

Secretaría de Hacienda y Crédito Público**Fondo Regional**

Auditoría de Inversiones Físicas: 12-0-06100-04-0246

GF-675

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 el cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos utilizados para la solicitud, autorización, transferencia e informe de la aplicación de los recursos del Fondo Regional.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	6,443,050.0
Muestra Auditada	6,443,050.0
Representatividad de la Muestra	100.0%

Se revisaron en su totalidad los recursos asignados al Fondo Regional (FONREGIÓN) por un monto de 6,443,050.0 miles de pesos que corresponden a 49 programas y 505 proyectos.

Antecedentes

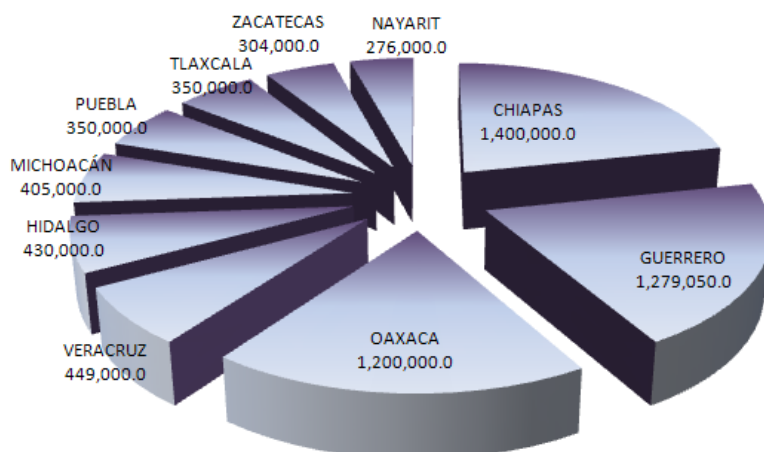
En 2007, el Ejecutivo Federal creó el FONREGIÓN para hacer frente a la pobreza y la desigualdad y fomentar el desarrollo de las regiones menos favorecidas. Con este propósito, los recursos que se asignan al fondo se destinan a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento con impacto en el desarrollo de las regiones con menor índice de desarrollo humano (IDH).

En dicho índice se sintetizan los logros alcanzados en el desarrollo humano propuesto en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con él se determinan los adelantos medios de un país en tres aspectos básicos: longevidad, conocimientos y acceso a recursos del desarrollo humano, medidos en el primer caso por la esperanza de vida al nacer (indicador de salud); en el segundo, por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada (indicador de educación); y en el tercero, por el Producto Interno Bruto per cápita (indicador de ingreso) que se refleja en el nivel de vida decoroso.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2012, específicamente en el Anexo 12 correspondiente al Ramo General 23, Provisiones Salariales y Económicas, se estableció una asignación de 6,443,050.0 miles de pesos para el FONREGIÓN; y con los oficios núms. 307-A-0010, 307-A-0012, 307-A-0011, 307-A-0004, 307-A-0008, 307-A-0007, 307-A-0013, 307-A-0005, 307-A-0009 y 307-A-0006, todos del 2 de

enero de 2012, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) informó a los gobiernos de los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Tlaxcala, Zacatecas y Nayarit sobre el importe que de ese monto se asignó a cada entidad federativa, como se muestra en la siguiente gráfica:

RECURSOS DEL FONREGIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA EN EL EJERCICIO DE 2012
(Miles de pesos)



FUENTE: Gráfica elaborada con base en los oficios núms. 307-A-0010 y demás relativos, todos del 2 de enero de 2012, que la SHCP envió a las entidades federativas en comento.

En el ejercicio de 2012, las 10 entidades federativas con el menor IDH realizaron 49 programas y 505 proyectos con cargo en recursos del FONREGIÓN, como se muestra a continuación:

PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN CON CARGO EN RECURSOS DEL FONREGIÓN
POR ÁMBITOS DE ATENCIÓN Y ENTIDAD FEDERATIVA

Proyectos	Chis.	Gro.	Oax.	Ver.	Hgo.	Mich	Pue.	Tlax.	Zac.	Nay.	Total
Hidráulico	7	4	39	16	105	9	24		7	1	212
Vialidad	12	43	18	9	55	36	1	2	4	5	185
Deportivo			1							3	4
Eléctrico			7								7
Turístico	1		2		10	1					14
Gubernamental						2	1				3
Social	2		1	3		6			9		21
Salud	13		17	3							33
Educación	11	2		2	1	4	1			5	26
Subtotal	46	49	85	33	171	58	27	2	20	14	505
Programas											
Estudios		1	23		8		1	5	3	8	49
Total	46	50	108	33	179	58	28	7	23	22	554

FUENTE: Tabla elaborada con base en la cartera de programas y proyectos de inversión por entidad federativa.

Chis., Chiapas; Gro., Guerrero; Oax., Oaxaca; Ver., Veracruz; Hgo., Hidalgo; Mich., Michoacán; Pue., Puebla; Tlax., Tlaxcala; Zac., Zacatecas; y Nay., Nayarit.

Resultados

1. Se observó la falta de actualización de los Lineamientos para la aplicación, rendición de cuentas y transparencia de los programas y proyectos de inversión apoyados con los recursos del Fondo Regional publicados desde 2007, la carencia de objetivos del fondo para orientar las decisiones de las entidades federativas hacia las prioridades nacionales de combate a la pobreza, la ausencia de conceptualizar el fenómeno regional y las diferencias normativas y administrativas existentes entre la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la SHCP y las entidades federativas, que limitan a estas últimas en cuanto al manejo y control adecuados del FONREGIÓN.

Mediante el oficio núm. 307-A-3.-097 del 9 de octubre de 2013, el Director General Adjunto de Programación e Integración Presupuestaria en la UPCP informó que el 15 de febrero de 2013 se emitieron los Lineamientos para la aplicación de los recursos del Fondo Regional, en los que se señalan el objeto del fondo, la conceptualización del fenómeno regional y la normativa aplicable para el manejo y control adecuados del FONREGIÓN.

Sobre el particular, la Auditoría Superior de la Federación considera atendida la observación, en virtud de que se constató que la entidad fiscalizada actualizó los lineamientos y en ellos se señalan el objeto del fondo, la conceptualización del fenómeno regional para orientar las decisiones de las entidades federativas hacia las prioridades nacionales de combate a la pobreza y la normativa aplicable para el manejo y control adecuados del FONREGIÓN.

2. Se observó que a la fecha de la revisión (septiembre de 2013) la UPCP no había dado a conocer a las 10 entidades federativas los indicadores estratégicos y de gestión para evaluar los resultados de la aplicación de los recursos del FONREGIÓN.

Mediante el oficio núm. 307-A-3.-097 del 9 de octubre de 2013, el Director General Adjunto de Programación e Integración Presupuestaria en la UPCP informó que si bien en la normativa aplicable se menciona que los recursos deberán ser evaluados con base en indicadores estratégicos y de gestión, también se señala que dicha evaluación se llevará a cabo por instancias técnicas independientes, evaluación que ya fue realizada al Fondo Regional por un tercero especializado en la materia.

Además, señaló que, con motivo de la publicación de los nuevos Lineamientos para la aplicación de los recursos del Fondo Regional, se incorporaron en el Anexo núm. 5 los principales indicadores de los programas o proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento.

Sobre el particular, la Auditoría Superior de la Federación considera atendida la observación, en virtud de que se comprobó que la entidad fiscalizada realizó una evaluación del fondo por medio de una instancia técnica independiente y de que en los nuevos lineamientos se incorporaron los principales indicadores de los programas o proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento para que las entidades federativas beneficiadas del FONREGIÓN evalúen los resultados de la aplicación de los recursos.

3. No obstante que en el PEF para el Ejercicio Fiscal 2012 se señaló que el Fondo Regional tiene por objeto apoyar a los 10 estados con menor IDH respecto del índice nacional mediante la asignación de recursos a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, se observó que en dicho presupuesto se consideró al estado de Campeche en la asignación de recursos del FONREGIÓN en compensación por su aporte a

la economía nacional, aun cuando esa entidad federativa no se encuentra dentro de los 10 estados con menor IDH.

Al respecto, el Titular de la UPCP informó que la Cámara de Diputados, en uso de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consideró en el primer párrafo del artículo 46 del PEF al estado de Campeche en la asignación de recursos con cargo en el FONREGIÓN en función de su aporte a la economía nacional, aun cuando esta entidad federativa no se encuentra dentro de los 10 estados con menor IDH; sin embargo, en el Anexo 12 del PEF se observa que al estado de Campeche no se le asignaron recursos.

Sobre el particular, la Auditoría Superior de la Federación considera atendida la observación, en virtud de que se comprobó que no se asignaron recursos al estado de Campeche, aun cuando para la asignación de recursos con cargo al Fondo Regional se consideró a esa entidad federativa en el primer párrafo del artículo 46 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

4. Se observó que la distribución de recursos del FONREGIÓN para las 10 entidades con menor IDH, incluida en el Anexo 12 del PEF para el Ejercicio Fiscal 2012, no corresponde a los montos determinados por la SHCP, dependencia que los calculó con base en el IDH publicado en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, como se muestra a continuación:

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO REGIONAL 2012

(Miles de pesos)

Entidad federativa	SHCP	PEF	Diferencia
Chiapas	1,497,482.7	1,400,000.0	(97,482.7)
Oaxaca	1,169,013.5	1,200,000.0	30,986.5
Guerrero	1,199,333.8	1,279,050.0	79,716.2
Veracruz	482,268.8	449,000.0	(33,268.8)
Michoacán	490,460.2	405,000.0	(85,460.2)
Hidalgo	396,259.1	430,000.0	33,740.9
Puebla	303,081.9	350,000.0	46,918.1
Zacatecas	310,249.4	304,000.0	(6,249.4)
Tlaxcala	301,034.0	350,000.0	48,966.0
Nayarit	293,866.6	276,000.0	(17,866.6)
Total	6,443,050.0	6,443,050.0	

FUENTES: Cálculo efectuado por la SHCP y Anexo 12 Programas del Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

Al respecto, el Titular de la UPCP informó que si bien la SHCP es la encargada de formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la Cámara de Diputados para realizar modificaciones en cuanto a la presentación y montos asignados del Fondo Regional a cada una de las 10 entidades beneficiadas.

En ese sentido, agregó que, una vez que la Cámara de Diputados aprueba en lo general los recursos asignados al FONREGIÓN, esa secretaría del Ejecutivo Federal, en el uso de sus atribuciones y facultades, realiza, aplica y publica la distribución de los recursos con base en la metodología establecida y que toma como fundamento lo previsto en el PNUD.

Comentó que durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, en uso de las facultades que la constitución le confiere, la Cámara de Diputados realizó una distribución ajena a la metodología que emplea esa secretaría para distribuir y asignar tales montos entre las 10 entidades federativas con menor IDH.

Por lo antes expuesto, manifestó que la SHCP deja asentado que desconoce los criterios que la Cámara de Diputados consideró para la distribución de los recursos del FONREGIÓN 2012; y reiteró que la distribución aprobada en el PEF 2012 no corresponde a la metodología que la SHCP emplea.

Sobre el particular, la Auditoría Superior de la Federación considera atendida la observación, en virtud de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinó la distribución de los recursos del Fondo Regional para las 10 entidades federativas con menor IDH con base en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

5. Se observó que el 31 de agosto de 2012 la SHCP transfirió recursos del FONREGIÓN por 1,200,000.0 miles de pesos al Gobierno del Estado de Oaxaca, sin que dicho gobierno contara con la opinión favorable acerca de su cartera de la Comisión Especial Encargada de impulsar y dar Seguimiento a los Programas y Proyectos de Desarrollo Regional del Sur-Sureste de México de la H. Cámara de Diputados.

Con el oficio núm. 710.346.III/829/13 del 1 de noviembre de 2013, la Directora General Adjunta de Información y Seguimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó que mediante diversos oficios el Gobierno del Estado de Oaxaca solicitó en tiempo y forma a la Comisión Especial Encargada de impulsar y dar Seguimiento a los Programas y Proyectos de Desarrollo Regional del Sur-Sureste de México que se pronunciara sobre la cartera de los programas y proyectos de inversión que realizaría durante 2012, sin que recibiera respuesta.

Asimismo, señaló que el estado de Oaxaca es una de las entidades federativas con mayores niveles de pobreza y carencias a nivel nacional; que en su cartera se consideraron programas y proyectos de inversión que habrían de ejecutarse con los 1,200,000.0 miles de pesos asignados en el PEF 2012, recursos que necesariamente debían traducirse en niveles de bienestar para la población del estado; y que en caso de no haberse asignado tales recursos a la entidad, se le habría ocasionado un grave perjuicio, cuyos efectos habrían incidido negativamente en el índice de desarrollo humano del estado.

Sobre el particular, la Auditoría Superior de la Federación considera atendida la observación, en virtud de que se comprobó que tanto el gobierno de la entidad federativa mencionada como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitaron mediante diversos oficios enviados en diferentes momentos a la presidencia de la Comisión Especial en comento que se pronunciara sobre la cartera de los programas y proyectos de inversión presentada por el estado de Oaxaca, sin que se obtuviera respuesta; y de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de cumplir las disposiciones del PEF 2012 y los lineamientos que regulan la aplicación, rendición de cuentas y transparencia de los

programas y proyectos de inversión apoyados con los recursos del FONREGIÓN, determinó precedente ministrar los recursos aprobados en el PEF 2012 a esa entidad federativa.

6. Se observó que las notas técnicas presentadas por las 10 entidades federativas con menor índice de desarrollo humano a la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP carecen de metodología adecuada y que en algunos casos se elaboran con información general y sin utilidad práctica para la toma de decisiones.

Mediante el oficio núm. 710.346.III/829/13 del 1 de noviembre de 2013, la Directora General Adjunta de Información y Seguimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó que, con la finalidad de contar con mayor y mejor información por parte de las áreas competentes encargadas de gestionar y aplicar los recursos del Fondo Regional en las 10 entidades federativas beneficiadas, se decidió incluir dentro de los lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 15 de febrero de 2013 un nuevo documento denominado “Ficha Técnica” que contiene información relevante.

Sobre el particular, la Auditoría Superior de la Federación considera atendida la observación, en virtud de que se comprobó que a los nuevos lineamientos que regulan la aplicación, rendición de cuentas y transparencia de los programas y proyectos de inversión apoyados con los recursos del FONREGIÓN se incorporó el documento denominado “Ficha Técnica”, el cual contiene apartados como análisis de oferta y demanda con y sin proyecto, cálculo de la tasa interna de retorno, valor presente neto del proyecto e identificación de externalidades, entre otros aspectos relevantes para la toma de decisiones.

7. No obstante que la SHCP rechazó al Gobierno del Estado de Chiapas la solicitud de recursos del FONREGIÓN por un importe de 10,107.6 miles de pesos para financiar la ejecución del proyecto integral de Desarrollo Turístico Maya Tzeltal en el municipio de Oxchuc, Chiapas, con el argumento de que la obra no era viable por considerar que los trabajos que se realizarían en la comunidad serían únicamente para mejorar la imagen urbana, al Gobierno del Estado de Hidalgo le asignó 40,700.0 miles de pesos para rehabilitar la imagen urbana en diferentes municipios; y en el caso del Gobierno del Estado de Michoacán le transfirió recursos por 5,000.0 miles de pesos para la restauración de una iglesia en el poblado de Tarecuato.

Lo anterior denota diferencias de criterio de la SHCP en la aprobación de los proyectos que presentan las entidades federativas, y puesto que los trabajos realizados en algunos municipios se enfocaron a la restauración de una iglesia y de imágenes urbanas, no se advierte ningún impacto positivo en el índice de desarrollo humano de los estados en comento.

12-0-06100-04-0246-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Unidad de Política y Control Presupuestario, se asegure invariablemente de que los recursos del Fondo Regional que se asignen a las entidades federativas se destinen a aquellos proyectos y programas de inversión que tengan un impacto positivo en el índice de desarrollo humano.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 7 observación(es), de la(s) cual(es) 6 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 1 restante(s) generó(aron): 1 Recomendación(es).

Dictamen: limpio

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos; y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. Por consiguiente, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere únicamente 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 cumplió las disposiciones normativas aplicables.

Apéndices***Procedimientos de Auditoría Aplicados***

1. Verificar que los recursos del FONREGIÓN se distribuyeron conforme al índice de desarrollo humano de los 10 estados con el menor grado de desarrollo, publicado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
2. Verificar que los recursos del FONREGIÓN se solicitaron y autorizaron para programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento.
3. Verificar que la SHCP actualizó los Lineamientos para la aplicación, rendición de cuentas y transparencia de los programas y proyectos de inversión apoyados con los recursos del Fondo Regional.
4. Comprobar que se realizaron las transferencias a las entidades federativas.
5. Verificar que se elaboraron los indicadores estratégicos y de gestión.

Áreas Revisadas

La Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Oficio núm. 307-A-010 del 2 de enero de 2012 emitido por la SHCP, capítulo II, numeral 6.

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.