

Secretaría de Hacienda y Crédito Público**Préstamo para el Financiamiento Adicional para el Proyecto de Apoyo al Programa Oportunidades**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-06100-02-0033

GB-050

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera en la obtención y aplicación de los recursos, para comprobar que las operaciones se efectuaron, registraron y presentaron en la Cuenta Pública, de conformidad con las disposiciones legales y normativas.

Alcance

	INGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	4,006,404.1
Muestra Auditada	2,132,548.0
Representatividad de la Muestra	53.2%

El 2 de diciembre de 2010, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento otorgó un financiamiento adicional para el Gobierno Federal por 1,250,000.0 miles de dólares, equivalentes a 15,495,875.0 miles de pesos, mediante el contrato de préstamo 7968-MX, con el propósito de apoyar el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En 2012, se desembolsaron 305,018.2 miles de dólares, equivalentes a 4,006,404.1 miles de pesos, de los cuales se seleccionaron para revisión 161,705.7 miles de dólares, equivalentes a 2,132,548.0 miles de pesos, conformados por los apoyos entregados a los estados de Chiapas, Guerrero y Puebla por 2,126,885.0 miles de pesos y servicios de consultoría por 5,663.0 miles de pesos.

Antecedentes

En el documento "Alianza estratégica con México, 2008-2013", expedido el 4 de marzo de 2008 por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), se informó que a pesar de los progresos constantes realizados en los últimos 20 años, México aún enfrenta serios problemas de pobreza y necesita mejorar la competitividad a fin de acelerar el crecimiento; además, se refiere que el gobierno es consciente de que la continuada asistencia de la comunidad financiera internacional puede ayudar al país a avanzar en la resolución de estos problemas, y que en los últimos años se ha producido un cambio notable en la dinámica de la relación con el banco. En consecuencia, el banco y el gobierno han acordado un enfoque para aumentar la eficacia y la capacidad de respuesta del banco mediante un programa de financiamiento racionalizado del BIRF y un programa más amplio de actividades analíticas y de asesoría. La mayor parte del financiamiento se consolidaría en

un préstamo para políticas de desarrollo, a fin de apoyar la estrategia de desarrollo nacional trazada por el gobierno.

Conforme al mencionado documento, dicho apoyo comprende una gama de servicios financieros, de conocimientos, de convocatoria y de coordinación encaminada a ampliar, fortalecer y mejorar la coordinación de los programas sociales de México y, en especial, ampliar y fortalecer los pilares centrales de la red de protección social de México, el Programa Oportunidades, de transferencias condicionadas y el programa de seguro de salud “Seguro Popular”.

El 9 de abril de 2009, el Consejo Directivo del BIRF aprobó el proyecto de apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y el 25 de abril del mismo año se firmó el contrato de préstamo 7708-MX por 1,503,759.4 miles de dólares, para proporcionar recursos financieros y respaldo técnico que contribuyeran a los esfuerzos de las autoridades de México encaminados a dar mayor eficacia al programa. Dicho contrato fue efectivo a partir del 1° de septiembre de 2009; se estableció como fecha de cierre el 31 de diciembre de 2010, y se deberá pagar por completo al 15 de abril de 2025.

Además, de acuerdo con la nota 1 “Objeto y descripción del proyecto” de los estados financieros al 31 de diciembre de 2012 “...El proyecto original (7708-MX) fue ejecutado satisfactoriamente y concluido en diciembre de 2010; en noviembre de ese año, el Consejo Directivo del Banco Mundial aprobó la continuación del proyecto y el otorgamiento de un financiamiento adicional.”

Para continuar con el proyecto, el 2 de diciembre de 2010 se firmó el contrato de préstamo 7968-MX por un monto de 1,250,000.0 miles de dólares, y se declaró efectivo a partir del 21 de diciembre del mismo año. La fecha de cierre del contrato de préstamo es el 31 de diciembre de 2013, con fecha límite para su pago del 15 de agosto de 2027.

Resultados

1. Reglas para la ejecución de los recursos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2012

El 2 de diciembre de 2010, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), suscribieron el contrato de préstamo 7968-MX para el financiamiento adicional para el proyecto de apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, por un monto de 1,250,000.0 miles de dólares, con el objetivo de incrementar los niveles de salud, nutrición y educación de las familias que viven en condiciones de pobreza a través de la inversión en capital humano, en salud y educación, así como financiar la realización de estudios de consultoría enfocados a: incrementar la calidad y accesibilidad de servicios de salud y educación para los beneficiarios del Programa; y desarrollar estrategias que fomenten la auto-suficiencia de los beneficiarios del mismo, a mejorar su diseño y operación e implementar un plan específico de atención para la población indígena. La fecha de cierre del contrato de préstamo es al 31 de diciembre de 2013, con fecha límite para su pago del 15 de agosto de 2027.

Para la ejecución del financiamiento adicional para el proyecto de apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en su calidad de mandante, celebró el 15 de diciembre de 2010 un contrato de mandato y de ejecución de proyecto con Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), la que, en su calidad de

mandataria, se obligó a fungir como agente financiero, así como administrar los recursos y supervisar el proyecto en los términos establecidos en el contrato; asimismo, intervino la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO) en su calidad de ejecutor, la que se obligó a realizar las acciones que le corresponden de acuerdo con el contrato.

Conforme al numeral III del contrato de mandato y de ejecución de proyecto, la CNPDHO, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), tiene por objeto formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

De acuerdo con el Anexo 2, Sección I.A, numeral 2, del contrato de préstamo núm. 7968-MX, el proyecto será ejecutado por la CNPDHO, y conforme al numeral 3, deberá mantener un manual de operaciones, satisfactorio para el BIRF, con las disposiciones específicas para realizar el proyecto, incluyendo las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Reglas de Operación) y el Plan para Pueblos Indígenas, entre otros.

En la sexagésima tercera sesión ordinaria del 9 de noviembre de 2011, el Comité Técnico de la CNPDHO aprobó el proyecto de Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2012, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2011. El 5 de julio de 2012, se publicó la modificación de dichas reglas, la cual fue autorizada por el Comité Técnico en la décima sexta y décima séptima sesiones extraordinarias del 21 de febrero y 22 de marzo de 2012.

La autorización de la modificación de las Reglas de Operación se realizó mediante oficio del 5 de diciembre de 2011, por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

La regla 3.2.1 "Criterios y requisitos de elegibilidad" detalla que "...Las familias elegibles para ingresar o reingresar al Programa son aquellas cuyo ingreso per cápita estimado es menor a la Línea de Bienestar Mínimo, a excepción de los hogares que habitan en localidades consideradas como cobertura total, en cuyo caso, la totalidad de las familias serán elegibles independientemente de su ingreso mensual per cápita estimado, pero estarán sujetas a la validación de servicios de salud y educación, a proporcionar información sobre sus características socioeconómicas y a las prioridades de incorporación establecidas en este numeral."

La Línea de Bienestar Mínimo es una línea definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que permite cuantificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada, y que es utilizada como referencia en la metodología de focalización por el Programa y también para la actualización de los montos de los apoyos.

Asimismo, la regla mencionada establece que "...son elegibles para permanecer en el Programa los hogares cuyo ingreso mensual per cápita estimado sea menor a la Línea de Verificaciones Permanentes" (Línea definida por el CONEVAL como el valor monetario en el que un hogar que cuenta con ingresos estimados suficientes para satisfacer la canasta alimentaria, tiene condiciones similares en carencias de rezago educativo, acceso a salud y acceso a alimentación que los hogares cuyos ingresos estimados son inferiores a la Línea de Bienestar Mínimo).

El financiamiento adicional para el proyecto de apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades otorgado mediante el contrato de préstamo 7968-MX se destinó a los apoyos monetarios de los ramos 20 “Desarrollo Social”, 11 “Educación” y 12 “Salud”, los cuales abarcan los apoyos siguientes:

Regla 3.5.1. Componente educativo.- “El Programa orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la educación primaria, secundaria y media superior de los hijos de las familias beneficiarias. En este componente se otorgan becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares a cada uno de los niños, niñas y jóvenes beneficiarios del Programa. Adicionalmente, en el caso de los becarios de educación media superior se otorga un incentivo monetario para que concluyan este nivel de estudios.”

El componente educativo tiene tres tipos de apoyos: “Becas educativas”, “Apoyo para útiles escolares” y “Apoyo Jóvenes con Oportunidades”. El financiamiento adicional solo cubrió los apoyos monetarios de becas y útiles escolares.

Regla 3.5.2. Componente de salud.- “El componente de salud opera bajo tres estrategias específicas:

- a. “Proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud, el cual constituye un beneficio irreductible, con base en las Cartillas Nacionales de Salud, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona;
- b. “Promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial para prevenir y atender la malnutrición (desnutrición y obesidad) de los niños y niñas desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas y en lactancia, a través de la vigilancia y el monitoreo de la nutrición de los niños y niñas menores de cinco años, de las embarazadas y en periodo de lactancia, así como control de los casos de desnutrición.
- c. “Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias beneficiarias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en salud, priorizando la educación alimentaria nutricional, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.

“Las instituciones estatales de salud de las entidades federativas, a través de los programas regulares del sector y con la participación del Gobierno Federal, de acuerdo a los recursos presupuestarios disponibles, aplicarán una estrategia de fortalecimiento de la infraestructura de salud, favoreciendo un trato digno y de calidad a los usuarios y con base en los programas de cada institución.”

El componente de salud tiene cuatro tipos de apoyos: “Atención a la Salud”, “Prevención y atención de la desnutrición”, “Capacitación para el autocuidado de la salud” y “Apoyo para Adultos Mayores”. El financiamiento adicional cubrió los apoyos citados, con excepción del “Apoyo para Adultos Mayores”.

Regla 3.5.3. Componente alimentario.- “El Programa otorga apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición. Asimismo, la entrega mensual o bimestral de suplementos alimenticios busca reforzar la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.”

El componente alimentario tiene tres tipos de apoyos: “Apoyo Alimentario”, “Apoyo Alimentario Vivir Mejor” y “Apoyo Infantil Vivir Mejor”. El financiamiento adicional cubrió los apoyos citados, con excepción del “Apoyo Infantil Vivir Mejor” y el apoyo en especie de suplementos alimenticios a que se refiere la regla 3.5.3.

Cabe señalar que la cobertura del financiamiento adicional no abarcó todo el país, debido a que de acuerdo con el Plan para Pueblos Indígenas, expedido en febrero de 2009, “El Gobierno de México decidió organizar por estados la aplicación del financiamiento que obtendrá del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, por lo que, en este caso, se acordó que el préstamo del Banco Mundial cubriría los diez estados con importante presencia de población indígena siguientes: Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán”.

De acuerdo con la regla 3.5.4.1 “Monto de los apoyos monetarios directos”, los apoyos monetarios directos y las becas educativas se entregan bimestralmente, en efectivo y en forma individual, a las titulares beneficiarias del programa. Los apoyos monetarios que reciben las familias beneficiarias varían conforme al número de integrantes menores de 9 años, al de becarios y grado escolar que cursen, así como al número de adultos mayores incorporados en el hogar.

De acuerdo con las Reglas de Operación, “...El monto mensual de los apoyos monetarios se difundió a la población beneficiaria y se publicó en las páginas institucionales en Internet www.oportunidades.gob.mx y www.sedesol.gob.mx.”

Conviene destacar que, de acuerdo con la regla 3.5.4.1, a partir del primer semestre del 2012, el monto del apoyo energético se integró al apoyo alimentario.

Los montos máximos de apoyos monetarios que podía recibir mensualmente una familia beneficiaria por concepto de apoyos educativos, energéticos y alimentarios, durante el primer semestre de 2012, fueron los siguientes:

MONTO MÁXIMO MENSUAL POR FAMILIA ENERO-JUNIO 2012

(Pesos)

Apoyo	Con Becarios en Educación Básica	Con Becarios en Educación Media Superior
Alimentario	305	305
Alimentario Vivir Mejor	<u>130</u>	<u>130</u>
Subtotal	435	435
Monto Máximo Becas	1,225	2,245
Monto Máximo Apoyos	1,660	2,680

FUENTE: “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal de 2012, publicadas el 30 de diciembre de 2011”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 2012.

Los montos máximos de apoyos monetarios vigentes durante el segundo semestre de 2012, fueron los siguientes:

MONTO MÁXIMO MENSUAL POR FAMILIA JULIO-DICIEMBRE 2012

(Pesos)

Apoyo	Con Becarios en Educación Básica	Con Becarios en Educación Media Superior
Alimentario	315	315
Alimentario Complementario	<u>130</u>	<u>130</u>
Subtotal	445	445
Monto Máximo Becas	1,265	2,320
Monto Máximo Apoyos	1,710	2,765

FUENTE: Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal de 2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2013.

Cuando se rebase el monto máximo mensual, se ajustarán proporcionalmente los montos de las becas y del apoyo infantil Vivir Mejor, sin considerar el monto de los apoyos para la adquisición de útiles escolares. En estos casos, el ajuste se realizará primero sobre el monto del apoyo infantil Vivir Mejor.

Los montos máximos de apoyos monetarios que puede recibir mensualmente una familia beneficiaria con adultos mayores en el segundo semestre del 2011, es de 315.0 pesos vigentes del 28 de diciembre de 2011 al 5 de julio de 2012, y de 335.0 pesos, a partir del 6 de julio de 2012, por cada adulto mayor.

El párrafo tercero de la citada regla 3.5.4.1 señala que a partir del primer semestre del 2012 el monto de los apoyos monetarios, incluyendo el alimentario Vivir Mejor, se actualizará semestralmente de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y la variación acumulada, a partir de junio 2011, de los índices asociados a las líneas de bienestar mínimo (rural y urbano) publicadas por el CONEVAL. El índice debe considerar el promedio aritmético de las líneas de bienestar rural y urbano. Dicha actualización se presentará a la SHCP para su conocimiento.

Con oficio núm. OM/DGPP/410.70/163/12 del 9 de febrero de 2012, la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEDESOL dio a conocer la actualización de los montos de los apoyos del programa oportunidades para el primer semestre de 2012 mediante la aplicación del factor de actualización de 1.065856, que le fue remitido por la Dirección General de Administración y Finanzas de la CNPDHO en el oficio núm. DGAF/136/2012 del 23 de enero de 2012; este factor de actualización se obtuvo de la sumatoria de las variaciones porcentuales mensuales del promedio aritmético de los valores mensuales per cápita de las líneas de bienestar mínimo rural y urbano de junio a diciembre de 2011, publicadas por el CONEVAL, más la unidad.

Del mismo modo, con el oficio núm. OM/DGPP/410.70/600/12 del 6 de agosto de 2012, la SEDESOL entregó la actualización para el segundo semestre de 2012, mediante la aplicación del factor de actualización de 1.033399, que le fue remitido por la CNPDHO con el oficio núm. DGAF/954/2012 del 19 de julio de 2012; este factor de actualización se obtuvo de la sumatoria de las variaciones porcentuales mensuales del promedio aritmético de los valores mensuales per cápita de las líneas de bienestar mínimo rural y urbano de enero a junio de 2012, publicadas por el CONEVAL, más la unidad; además del factor de actualización del monto de apoyo de útiles de 1.099255, el cual resultó de la suma de las variaciones

porcentuales mensuales del promedio aritmético de los valores mensuales per cápita de las líneas de bienestar mínimo rural y urbano de julio de 2011 a junio de 2012, publicadas por el CONEVAL, más la unidad.

La Regla 3.6.2 “Corresponsabilidades” establece que el cumplimiento de las corresponsabilidades de las familias beneficiarias es esencial para el logro de los objetivos del programa, por lo que para que reciban sus apoyos monetarios es requisito indispensable lo siguiente:

- “Inscribir a los menores de 18 años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar, que no hayan concluido la educación básica en las escuelas de educación primaria o secundaria autorizadas, y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases, e inscribir a los jóvenes de hasta 22 años y 11 meses con necesidades educativas especiales en escuelas de educación especial;
- “Inscribir a los jóvenes de hasta 21 años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar, que hayan concluido la educación básica, en los planteles de educación media superior autorizados y apoyarlos para que permanezcan en el sistema escolar;
- “Registrarse oportunamente en la unidad de salud que les sea asignada al momento de incorporarse;
- “Todos los integrantes de la familia beneficiaria deben asistir a sus citas programadas en los servicios de salud, incluyendo los adultos mayores;

“Participar mensualmente en las acciones de comunicación educativa para el autocuidado de la salud, preferentemente por parte del integrante de la familia beneficiaria de 15 hasta 60 años de edad que sea citado. Se eximirá del cumplimiento de esta corresponsabilidad a los integrantes de la familia beneficiaria que presenten, en la unidad de salud a la que están asignados, un certificado médico expedido por el sector salud que haga constar que padecen de algún tipo de discapacidad psicomotriz, auditiva o visual severa que impida su asistencia a las acciones de comunicación.”

2. Conveniencia de obtener el financiamiento adicional

A fin de verificar los elementos presentados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para justificar la conveniencia de que el Gobierno Federal obtuviera el financiamiento adicional para el proyecto de apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por 1,250,000.0 miles de dólares, equivalente a 15,495,875.0 miles de pesos, del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), mediante el oficio núm. SA“A1.2”/CP2012/33/001/2013 (numeral 1) del 28 de mayo de 2013, se solicitó a la SHCP, “Detallar la política crediticia que la SHCP empleó para justificar la necesidad de un financiamiento externo para el proyecto de apoyo al Programa Oportunidades por un monto de 1,250 millones de dólares.”

Mediante oficio núm. 347.-186 del 11 de junio de 2013, la Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda informó que la Auditoría Superior de la Federación está obligada a observar el principio de anualidad, y el proyecto mencionado se contrató en diciembre de 2010, situación por la cual la política crediticia, los criterios y fundamentos legales empleados por la SHCP para justificar la necesidad de un financiamiento externo para este programa corresponden a un ejercicio fiscal distinto al de 2012, lo cual fue

reiterado con oficios núms. 305.V.-267/2013 y 347-B.-006 del 26 de noviembre de 2013 por la Dirección Jurídica de Financiamiento "B" y la Dirección General Adjunta de Asuntos Internacionales de Hacienda, respectivamente, con motivo de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares.

Al no contar con la información solicitada, no fue posible verificar la evaluación que realizó la SHCP sobre las necesidades de financiamiento con crédito externo para el proyecto de apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que se formalizó con el contrato de préstamo 7968-MX el 2 de diciembre de 2010, vigente en 2012, toda vez que si bien el contrato 7968-MX fue celebrado en el año 2010, éste continuó en vigor durante el ejercicio 2012, año en el que se ejecutaron diversas obligaciones que derivaron de dicho contrato.

En forma posterior, mediante el oficio núm. SA"A1.2"/CP2012/33/004/2013 del 5 de julio de 2013, en el numeral 1 del cuestionario de control interno, se planteó a la SHCP la pregunta siguiente: "¿Cómo justificó la necesidad de solicitar un financiamiento adicional para el Proyecto de Apoyo al Programa Oportunidades (contrato de préstamo 7968-MX celebrado el 2 de diciembre de 2010 y vigente en 2012)? Proporcione evidencia documental."

Mediante el oficio núm. 710.346.III/468/13 del 26 de julio de 2013, la Dirección General Adjunta de Información y Seguimiento de la SHCP remitió el oficio núm. 305.V.-204/2013 del 25 de julio de 2013, con el que la Subdirección Jurídica de Deuda Pública informó que "...la Dirección General de Programación y Presupuesto 'B' presentó el documento de evaluación 'Project Appraisal Document' del préstamo 7968-MX, elaborado por el Banco Mundial, en el cual hace referencia a las condiciones y necesidades económicas de nuestro país." Dicho documento lo expidió el Banco Mundial el 13 de marzo de 2009 para el Proyecto de Apoyo al Programa Oportunidades, que se formalizó el 25 de abril de 2009 con el contrato de préstamo 7708-MX por 1,503,759.4 miles de dólares, pero no para el financiamiento adicional formalizado con el contrato 7968-MX, como lo informó la subdirección, además de que en ese documento no hay evidencia de la participación de la SHCP, por lo que no contó con dicha justificación.

Esta misma pregunta se remitió a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO), y la Dirección de Administración de Créditos Externos de dicha Coordinación informó que "la estrategia-país del Banco Mundial para México de 2008 a 2013 identifica varias líneas de involucramiento del Banco, que se identifican con los objetivos de desarrollo del país reflejados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (particularmente Desarrollo Humano Sustentable e Igualdad de Oportunidades).

"...En abril de 2009 el Consejo Directivo del Banco aprobó el Proyecto Oportunidades y fue suscrito con el Gobierno Federal el contrato de préstamo 7708-MX (Proyecto original), por un monto de 1,503 millones de dólares (incluye 3.759 millones USD por comisión).

"El Proyecto Original (7708-MX) fue ejecutado satisfactoriamente y concluido en diciembre de 2010; en noviembre de ese año el Consejo Directivo del Banco aprobó la continuación del Proyecto Oportunidades y el otorgamiento de un Financiamiento Adicional, siendo firmado en diciembre de 2010 el contrato de préstamo 7968-MX (Financiamiento adicional) para continuar con el Proyecto, por un monto de 1,250 millones de dólares (incluye 3.125 millones USD por comisión), y declarado en efectividad al 21 de diciembre del mismo año.

"Considerando la finalización del Proyecto Original (7708-MX) en el 2010 durante el proceso de preparación del Financiamiento Adicional (7968-MX), el Banco Mundial consideró

necesario respaldar un aumento de la escala de las actividades ejecutadas para el Proyecto Oportunidades para lograr un mayor impacto en términos de desarrollo, considerando que el Programa Oportunidades ha cumplido un papel central en la respuesta del Gobierno de México en un entorno de crisis económica mundial, para fortalecer la red de protección social en México a través del Programa Oportunidades (con la implementación del proyecto financiado con recursos del préstamo 7968-MX).”

Conforme a lo expuesto, no fue posible evaluar los elementos presentados por la SHCP para justificar la conveniencia de que el Gobierno Federal obtuviera el financiamiento adicional para el proyecto de apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Por los actos descritos, que corresponden a 2010, se emitió una Solicitud de Intervención de la Instancia de Control, mediante el oficio núm. DGAFFA/SIIC/001/2014 de fecha 8 de enero de 2014, para que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes.

3. Programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento al financiamiento adicional

De acuerdo con el artículo 1 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 (PEF 2012), el ejercicio, control y evaluación del gasto público federal, se realizarán de conformidad con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como con las disposiciones que, en el marco de esa ley, estén previstas en otros ordenamientos legales y en el propio Decreto del Presupuesto de Egresos.

En el artículo 1, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se establece que los sujetos obligados a cumplir con las disposiciones de esa ley deberán observar que los recursos públicos federales se administren con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

De conformidad con la Cuenta Pública de 2012, el presupuesto para el programa presupuestario con clave S072 “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” se distribuyó entre los sectores de los ramos 20 “Desarrollo social”, 11 “Educación pública” y 12 “Salud”, como sigue:

PROGRAMA PRESUPUESTARIO 2012, PARA LA CLAVE S072

(Miles de pesos)

Ramo del programa	Presupuesto		
	Aprobado	Modificado	Ejercido
11 “Educación pública”	23,062,061.0	27,314,743.2	27,314,743.2
12 “Salud”	5,314,414.2	4,999,963.3	4,999,963.3
20 “Desarrollo social”	<u>34,941,400.0</u>	<u>33,777,864.4</u>	<u>33,777,397.1</u>
	63,317,875.2	66,092,570.9	66,092,103.6

FUENTE: Cuenta Pública de 2012.

La Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) comunicó a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO) el presupuesto aprobado para el ramo 20 "Desarrollo social", con oficio del 28 de diciembre de 2011. El presupuesto aprobado tuvo 95 ampliaciones por 7,767,093.9 miles de pesos y 103 disminuciones por 8,930,629.5 miles de pesos, hasta llegar a un monto modificado por 33,777,864.4 miles de pesos.

Cabe señalar que durante el periodo de 2007-2012, el presupuesto modificado para el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades fue el siguiente:

PRESUPUESTO MODIFICADO PARA EL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES,
2007 – 2012
(Miles de pesos)

Año	Presupuesto modificado				Variación vs presupuesto 2007
	Ramo 20 Desarrollo Social	Ramo 11 Educación Pública	Ramo 12 Salud	Total	
2007	14,769,974.6	17,171,796.9	3,744,160.7	35,685,932.2	
2008	19,956,844.1	17,626,717.9	3,568,919.0	41,152,481.0	15.3%
2009	23,376,025.2	18,566,391.4	3,482,152.5	45,424,569.1	27.3%
2010	31,083,409.2	21,135,079.5	4,704,636.5	56,923,125.2	59.5%
2011	33,443,559.2	20,401,826.9	4,854,858.6	58,700,244.7	64.5%
2012	<u>33,777,864.4</u>	<u>27,314,743.2</u>	<u>4,999,963.3</u>	<u>66,092,570.9</u>	85.2%
Total	156,407,676.7	122,216,555.8	25,354,690.6	303,978,923.1	

FUENTE: Cuentas Públicas de 2011 y 2012 y Estado Analítico de Egresos de los ejercicios 2007 a 2010.

De acuerdo con lo anterior, en el periodo de 2007 a 2012, la asignación presupuestal del programa aumentó 85.2%.

Conviene destacar que en el PEF 2012, el presupuesto aprobado para el ramo 20 "Desarrollo Social" fue por 34,941,400.0 miles de pesos además incluyó 555,405.4 miles de pesos para gastos de operación a cargo de la CNPDHO, montos que totalizaron 35,496,805.4 miles de pesos, el 0.87% del presupuesto total aprobado por 63,873,280.6 miles de pesos, por lo que se mantuvo dentro del límite del 5.0% previsto en el artículo 58 del mismo PEF. Los 63,873,280.6 miles de pesos están conformados por los 63,317,875.2 miles de pesos de los ramos 11, 12 y 20, más los 555,405.4 miles de pesos mencionados.

El presupuesto ejercido en 2012 para el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades totalizó 66,092,103.6 miles de pesos, de los cuales 4,006,404.1 miles de pesos, el 6.1%, equivalentes a 305,018.2 miles de dólares, provinieron del financiamiento adicional otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) mediante el contrato de préstamo 7968-MX celebrado el 2 de diciembre de 2010.

Del total de recursos provenientes del financiamiento adicional por 4,006,404.1 miles de pesos, se ejercieron 4,001,745.1 miles de pesos por concepto de “apoyos oportunidades” y 4,659.0 miles de pesos por concepto de “servicios de consultoría”.

Los gastos del programa financiados por el BIRF correspondieron a los sectores de los ramos 20 “Desarrollo Social”, 11 “Educación Pública” y 12 “Salud”, como sigue:

GASTOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES, FINANCIADOS CON EL PRÉSTAMO 7968-MX

(Miles de dólares)

Categoría de inversión según contrato de préstamo 7968-MX	Sector	Monto financiado por el BIRF	Monto ejercido en 2012	Descripción
Apoyos Oportunidades	Ramo 12 Salud Ramo 20 Desarrollo Social	1,244.000.0	279,004.5	Apoyos monetarios referidos en las secciones 3.5.2 y 3.5.3 de las Reglas de Operación.
Becas y útiles escolares	Ramo 11 Educación Pública		25,666.9	Apoyos monetarios referidos en la sección 3.5.1 de las Reglas de Operación (becas y útiles escolares).
Servicios de consultoría	Ramo 20 Desarrollo Social	2,345.0	346.8	Servicios de Consultoría
Costos operativos	Ramo 20 Desarrollo Social	530.0	0.0	Costo del salario del personal a cargo de la implementación del proyecto (encargado de la administración financiera, desembolso, monitoreo de la ejecución del proyecto y del cumplimiento de compromisos contractuales, adscrito a la CNPDHO).
Comisión inicial		<u>3,125.0</u>	<u>0.0</u>	
	Total	<u>1,250,000.0</u>	<u>305,018.2</u>	

FUENTE: Manual operativo del proyecto de apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades financiado por el BIRF, expedido en octubre de 2010; Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2012 y Cuadro 1 “Destino de los recursos obtenidos del financiamiento adicional para el proyecto de apoyo al Programa Oportunidades” proporcionado por la CNPDHO.

El 11 de noviembre de 2011, se reclasificaron 530.0 miles de dólares de la categoría de inversión “Costos operativos” a la de “Apoyos oportunidades”, debido a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no autorizó el alta de las claves presupuestarias del capítulo 1000 “Servicios personales”, bajo el tipo de gasto 2 y fuente de financiamiento 2 (crédito externo), con las cuales se identifican los gastos elegibles a financiar bajo la referida categoría de inversión, debido a que los recursos otorgados por el BIRF no pueden asignarse a partidas de plazas presupuestarias de carácter permanente que corresponden al presupuesto regularizable de servicios personales. Mediante oficio del 27 de septiembre de 2011, la CNPDHO solicitó la transferencia de recursos a la Dirección de Organismos Financieros Internacionales de Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), en su calidad de agente financiero, la que posteriormente confirmó dicha transferencia mediante oficio del 17 de noviembre de 2011, con lo que la categoría de inversión “Costos operativos” quedó en ceros, y la de “Apoyos oportunidades” reportó 1,244,530.0 miles de dólares.

Conviene señalar que la nota 1, apartado “Otros hechos”, de los estados financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2012, de la CNPDHO, destaca lo siguiente:

- A partir del ejercicio 2012, los recursos asignados al componente educativo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades no fueron destinados al Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), sino a la Secretaría de Educación Pública (Oficialía Mayor), por quien son ejercidos.
- En las reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2012, se elimina la referencia del denominado “Apoyo energético”, y el monto de este apoyo se suma al “Apoyo alimentario”, sin disminuir la transferencia total que puede recibir una familia beneficiaria del programa.
- A partir de marzo de 2012, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., fue la única institución liquidadora que prestó a la CNPDHO el servicio de entrega de apoyos monetarios a las familias beneficiarias del programa.

Se constató que, el 5 de octubre de 2012, el Banco Mundial y la SHCP suscribieron la carta de enmienda del contrato de préstamo 7968-MX para reflejar en su texto legal los hechos citados, y como resultado de las modificaciones en la carta de enmienda, el 30 de noviembre de 2012 se realizaron cambios al contrato de mandato del proyecto.

Por otra parte, el artículo 36, último párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, señala que la SHCP establecerá un Comité de Crédito Externo como instancia de coordinación para que sus integrantes analicen la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con crédito externo. El 30 de noviembre de 2012, el Comité de Crédito Externo celebró la primera sesión extraordinaria, en la cual, entre otros puntos del orden del día, se alude a la presentación de las Reglas de Operación del Comité y al análisis de la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con crédito externo al tercer trimestre de 2012.

Las Reglas de Operación del Comité de Crédito Externo fueron emitidas mediante el oficio circular núm. 307-A.-6235 del 12 de noviembre de 2012, en las cuales se estableció lo siguiente:

- Los miembros del Comité son representantes propietarios y suplentes de la Unidad de Política y Control Presupuestario; de la Unidad de Inversiones; de las unidades administrativas de Programación y de Presupuesto Sectoriales; de la Unidad de Crédito Público y de la Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda.
- Sus funciones son analizar la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados directamente con crédito externo, así como sus niveles de desembolso; conocer las propuestas de las dependencias y entidades sobre programas y proyectos que se pretendan financiar directamente con crédito externo, y conocer, en su caso, las propuestas de modificación o cancelación de los créditos externos que financien directamente programas y proyectos.
- La Presidencia y el Secretario Técnico del Comité están a cargo de la Unidad de Política y Control Presupuestario, este último designado por su titular, quien será suplido en sus ausencias por un secretario técnico adjunto.

- El Comité debe sesionar de manera ordinaria por lo menos una vez al trimestre, dentro de los 20 días naturales posteriores al cierre del mismo, y en forma extraordinaria tantas veces como sea necesario, a propuesta de su presidente o del secretario técnico.
- El secretario técnico debe remitir a los miembros la copia del acta y de los acuerdos, una vez que sean definitivos.

Cabe señalar que en los artículos 54, último párrafo, y 55 de la Sección XI “Inversiones financiadas con crédito externo”, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se establece lo siguiente:

Artículo 54, último párrafo: “Cuando en el marco del comité de crédito externo se detecte que la dependencia no está ejerciendo con oportunidad los recursos comprometidos, o no está cumpliendo con los objetivos y metas establecidos en los programas y proyectos financiados con crédito externo, la Secretaría podrá proponer el traspaso de recursos de la dependencia correspondiente para cubrir el pago de las comisiones que se generen por el diferimiento en la operación, modificación o cancelación de dichos programas y proyectos.”

Artículo 55: “El Comité de Crédito Externo a que se refiere el artículo 36 de la Ley analizará el avance en el ejercicio de los programas y proyectos en ejecución, así como en los niveles de desembolso; las propuestas de las dependencias y entidades sobre programas y proyectos que se pretendan financiar con crédito externo y, en el caso de créditos que financien programas y proyectos cuyo desembolso no sea satisfactorio, se propondrán medidas de solución o, en su caso, se analizará su redimensionamiento, así como la viabilidad de la cancelación total o parcial, conforme al artículo 158 de este Reglamento. En su caso, la Secretaría determinará la cancelación total o parcial tanto del financiamiento como de dichos programas y proyectos.”

A fin de comprobar el cumplimiento de los artículos 54, último párrafo, y 55 del citado reglamento, mediante el oficio núm. SA/A1.2/CP2012/33/004/2013 del 5 de julio de 2013, numeral 3, se solicitó a la SHCP que, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual señala que la secretaria “establecerá un comité de crédito externo como instancia de coordinación para que sus integrantes analicen la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con crédito externo,” explicara “a detalle los resultados de dicha coordinación respecto del financiamiento adicional para el Proyecto de Apoyo al Programa Oportunidades, que se otorgó con el préstamo 7968-MX desde diciembre de 2010 hasta el cierre del ejercicio 2012,” y proporcionara evidencia documental.

Mediante el oficio núm. 710.346.III/468/13 del 26 de julio de 2013, la Dirección General Adjunta de Información y Seguimiento de la SHCP remitió la documentación siguiente:

- Oficio núm. 353.A-2-0483 del 18 de julio de 2013, mediante el cual la Dirección General Adjunta de Normas Presupuestarias remitió el oficio núm. 307-A.-2367 del 17 de julio de 2013 con el que la Unidad de Política y Control Presupuestario entregó, en calidad de presidente del Comité de Crédito Externo, la convocatoria para la primera sesión extraordinaria, la lista de asistencia y el orden del día, e informó que “como consta en el numeral VII del orden del día se realizó el análisis de la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con

crédito externo al tercer trimestre de 2012 (se anexa cuadro denominado Programas y proyectos financiados con crédito externo, con avance al 30 de septiembre de 2012).”

Con motivo de la reunión de resultados y observaciones preliminares, mediante oficio núm. 710.346.III/843/13 del 7 de noviembre de 2013, la Dirección General Adjunta de Información y Seguimiento de la SHCP remitió oficio núm. 307-A.-3-118 del 6 de noviembre de 2013 con el que la Dirección General Adjunta de Programación e Integración Presupuestaria proporcionó copia del acta de la primera sesión extraordinaria 2012 del Comité de Crédito Externo, la cédula de Programas y Proyectos Financiados con Crédito Externo con avance al 30 de septiembre de 2012 y la cédula de Programas y Proyectos Financiados con Crédito Externo (Anteproyecto de Presupuesto 2013), anexas a dicha Acta.

En el acta de la sesión mencionada, se señala que fue desarrollado el tema central de esa sesión respecto del análisis de los programas y proyectos financiados con crédito externo, con fecha de corte al tercer trimestre de 2012, y de la información cargada por los ramos en el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. Refiere también que la información fue validada con la Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda para conocer la relación entre lo que establece la materia presupuestaria y los contratos de préstamo, y que en las cédulas se puede apreciar la vinculación de cada uno de los programas presupuestarios, con los contratos de préstamo.

En esa sesión, el Comité de Crédito Externo aprobó tres acuerdos, uno de ellos es el I/Ext/2012/1.-“Revisión por parte de las dependencias y entidades con apoyo de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales de los programas presupuestarios, que estando vinculados con un contrato de préstamo, no cuentan con recursos presupuestarios con la fuente de financiamiento 2 para el ejercicio fiscal 2012.”

La Cédula de Programas y Proyectos Financiados con Crédito Externo con avance al 30 de septiembre de 2012 contiene datos de: programa presupuestario, denominación y descripción del proyecto de inversión, presupuesto (original, modificado y ejercido) y los datos de crédito, como son: número de préstamo, nombre del proyecto, Organismo Financiero Internacional, desembolsos enero-noviembre 2012 en millones de dólares, desembolso diciembre de 2012 en millones de dólares y comentarios.

Sin embargo, se observa que, en dicha cédula, se presentaron como desembolsos 185,700.0 miles de dólares en el periodo de enero a noviembre de 2012 y de 93,570.0 miles de dólares durante diciembre del mismo año; no obstante, de acuerdo con la documentación que sustenta dichas operaciones, las cifras correctas son 184,080.0 y 94,920.0 miles de dólares, respectivamente; es decir, en la mencionada cédula se reportaron 1,620.0 miles de dólares de más y se omitieron 1,350.0 miles de dólares, respectivamente.

Asimismo, se identificaron las fechas en que se solicitaron y realizaron los desembolsos durante 2012, conforme a lo siguiente:

DESEMBOLSOS SOLICITADOS POR NAFIN AL BIRF DURANTE 2012

(Cifras en miles)

Núm. de solicitud de desembolso	de de	Fecha de acuse de recibido de la solicitud de desembolso realizada por CNPDHO a NAFIN	Fecha del desembolso realizado por el BIRF	Importe dólares	Importe pesos
Apoyos Alimentarios					
10		4 de julio	26 de julio	84,364.4	1,136,768.1
12		17 de julio	31 de julio	90,927.5	1,203,657.4
14		17 de octubre	26 de octubre	8,791.4	114,907.8
15		28 de noviembre	5 de diciembre	88,401.4	1,144,285.4
16		3 de diciembre	11 de diciembre	<u>6,519.8</u>	<u>83,381.3</u>
				279,004.5	3,683,000.0
Apoyos Becas					
18		4 de julio 2012	14 de marzo 2013	<u>25,666.9</u>	<u>318,746.9</u>
				25,666.9	318,746.9

FUENTE: Oficios de solicitud y confirmación de desembolsos proporcionados por NAFIN.

De acuerdo con el cuadro anterior, y considerando que la sesión extraordinaria del Comité de Crédito Externo fue celebrada el 30 de noviembre de 2012, y que, de acuerdo con lo informado por la SHCP, el análisis presentado en la cédula mencionada es al tercer trimestre de 2012, se observa que en dicha cédula se incluyeron los desembolsos números 15 y 16; sin embargo, éstos se solicitaron y realizaron después de esas fechas, y de acuerdo con la mecánica para el desembolso de los recursos, al 30 de septiembre de 2012 y a la fecha de la sesión, no se contaba con los datos de los montos por recibir en dólares.

Asimismo, se observa que, en dicha cédula, no se incluyó en la columna de presupuesto ejercido del ramo 11 "Educación Pública", S072 "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", la cantidad de 1,450,000.0 miles de pesos. Esta cantidad se integra por 318,745.1 miles de pesos correspondientes al préstamo 7968-MX y por 1,131,254.9 miles de pesos correspondientes al préstamo 2425/OC-ME, cuyos desembolsos fueron realizados el 14 y 15 de marzo de 2013, respectivamente.

Adicionalmente, se observa que no se reportaron adecuadamente los importes correspondientes a los desembolsos recibidos durante 2012 del ramo 20 "Desarrollo Social", ya que en la cédula se presentan dentro del apartado del ramo 11 "Educación Pública"; es decir, no se presentan en su apartado correspondiente.

Asimismo, se observa que al presentar el monto de los desembolsos, únicamente en dólares y no en pesos, no se identifica el avance en los niveles de desembolso asociados al presupuesto ejercido de 2012.

Con motivo de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares, mediante oficio núm. 710.346.III/917/13 del 26 de noviembre de 2013, la Dirección General Adjunta de Información y Seguimiento de la SHCP remitió oficio núm. 307-A.-3-122 del 25 de noviembre de 2013 con el que la Dirección General Adjunta de Programación e Integración Presupuestaria informó que "...cuando en el marco del comité de crédito externo se detecte que la dependencia no está ejerciendo con oportunidad los recursos comprometidos, o no está cumpliendo con los objetivos y metas establecidos en los programas y proyectos financiados con crédito externo, la Secretaría podrá proponer el traspaso de recursos de la dependencia correspondiente para cubrir el pago de las comisiones que se generen por el diferimiento en la operación, modificación o cancelación de dichos programas y proyectos.

“Por su parte el artículo 55 determina que ‘...el CCE analizará el avance en el ejercicio de los programas y proyectos en ejecución, así como en los niveles de desembolso; así como las propuestas que presenten las dependencias y entidades sobre programas y proyectos que se pretendan financiar con crédito externo, para el caso de que cuando se observe que el desembolso no sea satisfactorio, se propondrán medidas de solución o, en su caso, se analizará su redimensionamiento’.

“De acuerdo con ambos preceptos, la SHCP dentro del marco jurídico establecido que legitiman la presencia del CCE, tiene facultades de carácter enunciativas mas no limitativas, al establecerse que podrá proponer el traspaso de recursos de la dependencia correspondiente para cubrir el pago de las comisiones, o bien el caso de créditos que financien programas y proyectos cuyo desembolso no sea satisfactorio, se propondrán medidas de solución o, en su caso, se analizará su redimensionamiento”.

Conforme a lo expuesto, la SHCP no dio debido cumplimiento a lo previsto en los artículos 36, último párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en lo correspondiente al análisis del ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con crédito externo, y 55, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en lo relativo a “El Comité de Crédito Externo a que se refiere el artículo 36 de la Ley analizará el avance en el ejercicio de los programas y proyectos en ejecución, así como en los niveles de desembolso...”.

12-0-06100-02-0033-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implemente los procedimientos y mecanismos de control necesarios para realizar el análisis del ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con crédito externo, debido a que se observó que en la Cédula de Programas y Proyectos Financiados con Crédito Externo con avance al 30 de septiembre de 2012, presentada por el Comité de Crédito Externo en su sesión extraordinaria del 30 de noviembre de 2012 con el propósito de cumplir su función de analizar la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con crédito externo al tercer trimestre de 2012, reportó 1,620.0 miles de dólares de más y omitió 1,350.0 miles de dólares de desembolsos; incluyó los desembolsos números 15 y 16; sin embargo, éstos se solicitaron y realizaron después de esas fechas, y de acuerdo con la mecánica para el desembolso de los recursos, al 30 de septiembre de 2012 y a la fecha de la sesión, no se contaba con los datos de los montos a recibir en dólares; no incluyó los desembolsos por 1,450,000.0 miles de pesos del ramo 11 "Educación Pública", S072 "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", en la columna de presupuesto ejercido; no reportó adecuadamente los importes correspondientes a los desembolsos recibidos durante 2012 del ramo 20 "Desarrollo Social", ya que en la cédula se presentan dentro del apartado del ramo 11 "Educación Pública"; además, no identificó el avance en los niveles de desembolso asociados al presupuesto ejercido de 2012.

12-9-06110-02-0033-08-001 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión en el Comité de Crédito Externo, no analizaron el ejercicio y seguimiento del financiamiento adicional del Proyecto de Apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, así

como el avance en los niveles de desembolso de ese proyecto, debido a que se observó que en la Cédula de Programas y Proyectos Financiados con Crédito Externo con avance al 30 de septiembre de 2012, presentada por dicho Comité en su sesión extraordinaria del 30 de noviembre de 2012, con el propósito de cumplir su función de analizar la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con crédito externo al tercer trimestre de 2012, reportó 1,620.0 miles de dólares de más y omitió 1,350.0 miles de dólares de desembolsos; incluyó los desembolsos números 15 y 16, sin embargo, éstos se solicitaron y realizaron después de esas fechas, y de acuerdo con la mecánica para el desembolso de los recursos, al 30 de septiembre de 2012 y a la fecha de la sesión, no se contaba con los datos de los montos a recibir en dólares; no incluyó los desembolsos por 1,450,000.0 miles de pesos del ramo 11 "Educación Pública", S072 "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", en la columna de presupuesto ejercido; no reportó adecuadamente los importes correspondientes a los desembolsos recibidos durante 2012 del ramo 20 "Desarrollo Social", ya que en la cédula se presentan dentro del apartado del ramo 11 "Educación Pública"; además, no identificó el avance en los niveles de desembolso asociados al presupuesto ejercido de 2012, en incumplimiento de los artículos 36, último párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en lo correspondiente al análisis del ejercicio y seguimiento de los programas y proyectos financiados con crédito externo, y 55, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en lo relativo a "El Comité de Crédito Externo a que se refiere el artículo 36 de la Ley analizará el avance en el ejercicio de los programas y proyectos en ejecución, así como en los niveles de desembolso...".

4. Flujo de operación de los recursos provenientes del préstamo 7968-MX

La asignación y el ejercicio de los recursos presupuestarios identificados con los gastos elegibles financiados con recursos provenientes del contrato de préstamo 7968-MX, y su desembolso con cargo a dicho préstamo, se realizaron como sigue:

- a) El 2 de diciembre de 2010, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), suscribieron el contrato de préstamo 7968-MX para el financiamiento adicional del Proyecto de Apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, por un monto de 1,250,000.0 miles de dólares; una vez firmado el contrato, Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), en su calidad de agente financiero, remitió copia del mismo a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO) y a las instancias ejecutoras participantes en el proyecto (la Secretaría de Educación Pública, el Consejo Nacional de Fomento Educativo, la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social).
- b) Para cada ejercicio, la SHCP estableció la meta anual de desembolso y la comunicó a NAFIN y a la CNPDHO.

De acuerdo con el "Documento Programático sobre una propuesta de préstamo adicional por un monto de 1,250 millones de dólares para los Estados Unidos Mexicanos para el Proyecto de apoyo al Programa Oportunidades", expedido por el Banco Mundial el 6 de octubre de 2010, el monto de los desembolsos estimados para el financiamiento fue el siguiente:

DESEMBOLSOS ESTIMADOS DEL FINANCIAMIENTO ADICIONAL

(Miles de dólares)

Ejercicio	2011	2012	2013	2014
Anual	500,000.0	250,000.0	250,000.0	250,000.0
Acumulado	500,000.0	750,000.0	1,000,000.0	1,250,000.0

FUENTE: "Documento Programático sobre una propuesta de préstamo adicional por un monto de 1,250 millones de dólares para los Estados Unidos Mexicanos para el Proyecto de apoyo al Programa Oportunidades", expedido el 6 de octubre de 2010, proporcionado por la SHCP.

El 15 de agosto de 2011, la Unidad de Asuntos Internacionales de la SHCP comunicó a la Dirección de Administración de Créditos Externos de la CNPDHO que el monto estimado para desembolsarse en 2012 sería de 290,000.0 miles de dólares, y reiteró que esas cifras eran indicativas y preliminares, las cuales habrían de ajustarse una vez definido el techo de endeudamiento correspondiente. No obstante, el 29 de septiembre de 2011, la Subdirección de Proyectos Sociales de la Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda confirmó que el desembolso del ejercicio 2012 no podría exceder los 290,000.0 miles de dólares, por lo que el desembolso estimado permaneció sin cambio.

Los desembolsos que correspondieron a los recursos aplicados al componente alimentario del ramo 20 "Desarrollo Social", se realizaron como sigue:

DESEMBOLSOS SOLICITADOS POR LA CNPDHO A NAFIN Y APROBADOS POR EL BIRF DURANTE 2012 PARA EL COMPONENTE ALIMENTARIO

(Cifras en miles)

No. de Solicitud de desembolsos	Fecha de desembolso	Desembolso dólares	Desembolso pesos	Número de beneficiarios
10	26/07/2012	84,364.4	1,136,768.1	1,402
12	31/07/2012	90,927.5	1,203,657.4	1,464
14	26/10/2012	8,791.4	114,907.8	184
15	05/12/2012	88,401.4	1,144,285.4	1,390
16	11/12/2012	6,519.8	83,381.3	107
Total		279,004.5	3,683,000.0	

FUENTE: Cuadro 1 "Destino de los recursos obtenidos del financiamiento adicional para el proyecto de apoyo al Programa Oportunidades" y balanza de comprobación al 31 de diciembre de 2012 del préstamo 7968-MX proporcionado por la CNPDHO.

Respecto del ramo 11 "Educación Pública", durante 2012 se etiquetaron apoyos monetarios bajo el concepto de Becas y Útiles escolares por 25,666.9 miles de dólares, equivalentes a 318,745.1 miles de pesos, los cuales fueron ejercidos durante el bimestre septiembre-octubre 2012 y desembolsados por el BIRF el 14 de marzo de 2013, con motivo de la solicitud de desembolso número 18.

Asimismo, se desembolsaron recursos para servicios de consultoría, como se presenta a continuación:

DESEMBOLSOS SOLICITADOS POR LA CNPDHO A NAFIN Y APROBADOS POR EL BIRF DURANTE 2012, PARA CONSULTORIAS

(Cifras en miles)

Solicitud de desembolsos	Fecha de desembolso	Desembolso dólares	Desembolso pesos	Concepto de consultorías
9	12/04/2012	54.7	716.3	Programa de Educación Inicial no escolarizada de CONAFE (PEI-CONAFE) en sinergia con Oportunidades
11	24/07/2012	203.2	2,780.4	Módulo del Programa Oportunidades en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2011-2012
13	30/07/2012	54.1	716.3	Programa de Educación Inicial no escolarizada de CONAFE (PEI-CONAFE) en sinergia con Oportunidades
17	14/12/2012	34.8	446.0	Desempeño de los Becarios de Oportunidades en la prueba ENLACE
Total		346.8	4,659.0	

FUENTE: Anexo II – Oficio DACE/021/2013 Cuadro 1 “Destino de los recursos obtenidos del financiamiento adicional para el proyecto de apoyo al Programa Oportunidades”.

- c) El 2 de enero de 2012, se firmó convenio de colaboración entre el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI), el que funge como liquidador, y la Secretaría de Desarrollo Social, por conducto de su Órgano Desconcentrado la CNPDHO, cuya vigencia fue desde esa fecha hasta el 31 de diciembre de 2012.

El convenio tuvo como objeto “... que ‘BANSEFI’ prestará a ‘LA COORDINACION’, el servicio financiero para la entrega ágil, oportuna y transparente de los apoyos monetarios a favor de las familias beneficiarias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y del Programa de Apoyo Alimentario, a través de la ‘RED DE DISTRIBUCIÓN AUTORIZADA’.”

La CNPDHO proporciona a BANSEFI la base de datos que contiene las localidades, las entidades federativas, la información de las titulares beneficiarias y los montos de apoyos monetarios, a entregar por cada componente del Programa bajo las siguientes modalidades:

- Entrega en Efectivo Ensobretado
- Abono en Cuenta
- Tarjeta de Débito
- Tarjeta Bancaria con Chip

- d) Una vez ejercidos presupuestalmente los recursos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, efectivamente entregados y conciliados, la Dirección General de Padrón y Liquidación de la CNPDHO procede a seleccionar, de forma aleatoria de la base de datos de familias beneficiarias, las que integrarán el desembolso a solicitar al BIRF. A continuación se muestra el total de apoyos entregados en 2012 para dicho programa (Incluido el apoyo proveniente del contrato de préstamo 7968-MX):

APOYOS PARA EL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES ENTREGADOS EN 2012

(Miles de pesos)

Bimestre operativo ^{1/}	Bimestre Apoyos Oportunidades ^{2/}	Oportunidades	CONAFE/SEP ^{3/}	Total Apoyos Oportunidades
Marzo - abril 2012	Noviembre - diciembre 2011	5,085,723.5	4,963,026.6	10,048,750.1
Mayo - junio 2012	Enero - febrero 2012	4,789,684.6	3,864,084.7	8,653,769.3
Julio - agosto 2012	Marzo - abril 2012	5,021,672.5	4,753,668.1	9,775,340.6
Septiembre - octubre 2012	Mayo - junio 2012	4,801,212.6	4,479,613.6	9,280,826.2
Noviembre - diciembre 2012	Julio - agosto 2012	5,585,794.8	865,520.6	6,451,315.4
Enero - febrero 2013	Septiembre - octubre 2012	5,425,747.8	6,274,357.7	11,700,105.5
Total		30,709,835.8	25,200,271.3	55,910,107.1

FUENTE: Conciliaciones y liquidaciones bimestrales realizadas entre la CNPDHO y BANSEFI y archivo resumen de conciliaciones proporcionados por la Dirección General de Padrón y Liquidación de la CNPDHO.

- 1/ Bimestre en que se entregan los recursos a las familias beneficiarias del programa.
 2/ Bimestre en que se realizan las corresponsabilidades por las familias beneficiarias del programa.
 3/ Consejo Nacional de Fomento Educativo.

Una vez realizada la selección de las familias que conformarán la base de datos para el desembolso y que cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos en el contrato de préstamo, la Dirección de Administración de Créditos Externos de la CNPDHO recopila la documentación e información necesaria e integra la solicitud de desembolso que se enviará a NAFIN; entre otros documentos, le presenta el detalle de pagos simplificados y el resumen de gastos efectuados.

Conviene mencionar que, en 2012, no hubo reintegro de recursos provenientes del préstamo 7968-MX, ya que la base de beneficiarios que integró la solicitud de desembolso se extrajo de la base que integra los beneficiarios que recibieron el 100% de los recursos ejercidos, efectivamente pagados y conciliados, de los apoyos para el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en el bimestre correspondiente.

A nivel global, del total de recursos autorizados para ejercer en 2012 en ese programa, se realizaron reintegros a la Tesorería de la Federación (TESOFE) por 159,943.5 miles de pesos de gasto corriente y 117,954.9 miles de pesos de apoyos oportunidades.

e) Una vez integrada la solicitud de desembolso, la Dirección General de Administración y Finanzas de la CNPDHO solicita el desembolso de los fondos del préstamo 7968-MX a NAFIN, la que a su vez valida y envía dicha solicitud al BIRF para liberar el desembolso con cargo a los recursos del financiamiento externo.

f) Una vez autorizada la solicitud de desembolso, el BIRF envía la confirmación del monto depositado en dólares en la cuenta de NAFIN y fecha valor. Esta última transfiere a la TESOFE el recurso depositado por el BIRF.

g) NAFIN notifica a la Dirección General de Administración y Finanzas de la CNPDHO la confirmación del desembolso, y señala el monto en moneda local y en dólares, así como la

fecha valor, la que, a su vez, informa a la Dirección de Administración de Créditos Externos de la CNPDHO para que realice el registro contable en el sistema de información financiera.

h) Para 2012, se aprobó un presupuesto modificado de 66,092,570.9 miles de pesos para el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, del cual se ejercieron 66,092,103.6 miles de pesos como sigue: 33,777,397.1 miles de pesos en el ramo 20 “Desarrollo Social”, 27,314,743.2 miles de pesos en el ramo 11 “Educación Pública” y 4,999,963.3 miles de pesos en el ramo 12 “Salud”.

Del total del presupuesto aprobado con el préstamo, el BIRF financió únicamente una parte de los recursos que se destinaron a esos ramos.

5. Registro contable de los recursos provenientes del préstamo adicional

En el Anexo 2, sección II, apartado B, numeral 1, del contrato de préstamo, se establece que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO), como ejecutora del proyecto, debe mantener un sistema de administración financiera conforme a la sección 5.09 de las “condiciones generales para préstamos del BIRF”, con base en principios de contabilidad aplicados consistentemente y de manera aceptable para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), de tal forma que reflejen adecuadamente las operaciones, recursos y gastos del proyecto.

De manera independiente al proceso de contabilidad y registro de la información financiera del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y considerando que el BIRF financia únicamente una parte del presupuesto total asignado al Programa en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Dirección de Administración de Créditos Externos de la CNPDHO implementó y mantiene un sistema de registro y control de la información financiera y contable relativo a los recursos desembolsados por dicho organismo.

El sistema contable es el CONTPAQi, el cual considera, en su estructura, la utilización de cuentas separadas, lo que permite llevar un control sobre la información de los recursos del financiamiento del BIRF, mismas que se identifican según la categoría de inversión establecida en el contrato de préstamo; en el caso de la categoría de Apoyos Oportunidades, también permite identificar los recursos con cada componente, como es definido en las reglas de operación (apoyo alimentario, vivir mejor y energético). Además, dichos recursos se identifican por entidad federativa.

El manejo diario del presupuesto asignado al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades implica un gran número de operaciones y procesos, los cuales se traducen en dispersiones por concepto de apoyos oportunidades, becas, así como consultorías y costos operativos, estos últimos, no financiados por el BIRF.

La CNPDHO realizó el asiento contable inicial del préstamo con base en el saldo disponible por categoría, y registró los movimientos en cuentas de activo y sus contracuentas de pasivo, como se muestra a continuación:

ASIENTO CONTABLE A LA FIRMA DEL CONTRATO

(Miles de dólares)

Cuenta	Nombre	Cargos	Abonos
1-1000-01-01-00-00-00	Apoyos Oportunidades	1,244,000.0	0.0
1-1000-01-02-00-00-00	Servicios de Consultoría	2,345.0	0.0
1-1000-01-03-00-00-00	Costos Operativos	530.0	0.0
1-1000-01-04-00-00-00	Comisión	3,125.0	0.0
2-1000-01-01-00-00-00	Apoyos Oportunidades	0.0	1,244,000.0
2-1000-01-02-00-00-00	Servicios de Consultoría	0.0	2,345.0
2-1000-01-03-00-00-00	Costos Operativos	0.0	530.0
2-1000-01-04-00-00-00	Comisión	0.0	3,125.0
	Total	1,250,000.0	1,250,000.0

FUENTE: Póliza de diario núm. 1 de diciembre de 2010 del sistema contable CONTPAQi, proporcionada por la Dirección de Administración de Créditos Externos de la CNPDHO.

Las operaciones se registraron en dólares y pesos.

Después de declarar efectivo el contrato de préstamo el 21 de diciembre de 2010 por parte del BIRF, la CNPDHO registró la comisión por apertura de crédito financiada con el préstamo 7968-MX.

Para el registro de la solicitud del desembolso realizada al BIRF, de los apoyos oportunidades y de becas y útiles escolares por 304,671.4 miles de dólares, equivalentes a 4,001,745.1 miles de pesos, se efectuaron los cargos correspondientes a la cuenta número 2-1000-01-01-00-00-00 Apoyos Oportunidades, con abono a las cuentas de ampliaciones y desembolsos 4-2101-01-01-01-00-00, 02 y 03, por concepto de apoyos alimentario, vivir mejor y energético, respectivamente.

Una vez recibido el recurso por parte del BIRF, la afectación contable se realizó con cargo a las cuentas números 5-2101-01-01-01-00-00, 02 y 03 por concepto de apoyos alimentario, vivir mejor y energético, respectivamente, con abono a la cuenta 1-1000-01-01-00-00-00 Apoyos Oportunidades.

Por lo que respecta a la afectación contable de la solicitud de desembolso, por concepto de consultorías por 346.8 miles de dólares, equivalentes a 4,659.0 miles de pesos, los movimientos de cargo se realizaron a la cuenta 2-1000-01-02-00-00-00 y los de abono a la cuenta 4-2101-01-02-00-00-00, ambas denominadas Servicios de Consultoría.

Una vez recibido el recurso por parte del BIRF, la afectación contable fue realizada con cargo y abono a las cuentas 5-2101-01-02-00-00-00 y 1-1000-01-02-00-00-00, ambas denominadas Servicios de Consultoría.

Por otra parte, la SHCP efectuó el registro y control del ejercicio presupuestal mediante el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), conforme al cual se han efectuado las operaciones financieras vinculadas al préstamo desde el 29 de diciembre de 2010.

6. Actividades de supervisión realizadas por Nacional Financiera, S.N.C., en los trabajos asociados al financiamiento adicional

En la cláusula segunda del contrato de mandato y de ejecución del proyecto celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) y la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO), el 16 de diciembre de 2010, vigente en 2012, se dispone que NAFIN, en su carácter de agente financiero, se obliga a administrar en forma adecuada y eficiente los recursos y a realizar las acciones necesarias para supervisar el proyecto para el fortalecimiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, como sigue:

- Gestionar ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) cualquier modificación al contrato de préstamo núm. 7968-MX.
- Coordinar las misiones del BIRF y sus programas de trabajo para cumplir con la sección 5.11 del contrato de préstamo.
- Llevar el control y seguimiento de compromisos contractuales, ayudas de memoria o minutas de trabajo relacionadas con el proyecto.
- Tramitar ante el BIRF los desembolsos de los recursos y, cuando lo considere conveniente, proponer a la SHCP la cancelación parcial de los recursos. El detalle de los desembolsos se presenta en el resultado núm. 4 de este informe.
- Verificar que los procedimientos de contratación de servicios para el proyecto aplicados por la CNPDHO se ajusten a las normas y políticas acordados con el BIRF, así como al contrato de préstamo y a las disposiciones que la autoridad correspondiente establezca respecto de los proyectos financiados con crédito externo.
- Enviar a la SHCP reportes mensuales sobre los desembolsos de recursos, amortizaciones, pagos de intereses, comisiones y saldos insolutos, así como informes trimestrales sobre el avance del cumplimiento de los compromisos contractuales, entre otra información, respecto de la ejecución y situación financiera del proyecto. El detalle de las amortizaciones, intereses y comisiones se presenta en el resultado núm. 7 de este informe.

La Dirección de Organismos Financieros Internacionales de NAFIN, mediante oficio del 16 de julio de 2013, informó que en el ejercicio 2012 supervisó las acciones siguientes asociadas con el proyecto formalizado con el contrato de préstamo 7968-MX:

1. Elaboración de una matriz de compromisos para llevar el control del cumplimiento de éstos en el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF). En este sistema se ingresan todos los documentos que se remiten a la Subdirección de Agente Financiero, como ayudas memoria, informes de seguimiento y minutas de trabajo, y se capturan los compromisos en la “matriz de compromisos” de los documentos legales y de las ayudas memorias (cuando existen compromisos) para su seguimiento.

La Subdirección de Agente Financiero expidió el reporte denominado “Seguimiento a la matriz de compromisos”, en el que se identificaron las fechas compromiso y la situación de los asuntos relacionados con el préstamo 7968-MX, como la entrega de informes del progreso del proyecto correspondientes al primero y segundo semestres de 2012, el reporte financiero no auditado y los estados financieros auditados, entre

otros, los cuales son compromisos contractuales de la CNPDHO y que NAFIN está obligada a presentar para llevar su control y seguimiento. Lo anterior, de conformidad con la cláusula segunda, numeral 5, del contrato de mandato y de ejecución del proyecto.

2. Tramitación de una enmienda del contrato de préstamo ante el BIRF y una enmienda al contrato de mandato.

La Subdirección de Agente Financiero proporcionó evidencia de estas gestiones mediante minuta de reunión de trabajo del 22 de marzo de 2012, en la que se analizaron los cambios a los documentos legales 2425/OC y 7968-MX, así como la enmienda al contrato de préstamo 7968-MX del 3 de octubre de 2012 y la enmienda al contrato de mandato del 30 de noviembre de 2012. Lo anterior, de acuerdo con la cláusula segunda, numerales 2 y 5 del contrato de mandato y de ejecución del proyecto.

3. Realización, en febrero de 2012, de una misión de supervisión, y en noviembre del mismo año, de una misión de supervisión de gestión financiera. NAFIN destacó que durante las misiones de supervisión que realizó el Banco Mundial, se revisó el progreso y cumplimiento de los objetivos y metas, mediante las cuales se pueden identificar las áreas de oportunidad conjuntamente con el organismo ejecutor, NAFIN y los organismos financieros internacionales (OFI), ya que técnicamente sólo estos últimos pueden determinar el avance de los proyectos. Además, se da seguimiento con los informes de avance de los proyectos que presentan los ejecutores y que revisa NAFIN para enviarlos a los OFI.

NAFIN proporcionó copia del documento “Misión conjunta BID (Banco Interamericano de Desarrollo)-Banco Mundial 17 al 23 de febrero de 2012, ayuda memoria”, en el que se detallan las actividades que realizó el BID y el Banco Mundial en la CNPDHO para cumplir con los objetivos siguientes:

- ✓ Participar en el taller de presentación de resultados del diseño y operación del Modelo de Atención Personalizada de Oportunidades (MAPO);
- ✓ Realizar una visita de campo al estado de Chiapas para supervisar la aplicación de la segunda encuesta para evaluar el impacto del programa de educación inicial (PEI-CONAFE) en sinergia con el Programa Oportunidades, y presenciar sesiones de MAPO con la participación de responsables de atención bilingües;
- ✓ Presentar avances y resultados de las evaluaciones y estudios 2011-2012 (convenios plurianuales);
- ✓ Acordar la agenda de evaluación y estudios 2012 para actualizar los planes de adquisiciones de contratos de préstamo 2425/OC-ME (financiado por el BID) y 7968-MX (financiado por el BIRF);
- ✓ Revisar los indicadores del proyecto financiado por el préstamo 7968-MX;
- ✓ Revisar las condiciones especiales de ejecución del contrato de préstamo 2425/OC-ME; y
- ✓ Revisar los aspectos financieros y la meta de desembolso 2012 para los contratos de préstamo 2425/OC-ME y 7968-MX.

También NAFIN proporcionó copia del documento “Supervisión de gestión financiera proyecto MX Support to Oportunidades LN7968, cuestionario de control, 20 de noviembre de 2012”, que consistió en una revisión de escritorio que se realizó el 21 de noviembre de 2012 mediante la aplicación de un cuestionario de control a la CNPDHO, en el cual se destaca la enmienda a los contratos de préstamo y de mandato. Lo anterior, de conformidad con la cláusula segunda, numeral 4, del contrato de mandato y de ejecución del proyecto.

4. Revisión de los trámites para la contratación de las consultorías previstas en el 2012. Existe evidencia de los oficios que remitió el BIRF a NAFIN el 15 de julio de 2011, 21 de septiembre de 2011 y 11 de julio de 2012, respecto de las gestiones realizadas por esta última para la autorización de los contratos de servicio de consultoría FA-PDHO-5-SSF-CF-2, FA-PDHO-3-SSF-CF-1 y FA-PDHO-7-SSF-CF-3, respectivamente, que se pagaron en el ejercicio 2012. El detalle de estos servicios se presenta en el resultado número 8 de este informe. Lo anterior, de acuerdo con la cláusula segunda, numeral 8, del contrato de mandato y de ejecución del proyecto.

7. Registro contable de las comisiones, intereses y gastos del contrato de préstamo y presentación en estados financieros

Las comisiones, gastos financieros e impuestos pagados durante 2012 fueron los siguientes:

1. Comisión por apertura de préstamo pagada al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).- Conforme a la cláusula 2.03 del contrato de préstamo número 7968-MX, el prestatario convino pagar al BIRF una comisión inicial de 0.25% sobre el valor total del financiamiento para el Proyecto de Apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

El 21 de diciembre de 2010 fue acreditada por el BIRF la comisión inicial por 3,125.0 miles de dólares, equivalente a 38,857.8 miles de pesos, la cual fue financiada con el mismo préstamo y, a partir de esa fecha, se hizo efectivo el contrato.

2. Gastos financieros e Impuesto al Valor Agregado pagados al agente financiero y/o mandataria Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN).- De acuerdo con la cláusula décimo tercera del contrato de mandato y de ejecución de proyecto, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y NAFIN el 16 de diciembre de 2010, la SHCP (mandante) conviene en pagar a NAFIN (mandataria) como remuneración por los servicios prestados como agente financiero derivados del manejo del préstamo, y hasta que se amortice la totalidad de los recursos, una comisión por los servicios financieros del 0.25% anual más el Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre saldos insolutos del préstamo ejercido durante los tres primeros años a partir de la fecha de la primera disposición de los recursos, y del 0.01042% anual a partir del año cuatro y hasta la amortización total de los recursos.

Con los requerimientos de ministración de fondos efectuados por NAFIN a la Tesorería de la Federación (TESOFE), cuentas por liquidar certificadas y pólizas contables de la TESOFE, elaboradas en 2012, se comprobó que se pagaron gastos financieros por 964.6 miles de dólares, equivalentes a 12,499.5 miles de pesos.

3. Amortización del préstamo.- Conforme al anexo 3 del contrato de préstamo, la SHCP amortizará el monto principal del préstamo en su totalidad el 15 de agosto de 2027.

Asimismo, conforme a las cláusulas 2.04 y 2.05 del Artículo II – Préstamo, el prestatario (SHCP) se obliga a pagar intereses los días 15 de agosto y 15 de febrero de cada año.

4. Intereses semestrales pagados al BIRF.- Conforme a la cláusula 2.04 del contrato de préstamo, el interés a pagar por el prestatario (SHCP) por cada periodo de intereses será el equivalente a la tasa de referencia para la moneda del préstamo más un margen variable.

El 15 de marzo de 2011, el BIRF remitió a la SHCP una carta de confirmación “USD Interest Rate Swap Transaction”, en la cual se establecieron los términos y condiciones de una operación de swap de tasa de interés vinculado con el préstamo número 7968-MX, para un “Notional Amount” de 253,185.7 miles de dólares, con vigencia del 15 de agosto de 2011 al 15 de agosto de 2027 a una tasa fija de interés de 4.275% a pagar cada 6 meses.

NAFIN informó sobre la programación y ejecución de los desembolsos de acuerdo con la situación financiera mensual del préstamo, como sigue:

PROGRAMA DE DESEMBOLSOS						
(Miles de dólares)						
	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Programado	0.0	500,000.0	250,000.0	250,000.0	250,000.0	1,250,000.0
Real	<u>253,125.0</u>	<u>98,618.0</u>	<u>185,700.5</u>	<u>94,956.0</u>	<u>0.0</u>	<u>632,399.5</u>
Diferencia	-253,125.0	401,382.0	64,299.5	155,044.0	250,000.0	617,600.5

FUENTE: Situación financiera al 31 de diciembre de 2012 (dólares) emitida por la Gerencia de Desembolsos y Seguimiento Financiero de la Subdirección de Operaciones de Agente Financiero de NAFIN.

Al respecto, los 94,956.0 miles de dólares que NAFIN presentó como desembolso real en 2013, fueron depositados por el BIRF en la cuenta bancaria de NAFIN en diciembre de 2012. Asimismo, los 1,250,000.0 miles de dólares del préstamo, tienen que ser ejercidos en su totalidad a más tardar el 31 de diciembre de 2013, de acuerdo con el Anexo 2 Ejecución del proyecto en su Sección IV, apartado B, numeral 2; sin embargo, en el programa mencionado, NAFIN consideró también desembolsos en el año 2014.

Con motivo de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares, NAFIN justificó y aclaró lo anterior, como sigue:

- “1. Con relación al importe de 94,956.0 miles de dólares presentado como importe real del ejercicio 2013, se informa que dicho monto se presentó de manera inadecuada en el apartado del programa de desembolsos del informe de la situación financiera del préstamo 7968-MX, generado en esta área, toda vez que el mismo corresponde al ejercicio 2012, situación que tuvo su origen en un error involuntario en el proceso de la elaboración de dicho informe, sin que esto afecte a los desembolsos reales presentados en el apartado de distribución de categorías. No obstante lo anterior, esta

inconsistencia fue subsanada en el presente ejercicio mediante su corrección en el multicitado informe...”

- “2. Respecto a la observación en la que se indica que los 1,250,000.0 miles de dólares correspondientes al préstamo 7968-MX, tienen que ser ejercidos en su totalidad a más tardar el 31 de diciembre de 2013, ...y sin embargo en el programa mencionado NAFIN consideró también desembolsos en el año 2014.

Sobre el particular, le informo que el motivo por el cual consideramos la posibilidad de que se presenten desembolsos en el ejercicio 2014, obedece a que las políticas de desembolsos del Banco Mundial contemplan una prórroga administrativa de cuatro meses a partir de la fecha de cierre de los proyectos, por lo que, para los efectos del informe de situación financiera se incluye en el apartado de fechas importantes, el 30 de abril de 2014 con el concepto de fecha límite de desembolsos.”

El periodo después del año de cierre del préstamo y hasta el 2027 es de 13 años, lapso durante el cual se estarán pagando intereses al BIRF, y gastos financieros e IVA a NAFIN (Agente financiero) sobre los 1,250,000.0 miles de dólares.

5. Registro contable de gastos financieros e intereses.- De acuerdo con los requerimientos de ministración de fondos núms. 56 y 248 realizados a la TESOFE, y la póliza de diario D-57689 del 15 de agosto de 2012, proporcionada por la Gerencia de Administración de Cartera y Servicio de la Deuda de la Subdirección de Operaciones de Agente Financiero, de la Dirección de Administración Crediticia de NAFIN, el registro contable de los gastos financieros e intereses fue el siguiente:

- Gastos financieros por 831.5 miles de dólares, equivalentes a 10,775.8 miles de pesos, al representar éstos un ingreso para NAFIN; su registro en la contabilidad fue el siguiente: cargo a la cuenta 5000-41-055000-54 (Compra Venta-Organismos Multilaterales-Ente Cuenta 5000-Dólar Americano) y abono en la cuenta 5000-40-055000-54 (Compra Venta Internacional-Ente Cuenta 5000-Dólar Americano).
- Intereses sobre préstamo 7968-MX pagados al BIRF por 12,933.8 miles de dólares, equivalentes a 167,484.1 miles de pesos, al ser éstos un gasto para la SHCP y ser NAFIN sólo el agente financiero; el importe semestral de los intereses generados por el préstamo se registraron en NAFIN con cargo y abono en las siguientes cuentas de orden: 6505-056505 (Mandantes y Comitentes-Ente Cuenta 6505) y 6205-61-02-046341 (Mandatos y Comisiones-Gobierno Federal Préstamo-Intereses-7968MX Financiamiento Adicional).
- IVA sobre Gastos Financieros relativos al préstamo 7968-MX pagados al agente financiero por 133.1 miles de dólares, equivalentes a 1,724.1 miles de pesos; el impuesto se registró con cargo a la cuenta 2351-10-00-052351 (Depósitos de Efectivo en Agente Financiero-Ente Cuenta 2351) y con abono a la 2315-11-010735 (IVA por Pagar - Comisiones por Créditos o Recaudaciones Febrero).

6. Intereses de swap pagados en 2012.- El resultado del cálculo de los intereses pagados en 2012, con base en la carta de confirmación “USD Interest Rate Swap Transaction” de fecha 15 de marzo con fecha de la operación 11 de marzo del 2011, del swap vinculado con el contrato de préstamo 7968-MX, se presenta a continuación:

CÁLCULO DE INTERESES PAGADOS EN 2012 CON MOTIVO DEL SWAP

(Miles de dólares)

Días	Del	Al	Base	Tasa Swap	Intereses pagados Swap
180	15/08/2011	14/02/2012	253,185.6	4.2750%	5,411.8
180	15/02/2012	14/08/2012	253,185.6	4.2750%	<u>5,411.8</u>
				Intereses Swap	10,823.6
				Bonificación	<u>1,551.8</u>
			Intereses netos pagados		<u>9,271.8</u>

FUENTE: Requerimientos de ministración de fondos números 55 y 247 del 15 de febrero y 15 de agosto de 2012 respectivamente, realizados por NAFIN a la TESOFE y página del SAT (Información y servicios -Tablas e indicadores).

Conforme a lo expuesto, con motivo del swap en 2012, se pagaron intereses por 9,271.8 miles de dólares, equivalentes a 119,928.3 miles de pesos.

Cabe señalar que en los últimos 10 años, previos a 2011, la tasa Libor promedio anual, ha presentado el comportamiento siguiente:

TASA LIBOR A 6 MESES, PROMEDIO ANUAL	
AÑO	TASA PROMEDIO
2000	6.65
2001	3.73
2002	1.88
2003	1.23
2004	1.79
2005	3.76
2006	5.27
2007	5.25
2008	3.05
2009	1.12
2010	0.53

FUENTE: Base de datos del Banco de México.

Sobre el particular, se observa que la Tasa Swap fija de 4.2750% para la operación del swap es sustancialmente alta respecto al comportamiento de la Tasa Libor en el periodo mencionado; sin embargo, en la información proporcionada por la SHCP no se identifican los elementos para convenir dicha tasa.

Con motivo de la reunión de resultados y observaciones preliminares, el 11 de noviembre de 2013, la Dirección Jurídica de Financiamiento "B" de la Dirección General Adjunta de Procedimientos Legales de Crédito de la Unidad de Crédito Público de la SHCP informó que "...Por lo que se refiere a la contratación del swap respectivo, se precisa que dado que los préstamos con Organismos Financieros Internacionales están indizados a la tasa LIBOR, es

conveniente realizar una fijación de tasa cuando las condiciones de mercado son favorables, con el objeto de tener certeza de los flujos con una tasa fija a niveles de mercado atractivo.

“Es importante señalar que la contratación del swap de referencia se realizó en un ejercicio anterior al de la cuenta pública que se está auditando, razón por la cual se hace notar que la ASF no indico en forma clara y precisa las razones, los motivos y fundamentos de la observación que se responde, razón por la cual se estima que ese órgano de fiscalización superior viola el principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16, en relación con el 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

De acuerdo con lo anterior, si bien el swap se contrató en 2011, éste continuó en vigor durante el ejercicio 2012, año en que se pagaron 9,271.8 miles de dólares, equivalentes a 119,929.6 miles de pesos, que derivaron de dicha contratación.

Por los actos descritos, que corresponden a 2011, se emitió una Solicitud de Intervención de la Instancia de Control mediante el oficio núm. DGAFFA/SIIC/002/2014 de fecha 8 de enero de 2014, para que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes.

7. Estimación de gastos financieros e intereses al año 2027 (considerando únicamente tasas fijas).

Al 31 de diciembre de 2012, el costo financiero (intereses, comisiones y gastos) del préstamo 7968-MX ascendió a 18,424.0 miles de dólares, que sumados a la estimación de comisiones e intereses a tasa fija al vencimiento del préstamo en 2027 por 181,843.5 miles de dólares (19,488.0 miles de dólares para pago de comisiones a NAFIN y 162,355.5 miles de dólares de pago de intereses del swap), totalizarían 200,267.5 miles de dólares, los cuales representan el 16.0% del monto total del contrato de préstamo por 1,250,000.0 miles de dólares.

8. Componentes financiados con el préstamo adicional

La Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO) informó que el proyecto de financiamiento adicional otorgado con el contrato de préstamo 7968-MX consta de dos componentes: el primero consiste en el otorgamiento de apoyos a las familias en pobreza extrema (categoría de inversión “Apoyo Oportunidades”), y el segundo en la provisión de asistencia técnica (categoría de inversión “Servicios de consultoría”).

Además, la CNPDHO, mediante oficio del 30 de abril de 2013, señaló que los recursos obtenidos del financiamiento adicional y ejercidos en el 2012 por 4,006,404.1 miles de pesos, equivalentes a 305,018.2 miles de dólares, se integraron de acuerdo con la categoría de inversión, como sigue: 4,001,745.1 miles de pesos de apoyos Oportunidades y 4,659.0 miles de pesos de servicios de consultoría.

Ejecución de categoría de inversión “Apoyo Oportunidades”

En el ejercicio 2012, se ejercieron 3,683,000.0 miles de pesos del financiamiento adicional con la categoría de inversión “Apoyo Oportunidades”. Se beneficiaron en forma bimestral 762,512 familias en promedio, como sigue:

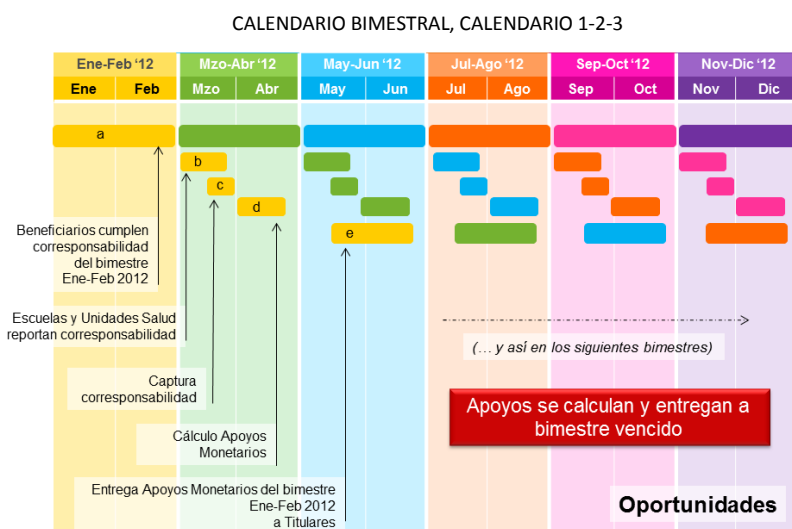
FAMILIAS BENEFICIADAS CON FINANCIAMIENTO ADICIONAL EN 2012

(Miles de familias)

Fecha del desembolso	Número de desembolso realizado por el BIRF durante 2012	Familias beneficiadas
7 de marzo de 2012	8	28,389
26 de julio de 2012	10	1,401,541
31 de julio de 2012	12	1,463,873
26 octubre de 2012	14	184,446
5 de diciembre de 2012	15	1,390,086
11 de diciembre de 2012	16	106,739
		4,575,074
	Entre: número de desembolsos	6
	Promedio bimestral de familias beneficiadas	762,512

FUENTE: Información de desembolsos de apoyos bimestrales oportunidades 2012 proporcionada por la CNPDHO.

La Dirección General de Padrón y Liquidación de la CNPDHO informó que los apoyos se entregan cada bimestre a las familias beneficiarias, conforme al calendario bimestral de integración y entrega de apoyos monetarios llamado Calendario 1-2-3, de acuerdo con lo siguiente:



FUENTE: Cuadro proporcionado por la Dirección General de Padrón y Liquidación de la CNPDHO.

Para emitir los apoyos de cada bimestre se realizó lo siguiente:

- a. Para la certificación del cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad de las familias beneficiarias, las 32 delegaciones del programa emiten y entregan a las autoridades de salud y educación básica en las entidades federativas los formatos bimestrales para la comprobación de la asistencia a sus citas programadas en los servicios de salud, a las actividades de capacitación para el autocuidado de la salud (formatos S2) y a las escuelas (formatos E2). En el caso de la educación media superior, la certificación se realiza electrónicamente, en cumplimiento de la regla 4.2.3 de las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para 2012.

- b. Los médicos y profesores son los encargados de enviar a la unidad de salud y escuela, respectivamente, el reporte de asistencia de las familias y becarios mediante los formatos de certificación S2, E2 y avisos de asistencia o de la certificación electrónica.
- c. Los sectores de salud y educación estatales recolectan y certifican los formatos, y los remiten a las delegaciones del programa, donde se captura y procesa la información de los formatos de certificación S2, E2 y avisos de asistencia.
- d. Considerando el cumplimiento de corresponsabilidad, la Dirección General de Padrón y Liquidación de la CNPDHO calcula, a nivel central, los apoyos monetarios de las familias beneficiarias, correspondientes a los componentes alimentarios (alimentación, alimentación Vivir Mejor e infantil Vivir Mejor), salud (adulto mayor) y educativo (becas y útiles escolares).
- e. Al concluir el cálculo de los apoyos, esa dirección genera los archivos “Listados de liquidación” con el detalle de la dispersión por familia, en los cuales los apoyos a las familias por los tres componentes (alimentario, salud y educación) se integran en un solo recibo y se transfieren a las familias en una misma dispersión electrónica. Los listados de liquidación contienen el desglose de los diferentes tipos de apoyos por cada uno de los meses del bimestre.

En el caso de los apoyos monetarios de los componentes alimentario y de salud asignados al Ramo 20, la Dirección General de Padrón y Liquidación, por conducto de la Dirección General de Administración y Finanzas, solicita el registro de las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) en el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), para que la Tesorería de la Federación (TESOFE) deposite los recursos necesarios en la cuenta de la institución liquidadora.

En el caso de los apoyos monetarios del componente educativo asignados al Ramo 11, la Dirección General de Padrón y Liquidación solicita a la Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros, adscrita a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el registro de las CLC en el SIAFF para que la TESOFE deposite los recursos necesarios en la cuenta de la institución liquidadora, en la misma fecha que se depositen los recursos del Ramo 20.

La regla 4.3.1 de las Reglas de operación dispone que la CNPDHO es responsable de la entrega de los apoyos monetarios por conducto de instituciones liquidadoras, mediante entregas directas en efectivo o depósitos en cuentas personalizadas, en los puntos de entrega de apoyos instalados en las sucursales de dichas instituciones, o en los situados temporalmente para tal efecto.

Conviene destacar que, durante el ejercicio de 2012, la CNPDHO sólo mantuvo un convenio de colaboración para la entrega de los apoyos monetarios con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), entidad que utilizó por su cuenta a liquidadoras como Telecomm, cajas de ahorro, Diconsa, S.A. de C.V. y gasolineras, como sus canales de distribución, sin que la CNPDHO interviniera en ese proceso.

Una vez que recibe los listados de liquidación y la TESOFE le otorga los recursos necesarios para la entrega de apoyos, BANSEFI los dispersa a las cuentas de ahorro de los beneficiarios, asociadas a las modalidades siguientes:

- ✓ Tarjeta de débito.- Los titulares beneficiarios retiran los apoyos monetarios mediante su tarjeta de débito en cajero RED, tiendas de autoservicio o sucursales BANSEFI. El titular beneficiario puede realizar retiros parciales de su cuenta y también depósitos. Estas cuentas funcionan como cualquier cuenta bancaria.
- ✓ Tarjeta bancaria con chip en punto fijo.- En forma previa a la entrega de los apoyos, BANSEFI y sus canales de distribución cargan la información de los listados de liquidación en las terminales de punto de venta (TPV); para retirar los apoyos, los titulares beneficiarios deben acudir a las instalaciones del canal de distribución que les fue asignado y presentar su tarjeta bancaria, donde el personal de dicho canal introduce la tarjeta en la TPV y le solicita al titular beneficiario que se identifique colocando su dedo en el lector de huella digital; si la identificación es correcta, la TPV imprime el recibo con el desglose de los apoyos monetarios, así como un segundo recibo y acuse con el monto total a entregar; una vez concluida la entrega de los apoyos, se proporciona el recibo de desglose y el recibo con el monto total, y se le solicita al titular beneficiario que coloque nuevamente su dedo para que mediante su huella confirme la recepción de los apoyos.
- ✓ Tarjeta bancaria con chip en punto temporal. De manera previa a la entrega de los apoyos, BANSEFI y sus canales de distribución cargan la información de los listados de liquidación en las TPV, imprime los recibos con el desglose de los apoyos monetarios y ensobreta el efectivo; para retirar los apoyos, los titulares beneficiarios son convocados por la delegación estatal en puntos temporales programados bimestralmente mediante el formato denominado “Transferencia programada”, a la que también acude personal de BANSEFI y de la delegación estatal; a partir de este punto, el procedimiento de la entrega de recursos es el mismo que el de la modalidad de tarjeta bancaria con chip en punto fijo.

Al término de los operativos de entrega de apoyos monetarios, BANSEFI remite a la Dirección General de Padrón y Liquidación de la CNPDHO los archivos con la conciliación de la entrega de apoyos monetarios, especificando los apoyos que fueron entregados, no entregados y no depositados a los beneficiarios.

En el ejercicio 2012, la CNPDHO no verificó la entrega de los recursos del programa realizada por BANSEFI. La Dirección General de Padrón y Liquidación aclaró que esta revisión se realizaba en los casos de la modalidad de entrega directa de los apoyos monetarios, de acuerdo con el “Manual para revisión de recibos de cobro”. En 2012, esta forma ya no operó debido a que los apoyos se entregaron mediante las modalidades de tarjeta bancaria de débito y tarjeta bancaria con chip.

La regla 5.3.2.1 “Recursos devengados pagados y no retirados por los beneficiarios” de la Reglas de Operación dispone que “Al cierre del ejercicio fiscal, la Coordinación Nacional, a través de las instituciones liquidadoras, reintegrará a la Tesorería de la Federación los recursos referidos a Subsidios devengados, pagados y no retirados por los beneficiarios hasta que haya concluido el proceso de conciliación.”

En el ejercicio 2012, no hubo reintegros de los recursos otorgados con el financiamiento adicional, pero sí con recursos presupuestarios por un monto de 117,954.9 miles de pesos. La CNPDHO informó que lo anterior se debió a que las bases de datos de las liquidaciones no están clasificadas por el tipo de recurso con el que se ejercieron (créditos externos o

presupuesto), y cuando se reportan los recursos ejercidos del financiamiento adicional sólo se selecciona de la base de datos a los beneficiarios que recibieron efectivamente el apoyo, ya que la solicitud de desembolso de recursos que remite la CNPDHO a Nacional Financiera, S.N.C., se realiza cuando éstos ya fueron devengados y pagados a los beneficiarios.

Ejecución de categoría de inversión "Servicios de consultoría"

La CNPDHO informó que el segundo componente del proyecto de financiamiento adicional consiste en la provisión de asistencia técnica, cuyos objetivos son los siguientes:

- Incrementar la calidad y la accesibilidad de los servicios de educación y salud utilizados por los beneficiarios del PDHO;
- Desarrollar estrategias para incrementar el nivel de auto-suficiencia de los beneficiarios del PDHO, de manera que éstos sean capaces de incrementar su nivel de bienestar;
- Mejorar el diseño y la operación del PDHO;
- Implementar el Plan Indígena.

Además, la CNPDHO señaló que, en el ejercicio fiscal 2012, se concluyeron las consultorías siguientes:

- i. Evaluación de Impacto del proyecto "El Programa de Educación Inicial No Escolarizada de CONAFE (PEI - CONAFE) en sinergia con Oportunidades".
- ii. Módulo del Programa Oportunidades en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2011 - 2012.
- iii. Desempeño de los becarios de Oportunidades en la prueba ENLACE.

Como resultado de la revisión de los comprobantes de pago del ejercicio 2012 por el servicio de consultoría otorgado a la CNPDHO y contratos de servicios de consultoría, se comprobó que, en 2012, se ejercieron 4,659.0 miles de pesos en la categoría de inversión "Servicios de consultoría", de los recursos del financiamiento adicional otorgado mediante el contrato de préstamo 7968-MX, como sigue:

SERVICIOS DE CONSULTORÍA PAGADOS EN 2012

(Miles de pesos)

Contrato N°	Proveedor	Objetivo del contrato	Vigencia del contrato	Monto del contrato	Monto pagado en 2012	Recibo N°/ Descripción del pago
FA-PDHO-3-SSF-CF-1	Instituto Nacional de Salud Pública	Evaluar el impacto del proyecto "El programa de educación inicial no escolarizada de CONAFE (PEI - CONAFE) en sinergia con Oportunidades" para conocer si la adición de la estimulación temprana a través del programa de educación no escolarizada de CONAFE (PEI - CONAFE) incrementa los efectos en la nutrición, salud y desarrollo de niños y niñas de zonas rurales beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	21-oct-11 al último día hábil de julio de 2012	7,163.0	716.3	Recibo N° 3960 12-mzo-12 Tercer pago como resultado de la entrega del numeral 3 del apartado "Productos esperados". 716.3 Recibo N° 4798 22-jun-12 Cuarto pago como resultado de la entrega del numeral 3 del apartado "Productos esperados".
FA-PDHO-5-SSF-CF-2	Instituto Nacional de Salud Pública	Elaborar el diseño conceptual, metodológico y logístico de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2011, que considere la obtención de información estratégica para la CNPDHO a través de una muestra representativa de hogares y, en ese sentido, de la población atendida por el PDHO, con capacidad para realizar inferencias a escala nacional, urbano y rural para la medición y seguimiento de indicadores estratégicos de salud y nutrición, así como para la toma de decisiones de la CNPDHO.	21-oct-11 al 31-ago-12	15,138.0	2,780.4	Recibo N° 4804 22-jun-12 Cuarto pago como resultado de la entrega de los numerales 4, 5 y 6 del apartado "Productos esperados".
FA-PDHO-7-SSF-CF-3	Valora Consultoría, S.C.	Describir el desempeño académico de los becarios y no becarios del PDHO a través de los resultados de ENLACE en los ciclos escolares 2007-2008 y 2010-2011, y analizar estos resultados contextualizando mediante las variables de insumos y procesos provenientes del cuestionario censal de directores.	13-ago-12 al 31-dic-12	446.0	312.2	Factura N° 369 05-nov-12 Primer pago como resultado de la entrega de los numerales 1 y 2 del apartado "Productos esperados". 133.8 Factura N° 375 06-nov-12 Segundo pago como resultado de la entrega de los numerales 3 y 4 del apartado "Productos esperados".
Total de servicios de consultoría					4,659.0	

FUENTE: Comprobantes de pago del ejercicio 2012 por el servicio de consultoría otorgado a la CNPDHO y contratos de servicio de consultoría.

NOTA: La balanza de comprobación al 31 de diciembre de 2012 reportó un monto por 5,663.0 miles de pesos por concepto de servicios de consultoría debido a que se incluyó el tercer pago por 1,004.0 miles de pesos de la consultoría del contrato núm. FA-PDHO-5-SSF-CF-2, cuyo recibo núm.3241 se expidió el 12 de diciembre de 2011 y se pagó el 26 de diciembre de 2011.

De acuerdo con la CNPDHO, la forma en que contribuyeron cada una de estas consultorías al logro del objetivo del proyecto de financiamiento adicional fue la siguiente:

- i. Evaluación de Impacto del proyecto "El Programa de Educación Inicial No Escolarizada de CONAFE (PEI - CONAFE) en sinergia con Oportunidades".- Con la realización de este proyecto piloto y su evaluación de impacto se logró:
 - a. "Identificar la existencia y magnitud de los efectos potenciales de la sinergia entre el PEI-CONAFE y el PDHO para el logro de los objetivos de ambos programas. Estos resultados sirven de base para plantear una relación institucionalizada entre ambos programas, y/o entre el PDHO y otros programas que comprendan intervenciones de desarrollo infantil temprano.
 - b. "Documentar la existencia de elevadas prevalencias de desnutrición crónica infantil mayores que la media nacional y la media reportada para población atendida por el PDHO en localidades rurales; en particular, en localidades con alta concentración de población indígena. Este hallazgo plantea la necesidad de intervenciones más efectivas del PDHO (diseño), así como la búsqueda de sinergias con iniciativas ya existentes en este ámbito (operación), con el objeto de potenciar los efectos del PDHO en la población indígena."
- ii. Módulo del Programa Oportunidades en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2011 – 2012.- Con la realización de esta consultoría, se logró, entre otras cosas:
 - a. "Obtener evidencia sobre el estado de salud y nutrición de la población beneficiaria del PDHO y observar las brechas entre la población atendida y no atendida.
 - b. "Utilizar la información recolectada como insumo para: (a) diseñar estrategias y/o acciones específicas que permitan fortalecer el diseño de los componentes salud y alimentación del PDHO; y (b) elaborar diagnósticos en la presente administración sobre la problemática a atender.
 - c. "Documentar el esfuerzo de afiliación al Seguro Popular para la población beneficiaria del PDHO y el acceso de ésta a servicios de salud.
 - d. "Mostrar los avances que en materia de nutrición se han observado en la población atendida por el PDHO a lo largo de estos últimos 15 años de implementación del programa.
 - e. "Observar el avance en los indicadores de salud y nutrición relevantes para el PDHO con respecto a lo obtenido en la Ensanut 2006."
- iii. Desempeño de los becarios de Oportunidades en la prueba ENLACE.- Con la realización de esta consultoría, se logró, entre otras cosas:
 - a. Obtener una descripción de los resultados de los becarios del PDHO en las pruebas ENLACE al inicio y al término de la Administración 2007-2012 para los grados y niveles educativos más relevantes, desagregados por tipo de escuela, entidad federativa y ámbito de residencia (rural/urbano). Identificar algunas asociaciones entre los resultados obtenidos por los becarios del PDHO en la prueba ENLACE con variables capturadas en los cuestionarios de contexto de dicha prueba, y si éstos

se han modificado respecto a lo observado al inicio del periodo considerado en el análisis.

- b. Obtener información sobre las capacidades que han desarrollado los becarios del PDHO en el periodo que abarca la consultoría, que sirva como insumo para realizar un diagnóstico situacional sobre el desempeño académico de los becarios del PDHO.
- c. La distribución de insumos en las escuelas de educación básica y media superior es inequitativa. Tanto el acceso a los servicios básicos como los recursos educativos desciende conforme aumenta la concentración de becarios del PDHO en las escuelas.
- d. En general, con esta información es posible plantear al Sector Educativo la necesidad de diseñar estrategias orientadas a mejorar la calidad de los servicios educativos ofrecidos a la población atendida por el PDHO.

Conforme a lo expuesto, las actividades realizadas por la CNPDHO correspondieron con los objetivos del proyecto de financiamiento adicional otorgado con el contrato de préstamo 7968-MX.

9. Control del flujo de los recursos y la generación de información a través de los sistemas de información operados por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Como parte esencial de los acuerdos institucionales entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), para obtener financiamiento para el Proyecto de Apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, la SHCP, por conducto de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO), elaboró el “Manual Operativo” que contiene disposiciones específicas sobre contrataciones y adquisiciones, administración financiera y desembolsos, indicadores clave del proyecto y las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el cual fue entregado al BIRF el 12 de marzo de 2009 para financiar el contrato de préstamo original 7708-MX celebrado el 25 de abril de 2009. La última actualización del “Manual Operativo” tiene fecha de octubre de 2010.

Los acuerdos para la administración financiera incluyen aspectos presupuestales, contables, de control interno, de flujo de fondos, reportes financieros y auditoría, y forman parte del conjunto de acuerdos para la obtención de financiamientos otorgados por el BIRF.

De acuerdo con sus estatutos, el BIRF debe asegurarse de que los recursos del financiamiento sean utilizados por el prestatario únicamente para los fines específicos del proyecto financiado, los cuales son establecidos en el anexo 1 del contrato de préstamo 7968-MX. Asimismo, los desembolsos de recursos provenientes del préstamo deben efectuarse después de que hayan sido incurridos efectivamente.

El BIRF estableció con la SHCP los acuerdos referentes a los desembolsos, tomando en cuenta, entre otros, la evaluación de sus sistemas de administración financiera y los requerimientos de flujo de efectivo del proyecto.

En el Manual Operativo, la CNPDHO señaló que por el elevado número de beneficiarios y su dispersión geográfica, los programas de transferencias de apoyos monetarios implican un

gran volumen de operaciones y movilización de recursos humanos y financieros, lo que conlleva un riesgo inherente en la implantación de un sistema de administración financiera; refirió que, no obstante ello, los controles internos y externos que han sido validados por el BIRF durante años en la operación de la CNPDHO y las instituciones liquidadoras, han dado seguridad del buen funcionamiento del sistema de administración financiera, por lo cual el BIRF consideró modesto el riesgo del proyecto para efectos de administración financiera.

Señaló que, entre los controles que minimizan el riesgo inherente del sistema de administración financiera identificados por el BIRF durante la evaluación del proyecto original y que permean al proyecto de financiamiento adicional, se encuentran los siguientes:

- Integración del presupuesto del Programa Oportunidades en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Práctica de auditorías internas por parte del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social.
- Desembolsos sobre la base de gastos elegibles efectivamente pagados, previa conciliación entre la Dirección General de Padrón y Liquidación de la CNPDHO y las instituciones liquidadoras; esta información se revisa en forma posterior para verificar nuevamente la elegibilidad de los gastos, tanto por la Dirección de Administración de Créditos Externos de la CNPDHO, como por Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), en su carácter de agente financiero.

En el “Manual Operativo” de la CNPDHO de fecha octubre de 2010, se manifiesta que el Banco (BIRF) “...considera que la administración financiera en la Administración Pública Federal en México descansa sobre sistemas y controles de presupuesto, tesorería y contabilidad robustos que son aplicados al programa de acuerdo con las disposiciones legales y normativas a las cuales está sujeto.”

1. Sistema de Información para la Operación de Oportunidades (SIOO)

Este sistema contiene información de las familias beneficiarias y sus integrantes...” (ubicación geográfica de la familia: ciudad, municipio, población; integrantes: nombre, edad, CURP, etc.), y “...específicamente la información relacionada con sus corresponsabilidades, con las transferencias monetarias y con los movimientos de actualización de sus datos. El SIOO es utilizado tanto en oficinas centrales como en las coordinaciones estatales y los Centros de Atención y Registro (CAR) y es un sistema que permite consultar...” “...la información de la base de datos central.”

Se seleccionó una muestra de auditoría referente al concepto Apoyos monetarios, para lo cual se consideró el total de 2,126,885.0 miles de pesos asignados a familias beneficiarias del Programa en los estados de Chiapas, Guerrero y Puebla y cuyos apoyos fueron etiquetados con el préstamo 7968-MX y registrados en la contabilidad del propio préstamo, realizada por la Dirección de Administración de Créditos Externos de la CNPDHO como parte de los acuerdos entre la SHCP y el BIRF para otorgar el crédito 7968-MX.

De la base de datos que integra los desembolsos de recursos por apoyos monetarios provenientes del BIRF y recibidos durante 2012 los cuales ascienden a 3,698,892.9 miles de pesos, se seleccionaron 15 familias beneficiadas que recibieron apoyos en el bimestre noviembre-diciembre 2011 con la finalidad de evaluar el otorgamiento de los mismos

durante el ejercicio presupuestal 2012, verificar si en ese periodo dichas familias habían recibido recursos etiquetados con el préstamo 7968-MX y comprobar que se cumplieran las reglas de operación del programa en cuanto a los montos otorgados. Con base en el SIOO se verificó lo siguiente:

- 1) La coincidencia de los montos de los apoyos recibidos por las familias beneficiarias integrantes de la muestra con los montos vigentes conforme a las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, como se detalla a continuación:

MONTO DE APOYOS RECIBIDOS POR BIMESTRE CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO
PRESUPUESTAL 2012

(Miles de Pesos)

Folio familia	Estado	Integrantes	Becarios	Adultos Mayores	Menos (0,9)	Nov-dic 2011	Ene-feb 2012	Mar-abr 2012	May-jun 2012	Jul-ago 2012	Sep-oct 2012
0709700010 9461	Chiapas	4	2	0	0	2,620.0	1,830.0	2,790.0	2,790.0	890.0	4,960.0
0710702000 2718	Chiapas	4	0	0	2	615.0	1,310.0	1,310.0	1,310.0	1,350.0	1,350.0
0705100011 3260	Chiapas	4	2	0	0	3,380.0	2,750.0	3,600.0	3,600.0	1,760.0	5,190.0
0700200010 0020	Chiapas	2	0	0	0	810.0	870.0	870.0	870.0	890.0	890.0
0700200010 0001	Chiapas	6	4	0	0	3,890.0	3,130.0	5,360.0	5,360.0	1,820.0	6,770.0
1206000010 0162	Guerrero	3	0	0	0	240.0	870.0	870.0	870.0	890.0	890.0
1205900170 1105	Guerrero	1	0	0	0	810.0	870.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1200100010 0072	Guerrero	5	0	0	0	810.0	870.0	435.0	870.0	890.0	890.0
1206200010 2095	Guerrero	3	0	0	1	1,020.0	1,090.0	1,090.0	1,090.0	1,120.0	560.0
1205200080 0147	Guerrero	2	0	0	0	810.0	870.0	435.0	870.0	890.0	890.0
2100400070 1307	Puebla	1	0	0	0	810.0	870.0	870.0	870.0	890.0	890.0
2100100030 1056	Puebla	5	1	0	2	1,630.0	1,630.0	1,630.0	1,630.0	1,350.0	1,680.0
2101500010 0843	Puebla	2	0	0	0	810.0	870.0	-	870.0	890.0	890.0
2111400019 4837	Puebla	3	0	0	0	3,150.0	2,110.0	3,350.0	3,350.0	1,920.0	890.0
2115600380 1060	Puebla	3	1	0	1	1,420.0	1,410.0	1,410.0	1,410.0	1,120.0	1,450.0

FUENTE: Base de datos del desembolso 10 correspondiente al bimestre de noviembre – diciembre de 2011, realizado por el BIRF y cuyo recursos fueron depositados en la cuenta 04009635 propiedad de NAFIN el 26 de julio de 2012; consulta por familia: relación de integrantes; transferencias de la familia y detalle de los bimestres de noviembre - diciembre 2011 a septiembre - octubre 2012 (información del SIOO).

Los pagos se realizaron de acuerdo con las cuotas contenidas en las reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2011, 5 de julio de 2012 y 28 de febrero de 2013.

- 2) La consistencia de los apoyos monetarios otorgados a las 15 familias que forman la muestra seleccionada y cuyo origen fue etiquetado con el préstamo 7968-MX, los cuales fueron otorgados en el bimestre noviembre-diciembre de 2011, con relación a los apoyos monetarios entregados a dichas familias desde el primer y hasta el sexto bimestre del ejercicio presupuestal de 2012, como se muestra a continuación:

BIMESTRE DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL DE 2012 EN EL QUE RECIBIERON APOYOS MONETARIOS LAS FAMILIAS DE LA MUESTRA ETIQUETADOS CON EL PRESTAMO 7968-MX

Folio familia	Estado	Integran tes	Becari os	Adult os mayor es	Meno res (0,9)	Nov- dic 2011	Ene- Feb 2012	Mar- abr 2012	May- jun 2012	Jul- ago 2012	Sep- oct 2012
0709700010 9461	Chiapas	4	2	0	0	7968- MX	7968- MX	7968- MX	7968- MX	X	X
0710702000 2718	Chiapas	4	0	0	2	7968- MX	7968- MX	X	X	X	X
0705100011 3260	Chiapas	4	2	0	0	7968- MX	7968- MX	X	X	X	X
0700200010 0020	Chiapas	2	0	0	0	7968- MX	7968- MX	7968- MX	7968- MX	X	X
0700200010 0001	Chiapas	6	4	0	0	7968- MX	7968- MX	7968- MX	7968- MX	X	X
1206000010 0162	Guerrero	3	0	0	0	7968- MX	7968- MX	7968- MX	X	X	X
1205900170 1105	Guerrero	1	0	0	0	7968- MX	X	Baja	Baja	Baja	Baja
1200100010 0072	Guerrero	5	0	0	0	7968- MX	7968- MX	7968- MX	X	X	X
1206200010 2095	Guerrero	3	0	0	1	7968- MX	7968- MX	7968- MX	X	X	X
1205200080 0147	Guerrero	2	0	0	0	7968- MX	7968- MX	7968- MX	X	X	X
2100400070 1307	Puebla	1	0	0	0	7968- MX	7968- MX	X	X	X	X
2100100030 1056	Puebla	5	1	0	2	7968- MX	7968- MX	X	X	X	X
2101500010 0843	Puebla	2	0	0	0	7968- MX	7968- MX	X	7968- MX	X	X
2111400019 4837	Puebla	3	0	0	0	7968- MX	7968- MX	7968- MX	7968- MX	X	X
2115600380 1060	Puebla	3	1	0	1	7968- MX	7968- MX	X	X	X	X

FUENTE: Consulta por familia de la relación de integrantes, transferencias de la familia y detalle de bimestres de noviembre - diciembre 2011 a septiembre - octubre 2012 (información del sistema SIOO) y base de datos de los desembolsos del mismo periodo.

NOTA ^(X): Esta familia recibió apoyos oportunidades; sin embargo, no fueron etiquetados como provenientes del préstamo 7968-MX.

La entrega de apoyos monetarios a las familias integrantes de la muestra, con recursos provenientes del préstamo 7968-MX, se realizó de forma intermitente.

Con motivo de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares, mediante oficio núm. DGAFP/665/2013 del 22 de noviembre de 2013, la Dirección General Adjunta de Finanzas y Programación de la CNPDHO, remitió oficio núm. DGPL/2952/2013 de la misma fecha con el que la Dirección General de Padrón y Liquidación de la CNPDHO, informo que “las variaciones que bimestralmente pueden presentarse en el padrón de beneficiarios no permitirían comprometer los montos de los desembolsos, razón por la cual dichos desembolsos no pueden estar asociados a un universo fijo de familias beneficiarias; muestra de ellos es que, en el Contrato referido nunca se ha establecido dicho criterio para los desembolsos”.

Además, se observó fuera de la muestra de las familias seleccionadas, que cinco familias recibieron apoyos monetarios en el bimestre septiembre-octubre 2012, los cuales no corresponden con los montos máximos bimestrales establecidos en las Reglas de Operación del Programa Oportunidades; esto se originó debido a que no se retiraron los apoyos monetarios de los bimestres previos al periodo citado (reexpedición de recursos), como se muestra a continuación:

FAMILIAS QUE RETIRARON EL TOTAL DE SUS APOYOS MONETARIOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO PRESUPUESTAL 2012 HASTA EL BIMESTRE SEPTIEMBRE-OCTUBRE DEL MISMO AÑO

(Pesos)

Folio familia	Estado	Integrantes	Becarios	Nov-dic 2011	Ene-feb 2012	Mar-abr 2012	May-jun 2012	Jul-ago 2012	Sep-oct 2012
15106008309366	México	4	3	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	31,825.00
26030000153746	Sonora	7	3	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	19,475.00
26018000128737	Sonora	5	1	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	13,590.00
15106012704215	México	7	1	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	17,265.00
15093000602291	México	7	2	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	Apoyo no retirado	32,450.00

FUENTE: Consultas por familias realizadas en el Sistema SIOO.

NOTA: Estas familias no cuentan entre sus integrantes con adultos mayores ni con menores de 0 a 9 años.

Conviene mencionar que en el numeral 4.4 “Actualización permanente del padrón de beneficiarios” de las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se menciona lo siguiente: “....En el caso de los trámites de reactivación de familia beneficiaria, cambio de titular de beneficiaria, cambio de localidad, reposición de medio de entrega de apoyos y corrección de datos del titular, los apoyos monetarios que la familia beneficiaria no hubiera podido recibir por estar en proceso de atención, dicho trámite, serán reexpedidos automáticamente al proceder el trámite.

“La reexpedición de apoyos podrá abarcar hasta dos bimestres anteriores en relación al bimestre previo al que está en proceso de entrega de apoyos, los cuales incluirán los apoyos que hubiesen sido reexpedidos en su momento con los apoyos no retirados. Esta reexpedición acumulada no podrá abarcar más de 8 bimestres anteriores.”

2. Sistema Institucional de Información para la Operación del Programa (SIIOP)

El SIIOP “...Es un sistema cliente-servidor que opera de forma autónoma en cada una de las 32 Coordinaciones Estatales, ya que cada una de ellas cuenta con su propia Base de Datos. Mediante un esquema de replicación de datos a nivel nacional, se concentra toda la información en una Base de Datos Central (SIIOP-Central)”.

Mediante el SIIOP, las coordinaciones estatales del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades realizan el mantenimiento de los padrones de familias beneficiarias considerando a los infantes menores a 9 años, los becarios y adultos mayores; asimismo, imprimen y capturan en forma masiva los formatos de corresponsabilidad que son el origen para el cálculo y emisión de los apoyos monetarios. Durante el ejercicio 2012, el total de apoyos monetarios emitidos por la Dirección General de Padrón y Liquidación de la CNPDHO fue de 55,910,107.1 miles de pesos, los cuales se presentan por estado a continuación:

APOYOS MONETARIOS EMITIDOS POR ESTADO CONFORME AL EJERCICIO PRESUPUESTAL 2012

(Miles de pesos)

Entidad federativa	Alimentación	Adultos mayores	Energía	Alimentación vivir mejor	Complemento alimentación	Infantil vivir mejor	Becas	Útiles	Edhuca	Total
Aguascalientes	92,298.2	2,669.0	3,657.8	44,569.6	31.1	24,134.2	167,212.5	13,393.0	1.7	347,967.1
Baja California Sur	56,064.4	965.1	2,306.9	26,429.6	2.0	14,509.8	69,909.2	6,178.7	-	176,365.7
Colima	63,813.3	2,665.0	2,526.4	30,773.1	15.1	15,514.1	75,885.2	6,112.2	-	197,304.4
Distrito Federal	63,088.7	3,063.6	2,471.3	29,111.3	18.2	13,994.1	92,056.1	8,182.5	-	211,985.8
Baja California Norte	102,725.5	799.2	4,562.6	47,716.9	425.8	28,569.1	159,407.7	12,784.6	-	356,991.4
Nayarit	129,516.2	1,123.7	5,014.1	63,504.2	10.9	23,576.9	211,322.0	12,989.4	11.8	447,069.2
Coahuila	175,427.4	4,849.7	7,595.4	84,473.2	61.8	35,471.3	220,550.6	16,872.5	-	545,301.9
Campeche	190,851.9	2,038.0	7,321.8	89,149.7	5.2	32,420.8	250,812.1	13,903.9	-	586,503.4
Quintana Roo	187,794.4	1,658.8	7,495.6	86,633.2	42.1	35,751.5	261,894.2	16,612.4	-	597,882.2
Nuevo León	196,368.7	3,911.2	7,684.9	93,780.7	105.8	49,311.1	242,231.8	21,584.2	-	614,978.4
Tlaxcala	220,927.6	7,316.7	8,398.0	105,055.7	6.8	49,931.5	329,992.4	20,407.8	-	742,036.5
Querétaro	235,931.2	1,473.5	9,152.6	112,823.3	10.2	41,703.9	323,998.8	18,665.9	-	743,759.4
Chihuahua	273,237.9	4,921.1	11,600.5	127,169.5	13.2	56,882.1	312,856.5	22,043.4	-	808,724.2
Sonora	261,710.5	5,848.6	10,234.1	123,424.2	17.3	58,614.8	360,815.4	24,260.6	-	844,925.5
Morelos	265,400.2	5,328.3	10,347.4	124,907.8	6.8	53,131.2	367,318.9	28,346.4	-	854,787.0
Durango	288,585.0	4,367.7	11,462.5	137,294.6	18.7	65,383.5	370,626.8	27,676.5	3.4	905,418.7
Zacatecas	309,184.9	1,282.4	11,551.4	151,516.7	4.8	51,678.4	404,200.1	21,365.3	14,719.4	965,503.4
Tamaulipas	357,579.8	12,730.6	13,694.9	167,178.6	94.4	74,743.0	417,440.0	27,380.0	-	1,070,841.3

APOYOS MONETARIOS EMITIDOS POR ESTADO CONFORME AL EJERCICIO PRESUPUESTAL 2012

(Miles de pesos)

Yucatán	463,147.2	11,721.5	17,425.5	213,964.4	18.2	89,494.9	520,402.1	32,220.1	-	1,348,393.9
Sinaloa	437,252.9	3,922.7	16,765.6	211,619.1	20.2	79,254.1	671,015.6	45,553.7	-	1,465,403.9
Jalisco	472,576.8	10,408.1	19,490.6	230,208.9	63.4	121,789.0	740,786.7	56,410.4	14,609.9	1,666,343.8
Tabasco	534,887.0	4,294.3	19,808.3	256,868.0	12.5	83,103.9	830,156.4	44,777.4	-	1,773,907.8
San Luis Potosí	634,708.3	8,884.5	24,657.2	297,300.5	31.0	102,402.3	907,078.5	30,586.9	10,842.1	2,016,491.3
Hidalgo	676,987.1	1,480.0	26,491.0	320,019.8	21.4	110,835.0	891,353.0	45,194.7	-	2,072,382.0
Guanajuato	746,265.7	16,122.9	27,824.1	357,530.0	48.2	149,757.9	1,067,202.1	60,095.7	-	2,424,846.6
Michoacán	862,571.1	10,253.6	32,763.6	410,880.4	73.1	158,972.5	1,141,299.2	59,367.1	-	2,676,180.6
Guerrero	1,289,372.8	11,393.7	49,138.5	591,291.6	14.0	254,851.6	1,669,486.1	91,713.9	-	3,957,262.2
Oaxaca	1,477,393.4	4,594.7	60,781.9	674,662.4	19.2	218,710.8	1,746,305.4	85,992.7	-	4,268,460.5
México	1,395,182.4	16,767.4	52,701.1	663,511.1	118.3	272,933.9	1,824,375.4	132,832.2	-	4,358,421.8
Puebla	1,559,912.6	17,148.6	60,008.7	716,033.8	22.0	296,687.6	2,038,179.3	117,214.7	-	4,805,207.3
Chiapas	2,014,605.0	10,472.1	76,230.7	919,243.1	24.4	324,510.1	2,593,096.1	86,923.6	-	6,025,105.1
Veracruz	2,022,387.9	25,989.1	77,956.6	943,336.1	53.5	294,684.1	2,554,173.4	114,774.1	-	6,033,354.8
	18,057,756.0	220,465.4	699,121.6	8,451,981.1	1,429.6	3,283,309.0	23,833,439.6	1,322,416.5	40,188.3	55,910,107.1

FUENTE: Liquidaciones bimestrales emitidas por la CNPDHO y archivo resumen conciliaciones AM 2012.

Posteriormente, se concilian los apoyos monetarios emitidos entre la Dirección General de Padrón y Liquidación de la CNPDHO y los entregados por BANSEFI, con los resultados siguientes:

CONCILIACIÓN DE APOYOS EMITIDOS, ENTREGADOS Y NO ENTREGADOS

(Miles de pesos)

Bimestre de emisión de apoyos	Apoyo emitido			Apoyo entregado			Apoyo no entregado		
	Oportunidades	SEP	Total	Oportunidades	SEP	Total	Oportunidades	SEP	Total
Nov-Dic 2011	5,085,723.5	4,963,026.6	10,048,750.1	4,900,601.1	4,865,509.1	9,766,110.2	185,122.4	97,517.5	282,639.9
Ene-Feb 2012	4,789,684.6	3,864,084.7	8,653,769.3	4,688,527.1	3,818,297.2	8,506,824.3	101,157.4	45,787.6	146,945.0
Mar-Abr 2012	5,021,672.5	4,753,668.1	9,775,340.6	4,856,631.2	4,675,857.2	9,532,488.3	165,041.3	77,810.9	242,852.2
May-Jun 2012	4,801,212.6	4,479,613.6	9,280,826.2	4,707,541.5	4,435,064.9	9,142,606.5	93,671.1	44,548.7	138,219.8
Jul-Ago 2012	5,585,794.8	865,520.6	6,451,315.4	5,462,425.2	848,873.6	6,311,298.8	123,369.6	16,647.0	140,016.6
Sep-Oct 2012	5,425,747.8	6,274,357.7	11,700,105.5	5,304,220.9	6,214,473.8	11,518,694.7	121,526.9	59,883.9	181,410.8
	30,709,835.8	25,200,271.3	55,910,107.1	29,919,947.1	24,858,075.7	54,778,022.8	789,888.7	342,195.6	1,132,084.3

FUENTE: Conciliaciones bimestrales proporcionadas por BANSEFI a la CNPDHO y archivo resumen conciliaciones AM 2012.

Conforme a las reglas de operación vigentes al 31 de diciembre de 2012, en su numeral “5.3.2.1 Recursos devengados pagados y no retirados por los beneficiarios, al cierre del ejercicio fiscal, la Coordinación Nacional, por medio de las instituciones liquidadoras, reintegrará a la Tesorería de la Federación los recursos referidos a Subsidios (Apoyos monetarios) devengados, pagados y no retirados por los beneficiarios hasta que haya concluido el proceso de conciliación...”

Al respecto, en el último bimestre del ejercicio presupuestal 2012, septiembre-octubre, el monto de apoyos no entregados fue de 181,410.8 miles de pesos, de los cuales 141,326.3 miles de pesos fueron reutilizados para la dispersión de apoyos del bimestre de corresponsabilidad noviembre–diciembre 2012, entregados a las familias beneficiarias en 2013, y 40,084.5 miles de pesos, fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación en el mismo año, de conformidad con el numeral 5.3.2.1 de las Reglas de Operación.

Asimismo, se muestra el total de recibos emitidos (familias beneficiadas):

RECIBOS EMITIDOS, ENTREGADOS Y NO ENTREGADOS
(Número de recibos igual a número de familias beneficiadas)

Bimestre de emisión de apoyos	Recibos emitidos	Recibos entregados	Recibos no entregados	% Entregados	% No entregados
Nov-dic 2011	5,596,599	5,423,553	173,046	96.9	3.1
Ene-feb 2012	5,117,378	5,020,049	97,329	98.1	1.9
Mar-abr 2012	5,169,961	5,058,667	111,294	97.9	2.1
May-jun 2012	5,138,681	5,046,094	92,587	98.2	1.8
Jul-ago 2012	5,618,734	5,498,921	119,813	97.9	2.1
Sep-oct 2012 ⁽¹⁾	5,658,069	5,543,749	114,320	98.0	2.0
Promedio	5,383,237	5,265,172	118,065		

FUENTE: Conciliaciones bimestrales proporcionadas por BANSEFI a la CNPDHO y archivo resumen conciliaciones AM 2012.

Del total de apoyos emitidos para el “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” por 55,910,107.1 miles de pesos, durante el ejercicio 2012 y entregados en forma bimestral (ver cuadro anterior “Conciliación de Apoyos Emitidos, Entregados y No entregados”), se seleccionó el bimestre de emisión de apoyos de Enero–Febrero 2012 para su análisis, conforme a lo siguiente:

- Segregación de la base de datos de las familias beneficiadas por rangos de 1.0 miles de pesos para observar el grado de beneficio que recibieron a través de los apoyos monetarios. A continuación se muestra el detalle:

**RANGO DE APOYOS EMITIDOS PARA LOS PROGRAMAS OPORTUNIDADES Y PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO
EN EL BIMESTRE DE EMISION ENERO-FEBRERO 2012**

Total apoyos emitidos Oportunidades y Programa de Apoyo Alimentario (PAL)						
Núm. de Familias Beneficiadas en el bimestre	Rango de apoyos Oportunidades y PAL (Miles de pesos)		Apoyos emitido por rango (Miles de pesos)	Promedio de recursos emitidos por familia en el bimestre (Miles de pesos) (e)=(d)/(a)	Apoyos emitidos por rango /total apoyos emitidos %	Familias Beneficiadas %
	De	A				
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(h)
2,614,632	-	1.0	2,972,685.9	1.1	31.71	45.81
1,774,592	1.1	2.0	2,618,629.5	1.4	27.94	31.10
883,871	2.1	3.0	2,163,823.8	2.4	23.10	15.48
347,677	3.1	4.0	1,164,625.4	3.3	12.43	6.09
56,655	4.1	5.0	244,866.3	4.3	2.61	0.99
13,751	5.1	6.0	75,284.7	5.4	0.80	0.24
8,641	6.1	7.0	55,786.6	6.4	0.60	0.15
4,189	7.1	8.0	31,087.9	7.4	0.33	0.07
1,679	8.1	9.0	14,162.8	8.4	0.15	0.03
996	9.1	10.0	9,442.2	9.4	0.10	0.02
647	10.1	11.0	6,781.4	10.4	0.07	0.01
349	11.1	12.0	4,001.2	11.4	0.04	0.01
235	12.1	13.0	2,927.0	12.4	0.03	0.00
167	13.1	14.0	2,252.1	13.4	0.02	0.00
113	14.1	15.0	1,632.4	14.4	0.02	0.00
89	15.1	16.0	1,373.8	15.4	0.01	0.00
74	16.1	17.0	1,218.5	16.4	0.01	0.00
52	17.1	18.0	908.3	17.4	0.01	0.00
40	18.1	19.0	743.2	18.5	0.01	0.00
23	19.1	20.0	448.0	19.4	0.00	0.00
22	20.1	21.0	449.5	20.4	0.00	0.00
22	21.1	22.0	473.1	21.5	0.01	0.00
10	22.1	23.0	223.7	22.3	0.00	0.00
7	23.1	24.0	164.2	23.4	0.00	0.00
5	24.1	25.0	122.7	24.5	0.00	0.00
9	25.1	26.0	228.3	25.3	0.00	0.00
2	26.1	27.0	53.4	26.7	0.00	0.00
2	27.1	28.0	54.8	27.4	0.00	0.00
2	28.1	29.0	56.9	28.4	0.00	0.00
1	29.1	30.0	29.9	29.9	0.00	0.00
0	30.1	31.0				
0	31.1	32.0				
1	32.1	33.0	32.5	32.5	0.00	0.00
1	33.1	34.0	33.0	33.0	0.00	0.00
0	34.1	35.0				
1	35.1	36.0	35.1	35.1	0.00	0.00
0	36.1	37.0				
0	37.1	38.0				
0	38.1	39.0				
1	39.1	40.0	38.2	38.2	0.00	0.00
<u>5,708,558.0</u>			<u>9,374,678.3</u>		<u>100.00</u>	<u>100.00</u>

FUENTE: Resumen de Conciliaciones AM 2012 y base de datos del bimestre emisión enero-febrero 2012 del total de apoyos oportunidades (la base incluye apoyos del PAL).

Del análisis anterior, se desprende lo siguiente:

CONCILIACION DE APOYOS EMITIDOS PARA EL PROGRAMA OPORTUNIDADES Y PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO(PAL) EN EL BIMESTRE DE EMISION ENERO-FEBRERO 2012

	Núm. De Familias Beneficiadas en el bimestre	Total Apoyos emitidos en el bimestre (Miles de pesos)	Promedio de recursos emitidos por familia en el bimestre (b)/(a)
	(a)	(b)	
Total apoyos emitidos Oportunidades y Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	5,708,558.0	9,374,678.3	1,6
Familias PAL	- 591,180.0	- 720,913.0	
Ajuste PAL		4.0	
Total Familias y apoyos Oportunidades emitidos en el bimestre	5,117,378.0	8,653,769.3	1,7

FUENTE: Resumen de Conciliaciones AM 2012 y base de datos del bimestre emisión enero-febrero 2012 del total de apoyos oportunidades (la base incluye apoyos del PAL).

El promedio bimestral de los apoyos otorgados por el programa oportunidades durante el bimestre de emisión de apoyos de Enero-Febrero asciende a 1.7 miles de pesos; cabe mencionar que el valor diario per cápita de la línea de bienestar (canasta alimentaria y canasta no alimentaria) para la canasta urbana y rural en los meses de enero y febrero de 2012 (periodos de entrega del bimestre antes analizado), fueron de 76.4 pesos y 48.65 pesos, y 76.46 pesos y 48.55 pesos, respectivamente.

Una vez que se conciliaron los apoyos monetarios emitidos, entregados y no entregados, y que de dicha conciliación resultó que se entregaron apoyos por 54,778,022.8 miles de pesos, la Dirección General de Padrón y Liquidación de la CNPDHO obtuvo en forma aleatoria la base de beneficiarios, cuyos recursos se etiquetaron como provenientes del préstamo 7968-MX, y que sirvieron de soporte para solicitar los desembolsos respectivos al BIRF.

Durante el ejercicio fiscal de 2012, el total de desembolsos solicitados fue de 4,001,745.0 miles de pesos y el total de desembolsos recibidos fue de 3,698,892.9 miles de pesos (no se incluyen desembolsos por concepto de consultorías), los cuales representaron el 7.30% y 6.75% del total de recursos entregados por 54,778,022.8 miles de pesos, respectivamente.

A continuación, se muestra el total de los apoyos por entidad federativa solicitados al BIRF, entregados a las familias beneficiadas y posteriormente etiquetados con recursos provenientes del préstamo 7968-MX:

DESEMBOLSOS DE RECURSOS SOLICITADOS AL BIRF DURANTE 2012 POR APOYOS
PROVENIENTE DEL PRÉSTAMO 7968–MX POR ENTIDAD FEDERATIVA

(Miles de pesos)

Entidad federativa	Alimentario			Becas	Útiles escolares	Total desembolsos
	Alimentario	Vivir Mejor	Energético			
Guerrero	556,053.9	237,618.1	44,601.5	0.0	0.0	838,273.5
Chiapas	548,408.9	194,361.5	16,536.9	0.0	0.0	759,307.3
Puebla	348,790.0	155,180.6	18,022.1	0.0	0.0	521,992.7
Oaxaca	313,660.8	150,318.0	19,855.2	0.0	0.0	483,834.0
Michoacán	286,670.6	107,216.3	28,377.4	0.0	0.0	422,264.3
Hidalgo	142,462.1	68,468.0	7,727.1	0.0	0.0	218,657.2
San Luis Potosí	121,524.4	51,692.1	19,861.1	0.0	0.0	193,077.6
Yucatán	68,521.5	19,603.8	7,434.4	0.0	0.0	95,559.7
Campeche	50,862.9	24,751.1	4,211.4	0.0	0.0	79,825.4
Quintana Roo	41,608.7	21,680.6	6,919.0	0.0	0.0	70,208.3
México	0.0	0.0	0.0	47,653.8	14,605.6	62,259.4
Tamaulipas	0.0	0.0	0.0	47,671.3	12,722.7	60,394.0
Sinaloa	0.0	0.0	0.0	30,849.4	8,807.0	39,656.4
Nuevo León	0.0	0.0	0.0	26,033.7	9,058.3	35,092.0
Sonora	0.0	0.0	0.0	21,625.4	6,789.9	28,415.3
Veracruz	0.0	0.0	0.0	22,349.4	5,250.6	27,600.0
Morelos	0.0	0.0	0.0	19,271.9	6,030.1	25,302.0
Tabasco	0.0	0.0	0.0	16,736.1	5,060.7	21,796.8
Nayarit	0.0	0.0	0.0	14,653.8	3,575.3	18,229.1
	2,478,563.8	1,030,890.1	173,546.1	246,844.8	71,900.2	4,001,745.0

FUENTE: Reporte de movimientos de recursos del contrato 7968-MX emitido por la Dirección de Administración de Créditos Externos de la CNDPO.

Como se observa, Chiapas, Guerrero, y Puebla fueron las tres entidades federativas a las que se asignó la mayor cantidad de recursos provenientes del préstamo 7968-MX.

3. Sistema Integral de Información (SII)

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través del SII, envían la información requerida por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, por el Banco de México y por las respectivas dependencias coordinadoras de sector (la Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia coordinadora de sector en la cual se ubica la CNPDHO).

La CNPDHO proporciono listado de los formatos que envía a través del sistema SII, los cuales se enlistan a continuación:

- Formato 131 “Flujo de Efectivo Original”, reportó el presupuesto original de la CNPDHO a nivel de concepto y se presenta en forma anual.

- Formato 132 “Flujo de Efectivo Ejercido”, reportó el presupuesto ejercido por mes de la CNPDHO a nivel de concepto.
- Formato 133 “Flujo de Efectivo Ejercido”, reportó el presupuesto modificado por mes de la CNPDHO a nivel de concepto.
- Formato 241 “Saldo en Instituciones Financieras de las Disponibilidades y Activos Financieros-Órganos Desconcentrados”, reportó el saldo contable mensual de las cuentas bancarias que integraron los estados financieros de la CNPDHO.
- Formato 242 “Saldo contables de Disponibilidades y Otros Activos Financieros-Órganos Desconcentrados”, reportó el saldo contable mensual de las cuentas bancarias que integran los estados financieros de la CNPDHO.
- Formato 511 “Personal Ocupado y Pago de Sueldos y Salarios en la Administración Pública Federal. Programa Original”, reportó las plazas del personal de estructura y de honorarios y su costo del presupuesto original.
- Formato 512 “Personal Ocupado y Pago de Sueldos y Salarios en la Administración Pública Federal. Observado”, reportó las plazas del personal de estructura y de honorarios y su costo por cada uno de los meses.
- Formato 513 “Personal Ocupado y Pago de Sueldos y Salarios en la Administración Pública Federal. Programa Modificado”, reportó las plazas del personal de estructura y de honorarios y su costo del presupuesto modificado.
- Formato 951 “Balance General de Órganos”, reportó el Estado de Posición Financiera al cierre de cada mes de la CNPDHO.
- Formato 952 “Estado de Resultados de Órganos”, reportó el Estado de Resultados al cierre de cada mes de la CNPDHO.
- Formato 953 “Origen y Aplicación de Recursos de Órganos”, reportó el ejercicio mensual y acumulado del origen de los recursos y aplicación a nivel de capítulo de gasto de la CNPDHO.
- Formato 1120 “Estadísticas por Acción de Compra”, reportó el tipo de procedimiento utilizado en los pedidos y contratos de la CNPDHO, conforme a las compras gubernamentales de la Administración Pública Federal.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 1 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 1 Recomendación(es) y 1 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Dictamen: limpio

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nacional Financiera, S.N.C., y la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, de cuya veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nacional Financiera, S.N.C., y la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, cumplieron con las disposiciones normativas aplicables.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar los elementos que presentó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para justificar la conveniencia de que el Gobierno Federal obtuviera el financiamiento adicional para el Proyecto de Apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
2. Verificar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizó la programación, presupuestación, ejercicio y seguimiento del financiamiento adicional para el Proyecto de Apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, así como su presentación en la Cuenta Pública 2012, de conformidad con la normativa.
3. Verificar el registro contable de los recursos del financiamiento adicional 7968-MX y su aplicación conforme a los componentes financiados.
4. Verificar que Nacional Financiera, S.N.C., en su carácter de agente financiero del Gobierno Federal, supervisó los trabajos de ejecución de las acciones asociadas al préstamo, y el cumplimiento de sus objetivos.
5. Verificar en Nacional Financiera, S.N.C., el pago de las comisiones, intereses e impuestos derivados del contrato de préstamo, su registro contable y presentación en los estados financieros.
6. Verificar que la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ejerció los recursos del Proyecto de Apoyo al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el desembolso de los recursos devengados.
7. Verificar el control del flujo de los recursos y la generación de información financiera a través de los sistemas de información operados por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Áreas Revisadas

La Unidad de Crédito Público, la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, la Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda, la Unidad de Banca de Desarrollo y la Tesorería de la Federación, todas ellas adscritas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Dirección General de Administración y Finanzas de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y la Dirección de Organismos Financieros Internacionales de Nacional Financiera, S.N.C.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 36 Par. 4;
2. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 55;

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.