria, de Economía y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

1. Transporte

El Sistema Nacional de Transporte es fundamental para el desarrollo económico, la integración regional, el turismo y el comercio; está conformado por el autotransporte federal, el transporte marítimo, aéreo y ferroviario. El Plan Nacional de Desarrollo establece como objetivo fortalecer el ejercicio normativo, rector y promotor del Estado a fin de garantizar el desarrollo y el uso eficiente del transporte.

La auditoría practicada a la supervisión de la operación del Sistema Nacional de Transporte reveló que la cobertura de la verificación documental fue de 1.2% respecto de los 204,730 operadores registrados.

En relación con el cumplimiento de obligaciones, con la revisión de 342 expedientes se determinaron 4,488 irregularidades, por las que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) impuso 368 sanciones, que representaron sólo el 8.2% de las deficiencias determinadas, sin que esa dependencia acreditara los criterios que utilizó para la aplicación o no de las sanciones.

La SCT redujo en 38.4%, 1,067 mdp, el presupuesto original destinado a la supervisión del Sistema Nacional de Transporte, aun cuando se requería su fortalecimiento, por lo que no se cumplió con el objetivo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, mediante la revisión de los 31 convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos a entidades federativas, la ASF determinó que en 16 entidades los recursos no devengados al 31 de diciembre de 2008 ascendieron a 2,100 mdp; otras 6 no acreditaron el ejercicio de 12.4 mdp, correspondientes al 2% que las partes aportaron para sufragar los gastos administrativos generados por la ejecución de los proyectos o programas; y 6 entidades no aportaron 1 mdp por concepto de uno al millar para los servicios de vigilancia, inspección, control y evaluación de las obras y acciones realizadas por administración directa.

Asimismo, la ASF encontró que en junio de 2006 la SCT formalizó, sin la aprobación de los conceptos de gasto y deuda correspondientes por parte del Poder Legislativo, el Proyecto de Prestación de Servicios (PPS) del tramo carretero Querétaro-Irapuato, por medio del cual la dependencia asumió el compromiso de pago de 3,628 mdp a 20 años.

Por último, en 2008 el erario federal dejó de obtener 134 mdp del Derecho por el Uso, Goce o Aprovechamiento del Espacio Aéreo Mexicano de 52 usuarios nacionales. Tampoco recibió 49 mdp de 494 usuarios extranjeros, ya que Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano adujo no contar con datos del país de origen, representante legal en México, RFC o domicilio para solicitarles las aclaraciones y el pago respectivo.

2. Comunicaciones

En el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, se indica que el correo es un servicio fundamental para la integración de la población rural y urbana del país y es promotor del crecimiento económico al ser el medio de mayor penetración en el territorio nacional. El Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) tiene como objetivos ampliar la cobertura postal y proporcionar servicios con calidad, principalmente en las zonas rurales y urbanas marginadas.

Al respecto, se constató que en el periodo 2004-2008 disminuyeron en 3,989 los puntos de atención en el país, por lo que 16,708 localidades mayores de 250 habitantes y 7.5 millones de personas de las zonas rurales marginadas carecieron del servicio. Por cuanto hace a la calidad, el número de reclamaciones se incrementó en 117%, al pasar de 13,786 quejas en 2004 a 29,956 en 2008. En ese año, el organismo registró un déficit de 1,702 mdp. SEPOMEX, en consecuencia, no alcanzó los objetivos establecidos en el programa sectorial.

TEMAS EMPRESARIALES

Esta función incluye actividades orientadas a promover la competitividad de las empresas, la generación de empleos y el fomento del crecimiento económico del país.

Las revisiones practicadas a los apoyos otorgados por conducto de la Secretaría de Economía a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a las empresas de solidaridad, permitieron confirmar el incumplimiento de sus objetivos, particularmente porque en el primer caso no se conservaron ni generaron empleos conforme a las previsiones; y en el segundo, los apoyos no fueron otorgados a las localidades rurales y polígonos urbanos con mayor rezago económico y social en forma mayoritaria como se estableció en las reglas de operación. En el Fideicomiso PIAPYME, cuya entidad gestora es el Centro Empresarial México-Unión Europea, se identificaron 21 expedientes de empresas apoyadas que carecieron de la totalidad de la documentación requerida para acceder al beneficio.

Con el propósito de respaldar a las PYMES en proyectos que contribuyan a su mejoramiento tecnológico se constituyó el Fideicomiso de Fondo Industrial, al cual en 2008 la SHCP no le autorizó la renovación de su clave de registro presupuestario por carecer de fideicomitente.

La Secretaría de Economía no implementó acciones para promover el desarrollo del sector minero ni realizó visitas de supervisión para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios.

Por su parte, la PROFECO registró deficiencias en su sistema de control de reclamaciones, ya que se observó una diferencia de 14,476 asuntos en el módulo de quejas concluidas y falta de seguimiento del cobro de las multas y sanciones impuestas.

TEMAS LABORALES

En el Plan Nacional de Desarrollo se establecen como objetivos: promover las condiciones que incentiven la eficiente articulación entre la oferta y demanda laborales.

En la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se constató que se cumplieron los objetivos y metas de recepción, tramitación y resolución de juicios, pero se observaron incumplimientos en los plazos para notificarlos, la carencia de

un sistema confiable para el registro, control y seguimiento de los juicios laborales, y un desbalance en las cargas de trabajo de las delegaciones federales.

La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) cumplió en lo general con su objetivo de prevenir conflictos laborales y proteger los derechos de los trabajadores. Las principales observaciones correspondieron a la falta de indicadores y parámetros para evaluar sus acciones; diferencias entre lo reportado en la Cuenta Pública y sus registros internos, y el incumplimiento de los estándares de calidad del servicio.

En el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT), se constató que la cartera vencida se incrementó en 113% de 2007 a 2008, por lo que fue necesario aumentar la reserva preventiva para riesgos crediticios en 127%, lo que provocó una pérdida de operación de 94 mdp.

TURISMO

El Plan Nacional de Desarrollo establece que el turismo constituye una prioridad nacional por su contribución al desarrollo económico y a la generación de empleos. La política turística se orienta a convertir a México en un país líder en esta actividad.

En 2008, este sector representó la tercera fuente de captación de divisas con 13 mil millones de dólares, contribuyó con el 7.8% del PIB y recibió 22.6 millones de visitantes. Sin embargo, de 2005 a 2008, México pasó del lugar 7 al 10 en la clasificación mundial respecto de la llegada de turistas internacionales.

En la Secretaría de Turismo se verificó que durante el periodo 2003-2008 el PIB turístico registró un crecimiento de 2.3% en promedio anual y se generaron 44,903 nuevos empleos, equivalentes al 66% de la meta. Además, la dependencia no dispuso de un programa institucional en el que se presenten los objetivos, metas, prioridades, responsables y tiempos de ejecución.

Respecto del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, se constató que no registró ingresos por su participación accionaria en 6 empresas, por 215 mdp y se observaron incumplimientos a la normativa para la elaboración de contratos por honorarios. En el Consejo de Promoción Turística de México, se observaron deficiencias de control interno e inobservancia de la normativa en los gastos ejercidos del programa Promoción de México como Destino Turístico.

DESARROLLO SUSTENTABLE

La conducción de las políticas ambientales recae en la SEMARNAT, en tanto que la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) deben impulsar la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de administración, abastecimiento y saneamiento de agua y de aprovechamiento de los recursos forestales, para proteger el medio ambiente y preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como establecer las condiciones que permitan lograr que el desarrollo nacional, además de integral, sea sustentable.

1. Biodiversidad

La SEMARNAT no elaboró las listas ni el inventario de especies y poblaciones silvestres prioritarias para la conservación, en incumplimiento de la Ley General de Vida Silvestre. En 2008, el 81% de las 28 millones de hectáreas cubiertas con Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre se ubicaron fuera de ecosistemas de alta biodiversidad, sin alcanzar la meta del Plan Nacional de Desarrollo, y sólo 26 de las 8,648 unidades fueron objeto de una visita de supervisión técnica.

De 35,038 ejemplares de vida silvestre asegurados por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, sólo el 4.9% fueron decomisados; asimismo, la PROFEPA no identificó los sitios donde se localiza el 98% de los ejemplares asegurados y el 74% de los decomisados. En 2008 se clasificaron 155 especies en la categoría de probablemente extintas, 41 más que en 1994 (114 especies) y se determinó que 11 de las 19 especies aprovechadas en las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre, disminuyeron su población.

2. Recursos forestales

La CONAFOR transfirió subsidios por 3,393 mdp al Fondo Forestal Mexicano, de los cuales 81.3 mdp no fueron devueltos a la TESOFE al no demostrarse su asignación a beneficiario alguno. En el Programa de Conservación y Restauración Forestal, la entidad fiscalizada no reintegró 71.5 mdp que no fueron entregados a los beneficiarios a la firma de los convenios respectivos, ni 26.4 mdp de 164 beneficiarios que renunciaron a los apoyos otorgados para el desarrollo de plantaciones forestales comerciales.

3. Agua

La CONAGUA reportó en la Cuenta Pública una recaudación por el suministro de agua en bloque superior en 5.6 mdp a la de sus registros contables; en el programa de manejo integral del sistema hidrológico registró incorrectamente un reintegro extemporáneo a la TESOFE por 61 mdp; y en el Proyecto para Protección de Centros de Población y Áreas Productivas en la Cuenca del Río Grijalva, en el estado de Tabasco, se detectaron diferencias por 95.6 mdp entre la Cuenta Pública y los registros internos. Asimismo, la entidad fiscalizada careció de bases de datos o reportes en los que se registren los volúmenes de agua entregados y pagados por concepto de aprovechamientos por el suministro de agua en bloque.

En 2008, la CONAGUA sólo realizó la medición del 80% del volumen anual concesionado de agua subterránea que ascendió a 25.3 millones de m³; no efectuó ninguno de los 6 censos programados para detectar usuarios irregulares, ni dispuso de información para identificar si los concesionarios del sector industrial cumplieron con los parámetros de calidad de descarga de aguas residuales. Se determinó que de los 3,636 concesionarios del sector industrial, 1,759 (48%) no realizaron el pago de derechos por el consumo del agua y la entidad fiscalizada no realizó visitas domiciliarias para comprobar los motivos del incumplimiento. Por lo anterior, la CONAGUA no alcanzó el objetivo de crear una cultura contributiva y de cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales establecido en el Programa Nacional Hídrico.

Tampoco cumplió con el objetivo del Fondo Concursable para Tratamiento de Aguas Residuales en Zonas Turísticas debido a que únicamente se trataron 2 de los 6.25 m³/s de agua residual comprometidos en los convenios suscritos por los organismos operadores estatales y municipales; ni con el del Programa para Incentivar la Inversión en Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales de promover el cumplimiento de la norma oficial mexicana, ya que de los 194 millones de m³ anuales que se comprometieron tratar en las 136 plantas apoyadas, 29 millones de m³ (15%) resultaron contaminados y 25 millones de m³ (13%) fuertemente contaminados.

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Esta función regula los apoyos que el Gobierno Federal otorga para impulsar, fortalecer y desarrollar la investigación científica y tecnológica del país, y determinar los instrumentos mediante los cuales se apoyaría a estas actividades.

De la revisión de los fondos constituidos por el Conacyt tanto sectoriales como institucionales, se observó que no se justifica la existencia del Fondo Sectorial SEGOB-CONACYT de Investigación y Desarrollo porque no cumple con los fines de su constitución, ya que en 2007 y 2008 los recursos del fondo sólo se destinaron a cubrir los honorarios fiduciarios.

Por lo que respecta a los fondos destinados al otorgamiento de becas, se destaca que el Conacyt no ha recuperado 17 mdp por concepto de apoyos otorgados a becarios que no obtuvieron el grado académico a que estaban obligados.

CONSIDERACIONES FINALES

El ejercicio de los recursos públicos y la ejecución de los programas asignados a las dependencias y entidades de este grupo funcional, se orientó a la atención de los temas que son fundamentales para avanzar en el abatimiento de las inercias que afectan la productividad y competitividad de los diversos agentes económicos, así como de los rezagos que registran las acciones de fomento, apoyo, regulación y supervisión.

Para la revisión de la Cuenta Pública 2008, la ASF seleccionó, como resultado del proceso de planeación institucional, certificado bajo la norma internacional ISO 9001:2008, entidades, programas, funciones y actividades estratégicas y prioritarias, determinándose también, con base en éste, la cobertura y alcance de la fiscalización.

Por último, nos permitimos señalar que a partir de la presentación de los resultados de las auditorías practicadas, la Auditoría Superior de la Federación se encuentra, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales que rigen su actuación, en el proceso de formulación y notificación de los pliegos de observaciones y promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, así como en espera de las respuestas a las recomendaciones, recomendaciones al desempeño, solicitudes de aclaración y promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, ya emitidas. Adicionalmente, las denuncias de hechos consignadas en el Informe del Resultado 2008 fueron debidamente presentadas y ratificadas ante el Ministerio Público Federal.