

Índice

GRUPO FUNCIONAL DESARROLLO SOCIAL**SECTOR EDUCACIÓN PÚBLICA****Secretaría de Educación Pública****Evaluación de Políticas Públicas**

1588-DS	Evaluación de la Reforma Educativa	5
---------	------------------------------------	---

Informe de la Auditoría de Desempeño

146-DS	Escuelas de Tiempo Completo	9
--------	-----------------------------	---

Informes de las Auditorías de Cumplimiento Financiero

141-DS	Auditoría de TIC	13
142-DS	Becas para la Continuación de Estudios para Educación Media Superior	16
144-DS	Comunicación Social y Publicidad	18

Comisión Nacional del Deporte**Informes de las Auditorías de Desempeño**

171-DS	Programa de Cultura Física y Deporte	20
169-DS	Atención al Deporte	23

Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.**Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero**

176-DS	Gestión Financiera y Operativa de Impresora y Encuadernadora Progreso	26
--------	---	----

SECTOR CULTURA**Secretaría de Cultura****Informes de las Auditorías de Desempeño**

282-DS	Preservación del Patrimonio Cultural	31
283-DS	Programa de Apoyo a la Cultura: Apoyo a Instituciones Estatales de Cultura	37
284-DS	Programa de Apoyos a la Cultura: Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal	40
285-DS	Programa de Apoyos a la Cultura: Apoyo a Festivales Culturales y Artísticos	43
286-DS	Programa de Apoyos a la Cultura: Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados	46
287-DS	Programa de Apoyos a la Cultura: Apoyo a las Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial	49
288-DS	Programa de Apoyos a la Cultura: Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias	53

Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero

280-DS	Apoyos y Donativos a Proyectos Culturales	56
--------	---	----

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Informes de las Auditorías de Desempeño

289-DS	Programa Nacional de Becas	59
--------	----------------------------	----

Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura

Informes de las Auditorías de Desempeño

290-DS	Programa Nacional de Becas	62
--------	----------------------------	----

Instituto Nacional del Derecho de Autor

Informe de la Auditoría de Desempeño

291-DS	Protección de los Derechos Tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	65
--------	--	----

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

Informe de la Auditoría de Desempeño

292-DS	Educación y Cultura Indígena	68
--------	------------------------------	----

SECTOR SALUD

Secretaría de Salud

Evaluación de Políticas Públicas

1586-DS	Evaluación de la Política Pública de Atención a las Principales Enfermedades Crónicas no Transmisibles	71
---------	--	----

Informe de la Auditoría de Desempeño

218-DS	Cumplimiento de Tratados Internacionales en Materia de Salud	75
--------	--	----

Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero

220-DS	Proyectos de Prestación de Servicios	78
--------	--------------------------------------	----

Informe de la Auditoría de Inversiones Físicas

217-DS	Contratación de Infraestructura Hospitalaria para la Construcción del: Hospital de Especialidades de Chetumal, Quintana Roo, Hospital Especializado de Juchitán, Oaxaca, Hospital General de El Quemado, en Guerrero, Hospital General de Ciudad Salud, en Michoacán, Hospital General e Infantil en Michoacán, y Hospital General en Matamoros, Tamaulipas	84
--------	---	----

Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia

Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero

227-DS	Programa de Vacunación Universal	90
--------	----------------------------------	----

Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios

Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero

228-DS	Servicios Generales, de Arrendamiento Financiero de Inmuebles y Equipamiento de Laboratorio	93
--------	---	----

Comisión Nacional de Protección Social en Salud

Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero

230-DS	Equipamiento de Unidades Hospitalarias en los Estados de Durango y Nuevo León	96
--------	---	----

Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz

Informe de la Auditoría de Desempeño

237-DS	Atención a la Salud Mental	99
--------	----------------------------	----

SECRETARÍA DE BIENESTAR (ANTES SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL)

Secretaría de Bienestar (antes Secretaría de Desarrollo Social)

Informes de las Auditorías de Cumplimiento Financiero

261-DS	Auditoría de TIC	103
262-DS	Comedores Comunitarios	106

Instituto Nacional de Desarrollo Social

Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero

269-DS	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	109
--------	---	-----

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Informe de la Auditoría de Desempeño

272-DS	Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED)	112
--------	--	-----

Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

Informe de la Auditoría de Desempeño

274-DS	Atención a Adultos Mayores	116
--------	----------------------------	-----

Diconsa, S.A. de C.V.

Informe de la Auditoría Forense

275-DS	Contratos y Convenios de Colaboración con Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal para el Desarrollo de Diversos Proyectos y Otros Servicios	122
--------	--	-----

Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

Informe de la Auditoría de Desempeño

277-DS	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	125
--------	--	-----

ENTIDADES NO COORDINADAS SECTORIALMENTE

Instituto Mexicano del Seguro Social

Informes de las Auditorías de Cumplimiento Financiero

248-DS	Adquisición de Ropa Hospitalaria y Víveres	129
257-DS	Recepción y Pago de los Materiales de Curación, de Especialidad y de Osteosíntesis	131

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Informes de las Auditorías de Cumplimiento Financiero

242-DS	Administración de Cartera	133
245-DS	Fortalecimiento de Equipo en Unidades Médicas	137
247-DS	Servicio Integral de Tercerización	140

Informe de la Auditoría de Inversiones Físicas

1604-DS	Ampliación y Remodelación del Hospital Regional Presidente Benito Juárez, en el Estado de Oaxaca	143
---------	--	-----

SuperISSSTE

Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero

260-DS	Gestión Financiera del SuperISSSTE	146
--------	------------------------------------	-----

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero

1717-DS	Gestión Financiera	151
---------	--------------------	-----

Instituto Nacional de las Mujeres

Evaluación de la Política Pública

1587-DS	Evaluación de la Política Pública de Igualdad de Género	157
---------	---	-----

Informe de la Auditoría de Desempeño

296-DS	Coordinación del Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	163
--------	---	-----

Secretaría de Educación Pública**Evaluación de la Reforma Educativa**

Auditoría Evaluaciones de Políticas Públicas: 2017-0-11100-17-1588-2018

1588-DS

Objetivo

Evaluar la Reforma Educativa en educación básica, a efecto de determinar su pertinencia para atender el problema público que le dio origen, y su efectividad para cumplir con los objetivos y metas comprometidos.

Alcance

El alcance temporal de la evaluación abarca el periodo 2013-2017, puesto que la reforma constitucional de 2013, así como las modificaciones de la Ley General de Educación (LGE) y la expedición de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), representaron el hito en el desarrollo de la política educativa, al implicar diversas modificaciones en la conformación y, por tanto, en el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN). El alcance administrativo se integró por la revisión de las actividades desarrolladas por los entes responsables de la materialización de la transformación educativa: la Secretaría de Educación Pública (SEP), como ente rector de la política educativa; el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), encargado de la evaluación del SEN; el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), responsable de la mejora de la infraestructura y el equipamiento; el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), como organismo que debe brindar educación en localidades marginadas y con rezago social; la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), encargada de la operación del Servicio Profesional Docente (SPD), y la Coordinación General @prende.mx, que tiene que atender lo concerniente al equipamiento tecnológico en las escuelas. El alcance temático se definió en concordancia con el análisis del problema público y del diseño de la Reforma Educativa, lo que permitió identificar cinco hilos conductores para el análisis de la implementación acordes con los componentes del SEN: plan y programas de estudio; docentes; gestión escolar; infraestructura y equipamiento, y evaluación.

Antecedentes

El antecedente directo del derecho a la educación en México data de 1917, año en el que entró en vigor la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que mandató en su artículo 3o. que la enseñanza sería libre, laica y gratuita. Desde entonces, se han impulsado distintas políticas educativas, acordes con la visión de Estado vigentes a lo largo de la historia del país, para lo cual este artículo ha sido modificado en diversas ocasiones, así como sus leyes reglamentarias. En 1921, se aprobaron las reformas que dieron pie a la creación de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes, antecedente de la actual SEP, quien orientó sus actividades a elevar los niveles de instrucción y, principalmente, de alfabetización de la población; en el periodo 1934-1945 se erigió el proyecto de educación, que sostenía como premisa la exclusión de toda doctrina religiosa; durante su vigencia se pusieron en marcha medidas para el mejoramiento de contenidos y métodos de la educación, la construcción de escuelas y la profesionalización de los docentes. A partir de 1946, y hasta 1991, dominó en la esfera de la política educativa el proyecto de unidad nacional, que propugnaba por la educación como un sistema integrado por componentes estructurados; en este periodo se retomó la expansión educativa de regímenes anteriores y se añadió el propósito del mejoramiento educativo; sin embargo, a mitad de la década de los ochenta, la situación de exclusión que padecían los niños de las zonas más alejadas de los centros urbanos mostraba que el proyecto de unidad nacional no se había consolidado. Ante esta situación, en 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), se descentralizó el sistema educativo, pero no se modificaron las normas básicas de operación del SEN, ni de las escuelas. En 2008, se firmó la Alianza por la Calidad de la Educación entre el Gobierno Federal y la organización sindical del magisterio, con el objetivo de innovar el modelo educativo por medio de políticas públicas que impulsaran una mayor calidad y equidad de la educación; sin embargo, los cambios en la gestión del sistema educativo no fueron suficientes para impulsar una verdadera transformación educativa.

En suma, las tareas en materia educativa estuvieron concentradas, durante prácticamente todo el siglo XX, en la ampliación de la cobertura; así, se alcanzaron altas tasas de atención, sobre todo en educación básica; sin embargo, no se puso el mismo énfasis en su calidad. Ya en el siglo XXI se empezó a tomar más en cuenta el tema de la calidad, pero las tareas implementadas no se tradujeron en niveles suficientes de aprendizaje, tal como lo mostraron pruebas nacionales e internacionales del logro educativo; este contexto hacía evidente el problema de

la baja calidad de la educación. En un nuevo intento por garantizar la calidad de la educación, en 2013, se impulsó una serie de cambios normativos denominados Reforma Educativa, que incidieron en la operación de cada uno de los componentes del SEN, ya que el problema público de la baja calidad de la educación básica se entendía como el resultado de la suma de situaciones problemáticas en cada componente: planes y programas de estudio sobrecargados de contenidos y no pertinentes a las necesidades de los alumnos; docentes sin el perfil idóneo para el proceso de enseñanza de los alumnos; escuelas sin autonomía de gestión, con capacidad limitada para resolver las deficiencias de su funcionamiento; infraestructura y equipamiento inadecuados e insuficiente acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, y un modelo de evaluación fragmentado, que no ofrecía información completa y confiable del SEN para apoyar la toma de decisiones orientadas a mejorar la calidad en la educación. Con el propósito de atender esta problemática, el 25 de febrero de 2013, el Gobierno Federal promulgó la Reforma Educativa, en la que se determinó la actualización de los planes y programas de estudio; el establecimiento del Servicio Profesional Docente (SPD); el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar; la mejora de la infraestructura y el equipamiento de las escuelas, y la instrumentación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), con el propósito de garantizar la calidad en la educación, a fin de asegurar el máximo logro de aprendizaje de los alumnos

Resultados

Los resultados de la evaluación mostraron que, en el diseño normativo, el marco jurídico de la Reforma Educativa presentó algunas deficiencias importantes que repercutieron en la implementación: no se definió de forma homogénea la calidad educativa en los distintos ordenamientos normativos; no se realizó de manera adecuada la armonización de las disposiciones federales y estatales relacionadas con la gestión escolar y el desarrollo del Servicio Profesional Docente; no se precisó en qué rubros es posible ejercer los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) transferidos a las entidades federativas; no se puntualizó la forma en cómo los programas de infraestructura y equipamiento se articularían con los mecanismos para el fortalecimiento de la autonomía de gestión, y no se establecieron mecanismos de seguimiento y sanción que aseguraran que la evaluación interna se aplicara en todas las escuelas de educación básica.

En cuanto al diseño institucional, la Reforma Educativa de 2013 propició un rediseño en el sector educativo, al modificar ciertas atribuciones de los entes preexistentes, como la SEP y el INEE y crear otros nuevos, como la CNSPD y la CG@prende.mx; sin embargo, a pesar de que, en términos generales, los entes participantes tienen definido su ámbito de acción dentro de la reforma, se identificó que no se establecieron mecanismos claros de control ni de seguimiento, que garanticen que los entes participantes realicen las tareas mandatadas en la normativa, ni de coordinación, que especifiquen la forma en que los responsables tenían que trabajar en conjunto.

En lo concerniente al diseño programático, si bien los objetivos, estrategias y líneas de acción son consistentes con los factores causales del problema de la baja calidad en la educación básica, no se dispuso de un plan estratégico de largo plazo en el que se definieran indicadores y metas para dar seguimiento puntual al avance de la Reforma Educativa.

Respecto del diseño presupuestal, se identificó que el comportamiento de los recursos destinados a la implementación de la Reforma Educativa fue inercial, y no constante, debido a que no existió una planeación presupuestal de mediano y largo plazos que permitiera garantizar la suficiencia de los recursos y asegurar una adecuada distribución para el cumplimiento de lo establecido en el diseño programático; además, no existieron mecanismos eficientes para el seguimiento de la aplicación de los recursos en el ámbito estatal, y no se etiquetaron recursos presupuestales para implementar las medidas necesarias para garantizar la prohibición, en las escuelas, de los alimentos que no favorezcan la salud de los alumnos, ni para la instrumentación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), que es uno de los mecanismos por medio de los cuales se debe fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas.

En lo referente al diseño metodológico, no se especificaron los tramos de control y las responsabilidades de las autoridades educativas, federal y locales, relacionadas con temas como la consolidación de la figura de participación social en todas las entidades federativas, ayuntamientos y escuelas; la prohibición de alimentos no favorables para la salud de los alumnos en las escuelas, y la toma de decisiones con base en los resultados de las evaluaciones.

Por lo que corresponde a la implementación, en el componente de planes y programas de estudio, en 2017, se publicaron 1 plan y 15 programas de estudio de educación básica, como parte del nuevo modelo educativo, los cuales, en términos generales, son congruentes con el perfil de egreso esperado para los alumnos; sin embargo, no se definieron criterios para regular el desarrollo sistémico de la autonomía curricular, mediante la cual se otorga

a las escuelas la posibilidad de decidir el contenido educativo de una parte de la jornada escolar, además de que persiste la falta de pertinencia del currículo para atender las necesidades lingüísticas y culturales del país.

En relación con los docentes, si bien los planes de estudio para la formación inicial de maestros publicados en 2018 fueron consistentes con los de educación básica, no se estableció la obligatoriedad de que los futuros maestros cursen las materias relacionadas con la autonomía curricular, que es uno de los tres componentes que integran el nuevo currículo de educación básica. En cuanto al establecimiento del Servicio Profesional Docente, éste no ha garantizado, de forma integral, la idoneidad de un mayor número de figuras educativas, ya que si bien los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia se rigen por la aplicación de evaluaciones, existen deficiencias en su implementación: la ausencia de mecanismos de control adecuados que permitieran asegurar que las plazas de ingreso y las de ascenso se otorgaron, efectivamente, a quienes obtuvieron los mejores resultados; la carencia de mecanismos de financiamiento que garantizaran la disponibilidad presupuestaria suficiente para entregar los incentivos monetarios a las figuras educativas que obtuvieron resultados destacados en la evaluación de desempeño; la falta de una programación de mediano plazo para asegurar que todo el personal educativo en servicio fuera convocado para presentar la evaluación de desempeño, así como la ausencia de medidas de control para aplicar las sanciones correspondientes al personal que no se presentó a dicha evaluación, la cual es obligatoria para la permanencia en el SPD. Aunado a ello, no se priorizó la profesionalización de las figuras educativas, ya que la oferta académica no se sustentó en un diagnóstico nacional de las necesidades de formación continua y desarrollo profesional, la cual se encontró limitada por los subejercicios presupuestales en el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP).

En la operación del FONE, si bien en 2015 éste sustituyó el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), como mecanismo para administrar la nómina educativa, a cargo de la SEP y la SHCP, a 2017 persistieron irregularidades en el ejercicio de los recursos, como la opacidad y discrecionalidad, debido a la falta de criterios que regularan los rubros en los que podrían utilizarse los recursos del fondo. Además de que se careció de instrumentos de control adecuados para evitar la persistencia del pago a trabajadores no identificados en los centros de trabajo.

En relación con el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar, no se establecieron medidas de control para asegurar la adecuada operación de los Consejos Técnico Escolares (CTE), los Consejos de Participación Social en la Educación (CPSE) y el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela; no se instrumentó, de forma integral, el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), debido a que las entidades federativas carecieron de los sistemas para capturar la información requerida en los módulos del SIGED, y no se implementaron mecanismos de seguimiento adecuados para conocer en qué medida los apoyos otorgados por los programas: Escuelas de Tiempo Completo y Reforma Educativa han contribuido al fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas beneficiadas por los mismos.

Respecto de la infraestructura y el equipamiento, la ausencia de tramos de control bien definidos y la falta de coordinación entre las instancias federales y estatales implicaron que se careciera de un plan estratégico, que permitiera programar y asignar recursos con una visión sistémica, en el mediano y largo plazos, para asegurar la sinergia y articulación de los programas Escuelas Dignas, Reforma Educativa y Escuelas al CIEEN en la mejora de las condiciones físicas de los planteles. Aunado a ello, se careció de mecanismos de control adecuados para garantizar que las acciones de mejora realizadas mediante estos programas se correspondieran con las carencias físicas existentes en los planteles.

En cuanto a la modernización, a pesar de que los programas implementados acercaron a un segmento de los estudiantes al uso de recursos tecnológicos en su proceso de aprendizaje, éstos tuvieron una cobertura marginal y, en algunos casos, existieron problemas para asegurar su correcta instalación y operación, tales como la entrega de equipos en escuelas que no tenían electricidad ni internet; docentes sin capacitación en TIC; falta de mantenimiento de los dispositivos, y cobertura limitada.

En lo referente a la evaluación, la instrumentación del SNEE no se consolidó, ya que el INEE no contó con una metodología que establezca modelos de evaluación integrales que definan referentes, y articulen los componentes, procesos y resultados de las evaluaciones del SEN; debido a ello, no ha efectuado una evaluación integral en la que se hayan establecido las relaciones de los componentes, sólo emitió los resultados aislados de cada uno. Tampoco contó con mecanismos para asegurar el uso de los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones de las autoridades educativas.

Por lo que corresponde a los efectos de la Reforma Educativa, el comparativo de los resultados PLANEA 2015, 2017 y 2018, en su modalidad ELSN, mostró que no existe una mejora generalizada y homogénea en el nivel de

aprendizaje de los alumnos de primaria y secundaria, ya que persisten brechas significativas entre las entidades federativas. En primaria, de 2015 a 2018, en lenguaje y comunicación, 13 estados mejoraron sus resultados, 12 empeoraron y 3 se mantuvieron igual, mientras que en matemáticas 14 tuvieron resultados positivos, 13 negativos y uno no tuvo cambio. En secundaria, de 2015 a 2017, en lenguaje y comunicación, 11 estados mejoraron sus resultados y 18 empeoraron, mientras que en matemáticas 18 registraron resultados positivos, 10 negativos y uno se mantuvo igual.

En cuanto a la eficiencia terminal y al abandono escolar, se observaron tendencias contrarias a las esperadas. La eficiencia terminal, en secundaria, disminuyó en 1.7 puntos porcentuales, al pasar de 87.7% en 2013 a 86.0% en 2018, y en primaria, en 1.1 puntos porcentuales, al pasar de 96.8% a 95.7%. El abandono escolar en secundaria se incrementó 0.6 puntos porcentuales, al pasar de 4.1% en 2013 a 4.7% en 2018, y en primaria, se encontró en 0.8% al inicio y al final del periodo, por lo que no se mostró ningún descenso.

Conclusiones

A cinco años de la promulgación de la Reforma Educativa, se han realizado cambios en los componentes del SEN enfocados en la actualización del plan y los programas de estudio; la implementación del Servicio Profesional Docente para regular el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de las figuras educativas; la restructuración de la administración de la nómina educativa, por medio del FONE; el fortalecimiento de la autonomía de gestión en las escuelas, mediante mecanismos (CTE, CPSE y SATE), programas de gestión escolar (PETC y PRE) y un sistema de información (SIGED); la mejora de la infraestructura y el equipamiento de los planteles, y la instrumentación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE). Sin embargo, la ambigüedad del marco normativo en diferentes aspectos de la reforma; la falta de armonización de las disposiciones federales y estatales, en materia de profesionalización docente y gestión escolar; la carencia de mecanismos de coordinación adecuados entre las autoridades educativas; la ausencia de una planeación estratégica y presupuestal, de mediano y largo plazos, para la implementación paulatina de la reforma; la indefinición de medidas de control en temas del SPD, el FONE, la autonomía de gestión y la mejora de la infraestructura educativa, así como la falta de un modelo adecuado de evaluación que articule la información de los componentes y resultados del SEN, conllevan el riesgo de que, aun con la materialización de la Reforma Educativa, no se logre mejorar la calidad de la educación, ni elevar el nivel de aprendizaje de los alumnos.

Consecuencias Sociales

No aplica.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó un resultado, el cual, en uno no se detectó irregularidad.

Dictamen

No aplica.

Secretaría de Educación Pública**Escuelas de Tiempo Completo**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-11100-07-0146-2018

146-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el programa Escuelas de Tiempo Completo para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

Alcance

La auditoría incluyó el diseño del Programa Escuelas de Tiempo Completo; la cobertura en las escuelas públicas de educación básica; el otorgamiento de los subsidios; la integración del padrón de beneficiarios; el seguimiento y supervisión en el otorgamiento de apoyos; la instrumentación de los planes y programas de estudio; el cumplimiento de la jornada escolar; el aprovechamiento escolar; el costo de la implementación del modelo de Escuelas de Tiempo Completo; el avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; el Sistema de Control Interno; la rendición de cuentas, y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en materia de educación de calidad. La revisión comprendió el ejercicio 2017, y tuvo como referente los ciclos escolares 2007-2008 al 2017-2018.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de los objetivos y metas de la política pública de Escuela de Tiempo Completo.

Antecedentes

En el diagnóstico del Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 se destacó que el insuficiente tiempo de permanencia de los alumnos en las escuelas públicas generaba condiciones poco favorables para el aprendizaje de los alumnos. El problema central se define en términos de “Tiempo de la jornada escolar insuficiente en las escuelas de educación básica para mejorar la calidad de los aprendizajes”. Para atender esta problemática, en febrero de 2013, como resultado de la Reforma Educativa, en el artículo 3o. constitucional se estableció que el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria, de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. Asimismo, en el artículo quinto transitorio, fracción tercera, Inciso b), de la Carta Magna se mandató “establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal Escuelas de Tiempo Completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales”. Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se establecieron las estrategias de “ampliar paulatinamente la duración de la jornada escolar, para incrementar las posibilidades de formación integral de los educandos, especialmente los que habitan en contextos desfavorecidos o violentos” e “incentivar el establecimiento de Escuelas de Tiempo Completo (ETC) y fomentar este modelo pedagógico como un factor de innovación educativa.” En congruencia, en el PSE 2013- 2018 se definió la estrategia de “impulsar en las ETC un nuevo modelo educativo de la escuela pública mexicana, así como priorizar los modelos de escuelas de jornada ampliada y de tiempo completo en la educación indígena”. En 2017, la SEP operó el programa presupuestario S221 “Escuelas de Tiempo Completo”, con el objetivo de “establecer en forma paulatina conforme a la suficiencia presupuestal, ETC con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural de los alumnos. En aquellas escuelas donde más se necesite, conforme a los índices de pobreza y marginación se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos al alumnado, con lo cual se coadyuva a mejorar la calidad de los aprendizajes en educación básica”.

Resultados

Los resultados de la fiscalización revelaron que, en 2017, en cuanto al diseño, en las reglas de operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) no se definió con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país; no se mencionó el monto que se les otorgaría a los alumnos de las escuelas que se encontraban anexadas a la estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) y al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVyD) 2014-2018, ni a cuánto ascendería el apoyo económico al coordinador escolar del servicios de alimentación; careció de mecanismos para evaluar el beneficio de los subsidios en la mejora de los aprendizajes, por lo que no se aseguró la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales del programa; no se establecieron fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo en recursos presupuestarios; no se definieron mecanismos de coordinación con otras dependencias y entidades, para evitar duplicidad en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos, y careció de metas para establecer de forma paulatina el modelo de tiempo completo en las escuelas públicas de educación básica.

Respecto de la cobertura, al ciclo escolar 2017-2018, la SEP registró la incorporación de 25,134 escuelas públicas de educación básica al modelo de tiempo completo, lo que representó el 18.9% de las 133,262 escuelas susceptibles de recibir el apoyo, y únicamente el 62.8% de la meta sexenal definida en el PSE 2013-2018 de establecer 40,000 ETC a dicho ciclo escolar, con lo que atendió al 14.1% (3,583,172) de los 25,447,457 estudiantes matriculados en los planteles de educación básica. Por tipo de servicio que brindan las ETC, de las 25,134 establecidas al ciclo escolar 2017-2018, el 89.1% (22,388) correspondió a primarias y telesecundarias, las cuales atendieron al 86.6% (3,102,598) de los 3,583,172 alumnos matriculados en Escuelas de Tiempo Completo, por lo que se constató que el programa atendió, preferentemente, a las escuelas que ofrecen este tipo de servicios.

La secretaría no acreditó la aplicación de una metodología o de criterios para implementar, de manera paulatina, planteles del nivel básico de un solo turno que desarrollen la propuesta pedagógica de ETC, toda vez que el programa opera acorde a la suficiencia presupuestal y a la participación voluntaria de las escuelas.

Además, de las 25,134 escuelas incorporadas al PETC, al ciclo escolar 2017-2018, fueron 24,076 (95.8%) los planteles apoyados desde el inicio del programa (11 años); 554 (2.2%) salieron del programa en al menos un ciclo escolar y se reincorporaron nuevamente en otro, y 504 (2.0%) fueron de nueva incorporación, sin que la SEP justificara las causas por las que existen planteles que se han desincorporado del programa, aun cuando en las reglas de operación se señala que el apoyo es permanente.

En cuanto a las escuelas de educación básica que se encuentran ubicadas en municipios y localidades en los que operó la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) y el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVyD), de las 25,134 ETC, el 87.3% (21,951) se encontraban incorporadas a las estrategias de la CNCH y el PNPSVyD, y el 12.7% (3,183), en otros municipios y localidades. La SEP definió a los alumnos en situación de vulnerabilidad o en contextos de riesgo social como aquéllos que se ubican en municipios y localidades en los que opere la CNCH y el PNPSVyD. Al respecto, de los 13,666,646 alumnos registrados en el SEN, 13,650,159 (99.9%) se encontraron en ese contexto, de los cuales el PETC atendió sólo a 3,579,534 (26.2%).

Respecto de la asistencia técnica, en el ciclo escolar 2017-2018, las 32 Autoridades Educativas Locales (AEL) otorgaron este servicio en las escuelas de educación básica beneficiadas por el programa, la cual consistió en capacitación a docentes y personal administrativo; acompañamiento a las escuelas, reuniones, visitas y talleres en temas relacionados con el uso de los materiales educativos, la implementación del modelo de Escuelas de Tiempo Completo y la prestación de los servicios de alimentación en las escuelas, con el objeto de impulsar el logro de los aprendizajes y la mejora en la calidad de la educación. Sin embargo, la SEP careció de un documento programático que sirviera como instrumento de planeación de corto y mediano plazo, con indicadores y metas para medir la asistencia técnica, asesoría y acompañamiento que otorga el PETC en las escuelas apoyadas.

En cuanto a los servicios de alimentación, en el ciclo escolar 2017-2018, la secretaría había alcanzado una cobertura de atención del 54.2% (13,708), respecto de las 25,134 escuelas registradas bajo esa modalidad. De las 13,708 Escuelas de Tiempo Completo que brindaron el servicio de alimentación, el 55.3% (7,583) se encontró dentro de los municipios en los que operó la CNCH, el 27.2% (3,736), tanto en los de la CNCH como en las demarcaciones del PNPSVyD, y el 0.3% (35) se ubicó solamente en localidades identificadas con factores de riesgo vinculados con la violencia y la delincuencia. Se verificó que el 17.2% (2,354) de los planteles que recibieron el apoyo no se encontraban en ninguno de los programas antes mencionados, lo que evidenció que el programa no benefició preferentemente a los alumnos de comunidades con alto índice de pobreza y marginación, ni riesgo de violencia.

Respecto del otorgamiento del subsidio, en 2017, las 32 AEL cumplieron con los requisitos para participar en el PETC, los cuales se refieren a la entrega de la Carta meta, los Convenios Marco y, para el caso de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), los Lineamientos Internos de Coordinación. En los convenios y lineamientos se establecieron las obligaciones de las partes, el número de cuenta para la transacción del apoyo y las ministraciones que recibirá cada entidad federativa para el desarrollo del PETC.

El monto asignado mediante los convenios o lineamientos, así como el ministrado, no se relacionó con el número de Escuelas de Tiempo Completo en la entidad federativa, ni con la matrícula de éstas, pues existieron entidades que, aun teniendo un mayor número de escuelas o alumnos, recibieron montos menores, respecto de otras con un número pequeño de beneficiarios, por lo que la SEP no acreditó contar con criterios de objetividad, equidad, selectividad, equidad, subsidiariedad y disponibilidad financiera para la entrega de los subsidios.

En cuanto a la integración del padrón de beneficiarios del PETC, en 2017, la SEP dispuso de mecanismos para la sistematización y validación de la información que se recaba por medio de las AEL para el proceso de integración de la base de datos de escuelas públicas de educación básica participantes en el programa. Asimismo, el padrón de beneficiarios de las Escuelas de Tiempo Completo fue reportado al Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), en tiempo y forma, acreditando un porcentaje de integración de campos prioritarios del 100%.

Por lo que se refiere al seguimiento y supervisión, en el ciclo escolar 2017-2018, la SEP contó con un mecanismo interno para dar seguimiento a las escuelas incorporadas al PETC, por medio de un cuestionario en línea aplicado a directores y docentes de Escuelas de Tiempo Completo, el cual se realizó a principios del ciclo escolar, con el fin de obtener información nacional y estatal por centro escolar, así como establecer indicadores para la identificación de áreas de mejora, los cuales se hacen del conocimiento de la AEL, mediante los informes estatales y el Informe Nacional de ETC, que se publican al final de cada ciclo escolar. Asimismo, en el referido ciclo escolar, la SEP realizó 25 visitas de supervisión, cuyos resultados mostraron un cumplimiento del 100%, respecto de la instrumentación de los componentes del PETC. Sin embargo, los mecanismos para el seguimiento y la supervisión del PETC no incluyeron parámetros para determinar los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación.

Respecto de la implementación de la propuesta pedagógica de ETC, para el ciclo escolar 2017-2018, la secretaría dispuso del plan y programas de estudios 2011, para la educación básica, en los que se estableció, para primaria, la ampliación semanal de la jornada escolar de 35 horas para tiempo completo y 30 para jornada ampliada; en secundarias de tiempo completo, 45 horas para las generales y 50 horas para las técnicas, y en secundarias de medio tiempo, de 35 horas para las generales y 40 horas para las técnicas. Asimismo, la SEP aplicó las “Líneas de Trabajo de la Propuesta Pedagógica de Escuelas de Tiempo Completo”, con el objetivo de “fortalecer los conocimientos, habilidades, actitudes y valores de los alumnos con base en actividades que les permitan profundizar en determinados contenidos curriculares, aprovechando el tiempo que se amplía la jornada escolar”.

En cuanto al cumplimiento de la jornada escolar, en el ciclo escolar 2017-2018, de las 25,134 ETC, el 44.1% (11,078) cumplió una jornada de 8 horas; el 6.6% (1,657) de 7 horas; el 49.1% (12,351) de 6 horas, y el 0.2% (48) de 5 horas. De las 25,086 escuelas que se ajustaron a la jornada, el 78.5% (19,695) correspondió a primaria; el 10.7% (2,693) a telesecundaria; el 8.6% (2,166) a preescolar; el 1.4% (356) a secundaria, y el 0.7% (176) a Centros de Atención Múltiple (CAM); sin embargo, la SEP careció de criterios para determinar las características con las que deberían contar las escuelas para asignarles el número de horas en las que se ampliaría la jornada escolar de acuerdo con el nivel y la modalidad de los planteles incorporados al PETC.

En cuanto al desarrollo académico de los alumnos de Escuelas de Tiempo Completo, para conocer el aprovechamiento escolar de los educandos que asisten a Escuelas de Tiempo Completo, la SEP utiliza como referentes los resultados que los alumnos obtienen en pruebas estandarizadas, en este caso, en el Plan Nacional para las Evaluaciones de los Aprendizajes (PLANEA), en su modalidad de Evaluación del logro referida a los Centros Escolares (ELCE); no obstante, la prueba se aplica a una muestra de alumnos de grados terminales de primaria y secundaria en los planteles con más de 35 educandos en estos grados escolares, condición que no cumple la totalidad de las ETC incorporadas al programa, lo que evidenció que la secretaría no dispuso de métodos específicos para conocer el nivel de logro educativo alcanzado por los alumnos que cursan sus estudios en las escuelas incorporadas al PETC.

Por lo que respecta al costo de la implementación del modelo de ETC, de 2009 a 2017, el presupuesto ejercido del PETC se incrementó en 1,537.8%, al pasar de 572,050.6 miles de pesos a 9,369,258.1 miles de pesos, lo que implicó una tasa media de crecimiento anual de 41.8%, por lo que el incremento de los recursos ejercidos fue muy similar

al del número de Escuelas de Tiempo Completo incorporadas, pues éstas crecieron en promedio anual en 37.1%, al pasar de 2,012 a 25,134 en el mismo periodo.

Asimismo, la SEP dispuso de una metodología para determinar el costo de la implementación de las Escuelas de Tiempo Completo, en la que se clasifica el tipo de plantel (rural, urbano o indígena), y si éste cuenta con el servicio de comedor, para obtener el costo promedio unitario por cada uno; sin embargo, careció de parámetros para determinar el costo de la implementación del programa por nivel educativo (preescolar, primaria y secundaria) y tipo de servicio (general, indígena, comunitaria, CENDI, técnica, telesecundaria, etc.) de las escuelas apoyadas con el PETC, que sirva de base para la toma de decisiones de las autoridades educativas federal y locales en el establecimiento de ETC.

Consecuencias Sociales

A 2017, la SEP desconoce la contribución del Programa Escuelas de Tiempo Completo en la mejora de la calidad de los aprendizajes de los alumnos en educación básica, ya que careció de métodos específicos para conocer el nivel del logro educativo alcanzado por los alumnos que cursan sus estudios en las escuelas incorporadas al programa, y de criterios para asegurar que la jornada escolar de entre 6 y 8 horas es suficiente para el desarrollo académico, deportivo y cultural de los educandos, por lo que persistió el riesgo de que los 3,579,534 alumnos matriculados en las 25,134 planteles beneficiados por el programa en el ciclo escolar 2017-2018 no mejoraran sus aprendizajes.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 17 resultados, de los cuales, en 3 no se detectaron irregularidades y los 14 restantes generaron: 22 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la ASF, al ciclo escolar 2017-2018, la SEP apoyó a 25,134 planteles de educación básica, mediante el Programa Escuelas de Tiempo Completo, con un presupuesto de 9,369,258.1 miles de pesos, en beneficio de 3,583,182 alumnos; sin embargo, se desconoce el beneficio social y económico de la aplicación de los subsidios que otorga el programa, ya que no existió certeza de que la ampliación del tiempo de permanencia en estos planteles esté incidiendo en la mejora de los aprendizajes, ya que se desconoce el nivel de logro educativo alcanzado por los educandos que cursan sus estudios en estas instituciones. Además, careció de criterios para asignar, en los planteles incorporados al programa, el número de horas en las que se ampliaría la jornada escolar (de entre 6 y 8 horas), y de mecanismos y procedimientos para evaluar y acreditar la adquisición de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas de los alumnos para el desarrollo académico, deportivo y cultural establecido en la propuesta pedagógica de tiempo completo, por lo que persiste el riesgo de que no mejoren sus aprendizajes. Asimismo, sólo otorgó servicios de alimentación a 11,319 (51.6%) centros educativos de los 21,951 que se encontraban en los municipios y localidades donde operó la CNCh y el PNPSyD, lo que reflejó que el programa no benefició, preferentemente, a los alumnos en situación de vulnerabilidad o en contexto de riesgo social.

La atención de las recomendaciones derivadas de la auditoría permitirán que la SEP fortalezca el diseño de las reglas de operación del PETC; establezca una estrategia de cobertura en el mediano y largo plazo que se ajuste a las expectativas de crecimiento del programa; implemente mecanismos que le permitan verificar el orden de prelación, mediante el cual las Autoridades Educativas Locales realizan la selección de ETC que proporcionarán el servicio de alimentación; defina, en las Líneas de Trabajo de la Propuesta Pedagógica de Escuelas de Tiempo, los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar los propósitos de la formación, la adquisición de conocimientos, las habilidades, capacidades y destrezas que correspondan en cada nivel de la educación básica; establezca criterios para determinar las escuelas de tiempo completo que deben cumplir una jornada escolar de 6 ó de 8 horas, y disponga de mecanismos para diseñar e implementar una planeación estratégica para definir objetivos, indicadores y metas, a fin de medir el grado de cumplimiento del objetivo de mejorar la calidad de los aprendizajes en educación básica y garantizar el máximo logro de aprendizaje de los educandos que cursan sus estudios en ETC.

Secretaría de Educación Pública**Auditoría de TIC**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-11100-15-0141-2018

141-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar los procesos de gestión en TIC de servicios personales en la Secretaría, así como la gestión financiera de las TIC, su adecuado uso, operación, administración de riesgos y aprovechamiento, así como evaluar la eficacia y eficiencia de los recursos asignados en procesos y funciones. Asimismo, verificar que las erogaciones, los procesos de adjudicación, contratación, servicios, recepción, pago, distribución, registro presupuestal y contable, entre otros, se realizaron conforme a las disposiciones jurídicas y normativas aplicables.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	888,250.7
Muestra Auditada	302,678.2
Representatividad de la Muestra	34.1%

El universo seleccionado por 888,250.7 miles de pesos corresponde a los gastos ejercidos en materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC); la muestra auditada por 302,678.2 miles de pesos se integra por el presupuesto ejercido de dos contratos relacionados con servicios de seguridad, monitoreo, almacenamiento e infraestructura, vigentes en el ejercicio fiscal 2017, que representan el 34.1% del universo seleccionado.

Antecedentes

Las organizaciones en su administración y gestión deben buscar la eficiencia en el manejo de la información, y esto sólo será posible utilizando adecuadamente las TIC. Éstas se conforman por un conjunto de recursos, procedimientos y técnicas usadas en el procesamiento, almacenamiento e intercambio de información, y para su uso eficiente debe asegurarse:

- Mantener la información con un alto nivel de calidad para soportar las decisiones.
- Aportar valor a la organización mediante las inversiones en las TIC.
- Lograr la excelencia operativa aplicando la tecnología de manera confiable y eficiente.
- Mantener los riesgos relacionados con las TIC en un nivel aceptable.
- Optimizar el costo de la tecnología y los servicios de las TIC.
- Cumplir con las regulaciones, leyes, acuerdos contractuales y políticas relevantes.

La Secretaría de Educación Pública es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, cuya misión es crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden.

Entre 2013 y 2017, la SEP ha invertido 3,225,126.8 miles de pesos en sistemas de información e infraestructuras tecnológicas, integrados de la manera siguiente:

Recursos Invertidos en Materia de TIC

(Miles de pesos)

Periodo de Inversión	2013	2014	2015	2016	2017	TOTALES
Monto por año	823,781.1	396,988.5	509,222.9	606,883.6	888,250.7	3,225,126.8

laborado por la ASF con base en la información reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y proporcionada por la Secretaría de Educación Pública.

Resultados

- Del Servicio Administrado de Seguridad Informática, se identificó lo siguiente:
 - Del Servicio de Monitoreo y Soporte no se contó con los entregables que acrediten la ejecución del servicio durante el mes de marzo de 2017.
Asimismo, durante el periodo abril a diciembre de 2017 únicamente se proporcionó el servicio en el Sitio Central; y no a los Sitios Principales y Secundarios, por lo que el servicio no se llevó a cabo de acuerdo con el alcance establecido en el contrato.
 - Se reportaron mensualmente las mismas vulnerabilidades a las Bases de Datos de la SEP sin un análisis y justificación para no remediarlas, lo que incumplió con lo establecido en el contrato.
 - Se identificaron condiciones no apropiadas en los Sitios donde se encuentran los equipos contratados, que podrían afectar la continuidad de las operaciones de la SEP.
- De la contratación del Servicio del Sistema Integral de Gestión de Personal (SIGP) para la SEP, se detectó lo siguiente:
 - Las ofertas presentadas por los licitantes durante el proceso de contratación (en alguna fase del servicio) fue superior al 10.0% de la mediana de las cotizaciones presentadas durante la Investigación de Mercado.
 - El SIGP se encuentra alojado en la Infraestructura del Proveedor, y no se cuenta con el soporte que garantice la instalación, implementación, configuración y operación en la SEP, por lo que se identificaron pagos indebidos por 166,997.1 miles de pesos.
 - Se determinaron penalizaciones no aplicadas por 20,689.7 miles de pesos debido al retraso de los entregables.
 - Se carece de mecanismos que aseguren la correcta y completa migración de los datos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 3 resultados, de los cuales, 3 generaron:

5 Recomendaciones y 3 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente se emite el 24 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar los procesos de gestión en TIC de servicios personales en la Secretaría, así como la gestión financiera de las TIC, su adecuado uso, operación, administración de riesgos y aprovechamiento, así como evaluar la eficacia y eficiencia de los recursos asignados en procesos y funciones. Asimismo, verificar que las erogaciones, los procesos de adjudicación, contratación, servicios, recepción, pago, distribución, registro presupuestal y contable, entre otros, se realizaron conforme a las disposiciones jurídicas y normativas aplicables, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Educación Pública cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

- En la contratación del Servicio Administrado de Seguridad Informática en SEP, se carece de los entregables que acrediten la ejecución de los servicios de Monitoreo y Soporte durante el mes de marzo de 2017, por lo que se efectuaron pagos improcedentes por 318.2 miles de pesos; asimismo, durante el periodo de abril a diciembre de 2017 el servicio se prestó únicamente en el Sitio Central y no a los Sitios Principales y Secundarios que contractualmente también se encuentran en el alcance de dichas actividades. Adicionalmente se reportaron las mismas vulnerabilidades de manera mensual a las bases de datos sin un análisis y justificación para no remediarlas, lo que incumplió con lo establecido en el contrato.

En la contratación del Servicio del Sistema Integral de Gestión de Personal (SIGP), con vigencia del 19 de septiembre de 2017 al 31 de diciembre de 2018, al 31 de diciembre de 2018 no se cumplió con el objetivo del contrato, ya que sólo se encuentran en operación 4 (11.8%) de 34 instancias, por lo que no es posible validar de manera integral la operatividad técnica y funcional del SIGP y se han pagado 400,082.6 miles de pesos (83.4%) del contrato. De acuerdo a los avances que ha presentado la SEP y la documentación proporcionada, se estima que se requiere un tiempo promedio de seis meses para la implementación del SIGP en cada instancia.

Se carece de evidencias que garanticen la instalación, implementación, configuración y operación del SIGP en la infraestructura tecnológica de la SEP, debido a que la infraestructura que soporta el SIGP es de la Empresa 2, lo que no garantiza su operación adecuada, por lo que se identificaron posibles pagos indebidos por 166,997.1 miles de pesos.

Se determinaron penalizaciones por 494,652.6 miles de pesos, debido al retraso de los entregables en las fechas planificadas; de conformidad con lo estipulado en el artículo 53 de la LAASSP, por lo que se debió aplicar el monto total de la garantía de cumplimiento, que equivale a 20,689.7 miles de pesos.

Secretaría de Educación Pública**Becas para la Continuación de Estudios para Educación Media Superior**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-11100-15-0142-2018

142-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al programa S243 "Programa Nacional de Becas" en la modalidad de Becas para la continuación de estudios en la Educación Media Superior, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	3,405,112.0
Muestra Auditada	1,600,441.3
Representatividad de la Muestra	47.0%

En 2017, la Secretaría de Educación Pública ejerció 3,405,112.0 miles de pesos en la operación del programa S243 "Programa Nacional de Becas", de los que se revisaron 1,600,441.3 miles de pesos que representan el 47.0%, los cuales se destinaron para el otorgamiento de apoyos a estudiantes de nivel medio superior mediante becas de ingreso y permanencia de la modalidad de "Continuación de Estudios" con cargo en la partida 43901 "Subsidios para capacitación y becas".

Antecedentes

El Gobierno Federal estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, como parte de sus objetivos, "Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo", con el propósito de alcanzar la meta nacional de un México con Educación de Calidad, para lo cual la Secretaría de Educación Pública (SEP), en su Programa Sectorial de Educación 2013-2018, definió como objetivos "Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México" y "Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa" mediante las estrategias "Continuar el desarrollo de los mecanismos para el aseguramiento de la calidad de los programas e instituciones de educación superior" e "Impulsar nuevas acciones educativas para prevenir y disminuir el abandono escolar en la educación media superior y superior", así como con las líneas de acción "Otorgar becas que sirvan a los estudiantes para apoyar el estudio y otras para reconocer el alto desempeño", y "Fortalecer las modalidades de becas y otros estímulos dirigidos a favorecer la retención de los jóvenes en riesgo de abandono escolar".

Con la finalidad de cumplir con lo antes descrito, la SEP, por conducto de la Subsecretaría de Educación Media Superior, destinó recursos del programa presupuestario S243 "Programa Nacional de Becas" mediante la modalidad de "continuación de estudios", con el fin de otorgar apoyos a los estudiantes de escasos recursos para su ingreso, permanencia o terminación de estudios y, con ello, contribuir a la erradicación de la deserción escolar en el nivel medio superior.

Resultados

No se proporcionaron los expedientes de becarios que recibieron apoyos por 52.9 miles de pesos, por lo que no se acreditó que eran elegibles como beneficiarios; se otorgaron apoyos por 5,398.2 miles de pesos a becarios que no cumplieron con los requisitos para ser sujetos de apoyo; asimismo, se efectuaron pagos improcedentes por 62.6 miles de pesos a estudiantes que ya habían egresado de los planteles, o bien, que causaron baja de éstos, así como a beneficiarios que ya contaban con otro tipo de becas; y no se comprobó el reintegro a la TESOFE de 64.4 miles de pesos correspondientes a los apoyos que no fueron cobrados por los beneficiarios.

Recuperaciones Operadas

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 35,597,536.00 pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 13 resultados, de los cuales, en 5 no se detectaron irregularidades y uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 7 restantes generaron:

3 Recomendaciones, 2 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 3 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente se emite el 30 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al programa S243 "Programa Nacional de Becas" en la modalidad de Becas para la continuación de estudios en la Educación Media Superior, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Educación Pública cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

Falta de control en el otorgamiento y seguimiento de los apoyos, toda vez que no se proporcionaron los expedientes de becarios que recibieron apoyos por 52.9 miles de pesos, por lo que no se acreditó que, para su validación, se contó con los documentos que soportaran su elegibilidad como beneficiarios ni con evidencia de la entrega de las tarjetas bancarias; se otorgaron apoyos por 5,398.2 miles de pesos a becarios que, como resultado del proceso de "validación de continuidad", dejaron de cumplir los requisitos para ser sujetos de apoyo; asimismo, se efectuaron pagos improcedentes por 62.6 miles de pesos a estudiantes que ya habían egresado de los planteles, o bien, que causaron baja de éstos, así como a beneficiarios que ya contaban con otro tipo de becas; y no se comprobó el reintegro a la TESOFE de 64.4 miles de pesos correspondientes a los apoyos que no fueron cobrados por los beneficiarios.

Secretaría de Educación Pública**Comunicación Social y Publicidad**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-11100-15-0144-2018

144-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto erogado en comunicación social y publicidad se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	1,893,632.4
Muestra Auditada	1,093,279.9
Representatividad de la Muestra	57.7%

La muestra auditada de 1,093,279.9 miles de pesos representa el 57.7% del presupuesto ejercido por la Secretaría de Educación Pública (SEP) por 1,893,632.4 miles de pesos en el Programa Presupuestario P001 "Diseño y aplicación de la política educativa" con cargo en la partida 36101 "Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales".

Antecedentes

De conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017, la Secretaría de Gobernación debe autorizar las estrategias y programas de comunicación social y registrar los gastos en las partidas relativas a la difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales; difusión de mensajes comerciales para promover la venta de productos o servicios, e información en medios masivos derivada de la operación y administración de las dependencias y entidades, de acuerdo con las disposiciones generales que para tal efecto se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

En cumplimiento de lo anterior, la Secretaría de Gobernación emitió el "ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2017" con el fin de fijar las bases para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias y de los programas y campañas de comunicación social y publicidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el citado ejercicio fiscal.

Al respecto, la Secretaría de Educación Pública (SEP) formuló la "Estrategia Anual de Comunicación Social para el Ejercicio Fiscal 2017" cuyo objetivo consistió en asegurar una eficiente comunicación tanto en la información como en la difusión de las actividades, acciones y programas de la secretaría para fortalecer el trabajo del gobierno de la República, así como para la consolidación de la reforma educativa y para influir en la sociedad como agente de cambio y mejora, por lo que la SEP destinó recursos del programa presupuestario P001 "Diseño y Aplicación de la Política Educativa" para llevar a cabo las campañas de comunicación social siguientes:

Campaña	Objetivo
Reforma educativa	Dar a conocer a la sociedad la implementación y resultados de la reforma educativa
Quehacer educativo	Promover todos los servicios educativos disponibles para la población en general garantizando la inclusión, la igualdad y la equidad educativa

Resultados

La Secretaría de Educación Pública (SEP) contó con un presupuesto autorizado de 19,112.3 miles de pesos en la partida de gasto 36101 "Difusión de Mensajes Sobre Programas y Actividades Gubernamentales" para llevar a cabo acciones de comunicación social, el cual sufrió ampliaciones líquidas por 1,900,000.0 miles de pesos, así como reducciones por 25,479.9 miles de pesos, de lo que resultó un presupuesto modificado de 1,893,632.4 miles de pesos; los citados incrementos contaron con la autorización de la SEGOB, toda vez que determinó que las justificaciones aportadas por la SEP cumplían con lo dispuesto en el artículo 17, párrafo 8 del PEF 2017

La entidad fiscalizada pagó 2,728.3 miles de pesos, sin que los spots publicitarios contaran con las especificaciones pactadas, los cuales fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación antes del cierre de auditoría.

Recuperaciones Operadas

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 2,728,257.94 pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en 2 no se detectaron irregularidades y los 5 restantes generaron:

6 Recomendaciones y 1 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Dictamen

El presente se emite el 13 de junio de 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto erogado en comunicación social y publicidad se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Educación Pública (SEP) cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia.

Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte

Programa de Cultura Física y Deporte

Auditoría de Desempeño: 2017-1-11L6I-07-0171-2018

171-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el Programa de Cultura Física y Deporte para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprendió el ejercicio fiscal 2017 y tuvo como referente el año 2016, en que inició la operación del Programa de Cultura Física y Deporte, e incluyó la revisión del diseño de las reglas de operación del programa; su difusión; la recepción, análisis y aprobación de las solicitudes de apoyo; la entrega de subsidios en la “Estrategia de Cultura Física”, en la “Estrategia Deporte de Alto Rendimiento” y en la “Estrategia Deporte”; las visitas de verificación de los apoyos entregados; la comprobación de los subsidios; la cobertura de atención del programa; su contribución en la promoción, fomento y estímulo de la cultura física y la práctica del deporte; el ejercicio de los recursos del programa; el avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; los mecanismos de control interno implementados para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa de Cultura Física y Deporte, y la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de objetivos y metas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del “Programa de Cultura Física y Deporte”.

Antecedentes

En 1988 se instituyó la Comisión Nacional del Deporte (CONDE), como órgano desconcentrado de la SEP, para encargarse de la promoción y el fomento del deporte y la cultura física.

En 1990, se emitió la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, en la que se establecieron las bases jurídicas del Sistema Nacional del Deporte (SINADE), constituido como el conjunto de acciones, recursos y procedimientos destinados a impulsar, fomentar y desarrollar el deporte en el país. Fue en 1994 que se conformó la normativa que articuló el conjunto de instrumentos para promover el deporte; con el Reglamento de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte se establecieron las bases para la integración del SINADE, y con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1994 se otorgó a la SEP facultades en materia deportiva.

La promulgación de la Ley General de Deporte, en el 2000, promovió las bases para que los tres órdenes de gobierno integraran el SINADE, con el objeto de promover la iniciación y la práctica deportiva, así como ejecutar y dar seguimiento al Programa Nacional del Deporte, en sus respectivos ámbitos de competencia.

En 2001, se publicó el Programa Nacional Cultura Física 2001-2006, que tuvo como objetivo masificar, en el ámbito nacional, la práctica regular y sistemática de la actividad física, deportiva y recreativa en la población, con la finalidad de generar hábitos de vida saludables que mejoren su calidad de vida.

En 2002, la Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó el “Informe sobre la salud en el mundo”, en el que indicó que la mortalidad, la morbilidad y la discapacidad atribuidas a las principales enfermedades no transmisibles representaban alrededor del 60% de todas las defunciones y el 47% de la carga de morbilidad mundial, y pronosticó que esos porcentajes aumentarán al 73% y al 60%, respectivamente, antes de 2020, por lo que los estados miembros de la OMS, asociaciones internacionales, sociedades civiles y organizaciones no gubernamentales establecieron estrategias y objetivos para reducir los factores de riesgo de enfermedades crónicas, e incrementar la conciencia de una alimentación saludable y la actividad física.

En 2003, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de ese año, la figura jurídica de la Comisión Nacional del Deporte se modificó de un órgano desconcentrado de la SEP a un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal y conductor de la política nacional en materia de cultura física y deporte, contando con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE).

En 2004, se promulgó la Ley General de Cultura Física y Deporte, en la cual se establecieron las facultades de la CONADE como conductora de la política nacional en la materia.

En 2011, se adicionó al artículo 4° constitucional el derecho de toda persona a la cultura física y a la práctica del deporte, y se estableció que al Estado le corresponde su promoción, fomento y estímulo.

En 2013, el Ejecutivo Federal modificó y publicó una nueva versión de la Ley General de Cultura Física y Deporte, con la finalidad de alinear la ley anterior con el mandato constitucional de promover, fomentar y estimular la cultura física y la práctica del deporte.

En 2016, derivado de la compactación de la estructura programática del Sector Educativo, promovida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres programas presupuestarios (S204 “Cultura Física”, S205 “Deporte” y S206 “Sistema Mexicano de Alto Rendimiento”), que operó la CONADE en 2015, se fusionaron en el programa S269 de Cultura Física y Deporte, con el fin de “favorecer, con mayor eficiencia y eficacia, la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral”.

Resultados

Los resultados de la fiscalización mostraron deficiencias en el diseño de las Reglas de Operación del Programa de Cultura Física y Deporte para el ejercicio 2017, ya que no se definieron los montos máximos por cada uno de los apoyos entregados, ni los mecanismos de coordinación con las autoridades federales, locales y municipales para cumplir con el objetivo del programa, y no se estableció la entrega de informes trimestrales de los recursos ejercidos en todas las líneas de acción de las tres estrategias del programa para verificar su destino. Tampoco se cuantificó a la población potencial ni objetivo.

En cuanto a la difusión del programa, la CONADE no dispuso de información para evaluar en qué medida las campañas realizadas en 2017 contribuyeron a promover el programa para garantizar el acceso equitativo a los subsidios que otorgó.

Respecto de las solicitudes de apoyo, en 2017, la entidad recibió y analizó 3,480 solicitudes de las tres estrategias del programa; aprobó 3,107 (89.3%), y apoyó con recursos a 3,021 (86.8%), debido a reducciones presupuestales por concepto de subsidios, de las que la CONADE no acreditó su impacto en el cumplimiento de los objetivos y metas del programa. Asimismo, la información registrada por la entidad no permite identificar el número de solicitudes recibidas, analizadas y aprobadas, de las modalidades establecidas en cada línea de acción, ni acreditó que realizó la evaluación técnica-metodológica, con base en la cual se autorizó cada apoyo.

En cuanto a la entrega de subsidios, la CONADE otorgó apoyos, en 2017, por 1,047,535.2 miles de pesos a 3,021 beneficiarios de las tres estrategias:

- En la “Estrategia Cultura Física”, se entregaron 218,200.0 miles de pesos a 14 beneficiarios. La CONADE no acreditó el criterio utilizado para determinar los montos otorgados a cada beneficiario, ni dispuso de información para determinar el cumplimiento del objetivo de “promover la cultura física de manera sistemática y habitual”.
- En la “Estrategia Deporte de Alto Rendimiento”, se otorgaron 240,855.9 miles de pesos a 2,949 beneficiarios. No obstante, no acreditó el criterio utilizado para determinar los montos otorgados a cada beneficiario; careció de mecanismos de control para asegurarse de que entregó subsidios a los beneficiarios que cumplieron con los requisitos establecidos en las reglas de operación del programa, y no dispuso de información para determinar el cumplimiento de los objetivos específicos de “coadyuvar a la mejora de los resultados deportivos de los atletas apoyados por la CONADE en las disciplinas del Ciclo Olímpico y Paralímpico, así como para eventos mundiales universitarios; fomentar los resultados destacados en competencias nacionales e internacionales, y entrenar a los deportistas para que logren sus metas deportivas”.
- En la “Estrategia Deporte”, se otorgaron 588,479.3 miles de pesos a 58 beneficiarios. La CONADE no acreditó el criterio utilizado para determinar los montos otorgados a cada beneficiario; careció de

mecanismos de control para asegurarse de que entregó subsidios a los beneficiarios que cumplieron con los requisitos establecidos en las reglas de operación del programa, y no dispuso de información para determinar el cumplimiento de los objetivos específicos de impulsar la infraestructura deportiva del país, y realizar eventos especiales para la formación, capacitación, certificación e investigación en el deporte, dirigidos a profesionistas, técnicos e investigadores.

Respecto de las visitas de verificación de los apoyos otorgados, la CONADE no dispuso de un programa, y sólo dio seguimiento a los subsidios entregados en la línea de acción “h) Apoyar proyectos de infraestructura deportiva y equipamiento deportivo”, de la “Estrategia Deporte”.

En cuanto a la comprobación de los recursos entregados, la CONADE acreditó que los beneficiarios de la “Estrategia Cultura Física” comprobaron la totalidad de los 218,200.0 miles de pesos ejercidos en 2017, y fueron reintegrados 3.9 miles de pesos a la TESOFE, correspondientes a intereses generados de las comprobaciones fuera del plazo establecido en el convenio suscrito. En la “Estrategia Deporte de Alto Rendimiento”, se comprobó el ejercicio de 256,614.0 miles de pesos, cantidad superior en 6.5% (15,758.1 miles de pesos) a los 240,855.9 miles de pesos autorizados y entregados mediante la estrategia, sin que la comisión explicara las causas de la variación. Los beneficiarios de la “Estrategia Deporte” comprobaron 538,479.3 miles de pesos, el 91.5% de los 588,479.3 miles de pesos otorgados, y el 8.5% no se comprobó (50,000.0 miles de pesos), por lo que el expediente del apoyo correspondiente se remitió a la Coordinación de Normatividad y Asuntos Jurídicos de la entidad para su seguimiento.

Consecuencias Sociales

En 2017, mediante el Programa de Cultura Física y Deporte, la CONADE otorgó subsidios por 1,047,535.2 miles de pesos a 2,949 personas físicas y a 72 personas morales; sin embargo, no cuantificó a la población potencial y objetivo del programa, para determinar su cobertura, ni dispuso de información para evaluar en qué medida propició, entre la población de 6 años y más, la práctica habitual de la actividad física y del deporte social y de representación, con personal capacitado y certificado, en instalaciones deportivas y espacios adecuados para el desarrollo de la cultura física y el deporte, sin discriminación.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 15 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 14 restantes generaron:

28 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 4 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la CONADE no acreditó en qué medida, por medio de los subsidios otorgados en 2017 a 2,949 personas físicas y a 72 personas morales del Programa Cultura Física y Deporte, dio cumplimiento al mandato constitucional de promover, fomentar y estimular la cultura física y la práctica del deporte, y al objetivo general del programa de propiciar la práctica habitual de la actividad física, y el deporte social y de representación, con personal capacitado y certificado, en las instalaciones deportivas y espacios adecuados para el desarrollo de la cultura física y el deporte, sin discriminación, debido a que carece de la cuantificación de la población potencial y objetivo del programa; a la falta de información, indicadores y metas para evaluar el mandato y el objetivo señalados, y a deficiencias en sus sistemas de información y registro que inciden en la veracidad y confiabilidad de la información reportada.

Las recomendaciones de la ASF se orientan principalmente a que la CONADE establezca los montos máximos de subsidios para cada beneficiario por estrategia y línea de acción, así como los criterios utilizados para la determinación de dichos montos en las reglas de operación del Programa Cultura Física y Deporte; se asegure de la entrega de los subsidios a los beneficiarios que cumplieron con los requisitos establecidos en las reglas de operación; verifique la comprobación de la totalidad de los recursos otorgados; fortalezca sus sistemas de registro, respecto de los apoyos entregados, y disponga de información para evaluar en qué medida promovió, fomentó y estimuló la cultura física y la práctica del deporte, y propició la práctica habitual de la actividad física y del deporte social y de representación, con personal capacitado y certificado, en las instalaciones deportivas y espacios adecuados.

Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte**Atención al Deporte**

Auditoría de Desempeño: 2017-1-11L6I-07-0169-2018

169-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que la prestación de servicios de atención al deporte contribuyó a fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas.

Alcance

El alcance temporal comprende los resultados del Pp E017 “Atención al Deporte” del ejercicio fiscal 2017, a cargo de la CONADE.

El alcance temático comprendió el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E017; la integración, modificación y ejecución del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (PAAAS), el proceso para la adquisición y contratación de los bienes y servicios que requieren las unidades administrativas, el cumplimiento de los requisitos por parte de la CONADE para la contratación de proveedores de bienes y servicios registrados ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y que expidieron los comprobantes fiscales correspondientes; el seguimiento al programa de adquisiciones, en términos de la publicación, oportunidad, actualización y rendición de cuentas de las compras efectuadas; la supervisión de la aplicación de los recursos en la operación del programa; la contribución del programa en la atención de los deportistas, para fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas; el avance en el cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); la economía en el ejercicio del presupuesto, y los mecanismos de control y rendición de cuentas, la cual se basará en los enfoques siguientes: profundidad temática, temporalidad y áreas por revisar.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo se tuvieron limitantes para aplicar algunos de los procedimientos establecidos, debido a que no en todos los casos los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo que limitó en consecuencia la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la auditoría al Programa presupuestario E017 “Atención al Deporte”.

Antecedentes

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018, se reconoció que uno de los principales problemas en la atención al deporte es que la “deficiente adquisición y contratación de bienes y servicios afecta atender las necesidades de los deportistas”.

Para atender esa problemática, la CONADE ejecutó el Programa presupuestario E017 “Atención al Deporte” y en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 se asignaron 569,753.1 miles de pesos a fin de adquirir y contratar los bienes y servicios que requieran las unidades administrativas de la CONADE para contribuir a fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas y atender las necesidades de los deportistas. Para ese año, en la Cuenta Pública se reportó que en el Pp E017 se ejercieron 652,724.7 miles de pesos, 16.4%, (92,093.0 miles de pesos) más que lo programado por 560,631.7 miles de pesos.

Resultados

Para 2017, los resultados de la fiscalización mostraron que el diseño del Pp E017 no se correspondió con lo dispuesto en el Manual de Programación y Presupuesto para 2017 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apartado “Clasificación de Programas Presupuestarios”, en el que se detalla que un programa “E” se refiere a la prestación de servicios públicos a la sociedad, ya que se destinaron recursos para el gasto corriente de las áreas internas de la CONADE, sin que se identifique una vinculación con el fortalecimiento de las actividades físicas y deportivas, como lo indica su objetivo de propósito señalado en la MIR de 2017, lo cual debe realizarse mediante

los programas administrativos y de apoyo relativos a mejorar la eficiencia institucional clasificados como “M”. Por lo anterior, la CONADE desconoció a los beneficiarios de los apoyos otorgados a la comunidad deportiva perteneciente al Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte (SINADE) y la inscrita en el Registro Nacional de Cultura Física y Deporte (RENADE) para la promoción del deporte.

Respecto de la integración del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (PAAAS), la CONADE careció de la información para comprobar que lo integró con base en los requerimientos de las unidades administrativas, debido a que no acreditó disponer de las solicitudes de cada una de ellas; ni presentó la evidencia de que lo elaboró considerando los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo y la calendarización física y financiera de los recursos necesarios, y no demostró disponer de los PAAAS modificado y ejecutado al final del año.

En cuanto a la atención de las solicitudes para la adquisición de los bienes y servicios, la CONADE no presentó el soporte documental de los 498 contratos o requisiciones del PAAAS 2017 programado, ya que únicamente dispone de la evidencia de 25 de ellos, que representan el 5.0% del total.

Para comprobar el cumplimiento de los requisitos para la adquisición y contratación de los bienes y servicios, con la revisión de los 25 expedientes disponibles, se constató que no cumplieron con la totalidad de los requisitos establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), ya que ninguno incluye el documento del área requirente, la que recibió el bien o el servicio, ni del monto en pesos ejercido de cada contrato o pedido, además, careció de la información que compruebe que sometió a la aprobación del Comité la totalidad de las adquisiciones, exceptuando las de licitación pública. Adicionalmente, únicamente 22 (88.0%) contaron con la justificación técnica; 13 (52.0%) con los requisitos referentes al estudio de mercado, al anexo técnico, al oficio de invitación del subcomité revisor, a la convocatoria, al acta del subcomité revisor, al oficio de invitación a actos de convocatoria, al acta de apertura, a la documentación legal, a la propuesta técnica, a la propuesta económica, al acta de fallo, al oficio de notificación, y a la recepción de bienes; 4 (16.0%) con la solicitud de bienes o servicios; 3 (12.0 %) el dictamen técnico del área, y 3 (12.0 %) con uno de los requisitos relativos al reporte de no existencia de bienes, la suficiencia presupuestal, o la fianza.

Respecto del proceso de contratación, de los 25 expedientes proporcionados, 23 (92.0%) contaron con los datos relativos a la autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato; 21 (84.0%) con las causales para la rescisión de los contratos; 2 (8.0%) con la acreditación de la existencia y personalidad del licitante adjudicado; 1 (4.0%) con la descripción pormenorizada de los bienes, arrendamientos o servicios objeto del contrato adjudicado a cada uno de los licitantes en el procedimiento, conforme a su proposición. La CONADE no acreditó que, durante la contratación, el importe de cada operación no superó los montos máximos establecidos en el PEF, ni que la suma de las operaciones que se realizó no excedieron del 30.0% del presupuesto de adquisiciones autorizado a la entidad, ni que en las contrataciones por adjudicación directa el monto fuera igual o superior a la cantidad de 300 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente en la Ciudad de México.

En cuanto a la supervisión y seguimiento en la aplicación de los recursos en la operación del programa, la entidad fiscalizada no dispuso de la evidencia documental de que cumplió con su atribución de supervisar, conjuntamente con los titulares de sus unidades administrativas, la aplicación de los recursos en la operación del programa E017.

Para 2017, la CONADE careció de la evidencia documental para acreditar que con la adquisición de bienes y servicios se contribuyó al desarrollo y fortalecimiento de la práctica de actividades físicas y deportivas; de que atendió el problema público de la deficiente adquisición y contratación de bienes y servicios que afecta atender las necesidades de los deportistas, debido a que no elaboró el PAAAS ejecutado, ni acreditó el número de personas de la comunidad deportiva que solicitaron atención y las atendidas, así como las que se beneficiaron de los apoyos otorgados por la CONADE para la promoción del deporte.

En cuanto al ejercicio de los recursos, no fue posible corroborar el monto reportado en la Cuenta Pública 2017 por la CONADE para el Pp E017 por 652,724.7 miles de pesos, debido a que, al cierre de 2018, la entidad fiscalizada no presentó la evidencia respecto de las diferencias detectadas con el Estado del Ejercicio del Presupuesto de la Subdirección de Administración de la CONADE. Con la revisión de las 6,555 CLC emitidas por la CONADE, se documentó el ejercicio de 580,432.2 miles de pesos, que justifican sólo el 88.9% de lo reportado en la Cuenta Pública por 652,724.7 miles de pesos, debido a que careció de 127 CLC por un monto de 72,292.5 miles de pesos, que equivalen al 11.1% restante. Asimismo, proporcionó 22 reintegros a la Tesorería de la Federación por 2,692.7 miles de pesos, que difieren de los 11,230.8 miles de pesos registrados como pagos con cargo a la TESOFE de 5 CLC; además, con base en el registro de los proveedores dados de alta en el Servicio de Administración Tributaria

(SAT) con los que la CONADE realizó actividades financieras para contratar bienes y servicios durante 2017, se determinó que en 21 casos la comisión no presentó la documentación soporte por 262,142.3 miles de pesos.

Las recomendaciones emitidas son similares a las que tiene pendientes de solventar de la fiscalización de la Cuenta Pública 2015 y que fueron notificadas en su momento al Órgano Interno de Control en la CONADE.

Consecuencias Sociales

En 2017, mediante el Pp E017 “Atención al Deporte”, la CONADE desconoció su contribución en el fortalecimiento de la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral, que permitiera determinar el número de personas o asociaciones beneficiadas, lo que afecta la atención de los deportistas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 11 resultados, de los cuales, uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 10 restantes generaron:

18 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 8 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la ASF, en 2017, prevaleció el problema público relativo a “la deficiente adquisición y contratación de bienes y servicios afecta la atención de las necesidades de los deportistas”, debido a que la CONADE no acreditó cómo, con los 652,724.7 miles de pesos ejercidos, contribuyó al impulso de las actividades físicas y deportivas de la población; además, presentó inconsistencias en el ejercicio de los recursos, relativas a que no proporcionó 127 CLC por 72,292.5 miles de pesos y con la información del SAT, se determinó que 21 proveedores a los que se les pagaron 262,142.3 miles de pesos no se encontraron en sus registros; se careció de mecanismos de control para la planeación y seguimiento de las adquisiciones de los bienes y servicios para atender las necesidades de las áreas requirentes, debido a que no presentó el soporte documental de los 498 contratos o requisiciones del PAAAS 2017, ya que únicamente dispone de la evidencia de 25 de ellos, el 5.0% del total; no acreditó realizar la supervisión y seguimiento en la aplicación de los recursos del programa, conjuntamente con los titulares de sus unidades administrativas, lo que implicó que los 25 expedientes disponibles sobre la contratación de bienes y requisición de servicios no cumplieron con la totalidad de los requisitos, debido a falta de controles, lo que ocasionó riesgos de discrecionalidad y opacidad en el uso y aplicación de los recursos públicos en el proceso de contratación; deficiente administración de los mismos, de transparencia y rendición de cuentas, que es algo recurrente identificado desde años previos.

Las recomendaciones emitidas se orientan a que se revise y modifique la forma de administración de la CONADE, que replantee la operación del programa para mejorar su diseño; realice una valoración de la operación del Pp E017 “Atención al Deporte”, a fin de corregirlo, reorientarlo, o suspenderlo parcialmente; realice el seguimiento al programa de adquisiciones y supervise la aplicación de los recursos del programa; y que evalúe la contribución al impulso de las actividades físicas y deportivas de la población.

La Auditoría Superior de la Federación notificó al Órgano Interno de Control las inconsistencias detectadas mediante el oficio DGADPP/073/2019, en alcance a la comunicación de hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades, como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017.

Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.**Gestión Financiera y Operativa de Impresora y Encuadernadora Progreso**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-2-11MAX-15-0176-2018

176-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de las operaciones de Impresora y Encuadernadora Progreso, a fin de comprobar la captación y administración de sus ingresos y que sus erogaciones fueron por servicios devengados, contaron con la documentación justificativa y comprobatoria, y que se registraron contable y presupuestariamente, conforme a las disposiciones legales y normativas.

Alcance

	INGRESOS	EGRESOS
	Miles de Pesos	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	2,034,871.1	1,903,664.4
Muestra Auditada	1,376,890.1	1,270,565.2
Representatividad de la Muestra	67.7%	66.7%

En 2017, Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. (IEPSA) reportó ventas de servicios por 2,034,871.1 miles de pesos, de lo que se revisó una muestra de 1,376,890.1 miles de pesos, que representa el 67.7%, la cual se integra por 15 contratos y cuatro convenios modificatorios, considerando a los clientes de mayor representatividad. También se revisó el cumplimiento de dichos instrumentos jurídicos en el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), la CFE Suministrador de Servicios Básicos, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM), como se indica:

CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS QUE INTEGRAN LA MUESTRA

(Miles de pesos)				
Cons.	Cliente	Número de contrato	Importe máximo contratado	Total cobrado
1	Consejo Nacional de Fomento Educativo	1 CONVENIO-CONAFE/NÚMERO 06/2017	409,304.8	409,249.8
		2 CONVENIO-CONAFE/NÚMERO 27/2017	<u>34,482.8</u>	<u>21,514.5</u>
		Subtotal	443,787.6	430,764.3
2	Secretaría de Salud/Comisión Nacional de Protección Social en Salud	3 CNPSS-Art.1-18-2017	140,716.2	140,716.2
		4 CNPSS-Art.1-20-2017	57,306.3	57,306.3
		5 CNPSS-Art.1-23-2017	<u>189,639.3</u>	<u>189,639.3</u>
		Subtotal	387,661.8	387,661.8
3	CFE Suministrador de Servicios Básicos	6 9200008204	313,199.3	259,359.7
4	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	7 DAF-SRMS-001/17	218,532.6	212,297.6
		CM-28/17		
		CM-32/17		
		CM-61/17		
		8 DCYAE-SCS-004/17	5,393.4	5,393.4
		9 DAF-SRMS-002/17	6,465.5	1,164.7
		10 DCYAE-SCS-006/17	1,883.3	1,883.3
		11 DAF-002/17	<u>20,689.7</u>	<u>14,192.5</u>
		CM-031/17		
		Subtotal	252,964.5	234,931.5
5	Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México	12 AFSEDF/001/DGA/IEPSA/2017	86,206.9	64,032.2
		13 AFSEDF/002/DGA/IEPSA/2017	1,000.0	140.6
		14 AEFCM/DGIFA-ETC/2017	14,223.1	0.0
		15 AEFCM/DGIFA/PF/IEPSA/2017	<u>6,426.9</u>	<u>0.0</u>
		Subtotal	107,856.9	64,172.8
Total			1,505,470.1	1,376,890.1

FUENTE: Contratos, convenios y cédulas de análisis de pagos y facturas.

En relación con los egresos de gasto corriente, IEPSA ejerció un monto, por 1,903,664.4 miles de pesos, de los que se seleccionó una muestra, por 1,270,565.2 miles de pesos, considerando su representatividad y su correlación con los contratos de venta, y se integra por seis partidas presupuestarias, como sigue:

EGRESOS DEL GASTO CORRIENTE QUE INTEGRAN LA MUESTRA
(Miles de pesos)

Capítulo	Concepto	Universo	Muestra	% Representatividad ⁽¹⁾
23301	Productos de papel, cartón e impresos adquiridos como materia prima	348,433.7	195,760.8	10.3
23901	Otros productos adquiridos como materia prima	870,588.2	606,994.8	31.9
Varias	25 partidas diversas	25,927.9	0.0	0.0
	Total Capítulo 2000	1,244,949.8	802,755.6	42.2
32502	Arrendamiento de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales para servicios públicos y la operación de programas públicos	85,983.9	77,674.0	4.1
32601	Arrendamiento de maquinaria y equipo	97,894.8	97,892.1	5.0
33901	Subcontratación de servicios con terceros	411,548.6	291,144.9	15.3
34801	Comisiones por ventas	4,068.2	1,098.6	0.1
Varias	36 partidas diversas	48,130.6	0.0	0.0
	Otros de corriente	11,088.5	0.0	0.0
	Total Capítulo 3000	658,714.6	467,809.6	24.5
	Total Ejercido en Gastos de Operación	1,903,664.4	1,270,565.2	66.7

FUENTE: Contratos, facturas y transferencias electrónicas del pago proporcionadas por IEPSA.

NOTA: ⁽¹⁾ La operación aritmética del porcentaje puede variar debido al redondeo.

Adicionalmente, se revisaron siete órdenes de maquila, cuatro pedidos y un contrato formalizados en 2017, por 5,456.2 miles de pesos, pagados con presupuesto de 2018, así como dos pedidos que al cierre de la revisión no se pagaron, los cuales no afectan el total ejercido en 2017; sin embargo, se celebraron para cumplir con los contratos de venta revisados.

Antecedentes

Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., es una empresa de participación estatal mayoritaria que se constituyó como sociedad mercantil, dedicada a las artes gráficas en el ramo de la impresión y encuadernación de publicaciones de tipo cultural, educativo, técnico y comercial.

El 30 de octubre de 1992, se protocolizó ante notario público el acta de la asamblea extraordinaria de accionistas de la entonces Encuadernación Progreso, S.A. de C.V., celebrada el 30 de septiembre de 1992, en la que se acordó cambiar la denominación de la sociedad a "Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V."; el 25 de agosto de 2011, se modificó el objeto social de la empresa para quedar de la siguiente manera: "...edición, impresión, encuadernación y publicación de libros, folletos, revistas, y cualquier actividad relacionada con las artes gráficas; distribución, compra, venta, suministro, importación, comisión y consignación de libros, folletos, revistas, así como bienes muebles, preponderantemente didácticos y escolares, para el cumplimiento de sus fines; adquisición de bienes muebles, maquinaria y equipo necesario...".

Durante 2017, los ingresos por ventas de IEPSA ascendieron a 2,034,871.1 miles de pesos, de los que 2,034,472.8 miles de pesos, casi el 100.0%, provinieron de dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y Estatal, al amparo del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), y de las cuales el 71.4% se concentró en cinco entes: CONAFE, CNPSS, CFE Suministrador de Servicios Básicos, INEA y la AEFCM.

Resultados

- La Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), la Comisión Federal de Electricidad–Suministrador de Servicios Básicos (CFE-SSB), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), la Comisión Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y la Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México (AEFCM) formalizaron 15 contratos con Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), por 1,505,470.1 miles de pesos, al amparo del artículo 1 de la LAASSP, párrafo quinto, y 4 de su Reglamento, sin acreditar los criterios para la selección de proveedores, entre los que se incluyó IEPSA, ni que ésta contara con la capacidad técnica, material y humana para realizar los trabajos, ya que se constató que subcontrató entre el 56.9% y el 92.8% de los bienes y servicios para cumplir los citados contratos.

- El 25 de mayo y 8 de septiembre de 2017, IEPSA presentó a la CNPSS cotizaciones para los contratos CNPSS-Art.1-18-2017 y CNPSS-Art.1-23-2017, por 25,862.1 y 189,639.3 miles de pesos, respectivamente, para la venta de 3,998 kits de Estimulación Temprana (ET) y 3,187 de Evaluación de Desarrollo Infantil (EDI), de las cuales IEPSA no proporcionó a la ASF la documentación que tomó como referencia para determinar los precios cotizados para la venta.
- En los estudios de mercado realizados por la CNPSS, para asignar los contratos CNPSS-Art.1-18-2017 y CNPSS-Art.1-23-2017, mencionados en el párrafo anterior, se observó que se solicitaron cotizaciones a seis y cinco proveedores (incluyendo a IEPSA), respectivamente; con el análisis de la información obtenida del Registro Público de Proveedores y Contratistas de la SFP y del Servicio de Administración Tributaria (SAT), se constató que no referían experiencia en la comercialización de los Kits EDI y ET; un proveedor no contaba con historial en CompraNet; otro es uno de los principales proveedores de IEPSA y el que resultó finalmente ganador en el proceso de IEPSA, es una empresa de reciente creación, cuyo 90.3% de los ingresos totales que reportó en su declaración de impuestos 2017, corresponde al monto de los contratos que celebró con IEPSA, por lo que no se aportaron los elementos para garantizar que dicha contratación se realizó en las mejores condiciones para el Estado.
- Para cumplir con los contratos CNPSS-Art.1-18-2017 y CNPSS-Art.1-23-2017 celebrados con la CNPSS, el 9 de junio y 12 de septiembre de 2017, la Gerencia Comercial de IEPSA autorizó la adjudicación directa por excepción a licitación pública, con base en los estudios de mercado; sin embargo, para éstos cotizó con tres proveedores, que coincidieron con los que había cotizado inicialmente la CNPSS, y se observó que dos de ellos ofertaron precios más altos a IEPSA, y sólo uno ofertó un precio inferior, por lo que resultó ganador de los pedidos, por 174,917.8 miles de pesos y 23,796.0 miles de pesos; además, se observó que los estudios de mercado no cumplieron con los requisitos mínimos que establece la normativa; asimismo, en los dictámenes de justificación no se aportaron los elementos que acreditaran los criterios de economía, eficacia, imparcialidad y honradez, por lo que no se contó con elementos para garantizar que con la excepción a licitación pública se obtuvieron las mejores condiciones para el Estado.
- IEPSA adquirió 3,998 kits ET y 3,187 kit EDI, mediante los pedidos 818 y 1300, del 23 de junio y 27 de septiembre de 2017, por 23,796.0 y 174,917.8 miles de pesos, a precios que se consideran no razonables, por el tipo de materiales que los integran; además, aceptó los kits sin realizar pruebas para validar que los artículos cumplieran con las características solicitadas.
- La CNPSS pagó a IEPSA, 249,981.1 miles de pesos, por la adquisición de los 3,998 kits ET y 3,187 kits EDI, sin verificar que los artículos que los integran cumplieran con las características de color, peso, medidas y logos que establecía el anexo técnico de los contratos. Al respecto, la ASF analizó las características físicas (color, tamaño y peso) de los materiales y determinó porcentajes de incumplimiento del 42.2% y 60.0 % en los kits ET, y del 33.3% en el kit EDI, ya que los materiales no cumplieron con las especificaciones requeridas de peso, tamaño, color, tipo de material, logos, forma y número de piezas que los debían integrar.
- La ASF solicitó al proveedor que le vendió a IEPSA los kits ET y EDI información relativa al costo unitario de los artículos que los integran y la documentación que acredite el origen de los bienes, entre otros; sin embargo, éste no proporcionó la información bajo el argumento de que son operaciones de carácter comercial privado; además, promovió una denuncia de amparo y cambió de domicilio fiscal, para obstaculizar la labor de fiscalización.
- IEPSA no justificó que las erogaciones, por 90,101.8 miles de pesos, por el arrendamiento de vehículos para la distribución de materiales, correspondieran a servicios efectivamente devengados ni que se hayan recibido conforme a lo pactado en el contrato, ya que las facturas que se autorizaron para pago no contienen el documento en el que conste la fecha de inicio de la prestación del servicio, avalado con el nombre y la firma de la persona que otorgó el visto bueno, del cumplimiento de las características del vehículo requerido, por parte de la Gerencia Comercial de IEPSA; además, del análisis de la base de datos y las relaciones anexas a las facturas se determinaron inconsistencias, como viajes realizados el mismo día con el mismo vehículo a lugares distantes y con diferentes choferes, cálculos incorrectos al aplicar tarifas que no se corresponden con el vehículo con el que se realizó el viaje, inconsistencias en las fechas de embarque (viaje), requerimiento de vehículos con capacidad superior a la necesaria y utilización de vehículos no incluidos en la flota del transportista, entre otras.
- Se pagaron 1,157.2 miles de pesos, por comisiones, sin que se evidenciara la prestación del servicio, consistente en la realización de actos de comercio relativos a la venta y promoción de artículos, seguimiento

de la entrega de cotizaciones, así como entrega y cobro de facturas, como lo establece el “Contrato de Comisión Mercantil”.

- Adicionalmente, con la revisión de otros expedientes de adjudicación de contratos y pedidos realizados por IEPSA, así como de su cumplimiento, se identificaron deficiencias en las que destacan 73 casos, por 603,215.6 miles de pesos, sin dictamen de justificación debidamente fundado y motivado; ocho procedimientos, por 77,774.8 miles de pesos, de los que no se evidenció el estudio de mercado, así como estudios de mercado que no cumplieron con los requisitos mínimos que señala la normativa; se formalizaron 79 pedidos y 32 órdenes de maquila, por 810,291.3 miles de pesos, en lugar de contratos, a pesar de que fueron por montos iguales o superiores al equivalente a las 300 veces la Unidad de Medida y Actualización, además de que seis pedidos y una orden de maquila, no contaron con las firmas del proveedor; tres se firmaron por una persona diferente del representante legal; de tres contratos no se solicitaron las fianzas de cumplimiento por la ampliación del monto y en un caso no se acreditó la fianza de garantía.
- Del contrato IEPSA-S-14/17, para servicio de integración, embalaje, empaque y almacenaje de 3,985,419 paquetes escolares para el CONAFE, se realizaron cuatro entregas con desfases, sin que IEPSA acreditara la aplicación de las penas convencionales, por 267.6 miles de pesos.
- Al 31 de diciembre de 2017, IEPSA reportó en estados financieros cuentas por cobrar, por 239,925.3 miles de pesos, de las que se constató que 200,172.6 miles de pesos (83.4%), son de 2017 y 39,752.7 miles de pesos (16.6%) de ejercicios anteriores (2008 a 2016), de las cuales se realizó una circularización de saldos y revisión de movimientos posteriores, con lo que se acreditó el cobro de 174,016.2 miles de pesos de 2017 y la aclaración o recuperación de 11,215.2 miles de pesos de años anteriores, con lo que queda un saldo de 26,156.4 y 28,537.5 miles de pesos, respectivamente, de los que no se acreditó su estatus o si continúan las acciones de cobro, situación que se dificulta por no contar con la documentación que acredite las operaciones. Además, no se aclaró una variación, por 5,352.4 miles de pesos, entre la integración del saldo de ejercicios anteriores y la cifra reportada en el dictamen del auditor externo.

Recuperaciones Operadas

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 3,711,245.00 pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 28 resultados, de los cuales, en 5 no se detectaron irregularidades y uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 22 restantes generaron:

23 Recomendaciones, 1 Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal, 11 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 4 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente se emite el 17 de diciembre de 2018 fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de las operaciones de Impresora y Encuadernadora Progreso, a fin de comprobar la captación y administración de sus ingresos y que sus erogaciones fueron por servicios devengados, contaron con la documentación justificativa y comprobatoria, y que se registraron contable y presupuestariamente, conforme a las disposiciones legales y normativas, y específicamente, respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA) no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan los siguientes:

- La Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), la Comisión Federal de Electricidad – Suministrador de Servicios Básicos (CFE-SSB), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), la Comisión Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y la Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México (AEFCM) formalizaron contratos con IEPSA, por 1,505,470.1 miles de pesos, al amparo del artículo 1 de la LAASSP, párrafo quinto, y 4 de su Reglamento, sin acreditar los criterios para la selección de proveedores, entre los que se incluyó a IEPSA, de la cual no se evidenció que contara con la capacidad técnica, material y humana, ya que se constató que subcontrató entre el 56.9% y el 92.8% de los bienes y servicios para cumplir los contratos.

- IEPSA presentó a la CNPSS cotizaciones para los contratos CNPSS-Art.1-18-2017 y CNPSS-Art.1-23-2017, por 25,862.1 y 189,639.3 miles de pesos, respectivamente, para la adquisición de kits de Estimulación Temprana y Evaluación de Desarrollo Infantil, de las cuales IEPSA no proporcionó la documentación que tomó como referencia para determinar los precios cotizados de venta.
- En los estudios de mercado realizados por la CNPSS, para la asignación de los contratos CNPSS-Art.1-18-2017 y CNPSS-Art.1-23-2017, mencionados en el párrafo anterior, se observó que se solicitaron cotizaciones a seis y cinco proveedores (incluyendo a IEPSA), respectivamente; con el análisis de la información obtenida del Registro Público de Proveedores y Contratistas de la SFP y del Servicio de Administración Tributaria (SAT), se observó que no referían experiencia en la comercialización de los Kits EDI y ET; un proveedor no contaba con historial en CompraNet; otro es uno de los principales proveedores de IEPSA, y el proveedor que resultó finalmente ganador es una empresa de reciente creación, además, el 90.3% de los ingresos totales que reportó en su declaración de impuestos 2017, corresponde al monto de los contratos que celebró con IEPSA, por lo que no se aportaron los elementos para garantizar que dicha contratación se realizó en las mejores condiciones para el Estado.
- Para cumplir con los contratos CNPSS-Art.1-18-2017 y CNPSS-Art.1-23-2017, celebrados con la CNPSS, el 9 de junio y 12 de septiembre de 2017, la Gerencia Comercial de IEPSA autorizó la adjudicación directa por excepción a licitación pública, con base en los estudios de mercado; sin embargo, para éstos cotizó con tres proveedores, que coincidieron con los que había cotizado inicialmente la CNPSS, y se observó que dos de ellos ofertaron precios más altos a IEPSA, y sólo uno ofertó un precio inferior, por lo que resultó ganador de dos pedidos, por 174,917.8 miles de pesos y 23,796.0 miles de pesos; además, se observó que los estudios de mercado no cumplieron con los requisitos mínimos que establece la normativa; asimismo, en los dictámenes de justificación no se aportaron los elementos que acreditaran los criterios de economía, eficacia, imparcialidad y honradez, por lo que no se contó con elementos para garantizar que con la excepción a licitación pública se obtuvieron las mejores condiciones para el Estado.
- IEPSA adquirió 3,998 kits ET y 3,187 kit EDI, mediante dos pedidos, por 23,796.0 y 174,917.8 miles de pesos, a precios no razonables, considerando el tipo de materiales que integran los kits.
- La CNPSS pagó a IEPSA, 249,981.1 miles de pesos, por la adquisición de los 3,998 kits ET y 3,187 kits EDI, sin verificar que los artículos que los integran cumplieran con las características de color, peso, medidas y logos que establecía el anexo técnico de los contratos, de cuyo análisis se determinaron porcentajes de incumplimiento del 42.2% y 60.0 % en los kits ET, y del 33.3% en el kit EDI, ya que los materiales no cumplieron con las especificaciones requeridas de peso, tamaño, color, tipo de material, logos, forma y número de piezas que los debían integrar.
- La ASF solicitó al proveedor de IEPSA, que le vendió los kits ET y EDI, información relativa al costo unitario de los artículos que los integran y la documentación que acredite el origen de los bienes, entre otros; sin embargo, éste no proporcionó la información bajo el argumento de que son operaciones de carácter comercial privado; además, de que promovió una denuncia de amparo y cambió de domicilio fiscal, para obstaculizar la labor de fiscalización.
- IEPSA no justificó que las erogaciones, por 90,101.8 miles de pesos, por el arrendamiento de vehículos para la distribución de materiales, correspondieran a servicios efectivamente devengados y que se recibieron conforme a lo pactado en el contrato, ya que las facturas autorizadas para pago no contenían el documento en el que constara la fecha de entrega de los vehículos, avalada con el nombre y la firma de la persona que recibió dichos vehículos por parte de la Gerencia Comercial de IEPSA.

Secretaría de Cultura**Preservación del Patrimonio Cultural**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-48100-07-0282-2018

282-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la preservación del patrimonio cultural para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La auditoría incluyó la evaluación de la política pública de preservación del patrimonio cultural, en términos de su contribución en la protección legal y técnica de los bienes materiales e inmateriales que lo conforman, y su promoción y difusión entre la población. La revisión comprendió el ejercicio fiscal 2017 y, respecto del inventario, catalogación y registro del patrimonio, así como de la recuperación de los bienes sustraídos ilegalmente, se tuvo como referente el periodo 2013-2016.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría no en todos los casos los datos proporcionados por los entes fiscalizados fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la política de preservación del patrimonio cultural.

Antecedentes

El primer intento de protección al patrimonio cultural del país fue al arqueológico, mediante la emisión, en 1575, de la Ley V de los Bienes Vacantes y Mostrencos, con la que se facultó al Consejo de Indias para que todas las ruinas de los edificios prehispánicos, santuarios, adoratorios, tumbas y objetos que se encontraran pertenecieran a la corona.^{1/} Con la caída del virreinato español en el territorio mexicano, la búsqueda de una identidad nacional y la glorificación del pasado indígena y criollo, el 18 de marzo de 1825 se decretó la fundación del Museo Nacional Mexicano, con la tarea de la salvaguarda patrimonial sobre los bienes culturales encontrados en el territorio nacional.^{2/}

En 1862 se promulgó la Ley de Monumentos, en la que se ordenaba que todas las autoridades políticas y judiciales vigilarían la conservación de los monumentos antiguos y contemporáneos. En ese ordenamiento jurídico se destaca la primera definición de monumentos históricos. Dos años después, se emitió un decreto para prohibir la realización de excavaciones en los monumentos antiguos de la zona maya y, también, se autorizó la creación del Museo de Arqueología y Artes, con el objetivo de conservar todas las ruinas existentes en la Península y mantener en el museo aquellas piezas dignas de conservarse.^{3/}

En 1885 se creó la Comisión General de Monumentos, cuya función era la protección de los monumentos y, en 1896, se expidió la Ley sobre Exploraciones Arqueológicas, la primera legislación que reguló la protección de monumentos arqueológicos; además, en 1897, se emitió la Ley sobre Monumentos Arqueológicos que reconoce a la nación como propietaria de los inmuebles arqueológicos, quedando su custodia a cargo del Gobierno Federal y los gobiernos estatales.

En 1913 se expidió el Reglamento de la Ley sobre Monumentos Arqueológicos y la Ley sobre la Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos y Bellezas Naturales; en ésta última, se establecía que los monumentos,

^{1/} Universidad Complutense de Madrid, Biblioteca de legislación ultramarina en forma de diccionario alfabético: B-C, España,

^{2/} Centro de Estudios de Historia de México, "El Museo Nacional Mexicano", consultado en: <http://www.wikimexico.com/articulo/museo-nacional-mexicano>.

^{3/} Lombardo de Ruiz Sonia, El pasado prehispánico en la cultura nacional: Hemerografía 1877-1911. Antologías, Serie de arqueología, volumen II, INAH, México, 1994, pp. 30-31.

edificios y objetos artísticos e históricos constituían la cultura universal, por lo que se debía cuidar y conservar con empeño.

En 1921, con el reordenamiento de la Administración Pública Federal en México, se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP), encargada de integrar al Departamento de Educación y Cultura, el Departamento de Bellas Artes y el Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, por lo que aquí se identifican los antecedentes inmediatos de lo que sería, años más adelante, el INAH y el INBA, como responsables de salvaguardar el patrimonio cultural de la nación.

En 1934 se promulgó la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural, en la que se disponía que los monumentos arqueológicos, muebles o inmuebles, eran aquellos cuya protección y conservación pertenecían al interés público por su valor histórico.

En 1939, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la que se fundó el INAH, con la misión de investigar, conservar y difundir el vasto patrimonio cultural de México^{4/} y, en el mismo año, el entonces Departamento de Antropología Biológica del Instituto Politécnico Nacional se convierte en la Escuela Nacional de Antropología e Historia, cuyo propósito era la formación de investigadores en arqueología y antropología física, lingüística y etnología.

La Ley de Secretarías y Departamentos del Estado de 1956 estableció nuevas atribuciones a la SEP, entre éstas, la de formular el catálogo del patrimonio histórico nacional, y la de organizar, administrar y sostener los museos y sitios arqueológicos, históricos y artísticos del país.

En noviembre de 1945 se creó la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), organismo con injerencia en el ámbito mundial, al cual México se adhirió en 1946, con el fin de fomentar una cultura de paz, acrecentando la moral de la humanidad y, así, evitar conflictos bélicos. Pero fue en 1954, con la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, cuando quedó de manifiesto la importancia de respetar los bienes culturales del territorio propio, así como el de las partes contratantes, evitando usar los medios de protección de cada país para dañar, total o parcialmente, cualquiera de éstos. México ratificó dicho compromiso el 7 de mayo de 1956.^{5/}

En 1966 se reformó el artículo 73 constitucional, en relación con los vestigios, restos fósiles y monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación fuese de interés nacional, dando las condiciones para la expedición de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Historia de 1972, y de su reglamento, en 1975, que actualmente rigen.

En 1986, se reformaron los artículos 2 al 9 de la Ley Orgánica del INAH, para incluir en sus alcances el patrimonio paleontológico, arqueológico e histórico, para fomentar la investigación científica, promoviendo la conservación y restauración del patrimonio cultural.

En diciembre de 1988 surge el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), con las tareas de promocionar, desarrollar y fomentar el arte y la cultura, y coordinar a las unidades administrativas e instituciones públicas en materia de educación, museos, bibliotecas, exposiciones y otros eventos de interés cultural y, así, contribuir a facilitar el acceso de la población a programas culturales.^{6/}

En diciembre de 2015 se publicó el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura”,^{7/} encargada de las actividades que llevaba a cabo el CONACULTA, con el propósito de que “el Poder Ejecutivo, en el despacho de los asuntos del orden administrativo en lo relativo a la materia cultural y artística cuente con una Secretaría de Cultura que desarrolle, promueva y conduzca la política nacional de cultura con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.^{8/}

Resultados

Los resultados de la fiscalización evidenciaron que los diseños normativo, programático y presupuestal de la política mostraron deficiencias, en los aspectos siguientes:

- En el normativo, se carece de disposiciones legales que definan la preservación del patrimonio cultural, así como las intervenciones y salvaguardas que tendrá a su cargo la SC y sus unidades administrativas, lo que propicia que las actividades se realicen sin un respaldo jurídico; no se elaboraron ni se actualizaron normas técnicas o jurídicas enfocadas en la preservación del patrimonio cultural, pese a que la normativa vigente no

está actualizada ni armonizada con lo establecido en los acuerdos y tratados internacionales sustentados y ratificados por México; existe una diversidad de conceptos para determinar las intervenciones al patrimonio, lo que motiva que las actividades que efectúan las unidades responsables de su preservación se hagan sin claridad, aisladas y desarticuladas; no se dispone, en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZAAH), que el INAH es la instancia con la competencia para preservar el patrimonio subacuático, dejando a éste sin una protección jurídica; no existe la normativa que establezca las facultades en la preservación del patrimonio cultural de la Fototeca, el Centro Nacional para la Preservación del Patrimonio Cultural Ferrocarrilero y el Centro de la Imagen; hay limitaciones en las facultades del INAH y el INBA, establecidas en la LFMZAAH, ya que los bienes que datan de 1901 a la fecha, que no revisten un valor estético relevante, quedan fuera de la competencia del primero, por el criterio de temporalidad, y del segundo, por no reunir las características de belleza que exige la ley; se adolece de un marco jurídico que regule la preservación del patrimonio inmaterial, y no se hace referencia expresa, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni en la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, de la regulación de la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial y de las unidades que serán responsables de la investigación, conservación, protección y difusión de los bienes materiales e inmateriales que conforman el patrimonio cultural de la nación.

- En el programático, el Programa Especial de Cultura y Arte (PECA) 2014-2018 da relevancia a las expresiones artísticas,^{4/} dejando en segundo plano la preservación del patrimonio cultural, y se carece de un diagnóstico situacional del patrimonio cultural para determinar las tareas de intervención.
- En el presupuestal, en el programa presupuestario E012 “Protección y conservación del patrimonio cultural”, a cargo del INAH y al INBA, se registraron los recursos para la preservación del patrimonio; sin embargo, las otras unidades administrativas que tienen bajo su custodia bienes materiales e inmateriales del patrimonio reportan los resultados y el presupuesto de sus gestiones en programas presupuestarios que no se relacionan con la materia.

En cuanto al inventario del patrimonio, a 2017, las instituciones evaluadas reportaron que tenían bajo su resguardo 2,096,871 bienes, de los cuales el 96.7% (2,027,467 bienes) correspondió a bienes materiales y el 3.3% (69,404 bienes) a inmateriales, aunque en dicha cifra no se incluyeron los bienes inmuebles del patrimonio arqueológico, histórico, paleontológico ni subacuático, a cargo del INAH, ni los bienes inmuebles responsabilidad del INBA. Del universo total de bienes reconocidos por las instituciones, 1,279,088 (61.0%) habían sido inventariados: 1,270,331 (99.3%) bienes materiales y 8,757 (0.7%) inmateriales; no obstante, en el caso del CI, el INAH, el INEHRM y la SC, los sistemas informáticos que sustentan las cifras reportadas presentaron inconsistencias, al identificarse diferencias entre los registros y la documentación acreditada a la ASF.

Respecto de la catalogación de los bienes, de los 2,096,871 bienes bajo su custodia, las instituciones revisadas registraron que, a 2017, se tenían catalogados 1,581,677 (75.4%), de los cuales 937,280 (59.3%) fueron materiales y 644,397 (40.7%) inmateriales. Sin embargo, se evidenciaron inconsistencias en los sistemas de información del CI, la Cineteca, el INAH y el INEHRM, que no permitieron determinar el número real de bienes catalogados; además, el INBA no dispuso de información sobre el número de bienes que integran el patrimonio artístico, y la SC no contó con un catálogo sobre los 2,752 bienes inmateriales que tiene a su cargo.

Por lo que toca a los bienes registrados, a 2017, las instituciones reportaron el registro de 853,194 bienes, el 40.7% del universo de 2,096,871 bienes del patrimonio cultural identificados, de los cuales 852,726 (99.9%) correspondieron a bienes materiales y 468 (0.1%) a inmateriales. En este caso, el CI, la Cineteca, el CNPPCF, la Fonoteca y el INEHRM no dispusieron de sistemas de información para registrar los bienes del patrimonio a su cargo, y la SC careció de un sistema de información que permita verificar el registro de su patrimonio.

En lo que concierne a la administración de los riesgos inherentes al patrimonio cultural, en 2017, la SC y sus unidades administrativas, así como el INAH y el INBA, no realizaron un análisis de riesgos que identificara la situación de todos sus bienes patrimoniales. En ese año, la SC contrató una póliza de seguro con cobertura amplia para proteger los bienes a cargo del CI, la Cineteca, el CNPPCF, la Fonoteca y el INEHRM, mismos que no sufrieron daños por los sismos acontecidos en 2017, por lo que no fue utilizado el seguro; en el caso del INAH, suscribió una póliza por 165,935.7 miles de pesos para proteger los bienes bajo su resguardo contra los mismos riesgos y coberturas de la SC, que se aplicó para restaurar los 2,340 bienes que resultaron dañados, y el INBA, contrató una póliza por 7,921.9 miles de pesos, para la protección de 17 museos, de los cuales 4 sufrieron daños, los cuales fueron cubiertos.

^{4/} Comprende la música, las artes plásticas y dramáticas, la danza y las bellas artes en todos sus géneros.

Por lo que corresponde a la conservación, en 2017, la SC y sus unidades administrativas, así como el INAH y el INBA, reportaron la conservación de 51,639 bienes; no obstante, en ese año, ninguno de los entes responsables de la política pública contó con diagnósticos situacionales sobre el estado físico en que se encontraban los bienes que integran el patrimonio cultural material, para determinar las necesidades de conservación por cada una de sus tres vertientes: mantenimiento, conservación directa y restauración.

Respecto de las tareas de salvaguarda del patrimonio cultural, en 2017, la SC reportó la realización de 69 actividades de salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial; sin embargo, ante la falta de un diagnóstico situacional, no fue posible evaluar si ese número de acciones fue el necesario.

En cuanto a la supervisión de las intervenciones al patrimonio, en 2017, ninguna de las unidades administrativas de la SC, ni el INAH y el INBA, dispusieron de un programa de supervisión, asesorías técnicas y peritajes, en el que se registrara el número de visitas que realizarían durante el año para dar seguimiento a las intervenciones de conservación, mantenimiento, restauración y rehabilitación de los bienes materiales e inmateriales del patrimonio cultural.

Por lo que se refiere a la investigación sobre el patrimonio cultural, la SC, el INAH y el CNPPCF, reportaron la realización de 184 investigaciones científicas en 2017, de las cuales 150 (81.5%) se encontraban en proceso de ejecución; 22 (12.0%) se iniciaron en ese año, y 12 (6.5%) fueron concluidas en 2017; no obstante, dichas unidades no acreditaron en qué medida los resultados de dichas investigaciones contribuyeron en la preservación del patrimonio cultural.

Respecto del seguimiento a los delitos cometidos sobre bienes del patrimonio cultural, la única entidad que contó con esta información fue el INAH que, a 2017, registró la presentación de 35 denuncias penales por delitos cometidos contra bienes del patrimonio cultural a su cargo, de las cuales 19 (54.2%) fueron por delitos cometidos al patrimonio arqueológico; 14 (40.0%), del histórico; 1 (2.9%), del arqueológico e histórico, y 1 (2.9%), del paleontológico. De los 35 delitos, 16 implicaron un menoscabo al patrimonio cultural por tipificarse como robo, transportación o posesión ilegales y, al cierre de ese año, el instituto no había recuperado ningún bien, debido a que las averiguaciones aún se encontraban en proceso.

En relación con la promoción del patrimonio cultural, en 2017, la SC reportó que se realizó la promoción de 1,067 bienes del patrimonio cultural, mediante 17 eventos: 444 (41.6%), bajo la responsabilidad de la Fonoteca Nacional; 439 (41.1%), a cargo del Centro Nacional de Preservación del Patrimonio Cultural Ferrocarrilero, y 184 (17.3%), del Centro de la Imagen; no obstante, no acreditaron la realización de dichos eventos. En tanto que la SC, la Cineteca, el INEHRM, el INAH y el INBA informaron que no realizaron gestiones de promoción del patrimonio cultural que tienen bajo su resguardo.

En cuanto a la difusión, en los documentos normativos que rigen la política de preservación del patrimonio cultural en 2017, no se definió en qué consiste esta actividad, ni se especifica el tipo de acciones que comprende, por lo que este aspecto de la política pública propicia que las instituciones responsables de la preservación del patrimonio lleven a cabo sus tareas sin un sustento normativo y jurídico.

Consecuencias Sociales

El patrimonio cultural de una nación lo conforman los bienes materiales e inmateriales que se heredan del pasado y los que se crean en el presente, para ser transmitidos a las generaciones futuras como medio de identificación nacional, y que se considera como una riqueza frágil que requiere de políticas que preserven su diversidad, ya que una vez que se pierden no son recuperables. Por ello, las tareas de inventariado, catalogación y registro de los bienes que conforman el patrimonio son fundamentales para que dichos bienes tengan la seguridad jurídica para recibir las acciones de mantenimiento, rehabilitación, restauración y aseguramiento, en caso de sufrir un daño o deterioro, y de iniciar el procedimiento jurídico de recuperación, en el supuesto de que dichos bienes sean sustraídos ilegalmente de sus lugares de origen.

En 2017, la SC y sus unidades administrativas, así como el INAH y el INBA, responsables de custodiar el patrimonio cultural del país, reconocieron un universo de 2,096,871 bienes, de los cuales 2,027,467 (96.7%) corresponden a bienes materiales y 69,404 (3.3%) a inmateriales; sin embargo, el número de esos bienes inventariados, catalogados y registrados alcanzaron niveles de 61.0%, 75.4% y 40.7%, respectivamente, por lo que no a todo el patrimonio cultural se le ha otorgado la certeza jurídica plena que asegure su identificación, protección, conservación y rehabilitación, prevaleciendo el riesgo de que los bienes materiales sufran daños y destrucción, y los inmateriales sean abandonados y olvidados, propiciando que las generaciones presentes y futuras no lo conozcan y valoren, desvinculándose de su identidad nacional.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 18 resultados, de los cuales, 18 generaron:

81 Recomendaciones al Desempeño.

También, se incluyeron 4 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, no fue posible evaluar en qué medida la SC y sus unidades administrativas, así como el INAH y el INBA, preservaron el patrimonio cultural de la nación en 2017, ante el riesgo de que se deteriore y se pierda, debido a la falta de un diagnóstico sobre el estado físico de los bienes culturales que integran el patrimonio material de la nación, que les permita ubicar, valorar y cuantificar los bienes para establecer las prioridades de su atención; la carencia de programas de trabajo que orienten la investigación y la conservación de los bienes para evitar su deterioro y destrucción, y la ausencia de programas de promoción y difusión, para que el conocimiento de los bienes culturales se ponga a disposición de la población para que sean disfrutados, apreciados y valorados. Asimismo, la carencia e inconsistencias detectadas en los sistemas de información de las instituciones revisadas, en cuanto al inventario, catalogación y registro de los bienes, aunado a las deficiencias que presenta el diseño normativo, programático y presupuestal de la política pública, y la falta de homologación con la norma del ámbito internacional, impiden determinar de qué forma las intervenciones realizadas han incidido en garantizar la preservación del patrimonio cultural de la nación.

Las recomendaciones a la SC y sus unidades administrativas, así como al INAH y al INBA, se orientan a que se realice un diagnóstico del estado físico de los bienes culturales que integran el patrimonio cultural de la nación, para establecer prioridades en su atención; se elabore una normativa nacional que permita determinar las intervenciones al patrimonio cultural, y se mejoren sus sistemas de registro e información para dar cuenta del número de bienes materiales e inmateriales inventariados, catalogados y registrados en el Sistema Único de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas y de Zonas Artísticas, lo que les dará certeza jurídica para garantizar su protección y conservación ante posibles daños físicos por eventos catastróficos o, incluso, de una sustracción ilegal.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2017-0-01100-07-0282-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Cultura, proponga reformas constitucionales que incorporen el derecho inalienable que tienen las personas de disfrutar del patrimonio cultural material e inmaterial, en condiciones adecuadas, que eviten su deterioro o pérdida, para que las generaciones presentes y futuras lo conozcan y valoren como parte de nuestra identidad como nación, y que se establezca la obligación del Estado de preservar el patrimonio material y salvaguardar el inmaterial. [Resultado 1]

2017-0-01100-07-0282-13-002

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Cultura, elabore un proyecto de ley reglamentaria a la reforma constitucional propuesta o, en su caso, reforme la legislación federal vigente para que se regule la preservación del patrimonio cultural material e inmaterial; se defina la preservación del patrimonio; se especifique el patrimonio cultural material e inmaterial que debe preservarse; se señalen las intervenciones que deberán realizarse en la preservación del patrimonio cultural material y las acciones de salvaguarda del inmaterial; se considere al patrimonio cultural del Estado como único e indivisible, debiendo existir un inventario, un catálogo y un registro único de los bienes, que les otorgue certeza jurídica plena; se conceda competencia a las instituciones para preservar el patrimonio, con base en la especialización de la materia y no con un criterio de temporalidad; se establezca la obligatoriedad de elaborar diagnósticos situacionales del estado que guardan los bienes del patrimonio cultural bajo su custodia, y se implementen sistemas que provean de información relevante y adecuada para la toma de decisiones en materia de preservación del patrimonio cultural. [Resultado 1]

2017-0-01100-07-0282-13-003

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Cultura, reforme el artículo 41 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que le confiera a la Secretaría de Cultura, como coordinadora de sector, la atribución de realizar la preservación del patrimonio cultural, material e inmaterial, que incluya la protección legal, la protección técnica, la promoción y la difusión. [Resultado 1]

2017-0-01100-07-0282-13-004

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Cultura, reforme el artículo 45 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, a efecto de que en las atribuciones del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura se incorpore la competencia de que preserve los monumentos y zonas de monumentos de relevancia histórica que sean posteriores al año 1900, sin importar su relevancia estética, a efecto de que los bienes tengan la protección técnica y legal, así como la promoción y difusión, evitando con ello el conflicto por temporalidad en la preservación del patrimonio cultural entre el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura. [Resultado 1]

Secretaría de Cultura**Programa de Apoyo a la Cultura: Apoyo a Instituciones Estatales de Cultura**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-48100-07-0283-2018

283-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que los subsidios otorgados financien proyectos culturales dirigidos a fomentar la cultura, a fin de promoverla y difundirla, así como ampliar su acceso.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del diseño del programa presupuestario S268 “Programa de Apoyos a la Cultura”, en la vertiente de Apoyo a Instituciones Estatales de Cultura (AIEC), con base en su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y las reglas de operación; del otorgamiento de los subsidios que financien proyectos culturales prioritarios; de la coordinación para ejecutar proyectos culturales; del cumplimiento de requisitos de los proyectos culturales financiados, así como la ejecución y el seguimiento de los mismos; de la contribución del programa, mediante dicha vertiente, en el fomento de la cultura, su promoción y difusión, así como en la ampliación de su acceso; de la economía del gasto; del Sistema de Control Interno; de la rendición de cuentas, y del avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Respecto del alcance temporal, la auditoría comprendió el ejercicio fiscal 2017.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresó en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Pp S268 en la vertiente de AIEC.

Antecedentes

En el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció el mandato de que toda persona tiene derecho al acceso a la cultura. Al respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se reconoció que para que la cultura llegue a más ciudadanos es necesario implementar programas culturales con un alcance más amplio, ya que las actividades culturales son apreciadas por un número reducido de personas, y en el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 se señaló la necesidad de dar mayor atención a la cobertura insuficiente de las actividades culturales. Asimismo, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017 se precisó a la cultura como un derecho que debe ser salvaguardado por el Estado, el cual demanda de políticas que garanticen su libre acceso.

Para contribuir al cumplimiento de este derecho, en 2017, la Secretaría de Cultura (SC) operó el programa presupuestario S268 “Programa de Apoyos a la Cultura”, en la vertiente de Apoyo a Instituciones Estatales de Cultura (AIEC), con el objetivo específico de promover el acceso de la población a los bienes y servicios culturales, para lo cual otorgó subsidios para financiar proyectos culturales prioritarios, a fin de fomentar la cultura, promoverla y difundirla, así como ampliar su acceso.

En ese año, de los 553,919.2 miles de pesos ejercidos en el Pp S268, la dependencia erogó 273,423.1 miles de pesos (49.4%) en el otorgamiento de subsidios para financiar 458 proyectos culturales, mediante dicha vertiente, monto similar a los 277,760.0 miles de pesos ministrados a las Instituciones Estatales de Cultura (IEC) de las 32 entidades federativas, dado que 4,336.9 miles de pesos fueron reintegrados.

Resultados

La fiscalización mostró que, en materia de subsidios, la SC no acreditó que los otorgados en 2017, con recursos del Pp S268 en la vertiente de AIEC, fueron el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos establecidos, contraviniendo con lo establecido en el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria (LFPRH),

debido a que la dependencia no dispuso de indicadores, ni de información relevante con los elementos de calidad suficientes, para evaluar el cumplimiento de los objetivos general del programa y específico de dicha vertiente, lo que evidenció que el programa tuvo deficiencias en su diseño y operación, por lo que se desconoce en qué medida contribuyó a fomentar la cultura, a fin de promoverla y difundirla, así como a ampliar su acceso.

Por lo que corresponde a las deficiencias de diseño, la Matriz de Indicadores para Resultados 2017 del Pp S268 no fue adecuada, debido a que no se definió correctamente el problema que se pretende atender con el programa, dado que la SC lo definió como la falta de recursos para el desarrollo de proyectos culturales, lo cual no fue congruente con el identificado en los documentos de planeación de mediano plazo referente al limitado acceso de la población a la cultura; asimismo, los objetivos e indicadores definidos en ésta, no fueron adecuados y suficientes para evaluar los resultados del programa y específicamente de la vertiente de AIEC, por lo que no fue elaborada de acuerdo con la Guía para el Diseño de la MIR y la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Asimismo, las reglas de operación del programa, vigentes para 2017, no se elaboraron de acuerdo con lo establecido en los artículos 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 30, fracción I, incisos f y g del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017, ya que tuvieron inconsistencias referentes a que no se previeron los montos por beneficiario; no se estableció la calendarización para el ejercicio de los subsidios; no se precisó el mecanismo de supervisión, ni cómo con los instrumentos de seguimiento y evaluación obtendrían información para medir el objetivo específico de la vertiente y modificar las modalidades de la operación del programa o decidir sobre su cancelación; no se estableció un mecanismo para buscar fuentes alternativas de ingresos, a fin de lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios; tampoco se precisó el mecanismo de coordinación que utilizaría para garantizar que el programa no se contraponga, afecte o presente duplicidades con otros del Gobierno Federal; no se definió la temporalidad de los subsidios, entendida como el periodo en que el gobierno deberá otorgar los apoyos, y las reglas de operación no fueron precisas, ni facilitaron la obtención de información, debido a que no se definieron los conceptos de “acceso de la población” y “proyectos artísticos y culturales prioritarios” incluidos en el objetivo específico, lo que limitó contar con información para medir el cumplimiento del objetivo y de las metas de la vertiente de AIEC.

Respecto de las deficiencias en la operación del programa en la vertiente de AIEC, los 32 convenios de coordinación suscritos no facilitaron la ejecución de los proyectos, ya que no promovieron una calendarización eficiente en la ministración de los recursos y no se precisó en éstos lo correspondiente a las prioridades de las entidades federativas en materia de cultura, contraviniendo lo señalado en el artículo 82 de la LFPRH. Asimismo, la SC suscribió 19 convenios modificatorios con 19 de las 32 IEC, los cambios se relacionaron con los proyectos a financiar y sus montos, sin que en éstos se especificara el motivo de dichas modificaciones, en incumplimiento del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (ADMAAGMCI).

En cuanto al cumplimiento de los 16 requisitos establecidos en las reglas de operación del programa para que los proyectos fueran financiados, la SC no garantizó que los 458 proyectos culturales financiados cumplieron con dichos requisitos, ya que no acreditó que su Dirección General de Vinculación Cultural (DGVC) autorizó los formatos “Detalle del Proyecto Cultural”, por lo que no aseguró la idoneidad de esta actividad de control implementada en ese año para verificar el cumplimiento de los mismos, por lo que no se ajustó a lo establecido en la LFPRH; las reglas de operación del programa 2017, y el ADMAAGMCI.

Por lo que corresponde a la ejecución y seguimiento de los proyectos y su clasificación para determinar si éstos son prioritarios, la dependencia no dispuso de información para verificar el estatus de los proyectos culturales financiados; no garantizó que realizó el adecuado seguimiento de los mismos, ni que los proyectos fueron prioritarios, estas inconsistencias evidenciaron las deficiencias en la operación del programa y, por tanto la secretaría no garantizó que los subsidios otorgados se sujetaron a los criterios de eficiencia y control, en incumplimiento de lo establecido en la LFPRH; las reglas de operación del programa 2017, y el ADMAAGMCI.

En la Matriz de Riesgos Institucional (MRI) 2017 de la SC se estableció que uno de los riesgos identificados por la SC se refirió a “programas de apoyos a la cultura asignados sin controles suficientes”, clasificado como de corrupción, el cual señaló se debe, entre otros factores, a que existen “reglas de operación poco claras o precisas” y la “insuficiencia de controles para el seguimiento de los avances físicos financieros de cada uno de los proyectos aprobados”. Al respecto, en el programa de trabajo de administración de riesgos 2017, se incluyeron como acciones de control “revisar y actualizar las reglas de operación del programa e implementar controles que permitan asegurar la correcta comprobación de los recursos” e “implementar controles que permitan asegurar la

correcta comprobación de los recursos”; sin embargo, éstas fueron genéricas, por lo que no garantizaron que se hubiera controlado el riesgo, lo cual incidió en la operación del programa.

Consecuencias Sociales

En 2017, la Secretaría de Cultura, por medio del Pp S268 “Programa de Apoyos a la Cultura” en la vertiente de AIEC, ejerció 273,423.1 miles de pesos en subsidios para financiar 458 proyectos culturales de las 32 Instituciones Estatales de Cultura (IEC), pero no demostró cumplir con la legislación en materia de subsidios; no garantizó que los proyectos cumplieron con los 16 requisitos establecidos en las reglas de operación para ser elegibles; no acreditó el seguimiento de la ejecución de esos proyectos, y no dispuso de información para comprobar que se contribuyó a fomentar la cultura, a fin de promoverla y difundirla, así como a ampliar su acceso en la población.

La dependencia debe estudiar la pertinencia de modificar, reorientar o suspender el Pp S268, a efecto de garantizar que los subsidios contribuyan al cumplimiento de los objetivos establecidos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 10 resultados, de los cuales, 10 generaron:

26 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2017, la SC otorgó subsidios con recursos del Pp S268 en la vertiente de AIEC para financiar 458 proyectos culturales; no obstante, dicho programa presentó deficiencias en su diseño y operación, lo que evidenció que no se orientaron adecuadamente las actividades en materia de cultura dirigidas a financiar proyectos culturales prioritarios, a fin de fomentarla, promoverla y difundirla, así como ampliar el acceso de la población a la misma, por lo que es indispensable corregir, reorientar o suspender parcialmente la operación del programa, específicamente en la vertiente de AIEC.

La atención de las recomendaciones de desempeño permitirá a la Secretaría de Cultura, implementar medidas para definir correctamente el problema público que se pretende atender con el programa; suscribir convenios de coordinación que faciliten la ejecución de los proyectos, promuevan una calendarización eficiente en la ministración de los recursos y consideren lo correspondiente a las prioridades de las entidades federativas en materia de cultura; que garanticen que los proyectos culturales financiados cumplieron con los requisitos establecidos, que fueron clasificados correctamente, así como que se efectuó un adecuado seguimiento de los proyectos ejecutados, a fin de conocer el estatus real de los mismos, a efecto de evaluar la contribución del programa, mediante la vertiente de AIEC, en el fomento de la cultura, en su promoción y difusión, así como en la ampliación de su acceso o, en su caso, se determine modificar, reorientar o suspender parcialmente el Pp S268, en tanto se perfecciona su diseño.

Secretaría de Cultura

Programa de Apoyos a la Cultura: Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal

Auditoría de Desempeño: 2017-0-48100-07-0284-2018

284-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que los subsidios otorgados financien proyectos culturales dirigidos a preservar el patrimonio cultural, a fin de promover y difundir la cultura, así como ampliar su acceso.

Alcance

La revisión incluyó la evaluación del diseño del Programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura" (Pp S268), en el componente Fondo de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA), con base en su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y las reglas de operación; el otorgamiento de los subsidios para el desarrollo de proyectos culturales y preservar el patrimonio cultural; la coordinación con los entes competentes; el cumplimiento de los requisitos; la cobertura de atención; la ejecución de proyectos; la contribución del programa para promover y difundir la cultura, así como ampliar su acceso; la economía del gasto; el Sistema de Control Interno; la rendición de cuentas, y el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el ejercicio fiscal 2017.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresó en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Pp S268 en el componente Fondo de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA).

Antecedentes

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se reconoció que para que la cultura llegue a más ciudadanos es necesario implementar programas con un alcance más amplio, ya que las actividades culturales son apreciadas por un número reducido de personas, y en el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 se señaló que se debe atender la insuficiente cobertura de las actividades culturales. Asimismo, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017 se precisó a la cultura como un derecho que debe ser salvaguardado por el Estado, por lo que es necesario realizar políticas que garanticen su libre acceso. En cuanto al componente Fondo de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA), la Secretaría de Cultura (SC) identificó como problemática la falta de preservación de los monumentos históricos y bienes artísticos de propiedad federal, la carencia de planeación para conservarlos, además de que las intervenciones de conservación están fuera de la norma.

Para contribuir a la atención de ese problema, en 2017, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se mandató que la SC operaría el programa presupuestario S268 "Programa de apoyos a la cultura" (Pp S268) mediante seis componentes, en este caso, el referente al FOREMOBA, con el propósito de otorgar subsidios para mantener, proteger, rehabilitar, conservar y restaurar los monumentos históricos y bienes artísticos de propiedad federal, a fin de promover y difundir la cultura, así como ampliar su acceso.

En la Cuenta Pública 2017, la Secretaría de Cultura reportó un ejercicio de 553,919.2 miles de pesos en el Pp S268, de los cuales 134,604.2 miles de pesos fueron erogados por la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural (DGSMPC), unidad responsable de los componentes Apoyo a las Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial (ACMPM) y FOREMOBA; sin embargo, para este último la dependencia manifestó que no se autorizaron ni ejercieron recursos en dicho componente; por lo anterior, la revisión se efectuó al diseño de la ejecución de éste.

Resultados

La fiscalización mostró que, en 2017, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp S268 no fue adecuada, debido a que el problema no tuvo vinculación a lo que se pretendía hacer con el programa, por lo que el diseño e integración de sus objetivos e indicadores tampoco fueron correctos, lo que impidió que fuera una herramienta útil para evaluar la contribución de cada componente al cumplimiento del objetivo referente a promover y difundir la cultura, así como ampliar su acceso, en contravención de lo establecido en la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

En cuanto a las reglas de operación del programa, vigentes para ese año, éstas no se ajustaron a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en materia de subsidios, ya que no se identificó con precisión a la población objetivo por grupo específico, región del país, entidad federativa y municipio, ni se determinaron los mecanismos que le permitieran a la dependencia procurar que fuera el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretendían, lo cual le impidió asegurar que los recursos del componente se otorgaran a la población que presentaba la necesidad y que, con ello, se contribuyera a dar cumplimiento al objetivo relativo a conservar y preservar los monumentos históricos y bienes artísticos de propiedad federal.

La operación del programa, en el componente FOREMOBA, tuvo deficiencias, ya que la SC no contó con los mecanismos de coordinación para garantizar que los subsidios no fueran contrarios, afectaran o presentaran duplicidades con otros programas o acciones del Gobierno Federal, en contravención de lo señalado en las reglas de operación del componente.

En cuanto a asegurar que los solicitantes de los apoyos cumplieran con los requisitos, en 2017, la SC determinó apoyar 48 proyectos (23.6%) de 203 recibidos; sin embargo, únicamente 3 (6.3%) atendieron la totalidad de los requisitos, lo que demostró que la dependencia careció de criterios de selección confiables y no garantizó que los solicitantes del subsidio cumplieran con todos los aspectos establecidos en las reglas de operación.

Respecto de la cobertura del componente FOREMOBA, la dependencia no contó con los elementos para determinarla, debido a que estableció diferentes unidades de medida para definir la orientación de los apoyos; en cuanto a la población objetivo, la definió como “instituciones en las entidades federativas, en los municipios, en las comunidades locales y grupos organizados legalmente constituidos cuyo fin es mantener, rehabilitar, restaurar o conservar los monumentos históricos o bienes artísticos, muebles e inmuebles”, mientras que la población potencial, la estableció como “20,000 monumentos de propiedad federal”; además, careció de mecanismos para focalizar y establecer metas para medir dicho concepto, incumpliendo con ello las reglas de operación aplicables al componente.

En lo relativo a la ejecución de los proyectos, la secretaría no entregó los recursos a los 48 proyectos, ni acreditó contar con mecanismos de distribución, operación y administración que facilitaran la obtención de información que le exigían las reglas de operación, por lo que no pudo realizar una evaluación de los beneficios económicos y sociales mediante el componente FOREMOBA para el mantenimiento, protección, rehabilitación, conservación y restauración de los monumentos históricos y bienes artísticos de propiedad federal.

Sobre la contribución del componente al objetivo de promover, difundir y ampliar el acceso de la cultura se concluyó que si bien, en el periodo 2013-2016, la SC apoyó 348 proyectos mediante el componente FOREMOBA, en 2017, la dependencia no formalizó los convenios de colaboración con los beneficiarios para el otorgamiento de los recursos a los 48 proyectos aprobados, por lo cual careció de evidencia para acreditar su contribución al objetivo. Asimismo, no acreditó contar con mecanismos para determinar en qué medida, con las actividades de mantenimiento, protección, rehabilitación, restauración y conservación de los monumentos históricos y bienes artísticos de propiedad federal apoyadas con el FOREMOBA, contribuyó a la promoción y difusión de la cultura, así como a ampliar su acceso.

En cuanto al ejercicio de los recursos, se identificó que la DGSMPC, como responsable del componente, notificó en el “Acta número 16 del Comité Ejecutivo del FOREMOBA” un presupuesto autorizado por 15,000.0 miles de pesos, contrario a lo acreditado por la SC, además de que en Cuenta Pública 2017, Ramo 48 Cultura, apartado “Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal”, se reportó un cumplimiento de 26.0% en el indicador de nivel Componente “Porcentaje de bienes muebles e inmuebles históricos y artísticos de propiedad federal intervenidos”, correspondiente al FOREMOBA, lo cual no fue acreditado por la dependencia.

Consecuencias Sociales

Para 2017, la SC aprobó 48 proyectos presentados por entidades federativas, municipios, comunidades y organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas, con el fin de que realizaran mantenimiento, protección, rehabilitación, restauración y conservación de los monumentos históricos y bienes artísticos de propiedad federal; sin embargo, el diseño de las reglas de operación del programa no cumplió con la legislación en materia de subsidios, no se garantizó que los proyectos cubrieron los requisitos para ser elegibles, ni se entregaron los apoyos a los beneficiarios, lo cual impidió que la secretaría demostrara su contribución a la promoción y difusión de la cultura, así como ampliar su acceso, en perjuicio de la población.

La dependencia debe estudiar la pertinencia de modificar, reorientar o suspender parcialmente el Pp S268 “Programa de Apoyos a la Cultura”, en su componente FOREMOBA, a efecto de que entregue los recursos comprometidos y cumpla el objetivo de conservar y preservar los monumentos históricos y bienes artísticos de propiedad federal.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 11 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y los 7 restantes generaron:

10 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la ASF, para 2017, la Secretaría de Cultura no cumplió con el compromiso de otorgar subsidios mediante el componente FOREMOBA del Programa presupuestario S268 “Programa de Apoyos a la Cultura” a 48 proyectos para el mantenimiento, protección, rehabilitación, restauración y conservación de los monumentos históricos y bienes artísticos de propiedad federal, por lo que no acreditó su contribución a la promoción y difusión de la cultura, así como ampliar su acceso; además, el diseño del programa y, por lo tanto, la operación del componente no fue adecuada, ya que las reglas de operación del programa no se ajustaron a la normativa en materia de subsidios y no se definió ni cuantificó con precisión a la población objetivo, lo cual propició que se careciera de elementos para determinar la cobertura del componente, ni dispuso de mecanismos para asegurarse que los posibles beneficiados cumplieran con los requisitos previstos.

La atención de las recomendaciones de desempeño permitirá a la SC implementar medidas, a fin de definir correctamente el problema público que se pretende atender; ajustar las reglas de operación del programa para los subsecuentes ejercicios fiscales; que se establezcan los convenios de coordinación que garanticen que los subsidios no sean contrarios, afecten o se dupliquen con otros programas o acciones del Gobierno Federal; para que se establezcan mecanismos que garanticen que los proyectos culturales cumplan con los requisitos establecidos y se realice una adecuada selección de los mismos; además de que se garantice la ejecución de los proyectos mediante un adecuado seguimiento y, con ello, se pueda disponer de información que permita evaluar la contribución del mantenimiento, protección, rehabilitación, conservación y restauración de los monumentos históricos y bienes artísticos de propiedad federal, mediante el componente FOREMOBA, a la promoción y difusión de la cultura, así como ampliar su acceso o, en su caso, se determine corregir, reorientar o suspender parcialmente el Pp S268 “Programa de Apoyos a la Cultura”, específicamente en el componente de FOREMOBA, en tanto se perfeccione su diseño.

Secretaría de Cultura**Programa de Apoyos a la Cultura: Apoyo a Festivales Culturales y Artísticos**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-48100-07-0285-2018

285-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que los subsidios otorgados financien proyectos culturales dirigidos a fomentar la cultura, a fin de promoverla y difundirla, así como ampliar su acceso.

Alcance

La revisión incluyó la evaluación del diseño del Programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura" (Pp S268) en el componente Apoyo a Festivales Culturales y Artísticos (PROFEST), con base en su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y las reglas de operación; la coordinación con los entes competentes; la cobertura de atención; el cumplimiento de los requisitos; la realización de los proyectos; el seguimiento de los proyectos; la contribución del programa para promover y difundir la cultura, así como ampliar su acceso; la economía del gasto; el Sistema de Control Interno; la rendición de cuentas, y del avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el ejercicio fiscal 2017.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresó en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Pp S268, en el componente (PROFEST).

Antecedentes

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se reconoció que para que la cultura llegue a más ciudadanos es necesario implementar programas culturales con un alcance más amplio, ya que las actividades culturales son apreciadas por un número reducido de personas, y en el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 se señaló la necesidad de dar mayor atención a la cobertura insuficiente de las actividades culturales. Asimismo, en la Exposición de Motivos del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017 se precisó a la cultura como un derecho que debe ser salvaguardado por el Estado, mediante la implementación de políticas que garanticen su libre acceso. En cuanto al componente "Apoyo a Festivales Culturales y Artísticos" (PROFEST), se identificó, como problemática, la carencia de estrategias para el apoyo a festivales culturales y artísticos.

Para contribuir a la atención de esa problemática, en 2017, la Secretaría de Cultura (SC) operó el programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura" Pp S268, donde el componente PROFEST tuvo el propósito de otorgar subsidios para realizar festivales culturales y artísticos, a fin de contribuir a la promoción y difusión de la cultura, así como ampliar su acceso, para lo cual se ejerció 1.2% (6,765.4 miles de pesos) de los 553,919.2 miles de pesos erogados en el programa.

Resultados

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2017, el diseño de las reglas de operación no se ajustó a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en materia de subsidios, debido a que la secretaría incumplió 4 de los 10 requisitos relacionados con los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, ya que no se definió con precisión la población objetivo por región del país, entidad federativa y municipio; no se establecieron los montos máximos por beneficiario; no se incluyeron mecanismos de seguimiento ni la periodicidad con la que se llevarían a cabo, y tampoco precisó la temporalidad en la entrega del subsidio, lo cual le impidió asegurar que los recursos del componente se otorgaron a la población que presentaba la necesidad y que, con ello, se contribuyera a dar cumplimiento al objetivo del componente, relativo a promover y difundir la cultura, así como ampliar su acceso, mediante la realización de festivales culturales y artísticos.

En cuanto a la coordinación que debió realizarse con las autoridades federales, locales y municipales, se concluyó que la secretaría no contó con los mecanismos para garantizar que los subsidios que se otorgaron mediante el componente PROFEST no se contravinieron, afectaron o presentaron duplicidades, ya que se identificó que existieron 193 programas con los cuales también se apoyaron festivales, sin que la dependencia indicara los motivos de este hecho, en incumplimiento de lo establecido en las reglas de operación del programa.

En relación a la cobertura del programa, la dependencia no comprobó disponer de un mecanismo para determinar el alcance de los subsidios en el apoyo a las instituciones estatales y municipales de cultura e instituciones públicas estatales de educación superior que realizan festivales culturales y artísticos que tuvieron como objeto promover y difundir la cultura, así como ampliar su acceso, en contravención de lo dispuesto en las reglas de operación del programa.

En la verificación sobre el cumplimiento de requisitos, se constató que, para 2017, la secretaría recibió 150 solicitudes, de las cuales 131 (87.3%) fueron rechazadas o canceladas por incumplimiento de los aspectos requeridos o por la insuficiencia presupuestal por parte de los solicitantes, en tanto que, en las 19 solicitudes restantes, se aseguró que se cumplió con los 12 requerimientos establecidos en las reglas de operación del componente PROFEST.

En cuanto al seguimiento, la SC no acreditó disponer con mecanismos que le permitieran contar con información para ajustar las modalidades de operación de los subsidios otorgados mediante el componente PROFEST o decidir sobre su cancelación, ya que únicamente contó con información reportada por los beneficiarios de los apoyos, relativa a la conclusión de los festivales, lo cual evidenció que la dependencia otorgó recursos sin asegurarse del cumplimiento de los objetivos, contraviniendo las reglas de operación del programa.

La dependencia desconoció en qué medida, con los subsidios otorgados en el componente PROFEST, se contribuyó al objetivo de promover y difundir la cultura, así como ampliar su acceso, ya que si bien registró la asistencia de 172,818 personas a los eventos que correspondió a 1.6% del total de los habitantes de los 18 municipios en los que se efectuaron los eventos, de conformidad con los datos reportados del INEGI para 2015; no tuvo la precisión de la población objetivo a la que se pretendía atender, además de que tampoco dispuso de un mecanismo de evaluación del desempeño para medir el propósito de los festivales culturales y artísticos, en incumplimiento de lo señalado en las reglas de operación del programa.

Consecuencias Sociales

Para 2017, la Secretaría de Cultura otorgó subsidios por 6,748.0 miles de pesos a 10 instancias municipales de cultura, 7 estatales y 2 instituciones públicas estatales de educación superior, para la realización de 19 festivales culturales y artísticos; sin embargo, no demostró que cumplió con los requisitos para el diseño en el otorgamiento de los recursos establecidos en la legislación, lo cual afectó el proceso de entrega de subsidios, impidiéndole evidenciar su contribución a la promoción y difusión de la cultura, así como ampliar su acceso, en perjuicio de la población que tiene interés en acercarse a la cultura mediante los festivales culturales y artísticos.

La dependencia debe estudiar la pertinencia de modificar, reorientar o suspender parcialmente el Pp S268 "Programa de Apoyos a la Cultura" en su componente PROFEST, a efecto de que entregue los recursos comprometidos y cumpla el objetivo de promover y difundir la cultura, así como ampliar su acceso.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en 5 no se detectaron irregularidades y los 7 restantes generaron:

11 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la ASF, para 2017, la Secretaría de Cultura, en el componente PROFEST, otorgó subsidios por 6,748.1 miles de pesos a 10 instancias municipales de cultura, 7 estatales y 2 instituciones públicas estatales de educación superior para la realización de 19 festivales culturales y artísticos, pero no se aseguró que el diseño de las reglas de operación del programa se ajustaran a la normativa en materia de subsidios; ya que no definió con precisión la población objetivo para asignar el presupuesto, no se incluyeron mecanismos de seguimiento ni la periodicidad con la que se llevó a cabo y no precisó la temporalidad en la entrega de los apoyos. Además, no se contaron con mecanismos de coordinación para garantizar que los recursos del componente no fueran contrarios, afectaron o

presentaran duplicidades con otros programas o acciones del Gobierno Federal; y no se acreditó el seguimiento a los apoyos otorgados, todo lo anterior impidió a la dependencia evidenciar la medida en que contribuyó al cumplimiento del objetivo del componente PROFEST, así como a la promoción y difusión de la cultura, además de ampliar su acceso.

La atención de las recomendaciones de desempeño permitirá a la SC implementar medidas, a fin de definir la población objetivo; garantizar la ejecución de los proyectos mediante un adecuado seguimiento y comprobar el ejercicio de los recursos asignados y, con ello, se pueda disponer de información que permita evaluar la contribución al cumplimiento del objetivo del componente PROFEST, así como a la promoción y difusión de la cultura, y ampliación de su acceso o, en su caso, se determine corregir, reorientar o suspender parcialmente el Pp S268 “Programa de Apoyos a la Cultura”, específicamente en el componente de PROFEST, en tanto se perfeccione su diseño.

Secretaría de Cultura

Programa de Apoyos a la Cultura: Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados

Auditoría de Desempeño: 2017-0-48100-07-0286-2018

286-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que los subsidios otorgados financien proyectos culturales dirigidos a conservar y acrecentar la infraestructura cultural, a fin de promover y difundir la cultura, así como ampliar su acceso.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del diseño del programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura" (Pp S268), en la vertiente de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE), con base en su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y las reglas de operación; del otorgamiento de los subsidios que financien proyectos culturales para crear, adaptar, optimizar y edificar la infraestructura cultural; de la coordinación para ejecutar proyectos culturales; de la cobertura de atención; de la selección de los proyectos culturales financiados, así como la ejecución y del seguimiento de los mismos; de la contribución del programa en la conservación y acrecentamiento de la infraestructura cultural, la promoción y difusión de la cultura, así como en la ampliación de su acceso; de la economía del gasto; del Sistema de Control Interno; de la rendición de cuentas, y del avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Respecto del alcance temporal, la auditoría comprendió el ejercicio fiscal 2017.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresó en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Pp S268, en la vertiente de PAICE.

Antecedentes

En el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció el mandato de que toda persona tiene derecho al acceso a la cultura. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se reconoció que para que la cultura llegue a más ciudadanos es necesario implementar programas culturales con un alcance más amplio, ya que las actividades culturales son apreciadas por un número reducido de personas, y en el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 se señaló la necesidad de dar mayor atención a la cobertura insuficiente de las actividades culturales. Asimismo, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017 se precisó a la cultura como un derecho que debe ser salvaguardado por el Estado, el cual demanda de políticas que garanticen su libre acceso.

Para contribuir al cumplimiento de este derecho, en 2017, la Secretaría de Cultura (SC) operó el programa presupuestario S268 "Programa de Apoyos a la Cultura", en la vertiente de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE), con el con el objetivo específico de otorgar subsidios para financiar proyectos culturales para crear, adaptar, optimizar o edificar la infraestructura cultural, a fin de conservarla y acrecentarla, promover y difundir la cultura, así como ampliar su acceso.

En ese año, de los 553,919.2 miles de pesos ejercidos en el Pp S268, la dependencia erogó 93,626.5 miles de pesos (16.9%) en el otorgamiento de subsidios para financiar 24 proyectos culturales, mediante la vertiente de PAICE, monto similar a los 94,000.0 miles de pesos ministrados a 10 entidades federativas, 12 municipios, 2 universidades, y 2 asociaciones civiles, dado que 373.5 miles de pesos fueron reintegrados.

Resultados

La fiscalización mostró que, en materia de subsidios, la SC no acreditó que los otorgados en 2017, con recursos del Pp S268 en la vertiente de PAICE, fueron el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos establecidos,

debido a que no dispuso de indicadores, ni de información relevante con los elementos de calidad suficientes, para evaluar el cumplimiento de los objetivos general del programa y específico de dicha vertiente, lo que evidenció que éste tuvo deficiencias en su diseño y operación, por lo que se desconoce en qué medida contribuyó en la conservación y el acrecentamiento de la infraestructura cultural, en la promoción y difusión de la cultura, así como en la ampliación de la población a su acceso.

Por lo que corresponde a las deficiencias de diseño, la Matriz de Indicadores para Resultados 2017 del Pp S268 no fue adecuada, debido a que no se definió correctamente el problema que se pretende atender con el programa, dado que la SC lo definió como la falta de recursos para el desarrollo de proyectos culturales, lo cual no fue congruente con el identificado en los documentos de planeación de mediano plazo referente al limitado acceso de la población a la cultura; asimismo, los objetivos e indicadores definidos en ésta, no fueron adecuados y suficientes para evaluar los resultados del programa y específicamente de la vertiente de PAICE, por lo que no fue elaborada de acuerdo con la Guía para el Diseño de la MIR y la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Asimismo, las reglas de operación del programa, vigentes para 2017, no se elaboraron de acuerdo con lo establecido en los artículos 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 30, fracción I, incisos a, d, f y g, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017, ya que tuvieron inconsistencias referentes a la definición de la población objetivo; no se previeron los montos por beneficiario; no procuró que el mecanismo de distribución otorgara acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros; no se estableció la calendarización para el ejercicio de los subsidios; no se aseguró contar con un mecanismo adecuado para la distribución de los recursos y su transparencia al realizar la ministración de éstos, a fin de garantizar que se canalizaran los recursos exclusivamente a la población objetivo; no se definieron los conceptos incluidos en los objetivos, lo que limitó evaluar en qué medida éste se cumplieron, así como los beneficios económicos y sociales que resultaron de la operación del programa; no se precisó el mecanismo de supervisión, ni cómo con los instrumentos de seguimiento y evaluación obtendrían información para medir el objetivo específico de la vertiente y modificar las modalidades de la operación del programa o decidir sobre su cancelación; tampoco se precisó el mecanismo de coordinación que utilizaría para garantizar que el programa no se contraponga, afecte o presente duplicidades con otros del Gobierno Federal, y no se definió la temporalidad de los subsidios, entendida como el periodo en que el gobierno deberá otorgar los apoyos, por lo que no existe certeza de la adecuada aplicación de los recursos.

Respecto de las deficiencias en la operación del programa en la vertiente de PAICE los 26 convenios de coordinación suscritos con las 10 entidades federativas, 12 municipios, 2 universidades, y 2 organizaciones de la sociedad civil para realizar el mismo número de proyectos, no facilitaron la ejecución de los mismos, ya que la formalización de dichos convenios no se realizó durante el primer trimestre del año, por lo que no se cumplió con lo establecido en la LFPRH que señala su realización durante el primer trimestre del año; no se estableció una calendarización, y no se precisaron las prioridades de las entidades federativas en materia de cultura, con el fin de alcanzar los objetivos pretendidos, contraviniendo a lo establecido en el artículo 82 de la LFPRH.

Asimismo, se desconoce la cobertura en 2017 del Pp S268, en dicha vertiente, ya que la SC no definió a la población potencial, no cuantificó a la población objetivo, ni estableció indicadores y metas de ésta, lo que limitó su evaluación; no garantizó que los proyectos financiados con recursos del Pp S268 de 2017 en la vertiente de PAICE, cumplieron con los 10 requisitos establecidos en las reglas de operación del programa; en cuanto a la ejecución de proyectos culturales para crear, adaptar, optimizar y edificar la infraestructura cultural, dado que los porcentajes de avances físicos y financieros no contienen información confiable, se desconoce el estatus de los 24 proyectos financiados, y la secretaría no realizó una adecuada definición de los tipos de proyectos, ni una clasificación apropiada de los mismos, lo cual limitó evaluar los resultados obtenidos, por lo que la secretaría no se ajustó a lo establecido en la LFPRH; la Guía para el Diseño de la MIR de la SHCP; las reglas de operación del programa 2017 y el del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno(ADMAAGMCI).

En la Matriz de Riesgos Institucional (MRI) 2017 de la SC se estableció que uno de los riesgos identificados por la SC se refirió a “programas de apoyos a la cultura asignados sin controles suficientes”, clasificado como de corrupción, el cual señaló se debe, entre otros factores, a que existen “reglas de operación poco claras o precisas” y la “insuficiencia de controles para el seguimiento de los avances físicos financieros de cada uno de los proyectos aprobados”. Al respecto, en el programa de trabajo de administración de riesgos 2017, se incluyeron como acciones de control “revisar y actualizar las reglas de operación del programa e implementar controles que

permitan asegurar la correcta comprobación de los recursos”; sin embargo, éstas fueron genéricas, por lo que no garantizaron que se hubiera controlado el riesgo, lo cual incidió en la operación del programa.

Consecuencias Sociales

En 2017, la Secretaría de Cultura, por medio del Pp S268 “Programa de Apoyos a la Cultura” en la vertiente de PAICE, ejerció 93,626.5 miles de pesos en subsidios para financiar 24 proyectos culturales de 10 entidades federativas, 12 municipios, 2 universidades y 2 asociaciones civiles, pero no demostró cumplir con la legislación en materia de subsidios; no garantizó que los proyectos cumplieron con los 10 requisitos establecidos en las reglas de operación para ser elegibles; no acreditó el seguimiento de la ejecución de esos proyectos, y no dispuso de información para comprobar que se contribuyó a conservar y acrecentar la infraestructura cultural, a fin de promover y difundir la cultura, así como a ampliar su acceso en la población.

La dependencia debe estudiar la pertinencia de modificar, reorientar o suspender el Pp S268, a efecto de garantizar que los subsidios contribuyan al cumplimiento de los objetivos establecidos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y los 8 restantes generaron:

21 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 3 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2017, la SC otorgó subsidios con recursos del Pp S268 en la vertiente de PAICE para financiar 24 proyectos culturales; no obstante, dicho programa presentó deficiencias en su diseño y operación, lo que evidenció que no se orientaron adecuadamente las actividades en materia de cultura dirigidas a financiar proyectos culturales prioritarios, a fin de conservar y el acrecentar la infraestructura cultural, en la promoción y difusión de la cultura, así como en la ampliación de la población a su acceso, por lo que es indispensable corregir, reorientar o suspender parcialmente la operación del Pp S268, específicamente en la vertiente de PAICE.

La atención de las recomendaciones de desempeño permitirá a la Secretaría de Cultura, implementar medidas para definir correctamente el problema público que se pretende atender con el programa; suscribir convenios de coordinación en el primer trimestre del año para que faciliten la ejecución de los proyectos, promuevan una calendarización eficiente en la ministración de los recursos y consideren lo correspondiente a las prioridades de las entidades federativas en materia de cultura; que garanticen que los proyectos culturales financiados cumplieron con los requisitos establecidos, que fueron clasificados correctamente, así como que se efectuó un adecuado seguimiento de los proyectos ejecutados, a fin de conocer el estatus real de los mismos, a efecto de evaluar la contribución del programa, mediante la vertiente de PAICE, para conservar y el acrecentar la infraestructura cultural, la promoción y difusión de la cultura, así como la ampliación de la población a su acceso o, en su caso, se determine modificar, reorientar o suspender parcialmente el Pp S268, en tanto se perfecciona su diseño.

Secretaría de Cultura**Programa de Apoyos a la Cultura: Apoyo a las Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-48100-07-0287-2018

287-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que los subsidios otorgados financien proyectos culturales dirigidos a preservar el patrimonio cultural, a fin de promover y difundir la cultura, así como ampliar su acceso.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del diseño del programa presupuestario S268 “Programa de Apoyos a la Cultura” (Pp S268), en la vertiente de Apoyo a Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial (ACMPM), con base en su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y las reglas de operación; del otorgamiento de los subsidios que financien proyectos culturales para mantener, rehabilitar, restaurar y conservar las Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial; de la coordinación para ejecutar proyectos culturales; de la cobertura de atención; de la selección de los proyectos culturales financiados, así como la ejecución y del seguimiento de los mismos; de la contribución del programa, mediante dicha vertiente, en la preservación del patrimonio cultural, la promoción y difusión de la cultura, así como en la ampliación de su acceso; de la economía del gasto; del Sistema de Control Interno; de la rendición de cuentas, y del avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Respecto del alcance temporal, la auditoría comprendió el ejercicio fiscal 2017.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresó en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Pp S268, en la vertiente de ACMPM.

Antecedentes

En el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció el mandato de que toda persona tiene derecho al acceso a la cultura. Al respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se reconoció que para que la cultura llegue a más ciudadanos es necesario implementar programas culturales con un alcance más amplio, ya que las actividades culturales son apreciadas por un número reducido de personas, y en el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 se señaló la necesidad de dar mayor atención a la cobertura insuficiente de las actividades culturales. Asimismo, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017 se precisó a la cultura como un derecho que debe ser salvaguardado por el Estado, el cual demanda de políticas que garanticen su libre acceso.

Para contribuir al cumplimiento de este derecho, en 2017, la Secretaría de Cultura (SC) operó el programa presupuestario S268 “Programa de Apoyos a la Cultura”, en la vertiente de Apoyo a las Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial (ACMPM), con el propósito de otorgar subsidios para financiar proyectos culturales para mantener, rehabilitar, restaurar y conservar las Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial, a fin de preservar el patrimonio cultural, promover y difundir la cultura, así como ampliar su acceso.

En 2017, de los 553,919.2 miles de pesos ejercidos en el Pp S268, la Secretaría de Cultura erogó 134,604.2 miles de pesos (24.3%) en el otorgamiento de subsidios, mediante la vertiente de ACMPM, monto similar a los 134,995.2 miles de pesos ministrados a 9 (Ciudad de México, Guanajuato, Morelia, Oaxaca de Juárez, Puebla de Zaragoza, Querétaro, San Miguel de Allende, Tlacotalpan y Zacatecas) de las 10 Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial (CMPM), dado que 391.0 miles de pesos fueron reintegrados. La CMPM de Campeche no resultó beneficiario, debido a que los dos proyectos que presentó fueron dictaminados como no viables por el grupo asesor y al incumplimiento de obligaciones ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT).

Resultados

La fiscalización mostró que, en materia de subsidios, la SC no acreditó que los que otorgó en 2017, con recursos del Pp S268 “Programa de Apoyos a la Cultura” en la vertiente de ACMPM, fueron el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos establecidos, contraviniendo con lo establecido en el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria, esto debido a que la dependencia no dispuso de indicadores, ni de información relevante con los elementos de calidad suficientes, para evaluar el cumplimiento de los objetivos general del programa y específico de dicha vertiente, lo que evidenció que el programa en dicha vertiente tuvo deficiencias en su diseño y operación, por lo que se desconoce en qué medida contribuyó en la preservación del patrimonio cultural, la promoción y difusión de la cultura, así como en la ampliación de la población a su acceso.

Por lo que corresponde a las deficiencias de diseño, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2017 del Pp S268 no fue adecuada, debido a que no se definió correctamente el problema que se pretende atender con el programa, dado que la Secretaría de Cultura lo definió como la falta de recursos para el desarrollo de proyectos culturales, lo cual no fue congruente con el identificado en los documentos de planeación de mediano plazo referente al limitado acceso de la población a la cultura; asimismo, los objetivos e indicadores definidos en ésta, no son adecuados y suficientes para evaluar los resultados del programa y específicamente de la vertiente de ACMPM, por lo que no fue elaborada de acuerdo con la Guía para el Diseño de la MIR y la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos de la SHCP.

Asimismo, las reglas de operación del programa, vigentes para 2017, no se elaboraron de acuerdo con lo establecido en los artículos 75 y 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 30, fracción I, incisos f y g del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017, ya que tuvieron inconsistencias, en lo correspondiente a la vertiente de ACMPM, referentes a no se consideró a la región, municipio y entidad federativa, ni lo correspondiente a las características sociales, económicas y culturales de la población objetivo; no se estableció la calendarización para el ejercicio de los subsidios; no se definieron los conceptos de “implementación de acciones claras”, el “mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes” y los “proyectos enfocados al uso de espacios públicos”, ni se precisó cuáles son las características arquitectónicas y urbanísticas de las CMPM, lo que limitó evaluar en qué medida se cumplieron los objetivos, así como los beneficios económicos y sociales que resultaron de su operación; no se precisó el mecanismo de supervisión, ni cómo con los instrumentos de seguimiento y evaluación obtendrían información para medir el objetivo específico de la vertiente y modificar las modalidades de la operación del programa o decidir sobre su cancelación; no se estableció un mecanismo para buscar fuentes alternativas de ingresos, a fin de lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios; tampoco se precisó el mecanismo de coordinación que utilizaría para garantizar que el programa no se contraponga, afecte o presente duplicidades con otros del Gobierno Federal; no se definió la temporalidad de los subsidios, entendida como el periodo en que el gobierno deberá otorgar los apoyos, por lo que no existe certeza de la adecuada aplicación de los recursos.

Respecto de las inconsistencias en la operación del programa, la SC formalizó en los meses de junio, agosto, septiembre, octubre y noviembre 21 convenios de coordinación con 9 de las 10 Ciudades Mexicanas Patrimonio (CMPM), en los que acordó financiar 21 proyectos culturales por un monto de 134,995.2 miles de pesos; sin embargo, éstos no facilitaron la ejecución de dichos proyectos, ya que no se formalizaron en el primer trimestre del año, no promovieron una calendarización eficiente en la ministración de los recursos, ni precisaron las prioridades de las entidades federativas en materia de cultura, contraviniendo a lo establecido en el artículo 82 de la LFPRH. Asimismo, suscribió 12 convenios modificatorios con 7 de las 9 CMPM con las que previamente formalizó convenio, el cambio se relacionó con el periodo para la ejecución de los proyectos, sin que en éstos se especificara el motivo de dicha modificación, en incumplimiento del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (ADMAAGMCI).

Asimismo, la SC no definió a la población potencial, no contó con indicadores y metas de cobertura como lo establece el artículo 27 de la LFPRH, lo que limitó la evaluación de la cobertura de atención, tampoco garantizó que la selección de los proyectos culturales financiados se realizó bajo criterios de control, ya que los 25 proyectos presentados por las CMPM fueron dictaminados por un Grupo Asesor (GA) que no había sido ratificado formalmente, y no acreditó que dicho grupo verificó el cumplimiento de los 12 requisitos establecidos en las reglas de operación del programa, ni garantizó la pertinencia de la evaluación realizada, ni la viabilidad de los mismos, lo que contraviene lo establecido en el artículo 1, párrafo segundo, de la LFPH, las reglas de operación del programa 2017, y el ADMAAGMCI.

Por lo que corresponde a la ejecución de los proyectos y su clasificación, se desconoce el estatus de los 21 proyectos culturales financiados con recursos del Pp S268 de 2017, en la vertiente de ACMPM, ya que los reportes de avances físicos y financieros no contienen información confiable. Asimismo, la dependencia no acreditó que los proyectos financiados fueron para mantener, rehabilitar, restaurar y conservar a las CMPM, ya que existe una desvinculación en la utilización de los conceptos dirigidos a las acciones de la vertiente de ACMPM, lo que evidenció que la dependencia no cuenta con mecanismos de control que permitan realizar una adecuada clasificación de los proyectos, por lo que la dependencia no garantizó que los subsidios otorgados se sujetaron a los criterios de eficiencia y control, como lo establece el artículo 1, párrafo segundo, de la LFPRH.

Aunado a lo anterior, en la Matriz de Riesgos Institucional (MRI) 2017 de la SC se estableció que uno de los riesgos identificados por la SC se refirió a “programas de apoyos a la cultura asignados sin controles suficientes”, clasificado como de corrupción, el cual señaló se debe, entre otros factores, a que existen “reglas de operación poco claras o precisas” y la “insuficiencia de controles para el seguimiento de los avances físicos financieros de cada uno de los proyectos aprobados”. Al respecto, en el programa de trabajo de administración de riesgos 2017, se incluyeron como acciones de control “revisar y actualizar las reglas de operación del programa e implementar controles que permitan asegurar la correcta comprobación de los recursos”; sin embargo, éstas fueron genéricas, por lo que no garantizaron que se hubiera controlado el riesgo, lo cual incidió en la operación del programa.

Consecuencias Sociales

En 2017, la Secretaría de Cultura, por medio del Pp S268 “Programa de Apoyos a la Cultura” en la vertiente de ACMPM, ejerció 134,604.2 miles de pesos en subsidios para financiar 21 proyectos culturales de 9 Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial, pero no demostró cumplir con la legislación en materia de subsidios; no garantizó que los proyectos cumplieron con los 12 requisitos establecidos en las reglas de operación para ser elegibles; no acreditó el seguimiento de la ejecución de esos proyectos, y no dispuso de información para comprobar que se contribuyó a preservar el patrimonio cultural, a fin de promover y difundir la cultura, así como a ampliar su acceso en la población.

La dependencia debe estudiar la pertinencia de modificar, reorientar o suspender el Pp S268, a efecto de garantizar que los subsidios contribuyan al cumplimiento de los objetivos establecidos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y 3 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 5 restantes generaron:

15 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2017, la SC otorgó subsidios con recursos del Pp S268 en la vertiente de ACMPM para financiar 21 proyectos culturales; no obstante, dicho programa presentó deficiencias en su diseño y operación, lo que evidenció que no se orientaron adecuadamente las actividades en materia de cultura dirigidas a financiar proyectos culturales, a fin preservar el patrimonio cultural, la promoción y difusión de la cultura, así como en la ampliación de la población a su acceso, por lo que es indispensable corregir, reorientar o suspender parcialmente la operación del Pp S268, específicamente en la vertiente de ACMPM.

La Secretaría de Cultura, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que, para 2018, el Consejo Directivo del Apoyo a las Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial ratificó e instauró el Grupo Asesor, previo a que éste realizara la evaluación y dictaminación de la viabilidad técnica y presupuestal de los proyectos susceptibles de ser financiados; aprobó el diseño e implementación de la cédula de dictaminación de los proyectos que presenten las ciudades mexicanas, a efecto de garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las reglas de operación del programa; aprobó y definió la clasificación de los proyectos y el formato de los reportes de avances físicos y financieros de los proyectos financiados, y que valida el informe del estado que guarda la ejecución de los proyectos financiados con recursos del programa; asimismo, acreditó que los convenios de coordinación formalizados para financiar proyectos con recursos de 2018 del Pp S268, en la vertiente de ACMPM, incluyeron los calendarios para la ministración de los recursos.

La atención de las recomendaciones de desempeño permitirá a la Secretaría de Cultura, implementar medidas para definir correctamente el problema público que se pretende atender con el programa; suscribir convenios de coordinación que faciliten la ejecución de los proyectos, promuevan una calendarización eficiente en la ministración de los recursos y consideren lo correspondiente a las prioridades de las entidades federativas en materia de cultura, y evaluar la contribución del programa, mediante la vertiente de ACMPM, en la preservación del patrimonio cultural, la promoción y difusión de la cultura, así como en la ampliación de la población a su acceso o, en su caso, se determine modificar, reorientar o suspender parcialmente el Pp S268, en tanto se perfecciona su diseño.

Secretaría de Cultura**Programa de Apoyos a la Cultura: Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-48100-07-0288-2018

288-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que los subsidios otorgados financien proyectos culturales dirigidos a fomentar la cultura, a fin de promoverla y difundirla, así como ampliar su acceso.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del diseño del programa presupuestario S268 “Programa de Apoyos a la Cultura” (Pp S268), en la vertiente de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC), con base en su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y las reglas de operación; del otorgamiento de los subsidios que financien proyectos culturales comunitarios populares; de la coordinación para ejecutar proyectos culturales; de la cobertura de atención; de la selección de los proyectos culturales financiados, así como la ejecución y del seguimiento de los mismos; de la contribución del programa en el fomento de la cultura, su promoción y difusión, así como en la ampliación de su acceso; de la economía del gasto; del Sistema de Control Interno; de la rendición de cuentas, y del avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Respecto del alcance temporal, la auditoría comprendió el ejercicio fiscal 2017.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresó en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Pp S268 “Programa de Apoyos a la Cultura”, en la vertiente de PACMYC.

Antecedentes

En el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció el mandato de que toda persona tiene derecho al acceso a la cultura. Al respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se reconoció que para que la cultura llegue a más ciudadanos es necesario implementar programas culturales con un alcance más amplio, ya que las actividades culturales son apreciadas por un número reducido de personas, y en el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 se señaló la necesidad de dar mayor atención a la cobertura insuficiente de las actividades culturales. Asimismo, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017 se precisó a la cultura como un derecho que debe ser salvaguardado por el Estado, el cual demanda de políticas que garanticen su libre acceso.

Para contribuir al cumplimiento de este derecho, en 2017, la Secretaría de Cultura (SC) operó el programa presupuestario S268 “Programa de Apoyos a la Cultura”, en la vertiente de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC), con el con el objetivo específico de contribuir a difundir y salvaguardar las expresiones culturales comunitarias, mediante el financiamiento de proyectos culturales comunitarios de portadoras y portadores de cultura popular, para lo cual otorgó subsidios para financiar proyectos culturales, a fin de fomentar la cultura, promoverla y difundirla, así como ampliar su acceso.

En ese año, de los 553,919.2 miles de pesos ejercidos en el Pp S268, la SC erogó 45,500.0 miles de pesos (8.2%) en el otorgamiento de subsidios para financiar 885 proyectos, mediante la vertiente de PACMYC, monto igual al ministrado a las 32 IEC en ese año, las cuales, de acuerdo con lo establecidos en las reglas de operación, son las instancias ejecutoras de dicha vertiente en las entidades federativas.

Resultados

La fiscalización mostró que, en materia de subsidios, la SC no acreditó que los otorgados en 2017, con recursos del Pp S268 en la vertiente de PACMYC, fueron el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos establecidos, contraviniendo con lo establecido en el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), debido a que la dependencia no dispuso de indicadores, ni de información relevante con los elementos de calidad suficientes, para evaluar el cumplimiento de los objetivos general del programa y específico de dicha vertiente, lo que evidenció que el programa tuvo deficiencias en su diseño y operación, por lo que se desconoce en qué medida contribuyó a fomentar la cultura, a fin de promoverla y difundirla, así como a ampliar su acceso.

Por lo que corresponde a las deficiencias de diseño, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp S268 correspondiente a 2017 no fue adecuada, debido a que no se definió correctamente el problema que se pretende atender con el programa, dado que la Secretaría de Cultura lo definió como la falta de recursos para el desarrollo de proyectos culturales, lo cual no fue congruente con el identificado en los documentos de planeación de mediano plazo referente al limitado acceso de la población a la cultura; asimismo, los objetivos e indicadores definidos en ésta, no fueron adecuados y suficientes para evaluar los resultados del programa y específicamente de la vertiente de AIEC, por lo que no fue elaborada de acuerdo con la Guía para el Diseño de la MIR y la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Asimismo, las reglas de operación del programa, vigentes para 2017, no se elaboraron de acuerdo con lo establecido en los artículos 75 de la LFPRH y 30, fracción I, incisos f y g del Decreto del PEF de 2017, ya que tuvieron inconsistencias referentes a que no se consideraron grupos específicos, región del país, entidad federativa y municipio, ni lo correspondiente a las características sociales, económicas y culturales en la definición de la población objetivo; no procuró que el mecanismo de distribución otorgara acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros; no se estableció la calendarización para el ejercicio de los subsidios; no se aseguró contar con un mecanismo adecuado para la distribución de los recursos, a fin de garantizar que se canalizaran los recursos exclusivamente a la población objetivo; las reglas de operación no fueron precisas, ni facilitan la obtención de información, debido a que no se definieron los conceptos incluidos en los objetivos establecidos, lo que limitó evaluar en qué medida se cumplieron, así como los beneficios económicos y sociales que resultaron de la operación del programa; no se precisó el mecanismo de supervisión, ni cómo con los instrumentos de seguimiento y evaluación obtendrían información para medir el objetivo específico de la vertiente y modificar las modalidades de la operación del programa o decidir sobre su cancelación; tampoco se precisó el mecanismo de coordinación que utilizaría para garantizar que el programa no se contraponga, afecte o presente duplicidades con otros del Gobierno Federal, y se definió la temporalidad de los subsidios, entendida como el periodo en que el gobierno deberá otorgar los apoyos, por lo que no existe certeza de la adecuada aplicación de los recursos.

Respecto de las deficiencias en la operación del programa en la vertiente de PACMYC, la SC suscribió 32 convenios de coordinación con el mismo número de Instituciones Estatales de Cultura (IEC) en los que acordó financiar 885 proyectos culturales por un monto de 45,000.0 miles de pesos; sin embargo, lo realizó en el periodo de mayo a julio de 2017 y no en el primer trimestre del año como lo establece la normativa aplicable, los criterios señalados en dichos convenios no garantizaron la transparencia en la distribución, y no se precisaron las prioridades de las entidades federativas en materia de cultura, con el fin de alcanzar los objetivos pretendidos, contraviniendo lo señalado en el artículo 82 de la LFPRH.

Asimismo, para 2017, la Secretaría de Cultura no estableció indicadores y metas de cobertura, y de la ejecución de los 885 proyectos culturales financiados se desconoce el estatus, ya que la dependencia no acreditó contar con los reportes de avances físicos y financieros que le debían remitir las instancias ejecutoras a la Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas (DGCPIU), lo que evidenció que la dependencia careció de mecanismos de eficiencia y control para el adecuado seguimiento de los proyectos ejecutados, y que no garantizó que los canales de comunicación tanto al interior de la secretaría como con las instancias ejecutoras hubieran sido efectivos para obtener dicha información, por lo que no se ajustó con lo establecido en la LFPRH; las reglas de operación del programa 2017, y el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (ADMAAGMCI).

Aunado a lo anterior, en la Matriz de Riesgos Institucional (MRI) 2017 de la SC se estableció que uno de los riesgos identificados por la SC se refirió a “programas de apoyos a la cultura asignados sin controles suficientes”, clasificado como de corrupción, el cual señaló se debe, entre otros factores, a que existen “reglas de operación poco claras o precisas” y la “insuficiencia de controles para el seguimiento de los avances físicos financieros de cada uno de los proyectos aprobados”. Al respecto, en el programa de trabajo de administración de riesgos 2017, se incluyeron como acciones de control “revisar y actualizar las reglas de operación del programa e implementar

controles que permitan asegurar la correcta comprobación de los recursos”; sin embargo, éstas fueron genéricas, por lo que no garantizaron que se hubiera controlado el riesgo, lo cual incidió en la operación del programa.

Consecuencias Sociales

En 2017, la Secretaría de Cultura, por medio del Pp S268 “Programa de Apoyos a la Cultura” en la vertiente de PACMYC, ejerció 45,500.0 miles de pesos en subsidios para financiar 885 proyectos culturales sin acreditar los grupos de portadores de cultura popular beneficiados; además, no demostró cumplir con la legislación en materia de subsidios; no acreditó el seguimiento de la ejecución de esos proyectos, y no dispuso de información para comprobar que se contribuyó a fomentar la cultura, a fin de promoverla y difundirla, así como a ampliar su acceso en la población.

La dependencia debe estudiar la pertinencia de modificar, reorientar o suspender el Pp S268, a efecto de garantizar que los subsidios contribuyan al cumplimiento de los objetivos establecidos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 11 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y los 7 restantes generaron:

18 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, si bien, en 2017, la SC otorgó subsidios con recursos del Pp S268 en la vertiente de PACMYC para financiar 885 proyectos culturales; no obstante, dicho programa presentó deficiencias en su diseño y operación, lo que evidenció que no se orientaron adecuadamente las actividades en materia de cultura dirigidas a financiar proyectos culturales, a fin de fomentarla, promoverla y difundirla, así como ampliar el acceso de la población a la misma, por lo que es indispensable corregir, reorientar o suspender parcialmente la operación del Pp S268, específicamente en la vertiente de PACMYC.

La atención de las recomendaciones de desempeño permitirá a la SC, implementar medidas para definir correctamente el problema público que se pretende atender con el programa; suscribir convenios de coordinación que faciliten la ejecución de los proyectos, promuevan una calendarización eficiente en la ministración de los recursos y consideren lo correspondiente a las prioridades de las entidades federativas en materia de cultura; que garanticen el adecuado seguimiento de los proyectos ejecutados, a fin de conocer el estatus real de los mismos, a efecto de evaluar la contribución del programa, mediante la vertiente de PACMYC, en el fomento de la cultura, en su promoción y difusión, así como en la ampliación de su acceso o, en su caso, se determine modificar, reorientar o suspender parcialmente el Pp S268, en tanto se perfecciona su diseño.

Secretaría de Cultura**Apoyos y Donativos a Proyectos Culturales**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-48100-15-0280-2018

280-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos entregados por la Secretaría de Cultura a los beneficiarios del programa presupuestario R070 "Programas de Cultura en las Entidades Federativas", para la promoción, difusión, fomento y desarrollo de las expresiones culturales y artísticas, se encuentran debidamente justificados y comprobados de conformidad con la normativa.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	1,297,924.0
Muestra Auditada	898,978.0
Representatividad de la Muestra	69.3%

El universo de 1,297,924.0 miles de pesos se integra por el total de recursos ejercidos en 2017 por la Secretaría de Cultura en las partidas de gasto "43801 "Subsidios a Entidades Federativas y Municipios" y 48101 "Donativos a Instituciones sin fines de lucro", y la muestra, por 898,978.0 miles de pesos, representa el 69.3% de dicho universo, como sigue:

Integración de la muestra revisada (Miles de pesos)			
Concepto	Monto Ejercido	Monto Revisado	Porcentaje Revisado
Partida 43801 "Subsidios a Entidades Federativas y Municipios"	522,337.2	216,091.2	41.4
Partida 48101 "Donativos a Instituciones sin fines de lucro"	775,586.8	682,886.8	88.0
TOTAL	1,297,924.0	898,978.0	69.3

Antecedentes

El 17 de diciembre de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura.

De conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, y aprobar recursos adicionales en aras de fortalecer los objetivos de las políticas culturales, educativas, de desarrollo social y de salud, entre otras, en beneficio de los diversos sectores de la sociedad.

La Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Cultura y Cinematografía, con el fin de apoyar las actividades de creación, difusión y fortalecimiento de las diversas expresiones culturales en el país, emite una convocatoria a aquellas figuras jurídicas encaminadas al desarrollo cultural distribuidas en todo el territorio nacional. Una vez que la Comisión de Cultura y Cinematografía, por conducto de la Cámara de Diputados, decreta los proyectos culturales susceptibles de obtener recursos, lo notifica a la Secretaría de Cultura a fin de que, bajo su intervención y gestión administrativa, coadyuve al registro y entrega de los recursos a los beneficiarios cuando éstos cumplan las consideraciones, procedimientos y normativa que expida la Secretaría de Cultura, con la finalidad de fortalecer y dotar de transparencia a su ejercicio.

Resultados

Ausencia de mecanismos de control en el otorgamiento, aplicación, supervisión y comprobación de los recursos que motivaron diversas irregularidades en la ejecución de 34 proyectos apoyados con un monto total de 114,740.0 miles de pesos, entre los que se encuentran las siguientes: eventos culturales no realizados o no realizados conforme al proyecto autorizado; cotizaciones presumiblemente falsas o alteradas; bienes no adquiridos o adquiridos en menor cantidad que la autorizada; precios de bienes y servicios superiores a los del mercado; un proyecto inconcluso; pagos en exceso; firmas aparentemente apócrifas estampadas en documentos oficiales; 2 beneficiarios que realizaron actividades de autobeneficio; transferencias de recursos a cuentas bancarias de tres asociados de dos beneficiarios provenientes de sus propios proveedores; evidencia fotográfica que no corresponde a los proyectos apoyados de dos beneficiarios; proveedores no localizados, uno de los cuales con domicilio inexistente y clasificado por el Servicio de Administración Tributaria como empresa que factura operaciones simuladas; restauración de monumentos históricos sin contar con la validación o visto bueno del INAH, todo ello por un monto de 63,485.0 miles de pesos. Asimismo, de otros 274 proyectos revisados por 789,238.0 miles de pesos, en 71 no se contaba con la documentación comprobatoria de la aplicación de 180,283.1 miles de pesos, de los que con motivo de la observación se recuperaron y reintegraron a la Tesorería de la Federación 17,100.5 miles de pesos.

Recuperaciones Operadas

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 17,120,278.62 pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 18 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y los 14 restantes generaron:

1 Recomendación, 3 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 14 Pliegos de Observaciones.

También, se incluyó una Sugerencia a la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 4 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente dictamen se emite el 30 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos entregados por la Secretaría de Cultura a los beneficiarios del programa presupuestario R070 "Programas de Cultura en las Entidades Federativas", para la promoción, difusión, fomento y desarrollo de las expresiones culturales y artísticas, se encuentran debidamente justificados y comprobados de conformidad con la normativa, y específicamente respecto de la muestra revisada que se señala en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Cultura no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan los siguientes:

Ausencia de mecanismos de control en el otorgamiento, aplicación, supervisión y comprobación de los recursos que motivaron diversas irregularidades en la ejecución de 34 proyectos apoyados con un monto total de 114,740.0 miles de pesos, entre los que se encuentran las siguientes: eventos culturales no realizados o no realizados conforme al proyecto autorizado; cotizaciones presumiblemente falsas o alteradas; bienes no adquiridos o adquiridos en menor cantidad que la autorizada; precios de bienes y servicios superiores a los del mercado; un proyecto inconcluso; pagos en exceso; firmas aparentemente apócrifas estampadas en documentos oficiales; 2 beneficiarios que realizaron actividades de autobeneficio; transferencias de recursos a cuentas bancarias de tres asociados de dos beneficiarios provenientes de sus propios proveedores; evidencia fotográfica que no corresponde a los proyectos apoyados de dos beneficiarios; proveedores no localizados, uno de los cuales con domicilio inexistente y clasificado por el Servicio de Administración Tributaria como empresa que factura operaciones simuladas; restauración de monumentos históricos sin contar con la validación o visto bueno del INAH, todo ello por un monto de 63,485.0 miles de pesos. Asimismo, de otros 274 proyectos revisados por 789,238.0 miles de pesos, en 71 no se contaba con la documentación comprobatoria de la aplicación de 180,283.1 miles de pesos, de los que con motivo de la observación se recuperaron y reintegraron a la Tesorería de la Federación 17,100.5 miles de pesos.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Cultura y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados, en la emisión de los Criterios Generales para el Registro de Proyectos Culturales susceptibles de Financiamiento para el Programa Anual de Estímulos a las Manifestaciones Culturales y Patrimonio, se incluyan, en la sección denominada "Criterios de Selección de los Proyectos", aquéllos a los que se sujetará el análisis de los proyectos que se presenten a efecto de seleccionar, bajo dichos criterios y con la debida transparencia e imparcialidad, los que resulten elegibles para su inclusión en el anexo respectivo del presupuesto de egresos de la federación del ejercicio que corresponda.

Instituto Nacional de Antropología e Historia
Programa Nacional de Becas

Auditoría de Desempeño: 2017-5-48D00-07-0289-2018
289-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que el otorgamiento de becas contribuyó a asegurar mayor cobertura de estudiantes y que fomentó la permanencia y egreso de estudios de la población estudiantil en situación de vulnerabilidad en sus niveles educativos.

Alcance

La auditoría comprendió el análisis de los resultados del ejercicio 2017 del Pp S243 “Programa Nacional de Becas”, a cargo del Instituto Nacional de Antropología e Historia, en cuanto al proceso para otorgar becas a estudiantes del instituto; economía de los recursos, su diseño; la cobertura; la permanencia; el egreso; los Objetivos de Desarrollo Sostenible; la satisfacción del cliente-ciudadano, y los mecanismos de evaluación, seguimiento y control.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresó en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del “Programa Nacional de Becas”.

Antecedentes

Los documentos de la planeación nacional 2013-2018 refieren que, aun con los avances que se registran en la expansión y diversidad del Sistema Educativo Nacional, persistían retos que requerían una revisión profunda de las políticas educativas y de la organización del sistema. Frente a la problemática de abandono escolar, en 2014, a fin de atender los requerimientos de la población que buscaba acceder, permanecer y concluir con sus estudios, el sector educativo dispuso de un sólo programa de becas denominado “Programa Nacional de Becas” (PNB), cuyo propósito fue coadyuvar a fortalecer la calidad y pertinencia de la educación en el desarrollo de México, a fin de identificar oportunamente a las poblaciones excluidas del sistema educativo o en mayor riesgo de abandonarlo, y asegurar que las personas que requieran del recurso económico realmente lo recibieran.

En 2016, el PNB operaba mediante 19 instancias ejecutoras que incluían a organismos del sector central pertenecientes a la Secretaría de Educación Pública (SEP), órganos desconcentrados, organismos descentralizados y universidades públicas federales. En 2017, el número de instancias ejecutoras se redujo a 17, por la creación del Programa Nacional de Becas para estudiantes y recién egresados del INAH e INBA, manejado por la Secretaría de Cultura.

En 2017, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se le asignaron al Pp S243 “Programa Nacional de Becas”, un monto de 13,154.3 miles de pesos, de los cuales al INAH le correspondieron 9,200.7 miles de pesos. Conforme al Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2017, el Pp S243 pretende ampliar las oportunidades de permanencia, incentivando a alumnos en situación de vulnerabilidad económica, así como brindando reconocimiento a aquéllos con un desempeño académico destacado.

Resultados

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2017, el instituto presentó deficiencias en materia de diseño de las reglas de operación respecto de los elementos característicos que norman el otorgamiento de subsidios, ya que no identificó con precisión a la población objetivo; no realizó una distribución, operación y administración con equidad al no incorporar los elementos que distinguieran que los alumnos presentaban condiciones de vulnerabilidad económica y de excelencia académica, por lo que no garantizó que los recursos se canalizaron

exclusivamente a la población objetivo; no contó con mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación; no aseguró la coordinación de acciones entre dependencias y entidades para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos, al no realizar la confronta de padrones de los becarios con otras instancias del Gobierno Federal diferentes a la SEP, en consecuencia, no fue el medio más eficaz y eficiente para la atención del problema al limitar la cobertura del programa a los recursos presupuestales que se le asignan para el ejercicio fiscal en curso, y no reportó su ejercicio en los informes trimestrales de sus avances físico-financieros.

Por lo que respecta a las convocatorias, el instituto no contó con un mecanismo para asegurar la coordinación interinstitucional para su emisión y gestión, así como los medios para garantizar su difusión. En relación con la selección de los aspirantes, el INAH reportó que recibió 80 solicitudes de becas, 8.5% de las 939 reportadas en la Cuenta Pública 2017. Tampoco acreditó las solicitudes de beca recibidas de las modalidades de “Manutención” y “Apoya Tu Transporte”. Acreditó la instalación del 50.0% (2) de los comités de becas y dispuso del 25.0% (1) de las actas de verificación y selección de beneficiarios, en las cuales se reportó la selección del 5.5% (52) de los 939 beneficiarios. Además, no acreditó el análisis de requisitos del 94.5% de las solicitudes registradas (887), para dictaminar su aprobación. Por lo que respecta al padrón único de beneficiarios, el instituto no gestionó su confronta por lo que no verificó si los 939 alumnos atendidos con el programa se contraponían, afectarían o duplicaban con otros programas y acciones del Gobierno Federal.

En relación con el ejercicio de los recursos del Pp S243, en la Cuenta Pública 2017, el INAH reportó un ejercicio de 9,200.7 miles de pesos; sin embargo, en sus reportes internos informó la erogación del 90.4% (8,323.2 miles de pesos), sin que comprobara el 9.6% restante (877.5 miles de pesos). Además, no acreditó de qué programa presupuestario dispusieron los 198.0 miles de pesos por concepto de “Apoyo al servicio social”, modalidad que no fue considerada en las Reglas de Operación; tampoco contó con la evidencia de la gestión de los recursos de las modalidades de “Manutención” y “Apoya tu Transporte” del 24.8% (2,481.4 miles de pesos) de los 10,000.0 miles de pesos, derivados del Convenio de Coordinación SEP-INAH. Asimismo, no dispuso de un sistema de información presupuestario que promoviera la programación, presupuestación, ejecución, registro e información del gasto, que permitiera verificar la entrega de los recursos de las becas del programa dentro de los periodos establecidos; únicamente acreditó la gestión para el otorgamiento del 7.2% (658.8 miles de pesos), lo que evidenció que no contó con un mecanismo para gestionar los recursos y asegurar la disponibilidad del 92.8% (8,541.9 miles de pesos).

Se determinó que, en 2017, el INAH no contó con una metodología específica para identificar y cuantificar a la población potencial y objetivo del programa, y distinguir e incorporar a los alumnos que presentaban condiciones de vulnerabilidad económica y excelencia académica. Asimismo, no contó con indicadores que permitieran evaluar el objetivo de contribuir a asegurar mayor cobertura, fomentar la permanencia y el egreso de la población estudiantil mediante el otorgamiento de becas a los estudiantes de las escuelas de educación superior, ya que aun cuando en la MIR del programa se incluyeron dos indicadores al respecto, éstos sólo midieron el porcentaje de cumplimiento en el otorgamiento de becas.

Consecuencias Sociales

La falta de diagnósticos y de una metodología que permitiera identificar con precisión a la población potencial y objetivo y las deficiencias, omisiones e inconsistencias de la información del INAH respecto de la entrega de becas a 939 estudiantes y en la aplicación de los recursos por 9,200.7 miles de pesos para beneficiar a estudiantes con vulnerabilidad económica, le impidió contribuir a asegurar mayor cobertura de estudiantes y fomentar la permanencia y el egreso escolar de la población estudiantil en su nivel educativo.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 19 resultados, de los cuales, 19 generaron:

33 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 3 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la ASF, para 2017, el INAH no acreditó su incidencia en la atención del problema público relacionado con la deserción de los alumnos de educación superior, ya que aun cuando benefició a 939 estudiantes con becas del Pp S243 “Programa Nacional de Becas” no demostró haber contribuido a asegurar mayor cobertura de estudiantes y que fomentó la permanencia y el egreso escolar de la población estudiantil en situación de

vulnerabilidad en su nivel educativo, ya que el programa presentó deficiencias en su diseño y operación, así como omisiones e inconsistencias en la información que sustentó la aplicación de los recursos por 9,200.7 miles de pesos reportados como ejercidos en el Pp S243 "Programa Nacional de Becas", en la revisión y validación del cumplimiento de los requisitos que debían cumplir los postulantes a una beca y en la autorización en la entrega de los apoyos por los Comités de Becas del instituto. Por lo anterior, no se logró acreditar el beneficio económico y social de los recursos ejercidos en el otorgamiento de becas.

La atención de las recomendaciones contribuirá a que el INAH rediseñe el Programa Nacional de Becas, a fin de que identifique con precisión a la población objetivo; fortalezca sus mecanismos de control y elimine las deficiencias, omisiones e inconsistencias de la información en la aplicación de los recursos del programa, en la aprobación de las becas y, con ello, contribuir a asegurar mayor cobertura de estudiantes y fomentar la permanencia y el egreso escolar de la población estudiantil en situación de vulnerabilidad en su nivel educativo.

Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura

Programa Nacional de Becas

Auditoría de Desempeño: 2017-5-48E00-07-0290-2018

290-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que el otorgamiento de becas contribuyó a asegurar mayor cobertura de estudiantes y que fomentó la permanencia, egreso y continuación de estudios de la población estudiantil en situación de vulnerabilidad en sus niveles educativos.

Alcance

La auditoría comprendió el análisis de los resultados de 2017 del Pp S243 “Programa Nacional de Becas”, a cargo del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), en cuanto al proceso para otorgar becas a estudiantes del instituto; economía de los recursos su diseño; la cobertura; la permanencia y continuación; el egreso; el diseño del programa; los Objetivos de Desarrollo Sostenible; la satisfacción del cliente-ciudadano, y los mecanismos de evaluación, seguimiento y control.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresó en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del “Programa Nacional de Becas”.

Antecedentes

Los documentos de la planeación nacional 2013-2018 refieren que aun con los avances que se registran en la expansión y diversidad del Sistema Educativo Nacional, persistían retos que requerían una revisión profunda de las políticas educativas y de la organización del sistema. Frente a la problemática de abandono escolar. En 2014, a fin de atender los requerimientos de la población que buscaba acceder, permanecer y concluir con sus estudios, el sector educativo dispuso de un sólo programa de becas denominado “Programa Nacional de Becas” (PNB), cuyo propósito fue coadyuvar a fortalecer la calidad y pertinencia de la educación en el desarrollo de México, a fin de identificar oportunamente a las poblaciones excluidas del sistema educativo o en mayor riesgo de abandonarlo, y asegurar que las personas que requieran del recurso económico realmente lo recibieran.

En 2016 el PNB operaba mediante 19 instancias ejecutoras que incluían a organismos del sector central pertenecientes a la Secretaría de Educación Pública (SEP), órganos desconcentrados, organismos descentralizados y universidades públicas federales. En 2017 el número de instancias ejecutoras se redujo a 17, por la creación del Programa Nacional de Becas para estudiantes y recién egresados del INBA e INAH, manejado por la Secretaría de Cultura.

En 2017, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se le asignaron al Pp S243 “Programa Nacional de Becas”, un monto de 13,154.3 miles de pesos, de los cuales al INBA le correspondieron 3,953.6 miles de pesos. Conforme al Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2017, el Pp S243 pretende ampliar las oportunidades de permanencia, incentivando a alumnos en situación de vulnerabilidad económica, así como brindando reconocimiento a aquéllos con un desempeño académico destacado.

Resultados

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2017, el instituto presentó deficiencias en el diseño de las Reglas de Operación respecto de los elementos establecidos en el artículo 75 de la LFPyRH, que norman el otorgamiento de subsidios, ya que no identificó con precisión a la población objetivo; no realizó una distribución, operación y administración con equidad al no incorporar los elementos que distinguieran que los alumnos presentaban

condiciones de vulnerabilidad económica, por lo que no garantizó que los recursos se canalizaran exclusivamente a la población objetivo del INBA; no contó con mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación; no buscó fuentes de ingresos para que el programa fuera autosuficiente; no aseguró la coordinación de acciones entre dependencias y entidades para evitar duplicidad en el ejercicio de los recursos, al no realizar la confronta de padrones de los becarios con otras instancias del Gobierno Federal diferentes a la SEP; no fue el medio más eficaz y eficiente para la atención del problema al limitar la cobertura del programa a los recursos presupuestales que se le asignan para el ejercicio fiscal en curso, y no reportó su ejercicio en los informes trimestrales de su avance físico-financiero.

En 2017, el INBA publicó en la Página Web Institucional y en los 29 planteles educativos la Convocatoria Única "Programa de Becas INBA 2017" que incluyó a las cuatro modalidades de beca que fueron otorgadas; recibió 1,588 solicitudes de beca, lo que representó el 83.6% de las 1,900 programadas, de las cuales validó el 98.4% (1,563 solicitudes) y el 1.6% (25 solicitudes) fueron denegadas debido a que no cumplieron con los requisitos de la convocatoria; durante la auditoría se verificaron los datos registrados en los formatos de las solicitudes de becas validadas y se constató que el 94.4% (1,475 solicitudes) cumplieron con el total de los registros requeridos y del 5.6% (88 solicitudes) no se incorporó el total de la información. Para la autorización de las becas el INBA constituyó 29 Comités de Becas y emitieron 79 Actas de Dictaminación, y en conjunto revisaron 1,552 solicitudes de beca que fueron presentadas pero sólo el 65.3% (1,014 solicitudes) resultaron como beneficiarios, 7 menos de los 1,021 alumnos que obtuvieron la beca y que fueron reportados como atendidos en la Cuenta Pública de 2017; con la revisión de dichas actas, se verificó que no se incluyeron 11 solicitudes de beca validadas y 7 autorizadas, respecto de lo reportado en sus bases de datos.

El padrón de beneficiarios se estructuró conforme al SIIPP-G y se integró con los 1,021 becarios reportados como autorizados y, con la confronta con la información de la SEP, se identificó que cuatro estudiantes tuvieron coincidencia en su CURP pero no dispuso de la baja respectiva del programa, ni acreditó haber solicitado la confrontación del padrón ante otras instancias del Gobierno Federal. La revisión de la integración de los 1,021 expedientes de las solicitudes autorizadas para recibir una beca demostró que el 65.3% (667) contó con los requisitos y el 34.7% (354) no lo acreditó; asimismo, en la revisión de los 1,021 formatos de información socioeconómica que estaban en los expedientes de solicitud de beca, se identificó que el 67.3% (687) de los alumnos pertenecía a familias que no sobrepasaban el nivel de ingreso promedio mensual de 10,277.2 pesos, equivalente a 4 salarios mínimos a nivel nacional; sin embargo, el 24.4% (249) de los estudiantes registró formar parte de familias con ingresos superiores y el 8.3% (85) no registró los ingresos, y fueron beneficiados con las becas, aun cuando no acreditaron su vulnerabilidad económica. El instituto realizó el pago de becas de los 1,021 beneficiarios de acuerdo con los montos establecidos en la RO del programa para las cuatro modalidades de beca y se comprobó que el 93.1% (951) de los becarios recibió el apoyo económico conforme al calendario establecido, el 6.2% (63) recibió su pago de forma extemporánea y del 0.7% (7) no se contó con la acreditación del pago correspondiente.

Se determinó que, en 2017, el INBA no contó con indicadores que permitieran evaluar los objetivos de contribuir a asegurar mayor cobertura, mediante el otorgamiento de becas a los estudiantes de las escuelas de iniciación artística, medio superior y superior, y de fomentar la permanencia, la continuación y el egreso de la población estudiantil, ya que aun cuando en la MIR del programa se incluyeron cuatro indicadores relacionados con dichos objetivos, éstos no fueron adecuados ya que sólo miden el porcentaje de cumplimiento en el otorgamiento de becas. Para evaluar la cobertura del PNB se compararon los datos de la matrícula estudiantil y la de los becarios para los años del periodo de 2013 a 2017, y se identificó que la matrícula escolar registró un crecimiento promedio anual del 0.01 puntos porcentuales y el número de becas otorgadas presentó una tendencia a la baja del 1.05 puntos porcentuales, lo que demostró que el instituto no cumplió con el objetivo general de contribuir a asegurar mayor cobertura mediante el otorgamiento de becas a los estudiantes de las escuelas de iniciación artística, medio superior y superior.

Consecuencias Sociales

La falta de diagnósticos y de una metodología para identificar con precisión a la población potencial y objetivo y las deficiencias, omisiones e inconsistencias de la información del INBA respecto de la entrega de becas a 1,021 estudiantes y en la aplicación de los recursos por 3,953.6 miles de pesos para beneficiar a estudiantes con vulnerabilidad económica, le impidió contribuir a asegurar mayor cobertura de estudiantes y fomentara la permanencia, continuación y el egreso escolar de la población estudiantil en sus niveles educativos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 19 resultados, de los cuales, en 2 no se detectaron irregularidades y los 17 restantes generaron:

26 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la ASF, en 2017, el INBA no acreditó su incidencia en la atención del problema público relacionado con la deserción de los alumnos de iniciación artística, de educación media superior y superior, ya que aun cuando benefició a 1,021 estudiantes con becas del Pp S243 “Programa Nacional de Becas” no demostró haber contribuido a asegurar mayor cobertura de estudiantes y que fomentó la permanencia, la continuación y el egreso escolar de la población estudiantil en situación de vulnerabilidad en sus niveles educativos, ya que el programa presentó deficiencias en su diseño y operación, así como omisiones e inconsistencias, de la información que sustentan la aplicación de los recursos por 3,953.6 miles de pesos reportados como ejercidos en el Pp S243 “Programa Nacional de Becas”, en la revisión y validación del cumplimiento de los requisitos que deben cumplir los postulantes a una beca y en la autorización en la entrega de los apoyos por los Comités de Becas del instituto.

La atención de las recomendaciones por parte del INBA permitirá que rediseñe el Programa Nacional de Becas, a fin de que identifique con precisión a la población objetivo; fortalezca sus mecanismos de control y elimine las deficiencias, omisiones e inconsistencias, de la información en la aplicación de los recursos del programa, en la aprobación de las becas y, con ello, contribuir a asegurar mayor cobertura de estudiantes y fomentar la permanencia, la continuación y el egreso escolar de la población estudiantil en situación de vulnerabilidad en sus niveles educativos.

Instituto Nacional del Derecho de Autor**Protección de los Derechos Tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor**

Auditoría de Desempeño: 2017-5-48I00-07-0291-2018

291-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que los trámites y servicios contribuyeron a la protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor.

Alcance

El alcance temporal comprendió la evaluación de los resultados obtenidos por el Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR) en 2017, y el periodo 2008-2016 se usará con fines comparativos, en el marco de la instrumentación de la política de protección de los derechos de autor, el alcance temático incluye la revisión del avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; los trámites de protección, los servicios de registro y promoción, la supervisión y en su caso los procedimientos de solución de controversias; la economía en el ejercicio de los recursos; la rendición de cuentas, y el sistema de control interno.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario E041 "Protección de los Derechos Tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor".

Antecedentes

En el PND 2013-2018, se reconoce que es fundamental que la nación dirija sus esfuerzos para transitar hacia una sociedad del conocimiento. Esto implica basar nuestro futuro en el aprovechamiento intensivo de nuestra capacidad intelectual, para ello es relevante contribuir al establecimiento de reglas claras para la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Por ello, el Gobierno Federal instituyó al Instituto Nacional del Derecho de Autor, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Cultura, quien será la autoridad administrativa en materia de derechos de autor y derechos conexos. Para el cumplimiento de su mandato, en 2017, el INDAUTOR operó el Pp E041 "Protección, defensa, promoción y fomento de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor", al que se le destinaron 13,859.9 miles de pesos, con el objetivo de proteger los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor, mediante los trámites y servicios que brinda dicho instituto.

Resultados

Respecto de la atención de los trámites en materia de protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor en 2017 (autorización de la reserva de derechos al uso exclusivo, autorización de la renovación de la reserva de derechos al uso exclusivo, y asignación de números internacionales ISBN e ISSN), la ASF determinó una muestra mediante el método de muestreo estratificado de 378 expedientes, de un universo de 16,091, con un nivel de confianza de 95.0%, un margen de error de 5.0% y una probabilidad de incumplimiento de 50.0%; sin embargo, la entidad no acreditó en qué medida protegió los derechos de autor y derechos conexos (artistas, intérpretes, ejecutantes, editores, productores y organismos de radiodifusión), debido a que el INDAUTOR no proporcionó 23(6.1%) de los expedientes determinados para la muestra; además, de los 355 expedientes proporcionados el 100% de ellos presentó al menos un incumplimiento en su integración.

En cuanto a los servicios se constató que el instituto lleva el Registro Público del Derecho de Autor y mantiene actualizado el acervo histórico que resguarda, el cual está ordenado, catalogado, y el personal fue capacitado; sin embargo, el instituto no contó con convenios de colaboración que permitan modernizar los servicios archivísticos

del instituto, a fin de preservar los documentos con valor histórico que resguarda el INDAUTOR y que requieren un respaldo por tratarse de piezas valiosas, para favorecer la colaboración entre archivos y la generación de conocimiento y su uso. Asimismo, por lo que se refiere a llevar el Registro Público del Derecho de Autor, el instituto no acreditó los criterios para evaluar la procedencia del registro del trámite o de las obras presentadas, con objeto de garantizar la certeza jurídica de los autores y titulares de los derechos conexos y patrimoniales, ya que no se asegura la originalidad de las obras que se presentan para su inscripción. En lo que se refiere a los servicios de promoción y fomento, el instituto no acreditó su realización y su repercusión en la promoción de la actividad creadora; asimismo, tampoco detalló las causas por las que no se realizaron actividades en 28 entidades del país, ni a cuántos creadores logró estimular con dichas labores.

El INDAUTOR no contó con un programa anual de visitas de inspección que permitiera identificar y terminar con posibles violaciones a los derechos de autor.

Asimismo, de un universo de 1,485 expedientes de procedimientos de avenencia, con un nivel de confianza de 95.0%, un margen de error de 5.0% y una probabilidad de incumplimiento de 50.0%, se determinó una muestra probabilística por el método aleatorio simple de 306 expedientes. De los 306 (100.0%) expedientes revisados se identificó que el 100.0% de los expedientes tuvo incumplimientos. Derivado de lo anterior, se determinó que el instituto no cumplió con los requisitos necesarios para su atención, ya que con los resultados de la muestra se infiere, con un 95.0% de confianza, que entre el 95.0% y el 100.0% de los 1,485 expedientes de los procedimientos de avenencia atendidos por el instituto en 2017, carecieron de la documentación que avale los requisitos establecidos en la normativa.

Derivado de lo anterior, se determinó que el instituto no cumplió con los requisitos necesarios para su atención, ya que con los resultados de la muestra se infiere, con un 95.0% de confianza, que entre el 95.0% y el 100.0% de los 1,485 expedientes de los procedimientos de avenencia atendidos por el instituto en 2017, carecieron de la documentación que avale los requisitos establecidos en la normativa.

Se identificaron deficiencias en el Sistema de Evaluación del Desempeño debido a que las causas y los medios del Pp E041, no fueron consistentes con el objetivo de nivel de fin establecido en la MIR del programa, lo que repercute en la insuficiencia de indicadores para medir a nivel de fin la contribución del instituto en la creación artística.

En relación con los mecanismos de control, se constató que durante el periodo de operación del Pp E041 “Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor” 2008-2017, se han presentado reducciones del presupuesto autorizado, en promedio 62.9%, lo que implica que el instituto no ha elaborado sus anteproyectos de presupuesto basados en la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de metas y objetivos de los indicadores, ni en las metas y avances físicos y financieros de los ejercicios fiscales anteriores; asimismo, se identificó que, para el ejercicio fiscal 2017, el presupuesto aprobado tuvo una disminución del 56.2% (7,794.1 miles de pesos); sin embargo, no acreditó la explicación sobre el efecto que tuvo la disminución del presupuesto ejercido respecto del original; tampoco acreditó el ejercicio del 17.5% (1,062.8 miles de pesos) de los 6,065.70 miles de pesos erogados en ese año.

Consecuencias Sociales

De continuar el INDAUTOR con las deficiencias se verá afectada la protección de los derechos de los autores, artistas, intérpretes, ejecutantes, editores, productores y organismos de radiodifusión, ya que, no se garantiza su certeza jurídica al no asegurar la originalidad de las obras que se presentan para su inscripción, y carece de un Programa anual de visitas de inspección, con lo cual no previene y termina con sus posibles violaciones, ni asegura que las autorizaciones de los trámites de protección cuenten con los requisitos establecidos para su atención.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 11 restantes generaron:

26 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la ASF, en 2017, el INDAUTOR, aun cuando realizó trámites en materia de protección, servicios de registro y promoción y fomento y efectuó procedimientos de solución de controversias; no garantizó la certeza jurídica de los autores y titulares de los derechos conexos y patrimoniales, ya que no se asegura la originalidad de

las obras que se presentan para su inscripción; asimismo, careció de un Programa anual de visitas de inspección, con lo cual no previó y terminó con sus posibles violaciones, ni aseguró que las autorizaciones de los trámites de protección cuenten con los requisitos establecidos para su atención; careció de convenios de colaboración que permitieran modernizar los servicios archivísticos del instituto con relevancia histórica que resguarda y el cual requiere de un respaldo por tratarse de piezas valiosas; tampoco acreditó el cumplimiento en la integración de los expedientes para el procedimiento de avenencia; no dispuso de los medios que le permitieran clasificar el registro de obras por rama artística, ni contó con los diagnósticos de verificación para evaluar su contribución en la creación artística, y no dispuso de la evidencia que acreditara la disminución del presupuesto ejercido respecto del original, ni del gasto del 18.7% (1,134.6 miles de pesos) de los 6,065.70 miles de pesos erogados en ese año. Asimismo, no acreditó su contribución en la atención del asunto de interés relativo a la necesidad de proteger los derechos de los autores, artistas, intérpretes, ejecutantes, editores, productores y organismos de radiodifusión.

La atención de las recomendaciones contribuirá a que el INDAUTOR cuente con información que le permita medir la eficacia del programa en la atención de la necesidad que le dio origen; a la mejora de sus procesos de atención de trámites y prestación de servicios, de sus acciones de supervisión y, en su caso, de la sanción de infracciones en materia de derechos de autor, lo que le permitirá cumplir con su objetivo de proteger los derechos tutelados en la Ley Federal del Derecho de Autor, y eficientar los recursos erogados por el instituto en la protección de los derechos de autor.

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

Educación y Cultura Indígena

Auditoría de Desempeño: 2017-1-48MDB-07-0292-2018

292-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que la conducción de la política de educación y cultura indígena contribuyó a promover el fortalecimiento, desarrollo y preservación de las lenguas indígenas.

Alcance

El alcance temporal comprendió la evaluación de los resultados obtenidos por el INALI en 2017, en cuanto a la conducción de la política de lengua y cultura indígena y su contribución a promover el fortalecimiento, desarrollo y preservación de las lenguas indígenas, el alcance temático incluyó la revisión del diseño, la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política de lenguas indígenas, a cargo del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas en el ejercicio fiscal 2017, y se tomó como referencia el periodo 2013-2017, para determinar el avance de sus actividades en el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en los documentos de mediano plazo, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como los mecanismos de evaluación, seguimiento y control.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida para asegurar el logro del objetivo y el alcance delimitados. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y son congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Pp P003 “Educación y Cultura Indígena”.

Antecedentes

En 2001, se reformó el apartado A, fracción IV, del artículo 2º, constitucional, para mandar que: “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: (...) preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad”.^{5/}

Derivado de esta reforma, el 13 de marzo de 2003 se emitió la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDLP), la cual establece en su artículo 5o que: “El Estado mediante sus tres órdenes de gobierno, -Federación, Entidades Federativas y municipios-, en los ámbitos de sus respectivas competencias, reconocerá, protegerá y promoverá la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales”, y en su artículo 14 que: “Se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, de servicio público y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Cultura, cuyo objeto es promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de dichas lenguas que se hablan en el territorio nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación, y asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia (...)”.^{6/}

En 2012, el INALI definió, en el documento “México. Lenguas Indígenas Nacionales en Riesgo de Desaparición”, que un grupo lingüístico en esta situación es aquel que “muestra que su comunidad de hablantes está dejando de usarla y de transmitirla a las nuevas generaciones, a favor de una lengua dominante”, y para su medición catalogó cuatro grados de riesgo: muy alto riesgo de desaparición, alto riesgo, riesgo mediano y riesgo no inmediato.

^{5/} Diario Oficial, Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o, se reforma el artículo 2o, se deroga el párrafo primero del artículo 4o; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14 de agosto de 2001.

^{6/} Párrafo reformado, Diario Oficial de la Federación 17 de diciembre de 2015.

En el PND 2013-2018, se estableció que “En México hay 68 pueblos indígenas y que los esfuerzos dirigidos a atender las carencias de dichas poblaciones en ocasiones han resultado ser poco efectivos debido a las barreras culturales y lingüísticas”.

En el PROINALI 2014-2018, se identificó como problemática que “la totalidad de las lenguas nacionales enfrenta el riesgo de desaparición, ya que 64 variantes presentan un riesgo extremo; 43 tienen un riesgo alto; 72 un riesgo mediano, y 185 un riesgo no inmediato”.

El programa P003 “Educación y cultura indígena” se incorporó por primera vez en el PEF 2007, bajo la denominación “Fortalecimiento a la Educación y a la Cultura Indígena”. A partir del 2016, se modificó su nombre para quedar como “Educación y cultura indígena”, de conformidad con su modalidad programática “P” y su mandato, tiene el propósito de conducir la política de las lenguas indígenas mediante la coordinación con los tres órdenes de gobierno y los pueblos y comunidades indígenas, a fin de contribuir a asegurar el fortalecimiento, preservación y desarrollo sus lenguas, por medio de las actividades de planeación, seguimiento y evaluación de sus resultados.

Resultados

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2017, el INALI ejerció 80,191.4 miles de pesos, de los que el 80.2% (70,045.7 miles de pesos) fueron para la operación del Pp P003, lo que significó el 99.6% respecto de los 70,327.3 miles de pesos autorizados al programa, pero no acreditó que se erogaran para el cumplimiento de los objetivos y metas de un programa de tipo “P” al carecer de elementos que permitieran medir las funciones de planeación, seguimiento y evaluación, así como las actividades destinadas a la coordinación, mandatada en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

Respecto de la planeación, en 2017, sus acciones fueron deficientes, ya que los diagnósticos de mediano plazo carecieron de cifras históricas que permitieran dimensionar la magnitud del problema y en ellos no se incluyeron indicadores y metas asociadas a la política de lenguas indígenas, por lo que para aquellas metas definidas dentro del programa institucional no se acreditó que se definieran con base en la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y sectoriales; además, existen diferencias importantes en la cuantificación del problema entre el árbol de problemas y lo señalado en el PROINALI y, en adición, el diseño la MIR no fue una herramienta de planeación útil, que permitiera dar seguimiento y evaluar, la conducción de la política de lenguas indígenas.

También se observaron deficiencias en la coordinación realizada por la entidad, ya que no efectuó ningún trabajo en conjunto con el INEGI para la realización del censo sociolingüístico.

En materia de seguimiento, el programa también presentó debilidades consistentes en la carencia de indicadores para medir los avances del programa en la ampliación, en el ámbito social de las lenguas nacionales, así como la promoción al acceso a su conocimiento; tampoco, acreditó que mediante las capacitaciones se profesionalizara a intérpretes, traductores y demás agentes en el ámbito de justicia, salud, educación y desarrollo social en lenguas indígenas a efecto de proporcionar atención en servicios públicos con pertinencia lingüística; en materia de normalización, el instituto careció de metas e indicadores para proporcionar atención a las 364 variantes lingüísticas en el país con el fin de ofrecer un sistema de escritura que pueda ser usado por los hablantes de las LIN, a fin de ampliar su uso en los ámbitos tanto públicos como privados; asimismo, se observó que si bien el instituto contó con actualizaciones del Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales, no las publicó en cuanto a la instauración y funcionamiento de institutos en los estados y municipios, el INALI no estableció metas respectivas y sólo promovió y apoyó para la instauración y funcionamiento de un instituto local de lenguas indígenas, en el estado de Campeche.

En lo relativo con la función de evaluación, el programa no ha sido evaluado por el CONEVAL, lo cual implica un área de riesgo para el programa.

En cuanto a la contribución al fortalecimiento, desarrollo y preservación de las lenguas indígenas, en 2017, el INALI, no contó con una metodología propia para identificar y actualizar el número de grupos y variantes lingüísticas existentes en el país, el número de hablantes, las necesidades de atención en el lenguaje, así como para definir las lenguas que serán atendidas mediante el Pp P003 y respecto de la población hablante de las lenguas indígenas en riesgo alto y muy alto, se observó que existe una variación significativa entre el total de hablantes de lenguas indígenas en riesgo censados por el INEGI en 2010 y en 2015, y aquellas identificadas por el INALI en, sin que acreditara si la población indigeno-hablante ha decrecido o aumentado como parte de las estrategias de fortalecimiento, desarrollo y preservación implementadas por la entidad fiscalizada.

Consecuencias Sociales

De continuar el INALI con las deficiencias en el diseño, implementación y resultados del Pp P003 “Educación y Cultura Indígena” no se contribuirá al fortalecimiento, desarrollo y preservación de las lenguas indígenas nacionales, y continuará la desaparición de las 68 agrupaciones lingüísticas (lenguas indígenas) y sus 364 variantes, en detrimento de 6.9 millones personas hablantes de una lengua indígena nacional.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 20 resultados, de los cuales, uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 19 restantes generaron:

34 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

En opinión de la ASF, para 2017, el INALI no acreditó su contribución a promover el fortalecimiento, desarrollo y preservación de las lenguas indígenas mediante su conducción a efecto de atender el problema del riesgo de su desaparición, mediante la operación del Pp P003 “Educación y cultura indígena”, ya que, aun cuando diagnosticó y clasificó el nivel de riesgo en el que se encuentran las lenguas indígenas nacionales, la planeación de la política pública presentó inconsistencias en la cuantificación de las lenguas en muy alto riesgo de desaparición; así como debilidades en el diseño del programa al no ajustarse a las funciones de un Pp de tipo P; en el seguimiento por la falta de indicadores y metas para medir sus avances en la atención del problema, no acreditó la capacitación de intérpretes, traductores y agentes para el ofrecimiento de servicios públicos, ni la falta de cobertura en la normalización de las 364 variantes lingüísticas, y no mantuvo actualizado el Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales; aun cuando apoyó al estado de Campeche en la instauración de su instituto local, no estableció metas de instauración de institutos a nivel nacional; en cuanto a la coordinación, la entidad no acreditó la realización de trabajos conjuntos con el INEGI para contar con el censo sociolingüístico y la evaluación de recomendaciones a los tres órdenes de gobierno. Derivado de todas las deficiencias señaladas el instituto no acreditó en qué medida, en 2017, promovió el fortalecimiento y desarrollo de las lenguas indígenas y su avance en su preservación.

Las atención de las recomendaciones contribuirá a que el INALI rediseñe la MIR del Pp P003 a efecto de contar con objetivos, indicadores y metas acordes con las funciones de planear, coordinar, dar seguimiento y evaluar, que permitan medir el desempeño del programa; rediseñe los procesos que realiza a partir de la elaboración de un diagnóstico que le permita identificar y actualizar el número de grupos y variantes lingüísticas existentes en el país, el número de hablantes, las necesidades de atención en el lenguaje y, con base en ello, se coordine con los tres órdenes de gobierno a fin de avanzar en el fortalecimiento, desarrollo y preservación de las lenguas indígenas nacionales y evitar la desaparición de los 68 grupos lingüísticos nacionales y sus 364 variantes.

Secretaría de Salud

Evaluación de la Política Pública de Atención a las Principales Enfermedades Crónicas no Transmisibles

Auditoría Evaluaciones de Políticas Públicas: 2017-0-12100-17-1586-2018

1586-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Evaluar la Política Pública de Atención a las Principales Enfermedades Crónicas no Transmisibles, a efecto de determinar en qué medida permitió resolver el problema público que le dio origen y contribuyó a cumplir con los objetivos del SNS.

Alcance

La evaluación comprendió el análisis del periodo 2010-2017, ya que el hito histórico de la política fue la publicación del Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad (ANSA) de 2010. El alcance temático se enfocó en las dos vertientes definidas en el ANSA y la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes (ENPCSD) de 2013: la primera, construir entornos y hábitos saludables, que comprende la promoción de la educación alimentaria y el ejercicio físico, así como la regulación alimentaria, y la segunda, atender la salud, compuesta por el acceso efectivo a los servicios, la disponibilidad de recursos e insumos, la prevención y control, la vigilancia epidemiológica y la investigación en salud. Mediante ellas, el Gobierno Federal pretende contribuir a la mejora de la salud pública y tener efectos en la sostenibilidad financiera de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud (SNS) y en la economía nacional. El alcance administrativo de la evaluación abarcó a la Secretaría de Salud (SS); el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), y la Gerencia de Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos (PEMEX). También, se revisó la cooperación de otras entidades y dependencias de los sectores salud, educativo, económico, agropecuario, laboral, hacendario, deportivo, hídrico y de desarrollo social.^{7/}

Antecedentes

En el ámbito internacional, en 1997, en la 120ª sesión de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), de la cual México fue partícipe, se estableció que uno de los principales retos que afrontarían las naciones sería el de disipar los mitos que se estaban produciendo alrededor de las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), como el de que estos padecimientos aquejaban principalmente a las personas de la tercera edad; que estaban vinculados con la riqueza, y que eran degenerativos e irreversibles. Para que, posteriormente, se asimilara que la mayoría de los malestares no contagiosos son prevenibles o, en dado caso, reversibles y, algunos otros, susceptibles de prevención secundaria para reducir las complicaciones que éstos generan en los individuos, las familias y los sistemas de asistencia sanitaria.^{8/}

Por tanto, se determinó que la implementación de estrategias multisectoriales e interprogramáticas serían más eficaces en la reducción de la prevalencia de las ECNT; además, complementariamente, se debería privilegiar la intervención contra los factores de riesgo, la prevención, el control, la vigilancia y el tratamiento oportuno de los

^{7/} Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Economía; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Energía; Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad; Comisión Nacional de Protección Social en Salud; Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Servicios Estatales de Salud; Consejo Nacional para la Prevención y Control de las Enfermedades Crónicas No Transmisibles; Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte; Procuraduría Federal del Consumidor; Comisión Nacional del Agua; Comisión Nacional de Seguridad, y el Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles.

^{8/} Organización Panamericana de la Salud, *Informe Anual del Presidente del Comité Ejecutivo*, Washington D.C., 1997, pp. 30-33.

padecimientos no infecciosos, dándole prioridad a los que causaban más muertes prematuras, así como a los que tienen un peso relativo mayor dentro de la carga de mortalidad general en cada país.

El reconocimiento de la emergencia de las ECNT incidió en que, en 2001, se diseñaran e implementaran los primeros programas específicos en la materia, a fin de controlar las enfermedades cardiovasculares y disminuir la prevalencia de la diabetes; no obstante, estas estrategias se formularon por separado, pese a que la mayoría de ellas se elaboraron para contrarrestar padecimientos que responden a factores de riesgo comunes, relacionados con el sobrepeso y la obesidad, y contrario a lo que había establecido la OPS cuatro años antes, al sentenciar que la elaboración de programas integrados para combatir los malestares no contagiosos que tienen orígenes homogéneos era una práctica más eficaz en la reducción de la prevalencia de las ECNT.^{9/}

En 2008, el programa presupuestario E026 “Prevención y atención de enfermedades crónico degenerativas”, a cargo de la SS, representó la única asignación presupuestal específica en materia de prevención, detección oportuna y tratamiento de enfermedades crónico degenerativas, principalmente las isquémicas del corazón y la diabetes; no obstante, para el año siguiente, a este programa presupuestario se le incorporó, también, la atención de las enfermedades transmisibles, los accidentes y las lesiones; por lo que la relevancia de la atención específica de los padecimientos no transmisibles se vio afectada, al equilibrarse con el cuidado de otras causas de muerte.

El 2010 marcó el inicio de la política, ya que es cuando el Gobierno Federal dio el primer paso para el diseño de una política multisectorial integrada, orientada a la atención de las causas comunes, al establecer el ANSA, a fin de contener el acrecentamiento del sobrepeso y la obesidad, y así lograr cambios sustanciales y revertir la actual epidemia de las enfermedades crónicas asociadas, como la diabetes, las enfermedades isquémicas del corazón y las cerebrovasculares.^{10/}

La formulación del acuerdo constituyó un hito fundamental en la política pública de atención a las principales ECNT, ya que, por primera vez, se reconoció que en la causalidad se identifica que la intervención requiere de políticas que van más allá del sector salud, dado que la sociedad, en general, ha modificado sus dietas y hábitos alimentarios (favoreciendo la habituación a los sabores dulces), debido a diversos factores, tales como el crecimiento de las brechas de ingreso económico, urbanización (disminución de las actividades primarias, descenso de la población rural e incremento de actividades sedentarias), mayor esperanza de vida, masificación de la producción de alimentos, invención de la refrigeración y conservación industrial de alimentos (enlatado, alto vacío y pasteurización), abaratamiento de los precios relativos de los alimentos procesados versus los frescos, por economías de escala, transporte, conservación y almacenaje. Asimismo, como elemento clave, ha disminuido la actividad física de la población.^{11/}

Como respuesta al aumento de la prevalencia y mortalidad por ECNT, desde 2010, a partir del ANSA, y después la ENPCSOD de 2013, se diseñó e implementó la política con tareas en dos vertientes: la primera, construir entornos y hábitos saludables, que comprende la promoción de la educación alimentaria y el ejercicio físico, así como la regulación alimentaria, y la segunda, atender la salud, compuesta por el acceso efectivo a los servicios, la disponibilidad de recursos e insumos, la prevención y control, la vigilancia epidemiológica y la investigación en salud. Mediante ellas, el Gobierno Federal pretende contribuir a la mejora de la salud pública y tener efectos en la sostenibilidad financiera de las instituciones públicas del SNS y en la economía nacional.

Resultados

En cuanto al diseño de la política, éste no permitió que las atribuciones asignadas en el ANSA y en la ENPCSOD fueran efectuadas con cabalidad, al no ser acompañadas de reformas normativas-institucionales y presupuestales, ya que no hubo una reingeniería en el gasto. No se aseguró el rol de cada institución, además de que la SS no se

^{9/} *Ibid.*, p. 31.

^{10/} Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Economía; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Energía; Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad; Comisión Nacional de Protección Social en Salud; Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Servicios Estatales de Salud; Consejo Nacional para la Prevención y Control de las Enfermedades Crónicas No Transmisibles; Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte; Procuraduría Federal del Consumidor; Comisión Nacional del Agua; Comisión Nacional de Seguridad, y el Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles.

^{11/} Organización Panamericana de la Salud, Informe Anual del Presidente del Comité Ejecutivo, Washington D.C., 1997, pp. 30-33.

afianzó como directora de la organización multisectorial. Por ende, no se concretó la convergencia de todos los sectores, y la implementación de la política fue inercial por las imprecisiones de su diseño.

Respecto de la promoción de la educación alimentaria y la práctica del ejercicio físico, de 2010 a 2017, 14 instituciones^{12/} difundieron conocimientos a la población sobre la alimentación saludable, la capacitación y la incorporación de temas relacionados con la dieta en planes de estudio de educación básica, pero éstas no se realizaron como una parte articulada de la política. Asimismo, 9 instituciones^{13/} públicas fomentaron la actividad física en centros de trabajo y áreas recreativas, pero la forma en que se efectuó fue heterogénea, y no se cuantificó a los beneficiarios, ni se registraron sus efectos.

En materia de regulación alimentaria, la legislación publicitaria se centró en cine y televisión, y en la población infantil. Pero no se dio seguimiento a sus resultados, además de que fue flexible con las compañías que ofrecieron productos con alto contenido calórico. Se emitió la norma de etiquetado, aunque estudios internacionales evidenciaron que el modelo utilizado no es el más sencillo de comprender. Sobre la ejecución de medidas fiscales que facilitarían la adopción de dietas sanas, pese a que, a partir de 2014, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implementó el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a las bebidas con azúcares añadidos y a los alimentos no básicos, a 2017, no se dispuso de información sobre su contribución real para desincentivar el consumo de dichos productos, con el fin de prevenir el sobrepeso y la obesidad.

Por lo que corresponde al acceso efectivo a los servicios de salud, de 2010 a 2017, la información disponible señaló una tendencia creciente en el acceso a la atención médica, pero su confiabilidad fue limitada. Los datos remitidos por la SS sobre la afiliación difirieron en 6,253,929 personas, respecto de los registros de las instituciones públicas de salud.

Sobre la disponibilidad de recursos e insumos, se careció de un diagnóstico sobre la suficiencia de la infraestructura y de los recursos humanos, además de que no hubo una estrategia integral para asegurar el abastecimiento de medicamentos en las instituciones públicas del SNS.

Acerca de la prevención y control, en el periodo 2010-2017, en términos generales, las instituciones públicas del SNS no alcanzaron el estándar anual de aplicar al 33.0% de su población pruebas para detectar a personas con mayor riesgo de padecer, o que ya presentaban alguna de las principales ECNT. La tasa de incidencia de las principales ECNT disminuyó, pero la imputabilidad de ello, como consecuencia de la política pública, fue limitada, debido a que las pruebas de detección estuvieron por debajo del estándar, lo que implica que se dejaron de identificar posibles nuevos casos. Se careció de información para valorar la eficacia de las instituciones de salud en el tratamiento de las ECNT, ya que en la mayoría de los casos no se completaron las series históricas, y no se dispuso de información homologada sobre la prevalencia de dichas enfermedades. De acuerdo con la información disponible, los derechohabientes diabéticos en control médico en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Petróleos Mexicanos (PEMEX), y la Secretaría de la Defensa Nacional han ido en aumento; no obstante, a 2017, hubo 37,422 casos de amputaciones por ese mal, de lo que se infiere la persistencia de la falta de adherencia al tratamiento.

En relación con la vigilancia epidemiológica, a 2017, no se integró el Registro Nacional de Enfermedades Crónicas no Transmisibles, comprometido en la ENPCSOD. Tampoco se acreditó que la información producida por el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica y el Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles sirviera de insumo para la toma de decisiones de la política pública.

En materia de investigación en salud, de 2010 a 2017, se desarrollaron 1,364 estudios sobre las ECNT, de los que el 47.7% (650) se concluyó; sin embargo, dada la ausencia de mecanismos que permitieran determinar su suficiencia, no fue posible valorar si fueron los necesarios y pertinentes.

Sobre la contribución en la mejora de la salud pública, en cuanto a la prevalencia de ECNT, no se pudo verificar, ya que los registros disponibles no permitieron valorarla por su falta de homogeneidad y continuidad. Las muertes

^{12/} 1) Secretaría de Salud, 2) Secretaría de la Defensa Nacional, 3) Secretaría de Marina, 4) Instituto Mexicano del Seguro Social, 5) Petróleos Mexicanos, 6) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 7) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 8) Secretaría de Educación Pública, 9) Secretaría de Economía, 10) Comisión Nacional del Agua, 11) Secretaría de Desarrollo Social, 12) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 13) Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y 14) Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

^{13/} 1) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2) Instituto Mexicano del Seguro Social, 3) Petróleos Mexicanos, 4) Secretaría de la Defensa Nacional, 5) Secretaría de Marina, 6) Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 7) Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, 8) Secretaría de Salud y 9) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

por este tipo de enfermedades siguieron incrementándose, 4.4% en promedio anual, de 2010 a 2017, y aunque la esperanza de vida también lo hizo, la calidad bajó. En 2017, se podía aspirar a vivir 76.6 años; de ellos, sólo 67.7 podían ser saludables.

Respecto de los efectos de la política pública en la sostenibilidad financiera de las instituciones públicas del SNS, no hubo condiciones para garantizarla. El déficit del seguro de salud del IMSS aumentó 100.5%, al pasar de 819,648.3 millones de pesos a 1,643,331.0 millones de pesos; en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de 2013 a 2017, se incrementó en 389.4%, al pasar de 2,341.0 a 11,456.0 millones de pesos. Sobre las demás instituciones del SNS, no hubo información para evaluar su situación económica, respecto de las ECNT.

Por lo que se refiere a la economía nacional, de 2010 a 2017, las principales ECNT representaron costos indirectos que afectaron la productividad de los enfermos y de sus cuidadores, ya que la pérdida de ingresos se incrementó 47.8%, al pasar de 61,317.8 millones de pesos a 90,656.8 millones de pesos. En 2017, estos niveles fueron comparables al 0.41% del Producto Interno Bruto, y podrían elevarse hasta llegar a ser del 0.47% en 2030, y del 0.53% en 2050. De cualquier modo, la intervención mostró indicios de ser benéfica, ya que las estimaciones sugieren que, de no haberse puesto en marcha, los costos hubieran sido mayores.

Consecuencias Sociales

No aplica.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó un resultado, el cual, en uno no se detectó irregularidad.

Dictamen

No aplica.

Secretaría de Salud**Cumplimiento de Tratados Internacionales en Materia de Salud**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-12100-07-0218-2018

218-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de los tratados internacionales en materia de salud.

Alcance

La revisión de la Secretaría de Salud (SSA) corresponde al ejercicio fiscal 2017 y para los efectos estadísticos y de comparación comprendió el periodo 2013-2016.

Respecto de la profundidad temática, la auditoría comprendió la evaluación de los resultados obtenidos por la SSA en las acciones de aprobación, armonización y cumplimiento de los tratados internacionales en materia de salud.

En la aprobación, se revisó la coordinación de la SSA con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para la aprobación de algún tratado internacional en materia de salud y se constató que con los tratados internacionales se da atención a las prioridades nacionales establecidas en los documentos de mediano plazo.

En el componente de armonización, se examinaron las normas que debieron ser ajustadas y creadas, por la aprobación de los tratados internacionales en materia de salud, así como la coordinación que se mantuvo con las diversas áreas para realizar dicha armonización.

En cuanto al cumplimiento, se verificaron los compromisos contraídos inmersos en cada uno de los tratados internacionales celebrados en materia de salud. Asimismo, se determinaron los beneficios que se pretendía obtener y los obtenidos para dar respuesta a las prioridades nacionales establecidas en los programas de mediano plazo. Además, se evaluó la coordinación que tuvo la SSA con las dependencias de la APF y con las áreas de la propia entidad fiscalizada para el cumplimiento de los tratados internacionales en la materia.

Asimismo, se incluyó la revisión de los temas referidos a la rendición de cuentas, en la que se evaluó si la SSA rindió cuentas sobre el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de salud; y al control interno, en el que se revisaron los avances en la implementación de las normas generales de control interno en la entidad fiscalizada.

Respecto del Sistema de Evaluación del Desempeño de la SSA, la entidad no contó con un programa presupuestario con recursos asignados para atender el cumplimiento de tratados internacionales en materia de salud, razón por la cual no se incluyó dicho resultado.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de los tratados internacionales en la Secretaría de Salud (SSA).

Antecedentes

Desde épocas remotas los Estados, ya sea para solucionar conflictos o establecer acuerdos en alguna materia de interés, han celebrado tratados internacionales o acuerdos bilaterales o multilaterales con diferentes países. México no ha sido la excepción, actualmente la SRE cuenta con una base de datos que contiene tratados y acuerdos vigentes celebrados por México desde 1836.

Con la promulgación y publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, se estableció en el artículo 89, fracción X, como facultad del Presidente de la República “dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal”; en el artículo 76, fracción I, se señaló como atribución exclusiva del Senado “Aprobar los tratados y

convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras”; y en el artículo 133 se estableció que “todos los tratados hechos y que se hicieran por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión”.

Los tratados internacionales forman parte de los instrumentos de la política exterior del país y, por tanto, son consecuentes para impulsar sus intereses en el ámbito internacional, con el fin de llegar a acuerdos que reditúen en beneficios que coadyuven a la atención de las prioridades nacionales. En el diagnóstico del Programa Sectorial

de Salud (PSS) 2013-2018 se señaló que el país aún tiene que lograr indicadores de salud similares a los de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por lo que es necesario fortalecer los mecanismos de cooperación internacional para el mejoramiento de la atención en salud mediante investigación científica y el desarrollo tecnológico, así como consolidar a México como un país con responsabilidad global en salud.

A 2017, la SRE contó con un registro de 1,420 tratados internacionales (TI) firmados por el Estado mexicano; de ellos, 50 (3.5%) son en materia de salud, de los cuales la SSA actúa como entidad responsable en 7 de ellos y en coadyuvancia con otras dependencias e instancias del Gobierno Federal en los 43 restantes. De los 7 tratados bajo su responsabilidad, 6 son de cumplimiento continuo y uno es puntual.

Resultados

Los resultados de la fiscalización mostraron que en el periodo 2013-2017 no se aprobaron tratados internacionales en materia de salud. A 2017, la SSA atendió 27 (77.1%) de las 35 prioridades nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Sectorial de Salud 2013-2018, por medio de 21 tratados internacionales de los 50 totales; y 8 prioridades fueron atendidas mediante acuerdos interinstitucionales e instrumentos de cooperación internacional.

Por lo que se refiere a la armonización de las normas nacionales con los tratados internacionales, se verificó que la dependencia participó en la armonización de la estructura jurídica para dos de los siete tratados internacionales en materia de salud en los que la SSA es la autoridad ejecutora, y para los cinco tratados internacionales restantes no se requirió de armonización legislativa debido a que los tratados se refieren a la creación de organismos o representaciones de México en el exterior. La SSA estableció mecanismos de coordinación con la SRE y otras dependencias y entidades de la APF para la armonización legislativa derivada de los tratados internacionales, como fueron comunicaciones por medio de oficios y el establecimiento de la Mesa de Coordinación Intersecretarial para el Seguimiento del Convenio Marco para el Control del Tabaco.

En el cumplimiento de tratados internacionales se detectaron diferencias entre la información reportada por la SRE y la proporcionada por la SSA, toda vez que la cancillería reportó contar con 54 tratados internacionales en materia de salud y la SSA reportó 47. Con el análisis de las bases de datos, se determinó un total de 50 tratados internacionales en materia de salud, 7 como entidad ejecutora y 43 en los que coadyuva con otras dependencias. De los tratados de cumplimiento continuo, 6 fueron como entidad ejecutora y la entidad fiscalizada dio atención a 25 (96.2%) de un total de 26 compromisos, el 3.8% (1) se encuentra en proceso por razones de armonización de la ley nacional e internacional referente al control del tabaco, por lo que la SSA dio cumplimiento a los tratados internacionales de los que es entidad responsable.

Respecto a la obtención de los beneficios esperados para México en el cumplimiento de los instrumentos internacionales, se verificó que la dependencia evidenció haber realizado acciones directamente relacionadas con los 35 intereses nacionales en los que la SSA reportó beneficios, 24 (68.6%) fueron de tratados en los que fue entidad ejecutora: 8 de la comisión fronteriza con EUA, 9 de la Organización Mundial de la Salud (OMS), 6 de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y 1 del Convenio Marco para el Control del Tabaco; 9 (25.7%) fue con tratados en los que coadyuva: 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2 del acuerdo con EUA para la administración de emergencias en casos de desastres naturales y accidentes, 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 1 del Convenio de Minamata sobre Mercurio; y 2 (5.7%) fueron de acuerdos interinstitucionales e instrumentos de cooperación internacional: 1 de las Ventanillas de Salud y 1 de Investigaciones y Enseñanza sobre Enfermedades Tropicales.

Consecuencias Sociales

En 2017, la Secretaría de Salud, por medio del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de salud, contribuyó a garantizar la atención universal de la salud, mediante la observancia a los compromisos derivados de su participación con organismos internacionales de salud, toda vez que se obtuvieron beneficios con el establecimiento de estrategias y acciones que ayudaron a que el país respondiera a emergencias y enfrentara

enfermedades que afectaron a la población nacional e internacional; no obstante, la entidad no mantuvo coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores para el control y registro de los tratados internacionales en los que participó, ni contó con mecanismos internos para atender esta problemática, lo que repercute en el seguimiento de los compromisos adquiridos en los instrumentos internacionales, limita la información de la acción gubernamental y su participación en temas y políticas para dar atención a la salud global.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 5 no se detectaron irregularidades y el restante generó:

2 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

En opinión de la ASF, a 2017, la SSA contribuyó a garantizar la atención universal de la salud, mediante la observancia a los compromisos derivados de su participación con organismos internacionales de salud, al cumplir con 25 de los 26 compromisos contraídos con la firma de los tratados internacionales en la materia y al obtener beneficios que ayudaron a que el país responda a emergencias y atienda enfermedades que afectan a la población nacional e internacional.

Las recomendaciones emitidas se orientan a que la dependencia se coordine con la SRE para el registro y reporte homologado del número de tratados internacionales en materia de salud y para que diseñe un sistema de información, a efecto de controlar el número de tratados internacionales de los que es entidad responsable.

La atención de las recomendaciones emitidas contribuirá a que la SSA mejore los mecanismos para llevar un correcto control de los tratados internacionales.

Secretaría de Salud**Proyectos de Prestación de Servicios**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-12100-15-0220-2018

220-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los pagos realizados de los Proyectos de Prestación de Servicios, su aplicación y supervisión conforme a los contratos suscritos, y que sus erogaciones fueron registradas en la contabilidad y presentadas en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	1,044,300.0
Muestra Auditada	1,044,300.0
Representatividad de la Muestra	100.0%

El universo de egresos por 1,044,300.0 miles de pesos correspondió a los pagos de prestación de servicios realizados en 2017 por la Secretaría de Salud a los Inversionistas Proveedores de tres Proyectos para Prestación de Servicios (hospitales regionales de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010", de Ixtapaluca y del Bajío); dicho monto fue reportado en la Cuenta Pública 2017. Se revisó el 100.0% de los egresos.

Antecedentes

En la última década, el Gobierno Federal, por conducto de sus dependencias y entidades ha realizado proyectos de infraestructura mediante esquemas de financiamiento que promueven la participación de inversionistas privados para realizar actividades que pueden comprender el diseño, construcción, equipamiento, mantenimiento, operación, prestación de servicios y, en su caso, explotación de carreteras federales, hospitales, centros de readaptación social y universidades, entre otros tipos de proyectos.

Actualmente se encuentran vigentes proyectos financiados por medio de tres tipos de esquemas que se detallan a continuación:

- A. Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).- Esquema de contrato a largo plazo suscrito entre el Gobierno Federal y el sector privado, en el cual el inversionista proveedor asume la responsabilidad del financiamiento del proyecto de infraestructura, cuyo fin es prestar un servicio público.

Este esquema fue regulado en el "Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios", publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de marzo de 2003, por las secretarías de la Función Pública (SFP) y de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Para 2017, la normativa que regulaba este tipo de esquema no se encontraba vigente.

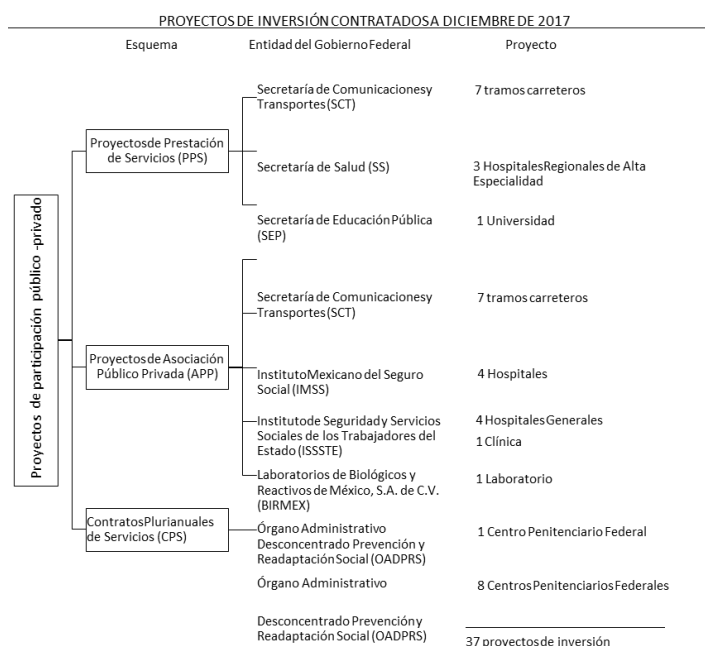
- B. Proyectos de Asociación Público Privadas (APP). - Esquema de colaboración contractual de largo plazo entre el Gobierno Federal y el sector privado para la provisión de un servicio público. Bajo este esquema, el sector privado asume los riesgos relacionados con el proyecto y recibe un retorno financiero por la prestación del servicio.

El 16 de enero de 2012, se publicó la Ley de Asociaciones Público Privadas, con objeto de regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de asociaciones público privadas, así como para desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y de innovación tecnológica.

De acuerdo con la información del Instituto de la Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, existen los modelos de APP siguientes:

- **Diseño-Construcción:** En este modelo el Gobierno Federal contrata al sector privado para que éste diseñe y construya la infraestructura, de acuerdo con los requerimientos establecidos por el ejecutivo federal, y después de concluida la construcción, asumirá la responsabilidad de la operación y el mantenimiento.
 - **Diseño-Construcción-Mantenimiento:** Este modelo es similar al diseño- construcción, con la diferencia que el sector privado mantendrá la obra y el Gobierno Federal será el responsable de la operación.
 - **Diseño-Construcción-Operación:** El sector privado es el encargado de diseñar, construir y operar; una vez terminada la obra, ésta se transfiere al sector público.
- C. **Contratos Plurianuales de Prestación de Servicios (CPS).** - Esquema de contrato plurianual de largo plazo suscrito entre un inversionista proveedor que se obliga a proveer un conjunto de elementos físicos, materiales, tecnológicos y de ciertos servicios auxiliares, a cambio de una contraprestación del Gobierno Federal que le permitirá cumplir con sus funciones encomendadas por la Ley.

Existen 37 proyectos contratados de 2005 a 2017, con vigencia de 10 y hasta 30 años, bajo los esquemas descritos, por diversas entidades como se señala a continuación:



FUENTE: Presupuesto de Egresos de Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 y contratos plurianuales de prestación de servicios.

De los 37 proyectos mencionados, la ASF, durante el periodo de 2008 a 2016, realizó 14 revisiones, de las cuales 7 fueron a la SCT, 4 a la SS, 1 al ISSSTE, 1 a la SEP y 1 a la SHCP.

Desde 2005, la SS contrató con inversionistas proveedores la prestación de servicios de largo plazo para la construcción, operación y mantenimiento de Hospitales Regionales de Alta Especialidad (HRAE), mediante el esquema de financiamiento PPS. Al 31 de diciembre de 2017, esa dependencia tenía contratados tres proyectos de HRAE (del Bajío, Ciudad Victoria “Bicentenario 2010” e Ixtapaluca).

El objeto de esta auditoría es la revisión de los tres contratos de PPS suscritos por la SS de 2005 a 2009.

Resultados

1. La Secretaría de Salud cumplió con los requisitos del proceso para la autorización de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) de los Hospitales Regionales de Alta Especialidad (HRAE) del Bajío, de Ciudad Victoria “Bicentenario 2010” y de Ixtapaluca, contenidos en el Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la

Realización de Proyectos para Prestación de Servicios, y que los inversionistas proveedores con los que se suscribieron los contratos de PPS, con vigencias de 25 años, fueron los ganadores de las licitaciones públicas internacionales para su construcción, operación y mantenimiento.

2. Los HRAE del Bajío, Ciudad Victoria “Bicentenario 2010” e Ixtapaluca y los inversionistas proveedores cumplieron con las cláusulas octava, numeral 8.6 “mantenimiento”, 8.8 “Supervisión de los servicios” y del Anexo 10 “Sistemas de Supervisión del Proyecto” del contrato de servicios establecidas en los contratos de prestación de servicios, a excepción del HRAE del Bajío, que omitió la presentación de las minutas de reunión del Comité Coordinador, de enero a diciembre de 2017, así como el programa de mantenimiento de 2017, en incumplimiento de las cláusulas décima primera y octava, numeral 8.6, del contrato de PPS. Sin embargo, con motivo de la revisión y por intervención de la Auditoría Superior de la Federación el HRAE del Bajío sustentó que realizó acciones para que, en 2019, dichas reuniones y el mantenimiento se lleven a cabo, con lo que solventó la observación.

Los HRAE del Bajío, Ciudad Victoria “Bicentenario 2010” y de Ixtapaluca proporcionaron la información de la supervisión que realizan a los servicios del “Centro de Ayuda”, y el HRAE de Ciudad Victoria “Bicentenario 2010” presentó el programa de mantenimiento de equipo Industrial y resultados de la auto supervisión de 21 servicios y el HRAE de Ixtapaluca presentó listados de supervisión de servicios y cédulas de supervisión de enero a diciembre de 2017, dos informes semestrales de auditoría, reportes de administración, de control de plagas, correo interno, de quejas y entradas y salidas de vehículos e incidencias; asimismo, se constató que el HRAE del Bajío, con motivo de la revisión y por intervención de la Auditoría Superior de la Federación realizó acciones necesarias mediante remitió el cronograma de supervisión de los servicios para enero de 2019, del cual proporcionó documentación con la que acreditó la supervisión de 29 servicios que se programaron del 7 al 10 de enero de 2019, con lo que se solventó la observación.

Se constató que, durante 2017, en términos generales los HRAE cumplieron con los compromisos establecidos en el contrato PPS. En diciembre de 2018 se constató que, el HRAE del Bajío con motivo de la revisión y por intervención de la Auditoría Superior de la Federación efectuó acciones como son la reinstalación del Comité Coordinador; remitió el calendario de sesiones para el primer trimestre de ese ejercicio, a realizarse en las instalaciones del hospital con lo que se solventó la observación.

Se constató que, durante 2017, en términos generales los HRAE cumplieron con los compromisos establecidos en el contrato PPS. En diciembre de 2018 se constató que, el HRAE del Bajío con motivo de la revisión y por intervención de la Auditoría Superior de la Federación efectuó acciones como son la reinstalación del Comité Coordinador; remitió el calendario de sesiones para el primer trimestre de ese ejercicio, a realizarse en las instalaciones del hospital con lo que se solventó la observación.

En el HRAE del Bajío, al momento de la visita, de las 17,328 solicitudes de servicio se encontraban en espera 38 solicitudes de servicio, el 0.2% desde enero de 2017 a la fecha de la visita (agosto 2018), y autoriza ampliaciones en los plazos de respuesta de servicios, sin acreditarse una justificación sujeta a evaluación, no se especifica el plazo otorgado para atender el servicio, ni quién es la persona facultada para autorizar las prórrogas; lo que conlleva a que no se le aplique penalización al inversionista proveedor en su pago por los servicios no prestados.

Con motivo de la revisión y por intervención de la Auditoría Superior de la Federación, el HRAE del Bajío, instruyó las acciones de control necesarias mediante informó a diversas áreas que cuando el tiempo de respuesta exceda 24 horas será la Subdirección de Conservación, Mantenimiento y Servicios Generales la que autorice el tiempo adicional para que se atienda la solicitud; asimismo, se verificó que en enero de 2019, la Dirección de Conservación, Mantenimiento y Servicios Generales envió al Director de Operaciones, inversionista proveedor, protocolo que contiene los criterios para otorgar tiempos de respuesta superiores a las 24 horas establecidas en los servicios de Biomédica, infraestructura y limpieza; con lo que solventa la recomendación.

3. El HRAE del Bajío realizó pagos por concepto de prestación de servicios, como son modificaciones a la infraestructura, adquisición de mobiliario, equipo y accesorios y adeudos de conciliación, de conformidad con lo establecido en los convenios modificatorios al contrato de PPS.

El HRAE de Ciudad Victoria “Bicentenario 2010” presentó las operaciones correspondientes a la partida presupuestal 33902 contablemente, los cuales se reflejaron en la Cuenta Pública 2017.

El HRAE de Ixtapaluca registró las operaciones en el Estado de Resultados por concepto del pago de los servicios recibidos.

Se constató que el HRAE de Ixtapaluca no descontó las penalizaciones, en incumplimiento del anexo 3 del contrato de PPS de ese hospital, sino que se realizó el entero a la TESOFE en ventanilla bancaria. Al respecto, el HRAE de

Ixtapaluca, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias mediante solicitó a los subdirectores de Recursos Financieros y de Mantenimiento, Conservación y Servicios Generales el pago de la factura que se realice una vez descontado el importe de las penalizaciones; también realizó una minuta de trabajo entre las autoridades del HRAE de Ixtapaluca, en la que se acordó que el pago por los servicios del contrato de PPS se realice una vez que se apliquen las penalizaciones correspondientes directamente al valor de la factura, con lo que se solventa lo observado.

El HRAE de Ixtapaluca pagó de más 12.1 miles de pesos por no realizar las deducciones para el pago de la factura, como lo establece en el contrato, que se cobraron con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación.

Los pagos realizados por los HRAE al 2017, por 1,066,805.3 miles de pesos se reportaron como gasto de inversión y no como deuda de largo plazo de Gobierno Federal, aun cuando este esquema de financiamiento tiene elementos de exigibilidad similares a una línea de crédito.

4. Se verificó que se presentaron variaciones en los estados financieros de los HRAE del Bajío, Ciudad Victoria “Bicentenario 2010” e Ixtapaluca, de las cuales los HRAE presentaron razonablemente las justificaciones correspondientes.

Resultados

1. La Secretaría de Salud cumplió con los requisitos del proceso para la autorización de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) de los Hospitales Regionales de Alta Especialidad (HRAE) del Bajío, de Ciudad Victoria “Bicentenario 2010” y de Ixtapaluca, contenidos en el Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios, y que los inversionistas proveedores con los que se suscribieron los contratos de PPS, con vigencias de 25 años, fueron los ganadores de las licitaciones públicas internacionales para su construcción, operación y mantenimiento.
2. Los HRAE del Bajío, Ciudad Victoria “Bicentenario 2010” e Ixtapaluca y los inversionistas proveedores cumplieron con las cláusulas octava, numeral 8.6 “mantenimiento”, 8.8 “Supervisión de los servicios” y del Anexo 10 “Sistemas de Supervisión del Proyecto” del contrato de servicios establecidas en los contratos de prestación de servicios, a excepción del HRAE del Bajío, que omitió la presentación de las minutas de reunión del Comité Coordinador, de enero a diciembre de 2017, así como el programa de mantenimiento de 2017, en incumplimiento de las cláusulas décima primera y octava, numeral 8.6, del contrato de PPS. Sin embargo, con motivo de la revisión y por intervención de la Auditoría Superior de la Federación el HRAE del Bajío sustentó que realizó acciones para que, en 2019, dichas reuniones y el mantenimiento se lleven a cabo, con lo que solventó la observación.

Los HRAE del Bajío, Ciudad Victoria “Bicentenario 2010” y de Ixtapaluca proporcionaron la información de la supervisión que realizan a los servicios del “Centro de Ayuda”, y el HRAE de Ciudad Victoria “Bicentenario 2010” presentó el programa de mantenimiento de equipo Industrial y resultados de la auto supervisión de 21 servicios y el HRAE de Ixtapaluca presentó listados de supervisión de servicios y cédulas de supervisión de enero a diciembre de 2017, dos informes semestrales de auditoría, reportes de administración, de control de plagas, correo interno, de quejas y entradas y salidas de vehículos e incidencias; asimismo, se constató que el HRAE del Bajío, con motivo de la revisión y por intervención de la Auditoría Superior de la Federación realizó acciones necesarias mediante remitió el cronograma de supervisión de los servicios para enero de 2019, del cual proporcionó documentación con la que acreditó la supervisión de 29 servicios que se programaron del 7 al 10 de enero de 2019, con lo que se solventó la observación.

Se constató que, durante 2017, en términos generales los HRAE cumplieron con los compromisos establecidos en el contrato PPS. En diciembre de 2018 se constató que, el HRAE del Bajío con motivo de la revisión y por intervención de la Auditoría Superior de la Federación efectuó acciones como son la reinstalación del Comité Coordinador; remitió el calendario de sesiones para el primer trimestre de ese ejercicio, a realizarse en las instalaciones del hospital con lo que se solventó la observación.

Se constató que, durante 2017, en términos generales los HRAE cumplieron con los compromisos establecidos en el contrato PPS. En diciembre de 2018 se constató que, el HRAE del Bajío con motivo de la revisión y por intervención de la Auditoría Superior de la Federación efectuó acciones como son la reinstalación del Comité Coordinador; remitió el calendario de sesiones para el primer trimestre de ese ejercicio, a realizarse en las instalaciones del hospital con lo que se solventó la observación.

En el HRAE del Bajío, al momento de la visita, de las 17,328 solicitudes de servicio se encontraban en espera 38 solicitudes de servicio, el 0.2% desde enero de 2017 a la fecha de la visita (agosto 2018), y autoriza ampliaciones en los plazos de respuesta de servicios, sin acreditarse una justificación sujeta a evaluación, no se especifica el plazo otorgado para atender el servicio, ni quién es la persona facultada para autorizar las prórrogas; lo que conlleva a que no se le aplique penalización al inversionista proveedor en su pago por los servicios no prestados.

Con motivo de la revisión y por intervención de la Auditoría Superior de la Federación, el HRAE del Bajío, instruyó las acciones de control necesarias mediante informó a diversas áreas que cuando el tiempo de respuesta exceda 24 horas será la Subdirección de Conservación, Mantenimiento y Servicios Generales la que autorice el tiempo adicional para que se atienda la solicitud; asimismo, se verificó que en enero de 2019, la Dirección de Conservación, Mantenimiento y Servicios Generales envió al Director de Operaciones, inversionista proveedor, protocolo que contiene los criterios para otorgar tiempos de respuesta superiores a las 24 horas establecidas en los servicios de Biomédica, infraestructura y limpieza; con lo que solventa la recomendación.

3. El HRAE del Bajío realizó pagos por concepto de prestación de servicios, como son modificaciones a la infraestructura, adquisición de mobiliario, equipo y accesorios y adeudos de conciliación, de conformidad con lo establecido en los convenios modificatorios al contrato de PPS.

El HRAE de Ciudad Victoria “Bicentenario 2010” presentó las operaciones correspondientes a la partida presupuestal 33902 contablemente, los cuales se reflejaron en la Cuenta Pública 2017.

El HRAE de Ixtapaluca registró las operaciones en el Estado de Resultados por concepto del pago de los servicios recibidos.

Se constató que el HRAE de Ixtapaluca no descontó las penalizaciones, en incumplimiento del anexo 3 del contrato de PPS de ese hospital, sino que se realizó el entero a la TESOFE en ventanilla bancaria. Al respecto, el HRAE de Ixtapaluca, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias mediante solicitó a los subdirectores de Recursos Financieros y de Mantenimiento, Conservación y Servicios Generales el pago de la factura que se realice una vez descontado el importe de las penalizaciones; también realizó una minuta de trabajo entre las autoridades del HRAE de Ixtapaluca, en la que se acordó que el pago por los servicios del contrato de PPS se realice una vez que se apliquen las penalizaciones correspondientes directamente al valor de la factura, con lo que se solventa lo observado.

El HRAE de Ixtapaluca pagó de más 12.1 miles de pesos por no realizar las deducciones para el pago de la factura, como lo establece en el contrato, que se cobraron con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación.

Los pagos realizados por los HRAE al 2017, por 1,066,805.3 miles de pesos se reportaron como gasto de inversión y no como deuda de largo plazo de Gobierno Federal, aun cuando este esquema de financiamiento tiene elementos de exigibilidad similares a una línea de crédito.

4. Se verificó que se presentaron variaciones en los estados financieros de los HRAE del Bajío, Ciudad Victoria “Bicentenario 2010” e Ixtapaluca, de las cuales los HRAE presentaron razonablemente las justificaciones correspondientes.

Recuperaciones Operadas y Actualización a Valor Actual

Se determinó un monto por 12,100.00 pesos, en el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 12,100.00 pesos, con motivo de la intervención de la ASF; 12,100.00 pesos pertenecen a actualizaciones a valor actual.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 4 resultados, de los cuales, en 2 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 5 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los pagos realizados de los proyectos para prestación de servicios, su aplicación y supervisión conforme a los contratos suscritos, y que sus erogaciones fueron registradas en la contabilidad y presentadas en la Cuenta Pública de conformidad con la normativa, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables para autorizar el proyecto para prestación de servicios; los Hospitales Regionales de Alta Especialidad (HRAE) del Bajío, Ciudad Victoria “Bicentenario 2010” e Ixtapaluca cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables para recibir los servicios del inversionista proveedor, lo que permitió a los HRAE atender la demanda de la población para la atención médica desde el inicio de servicios y hasta el 31 de diciembre, con el aumento cada año del nivel de atención, y la Secretaría de Salud cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables para la formalización de un contrato de Proyecto para Prestación de Servicios de largo plazo para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de los HRAE.

Se advierte que los pagos realizados por los Hospitales Regionales de Alta Especialidad, durante 2017, por la contraprestación de los tres contratos de Proyectos para Prestación de Servicios por 1,066,805.3 miles de pesos, se reportaron como gasto de inversión y, no se reportan como deuda de largo plazo del Gobierno Federal, aun cuando este esquema de financiamiento tiene elementos de exigibilidad similares a los de una línea de crédito.

Secretaría de Salud

Contratación de Infraestructura Hospitalaria para la Construcción del: Hospital de Especialidades de Chetumal, Quintana Roo, Hospital Especializado de Juchitán, Oaxaca, Hospital General de El Quemado, en Guerrero, Hospital General de Ciudad Salud, en Michoacán, Hospital General e Infantil en Michoacán, y Hospital General en Matamoros, Tamaulipas

Auditoría de Inversiones Físicas: 2017-0-12100-04-0217-2018

217-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados a los proyectos, a fin de comprobar que las inversiones físicas se presupuestaron, contrataron, ejecutaron, pagaron y finiquitaron de conformidad con la legislación y normativa aplicables.

Alcance**EGRESOS**

Miles de Pesos

Universo Seleccionado 377,434.3

Muestra Auditada 306,020.9

Representatividad de la Muestra 81.1%

De las 39 subactividades y los 1,488 conceptos que comprendieron la ejecución y supervisión de las obras por un total ejercido de 377,434.3 miles de pesos en 2017 se seleccionó una muestra de 21 subactividades y 364 conceptos por un importe de 306,020.9 miles de pesos que representó el 81.1% del monto erogado en el año en estudio, por ser los más representativos y susceptibles de medir y cuantificar en planos y campo, como se detalla en la siguiente tabla.

Número de contrato	SUBACTIVIDADES Y CONCEPTOS REVISADOS (Miles de pesos y porcentajes)						Alcance de la revisión (%)
	Subactividades		Conceptos		Importe		
	Ejecutadas	Revisadas	Ejecutados	Revisados	Ejercido	Revisado	
DGDIF-002-15	39	21			151,952.9	139,497.8	91.8
DGDIF-002-17			38	6	5,213.7	2,349.1	45.1
DGDIF-001-15			3	3	3,757.0	3,757.0	100.0
SESA-DDIS-FPCGC-IR3P-OP-003-17			243	243	16,316.1	16,316.1	100.0
SSO-DIMSG-LPN-FPP-02/2016**			0	0	0.0	0.0	0
SSM/CNPSS-LP/002/C-012/2016			15	15	101,198.3	101,198.3	100.0
SSM/PEF-LP/001-0341/C-003/2015			1,189	97	98,996.3*	42,902.6	43.3
SOP-IF-IS-147-17-P			0	0	0.0	0.0	0
SOP-IF-IS-148-17-P			0	0	0.0	0.0	0
Totales	39	21	1,488	364	377,434.3	306,020.9	81.1

FUENTE: Secretaría de Salud, Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física; Gobierno del Estado de Quintana Roo, Servicios Estatales de Salud; Gobierno del Estado de Oaxaca, Servicios de Salud de Oaxaca; Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, Servicios de Salud de Michoacán; y Gobierno del Estado de Tamaulipas, Secretaría de Obras Públicas; tabla elaborada con base en los expedientes de los contratos revisados y en la información y documentación proporcionados por las entidades fiscalizadas.

* Incluye 7,040.9 miles de pesos de ajuste de costos a favor de la contratista.

** El contrato se terminó anticipadamente sin haber ejecutado trabajo alguno.

Antecedentes

El proyecto integral del nuevo hospital general de 120 camas en Acapulco de Juárez en el estado de Guerrero, cuenta con una superficie aproximada de 35,000.0 m², se ubica en el predio denominado "El Regalo" y tiene como

objetivo sustituir la infraestructura del Hospital General de Acapulco. Contará con áreas de consulta externa, auxiliares de diagnóstico y de tratamiento, ambulatoria, hospitalización, apoyo hospitalario y gobierno.

Para la revisión del proyecto en comento, la Auditoría Superior de la Federación formalizó con el Gobierno del Estado de Guerrero el inicio de los trabajos de la auditoría referida; sin embargo, mediante el oficio núm. ENA-OF/0474/2018 del 17 de mayo de 2018, el Gobierno del Estado de Guerrero informó que "...los recursos autorizados para la construcción del hospital en mención..., se autorizaron a través del Fondo Guerrero, para ejercerse por la Secretaría de Salud..." y que no contaba con información de ese hospital.

Con la construcción del Hospital de Especialidades de Chetumal, en el estado de Quintana Roo, se busca abatir la carencia de atención oncológica y beneficiará a los habitantes del área de influencia que no cuentan con seguridad social y/o pertenece al Seguro Popular, dicha población asciende a 476,482 habitantes para 2018. El hospital se ubica en el km 6 de la carretera Chetumal-Bacalar y contará con 11 consultorios, 30 camas, 2 quirófanos, unidad de terapia intensiva, laboratorio, rayos "X", acelerador lineal, áreas de braquiterapia y quimioterapia, servicio de transfusión con recolección, farmacia, gobierno, sanitarios, RPBI, servicios generales, planta de emergencia, lavandería, cocina y sala de usos múltiples.

El Hospital Especializado de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, se localiza en la carretera Juchitán-Ciudad Ixtepec dentro de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, en el estado de Oaxaca, y beneficiará a 55,693 mujeres en edad fértil sin seguridad social y a 26,840 niños menores de 4 años. El proyecto consiste en la construcción de un hospital especializado que contará con consulta externa, siete consultorios, servicio de imagenología, servicio de laboratorio clínico, urgencias, tococirugía, central de equipos de esterilización, unidad de cuidados intensivos; neonatología, hospitalización con 30 camas, servicio de dietología, servicios generales, lavandería, enseñanza, residencias médicas y área de gobierno.

El proyecto de sustitución del Hospital General Dr. Miguel Silva, en el estado de Michoacán de Ocampo, consiste en construir y operar de manera óptima un hospital general nuevo de 250 camas para remplazar el hospital actual de 219 camas que ya no cuenta con las condiciones adecuadas para continuar operando; atenderá a la población sin seguridad social de Morelia y los municipios vecinos. El nuevo hospital contará con 46 consultorios y 14 salas quirúrgicas sobre un terreno de 74,400 m², con una superficie de construcción de 38,257.38 m². Asimismo, tendrá servicios de consulta externa, auxiliares de tratamiento y de diagnóstico, hospitalización, urgencias, tococirugía, docencia e investigación y apoyo hospitalario.

La construcción de la obra nueva por sustitución y equipamiento del Hospital Infantil Eva Sámano de López Mateos en Morelia, Michoacán de Ocampo, remplazará el hospital actual y beneficiará de manera directa a 959,162 menores de 15 años sin seguridad social que habitan en los 113 municipios que conforman el estado y permitirá realizar intervenciones en el ámbito del diagnóstico, tratamiento y seguimiento de pacientes que requieren atención médica oportuna. El nuevo hospital contará con 100 camas censables, 44 consultorios de especialidades y de urgencias, área de imagenología, laboratorio clínico y 6 salas de cirugía. El hospital se construirá en el predio donado por una fundación altruista y tendrá una superficie de construcción de 19,694.76 m².

Tanto el Hospital General Dr. Miguel Silva como el Hospital Infantil Eva Sámano de López Mateos formarán parte de un complejo hospitalario denominado "Ciudad Médica Morelia", dentro del fraccionamiento "Tres Marías", en la Ciudad de Morelia, Michoacán de Ocampo, cerca del aeropuerto.

Por último, el nuevo Hospital General de Matamoros, en el estado de Tamaulipas, tendrá como objetivo sustituir al hospital actual, mediante equipamiento e infraestructura completamente nueva, con lo cual se pretende incrementar el número de consultorios de 26 a 30, de quirófanos de 4 a 6 y de salas de expulsión de 1 a 2 y sustituir los equipos de laboratorio y radiodiagnóstico para atender de forma más efectiva y oportuna a una población que presenta mayor complejidad y variedad en el tipo de enfermedades que presenta en la zona de influencia. El nuevo hospital contará con consulta externa, auxiliares de diagnóstico, auxiliares de tratamiento, apoyo y servicios médicos, encamados de cirugía general, de medicina interna, de ginecobstetricia y pediatría, hospitalización pediátrica, gobierno y enseñanza.

Para efectos de fiscalización de los recursos federales ejercidos en 2017 en los proyectos mencionados, se revisaron ocho contratos de obras públicas y uno de servicios relacionados con las obras públicas, los cuales se describen a continuación.

CONTRATOS Y CONVENIOS REVISADOS
(Miles de pesos y días naturales)

Número, tipo y objeto del contrato/convenio y modalidad de contratación	Fecha de celebración	Contratista	Original	
			Monto	Plazo
DGDIF-002-15, de obra a precio alzado y tiempo determinado. LPI. "Proyecto integral para la construcción del nuevo hospital general de 120 camas de Acapulco, ubicado en el municipio de Acapulco de Juárez, estado de Guerrero...".	10/02/15	Ingeniería y Control de Proyectos, S.A. de C.V.	674,526.20	16/02/15-15/02/17 731 d.n.
Convenio de reprogramación de actividades principales.	01/02/16			
A la fecha de la visita de inspección física (septiembre de 2018) el contrato se encontraba concluido, finiquitado y en operación.				
Total contratado			674,526.2	731 d.n.
Ejercido en años anteriores			498,828.8	
Ejercido en 2017			151,952.9	
Ejercido en 2018			23,744.5	
DGDIF-002-17, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado. AD. "Obras complementarias para la construcción del nuevo hospital general de 120 camas de Acapulco, ubicado en el municipio de Acapulco de Juárez, estado de Guerrero...".	23/02/17	Ingeniería y Control de Proyectos, S.A. de C.V.	11,686.0	24/02/17-14/04/17 50 d.n.
A la fecha de la visita de inspección física (septiembre de 2018) el contrato se encontraba concluido, finiquitado y en operación.				
Total contratado			11,686.0	50 d.n.
Ejercido en 2017			5,213.7	
Ejercido en 2018			6,472.3	
DGDIF-001-15, de servicios a precios unitarios y tiempo determinado. LPI. "Supervisión externa para el proyecto integral para la construcción del nuevo hospital general de 120 camas de Acapulco, ubicado en el municipio de Acapulco de Juárez, estado de Guerrero...".	26/01/15	Supervisores Técnicos, S.A. de C.V.	19,786.8	27/01/15-26/03/17 790 d.n.
Convenio de diferimiento.	10/03/15			16/02/15-15/04/17 790 d.n.
A la fecha de la visita de inspección física (septiembre de 2018) el contrato se encontraba concluido y finiquitado.				
Total contratado			19,786.8	790 d.n.
Ejercido en años anteriores			15,278.3	
Ejercido en 2017			3,757.0	
Ejercido en 2018			751.5	
SESA-DDIS-FPCGC-IR3P-OP-003-17, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado. ITP. "Construcción del Hospital de Especialidades de Chetumal, municipio de Othón P. Blanco, estado de Quintana Roo".	28/04/17	Medical Tools, S.A. de C.V.	141,264.2	01/05/17-06/12/17 220 d.n.
Convenio de ampliación de monto y plazo.	02/05/17		50,151.8	07/12/17-30/04/18 145 d.n.
Convenio de diferimiento del plazo, quedando un periodo de ejecución del 1 de mayo de 2017 al 10 de octubre de 2018	17/04/18			
A la fecha de la revisión (noviembre de 2018) el contrato se encontraba concluido.				
Total contratado			191,416.0	365 d.n.
Ejercido en 2017			16,316.1	
Pendiente de ejercer			175,099.9	
SSO-DIMSG-LPN-FPP-02/2016, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado. LPN. "Construcción del Hospital Especializado de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca".	12/10/16	Espacios Urbanos y Diseños Makale, S.A. de C.V., y Desarrolladores Urbanos y Constructores Oaxtec, S.A. de C.V.	125,512.8	13/10/16-12/10/18 730 d.n.

Número, tipo y objeto del contrato/convenio y modalidad de contratación	Fecha de celebración	Contratista	Original	
			Monto	Plazo
A la fecha de la visita de inspección física (julio de 2018) se constató que no se ejecutó ningún trabajo al amparo del contrato, debido a que fue terminado anticipadamente.				
Total contratado			125,512.8	730 d.n.
Ejercido en 2017			0.0	
SSM/PEF-LP/001-0341/C-003/2015, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado. LPN. "Obra nueva por sustitución y equipamiento del Hospital General Dr. Miguel Silva del estado de Michoacán de Ocampo".	10/03/15	Edificaciones 3 Ríos, S.A. de C.V., y Lerma Edificaciones, S.A. de C.V.	462,032.9	25/03/15-26/01/16 308 d.n.
Convenio de diferimiento por la entrega extemporánea del anticipo.	10/07/15			09/07/15-11/05/16 308 d.n.
Convenio de diferimiento por 96 días naturales, del 12/05/16 al 15/08/16.	17/03/16			
Convenio de ampliación del plazo.	10/08/16			16/08/16-20/10/16 66 d.n.
Convenio de diferimiento por 93 días naturales, del 21/10/16 al 21/01/17.	20/10/17			
Convenio de diferimiento por 72 días naturales, del 22/01/17 al 03/04/17.	06/01/17			
Convenio de diferimiento por 105 días naturales, del 04/04/17 al 17/07/17.	04/04/17			
Convenio de diferimiento por 88 días naturales, del 18/07/17 al 13/10/17.	16/07/17			
A la fecha de la visita de inspección física (septiembre de 2018) el contrato se encontraba concluido, no en operación y en proceso de finiquito.				
Total contratado			462,032.9	374 d.n.
Ejercido en años anteriores			315,513.6	
Ejercido en 2017			91,955.4	
Pendiente de ejercer			54,563.9	
Ajuste de costos			7,040.9	
SSM/CNPSS-LP/002/C-012/2016, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado. LPN. "Obra nueva por sustitución y equipamiento del Hospital Infantil Eva Sámano de López Mateos en Morelia, Michoacán".	03/01/17	ROTH's Ingeniería y Representaciones, S.A. de C.V., y Constructora Tzaulan, S.A. de C.V.	370,867.3	09/01/17-31/12/17 357 d.n.
Convenio de diferimiento por la entrega extemporánea del anticipo.	05/04/17			09/03/17-27/02/18 357 d.n.*
Convenio de diferimiento por 74 días naturales, del 28/02/18 al 12/05/18.	18/12/17			
Convenio de diferimiento por 65 días naturales, del 13/05/18 al 16/07/18.	18/02/18			
Convenio de ampliación del plazo y monto.	06/07/18		15,736.8	17/07/18-09/10/18 85 d.n.
A la fecha de la visita de inspección física (septiembre de 2018) el contrato se encontraba en proceso de ejecución.				
Total contratado			386,604.1	442 d.n.
Ejercido en 2017			101,198.3	
Pendiente de ejercer			285,405.8	
SOP-IF-IS-147-17-P, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado. LPN. "Terminación de construir nuevo Hospital General de Matamoros..." (Fideicomiso 2089 de 2015).	20/09/17	Transportaciones y Construcciones Tamaulipecas, S.A. de C.V.	153,332.2	21/09/17-29/12/17 100 d.n.
Convenio de ampliación del plazo.	22/12/17			30/12/17-31/03/18 92 d.n.
Convenio de ampliación del plazo.	26/03/18			01/04/18-31/07/18 122 d.n.
A la fecha de la visita de inspección física (junio de 2018) el contrato se encontraba en proceso de ejecución.				
Total contratado			153,332.2	314 d.n.

Número, tipo y objeto del contrato/convenio y modalidad de contratación	Fecha de celebración	Contratista	Original	
			Monto	Plazo
Ejercido en 2017			0.0	
SOP-IF-IS-148-17-P, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado. LPN. "Terminación de construir nuevo Hospital General de Matamoros..." (Fideicomiso 2089 de 2017). Convenio de ampliación del plazo.	20/09/17	Transportaciones y Construcciones Tamaulipecas, S.A. de C.V.	15,649.4	21/09/17-29/12/17 100 d.n.
Convenio de ampliación del plazo.	22/12/17			30/12/17-31/03/18 92 d.n.
Convenio de ampliación del plazo.	26/03/18			01/04/18-31/07/18 122 d.n.
A la fecha de la visita de inspección física (junio de 2018) el contrato se encontraba en proceso de ejecución.				
Total contratado			15,649.4	314 d.n.
Ejercido en 2017			0.0	
Pendiente de ejercer			15,649.4	

FUENTE: Secretaría de Salud, Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física; Gobierno del Estado de Quintana Roo, Servicios Estatales de Salud; Gobierno del Estado de Oaxaca, Servicios de Salud de Oaxaca; Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, Servicios de Salud de Michoacán; y Gobierno del Estado de Tamaulipas, Secretaría de Obras Públicas; tabla elaborada con base en los expedientes de los contratos revisados y en la información y documentación proporcionados por las entidades fiscalizadas.

d.n. Días naturales.

AD Adjudicación directa.

LPN Licitación pública nacional.

ITP Invitación a cuando menos tres personas.

LPI Licitación pública Internacional.

* Con el plazo del convenio se calculan 356 días naturales; sin embargo, el plazo correcto debe ser por 357 días naturales.

Resultados

En el aspecto normativo, se detectó que en los contratos de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas de la Secretaría de Salud y de los gobiernos de los estados de Quintana Roo y de Michoacán de Ocampo, no pagaron las estimaciones dentro de los 20 días naturales siguientes a las fechas en que se autorizaron y presentaron las facturas correspondientes; que en una excepción a la licitación pública de un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, el Gobierno del Estado de Quintana Roo no señaló el resultado de la investigación de mercado que soporta el procedimiento de contratación propuesto, el monto estimado de la contratación ni la forma de pago propuesta, y tampoco informó a su Órgano Interno de Control sobre los contratos formalizados con este procedimiento y los convenios mayores al 25.0% en monto y plazo; que en los contratos de obras públicas del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo no se registraron en bitácora la autorización de las estimaciones y la aprobación tanto de los ajustes de costos como de los conceptos no previstos en el catálogo original, y se autorizó la ejecución de conceptos extraordinarios, sin que para ello se emitieran las órdenes de trabajo y se formalizara el convenio respectivo; y que el Gobierno del Estado de Tamaulipas utilizó los procedimientos de evaluación tanto binario como de puntos y porcentajes sin justificar ni asegurar las mejores condiciones para el estado, además de que inició la ejecución de los contratos de obras públicas sin contar con los proyectos de arquitectura e ingeniería.

Por lo que se refiere a la ejecución y pago, se observó que en el Gobierno del Estado de Oaxaca no aplicó los recursos federales para ejecutar el proyecto de inversión denominado "Construcción del Hospital Especializado de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca", toda vez que realizó una terminación anticipada del contrato sin ejercer el recurso por 43,682.4 miles de pesos; y que en los contratos de obras públicas del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo se pagaron cantidades superiores a las realmente ejecutadas en regaderas, cables, tableros eléctricos, cancelerías y estructura metálica por 1,108.7, 1,128.3, 235.3, 813.9, y 392.8 miles de pesos.

Recuperaciones Operadas

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 44,075,242.90 pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 23 resultados, de los cuales, 18 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 5 restantes generaron:

5 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 28 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados a los proyectos, a fin de comprobar que las inversiones físicas se presupuestaron, contrataron, ejecutaron, pagaron y finiquitaron de conformidad con la legislación y normativa aplicables, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Salud y los gobiernos de los estados de Quintana Roo, Oaxaca, Michoacán de Ocampo y Tamaulipas cumplieron las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes.

- Se observó que en los contratos de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas de la Secretaría de Salud y de los gobiernos de los estados de Quintana Roo y de Michoacán de Ocampo, no se pagaron las estimaciones dentro de los 20 días naturales siguientes a las fechas en que se autorizaron y presentaron las facturas correspondientes.
- Se observó que el Gobierno del Estado de Oaxaca no aplicó los recursos federales para ejecutar el proyecto de inversión denominado “Construcción del Hospital Especializado de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca”, toda vez que realizó una terminación anticipada del contrato sin ejercer el recurso por 43,682.4 miles de pesos.
- Se observó que en los contratos de obras públicas del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo se pagaron cantidades superiores a las realmente ejecutadas en regaderas, cables, tableros eléctricos, cancelerías y estructura metálica por 1,108.7, 1,128.3, 235.3, 813.9, y 392.8 miles de pesos; asimismo, no se registraron en bitácora la autorización de las estimaciones y la aprobación tanto de los ajustes de costos como de los conceptos no previstos en el catálogo original; y se autorizó la ejecución de conceptos extraordinarios, sin que para ello se emitieran las órdenes de trabajo y se formalizara el convenio respectivo.
- Se observó que el Gobierno del Estado de Tamaulipas utilizó los procedimientos de evaluación tanto binario como de puntos y porcentajes sin justificar ni asegurar las mejores condiciones para el estado, además de que inició la ejecución de los contratos de obras públicas sin contar con los proyectos de arquitectura e ingeniería.

Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia**Programa de Vacunación Universal**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-12R00-15-0227-2018

227-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia en el programa presupuestario U005 "Seguro Popular" para la atención del Programa de Vacunación Universal, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	1,540,198.8
Muestra Auditada	1,540,198.8
Representatividad de la Muestra	100.0%

Se revisó un monto de 1,540,198.8 miles de pesos que representaron el 100.0% del total ejercido por el programa U005 "Seguro Popular" en el ejercicio de 2017, correspondientes a la adquisición, abasto y distribución de vacunas a 32 entidades federativas que afectaron la partida presupuestal 25301 "Medicinas y productos farmacéuticos".

Antecedentes

El Gobierno Federal estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, como parte de sus estrategias, la de "Mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad", con el propósito de alcanzar la meta nacional de un México Incluyente, para lo cual la Secretaría de Salud, en su Programa Sectorial de Salud (PROSEA) 2013-2018, definió, como uno de sus objetivos, el de "Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades" mediante la estrategia "Realizar acciones orientadas a reducir la morbilidad y mortalidad por enfermedades transmisibles de importancia epidemiológica o emergente y reemergente", con la línea de acción "Realizar campañas de vacunación, diagnóstico y tratamiento oportuno de las enfermedades transmisibles".

Con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos del PROSEA 2013-2018, la Secretaría de Salud, por conducto del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (CENSIA), emitió el Programa de Acción Específico denominado "Vacunación Universal", el cual tiene como objetivo "Desarrollar las estrategias de vacunación que permitan la reducción de las enfermedades prevenibles por vacunación".

El Programa de Acción Específico "Vacunación Universal" construyen las acciones de vacunación en el ámbito federal y estatal, con el fin de lograr la prevención de enfermedades y, con ello, la reducción de la mortalidad de niños de 0 a 9 años de edad, adolescentes de 10 a 19, adultos de 20 a 59, y adultos mayores de 60 años y más.

En 2017, la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y el CENSIA, ambos órganos desconcentrados de la Secretaría de Salud, formalizaron las "Bases de Colaboración CNPSS-CENSIA-2017" con el fin de establecer mecanismos para el financiamiento del abasto, distribución y entrega de vacunas a las entidades "Federativas", conforme al apéndice IV-I-2017 denominado Apéndice I-Anexo IV/2017 "Mecanismo de Abasto, Distribución y Entrega Eficiente de Insumos de Salud Pública", en el cual se precisó la justificación técnica de la situación epidemiológica de cada intervención que se apoya con vacunas, así como las cantidades acordadas por el CENSIA con cada una de las entidades federativas para su distribución conforme a las necesidades específicas de las mismas y hacer efectiva la prestación de las intervenciones vigentes en el catálogo universal de servicios de salud.

Resultados

El Manual de Organización Específico no está actualizado, toda vez que no incluye las funciones de la Coordinación Administrativa; asimismo, el Manual de Procedimientos no considera los procedimientos del Departamento de Recursos Humanos, Financieros y Materiales, entre los que se encuentran los correspondientes a los procesos de adjudicación, distribución y pago.

No se proporcionó evidencia del seguimiento efectuado por la Comisión de Evaluación y Seguimiento ni tampoco se presentaron los informes de supervisiones integrales del abasto, distribución y entrega de las vacunas efectuadas a las entidades federativas.

No se aplicó el cobro de la deducción al pago de 340 dosis que no fueron entregadas por el proveedor por 14.8 miles de pesos, correspondiente al contrato número CENSIA-0019AD/2017; asimismo, no se proporcionó evidencia documental de un reintegro a la Tesorería de la Federación por 2.7 miles de pesos.

En tres entidades federativas, los almacenes centrales del Estado de México, y de los estados de Guanajuato y Guerrero al mes de julio de 2018, no proporcionaron evidencia de la salida de las dosis de vacunas, lo que representó el 49.5%, 69.4% y 70.9%, del total de vacunas recibidas, respectivamente. Asimismo, de los almacenes centrales de la Ciudad de México, y de los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca y Tamaulipas, no se proporcionó la documentación que acredite la salida de 1,849,160 dosis de vacunas, equivalentes a 242,969.3 miles de pesos, correspondientes al 100% de vacunas recibidas, adquiridas mediante tres contratos.

Los Servicios de Salud del estado de Veracruz no contaron con un calendario de distribución de vacunas a las jurisdicciones sanitarias; además, el Departamento de Control de Enfermedades Transmisibles de los Servicios de Salud del estado de Veracruz no remitió al CENSIA la “conciliación trimestral de dosis recibidas, distribuidas y aplicadas por biológicos y por lote a nivel estatal” del tercero y cuarto trimestres de 2017.

Las jurisdicciones sanitarias de Córdoba, Veracruz, Xalapa, que tienen desechos de 121, 5,000 y 464 dosis de vacunas, equivalentes a 11.0, 371.5 y 53.5 miles de pesos, todos los desechos se originaron por el mal funcionamiento en la red de frío.

Los procedimientos utilizados para la administración y manejo de los almacenes centrales de las secretarías de Salud de los estados de Puebla y Veracruz, no contienen, de forma detallada, la descripción de las actividades, formatos e instructivos que se requieren para la recepción y distribución de las vacunas, ni los niveles de existencia máxima y mínima en el almacén estatal.

Consecuencias Sociales

El Programa de Vacunación Universal tiene como objetivo otorgar protección específica a la población contra enfermedades que son prevenibles a través de la aplicación de vacunas, entre los cuales se encuentran mantener el control, la erradicación, la eliminación y prevenir infecciones y brotes de enfermedades prevenibles por vacunación; asimismo, la responsabilidad del programa de vacunación es alcanzar y mantener coberturas de vacunación del 95.0% por biológico, y del 90.0% de cobertura con esquema completo en cada grupo de edad.

Al respecto, se observaron deficiencias en la distribución de dosis de vacunas que fueron distribuidas a los almacenes centrales de las 32 entidades federativas (del 15 de junio al 30 de noviembre de 2017), de lo que se constató que en tres Entidades Federativas, los almacenes centrales del Estado de México y de los estados de Guanajuato y Guerrero, al mes de julio de 2018, no proporcionaron evidencia de la salida de las dosis de vacunas, lo que representó el 49.5%, 69.4% y 70.9%, del total de vacunas recibidas, respectivamente. Asimismo, de los almacenes centrales de la Ciudad de México, y de los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca y Tamaulipas, no se proporcionó la documentación que acredite la salida de 1,849,160 dosis de vacunas, equivalentes a 242,969.3 miles de pesos, correspondientes al 100.0% de insumos recibidos, adquiridos mediante tres contratos; además se identificó que se tienen desechos en el estado de Veracruz por 5,585 dosis de Vacunas, equivalentes a 436.0 miles de pesos, todos los desechos se originaron por el mal funcionamiento en la Red de Frío.

Por lo anterior, en estos casos, no se cumplió con el objetivo del Programa de Vacunación Universal al no contribuir a prevenir enfermedades a través de la aplicación de vacunas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 19 resultados, de los cuales, en 3 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 14 restantes generaron:

14 Recomendaciones y 12 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 30 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia en el programa presupuestario U005 "Seguro Popular" para la atención del Programa de Vacunación Universal, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (CENSIA) y las secretarías de salud de los gobiernos de los estados de Puebla y Veracruz cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

Deficiencias en el seguimiento del cumplimiento de las Bases de Colaboración CNPSS-CENSIA-2017 por parte del CENSIA, toda vez que no se acreditó que ésta efectuó las supervisiones a las entidades federativas respecto del abasto, distribución y entrega de las vacunas, lo que impidió determinar el total de los desechos de dosis de vacunas reportados por las entidades federativas, así como sus causas.

El CENSIA no aplicó una deducción al pago del proveedor por 1.5 miles de pesos por 340 dosis no entregadas; asimismo, no acreditó el reintegro a la Tesorería de la Federación por 2.7 miles de pesos en virtud de la aplicación de penas convencionales debido a que el proveedor suministró las dosis de vacunas con fecha posterior a la estipulada en el contrato.

Respecto de la distribución y entrega de las dosis de vacunas en los almacenes centrales de las 32 entidades federativas, recibidas del 15 de junio al 30 de noviembre de 2017, se observó que, al mes de julio de 2018, los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas y la Ciudad de México no proporcionaron la documentación que acredite la salida de 1,849,160 dosis correspondientes al 100.0% de insumos recibidos; asimismo, los estados de Guanajuato, Guerrero y Estado de México tampoco acreditaron la salida de las dosis, lo que representó el 49.5%, 69.4% y 70.9% del total de vacunas recibidas, respectivamente, por lo que no se cumplió con el objetivo de las Bases de Colaboración referidas y, en consecuencia, con el Programa de Vacunación Universal, al no contribuir ello a la reducción de las enfermedades prevenibles por vacunación.

Asimismo, en las visitas efectuadas a las jurisdicciones sanitarias de Veracruz, Xalapa y Córdoba, ubicadas en el estado de Veracruz, se observó que reportaron desechos de 5,000, 464 y 121 dosis de vacunas, en ese orden, los cuales se originaron por el mal funcionamiento en la red de frío.

Por otro lado, los procedimientos utilizados para la administración y manejo de los almacenes centrales de las secretarías de Salud de los estados de Puebla y Veracruz, no contienen, de forma detallada, la descripción de las actividades y formatos e instructivos que se requieren para la recepción y distribución de las vacunas.

Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios**Servicios Generales, de Arrendamiento Financiero de Inmuebles y Equipamiento de Laboratorio**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-12S00-15-0228-2018

228-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al programa presupuestario G004 "Protección contra Riesgos Sanitarios" para el pago de servicios generales, de arrendamiento financiero de inmuebles y equipamiento de laboratorio, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universe Seleccionado	388,319.6
Muestra Auditada	255,715.4
Representatividad de la Muestra	65.9%

Se revisó un importe de 255,715.4 miles de pesos ejercidos en 10 partidas presupuestales de los capítulos 3000 "Servicios Generales" y 5000 "Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles", lo que representó el 65.9% del total ejercido por 388,319.6 miles de pesos en ambos capítulos de gasto, como se muestra en el cuadro siguiente:

MUESTRA REVISADA (Miles de pesos)		
Partida presupuestal	Universe	Importe revisado
32201 Arrendamiento de edificios y locales	47,813.1	47,813.1
33901 Subcontratación de servicios con terceros	68,356.0	66,507.6
33903 Servicios integrales	73,154.0	72,540.5
35102 Mantenimiento y conservación de inmuebles para la prestación de servicios públicos	18,100.3	7,060.2
35401 Instalación, reparación y mantenimiento de equipo e instrumental médico y de laboratorio	9,302.0	9,302.0
35701 Mantenimiento y conservación de maquinaria y equipo	11,134.4	8,881.9
37101 Pasajes aéreos nacionales para labores en campo y de supervisión	19,436.5	19,384.2
37104 Pasajes aéreos nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	2,272.2	2,272.2
37106 Pasajes aéreos internacionales para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	15,617.4	15,587.8
Otras partidas del capítulo 3000	100,427.1	0.0
58903 Bienes inmuebles por arrendamiento financiero	6,365.9	6,365.9
Otra partida del capítulo 5000	16,340.7	0.0
Total	388,319.6	255,715.4

FUENTE: Contratos revisados y cuentas por liquidar certificadas proporcionadas por la COFEPRIS.

Antecedentes

La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) fue creada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de julio de 2001, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, con autonomía técnica, administrativa y operativa. El 13 de abril de 2004, se publicó en el DOF el Reglamento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, con el fin de establecer la organización y funcionamiento de la COFEPRIS.

De acuerdo con el artículo 17 bis de la Ley General de Salud, la Secretaría de Salud cuenta con las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios en materia de organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y establecimientos de salud por medio de la COFEPRIS.

De acuerdo con el Programa de Acción Específico 2013-2018, la COFEPRIS tiene como misión proteger a la población contra riesgos a la salud provocados por el uso y consumo de bienes y servicios, así como por su exposición a factores ambientales y por la ocurrencia de emergencias sanitarias; así también, presta servicios de salud mediante la regulación, control y prevención de riesgos sanitarios; como parte de los objetivos, estrategias y líneas de acción, tiene como tarea vigilar que los establecimientos que prestan servicios de salud cumplan con la normativa sanitaria para así entregar un servicio seguro y de calidad; fortalecer las acciones de control, vigilancia y fomento sanitario en el proceso y consumo de alimentos, suplementos alimenticios y bebidas; promover acciones de control sanitario en materia de psicotrópicos, estupefacientes, sustancias químicas, alcohol y tabaco, y de estas dos últimas, vigilar su comercialización.

Resultados

No se justificó el pago en demasía del arrendamiento de un inmueble, toda vez que el monto establecido en la justipreciación difiere de lo señalado en el contrato correspondiente, ocasionando un pago superior por 131.6 miles de pesos.

En la contratación de dos prestadores de servicios no se acreditó que contaba con la capacidad técnica, material y humana para la realización del servicio objeto del contrato, y que para cumplir con sus obligaciones no requería de subcontratar con terceros más del 49.0%, y no se proporcionó evidencia de que el objeto social de tres prestadores de servicios se vinculaba con el servicio objeto de la contratación realizada por la COFEPRIS.

En la contratación de dos servicios el estudio de mercado realizado se circunscribió únicamente a una consulta en el sistema CompraNet, sin acreditar que se hubieran obtenido cotizaciones para comparar con otros prestadores las condiciones del servicio.

En los instrumentos jurídicos formalizados con tres entes públicos no se establecieron, en sus cláusulas, las condiciones, términos y procedimientos para la aplicación de penas convencionales por atraso en la entrega de los servicios por causas imputables a los proveedores, ni la obligación de entrega de una garantía de cumplimiento, y en uno de ellos tampoco se estableció, los procedimientos para la resolución de controversias, distintos del procedimiento de conciliación previsto en la Ley.

Un prestador de servicios de la COFEPRIS canceló el CFDI de una factura por un importe de 1,271.4 miles de pesos, sin acreditar que sustituyó dicho CFDI al ente auditado. Asimismo, otro prestador de servicios le sustituyó tres facturas, no obstante una de ellas no correspondió con el importe pagado.

La COFEPRIS realizó el pago de 4,956.5 miles de pesos sin acreditar que contó con la evidencia de los informes mensuales de los servicios efectivamente devengados ni con 2 anexos, conforme a lo establecido en el convenio abierto formalizado. Además, en otro caso realizó el pago de 198.6 miles de pesos sin acreditar la prestación del servicio de mantenimiento preventivo y/o correctivo de diversos equipos.

La COFEPRIS no se aseguró que el prestador de servicios de hospedaje, transportación y alimentos cotizara los mismos con proveedores directos y no con intermediarios, lo cual encareció el servicio prestado y no garantizó las mejores condiciones para el Estado.

Del arrendamiento financiero de un inmueble no se proporcionó evidencia de las autorizaciones correspondientes ni de la evidencia de que se informó a la Secretaría de la Función Pública, por conducto de la Unidad de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sobre la previsión de recursos dentro del programa financiero del sector público y de los ramos generales 24 Deuda pública, 29 Erogaciones para las operaciones y programas de saneamiento financiero y 34 Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la Banca.

Por lo que se refiere a la Universidad de Colima, ésta subcontrató a un empresa para participar en los servicios otorgados a la COFEPRIS, de la cual no se proporcionó evidencia de los servicios que realizó por los que erogó 32,558.0 miles de pesos; de 250 prestadores de servicios contratados no se proporcionaron los contratos ni los oficios mediante los cuales dicha universidad envió a la COFEPRIS los documentos; y el pago del Impuesto Sobre la Renta por 3,568.1 miles de pesos correspondiente a los prestadores de servicios contratados fue cubierto con los recursos de la universidad.

Por su parte, la Universidad Politécnica de Chiapas no acreditó los servicios que realizó el personal contratado para otorgar el servicio a la COFEPRIS; además, subcontrató a una empresa, la cual le sustituyó una factura 397 días después de su cancelación, y de acuerdo con la información emitida por el Servicio de Administración Tributaria, la empresa referida no reportó las operaciones que realizó.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 19 resultados, de los cuales, en 2 no se detectaron irregularidades y los 17 restantes generaron:

14 Recomendaciones, 3 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal, 6 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 4 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente se emite el 30 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al programa presupuestario G004 "Protección contra Riesgos Sanitarios" para el pago de servicios generales, de arrendamiento financiero de inmuebles y equipamiento de laboratorio, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, la Universidad de Colima y la Universidad Politécnica de Chiapas cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

Deficiencias en la adjudicación y supervisión de las contrataciones realizadas para la prestación de servicios por parte de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) en las partidas presupuestales revisadas, toda vez que en el arrendamiento de un inmueble se efectuaron pagos en demasía por 131.6 miles de pesos en virtud de que la justipreciación respectiva consigna un importe menor.

En la partida presupuestal subcontratación de servicios con terceros, la investigación de mercado realizada para contratar servicios técnicos por medio de personal para apoyo en actividades administrativas de la COFEPRIS se efectuó de forma limitada, lo que imposibilitó que otros prestadores de servicios pudieran ser elegidos, y se adjudicó a la Universidad de Colima, cuyo objeto y atribuciones no se vinculan con el servicio.

Respecto de la contratación de servicios integrales, la COFEPRIS no acreditó que se devengaron los servicios pagados por 4,956.5 miles de pesos, ya que no presentó los informes mensuales con sus anexos (entregables); asimismo, no supervisó que el prestador de servicios de hospedaje, transportación y alimentos cotizara servicios con proveedores directos y no con intermediarios, lo cual encareció el servicio prestado y no garantizó las mejores condiciones para el Estado; tampoco aseguró que un prestador de servicios que le sustituyó tres facturas las emitiera por el importe correspondiente, lo que ocasionó que una de ellas refleje un importe menor que el pagado. Además, un prestador de servicios canceló una factura por 1,271.4 miles de pesos que ampara el ejercicio de recursos presupuestales de la COFEPRIS y no sustituyó dicho comprobante.

En las contrataciones para el mantenimiento y conservación de inmuebles, la investigación de mercado realizada para contratar servicios de mantenimiento se enfocó en la búsqueda de un solo concepto de los servicios requeridos, lo que la limitó, y se adjudicó a un prestador cuyo objeto y atribuciones no se vinculan con el servicio; asimismo, tampoco se acreditó la prestación del servicio de mantenimiento a diversos equipos por 198.6 miles de pesos, debido a que no se comprobó que se hubiera realizado conforme a los anexos técnicos de los informes.

Por lo que se refiere a la Universidad de Colima, ésta subcontrató a una empresa para participar en los servicios otorgados a la COFEPRIS, de la cual no se proporcionó evidencia de los servicios que realizó por los que erogó 32,558.0 miles de pesos; de 250 prestadores de servicios contratados no se proporcionaron los contratos ni los oficios mediante los cuales dicha universidad envió a la COFEPRIS los documentos; y el pago del Impuesto Sobre la Renta por 3,568.1 miles de pesos correspondiente a los prestadores de servicios contratados fue cubierto con los recursos de la universidad.

Por su parte, la Universidad Politécnica de Chiapas no acreditó los servicios que realizó el personal contratado para otorgar el servicio a la COFEPRIS; además, subcontrató a una empresa, la cual le sustituyó una factura 397 días después de su cancelación, y de acuerdo con la información emitida por el Servicio de Administración Tributaria, la empresa referida no reportó las operaciones que realizó.

Comisión Nacional de Protección Social en Salud**Equipamiento de Unidades Hospitalarias en los Estados de Durango y Nuevo León**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-12U00-15-0230-2018

230-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos del Fondo de Previsión Presupuestal destinados a la ejecución de proyectos de infraestructura en salud pública para equipamiento de unidades hospitalarias en los estados de Durango y Nuevo León, se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	1,509,784.7
Muestra Auditada	451,097.8
Representatividad de la Muestra	29.9%

Se revisaron 451,097.8 miles de pesos, que representaron el 29.9% de los recursos ejercidos con cargo al Fondo de Previsión Presupuestal/Infraestructura Física (FPP/IF), los cuales fueron transferidos por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) a las secretarías de Finanzas y Administración del gobierno del estado de Durango, y a la Tesorería General del gobierno del estado de Nuevo León, con el fin de cubrir necesidades de equipamiento de unidades médicas para la atención primaria y especialidades básicas y adquisición de unidades móviles, como se muestra en el cuadro siguiente:

MONTO EJERCIDO DE LOS PROYECTOS AUTORIZADOS Y SELECCIONADOS PARA SU REVISIÓN EN 2017
(miles de pesos)

Entidad Receptora de los Recursos	Unidad Ejecutora del Gasto	Proyecto de Inversión	Total Transferido
Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del estado de Durango	Servicios de Salud del Gobierno del estado de Durango	Programa de adquisiciones para el fortalecimiento del Hospital Materno Infantil del estado de Durango	118,952.5
Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Gobierno del estado de Nuevo León	Servicios de Salud del Gobierno del estado de Nuevo León	1.- Proyecto de infraestructura social para la sustitución por obra nueva y equipamiento del Hospital General de Montemorelos	140,060.6
		2.- Sustitución por obra nueva del Hospital General de Sabinas Hidalgo	119,934.0
		3.- Adquisición de 53 ambulancias para atención a la red de emergencias médicas en el estado de Nuevo León	72,150.7
		Total	451,097.8

Fuente: Base de datos de los apoyos autorizados por el Comité Técnico del Fideicomiso y financiados en el ejercicio 2017, proporcionada por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud.

Antecedentes

El Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud (FSPSS) se constituyó legalmente en 2004 con una vigencia de 50 años, el cual tiene como propósito administrar los recursos del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) que el Gobierno Federal transfiere anualmente por medio del presupuesto de la Secretaría de Salud (SSA); el FSPSS se administra y opera por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS); asimismo, las necesidades de infraestructura (obra y equipamiento) que presentan las entidades federativas e instituciones de salud federales son autorizadas mediante el Plan Maestro de Infraestructura (PMI); por otra parte, el monto de los recursos presupuestarios para cada ejercicio fiscal es determinado por la CNPSS en función de las proyecciones de la cuota social, la aportación solidaria federal, la aportación solidaria estatal y la cuota familiar para financiar los servicios de salud cubiertos por dicho sistema en relación con el número de personas beneficiadas por entidad federativa a partir del padrón vigente al término del año fiscal inmediato anterior.

Dicho fideicomiso opera mediante el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC) y sus respectivas subcuentas denominadas 1) Protección contra Gastos Catastróficos/Industria Tabacalera y 2) Protección contra Gastos Catastróficos/Alta Especialidad, así como el Fondo de Previsión Presupuestal (FPP) constituido por las dos subcuentas siguientes:

- 1) Subcuenta Infraestructura Física, cuyos recursos son destinados para cubrir las necesidades de infraestructura física para la atención primaria y especialidades básicas, así como para la adquisición de equipo médico y de unidades móviles para la de atención médica, preferentemente en las entidades federativas con mayor marginación social.
- 2) Subcuenta Diferencias Imprevistas en la Demanda de Servicios de Salud, cuyos recursos son destinados para cubrir los gastos que rebasan la capacidad de respuesta financiera que un Régimen Estatal tiene para atender a los beneficiarios, así como para prevenir y combatir los daños a la salud, provocados por declaratoria de emergencia o de desastre natural en materia de protección civil, salubridad general, urgencia, emergencia o desastre epidemiológico con brote atípico de alguna enfermedad infecciosa o transmisible, y cualquier otra declaratoria derivada de amenazas vinculadas con desastres naturales, o bien, de riesgos sanitarios generados por las actividades humanas, derivados de desastres naturales, y de la potencial aparición de enfermedades emergentes o reemergentes que pongan en riesgo la seguridad en salud de la población; todo ello, con el fin de contribuir a garantizar el derecho a la protección de la salud.

Resultados

Los Servicios de Salud del Gobierno del estado de Durango:

- No se acreditó la existencia de 13 equipos médicos por 1,130.9 miles de pesos, correspondientes al Hospital Materno Infantil.
- No realizaron el estudio de mercado en los procedimientos de adjudicación internacional ni proporcionaron la documentación que sustente la elección del procedimiento de adjudicación.
- No elaboraron programas de mantenimiento preventivo ni efectuaron dichos mantenimientos a los bienes adquiridos.
- Sólo realizaron un inventario físico parcial de los bienes, y no contaron con el seguro que amparara 734 bienes en caso de siniestro.

Los Servicios de Salud del Gobierno del estado de Nuevo León:

- No realizaron el estudio de mercado en los procedimientos de adjudicación de tres licitaciones, ni proporcionaron la documentación que sustente la elección del procedimiento de adjudicación.
- No verificaron que 26 proveedores presentaran el depósito por 9,954.1 miles de pesos correspondiente al fondo de garantía para amparar el cumplimiento de sus obligaciones en cuanto a la instalación, pruebas de funcionamiento y/o capacitación del equipo adquirido.
- No contrataron un seguro contra siniestro que amparara 5,951 bienes de los hospitales referidos para garantizar su recuperación en caso de siniestro.
- Desde el mes de noviembre de 2016, en los almacenes de ambos hospitales se adquirieron y recibieron 5,951 equipos e instrumental médico con un costo de 259,994.6 miles de pesos, los cuales, a la fecha, se encuentran ociosos debido a que los hospitales donde se instalarían aún están en proceso de construcción.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 22 resultados, de los cuales, en 7 no se detectaron irregularidades y uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 14 restantes generaron:

16 Recomendaciones, 8 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 1 Pliego de Observaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 30 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos del Fondo de Previsión Presupuestal destinados a la ejecución de proyectos de infraestructura en salud pública para equipamiento de unidades hospitalarias en los estados de Durango y Nuevo León, se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, y los gobiernos de los estados de Durango y de Nuevo León no cumplieron con las disposiciones, legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan los siguientes:

Deficiencias en la operación y supervisión de la aplicación de los recursos ejercidos provenientes del Fondo de Previsión Presupuestal, toda vez que de los 4 proyectos autorizados para cubrir necesidades de equipamiento de unidades médicas para la atención primaria y especialidades básicas y adquisición de unidades móviles otorgados a los gobiernos de los estados de Durango y Nuevo León, se determinó que, en el caso del estado de Durango, y respecto del proyecto Programa de adquisiciones para el fortalecimiento del Hospital Materno Infantil, los Servicios de Salud del gobierno de dicho estado no realizaron el estudio de mercado correspondiente en los procedimientos de adjudicación internacional con el que se acreditaran las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias que sustenten la elección del procedimiento de adjudicación, ni tampoco el cálculo para determinar los precios no aceptables o convenientes, ni se proporcionaron los dictámenes sobre las propuestas técnicas y económicas presentadas por los 4 proveedores participantes ni la documentación que acredita que el procedimiento de adjudicación fue aprobado por el Comité de Adquisiciones estatal.

Asimismo, los Servicios de Salud del gobierno del estado de Durango no elaboraron los programas de mantenimiento preventivo ni se efectuaron dichos mantenimientos a los bienes adquiridos; además, sólo se contó con un inventario físico parcial de los bienes y no contaron con el seguro que amparara 734 bienes en caso de siniestro. En la visita de inspección física efectuada en el Hospital Materno Infantil, no se acreditó la existencia de 13 bienes por 1,130.9 miles de pesos.

Por otro lado, en el caso del estado de Nuevo León, se identificó que de los tres proyectos, de los cuales dos fueron para infraestructura para la sustitución por obra nueva y equipamiento de los Hospitales Generales de Montemorelos y de Sabinas Hidalgo, y uno, para la adquisición de 53 ambulancias para atención a la red de emergencias médicas en dicho estado, los Servicios de Salud del gobierno de dicho estado no realizaron el estudio de mercado correspondiente a los procedimientos de adjudicación de tres licitaciones con los que se acreditaran las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias que sustenten la elección del procedimiento de adjudicación; tampoco verificaron que 26 proveedores presentaran el depósito por 9,954.1 miles de pesos correspondiente al fondo de garantía para amparar el cumplimiento de sus obligaciones en cuanto a la instalación, pruebas de funcionamiento y/o capacitación, y tampoco contrataron un seguro que amparara 5,951 bienes de los hospitales referidos para garantizar su recuperación en caso de siniestro.

Además, se constató que los Servicios de Salud del gobierno del estado de Nuevo León no supervisaron el avance de las obras de los hospitales generales de Montemorelos y de Sabinas Hidalgo, las cuales tenían previsto concluirse el 31 de agosto de 2017 y el 28 de junio de 2019, lo que ocasionó que se adquirieran y se recibieran en los almacenes de ambos hospitales 5,951 bienes con un costo de 259,994.6 miles de pesos desde el mes de noviembre de 2016; asimismo, en las visitas físicas realizadas se observó que, a la fecha de la auditoría (octubre de 2018), ambas construcciones no habían sido concluidas y los bienes se encontraban ociosos.

Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz**Atención a la Salud Mental**

Auditoría de Desempeño: 2017-1-12M7F-07-0237-2018

237-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el programa "Atención a la salud mental" para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprendió la revisión del Sistema de Evaluación del Desempeño; de la prestación de servicios de atención médica otorgados por el Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz (INPRFM) y los Servicios de Atención Psiquiátrica (SAP), respecto de la demanda, los servicios ambulatorios y hospitalarios, y los sistemas de referencia y contrarreferencia; de la capacitación y formación del personal que proporciona los servicios de atención psiquiátrica; de la investigación en la materia; del ejercicio del presupuesto correspondiente; el sistema de control interno; la rendición de cuentas, y el avance al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La revisión correspondió al ejercicio 2017, y tuvo como referente los resultados del periodo 2013-2016.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por los entes fiscalizados fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la atención a la salud mental.

Antecedentes

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la salud mental puede definirse como "el estado de bienestar que permite a los individuos realizar sus habilidades, afrontar el estrés normal de la vida, trabajar de manera productiva y fructífera, y hacer una contribución significativa a sus comunidades".^{14/} En el Programa de Acción Específico Atención Psiquiátrica (PAESM) 2013-2018 se señaló que 450 millones de personas en todo el mundo sufrían de un trastorno mental o de la conducta. Cuatro de las seis causas principales de los Años de Vida Ajustados por Discapacidad (AVAD)^{15/} resultaban de trastornos neuropsiquiátricos (depresión, trastornos generados por el uso de alcohol, esquizofrenia y trastorno bipolar). Además, del total del presupuesto asignado a la salud, el 2.0% era destinado a la salud mental y, de éste, el 80.0% se erogaba en la manutención de los hospitales psiquiátricos, lo cual, sumado al hecho de que las enfermedades mentales no se encontraban insertas en el sistema general de salud, dificultaba la atención integral y multidisciplinaria de los pacientes.^{16/}

Para atender el problema público, el artículo 3º, fracción I, de la Ley General de Salud dispone que el derecho a la protección de la salud tiene, entre otras finalidades, el bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades. Para ello, en el PROSEA 2013-2018, se estableció el objetivo de "Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad", con la estrategia de "Fortalecer la reinserción social de los pacientes con trastornos mentales y del comportamiento"; y en el Programa de Acción Específico Atención Psiquiátrica 2013-2018 se incluyeron los objetivos "Fortalecer y modernizar los servicios de atención psiquiátrica",

^{14/} Instituto Nacional de las Mujeres, **Panorama de la salud mental en las mujeres y los hombres mexicanos**, México, 2006.

^{15/} De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, los "Años de Vida Ajustados por Discapacidad" (AVAD) es una medida para cuantificar las pérdidas de vida sana, ya sea por mortalidad prematura o por el tiempo vivido con una salud menguada. Boletín de la Organización Mundial de la Salud 2010;88:879-879. doi: 10.2471/BLT.10.084301, consultado en <https://www.who.int/bulletin/volumes/88/12/10-084301/es/>.

^{16/} Secretaría de Salud, **Programa de Acción Específico Atención Psiquiátrica 2013-2018**, México 2014, pp. 28, 29 y 30.

así como "Impulsar la formación y capacitación de investigadores y especialistas basada en evidencia científica conforme a las enfermedades mentales". Para operacionalizar la estrategia y los objetivos, el INPRFM y los SAP operaron en 2017 los programas presupuestarios E023 "Atención a la Salud", con el objetivo de "contribuir a asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad mediante la atención a la demanda de servicios especializados que se presentan a los Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad en coordinación con la red de servicios"; E022 "Investigación y desarrollo tecnológico en salud", con el objetivo de "contribuir a asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos en salud mediante el desarrollo de la investigación científica y tecnológica de calidad para mejorar las condiciones de salud de la población", y E010 "Formación y capacitación de recursos humanos para la salud", con el objetivo de "contribuir a asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos en salud mediante el desarrollo de competencias técnico-médicas y de gestión de los profesionales de la salud de acuerdo con las necesidades de salud de la población.

Resultados

Los resultados de la fiscalización mostraron que en las MIR de los programas presupuestarios E023, E022 y E010 se incluyeron más de 20 unidades responsables con problemas de dimensiones distintas que requieren medidas de atención diferentes, lo cual dificulta identificar y dimensionar el problema específico en el que el Gobierno Federal busca incidir en cada una de estas unidades, y evaluar la suficiencia de los recursos humanos, materiales y financieros de que se dispuso en 2017 para atender cada uno de los problemas; además, los indicadores son insuficientes para medir los avances en la atención del problema relacionado con la salud mental.

Por lo que se refiere a la cobertura de atención, el INPRFM y los SAP carecieron de un diagnóstico actualizado en el que se identifique y cuantifique a la población potencial y objetivo que requiere atención de salud mental; informaron que la población potencial y objetivo se determina mediante un cálculo con base en estimaciones de pacientes; sin embargo, la falta de una metodología limitó validar su cuantificación. En 2017 el INPRFM y los SAP informaron que atendieron a 403,566 pacientes, el 71.1% de la población potencial (567,794 personas), y el 99.8% de la población objetivo estimada (404,349 personas); del total atendido (403,566 pacientes), el INPRFM brindó atención médica a 20,217 pacientes, el 5.0% del total, el 34.4% de la población potencial (58,744 personas) y al 96.3% de la población objetivo (21,000 personas); en tanto que los SAP, aun cuando afirmaron que atendieron 383,349 pacientes (el 95.0% del total), el 75.3% de la población potencial (509,050 personas), y al 100.0%, de la población objetivo (383,349 personas), no acreditaron esta afirmación.

En cuanto a la cobertura de atención ambulatoria, en 2017, el INPRFM otorgó atención a 20,910 personas,¹²⁷ el 90.3% de las 23,149 que la solicitaron; el 9.7% restante (2,239 personas) no se presentó a su cita programada. En el caso de los SAP, no dispusieron de información del número de personas que solicitaron atención ambulatoria y de las que la recibieron, por lo que no fue posible determinar la cobertura de atención ambulatoria.

Respecto de la cobertura de atención hospitalaria, en 2017 el INPRFM otorgó atención a 626 personas, el 30.2% de las 2,074 que la solicitaron; el 69.8% restante (1,448 personas) no fueron atendidos en el instituto, debido a que 724 (50.0%), no cumplieron con los criterios de internamiento; 268 (18.5%) no aceptaron internamiento voluntario, y para 456 (31.5%) no hubo espacio físico para su hospitalización y fueron referidos a otra institución. En el caso de los SAP, en 2017 atendieron a 4,921 personas, pero no acreditaron disponer de la información sobre el número de personas que requirieron atención, por lo que no fue posible determinar la cobertura de atención hospitalaria.

Por lo que se refiere a la ocupación hospitalaria, en 2017, en el INPRFM, fue de 81.3%, superior en 3.2 puntos porcentuales a lo programado de 78.1%, y dentro del estándar recomendado por la Secretaría de Salud de entre 75.0% y 85.0%. En ese año, los SAP registraron un porcentaje de ocupación de 79.5%, menor en 5.5 puntos porcentuales que lo previsto, pero dentro del rango recomendado por la secretaría; sobre el menor cumplimiento de la meta, los SAP informaron que se debió a que se siguen fortaleciendo los programas de atención ambulatoria sobre la hospitalización, para promover un tratamiento integral menos restrictivo, principalmente en niños y adolescentes.

En cuanto a la referencia y contrarreferencia de pacientes, en 2017, el INPRFM refirió a otras instituciones a 4,663 pacientes, en tanto que los SAP refirieron a 3,895 personas a otra unidad médica. Tanto el INPRFM como los SAP carecieron de un sistema para dar seguimiento a los pacientes que fueron referidos a otras unidades médicas, a fin de corroborar si fueron atendidos.

¹²⁷ Para esta cifra el INPRFM consideró tanto a pacientes como a usuarios, en donde un usuario es aquella persona que recibió sólo la preconsulta o un servicio de gabinete, y que no obtuvo un número de expediente para ser considerada como paciente.

En cuanto a la investigación, en la ocupación de plazas de investigador, el INPRFM reportó que, en 2017, las 111 plazas autorizadas al instituto estuvieron ocupadas, lo que significó un cumplimiento de 100.0% respecto de lo previsto; en los SAP, las 6 plazas de investigador autorizadas se ocuparon en ese año. Por lo que respecta a los investigadores institucionales de alto nivel, el INPRFM reportó que, en 2017, 63 investigadores del instituto estuvieron vigentes en el SNI, lo que significa que realizaron, habitual y sistemáticamente, actividades de investigación científica o tecnológica y presentaron los productos de su trabajo, por lo que se consideraron de alto nivel; los 63 investigadores del SNI representaron el 47.7% de los 132 investigadores existentes en el instituto, 0.8 puntos porcentuales más que lo programado (46.9%). En el caso de los SAP, un investigador estuvo vigente en el SNI, el 16.7% de los 6 investigadores de la institución, conforme a lo programado (16.7%). En lo referente a los artículos de alto impacto publicados, en 2017, el INPRFM publicó 120 artículos de alto impacto, el 75.0% de los 160 publicados. En cuanto a los SAP, en ese año publicaron 10 artículos de alto impacto, el 66.7% de los 15 publicados.

En relación con la capacitación del personal que proporciona los servicios de atención psiquiátrica, en 2017, el INPRFM y los SAP no acreditaron el procedimiento realizado para identificar las necesidades de capacitación de los profesionales en psiquiatría, ni que dispusieron de un diagnóstico para reconocer las fortalezas y debilidades de los servicios que se ofrecen y, con base en ello, determinar los temas necesarios a impartir, así como el número de personal médico que requería ser capacitado en cada uno de los temas identificados, y las fechas en que se debían impartir. La falta de un programa de capacitación integral en temas de salud mental limita eficientar los esfuerzos en capacitación con el trabajo coordinado de todas las unidades responsables.

Por lo que se refiere a los cursos impartidos en 2017, en el INPRFM se impartieron 285 cursos de capacitación al personal que proporciona los servicios de atención psiquiátrica, 80.4% más que los 158 previstos, lo que denotó una deficiente programación. De los 285 cursos impartidos, el 27.4% (78 cursos) fue en materia de intervención y atención de salud mental, con lo que se fomentó que los profesionales de la salud desarrollaran sus competencias técnico-médicas, y el 72.6% (207 cursos) correspondió a temas gerenciales y administrativos. Por lo que respecta a los SAP, en ese año programaron 389 cursos de capacitación; sin embargo, no acreditaron disponer de un programa de capacitación, ni la impartición de los cursos programados. Asimismo, no fue posible determinar en qué medida mejoraron las competencias de los profesionales capacitados para proporcionar los servicios de atención psiquiátrica.

En materia de la eficiencia terminal del personal capacitado, en 2017, en el INPRFM se inscribieron 1,302 profesionales de psiquiatría, de los que 1,229 concluyeron con su capacitación, lo que representó una eficiencia terminal de 94.4%. De los 1,229 profesionales que concluyeron, el 3.5% (43 residentes) fue en cursos de alta especialidad, especialidad y subespecialidad; el 2.0% (24 profesionales) en posgrado clínico, y el 94.4% (1,162 profesionales) en cursos de educación continua. En los SAP, se inscribieron 3,706 profesionales, de los que 3,092 concluyeron con su capacitación, lo que representó una eficiencia terminal de 83.4%: de los 3,092 profesionales que concluyeron, el 1.7% (52 residentes) fue en cursos de alta especialidad, especialidad y subespecialidad, y el 98.3% (3,040 profesionales) en cursos de educación continua.

En cuanto al fortalecimiento de la reinserción social de los pacientes, ni el INPRFM ni los SAP acreditaron disponer de indicadores, metas e información para evaluar la reinserción social de los pacientes atendidos.

Por lo que se refiere a los egresos hospitalarios por mejoría, en 2017, en el INPRFM se registraron 539 egresos hospitalarios por mejoría, el 87.1% de los 619 egresos hospitalarios; del resto, 53 (8.5%) fueron voluntarios; 21 (3.4%), egresaron por desastre natural, 5 (0.8%) por traslado a otro hospital, y 1 (0.2%), por abandono del servicio sin autorización médica. En ese año, en los SAP se registraron 4,632 egresos por mejoría, el 94.1% de los 4,921 egresos hospitalarios; del resto, 252 (5.1%), fueron voluntarios; 26 (0.5%) egresaron con pase a otro hospital, 4 (0.1%), por defunción, y 7 (0.1%) por abandono del servicio sin autorización médica.

Consecuencias Sociales

En 2017, el INPRFM y los SAP ofrecieron servicios de hospitalización y consulta médica especializada en psiquiatría a 403,566 pacientes; sin embargo, no acreditaron contar con un diagnóstico y una metodología para realizar el cálculo de la población potencial y objetivo, por lo que no fue posible evaluar la cobertura de atención; asimismo, carecieron de indicadores, metas, e información para evaluar la reinserción social de los pacientes atendidos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 14 resultados, de los cuales, en 2 no se detectaron irregularidades y los 12 restantes generaron:

45 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2017, el INPRFM y los SAP ofrecieron servicios de hospitalización y consulta médica especializada en psiquiatría a 403,566 pacientes; sin embargo, no acreditaron contar con un diagnóstico y una metodología para realizar el cálculo de la población potencial y objetivo, lo cual dificultó identificar y dimensionar el problema específico en el que el Gobierno Federal busca incidir y evaluar la suficiencia de los recursos humanos, materiales y financieros de que dispusieron en ese año para atender el problema; y, aun cuando, en materia de investigación, incluyeron en su plantilla investigadores con vigencia en el SNI, al realizar investigaciones científicas o tecnológicas relacionadas con los temas de salud mental y publicar 130 artículos de alto impacto en revistas científicas, con lo cual propiciaron que la atención de las principales enfermedades mentales se basara en la evidencia científica, y capacitaron a 4,321 profesionales en psiquiatría, carecieron de un diagnóstico en el que se identificaran las necesidades reales de capacitación y la población que requería ser capacitada, por lo que los cursos impartidos correspondieron sólo a las solicitudes realizadas; además de que carecieron de indicadores, metas e información para evaluar la reinserción social de los pacientes con trastornos mentales y del comportamiento atendidos.

La atención de las recomendaciones, por parte del INPRFM y los SAP, les permitirá disponer de información y de metodologías para cuantificar a su población potencial y objetivo, y para diseñar indicadores y metas de cobertura de atención de enfermos psiquiátricos; implementar un sistema para dar seguimiento a los pacientes que fueron referidos a otras unidades médicas; contar con un diagnóstico que les permita identificar las necesidades de capacitación del personal que proporciona los servicios de atención a la salud mental, y generar información y formular indicadores y metas para evaluar la reinserción social de los pacientes que atienden.

Secretaría de Desarrollo Social**Auditoría de TIC**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-20100-15-0261-2018

261-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de las TIC, así como el ejercicio del gasto de los programas sociales, su adecuado uso, operación, administración de riesgos, calidad de los datos y aprovechamiento, así como evaluar la eficacia y eficiencia de los recursos asignados en procesos y funciones. Asimismo, verificar que las erogaciones, procesos de contratación, servicios, recepción, pago, distribución, registro presupuestal y contable, entre otros, se realizaron conforme a las disposiciones jurídicas y normativas aplicables

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universe Seleccionado	826,095.4
Muestra Auditada	131,457.1
Representatividad de la Muestra	15.9%

El universo seleccionado por 826,095.4 miles de pesos corresponde al total de recursos asignados en Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) en el ejercicio fiscal de 2017; la muestra auditada se integra por tres contratos, dos de los cuales fueron para prestar el Servicio de Centro de Contacto y el otro se refiere al Servicio Administrado de Equipo de Cómputo, Periféricos, Soporte Técnico y Mesa de Servicio con pagos ejercidos por 131,457.1 miles de pesos, que representan el 15.9% del universo seleccionado.

Adicionalmente, la auditoría comprendió la revisión de la función de TIC en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 2017, relacionada con la Ciberseguridad, la Calidad de Datos y el Ciclo de Vida del Desarrollo de los Sistemas de los programas de Estancias Infantiles y Comedores Comunitarios.

Antecedentes

La Secretaría de Desarrollo Social tiene como misión contribuir a la construcción de una sociedad en la que todas las personas, sin importar su condición social, económica, étnica, física o de cualquier otra índole, tengan garantizado el cumplimiento de sus derechos sociales y puedan gozar de un nivel de vida digno; a través de la formulación y conducción de una política de desarrollo social, privilegiando la atención a los sectores sociales más desprotegidos.

Durante el 2017, la SEDESOL dio continuidad a tres proyectos estratégicos en materia de TIC: Digitalización de Trámites y Servicios, Perfeccionamiento y Promoción del inventario de Datos Abiertos de la SEDESOL y la Prestación del Servicio Administrado de Voz y Datos para el Sector de Desarrollo Social.

Entre 2013 y 2017, en la SEDESOL se invirtieron 2,390,081.4 miles de pesos en comunicaciones, infraestructura de cómputo, arrendamiento y mantenimiento de bienes informáticos, desarrollo de aplicaciones informáticas, consultoría, entre otros, integrados de la manera siguiente:

Recursos invertidos en materia de TIC (Miles de pesos)						
PERIODO DE INVERSIÓN	2013	2014	2015	2016	2017	TOTALES
MONTO POR AÑO	176,852.9	315,069.9	587,247.4	484,815.8	826,095.4	2,390,081.4

Fuente: Elaborado con base en la información proporcionada por SEDESOL.

Resultados

- Se detectó la falta de monitoreo en tiempo real de los niveles de servicio en el Centro de Llamadas; asimismo, se carece de componentes que generen la trazabilidad del servicio como son las bitácoras, cifras de control, indicadores y criterios de aceptación de los entregables.
- Se carece de mecanismos de control y supervisión en la recepción, configuración, distribución y manejo de los inventarios de equipos de cómputo, con la finalidad de detectar oportunamente los movimientos y capacidades de los equipos, a fin de asegurar las mejores condiciones de operación de la infraestructura tecnológica.
- No se cuenta con el monitoreo, supervisión y análisis de registros de auditoría, con la finalidad de evitar que una amenaza afecte a los activos de información e infraestructuras tecnológicas.
- No se tiene una metodología de desarrollo de soluciones tecnológicas con la finalidad de mitigar los riesgos y solventar las inconsistencias que se presentan en los procesos de Análisis de Vulnerabilidades; Análisis de Riesgos; Administración de Problemas; Administración de Cambios; Plan de Calidad; Gestión de Código Fuente; Manual de Mantenimiento y Administración de Proyectos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 4 restantes generaron:

8 Recomendaciones y 2 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Dictamen

El presente se emite el 28 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue “fiscalizar la gestión financiera de las TIC, su adecuado uso, operación, administración de riesgos y aprovechamiento, así como evaluar la eficacia y eficiencia de los recursos asignados en procesos y funciones. Asimismo, verificar que las erogaciones, los procesos de adjudicación, contratación, servicios, recepción, pago, distribución, registro presupuestal y contable, entre otros, se realizaron conforme a las disposiciones jurídicas y normativas aplicables”, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

- En relación con la operación del Centro de Llamadas, se detectó la falta de soporte para la medición del tiempo de las llamadas y aquellas en la cola de espera; no se tiene evidencia del manejo de la información recabada respecto a la protección de los datos personales; la dependencia no se asegura que la información sea eliminada de los dispositivos de almacenamiento del proveedor de manera correcta y que no pueda ser recuperada; lo anterior, genera riesgos de exposición no autorizada de los datos de los beneficiarios.
- Sobre la Ciberseguridad, es prioritaria la implementación de mecanismos de control para la evaluación continua de las vulnerabilidades; el uso controlado de privilegios administrativos; contar con personal con habilidades y certificaciones en seguridad de la información; fortalecer las políticas de contraseñas de manera estandarizada a nivel institucional; realizar comparativos de las líneas base de configuración de los equipos para generar alertas sobre posibles cambios no autorizados; lo anterior, podría impactar en la seguridad de la información de más de 76 millones de beneficiarios de los diversos programas de la SEDESOL.
- Se detectó la carencia de una metodología para el desarrollo de soluciones tecnológicas que propicia sistemas de baja calidad, insatisfacción de los usuarios, errores de procesamiento, falta de protección contra códigos maliciosos, lo cual no contribuye en alcanzar una mayor eficiencia en los procesos institucionales; asimismo, no se cuenta con un modelo de información con bases de datos íntegras, confiables y disponibles, debido a la falta de procedimientos para la limpieza, normalización, validación y unificación de los datos.

Los procedimientos de auditoría aplicados, la evidencia objetiva analizada, así como los resultados obtenidos fundamentan las conclusiones anteriores.

El presente dictamen se emite el 28 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría correspondientes a la Cuenta Pública 2017, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable.

Secretaría de Desarrollo Social**Comedores Comunitarios**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-20100-15-0262-2018

262-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al Programa Comedores Comunitarios se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	2,852,662.0
Muestra Auditada	2,669,807.0
Representatividad de la Muestra	93.6%

La muestra auditada de 2,669,807.0 miles de pesos representa el 93.6% de los recursos ejercidos por 2,852,662.0 miles de pesos en 2017 por la Secretaría de Desarrollo Social correspondientes al programa presupuestario U009 "Comedores Comunitarios", destinados a las acciones de suministro, abasto, almacenamiento y distribución de los alimentos y equipamiento para los Comedores Comunitarios, los cuales se integran como sigue:

Comedores Comunitarios (Miles de Pesos)			
	Tipo de Gastos	Universo	Muestra
1	Suministro, abasto, almacenamiento y distribución de alimentos para los Comedores Comunitarios	2,203,394.3	2,203,394.3
2	Equipamiento para los Comedores Comunitarios	466,412.7	466,412.7
3	Establecimiento de Comedores Comunitarios por la Secretaría de la Defensa en contingencias y capacitación para la operación de nuevos Comedores Comunitarios	1,998.1	0.0
4	Unidas Creemos, Clubes de niñas y adolescentes para la igualdad y la cohesión social en comedores comunitarios	1,100.0	0.0
5	Gastos de Operación	179,756.9	0.0
	Total	2,852,662.0	2,669,807.0

FUENTE: Estado del Ejercicio del Presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del ejercicio 2017 y cuentas por liquidar certificadas proporcionadas por la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP).

Antecedentes

El programa Comedores Comunitarios contribuye con la estrategia 2.1.1 de la meta nacional "México Incluyente" del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la cual consiste en asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, particularmente de aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa, priorizando la atención de las familias en extrema pobreza, así como facilitar el acceso a productos alimenticios básicos y complementarios.

El 22 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto Presidencial por el que se establece el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre, para que, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se instrumente, en el Ramo 20, el Programa de Apoyo Alimentario. El 18 de enero de 2017 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios de la SEDESOL, cuyo objetivo específico es el de incrementar el acceso a alimentos en territorios urbanos y rurales en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), así como en polígonos de atención que determine la

SEDESOL mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios con la participación social, y fija su prioridad de atención en los grupos de población siguientes:

- a) Niñas y niños de 0 a 11 años de edad.
- b) Estudiantes adolescentes de 12 a 19 años. Mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- c) Personas con alguna discapacidad.
- d) Personas adultas mayores de 65 años y más.
- e) Población que sufra contingencias o emergencias que el Gobierno Federal haya declarado como zonas de desastre y que ameriten una intervención excepcional.
- f) Personas en situación de vulnerabilidad y pobreza (mujeres violentadas, personas que no cuentan con un empleo o ingreso suficiente, personas migrantes, personas en situación de calle y personas con carencia de acceso a la alimentación).

Los Comedores Comunitarios se constituyen en un espacio físico y social del quehacer comunitario para la preparación y el consumo de los alimentos entre la población, lugar donde se fomenta la relación familiar y social, la sana convivencia, la comunicación, el encuentro y la participación como atributos básicos de la cohesión social.

La SEDESOL destina los recursos del programa para el suministro, abasto, almacenamiento y distribución de alimentos y equipamiento de los Comedores Comunitarios con el propósito de incrementar el acceso a los alimentos en beneficio de la población ubicada en los territorios urbanos y rurales en las zonas de atención prioritaria.

Resultados

La SEDESOL no realizó una investigación de mercado antes de la celebración del Convenio de Colaboración para el equipamiento, suministro, abasto, almacenamiento y distribución de alimentos para los Comedores Comunitarios que formalizó con DICONSA, la cual sustentara que la celebración de dicho instrumento jurídico aseguraba las mejores condiciones disponibles para el Estado en cuanto precio, calidad, financiamiento y oportunidad, ni que fuera la mejor alternativa de contratación; asimismo, no se estableció, en dicho convenio, la calendarización, los montos y periodos de entrega; la cantidad y domicilio de comedores a beneficiar por localidad y municipio; las cantidades mínimas y máximas de productos y bienes a entregar que aseguren la operación de los comedores de acuerdo a la población a beneficiar; los precios unitarios de los productos y del equipamiento considerando los costos por la adquisición, suministro, abasto, almacenamiento y distribución, así como la forma de pago y los requisitos que se deben cumplir para la procedencia del pago, situación que no garantizó que los recursos del programa se hayan aplicado con eficiencia, eficacia, economía y honradez para satisfacer los objetivos a los cuales se destinaron.

La paraestatal DICONSA realizó los procedimientos de contratación de sus proveedores de los productos alimenticios y de los bienes para otorgar el abasto y el equipamiento requerido por la SEDESOL para el programa, sin acreditar que validaron y constataron que las personas morales contratadas ofertaban los productos y bienes conforme a las especificaciones técnicas requeridas por la SEDESOL, tal como lo establece el convenio respectivo. Asimismo, no acreditó que los precios de los productos vendidos a la SEDESOL aseguraron las mejoras condiciones en el mercado, toda vez que, en los precios de venta de 13 productos revisados, se identificaron variaciones entre el 11.9% y el 79.1% respecto de los costos de los productos vendidos por los proveedores a DICONSA, sin que ésta última demostrara que estas diferencias corresponden a los costos directos e indirectos, tanto de operación como de distribución y almacenamiento.

La DGPS realizó pagos por 19,195.5 miles de pesos a DICONSA por concepto de abasto de productos alimenticios a los Comedores Comunitarios, los cuales carecían de las conciliaciones formalizadas entre DICONSA y SEDESOL que sustentan la revisión de la entrega-recepción de los productos alimenticios; pagos por 27,120.2 miles de pesos por concepto de abasto de productos alimenticios, los cuales, si bien se encontraban sustentados en las facturas correspondientes, sus montos no coincidían con los registrados en las conciliaciones; así como 4,008.3 miles de pesos que no se encuentran soportados con los recibos de abasto de 64 comedores.

La DGPS realizó pagos por 21,591.8 miles de pesos por concepto de equipamiento y reequipamiento de los comedores, los cuales, si bien están sustentados en las facturas, éstos se encuentran soportados con los formatos denominados "Recibo de Equipamiento" que demuestren que los bienes fueron recibidos en los Comedores Comunitarios. Además, la DGPS realizó pagos por 51,018.6 miles de pesos para la adquisición de filipinas de chef,

chalecos, playeras sport, mandiles, pañoletas, cubre bocas, gorras, chalecos de brigada, camisas, así como la impresión del recetario que autorizó la Secretaría de Salud, sin acreditar, con los recibos correspondientes, que dichos bienes se distribuyeron a los Comedores Comunitarios.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 13 resultados, de los cuales, en 3 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 8 restantes generaron:

11 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 5 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente se emite el 25 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue “Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al Programa Comedores Comunitarios se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas”, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Desarrollo Social, ahora Secretaría de Bienestar, y Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA), no cumplieron con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan los siguientes:

La entidad fiscalizada celebró con Diconsa, S.A. de C.V., un Convenio de Colaboración, al amparo del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, con la finalidad de contar con el equipamiento, suministro, abasto, almacenamiento y distribución de alimentos para los Comedores Comunitarios, sin que sustentara que dicha contratación aseguró las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad. Asimismo, en el Convenio de Colaboración y sus modificatorios no se estableció la calendarización, montos, periodos de entrega, precios unitarios de los productos y del equipamiento, la cantidad y domicilio de comedores por beneficiar por localidad y municipio, las cantidades mínimas y máximas de productos y bienes por entregar para la operación de los comedores de acuerdo con la población por beneficiar, así como la forma de pago y requisitos que se deben cumplir para la procedencia del pago.

Adicionalmente, DICONSA no demostró que los proveedores de los productos alimenticios y bienes que forman parte del equipamiento de los Comedores Comunitario garantizaron las mejores condiciones para el Estado, toda vez que contrató a los proveedores que presentaron los precios más bajos por producto sin acreditar que validó y constató que ofertaban los productos alimenticios y bienes conforme a las especificaciones técnicas requeridas por la dependencia. Además, DICONSA no demostró que los precios de venta de los productos y bienes ofrecidos a la dependencia aseguraron las mejores condiciones para el Estado.

La entidad fiscalizada realizó pagos a DICONSA por 19,195.5 miles de pesos por concepto de abasto de productos alimenticios que carecen de las conciliaciones que sustenten los montos pagados, así como pagos por 27,120.2 miles de pesos que no coinciden con los montos presentados en las conciliaciones que acrediten su procedencia, y pagos por 4,008.3 miles de pesos que no se encuentran soportados en 85 formatos de “recibo de abasto” de 64 comedores comunitarios.

Asimismo, la entidad fiscalizada realizó pagos por 21,591.8 miles de pesos a DICONSA por concepto de equipamiento y reequipamiento de 309 Comedores Comunitarios en 17 entidades federativas, sin que se encuentren sustentados en los formatos denominados “recibo de equipamiento” que acrediten la recepción de los bienes en cada uno de los comedores.

Por otra parte, la dependencia destinó recursos por 51,018.6 miles de pesos para la adquisición de prendas e impresión de recetarios sin que acreditara que dichos bienes se distribuyeron a los Comedores Comunitarios para dar cumplimiento a la operación del programa.

Instituto Nacional de Desarrollo Social**Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-20D00-15-0269-2018

269-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universe Seleccionado	310,299.6
Muestra Auditada	310,299.6
Representatividad de la Muestra	100.0%

La muestra auditada de 310,299.6 miles de pesos representa el 100.0% del total de los recursos del presupuesto ejercido en 2017 por el Instituto Nacional de Desarrollo Social correspondientes al programa presupuestario \$155 "Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas", con cargo en los capítulos: 1000 "Servicios Personales", 3000 "Servicios Generales, y 4000 "Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas", como se muestra a continuación:

PRESUPUESTO EJERCIDO EN EL PROGRAMA \$155 "APOYO A LAS INSTANCIAS DE MUJERES
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS" (PAIMEF)
EJERCICIO 2017
(miles de pesos)

Capítulo	Descripción	Monto Ejercido	%
1000	Servicios Personales	10,859.2	3.5%
3000	Servicios Generales	4,146.2	1.3%
4000	Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras Ayudas	295,294.2	95.2%
Total		310,299.6	100.0%

FUENTE: Estado del Ejercicio del Presupuesto del INDESOL.

Antecedentes

El Gobierno Federal estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, como uno de sus objetivos de la meta "México Incluyente", "Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente", por lo que mediante el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) se atienden las políticas públicas a nivel local para prevenir la violencia contra las mujeres, en un marco de derechos humanos y desde la perspectiva de género. Las acciones del PAIMEF se alinean con la estrategia del PND que busca "Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población"; asimismo, contribuye con uno de los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Social, que tiene como propósito conformar una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas, así como su estrategia que busca prevenir y atender la violencia contra las mujeres y sus allegados por medio del fortalecimiento de las instancias de mujeres en las entidades federativas.

En 2001, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) surge a partir de una transformación del Instituto Nacional de Solidaridad (Insol), el cual es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo

Social, que, desde 2006, ha sido la instancia ejecutora y normativa del “Programa de apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas” (PAIMEF), entre cuyas funciones está la de colaborar con los gobiernos de las entidades federativas y municipios mediante acciones de consulta, asesoría, asistencia técnica, capacitación y financiamiento que incidan en el desarrollo institucional en materia de política social y bienestar común, así como fomentar el desarrollo social desde la visión de protección integral de los derechos humanos de las víctimas y coadyuvar en su promoción.

El INDESOL, por medio del PAIMEF, pretende contribuir a la generación de condiciones para el desarrollo humano, el ejercicio de derechos y la plena inclusión social de mujeres mediante la prevención y atención de la violencia de género, en el entendimiento de que ésta atenta contra el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, impide su acceso a la igualdad de oportunidades y restringe su incorporación a los procesos de desarrollo social, obstaculizando, finalmente, un desarrollo humano sustentable.

El PAIMEF aborda la atención de la violencia contra las mujeres desde los ámbitos del desarrollo social y humano, y desde la perspectiva de género; asimismo, busca establecer vínculos entre los tres órdenes de gobierno de cara a la erradicación de la violencia contra las mujeres y cuyo objetivo es contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria mediante acciones de prevención y atención en materia de violencia contra las mujeres, así como empoderar a todas aquellas mujeres que solicitan servicios de atención especializada en las unidades apoyadas por el PAIMEF; para ello, las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) son consideradas las ejecutoras del programa, las cuales operan y promueven acciones a nivel estatal y municipal que contribuyen a la construcción de una red interinstitucional que permita el abordaje integral de esta problemática. La operación del programa está sujeta a las reglas y se lleva a cabo con los recursos aprobados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo 20 (Desarrollo Social), Anexo 13 (Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres).

Resultados

- El INDESOL realizó erogaciones por un monto de 1,216.4 miles de pesos sin demostrar que los mismos se destinaron para la operación del PAIMEF, además de no contar con el procedimiento de adjudicación ni con los entregables por los cuales se realizó el pago.
- El INDESOL y los gobiernos de los estados de Hidalgo y Querétaro presentaron deficiencias en sus procedimientos de adjudicación para la contratación de servicios profesionales, situación que no garantizó que los recursos del PAIMEF se ejercieran bajo criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez para asegurar las mejores condiciones para el Estado disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 15 resultados, de los cuales, en 6 no se detectaron irregularidades y 4 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 5 restantes generaron:

2 Recomendaciones, 4 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 1 Pliego de Observaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 25 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), así como los gobiernos de los estados de Hidalgo y Querétaro cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

La entidad fiscalizada realizó erogaciones por un monto de 1,216.4 miles de pesos por concepto de recursos ejercidos sin demostrar que los mismos se destinaron para la operación del programa, además de no contar con el procedimiento de adjudicación ni con los entregables por los cuales se realizó el pago.

El INDESOL y los gobiernos de los estados de Hidalgo y Querétaro presentaron deficiencias en sus procedimientos de adjudicación para la contratación de servicios profesionales, situación que no garantizó que los recursos del

Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) se ejercieran bajo criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez para asegurar las mejores condiciones para el Estado disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED)

Auditoría de Desempeño: 2017-1-20VQZ-07-0272-2018

272-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas del PbR-SED, en términos de la generación de información del desempeño de los programas presupuestarios y las políticas públicas de desarrollo social para la toma de decisiones en cada fase del ciclo programático-presupuestario.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del diseño normativo, programático-presupuestal y organizacional-operativo del PbR-SED en 2017, así como la fiscalización de los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el monitoreo mediante la coordinación de la formación de capacidades de los recursos humanos de la Administración Pública Federal (APF), de las entidades federativas y municipios en materia de evaluación, la valoración y aprobación de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas contenidos en el Inventario de Programas de Desarrollo Social y la elaboración de las Fichas de Monitoreo y Evaluación de los Programas del Inventario de Programas de Desarrollo Social; así como la evaluación por medio de la coordinación de las evaluaciones dispuestas en el Programa Anual de Evaluación (PAE); el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) y la corrección, la reorientación, la adición o eliminación de los Pp de la Política de Desarrollo Social. Asimismo, se tomaron como referencia los resultados del periodo 2013-2016 para emitir un pronunciamiento sobre la utilización de la información sobre el monitoreo y evaluación del desempeño de los Pp y Políticas Públicas, realizado por el CONEVAL, en la toma de decisiones en cada fase del ciclo programático-presupuestario y con ello contribuir a reducir la inercialidad y mejorar la calidad del gasto público.

Se revisó el ejercicio de recursos presupuestarios; la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados; el control interno y la rendición de cuentas relativa al cumplimiento de sus objetivos y metas; así como las estrategias, políticas, programas e indicadores establecidos por el CONEVAL para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos.

En el desarrollo de esta auditoría, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas por parte del CONEVAL en términos de la generación de información del desempeño de los programas presupuestarios y las políticas públicas de desarrollo social para la toma de decisiones en cada fase del ciclo programático-presupuestario

Antecedentes

En el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;^{18/} los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) 2013-2018, se identificó que para la vinculación de la información del desempeño con el proceso programático presupuestal existieron las limitantes siguientes: un arreglo institucional subóptimo; una carencia de visión estratégica sobre los productos y servicios públicos que se entregan a la población; la falta de información estadística de los indicadores para valorar el cumplimiento de los objetivos nacionales, sectoriales e institucionales; así como un

^{18/} Cámara de Diputados, **Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, Gaceta Parlamentaria, 8 de diciembre de 2005, p. 4.

bajo número de evaluaciones estratégicas, aunado a que los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las mismas no son vistos como un mecanismo de mejora, situación que ocasiona que la información sobre el desempeño de los programas y políticas públicas no se tome en cuenta para las decisiones en cada fase del ciclo programático-presupuestario.

Para atender esa problemática, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata que la evaluación del desempeño tendrá por objeto que los recursos públicos se administren bajo principios de eficiencia, eficacia y economía, para satisfacer los objetivos a los que están destinados; en concordancia con ello, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) dispone que el Sistema de Evaluación del Desempeño será el sistema metodológico que permita realizar valoraciones objetivas del desempeño de programas y políticas públicas, para conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y su impacto social para identificar la eficiencia, economía, eficacia, cobertura, equidad y calidad del gasto público.

En la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y en la LFPRH se establece que el organismo descentralizado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), será el responsable de normar y coordinar la evaluación de los programas y la política de Desarrollo Social, mediante el monitoreo, con la capacitación de los servidores públicos de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y de las Entidades Federativas; la valoración y aprobación de los indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social y la coordinación de la elaboración de las Fichas de Monitoreo y Evaluación; así como las acciones que realiza en materia de evaluación relacionadas con la coordinación de las evaluaciones externas contenidas en el Programa Anual de Evaluación y con el seguimiento de la implementación de los Aspectos Susceptibles de Mejora. Para cumplir con sus facultades, el CONEVAL operó el Pp P003 “Evaluación de los programas sociales” que ejerció 269,264.9 miles de pesos, cifra menor en 44.5%, respecto del presupuesto aprobado de 485,441.2 miles de pesos.

Resultados

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2017, en materia de diseño, el marco jurídico, programático-presupuestal y organizacional-operativo para la implementación del PbR-SED, fue subóptimo, debido a que persistieron asimetrías orgánicas y funcionales entre las dependencias responsables, ya que de acuerdo con la reforma constitucional de 2014, el CONEVAL adquirió el carácter de órgano constitucionalmente autónomo y se estableció en el artículo vigésimo transitorio que el Congreso de la Unión expediría la ley que lo regulara en un plazo de 120 días naturales. A la fecha de cierre del presente, han transcurrido 1,328 días naturales (3.6 años), 1,208 días más del plazo previsto sin que se haya expedido dicha normativa, por lo que el Consejo se sigue reglamentando con el Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social publicado el 24 de agosto de 2005. Asimismo, se observó que la operación del PbR-SED se orientó hacia mantener la estabilidad macroeconómica, postergando la calidad del gasto, lo que limitó que la información generada por el sistema se usara en cada fase del ciclo programático-presupuestario.

En 2017, el Consejo capacitó a 807 servidores públicos, 21.7% más que los 663 servidores públicos programados en el Programa Anual de Capacitación (PAC) y al 100.0% (110) de las áreas evaluadoras involucradas en evaluaciones contenidas en el Programa Anual de Evaluación mediante el Programa Anual de Capacitación en Vinculado a la Evaluación de Programas y Acciones de Desarrollo Social (PACE). Respecto del primer programa, el 27.7% (224) de los servidores públicos capacitados pertenecieron al ámbito federal; el 47.5% (383), al estatal, y el 24.8% (200), al municipal; en cuanto al segundo, el 100.0% (320) de los servidores públicos capacitados pertenecieron al ámbito federal, por lo que mediante la operación ambos programas el consejo contribuyó a impulsar la cultura de la evaluación.

Se constató que, a 2017, el Consejo, en coordinación con la SHCP, estableció criterios para revisar conjuntamente la Matriz de Indicadores para Resultados y sus modificaciones, no obstante, conforme a su metodología, el Consejo revisó las MIR de los 149 Pp del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de ese año y los indicadores del 59.7% (89) de los Pp señalados, debido a que los criterios de revisión sólo consideran programas de las modalidades “S” y “U”. En ese año, el 18.1% (27) de las matrices revisadas en 2016 mejoraron en 2017, el 75.8% (113) permanecieron sin cambios y el 6.1% (9) de las MIR presentaron retrocesos. De las 113 MIR con permanencia, el 23.9% (27) debía mejorarlas y el 33.6% (38) no cumplía con criterios de evaluabilidad. Respecto de la actualización de los indicadores, se verificó que el 15.9% (14) de los programas revisados en 2016 mejoró sus calificaciones en 2017, el 83.0% (73) no tuvo cambios y el 1.1% (1) presentó retrocesos; de los 73 Pp con permanencia, el 37.0% (27) tenía aprobación condicionada y el 63.0% (46) aún no cumplía con los criterios mínimos, lo cual evidenció que las dependencias responsables del 81.9% (122) de las MIR y del 84.1% (74) de los Pp con revisión de indicadores no consideraron las recomendaciones de mejora que emitió el Consejo. El CONEVAL

acreditó que para en 2017 todos los programas contenidos en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social ya habían sido enviados para la consideración de la SHCP y de la Cámara de Diputados, por conducto de la ASF, en ejercicios fiscales anteriores.

En 2017, el Consejo coordinó la elaboración de 152 Fichas de Monitoreo y Evaluación (FMyE) de las entidades y dependencias responsables de los 149 Pp del Inventario CONEVAL, debido a que 4 Pp estuvieron a cargo de Unidades Responsables (UR) diferentes y se elaboró una ficha por cada una de ellas. En ese año, el 100.0% de las FMyE tuvieron análisis de sector, y el 94.7% (144) incluyó análisis del indicador sectorial al que se encuentran alineados los Pp; de éstas, 76 presentaron avances en los resultados del mismo: el 32.9% (25) alcanzó un cumplimiento menor al 100.0%, el 18.4% (14) alcanzaron el 100.0% y el 48.7% (37) registró avances mayores al 100.0%, por lo que, en ese año, 25 de los 144 Pp evaluados no cumplieron con la meta sectorial. Asimismo, con base en el análisis de 20 programas que no registraron cambios en la estructura programática y que tuvieron Fichas de Monitoreo y Evaluación durante el periodo 2013-2017, la ASF corroboró que el 100.0% de los programas que tuvieron 3 o más recomendaciones relacionadas con el diagnóstico, la medición del grado de satisfacción y las metas, aún las tenían vigentes al cierre de 2017. La subsistencia de las recomendaciones emitidas en las FMyE, refleja que, a ese año, no habían sido atendidas las deficiencias encontradas por las áreas de evaluación de las dependencias y entidades durante el periodo de análisis.

Respecto de la evaluación, en 2017, el CONEVAL dio el visto bueno y autorizó los Términos de Referencia y coordinó la implementación de 261 evaluaciones contenidas en el Programa Anual de Evaluación de ese año. El 65.9% (60) de las evaluaciones de consistencia y resultados realizadas se entregaron fuera del plazo establecido, las evaluaciones estratégicas a fondos federales y estatales se reprogramaron por cuestiones legales; de las Fichas de monitoreo y evaluación, el 42.4% (64) no cumplió con los plazos del PAE, pero sí los dispuestos en la LGDS, y en las otras evaluaciones entregadas no fue factible determinar su oportunidad, ya que no fueron programadas en el PAE, lo que limitó vincularlas con el proceso decisional del gasto público. Las síntesis de las 77 evaluaciones reportadas evidencian que después de 10 años las principales áreas de oportunidad se siguen orientando a deficiencias en la identificación de la población potencial, la población objetivo y los mecanismos de elegibilidad, así como en la justificación del programa y su diseño.

En 2017, el CONEVAL dio seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora mediante el Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora emitido en 2011, cuya aplicación evidenció la necesidad de su actualización, ya que en ese año las entidades y dependencias registraron 463 ASM de evaluaciones de 2015 y 2016, de los que el 71.5% (331) fue del tipo específico y el 28.5% (132) de la modalidad institucional. Se identificó que, en el periodo 2013-2018, el porcentaje de ASM vigentes crecieron en promedio anual 102.4%, ya que en el ciclo 2013-2014 representaban el 1.4% del total de aspectos y para el ciclo 2017-2018 constituían el 23.5%, mientras que el porcentaje de ASM concluidos decreció en promedio anual 1.9%, al representar el 82.7% en el ciclo 2013-2014 y el 76.5% en el ciclo 2017-2018. Asimismo, se identificó que el mecanismo de seguimiento de los ASM no dispone de un procedimiento para concluir los ASM de acuerdo a su tipo y prioridad ni de plazos perentorios para que las entidades y dependencias culminen con la implementación de las actividades comprometidas; además de que la auditoría constató que subsisten recomendaciones en cada ciclo de evaluación, situación que limitó el adecuado seguimiento de los ASM y la mejora de los Pp.

Consecuencias Sociales

En 2017, mediante la operación del PbR-SED, el CONEVAL generó información del desempeño de los programas y la política de Desarrollo Social; capacitó a 1,127 servidores públicos en materia de evaluación; revisó las MIR de los 149 Pp del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de ese año y los indicadores del 59.7% (89) de los mismos; y coordinó 261 evaluaciones contenidas en el Programa Anual de Evaluación para mejorar el desempeño de los programas y la política de Desarrollo Social; sin embargo, existieron limitantes para su uso en el proceso del gasto público, ya que a la fecha de cierre del informe no se habían definido las atribuciones del consejo para participar en el proceso decisional que involucra el ciclo programático-presupuestario, ya que no contó con la ley que lo regulara como organismo constitucionalmente autónomo; además, no tuvo certeza de que las recomendaciones realizadas a las MIR e indicadores que revisó se implementaran, ni se establecieron fechas perentorias para la conclusión de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de evaluaciones practicadas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en 9 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. El restante generó:

1 Recomendación al Desempeño.

También, se incluyeron 2 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Dictamen

En opinión de la ASF, en 2017, mediante la operación del PbR-SED, el Consejo generó información del desempeño de los programas y la política de Desarrollo Social, ya que revisó las MIR del 100.0% (149) de los Pp del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de ese año y los indicadores del 59.7% (89) de los mismos; coordinó la elaboración de 152 Fichas de Monitoreo y Evaluación, y autorizó los Términos de Referencia y coordinó 261 evaluaciones contenidas en el Programa Anual de Evaluación y el seguimiento de 463 ASM, derivados de evaluaciones correspondientes al ejercicio fiscal 2015 y 2016; sin embargo, existieron limitantes para el uso de la información del desempeño en el proceso decisorial del gasto público, ya que el consejo no contó con la ley que lo regulara como organismo constitucionalmente autónomo, ni actualizó, en coordinación con la SHCP, el Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora emitido en 2011; además de que, después de 10 años, las principales áreas de oportunidad se siguen orientando a deficiencias en la identificación de la población potencial, la población objetivo y los mecanismos de elegibilidad, así como en la justificación del programa y su diseño.

La atención de las recomendaciones al desempeño contribuirán a que el CONEVAL se coordine con la SHCP para modificar el Mecanismo de Seguimiento de los ASM de 2011, a fin de que sea congruente con lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; que se apruebe la normativa que regulará al CONEVAL como organismo constitucionalmente autónomo y se definan las atribuciones que adquirió con esa personalidad jurídica; en materia operativa, es pertinente que se definan los mecanismos para asegurar el adecuado cumplimiento de las sugerencias emitidas por el Consejo respecto de la operación y diseño de los Pp de la Política Pública de Desarrollo Social, a fin de que la información del desempeño que se genere contribuya a mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público.

Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

Atención a Adultos Mayores

Auditoría de Desempeño: 2017-1-20V3A-07-0274-2018

274-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la política de atención a los adultos mayores, para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprendió el diseño de la política pública de atención a adultos mayores; la conducción de la política, por parte del INAPAM, mediante la coordinación, promoción, fomento, supervisión y evaluación; el otorgamiento de los subsidios y la prestación de los servicios de asistencia social a adultos mayores en situación de vulnerabilidad, para asegurar un ingreso económico mínimo y procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores beneficiadas; la economía en la aplicación de los recursos asignados a la Secretaría de Bienestar^{19/}, mediante el programa presupuestario S176 “Pensión para adultos mayores” y al INAPAM, con el E003 “Servicios a grupos con necesidades especiales”, y los mecanismos de seguimiento, control y evaluación, que se relacionan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible; el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); el Sistema de Control Interno, y la rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos en la atención a adultos mayores, con la finalidad de verificar la contribución de la política pública en garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores.

La revisión se enfocó en el ejercicio 2017, y se realizó el análisis comparativo del presupuesto erogado y el aseguramiento de un ingreso mínimo a las personas de 65 años y más, con el periodo 2012-2016.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por los entes fiscalizados fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de los programas de atención a adultos mayores.

Antecedentes

El fenómeno del envejecimiento de la población cada vez toma mayor relevancia a nivel internacional, y México no es la excepción, el problema público va más allá del número creciente de individuos que alcanzan esta etapa de la vida, radica en la forma de cómo las personas llegan a ésta y en las capacidades que tienen los gobiernos para atenderlas, ya que, al no tener acceso a los derechos sociales y no contar con un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades básicas, tales como alimentación, vestido, vivienda y salud, las personas adultas mayores son consideradas como el cuarto grupo de población vulnerable a la discriminación, provocando que aumente el número de personas adultas mayores en situación de pobreza, condición que se agravará en los próximos años, debido a la transición demográfica que implica el acrecentamiento de las personas adultas mayores, respecto de la población total.^{20/}

Otro problema que enfrentan los adultos mayores es el acelerado deterioro de sus condiciones de salud; en ello intervienen, además de los factores biológicos y los relacionados con su condición social y económica, una serie de circunstancias vinculadas al estilo de vida que han llevado.^{21/} No obstante, durante el siglo XX se redujeron significativamente los niveles de mortalidad, lo que representó un incremento en la sobrevivencia de la población

^{19/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

^{20/} Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, **Diagnóstico del Programa Nacional Gerontológico 2016-2018**.

^{21/} Instituto Nacional de Estadística y Geografía, **“Los adultos mayores en México. Perfil sociodemográfico al inicio del siglo XI”**. INEGI, México, 2005.

y repercutió en una mayor longevidad. A pesar de que se ha incrementado el índice de sobrevivencia, los años de vida que las personas han ganado no siempre son en buena salud.^{22/}

En consecuencia, resulta indispensable elaborar políticas públicas adecuadas que atiendan de manera efectiva a este grupo de la población, para enfrentar su problemática, tanto en zonas urbanas como en las rurales.^{23/}

A finales de la década de los años 70, los problemas relacionados con la vejez comenzaron a tomar relevancia en la agenda pública internacional, debido a la transición demográfica y epidemiológica que iniciaba en los países desarrollados. La convocatoria de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1978, para la realización de la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento fue la expresión más clara de la importancia que adquirió el tema.^{24/}

Como respuesta a la discusión internacional, la institucionalización referente al tema de la población adulta mayor, en México, surgió el 22 de agosto de 1979, cuando se publicó, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Decreto de creación del Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), como una vía para reforzar las acciones realizadas por el Gobierno Federal, para atender a las personas en edad avanzada, cuyo objetivo fue el de proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana, así como estudiar sus problemas para lograr las soluciones adecuadas.

Para 1980, el INSEN recibió su primer presupuesto e inició la instauración de programas,^{25/} y México fue sede de la Conferencia Preparatoria de la Organización Mundial de la Salud para la Primera Asamblea Mundial del Envejecimiento, participando en la elaboración del documento denominado “La Política de Salud y el Envejecimiento”, en el que se expuso la problemática de las personas de edad avanzada.^{26/}

En 1986 se publicó la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la cual manifiesta en el artículo 4, fracción V, que los ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato son preferentemente sujetos de recepción de los servicios de asistencia social.

Posteriormente, el 17 de enero del 2002, también por decreto, el INSEN cambió su nombre a Instituto Nacional de las Personas en Plenitud (INAPLEN), y se incorporó a la Secretaría de Desarrollo Social, como organismo descentralizado. En los considerandos, se señala la necesidad de superar el enfoque de atención asistencial con que operó el INSEN, para adoptar otro que permitiera atender de manera más amplia las necesidades de las personas adultas mayores. Consecuentemente, su objeto se modificó para enfocarse en el desarrollo humano integral de los adultos en plenitud.

El 25 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM), la cual establece en su artículo 3° que “las personas adultas mayores son aquellas que cuentan con 60 años o más y que se encuentran domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional”. La LDPAM dio paso a la instauración del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), como un organismo descentralizado, en sustitución del INAPLEN, con el fin de afrontar los nuevos desafíos que suponía la transición demográfica tendiente al envejecimiento de la población y con el propósito de mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores en el país.

En ese mismo año, a fin de dar cumplimiento a las atribuciones que le fueron conferidas al INAPAM, surgió el programa presupuestario E003 “Servicios a Grupos con Necesidades Especiales”, con el objetivo general de “Contribuir a construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social de las personas adultas mayores, por medio de acciones que protejan el ejercicio de sus derechos, mediante políticas y acciones que fomentan su desarrollo humano integral”, y el específico de “Proporcionar atención de asesoría jurídica, salud, cultura, recreación social e igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo a las personas adultas mayores”, orientado a la población objetivo, de personas que cuentan con 60 años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional, manteniéndose así en la actualidad.

^{22/} Chande, Ham, “Envejecimiento Demográfico”, en: “Los grandes problemas de México”, volumen I. Población, El Colegio de México, México, 2010.

^{23/} Secretaría de Desarrollo Social, “Diagnóstico sobre la situación de vulnerabilidad de la población de 70 años y más”, agosto de 2010.

^{24/} Ibídem.

^{25/} Instituto Nacional de la Senectud, “Acción y Proyección”, INSEN, México, octubre 1982.

^{26/} Organización Mundial de la Salud, “Asistencia sanitaria a las personas de edad (preparativos para la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento)”, México, 1982.

En 2003, el Gobierno Federal, con el fin de atender a los más necesitados, implementó el “Programa de Atención a los Adultos Mayores”, operado por la Secretaría de Desarrollo Social, con el propósito de “Mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores de 60 años en situación de pobreza alimentaria que vivían en localidades de hasta 2,500 habitantes de alta y muy alta marginación”.

En el diagnóstico del PND 2006-2012 se reconoció que la población de adultos mayores crece considerablemente, por lo que se estimó que en menos de 25 años este grupo poblacional pasará de 6.0 a 15.6 millones de personas; ante esta situación, el Estado estableció la obligación de propiciar igualdad de oportunidades para todas las personas, y especialmente para quienes conforman los grupos más vulnerables de la sociedad, como los adultos mayores; dichas oportunidades deberían incluir el acceso a servicios de salud, educación y trabajo acorde con sus necesidades.^{27/} Para lograrlo, en 2007, el “Programa de Atención a los Adultos Mayores” fue sustituido por el “Programa 70 y más”, dejando fuera a los adultos, ya inscritos, de 60 a 69 años de edad, y en 2008 amplió gradualmente su cobertura, de localidades de 10,000 a 20,000 habitantes, con base en la disponibilidad presupuestal.

A partir de 2012, el “Programa 70 y más” llegó a localidades de más de 30 mil habitantes, lo que lo orientó a una aplicación universal de sus beneficios. Al respecto, la Secretaría de Desarrollo Social estableció la obligación de integrar un padrón de personas beneficiadas, el cual debía ajustarse a los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios.^{28/} Por lo que, en ese año, la Secretaría de Desarrollo Social cotejó los listados de jubilados y pensionados de los sistemas de pensiones del IMSS, el ISSSTE y PEMEX, mediante el denominado Padrón de Confronta,^{29/} con objeto de verificar que los adultos mayores solicitantes no recibieran ingresos por jubilación o pensión superiores a 1,092.0 pesos mensuales.

En 2013, en el “Pacto por México”, se enmarcaron los acuerdos pactados, entre los cuales se estableció el compromiso 3, en materia de seguridad social universal, mediante el que se comprometió que: “el programa 70 y más pasaría a ser 65 y más”. Por lo que, ese mismo año, el “Programa 70 y más” tuvo modificaciones, ya que amplió su cobertura poblacional, al reducir la edad de los beneficiarios a 65 años de edad, y se modificó su nombre por “Programa Pensión para Adultos Mayores”, manteniéndose así en la actualidad.

Para 2017, el programa presupuestario S176 “Pensión para Adultos Mayores”, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, tenía el objetivo de otorgar subsidios a personas de 65 años y más, para asegurar su ingreso económico mínimo; en tanto que, el programa E003 “Servicios a Grupos con Necesidades Especiales”, del INAPAM, tenía el propósito de conducir la política pública de atención a adultos mayores en situación de vulnerabilidad y prestar servicios de asistencia social, para procurar su desarrollo humano integral, a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos.

Conforme a las cifras reportadas por el INEGI, al cuarto trimestre de 2017, en México residían 15,002,951 personas de 60 y más años, de las cuales 8,182,543 (54.5%) eran mujeres y 6,820,408 (45.5%) hombres, y de las que se tuvo registro que 4,944,014 (33%) se encontraban económicamente activas, 9,989,227 (66.6%) no activas y 69,710 (0.5%) no se especificaron.

Resultados

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2017, el INAPAM no contó con un diagnóstico adecuado y actualizado, y que fuera congruente con el objeto para el cual fue creado el instituto, ya que, si bien el INAPAM identificó el problema público que afecta a las personas adultas mayores, sus causas y sus efectos, no focalizó a su población objetivo que, de acuerdo con la LDPAM, deberían ser las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los organismos públicos y privados que brinden servicios a la población de adultos mayores. Tampoco cuantificó a las personas adultas mayores que se encontraban en situación de vulnerabilidad.

En cuanto al diseño de la política pública de atención a adultos mayores, no contó con una estructura racional y sistemática para llevar a cabo la conducción de la misma, ya que no fue clara la forma en que los subsidios

^{27/} Presidencia de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012”, p.p. 162 y 214, México, 2007.

^{28/} Base de datos que contiene la información de todos los padrones de beneficiarios de todos los Programas de Desarrollo Social.

^{29/} Base de datos conformada por los listados de personas jubiladas y pensionadas de los Sistemas de Pensiones que operan en el país conforme a los criterios que para tal efecto dictamine el Comité Técnico.

otorgados por la Secretaría de Bienestar^{30/} asegurarían un ingreso mínimo a los beneficiarios; y el INAPAM no estableció, en su Programa Anual de Trabajo 2017, los objetivos, estrategias y líneas de acción acordes con las atribuciones conferidas al instituto, en materia de conducción de la política pública, sólo se implementaron tres componentes relacionados con la revalorización social y la atención de las personas adultas mayores, así como con la planificación del envejecimiento poblacional; además, no se definieron las líneas de acción afines para lograr la articulación de políticas que atiendan, de manera específica, cada etapa del ciclo de vida de la población, y tampoco elaboró su respectivo programa institucional.

En materia de coordinación institucional, la Secretaría de Bienestar no acreditó que, en 2017, promovió la suscripción de convenios para la atención de las personas adultas mayores, en materia de desarrollo social y humano dirigidas, a los grupos prioritarios en las regiones más marginadas del país. El INAPAM tampoco dispuso de la evidencia de que coordinó, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estrategias y programas para la atención de los adultos mayores, por lo que no cumplió su mandato como organismo público rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores.

Por lo que se refiere a la integración y actualización del Registro Único Obligatorio de Instituciones Públicas y Privadas de casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención para las personas adultas mayores, a 2017, el INAPAM registró 3,560 instituciones que prestaron servicios de atención, de las cuales el 78.1% (2,779) correspondió a clubes; el 13.7% (488) a albergues; el 7.0% (249) a residencias de día, y el 1.2% (44) a comedores, centros culturales, centros de atención médica y unidades deportivas; sin embargo, no dispuso de los criterios y lineamientos para su integración y actualización, ni contó con un sistema automatizado para dicho registro, situación que denota que, a 15 años de operación del instituto, no ha logrado elaborar, coordinar, controlar, vigilar y supervisar el registro nacional de todas las asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y cualquier otra organización de la sociedad que brinde atención o asistencia a ese grupo de la población.

Respecto de los subsidios, en 2017, la Secretaría de Bienestar benefició a 5,390,921 personas de 65 años y más, mediante el programa S176 “Pensión para Adultos Mayores”, lo que significó una cobertura de atención del 56.2%, respecto de la población de 65 años y más publicada en la MCS-ENIGH/2016 del INEGI^{31/}; del 80.2% (6,719,624) de la población potencial de 65 años y más, y del 79.2% (6,806,241) de la población objetivo; no obstante, desconoció el número de personas de 65 años y más que se encontraron en situación de desamparo, marginación, o sujetos a maltrato, y que requirieron del apoyo del Estado.

En cuanto a la prestación de servicios de asistencia social, en 2017, el INAPAM ofreció a la población adulta mayor 8 tipos de servicios, mediante los cuales: 1) expidió 1,281,189 tarjetas INAPAM; 2) otorgó 2,995 asesorías jurídicas; 3) proporcionó 50,020 servicios médicos, mediante el Centro de Atención Integral; 4) efectuó 20,623 vinculaciones productivas; 5) impartió 424,741 actividades en los centros culturales; 6) prestó 113,498 servicios educativos y culturales, por medio de los clubes; 7) hospedó a 133 personas adultas mayores en albergues; y 8) proveyó 165,860 servicios en las residencias de día, sin que acreditara que efectivamente entregó dichos servicios, y que atendió a la totalidad de las personas adultas mayores que solicitaron el servicio, así como el universo de beneficiados. Tampoco estableció indicadores y metas para evaluar la incidencia de los servicios de asistencia social que brindó a las personas adultas mayores en propiciar las condiciones para un mayor bienestar físico y mental.

Por lo que se refiere a la cobertura de atención del INAPAM, a 2017, el instituto tenía afiliadas a 6,909,713 personas de 60 años y más, lo que significó una cobertura de 46.1%, respecto de la población total de esa edad (15,002,951), y del 53.3% de la población potencial definida (12,973,433); sin embargo, desconoció el número de adultos mayores que se encontraron en situación de desamparo, incapacidad, marginación, o sujetos a maltrato, y que requirieron de servicios especializados para su protección.

En cuanto a asegurar un ingreso económico mínimo a las personas adultas mayores beneficiarias, en 2017, la Secretaría de Bienestar no dispuso de información, objetivos, indicadores, ni metas para acreditarlo, por lo que este órgano fiscalizador realizó un comparativo entre los subsidios otorgados, de 580.0 pesos mensuales, y el valor de la canasta básica alimentaria, de 1,446.3 pesos en el ámbito urbano y de 1,035.5 pesos en el rural, y se observó

^{30/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 noviembre de 2018, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

^{31/} Modelo Estadístico 2016 (MEC 2016) para la continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH) del Instituto Nacional de Geografía e Información (INEGI).

que los beneficiarios que contaron con el ingreso máximo de 1,672.0 pesos^{32/} tuvieron acceso a la canasta básica urbana en 115.6%, y a la rural en 161.5%; sin embargo, las personas adultas mayores que sólo dispusieron del apoyo de 580 pesos, únicamente pudieron adquirir el 40.1% de los alimentos que contiene dicha canasta básica, en el ámbito urbano, y el 56.0%, en el rural, con lo que se demostró que, no en todos los casos, el programa contribuyó a asegurar un ingreso mínimo para garantizar, al menos, la alimentación de los beneficiarios. Esta situación se mantuvo durante el periodo 2013-2017, ya que el valor de la canasta básica en el ámbito rural registró un incremento del 1.1%, en términos reales, al pasar de 989.6 pesos mensuales en 2013 a 1,035.5 pesos en 2017, y del 0.8% en el ámbito urbano, al pasar de 1,400.3 pesos mensuales en 2013 a 1,446.3 pesos en 2017, mientras que los subsidios reportaron un decremento promedio anual del 2.0%, en términos reales, al pasar de 629.4 pesos mensuales en 2013 a 580.0 pesos en 2017.

Respecto de la procuración del desarrollo humano integral de las personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad, el INAPAM no dispuso de información, objetivos, indicadores, ni metas para demostrar que, a 2017, brindó a la población adulta mayor: empleo u ocupación; retribuciones justas; asistencia, y oportunidades para alcanzar niveles de bienestar y calidad de vida adecuados, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente. Por lo anterior, y con base en los hallazgos obtenidos de la fiscalización superior a cuentas públicas anteriores, la Auditoría Superior de la Federación observó que persisten deficiencias en la operación del instituto, por lo que se considera que, a 15 años de su creación no ha logrado cumplir con el mandato que le confiere la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores de coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas para la atención de los adultos mayores, situación que impidió evaluar su contribución en la solución del problema público que le dio origen.

En cuanto a los recursos presupuestarios destinados a la atención de los adultos mayores, en 2017, se ejercieron 37,246,363.7 miles de pesos, monto igual al modificado, e inferior en 5.6% al aprobado de 39,438,600.7 miles de pesos; de los recursos erogados, el 99.1% (36,910,856.5 miles de pesos) correspondió a la Secretaría de Bienestar, mediante la operación del programa presupuestario S176 "Pensión para Adultos Mayores" y el 0.9% (335,507.2 miles de pesos), al INAPAM, con cargo al programa E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales".

Consecuencias Sociales

En 2017, el INAPAM no cumplió con su mandato de ser rector de la política pública de atención a los adultos mayores, mediante la coordinación, promoción, apoyo, fomento, vigilancia y evaluación de las acciones públicas, estrategias y programas para ese grupo de la población, y la Secretaría de Bienestar^{33/} no aseguró un ingreso mínimo por medio de los subsidios que otorgó a 5,390,921 personas de 65 años y más, ya que el monto de 580.0 pesos mensuales no fue suficiente para adquirir una canasta básica con valor de 1,446.3 pesos en el ámbito urbano y de 1,035.5 pesos en el rural. Por lo anterior, se considera que la atención a los adultos mayores fue deficiente y no procuró el desarrollo humano integral de ese grupo de la población, ni garantizó el pleno ejercicio de sus derechos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 20 resultados, de los cuales, 20 generaron:

67 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

En opinión de la ASF, la política pública de atención a adultos mayores presentó deficiencias en su diseño, debido a que los objetivos del programa E003 "Servicios a Grupos con Necesidades Especiales", a cargo del INAPAM, no se corresponden con el marco normativo del INAPAM. Esta situación afectó la operación de la política pública, ya que el instituto no cumplió con su mandato de coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas, a fin de procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores y garantizar el ejercicio de sus derechos; su actuación se limitó a brindar ocho tipos de servicios, de los que desconoció el número de personas que fueron beneficiadas. Además, la Secretaría de Bienestar no garantizó

^{32/} Los 1,672.0 pesos son el resultado de sumar el ingreso que señalan las reglas de operación de 1,092.0 pesos, como máximo ingreso por otras pensiones que debieron tener los adultos mayores para ser beneficiarios, y el subsidio de 580 pesos mensuales.

^{33/} Mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se reforma el artículo 26, con el que la Secretaría de Desarrollo Social cambia su nombre a Secretaría de Bienestar.

que los subsidios que otorgó aseguraron un ingreso que permitiera a los beneficiarios adquirir, al menos, la canasta básica alimentaria.

La atención a las recomendaciones emitidas, por parte de las entidades fiscalizadas, permitirá que el Gobierno Federal diseñe e implemente un esquema más eficiente, que brinde la atención necesaria a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad, para que alcancen niveles adecuados de bienestar y de calidad de vida, con base en un diagnóstico que le permita identificar a los adultos mayores que requieran de los servicios y apoyos de la política pública; cuente con una estructura racional y sistemática, para llevar a cabo la conducción de dicha política; defina los subsidios y la prestación de servicios especializados, acordes a las necesidades de los beneficiarios, y disponga de unidades responsables cuyas funciones guarden concordancia con la ley que las regula, a fin de que se coordine con las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal que deban participar en la atención de los adultos mayores, e instrumente e los mecanismos necesarios para atender a los adultos mayores en las regiones más marginadas del país; establezca estrategias para asegurar que se integre el Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores que permita identificar, de manera precisa y sistemática, a los beneficiarios y los subsidios que les fueron entregados, y que disponga de indicadores, metas y de información para evaluar los resultados de su intervención en garantizar a las personas adultas mayores el pleno ejercicio de sus derechos.

DICONSA, S.A. de C.V.**Contratos y Convenios de Colaboración con Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal para el Desarrollo de Diversos Proyectos y Otros Servicios**

Auditoría Forense: 2017-2-20VSS-12-0275-2018

275-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar los recursos públicos entregados por Diconsa a diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal a través de contratos y convenios de colaboración.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	537,596.9
Muestra Auditada	412,624.4
Representatividad de la Muestra	76.8%

Del universo integrado por tres Anexos de Ejecución que celebró DICONSA, S.A. de C.V., con el Fondo de Fomento y Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma del Estado de México (FONDICT-UAEM) y el Instituto Tecnológico Superior de Cosamaloapan (ITSCO) por un importe total de 537,596.9 miles de pesos, al amparo del quinto párrafo del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), y 4 de su Reglamento, se revisaron los servicios y pagos que se prestaron y efectuaron en el ejercicio 2017 por 412,624.4 miles de pesos, monto que representa el 76.8% del universo.

Antecedentes

Durante seis años consecutivos la ASF ha denunciado el desvío de recursos públicos mediante el esquema de adjudicaciones directas, consistente en la asignación y celebración recurrente de contratos y convenios entre Entidades y Dependencias de la Administración Pública para la prestación de diversos servicios y adquisiciones, al amparo del artículo 1, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y 4 de su reglamento; en los que se han identificado reiteradamente irregularidades, como: presunción de simulación de operaciones, asignación discrecional de contratos a entidades que no cuentan con la capacidad técnica, material y humana para efectuarlos, costos por encima del mercado que no garantizan las mejores condiciones para el estado, contratación de terceros en más del 49% establecido en la LAASSP y que por lo general, no cuentan con activos, personal, infraestructura o capacidad para producir, comercializar o entregar los bienes; o bien los proveedores (terceros) no han sido localizados y/o comparten mismos domicilios, apoderados y representantes legales; es decir, se ha detectado vinculación entre ellos. Además, en la mayoría de los casos los servicios no han sido realizados o son deficientes, y se ha observado que los bienes contratados no fueron entregados.

Por lo anterior, en seguimiento a los resultados obtenidos en la fiscalización de Cuentas Públicas anteriores, se determinó llevar a cabo esta auditoría forense.

Resultados

DICONSA, S.A. de C.V., no justificó ni comprobó la correcta aplicación del monto antes citado, ya que el 30 de diciembre de 2016, suscribió el Anexo de Ejecución número AE/127/2017, celebrado al amparo de los artículos 1, párrafo quinto, de la LAASSP, y 4 de su Reglamento, con el FONDICT-UAEM, por un monto de 325,249.6 miles de pesos, sin que tuviera la capacidad jurídica para contraer nuevas obligaciones al encontrarse en proceso de extinción y liquidación; además de que el FONDICT-UAEM, al no contar con la capacidad técnica, material y humana, subcontrató a las personas morales IE1.1 e IE1.2, para la realización de los servicios objeto del citado anexo, (sin tener la autorización de DICONSA).

DICONSA, S.A. de C.V., pagó con recursos públicos federales las obligaciones contraídas en el Anexo de Ejecución número AE/143/2017, celebrado al amparo de los artículos 1, párrafo quinto, LAASSP, y 4 de su Reglamento, con

el Instituto Tecnológico Superior de Cosamaloapan, por la adquisición de componentes tecnológicos y desarrollo de una plataforma y solución, sin haber contado con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para pagar éstos bienes con una partida presupuestal que no corresponde con el objeto del gasto, ni con el dictamen que justifique la adquisición del equipo y sistema de acuerdo a lo establecido en el Manual Administrativo de Aplicación General para la Estrategia Digital Nacional, en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, emitido por la Secretaría de la Función Pública; asimismo, se comprobó que DICONSA no registró los componentes señalados debidamente en la contabilidad como Activo No Circulante, ni los reconoció en la Información Financiera como parte de su patrimonio.

Por otra parte, se comprobó que DICONSA, pagó por los servicios recibidos en 2017, al amparo del anexo de ejecución antes mencionado, ya que de los 31,621.6 miles de pesos, que correspondieron al pago de los componentes tecnológicos (Modulo I), se constató mediante un análisis de la razonabilidad del costo en el mercado, que su precio real era de 3,855.5 miles de pesos, que representó el 12.2% del importe total pagado. Asimismo, se acreditó que el Instituto Tecnológico Superior de Cosamaloapan al no tener la capacidad técnica, material y humana para prestar los servicios convenidos, subcontrató a la persona moral IE2 .1, a la que únicamente le pagó 18,283.1 miles de pesos, y no se justificó que la referida persona moral haya realizado los servicios subcontratados.

DICONSA pagó un costo superior a la instancia ejecutora 2 por el Servicio de Mantenimiento, Actualización, Desarrollo y Documentación de Sistemas de Información, correspondiente al Anexo de Ejecución AE/133/2017, de fecha 31 de enero de 2017, ya que el importe total cobrado por dichos servicios fue de 24,124.6 miles de pesos; sin embargo, la instancia ejecutora 2 sólo acreditó haber pagado por estos mismos servicios a la persona moral IE 1.2, a quien contrató para su ejecución un total de 15,775.2 miles de pesos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 5 restantes generaron:

1 Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal, 7 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 4 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente se emite el 31 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar los recursos públicos entregados por DICONSA a diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal a través de contratos y convenios de colaboración, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, DICONSA, S.A. de C.V. no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan los siguientes:

La entidad fiscalizada contrató servicios al amparo del artículo 1, párrafo quinto, de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos, y Servicios del Sector Público (LAASSP), con la instancia ejecutora 1 y la instancia ejecutora 2, a los que les pagó en el ejercicio 2017 un total de 412,624.4 miles de pesos, de los cuales, se constató que no contaban con la capacidad técnica, material y humana para prestar los servicios a los que se comprometieron, aun cuando manifestaron que sí contaban con dichas capacidades, por lo que no participaron en la ejecución de los mismos, y la totalidad de los servicios (100%) fueron realizados a través de terceros que contrataron sin la autorización de DICONSA, lo cual representó entre el 28.9% y 65.4% del total erogado, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento de la LAASSP.

Asimismo, se constató que el procedimiento de contratación instrumentado por DICONSA mediante el cual adjudicó los servicios a la instancia ejecutora 1 e instancia ejecutora 2 es improcedente, en virtud de que dos de las empresas que presuntamente participaron en la investigación de mercado negaron haberlo hecho, lo que evidencia irregularidades en la asignación de los contratos.

Por otra parte, la instancia ejecutora 1 y la instancia ejecutora 2 cobraron a DICONSA, al amparo de los Anexos de Ejecución AE/127/2017, AE/133/2017 y AE/143/2017, importes de 325,249.6, 24,124.6 y 63,250.3 miles de pesos, respectivamente, de los cuales se comprobó que 196,901.0, 15,775.2 y 18,283.0 miles de pesos correspondieron a los costos en los que incurrieron dichos entes públicos para efectuar los servicios, de los cuales, los dos últimos, el proveedor subcontratado no acreditó la prestación de los servicios, y de la diferencia representa para DICONSA

un costo por encima del mercado de 128,348.6, 8,349.3 y 44,967.3 miles de pesos, respectivamente, por lo que no se obtuvieron las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio. Además, del instrumento jurídico AE/143/2017, se constató que por los componentes tecnológicos DICONSA pagó un total de 31,621.6 miles de pesos, y mediante un análisis de la razonabilidad del costo en el mercado, se evidenció que éste ascendió a 3,855.5 miles de pesos, lo que representó el 12.2% del importe total que pagó, lo cual pone de manifiesto costos por encima del mercado.

Respecto del Anexo de Ejecución AE/127/2017 celebrado con la instancia ejecutora 1 se constató que es improcedente e indebido, toda vez que dicho fondo no contaba con las atribuciones y facultades jurídicas para celebrarlo al estar en proceso de extinción y liquidación, y se comprobó que la instancia ejecutora 1 no efectuó ni cumplió con las funciones objeto de los servicios por las cuales fue contratado, y los entregables y viáticos no reúnen los requisitos o no cuentan con el soporte correspondiente; no obstante lo anterior, DICONSA recibió los servicios a satisfacción, por lo que se realizaron pagos indebidos a la instancia ejecutora 1 por 325,249.6 miles de pesos.

Finalmente, con la revisión del Anexo de Ejecución AE/143/2017 suscrito con la instancia ejecutora 2, se constató que se realizaron pagos indebidos por 63,250.3 miles de pesos, en virtud de que DICONSA destinó de forma improcedente recursos de la partida presupuestal 31904 "Servicios Integrales de Infraestructura de Cómputo" para fines distintos a los establecidos, ya que los utilizó para la adquisición de componentes tecnológicos y desarrollo de una plataforma y solución, que están comprendidas en las partidas presupuestales 51501 "Bienes Informáticos" y 33301 "Servicios de desarrollo de aplicaciones informáticas"; asimismo, DICONSA no registró debidamente en Contabilidad ni reconoció en la Información Financiera de DICONSA como Activo No Circulante, los componentes tecnológicos suministrados por la instancia ejecutora 2.

Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías**Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías**

Auditoría de Desempeño: 2017-3-20VZG-07-0277-2018

277-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar los Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La revisión comprendió el ejercicio fiscal 2017 y tuvo como referente el periodo 2013-2016, e incluyó el análisis del diseño normativo y programático del fideicomiso para fomentar la actividad artesanal del país; la consistencia entre las atribuciones de las unidades responsables del fideicomiso y sus finalidades; la operación del Comité Técnico del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART); el diseño de las reglas de operación de los Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (PFONART); el apoyo de la actividad artesanal, mediante la entrega de subsidios del programa, en sus ocho vertientes: 1) capacitación integral y asistencia técnica; 2) apoyos para impulsar la producción; 3) apoyos para impulsar la comercialización; 4) apoyos para la promoción artesanal en ferias y exposiciones nacionales e internacionales; 5) concursos de arte popular; 6) apoyos para la salud ocupacional; 7) acciones para el desarrollo de espacios artesanales en destinos turísticos, y 8) apoyos para proyectos artesanales estratégicos; la supervisión y seguimiento de los apoyos de los PFONART; la adquisición y comercialización de productos artesanales; la cobertura de atención; la contribución del fideicomiso en la mejora de los ingresos de los artesanos; el presupuesto original, modificado y ejercido del FONART; su situación financiera; el costo-efectividad de su operación; el avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; los mecanismos de control interno implementados; la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de objetivos y metas, y la contribución del fondo en el cumplimiento de los ODS.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del FONART.

Antecedentes

La artesanía es una de las manifestaciones más visibles de la diversidad cultural de una sociedad; en ella se reflejan tradición, identidad, creatividad y cultura. Por todo esto, es impostergable contribuir al reconocimiento de la importancia de las artesanías como un valor que debe ser conservado, enriquecido y proyectado hacia el futuro. Las artesanas y artesanos del país son, por tanto, un sector social de innegable importancia. México tiene una riqueza artesanal que la sitúa como una de las ofertas más diversificadas, de mayor calidad y con una valiosa aportación al patrimonio cultural intangible de la humanidad.^{34/}

Nuestro país cuenta con un sector artesanal donde parte de las personas que dependen de esta actividad son indígenas, que se encuentran en condiciones de pobreza y que viven en lugares donde no existen las condiciones mínimas para que puedan generar ingresos sustentables por medio de la producción de artesanías, debido a que tienen una escala pequeña de producción, que dependen de un trabajo manual que es relegado a un plano marginal al no poder competir con la producción de bienes industrializados con economías de escala; así como

^{34/} Reglas de Operación del programa presupuestario S057 "Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías", para el ejercicio fiscal 2017.

por problemas de acceso al financiamiento, la ausencia de una estrategia de comercialización, y condiciones económicas adversas que enfrentan, dichos aspectos obstaculizan el desarrollo de los artesanos mexicanos.^{35/}

Las limitaciones económicas y sociales que por años han presentado las personas artesanas derivaron en la creación del fideicomiso denominado “Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)” el 14 de junio de 1974, con objeto de fomentar la actividad artesanal en el país y contribuir a la generación de un mayor ingreso familiar de los artesanos, mediante su desarrollo humano, social y económico. Con el propósito de dar cumplimiento a su objeto, se le asignaron las finalidades de “I) Procurar un mayor ingreso a los artesanos del país;

II) Adquirir, con cargo al patrimonio del propio fideicomiso, productos artesanales; III) Comercializar directa o indirectamente productos artesanales; IV) Conservar el sentido artístico de las artesanías mexicanas, y V) Conceder créditos y otorgar anticipos a los artesanos proporcionando a los mismos la asistencia técnica y administrativa que requieran”.

En 1995, el Gobierno Federal, por conducto de la SHCP, determinó la resectorización del FONART, al pasar del sector educativo al de desarrollo social, con el propósito de apoyar a artesanos en condiciones de pobreza, por medio de subsidios, y proporcionarles los elementos indispensables mínimos de sustento, el cual se consolida por medio del Convenio modificatorio del contrato de fideicomiso por el que se constituyó el FONART, suscrito el 28 de noviembre de 1988.

Con el propósito de dar cumplimiento a la política del fomento de la actividad artesanal en el país, de acuerdo al nuevo enfoque, a partir de 1997, el FONART operó el programa presupuestario S057 “Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías” (PFONART), que, en 2017, tuvo como objetivo general “contribuir a mejorar el ingreso de las personas artesanas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos mediante acciones dirigidas a mejorar las capacidades productivas y comerciales de las y los artesanos”.

Resultados

Los resultados de la fiscalización mostraron incongruencias en el diseño normativo y programático del FONART, de 2017, debido a que en su objeto de creación, de fomentar la actividad artesanal y en las finalidades que le fueron asignadas para llevarlo a cabo, no se estableció que los apoyos de los PFONART se entregarían a artesanos en condiciones de pobreza, en tanto que, en el objetivo general de los PFONART y el problema público que justifica su operación, se enfatizó la orientación de esta política en los artesanos cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, que al cierre de 2017 fue de 2,452.8 pesos mensuales, aspecto que también se retomó en los documentos de la planeación de mediano plazo. Referente al diseño organizacional del fondo, de las cinco finalidades que le fueron conferidas en el Convenio modificatorio del contrato de fideicomiso por el que se constituyó el FONART del 28 de noviembre de 1988, la relativa a “conceder créditos y otorgar anticipos a los artesanos, propiciando a los mismos asistencia técnica y administrativa que requieran” no se llevó a cabo, a consecuencia de la resectorización del fideicomiso a la SEDESOL en 1995, en donde se le encomendó apoyar a los artesanos en condiciones de pobreza, por lo que, a 2017, ninguna unidad administrativa tuvo a su cargo funciones para cumplir con dicha finalidad, pese a que estuvo vigente en su marco normativo.

En cuanto al diseño de las reglas de operación de los PFONART de 2017, respecto de los apoyos para las vertientes “Acciones para el Desarrollo de Espacios Artesanales en Destinos Turísticos” y “Apoyos para Proyectos Artesanales Estratégicos”, su otorgamiento no se limitó a los artesanos con ingresos por debajo de la línea de bienestar, quienes constituyen la población objetivo del programa y, en el caso de los apoyos para la vertiente “Promoción Artesanal en Ferias y Exposiciones Nacionales e Internacionales”, no se especificaron las condiciones que debían presentar los beneficiarios. En las reglas de operación tampoco se definieron con claridad los mecanismos que se utilizarían para determinar la participación de otras instancias en los PFONART, ni los criterios que debían cumplir para apoyar al fondo en su operación

En cuanto al apoyo de la actividad artesanal, en 2017, por medio de las ocho vertientes de los PFONART, se otorgaron 42,045 apoyos, en beneficio de 41,221 artesanos, por un monto de 132,084.6 miles de pesos, sin que se acreditara que las personas apoyadas presentaron un ingreso por debajo de la línea de bienestar, y se desconoció el criterio con el que el FONART determinó los montos otorgados a cada artesano. Tampoco se dispuso de información para valorar en qué medida:

^{35/} Secretaría de Desarrollo Social, “**Diagnóstico del Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías**”, marzo 2015.

- Los 4,012 artesanos a los que se les impartió capacitación integral y asistencia técnica mejoraron su condición productiva y comercial.
- Los 17,028 artesanos que recibieron 3,204.0 pesos en promedio para impulsar su producción fortalecieron su adquisición de activos fijos e insumos.
- Los 4,315 artesanos que obtuvieron 4,507.0 pesos en promedio para impulsar su comercialización incrementaron su potencial de venta.
- Los 2,634 artesanos que recibieron 7,895.0 pesos en promedio para participar en ferias, exposiciones y eventos artesanales nacionales e internacionales lograron promover, exhibir y comercializar sus productos.
- Los 3,619 artesanos que contaron con 2,568.0 pesos en promedio para concursos de arte popular mejoraron sus técnicas para el aprovechamiento sostenible y sustentable de los materiales que obtienen de su entorno natural.
- Los 8,192 artesanos que recibieron 1,144.0 pesos en promedio para salud ocupacional previnieron la incidencia de enfermedades y accidentes derivados de su actividad, y fomentaron un estilo de vida y ambientes de trabajo saludables.
- Los 1,075 artesanos que dispusieron de 8,094.0 pesos en promedio para el desarrollo de espacios artesanales en destinos turísticos lograron incursionar en el mercado de la promoción turística que realizó el Gobierno de la República.
- Los 346 artesanos que recibieron 9,015.0 pesos en promedio para proyectos artesanales estratégicos mejoraron su proceso productivo y, con ello, promovieron y potencializaron el desarrollo regional.

Respecto de la supervisión y el seguimiento, el fondo no dispuso de un programa, ni acreditó que verificó las obras o proyectos desarrollados con los subsidios otorgados, a fin de constatar su aplicación y los resultados obtenidos en 2017, y tampoco dispuso de mecanismos para validar los resultados de la supervisión a cargo de las contralorías sociales.

En cuanto a la adquisición de productos artesanales, en 2017, el FONART dispuso del Programa Anual de Acopio de Artesanías, mediante el cual adquirió 149,249 piezas artesanales en beneficio de 4,315 artesanos, que representaron el 99.9% de los 4,320 programados, sin acreditar que pertenecieron a la población objetivo de los PFONART.

En lo que se refiere a la comercialización de artesanías, la entidad fiscalizada dispuso de una política de precios para determinar el costo de las artesanías, y realizó la venta de 229,143 piezas artesanales en sus cinco tiendas; sin embargo, no acreditó el número de piezas de que dispuso para su venta, a efecto de valorar el comportamiento de la comercialización de artesanías, ni el total de recursos que se esperaba obtener en 2017.

En relación con la situación financiera del fideicomiso, en el periodo 2013-2017, su eficiencia operativa no fue la óptima, ya que, por cada peso de artesanías vendidas en sus tiendas, gastó 3.2 pesos y generó 0.3 pesos de utilidad neta; por tanto, la venta de artesanías no fue una actividad rentable, por lo que su funcionamiento no resulta conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, en términos del artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Consecuencias Sociales

En 2017, el FONART, mediante los Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (PFONART), otorgó 132,084.6 miles de pesos, a 41,221 artesanos, de los cuales, reportó que 36,181 (87.8%) registraron ingresos por debajo de la línea de bienestar, que al cierre de 2017 fue de 2,452.8 pesos mensuales, el 4.7% de los 762,138 artesanos que integraron la población potencial y objetivo de los PFONART, y 5,040 (12.2%) no presentaron dicha condición, sin justificar por qué otorgó apoyos a la población que no constituyó su población objetivo. El fideicomiso tampoco acreditó que los 36,181 artesanos apoyados en ese año tuvieron un ingreso por debajo de la línea de bienestar, ni dispuso de un padrón de beneficiarios actualizado, lo que impidió evaluar en qué medida el fondo contribuyó a mejorar el ingreso de los artesanos en pobreza, y a consolidar sus proyectos productivos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 23 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 22 restantes generaron: 45 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

En opinión de la ASF, a 2017, el FONART no demostró que su funcionamiento sea conveniente, desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, ya que la venta de artesanías a su cargo no es rentable y se sufraga con las aportaciones y transferencias del Gobierno Federal, y no acreditó en qué medida, mediante los subsidios otorgados por los PFONART, contribuyó a mejorar el ingreso de las personas artesanas en situación de pobreza; consolidar sus proyectos artesanales, y cumplir el fin para el que se constituyó el fideicomiso, de “fomentar la actividad artesanal del país”.

Las recomendaciones emitidas por la ASF están orientadas principalmente a que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Bienestar (anteriormente Secretaría de Desarrollo Social), como coordinadora del sector al que pertenece el FONART, realice los estudios pertinentes para valorar la conveniencia de proponer al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción del fondo, considerando que ya no cumple el objeto, ni las finalidades para los que fue creado o, en caso que se determine la conveniencia de su operación, se defina el objeto y razón de ser del fideicomiso; disponga de una estructura orgánica acorde a las finalidades que se le encomienden; actualice el padrón de beneficiarios; identifique y cuantifique a la población objetivo de los PFONART, de acuerdo a sus condiciones socioeconómicas, y disponga de mecanismos para obtener información sistemática, oportuna, confiable y continua sobre los apoyos que otorga a la población beneficiaria, que le permita evaluar su impacto en la mejora de los ingresos de los artesanos en pobreza y en la consolidación de los proyectos artesanales.

Instituto Mexicano del Seguro Social**Adquisición de Ropa Hospitalaria y Víveres**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-1-19GYR-15-0248-2018

248-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos asignados para la adquisición de ropa hospitalaria y víveres, verificar que se previeron, autorizaron, justificaron y contrataron, conforme a las necesidades de su derechohabencia, que se recibieron acorde a las características y condiciones contratadas y que el pago, registro contable y presupuestario, se realizó de conformidad con las disposiciones legales y normativas.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	2,368,147.7
Muestra Auditada	890,868.8
Representatividad de la Muestra	37.6%

Para la revisión de la adquisición de ropa hospitalaria y víveres, se seleccionó un monto ejercido, por 2,368,147.7 miles de pesos, que se integró por las cuentas 42060501 "Ropa para servicios médicos" y 42060801 "Viveres", por 435,607.5 y 1,932,540.2 miles de pesos, respectivamente, de las cuales se seleccionaron los procesos de adquisición realizados mediante las licitaciones públicas nacionales LA-019GYR120-E7-2017, por 595,151.0 miles de pesos, para ropa hospitalaria, y LA-019GYR043-E445-2016, por 295,717.8 miles de pesos, para víveres, por un monto total adjudicado de 890,868.8 miles de pesos, que representó el 37.6% del total de las cuentas antes citadas.

Para efectuar pruebas de cumplimiento se seleccionaron 248,315.0 miles de pesos, 73,545.9 miles de pesos para ropa hospitalaria, un saldo negativo por 251.2 miles de pesos, y 175,020.3 miles de pesos para víveres, así como 33 contratos, por 16,435.1 miles de pesos, importe ejercido que no proviene de la licitación de víveres.

Antecedentes

El Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) establece que proporcionará los servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios a sus pacientes, mediante productos de calidad, contenidos en los cuadros básicos de insumos para la salud, relacionados con medicamentos, auxiliares de diagnóstico, equipo médico y material de curación. La ropa hospitalaria se considera parte de los servicios hospitalarios que ofrece el instituto; la adquisición en 2017 fue centralizada para garantizar la atención integral de los derechohabientes, con la consolidación del nivel central de las 56 claves requeridas; 36 en los grupos de ropa hospitalaria reusable, 6 claves para ropa hospitalaria desechable, y 14 para canastillas y colchones.

Respecto del concepto de víveres, el Reglamento de Prestaciones Médicas del IMSS, establece que con motivo de la prestación de los servicios hospitalarios, el instituto proporcionará a los pacientes los alimentos incluidos en el Cuadro Básico Institucional de Alimentos, que es un instrumento de apoyo y contiene el catálogo de claves con el objetivo específico de proporcionar las bases necesarias para la adquisición, distribución, suministro y prescripción de los mejores insumos para la salud, para pacientes hospitalizados en el segundo y tercer nivel de atención, así como para el personal y los niños de las guarderías del IMSS; asimismo, es indispensable para la planeación de dietas. En el caso de los trabajadores de las unidades médico-hospitalarias directas, conforme al Contrato Colectivo de Trabajo, el instituto está obligado a proporcionar alimentación de calidad.

Resultados

- Se comprobó que, en las adquisiciones de lácteos, en cuatro unidades médicas no se sujetaron al convenio de colaboración celebrado entre el IMSS y LICONSA, S.A. de C.V.; del comparativo que se realizó entre el monto que se pagó por la adquisición del producto con otros proveedores, con los precios ofertados por LICONSA, se determinaron pagos en exceso por 1,019.5 miles de pesos, de los cuales, con motivo de la intervención de la ASF, se recuperaron 56.9 miles de pesos.
- Se determinó la recepción de 652 piezas de cobertor hospitalario, que no cubrieron las especificaciones técnicas requeridas en el contrato, por lo cual, con motivo de la intervención de la ASF, se devolvieron y recuperaron 157.5 miles de pesos.
- El Sistema de Planeación y Control de Alimentos (PLA.C.A.), se encuentra sin actualizar, por lo que no consolida la información con rapidez y de manera precisa en la elaboración de estadísticas e informes, lo que ocasiona diferencias en la información.
- Se adquirieron víveres, por 175,020.3 miles de pesos, sin realizar investigación de mercado, la convocatoria de la licitación incluyó requisitos que limitaron la libre participación de los interesados. De los 70 contratos formalizados, 4 se firmaron después de los 15 días naturales siguientes a la notificación de fallo y 22 no contaron con el dictamen del titular de la Jefatura de División de Asuntos Jurídicos
- De las 57 fianzas por garantías de cumplimiento para víveres, una se presentó con 7 días de demora y 2 no correspondieron al ejercicio de 2017.

Recuperaciones Operadas

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 214,488.95 pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 13 resultados, de los cuales, en 2 no se detectaron irregularidades y uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 10 restantes generaron:

12 Recomendaciones y 3 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente se emite el 25 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los recursos asignados para la adquisición de ropa hospitalaria y víveres, verificar que se previeron autorizaron, justificaron y contrataron, conforme a las necesidades de su derechohabencia, que se recibieron acorde a las características y condiciones contratadas y que el pago, registro contable y presupuestario, se realizó de conformidad con las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Instituto Mexicano del Seguro Social cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia.

Instituto Mexicano del Seguro Social**Recepción y Pago de los Materiales de Curación, de Especialidad y de Osteosíntesis**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-1-19GYR-15-0257-2018

257-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos asignados a las adquisiciones de los materiales de curación, de especialidad y de osteosíntesis; para verificar que se adjudicaron en las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad, que se recibieron con base en las condiciones contractuales; y que su aplicación, pago y registro contable fueron oportunos y se realizaron conforme a las disposiciones legales y normativas.

Alcance**EGRESOS**

Miles de Pesos

Universo Seleccionado	2,644,304.6
Muestra Auditada	1,978,497.9
Representatividad de la Muestra	74.8%

El universo, por 2,644,304.6 miles de pesos, se integró por 2,410,847.9 miles de pesos, de ocho procesos de adquisición consolidados de materiales de los grupos 060 "Material de curación", 070 "Material Radiológico" y 080 "Material de laboratorio", y 12 procesos de contratación, por 233,456.7 miles de pesos, para la adquisición de materiales de osteosíntesis y endoprótesis, por las diferentes delegaciones o Unidades Médicas de Alta Especialidad.

La muestra seleccionada, por 1,978,497.9 miles de pesos, se integra como sigue:

INTEGRACIÓN DE LA MUESTRA
(Miles de pesos)

Concepto	Descripción	Importe
Procesos de adjudicación de materiales de curación, radiológico y laboratorio	LA-019GYR047-E53-2016 LA-019GYR047-E54-2016	1,745,041.2
Procesos de adquisición de materiales de osteosíntesis y endoprótesis	4 Licitaciones y 8 Adjudicaciones directas	233,456.7
Total de muestra		1,978,497.9

FUENTE: Base de datos de las claves adjudicadas de los materiales de curación en el 2017.

Asimismo, se efectuaron pruebas de cumplimiento respecto de la solicitud, recepción y pago, por un total de 259,446.4 miles de pesos, el cual se integra por 10,239.1 miles de pesos de los materiales de curación, y 26,128.1 miles de pesos, de material de osteosíntesis y endoprótesis, y consumos, por 223,079.2 miles de pesos, de material de curación de las delegaciones Sur del Distrito Federal, y estatales Jalisco y Veracruz Sur, y las unidades médicas de alta especialidad (UMAE), Hospital de Especialidades Centro Médico Nacional de Occidente (CMNO) "Lic. Ignacio García Téllez" y Hospital de Traumatología y Ortopedia "Dr. Victorio de la Fuente Narváez", así como los hospitales generales regionales (HGR) número 1 "Orizaba" y número 2 "Villa Coapa".

Antecedentes

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en cumplimiento de los mandatos establecidos en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley del Seguro Social, tiene la misión de organizar y administrar al Seguro Social en el mejor interés de todos los trabajadores y sus familias, por lo que se constituyó

como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que en él concurren los sectores público, social y privado.

Además, la atención médica es una de las funciones más importantes que realiza el IMSS, debido a los recursos requeridos y la amplia gama de servicios médicos, preventivos y curativos que ofrece, con la finalidad de mejorar la calidad de vida y contribuir al desarrollo de las familias derechohabientes.

Para cumplir con la misión y objetivos encomendados, el IMSS definió sus objetivos, estrategias y líneas de acción en el Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014 a 2018, el cual se encuentra alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, por medio de la meta nacional "México Incluyente", los cuales establecieron, entre otros objetivos, asegurar el acceso a los servicios de salud; promover la contratación consolidada con las dependencias y entidades del Sector Salud, e implementar los mecanismos para determinar los bienes y servicios por adquirir, mediante este tipo de modalidad, considerando sus características, uso y recurrencia.

Por lo anterior, en cumplimiento de su objetivo de proveer servicios de seguridad social a los derechohabientes, en el ejercicio 2017, el IMSS realizó compras consolidadas de material de curación, radiológico, y de laboratorio para garantizar el abasto de sus unidades médicas de los distintos niveles de atención, y en la que participaron también la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Salud, el Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Petróleos Mexicanos, entre otras entidades del sector Salud, con la finalidad de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Por otra parte, las delegaciones y UMAE del IMSS, conforme a sus necesidades quirúrgicas de los distintos padecimientos en los que se especializan, realizaron de manera desconcentrada, adquisiciones de materiales de osteosíntesis y endoprótesis.

Resultados

- Se careció de la documentación que acredite el consumo de materiales de curación de los hospitales generales regionales 1 "Orizaba" y 2 "Villa Coapa", por 442.6 miles de pesos, registrados en la cuenta 42060401 "Material de curación sustantivo".
- Los procesos de adjudicación consolidada de material de curación, radiológico y de laboratorio no contaron con la documentación que justifique la inclusión de 88 claves de materiales y exclusión de 437.
- En el fallo de una licitación pública para la adquisición de los materiales de osteosíntesis y endoprótesis, no se emitió el pronunciamiento respecto de la asignación de 36 claves de materiales requeridos, y en tres adjudicaciones directas no se contó con los dictámenes de excepción a la licitación pública.
- Los contratos formalizados para la adquisición de materiales de osteosíntesis y endoprótesis carecieron de especificaciones en las cláusulas para la entrega de la dotación inicial, la capacitación para su manejo, los instrumentales para su colocación y el mantenimiento correctivo y preventivo, así como para la aplicación de sanciones por incumplimiento de dichos conceptos, motivo por el cual no se evidenció la prestación de los servicios en los mejores términos para la entidad fiscalizada.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 15 resultados, de los cuales, en 7 no se detectaron irregularidades y uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 7 restantes generaron:

6 Recomendaciones y 4 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Dictamen

El presente se emite el 25 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los recursos asignados a las adquisiciones de los materiales de curación, de especialidad y de osteosíntesis; para verificar que se adjudicaron en las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad, que se recibieron con base en las condiciones contractuales; y que su aplicación, pago y registro contable fueron oportunos y se realizaron conforme a las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Instituto Mexicano del Seguro Social cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**Administración de Cartera**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-1-19GYN-15-0242-2018

242-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para comprobar la razonabilidad de los montos, los derechos de cobro, su antigüedad, las medidas de apremio, los convenios y contratos, así como su registro contable y presentación en la Cuenta Pública.

Alcance**CUENTAS DE BALANCE**

	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	48,423,427.3
Muestra Auditada	9,338,620.0
Representatividad de la Muestra	19.3%

El universo por 48,423,427.3 miles de pesos, incluyó 40,412,274.8 miles de pesos de los saldos por cobrar provenientes de los préstamos personales otorgados; 3,356,163.4 miles de pesos de cuotas y aportaciones de seguridad social, y 4,654,989.1 miles de pesos de otras cuentas por cobrar, al 31 de diciembre de 2017.

La muestra por 9,338,620.0 miles de pesos, correspondió al 19.3% del universo, y se integró como sigue:

INTEGRACIÓN DE LA MUESTRA DE CARTERA
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017
(Miles de pesos)

Concepto	Universo	Muestra	%
Préstamos personales otorgados	40,412,274.8	101,207.2	0.2
Ingresos derivados de cuotas y aportaciones	3,356,163.4	1,812,813.8	3.7
Otras cuentas por cobrar	<u>4,654,989.1</u>	<u>1,956,819.7</u>	4.1
Cuentas por cobrar	48,423,427.3	3,870,840.7	
Estimación de cuentas incobrables	<u>0.0</u>	<u>5,467,779.3</u>	<u>11.3</u>
Universo seleccionado	48,423,427.3	9,338,620.0	19.3

Antecedentes

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituido por medio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959, dedicado a la prestación de servicios de seguridad social, sujeto al apoyo financiero del Gobierno Federal.

El objeto del ISSSTE es otorgar a los servidores públicos, pensionistas y demás derechohabientes sujetos al régimen de su ley, los seguros, prestaciones y servicios establecidos con carácter obligatorio, así como ejercer las funciones que determine la legislación aplicable, para lo cual conduce sus actividades en forma programada, con base en las políticas que, para el logro de los objetivos y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Institucional, establezcan la Junta Directiva y el Director General de conformidad con sus atribuciones previstas en el Estatuto Orgánico, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2014.

Para el cumplimiento de sus objetivos, el ISSSTE se divide operativamente en ISSSTE-Asegurador y en sus Órganos Administrativos Desconcentrados denominados Sistema de Agencias Turísticas (TURISSSTE), Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE) y el SUPERISSSTE.

Al 31 de diciembre de 2017, la población amparada por el instituto totalizó 13,256,582 de derechohabientes, integrados por 2,891,562 trabajadores; 8,115,072 familiares de trabajadores; 1,122,406 pensionistas, y 1,127,542 familiares de pensionistas.

Conviene mencionar que en revisiones anteriores se han verificado por separado los préstamos personales y las cuotas y aportaciones, rubros que forman parte de la cartera institucional. En esta revisión se fiscaliza de forma integral la administración de la cartera del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Resultados

1. En 2017 se registró un incremento en las cuentas incobrables por 652,083.2 miles de pesos. No se proporcionó el estudio o análisis de incobrabilidad elaborado por las áreas administrativas responsables de los saldos de ese rubro, en incumplimiento de la norma vigésima octava de las Normas y Bases para la Cancelación de Cuentas por Cobrar Irrecuperables del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
2. Durante 2017, se otorgaron 649,402 préstamos por un total de 29,511,320.8 miles de pesos, con lo cual se determinó que el número de préstamos otorgados representó el 93.4% de la cantidad de préstamos autorizados. El monto de los créditos otorgados excedió en 1,449,581.0 miles de pesos, el 5.2% del monto inicialmente autorizado, en incumplimiento del Programa de Préstamos Personales 2017.
3. 676,606.5 miles de pesos de IVA reportados al 31 de diciembre de 2017, representan un saldo pendiente de cobro con poca probabilidad de recuperación, ya que incluyen un monto de 305,974.1 miles de pesos, de operaciones comerciales de SUPERISSSTE pero con Registro Federal de Contribuyentes del ISSSTE; 230,078.4 miles de pesos de saldos de IVA que no han sido solicitados y están en riesgo de extinguirse por prescripción, así como 52,055.8 miles de pesos de IVA acreditable generado en de 2011 y 2012 y 88,498.2 miles de pesos, de los cuales no es posible identificar los conceptos que les dieron origen y las fechas a las que corresponden.
4. Los expedientes de préstamos personales reportada al cierre del ejercicio 2017, con un saldo por cobrar al 31 de diciembre de 2017, por un monto de 102.7 miles de pesos, no cuenta con la información requerida en los mismos, en incumplimiento del artículo 4 y 14 fracción I y II, del Reglamento del Otorgamiento y la Recuperación de los Préstamos Personales y su Financiamiento del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
5. El ISSSTE reportó 990,312.6 miles de pesos por cobrar a clientes por servicios turísticos, de los cuales 707,075.2 miles de pesos corresponden a la Policía Federal, el TURISSSTE informó que disminuyó en 343,907.0 miles de pesos al 30 de noviembre de 2018, y en dicha disminución se incluyeron 219,642.8 miles de pesos del adeudo a la Policía Federal, sin embargo, no se tiene una fecha estimada para recuperar ese adeudo. Además, el saldo de clientes también incluye 106,202.8 miles de pesos que provienen de registros efectuados en el periodo de 2000 a 2013, y de los cuales la entidad informó que se consideran irre recuperables. Asimismo, carecen de soporte documental.
6. Los 43,766,404.4 miles de pesos reportados en la cartera de préstamos personales incluyen 1,069,688.7 miles de pesos, por préstamos de más de 10 años de antigüedad, y 59,774.3 miles de pesos, por préstamos sin fecha de registro.
7. 35 delegaciones del ISSSTE de un total de 37, no acreditaron contar con medidas de apremio para recuperar los saldos vencidos de préstamos personales.
8. De 12 convenios de incorporación analizados, el ISSSTE no contó con 2 de ellos, y 9 convenios se suscribieron antes de la entrada en vigor de la ley vigente y no fueron actualizados conforme a los términos establecidos.
9. El ISSSTE reportó que 146 adeudos incluidos en la cartera de cuotas y aportaciones corresponden a dependencias cuyos convenios de incorporación no incluyen la garantía incondicional de pago que establece la ley.

10. De la muestra de otras cuentas por cobrar por 1,956,819.7 miles de pesos, un monto de 185,101.3 miles de pesos, no contaron con el soporte documental correspondiente.
11. En el transcurso de la auditoría, la Dirección General de Auditoría Financiera Federal "A" emitió el oficio número DGAFFA/IOIC/011/2019, del 5 de febrero de 2019, para promover la intervención del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por lo siguiente:
 - De 70 expedientes, se determinó que 44 estaban integrados correctamente, y 26 presentaron inconsistencias, de los cuales 23 expedientes que totalizaron un saldo por cobrar al 31 de diciembre de 2017 por 2,201.6 miles de pesos, correspondieron a préstamos personales otorgados en los ejercicios anteriores, sin contar con la documentación soporte.
 - 290 casos que totalizaron 11,729.3 miles de pesos de saldos duplicados, se determinó que 7,443.8 miles de pesos de préstamos otorgados en ejercicios anteriores, correspondieron a 441 adeudos referentes a registros de préstamos dobles, en contravención de los artículos 166 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como de los artículos 22 y 25 del Reglamento del Otorgamiento y la Recuperación de los Préstamos Personales y su Financiamiento, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
 - 106 de 272 convenios de incorporación que amparan los servicios de seguridad social prestados a los derechohabientes inscritos, se suscribieron con anterioridad a 2007, pero no se actualizaron, en incumplimiento del artículo trigésimo séptimo transitorio de la ley citada.
 - En el registro de deudores por siniestros se detectaron tres convenios de los siniestros, uno que fue pagado por la aseguradora el 20 de septiembre de 2016; otro por 2,651.3 miles de pesos pagado por la aseguradora el 15 de junio de 2016, y otro por 9,417.7 miles de pesos, pagado el 19 abril de 2017; los cuales fueron reportados pendientes de cobro al cierre de 2017, e incluso se detectó que los 9,417.7 miles de pesos del convenio 66667254, se registraron por duplicado en la cuenta por cobrar.
 - Asimismo, se determinó que la estimación para otras cuentas incobrables por 1,972,375.4 miles de pesos, reportada al 31 de diciembre de 2017, pudiera ser insuficientes para respaldar los 4,654,989.1 miles de pesos de los saldos por cobrar distribuidos en las unidades administrativas del ISSSTE central, delegacional y de los órganos administrativos desconcentrados, los cuales representan un alto riesgo de incobrabilidad por incluir saldos que provienen de 2004.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 5 restantes generaron:

17 Recomendaciones, 4 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 1 Pliego de Observaciones.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 4 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente dictamen se emite el 7 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para comprobar la razonabilidad de los montos, los derechos de cobro, su antigüedad, las medidas de apremio, los convenios y contratos, así como su registro contable y presentación en la Cuenta Pública, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

Préstamos Personales

- La cartera de préstamos personales otorgados incluyó importes que ya fueron liquidados por los deudores, o bien, que fueron cancelados; también incluyó saldos cuya antigüedad es mayor a 10 años

por 1,129,463.0 miles de pesos, que representa el 2.6% del total de préstamos personales por 43,766,404.4 miles de pesos.

Cuotas y aportaciones

- De un total de 272 instrumentos legales que amparan los saldos de la cartera de cuotas y aportaciones, 106 de ellos no se encuentran actualizados y no incluyen la garantía incondicional de pago establecida en la ley.
- Se incluye un adeudo de cuotas y aportaciones por 292,271.7 miles de pesos a cargo del Gobierno de la Ciudad de México, el cual proviene desde el ejercicio 2005.

Otras cuentas por cobrar

- La cartera de otras cuentas por cobrar por 4,654,989.1 miles de pesos incluyó saldos vencidos a cargo de la Policía Federal por 707,075.2 miles de pesos que provienen de servicios prestados desde 2014 y 106,202.8 miles de pesos de saldos sin documentación soporte.
- Se incluyeron adeudos por faltantes de inventarios determinados en 2008 y ejercicios anteriores, los cuales siguen pendientes de aclarar por parte del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- De la muestra por 1,956,819.7 miles de pesos, un monto de 185,101.3 miles de pesos, el 9.4% no contó con el soporte documental correspondiente.
- Los impuestos por acreditar registrados en el SUPERISSSTE contienen saldos irrecuperables por operaciones registradas en 2009 y ejercicios anteriores.

Estimación para cuentas incobrables

- La estimación para cuentas incobrables por 5,467,779.3 miles de pesos pudieran ser insuficientes en relación con el riesgo de incobrabilidad de los saldos de cartera; además, no se acreditó que la actualización de la estimación haya contado con los estudios o análisis de incobrabilidad elaborados por las unidades administrativas, los cuales, según la normativa deben efectuarse por lo menos cada año.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**Fortalecimiento de Equipo en Unidades Médicas**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-1-19GYN-15-0245-2018

245-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos asignados para la adquisición del equipo e instrumental médico; asimismo, comprobar que la recepción e instalación, se realizó conforme al contrato; que los equipos médicos se encuentran resguardados e inventariados, y que los pagos, comprobación y registro presupuestario y contable se efectuaron conforme a las disposiciones legales y normativas.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universe Seleccionado	404,953.7
Muestra Auditada	375,780.0
Representatividad de la Muestra	92.8%

En el “Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Económica y por Objeto del Gasto”, de la Cuenta Pública 2017, el ISSSTE reportó en el concepto 5300 “Equipo e Instrumental Médico y de Laboratorio”, un monto devengado por 404,953.7 miles de pesos, que se integró por las partidas presupuestarias 53101 “Equipo Médico y de Laboratorio”, por 401,346.8 miles de pesos, y 53201 “Instrumental Médico y de Laboratorio”, por 3,606.9 miles de pesos.

Del recurso devengado, por 404,953.7 miles de pesos, sólo se pagó, con presupuesto de 2017, un importe de 252,840.8 miles de pesos (62.4%) y la diferencia, por 152,112.9 miles de pesos (37.6%), se registró como pasivo, por lo que se seleccionó para su revisión una muestra de 79 contratos, por 375,780.0 miles de pesos, que representa el 92.8%, como se muestra a continuación:

INTEGRACIÓN DEL UNIVERSO Y MUESTRA (Miles de pesos)												
Partida	Universe					Muestra						
	Ejercido en 2017	Devengado no pagado en 2017	Contratos	Total Devengado 2017	%	Contratos	Ejercido en 2017	Contratos	Devengado no pagado en 2017	Contratos	Total	%
53101	249,233.9	152,112.9	135	401,346.8	99.1	41	243,601.9	34	129,108.7	75	372,710.6	92.9
53201	<u>3,606.9</u>	<u>0.0</u>	<u>6</u>	<u>3,606.9</u>	<u>0.9</u>	<u>4</u>	<u>3,069.4</u>	<u>0</u>	<u>0.0</u>	<u>4</u>	<u>3,069.4</u>	<u>85.1</u>
Total	252,840.8	152,112.9	141	404,953.7	100.0	45	246,671.3	34	129,108.7	79	375,780.0	92.8

FUENTE: Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Económica y por Objeto del Gasto de la Cuenta Pública 2017 y archivo electrónico en Excel “NUMERAL 1” proporcionado con oficio número CA/01031/2018 del 17 de agosto 2018.

El importe de los 34 contratos devengados no pagados en 2017, por 129,108.7 miles de pesos, quedó registrado como pasivo al cierre del ejercicio.

Antecedentes

Al 31 de diciembre de 2017, el ISSSTE contó con 1,161 unidades médicas, de las cuales 1,022 pertenecen al primer nivel, 124 al segundo nivel y 15 al tercer nivel de atención, que cuentan con equipo médico especializado clasificado en seis tipos: mecánica de fluidos, electrónica médica, óptica y oftalmología, imagenología, medicina física y rehabilitación, medicina nuclear y radioterapia, de los cuales el 47.2 % se concentra en el segundo nivel de atención, mientras que el 26.6% y el 26.2 % se ubican en el primer y tercer nivel de atención.

De acuerdo con el Informe Financiero y Actuarial 2018, aprobado por la H. Junta Directiva del ISSSTE, se informó que el equipo médico del instituto reportó funcionalidad de 87.0% en servicio, mientras que 8.0% se encuentra fuera de servicio y 5.0 % opera en forma irregular.

Para el ejercicio 2017, se le asignó un presupuesto al ISSSTE de 900,000.0 miles de pesos, para el "Fortalecimiento de equipo médico en hospitales regionales de tercer nivel de atención de la salud en el ISSSTE", del que se devengaron 404,953.7 miles de pesos, integrados por 401,346.8 miles de pesos, en la partida 53101 "Equipo Médico y de Laboratorio" y 3,606.9 miles de pesos, en la 53201 "Instrumental Médico y de Laboratorio".

Resultados

- En la Licitación Pública Internacional Electrónica LA-019GYN020 E5-2017, para la adquisición de equipo médico, por 168,703.8 miles de pesos, se establece la posibilidad de un direccionamiento limitando la libre participación, en contravención de la normativa, toda vez que se observó que uno de los proveedores, al que se le asignaron contratos, por 12,043.8 miles de pesos, entregó nueve monitores de signos vitales, casi tres meses antes de que se llevara a cabo el procedimiento de adjudicación, y otro, con contratos por 20,971.0 miles de pesos, no presentó los contratos ni las actas de fallo para acreditar el rubro de experiencia y especialidad, se le calificó con un puntaje mayor del que le correspondía, lo que originó que su propuesta se calificara como viable y resultara ganador de la partida.
- El ISSSTE no contó con procedimientos actualizados ni autorizados que regulen las actividades para la planeación, adquisición, presupuestación, recepción, resguardo y control del equipo e instrumental médico y de laboratorio.
- En 2017 no se evidenciaron los criterios utilizados para determinar las prioridades de equipo e instrumental médico y de laboratorio por adquirir, lo que ocasionó que se adquirieran bienes que están sin utilizar.
- Con las inspecciones físicas realizadas en 7 unidades médicas, se observaron 20 equipos que no están en uso, ya sea por no estar instalados o por causas desconocidas; además, otros 51 bienes tampoco están en uso, por no ser requeridos por las áreas usuarias de las clínicas hospital "Dr. Manuel F. Rodríguez Brayda y "Dr. Baudelio Villanueva Martínez", toda vez que se cubrieron con asignaciones de equipo en ejercicios anteriores. Asimismo, no se localizó una "Cama pediátrica eléctrica radiotransparente" con valor de 156.4 miles de pesos, asignada al Hospital General "Columba Rivera Osorio".

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 14 resultados, de los cuales, en 6 no se detectaron irregularidades y los 8 restantes generaron:

11 Recomendaciones, 3 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 1 Pliego de Observaciones.

Dictamen

El presente se emite el 25 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los recursos asignados para la adquisición del equipo e instrumental médico; asimismo, comprobar que la recepción e instalación, se realizó conforme al contrato; que los equipos médicos se encuentran resguardados e inventariados, y que los pagos, comprobación y registro presupuestario y contable se efectuaron conforme a las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

- En una licitación pública, por 168,703.8 miles de pesos, se establece la posibilidad de un posible direccionamiento limitando la libre participación en contravención de la normativa, toda vez que se observó que de un proveedor, con dos contratos, por 12,043.8 miles de pesos, se recibieron nueve monitores, con un costo de 3,497.7 miles de pesos, casi tres meses antes de llevar a cabo la licitación; además otro proveedor, con partidas asignadas, por 20,971.0 miles de pesos, no acreditó su experiencia y especialidad, y se calificó con un puntaje mayor del que le correspondía, lo que originó que su propuesta se calificara como viable.

- No se localizó una “Cama pediátrica eléctrica radiotransparente”, con valor de 156.4 miles de pesos, asignada al Hospital General “Columba Rivera Osorio”.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**Servicio Integral de Tercerización**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-1-19GYN-15-0247-2018

247-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera y operativa del "Servicio Integral de Administración de la Cadena de Suministro de Medicamentos" para verificar que la adjudicación y contratación se realizaron conforme a la normativa y en las mejores condiciones económicas para el ISSSTE; que con la sistematización y administración del servicio integral se cumplió con la recepción, el almacenamiento, los inventarios, y la distribución de insumos; asimismo, que el pago, registro presupuestario y contable de las operaciones se efectuó de acuerdo con las disposiciones legales y normativas.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	898,706.0
Muestra Auditada	898,706.0
Representatividad de la Muestra	100.0%

Al 31 de diciembre de 2017, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ejerció un presupuesto, por 898,706.0 miles de pesos, en el servicio de administración, almacenamiento y distribución de medicamentos, material de curación y ropa quirúrgica desechable (MMCRQD), realizado por un tercero, que se seleccionó para su revisión y representa el 100.0% de los recursos ejercidos en la subpartida 33903-0001 "Servicio Integral de Tercerización", mediante tres contratos, como se muestra a continuación:

PAGOS POR EL SERVICIO INTEGRAL DE TERCERIZACIÓN 2017 (Miles de pesos)		
Subpartida	Convenio / Contrato	Importe
33903-0001 Servicio Integral de Tercerización	CM-CS-DA-SRMS-045/2016	125,448.8
	AD-CS-DA-SRMS-027/2017	280,542.0
	LPNE-CS-DA-SRMS-066/2017	492,715.2
Total		898,706.0

FUENTE: Archivo electrónico en Excel "PUNTO_II-7_CLC" proporcionado por la entidad fiscalizada.

Antecedentes

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de acuerdo con las necesidades de la derechohabencia, y en cumplimiento de lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo, ha tenido como uno de sus programas prioritarios fortalecer, de manera oportuna, eficiente, flexible, colaborativa, y transparente, la infraestructura para un almacenaje y distribución oportunos de insumos para la salud, por medio de la contratación del Servicio Integral de Administración y Operación de la Cadena de Suministro de Medicamentos y Material de Curación.

Antes de la formalización del servicio de tercerización, la situación prevaleciente en el almacenamiento y distribución de medicamentos e insumos médicos en el ISSSTE, mostraba una serie de circunstancias adversas, desde la limitación del recurso humano, falta de capacitación y de cambio organizacional para liderar procesos de cambio, de acuerdo con una logística acorde al proceso operacional de las unidades médicas, hasta la carencia de

áreas apropiadas para resguardar y controlar el flujo de los suministros, así como de homogenización del sistema de almacenamiento y de seguridad para minimizar las posibilidades de error y faltantes en los inventarios.

Por lo anterior, la Dirección General del ISSSTE optó por adoptar un esquema de logística, almacenamiento y distribución de medicamentos y materiales de curación, que llegara directamente a las unidades médicas, que hiciera más eficiente la información, distribución, recursos humanos y equipos de transporte para garantizar el flujo de los suministros, así como el costo de la operación de almacenaje y distribución, y además, fortaleciera la entrega ágil, oportuna y segura.

Anteriormente, el proceso de distribución se iniciaba cuando el proveedor entregaba en los almacenes regionales, los medicamentos y materiales de curación; de ahí, dichos insumos pasaban a los almacenes delegacionales para su distribución hacia las unidades médicas y a los hospitales regionales; proceso que duraba de 52, hasta 66 días; con la implementación del nuevo sistema, en el que el proveedor distribuye los insumos médicos, desde un Centro Nacional de Distribución (CENADI) hacia las unidades médicas, el plazo de entrega se redujo, aproximadamente, a una semana.

El servicio de tercerización se inició en 2009, con 794 unidades usuarias en el ámbito nacional; en 2017 se incrementaron hasta hacer un total de 858 unidades médicas en los tres niveles de atención. El objeto del servicio integral de tercerización para la distribución de insumos médicos, se vincula con el objetivo 2.3 “Asegurar el acceso a los servicios de salud” del Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, el cual, en su estrategia 2.3.4 “Garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad”, establece dentro de las líneas de acción, garantizar medicamentos de calidad, eficaces y seguros.

En este sentido, con el propósito de optimizar recursos en la distribución de medicamentos, material de curación y ropa quirúrgica desechable, en 2016 el ISSSTE puso en marcha la atención de un mayor número de Unidades Médicas Usuarias (UMU) por parte del tercerizador, conforme a sus necesidades.

Asimismo, el CENADI contó con la cobertura en el inventario, lo que permitió la optimización de los recursos y espacios físicos sin arriesgar la disponibilidad de medicamentos y material de curación en las UMU. En 2016 se distribuyeron 197,655.8 miles de piezas, de las cuales 155,786.1 miles de piezas correspondieron a medicamentos y 41,869.7 miles de piezas a material de curación.

Resultados

- Con el análisis de los procedimientos específicos del Manual General de Procedimientos de la Coordinación General de Administración, publicado en el DOF, el 18 de abril de 2007, se determinó que no incluyen las actividades de distribución de medicamentos realizadas por el servicio de tercerización, tampoco las relacionadas con la recepción y registro de las entradas y salidas de medicamentos; en consecuencia, las citadas operaciones no están sustentadas en la normativa, a pesar de que se trabaja con este tipo de servicios desde 2009 y se han elaborado diversos “Planes de Trabajo para la Integración, Revisión y Publicación del Manual de Procedimientos Específico de la Dirección de Administración”, los cuales no se cumplieron.
- Se observó que la adjudicación directa por excepción a Licitación Pública, bajo el supuesto de que se eviten pérdidas o costos adicionales, del contrato AD-CS-DA-SRMS-027-2017, para el servicio integral de administración de la cadena de suministro de medicamentos, por el período del 6 de febrero al 5 de junio de 2017, del que se ejercieron 280,542.0 miles de pesos, no se realizó en las mismas condiciones de precio del contrato anterior (LPN-CS-DA-SRMS-196/2013), como lo establece la normativa, lo que originó que el ISSSTE pagara un sobreprecio de 11,319.6 miles de pesos, IVA incluido, en relación con el contrato anterior.
- Al comparar los registros de salidas de insumos médicos, generados por el Centro Nacional de Distribución (CENADI) y las entradas registradas en el “Sistema Integral de Abasto de Medicamentos” (SIAM), tomando como base las cuatro unidades médicas usuarias más representativas (hospitales regionales “1o. de Octubre”, “Lic. Adolfo López Mateos”, “Valentín Gómez Farías” y “Gral. Ignacio Zaragoza”), se determinaron 856 piezas excedentes del Hospital Regional “Valentín Gómez Farías”, por 94.9 miles de pesos, sin que se proporcionara información que aclare dicha variación.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 18 resultados, de los cuales, en 14 no se detectaron irregularidades y uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 3 restantes generaron:

3 Recomendaciones y 1 Pliego de Observaciones.

Dictamen

El presente se emite el 25 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue Fiscalizar la gestión financiera y operativa del "Servicio Integral de Administración de la Cadena de Suministro de Medicamentos" para verificar que la adjudicación y contratación se realizaron conforme a la normativa y en las mejores condiciones económicas para el ISSSTE; que con la sistematización y administración del servicio integral se cumplió con la recepción, el almacenamiento, los inventarios, y la distribución de insumos; asimismo, que el pago, registro presupuestario y contable de las operaciones se efectuó de acuerdo con las disposiciones legales y normativas, y específicamente, respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

- La entidad no cumplió con el "Plan de Trabajo para la Integración, Revisión y Publicación del Manual de Procedimientos Específico de la Dirección de Administración", que incluye las actividades para el servicio de administración, almacenamiento y distribución de medicamentos, material de curación y ropa quirúrgica desechable, realizado por un tercero, por lo que se reprogramó para concluirlo el 19 de diciembre de 2018.
- La asignación del contrato AD-CS-DA-SRMS-027-2017 no se realizó en las mismas condiciones de precio del contrato LPN-CS-DA-SRMS-196/2013, lo que originó que el ISSSTE pagara un sobreprecio de 11,319.6 miles de pesos, IVA incluido, en relación con el contrato anterior.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**Ampliación y Remodelación del Hospital Regional Presidente Benito Juárez, en el Estado de Oaxaca**

Auditoría de Inversiones Físicas: 17-1-19GYN-04-1604-2018

1604-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al proyecto a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, programaron, presupuestaron, contrataron, ejecutaron y pagaron de conformidad con la legislación y normativa aplicables.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	86,805.4
Muestra Auditada	70,343.5
Representatividad de la Muestra	81.0%

Se revisaron 2 contratos que comprendieron la ejecución y supervisión de la obra Ampliación y Remodelación del área de Urgencias, tococirugía, y anatomía patológica y puente de intercomunicación en el edificio E, por un total ejercido de 70,343.5 miles de pesos que representan el 81.0% del monto total ejercido en el proyecto en el año 2017, como se detalla en la siguiente tabla:

CONTRATOS REVISADOS (Miles de pesos y porcentajes)			
Número de contrato	Importe		Alcance de la revisión (%)
	Ejercido	Revisado	
DA-SOC-C-046-2016	79,622.7	66,573.3	83.6
DA-SOC-SP-041-2016	4,442.7	3,770.2	84.9
DA-SOC-C-032-2014	848.4	0.0	0.0
Transferencias	<u>1,891.6</u>	<u>0.0</u>	0.0
Total	86,805.4	70,343.5	81.0

FUENTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Subdirección de Obras y Contratación, tabla elaborada con base en los expedientes de los contratos revisados y en la información y documentación proporcionados por la entidad fiscalizada.

Antecedentes

El Hospital Regional Presidente Benito Juárez en Oaxaca, Oax., inició operaciones el 30 de octubre de 1970 y atiende a una población de 978,911 derechohabientes, con una infraestructura de 28 consultorios de especialidades, 3 salas de urgencias, 8 peines de laboratorio, 5 salas de rayos "X", 5 salas de ultrasonido, 5 quirófanos, 119 camas censables y 30 camas no censables. Debido al incremento de la población derechohabiente en la localidad y en la zona de influencia, se autorizó su ampliación y remodelación con objeto de incrementar la capacidad de las consultas de especialidades a través de incorporar 11 consultorios, reforzar el área de hospitalización en urgencias adicionando 31 camas censables y 8 camas no censables, y mejorar la atención y tratamiento de enfermedades cardíacas con la implementación de una sala de hemodinamia con dos camas de cuidados coronarios intensivos.

El objeto del proyecto consiste en la ampliación y remodelación del área de urgencias, tococirugía y anatomía patológica y puente de intercomunicación en el edificio E, ubicado al centro del conjunto de los edificios que conforman el Hospital Regional Presidente Benito Juárez.

Para efectos de fiscalización de los recursos federales ejercidos en el proyecto mencionado en 2017, se revisaron dos contratos, uno de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado y otro de servicios de supervisión relacionados con la obra pública a precios unitarios y tiempo determinado, los cuales se describen en la siguiente tabla:

CONTRATOS Y CONVENIOS REVISADOS

(Miles de pesos y días naturales)

Número, tipo y objeto del contrato/convenio y modalidad de contratación	Fecha de celebración	Contratista	Original	
			Monto	Plazo
DA-SOC-C-046-2016, Contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado/LPN. Trabajos de obra civil e instalaciones electromecánicas para la 2da. Etapa de obra para la continuidad de la ampliación y remodelación de urgencias, cirugía, toco cirugía, anatomía, patología y puente de intercomunicación del Hospital de Alta Especialidad (H.A.E. 119) Presidente Benito Juárez en Oaxaca de Juárez, Oaxaca.	07/10/16	Selica Mantenimiento y Control de Obras, S.A. de C.V.	93,624.5	10/10/16-20/08/17 315 d.n.
DA-SOC-C-046-2016-2M. Convenio modificatorio de ampliación al plazo de ejecución e incremento al monto del contrato.	06/10/17		8,148.5	21/08/17-19/10/17 60 d.n.
Al cierre de 2017 se habían erogado 66,573.3 miles de pesos. A la fecha de la visita (octubre de 2018) el contrato se encontraba concluido y faltaba por elaborar el finiquito.			101,773.0	375 d.n.
DA-SOC-SP-041-2016, Contrato de servicios relacionados con la obra pública a precios unitarios y tiempo determinado / ICMTMP. Supervisión y control para los trabajos de obra civil e instalaciones electromecánicas para la 2da. Etapa de obra para la continuidad de la ampliación y remodelación de urgencias, cirugía, tococirugía, anatomía, patología y puente de intercomunicación, del Hospital de Alta Especialidad (H.A.E. 119) Presidente Benito Juárez en Oaxaca de Juárez, Oaxaca.	26/09/16	I&AA, S.A. DE C.V.	5,995.1	03/10/16-28/08/17 330 d.n.
DA-SOC-SP-041-2016-1M. Convenio modificatorio de incremento al monto y de ampliación al plazo del contrato de servicios plurianual a precios unitarios y tiempo determinado.	03/10/16		597.8	29/08/17-27/10/17 60 d.n.
Al cierre de 2017 se habían erogado 3,770.2 miles de pesos. A la fecha de la visita (octubre de 2018) el contrato se encontraba concluido y faltaba por elaborar el finiquito.			6,592.9	390 d.n.

FUENTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Subdirección de Obras y Contratación, tabla elaborada con base en los expedientes de los contratos revisados y en la información y documentación proporcionados por la entidad fiscalizada.
d.n. Días naturales.
LPN Licitación Pública Nacional.
ICMTMP Invitación a Cuando Menos Tres Personas.

Resultados

Derivado de los trabajos de auditoría se determinaron pagos improcedentes o en exceso por concepto de obra pagada no ejecutada por 637.6 miles de pesos; falta de elaboración del finiquito de los contratos; no se formalizaron las actas de los procesos de arranque y prueba de los equipos, ni la entrega de manuales y garantías

a las áreas operativas; no se consideró en el proyecto de arquitectura, la accesibilidad a personas con discapacidad; y deficiencias en el funcionamiento del sistema eléctrico.

Consecuencias Sociales

El Hospital Regional Presidente Benito Juárez inició operaciones el 30 de octubre de 1970 y actualmente atiende a una población de 978,911 derechohabientes, por lo que el proyecto consistió en la remodelación de las áreas de urgencias, tococirugía y anatomía patológica; sin embargo, de la revisión a dichas obras se detectaron deficiencias en el proyecto porque no se contempló la accesibilidad de personas con discapacidad, instalaciones eléctricas defectuosas, sistema para detección y control de incendios, y salidas de oxígeno, aire, vacío y sistema de succión que no funcionaban o trabajaban conforme a lo especificado; lo anterior ocasionó que el área operativa reiterara su inconformidad con el incumplimiento de funcionamiento y seguridad de los trabajos mencionados, por el riesgo que ocasiona al derechohabiente.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y 4 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 7 restantes generaron:

3 Recomendaciones, 2 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 2 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente se emite el 28 de enero de 2019 fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al proyecto a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, programaron, presupuestaron, contrataron, ejecutaron y pagaron de conformidad con la legislación y normativa aplicables se concluye que, en términos generales, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

- Falta de elaboración del finiquito de los contratos.
- No se formalizaron las actas de los procesos de arranque y prueba de los equipos, ni la entrega de manuales y garantías a las áreas operativas.
- No se consideró en el proyecto de arquitectura, la accesibilidad a personas con discapacidad.
- Deficiencias en el funcionamiento del sistema eléctrico.
- Se determinaron pagos en exceso por 637.6 miles de pesos, por obra pagada y no ejecutada en trabajos de impermeabilización en azotea, y pagos indebidos por deficiencias en los servicios de supervisión contratadas.

SuperISSSTE**Gestión Financiera del SuperISSSTE**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-4-00003-15-0260-2018

260-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera del SuperISSSTE, a fin de verificar que cumplió con el objeto para el que fue creado; constatar que las operaciones que realizó estuvieron debidamente registradas, comprobadas y justificadas, así como verificar que la información financiera coadyuvó en la toma de decisiones, la transparencia, la evaluación y la rendición de cuentas.

Alcance**CUENTAS DE BALANCE**

Miles de Pesos

Universo Seleccionado	1,176,848.3
Muestra Auditada	1,176,848.3
Representatividad de la Muestra	100.0%

Se analizaron los saldos reportados por el SuperISSSTE en los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2017, en las cuentas 1210 "Clientes", 1270 "Faltantes en inventarios" y 2110 "Proveedores", por 129,819.1, 413,388.7 y 633,640.5 miles de pesos, respectivamente.

Al respecto, se determinó revisar el saldo total de la cuenta 1270 "Faltantes en Inventarios", por 413,388.7 miles de pesos.

Adicionalmente, de las cuentas 1210 "Clientes" y 2110 "Proveedores", se seleccionaron las operaciones realizadas en 2017, al amparo del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), por ventas a entidades y dependencias de gobierno, realizadas con los tres principales clientes [Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México (SSP CDMX), la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)], por 813,563.0 miles de pesos (de los cuales 847.9 miles de pesos se reconocieron en enero de 2018), así como las compras efectuadas a los cinco proveedores más representativos, por 772,883.2 miles de pesos, de los cuales 805.5 miles de pesos se registraron en 2018.

La adjudicación de los convenios de la SSP CDMX al SuperISSSTE, se revisó en la auditoría 1599-GB-GF, efectuada por la Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos "B".

Antecedentes

El Sistema Integral de Tiendas y Farmacias (SITyF), se creó el 30 de agosto de 1995, con el acuerdo 8.1205.95, como unidad administrativa desconcentrada del ISSSTE y el 29 de junio de 2009, mediante el acuerdo 74.1318.2009, la Junta Directiva del ISSSTE aprobó cambiar la denominación del SITyF para adoptar la de SuperISSSTE.

De conformidad con el artículo 69 del Estatuto Orgánico del ISSSTE, el SuperISSSTE tiene por objeto planear, administrar y realizar los programas y servicios de apoyo para que los derechohabientes y la ciudadanía adquieran productos básicos y de consumo en las tiendas que para el efecto existen, para que el instituto cumpla lo establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone el establecimiento de tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

Como una medida para mejorar la situación financiera y fortalecer su misión social, en 2015 el SuperISSSTE reestructuró el modelo operativo de las unidades de venta y se aprobó el cierre de 224 tiendas y farmacias, por lo que en 2017 operó únicamente con 70 unidades de venta.

Asimismo, durante 2017 efectuó ventas a entidades y dependencias de gobierno (ventas interinstitucionales), para las que subcontrató proveedores que suministraron el 100.0% de los bienes requeridos por sus clientes.

Finalmente, se señala que en las cuentas públicas de 2012 a 2016, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó cuatro auditorías, en las que se identificaron, entre otros, deficiencias en el ambiente de control, falta de documentación comprobatoria de las operaciones, y operaciones con instituciones de gobierno contrarias al marco normativo en materia de adquisiciones.

Resultados

- El SuperISSSTE reportó ingresos, por 1,039,587.4 miles de pesos, de los cuales 834,346.5 miles de pesos (80.3%) fueron ventas a entidades y dependencias de gobierno, al amparo del artículo 1 de la LAASSP y 205,240.9 miles de pesos (19.7%), al público en general; sus principales clientes fueron el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México (SSP CDMX) y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS); al respecto, se determinó que los bienes comercializados con dichas entidades (uniformes, equipos de laboratorio, sustancias y productos químicos, ropa quirúrgica y equipo de administración, entre otros) no forman parte del objeto del SuperISSSTE, el cual dispone el establecimiento de tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares, por lo que se señala que se utilizó al SuperISSSTE como intermediario para evadir las disposiciones de la LAASSP y su Reglamento.
- El SuperISSSTE subcontrató al 100.0% los bienes adjudicados por el ISSSTE, la SSP CDMX y la COFEPRIS, sin que acreditara contar con la capacidad técnica material y humana para cumplir con las obligaciones contraídas.
- En una investigación de mercado de la COFEPRIS, para la adquisición de sustancias y productos químicos, se alteraron a la baja en un 3.3% los costos unitarios de 555 partidas cotizadas por el SuperISSSTE, equivalente a 1,289.2 miles de pesos, con objeto de beneficiarlo, por lo que no se obtuvieron las mejores condiciones para el Estado.
- Con el comparativo de los costos de 555 partidas adquiridas por la COFEPRIS al SuperISSSTE, contra el precio más bajo ofertado por las empresas que participaron en el proceso de adjudicación, se determinó que la COFEPRIS adquirió dichos bienes con un costo mayor, por 1,210.7 miles de pesos, en perjuicio del patrimonio de la entidad.
- Con el análisis de las remisiones oficiales, los tickets de venta y las facturas por las entregas de los bienes que realizó el proveedor directamente a la COFEPRIS, con motivo del convenio COFEPRIS-AD-01-062-17, por 45,919.8 miles de pesos, se observó que de 15 partidas, por un importe contratado de 3,435.0 miles de pesos (7.5%), se entregaron parcialmente 1,281.0 miles de pesos; asimismo, no fueron entregadas 194 partidas, por 9,552.2 miles de pesos (20.8%). Al respecto, considerando que el SuperISSSTE no formalizó ningún documento en el que se establecieran las condiciones contractuales, no contó con los elementos legales para aplicar penalizaciones.
- De una muestra de 90 bienes vendidos por el SuperISSSTE, se realizó un comparativo entre los precios de los bienes obtenidos por los proveedores del SuperISSSTE y el precio otorgado al ISSSTE (48 bienes), la COFEPRIS (20 bienes) y a la SSP CDMX (22 bienes), de cuyo resultado se observaron variaciones entre los precios de compra y de venta entre el 6.0% al 7,741.7%, lo que representa un incremento de 37,672.4 miles de pesos.
- Como resultado de nueve procedimientos de adjudicación, en 2017 el ISSSTE adquirió al SuperISSSTE los siguientes bienes: blancos, ropa hospitalaria, mobiliario y equipo, materiales y útiles de oficina y llantas y herramientas menores, por 593,538.7 miles de pesos (IVA incluido), de los cuales se observó lo siguiente:
 1. El ISSSTE no realizó el registro de entrada al almacén ni de su distribución en las áreas usuarias, lo que ocasionó que no acreditara la existencia de los bienes, por 478,351.7 miles de pesos (IVA incluido).
 2. Se identificó que en la adquisición de materiales y útiles de oficina en 2017, por 61,261.6 miles de pesos (IVA incluido), a pesar de que se proporcionó evidencia documental de la entrega de los bienes, del 22 de noviembre de 2017 a la fecha de la auditoría (noviembre de 2018), dichos

bienes se encontraban en resguardo del proveedor subcontratado por el SuperISSSTE, por lo que se determinó simulación de las operaciones de entrada de los materiales.

3. De la adquisición de 4,509 bienes muebles, por 56,970.8 miles de pesos (IVA Incluido), no se acreditó la existencia física de 4,228 bienes, por 53,925.5 miles de pesos, por lo que se determinó simulación de las adquisiciones de mobiliario.
- El SuperISSSTE no contó con la documentación soporte y justificativa de un importe, por 391,894.0 miles de pesos, registrados en la cuenta 1270 "Faltantes en inventarios".
 - El saldo reportado en la cuenta 1210 "Clientes", por 129,819.1 miles de pesos no es real ni confiable, ya que presenta deficiencias como registros erróneos, falta de documentación soporte para gestionar su cobro, no se dio seguimiento a procesos de ejecución de sentencia favorables al SuperISSSTE; además, se encuentra en proceso de depuración.
 - De acuerdo con los Estados Financieros del SuperISSSTE de 2013 a 2017, durante ese período se reportaron pérdidas, por un total de 7,480,355.5 miles de pesos; además, ha recibido apoyos por financiamientos del ISSSTE y transferencias presupuestarias, por 5,871,196.9 y 650,000.0 miles de pesos, respectivamente.
 - En la revisión de la Cuenta Pública de 2014, la ASF recomendó al SuperISSSTE dejar de operar la unidad de venta 14 "Abasto" (tienda virtual), que administraba las ventas a instituciones de gobierno, por carecer de capacidad técnica material y humana para proveer los bienes; al respecto, se constató que en 2017, el centro comercial 250 "Vértiz", realizó este tipo de operaciones, por 834,346.5 miles de pesos, en contravención del marco normativo en materia de compras gubernamentales.
 - Como resultado de la auditoría, se considera que el SuperISSSTE no cumple con el objeto para el que fue creado, establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 25 resultados, de los cuales, en 7 no se detectaron irregularidades y los 18 restantes generaron:

14 Recomendaciones, 11 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 4 Pliegos de Observaciones.

También, se incluyó una Sugerencia a la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 4 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 5 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera del SuperISSSTE a fin de verificar que cumple con el objeto para el que fue creado; constatar que las operaciones que realiza se encuentren debidamente registradas, comprobadas y justificadas; así como comprobar que la información financiera coadyuva en la toma de decisiones, la transparencia, la evaluación y la rendición de cuentas y específicamente, respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el SuperISSSTE no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan los siguientes:

- El SuperISSSTE reportó ingresos, por 1,039,587.4 miles de pesos, de los cuales 834,346.5 miles de pesos (80.3%) correspondieron a ventas a entidades y dependencias de gobierno, al amparo del artículo 1 de la LAASSP; sus principales clientes fueron el ISSSTE, la SSP CDMX y la COFEPRIS; al respecto, se determinó que dichas operaciones no forman parte de su objeto, el cual dispone el establecimiento de tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares, por lo que se determinó que el SuperISSSTE fue utilizado como intermediario para evadir las disposiciones normativas en materia de adquisiciones.

- El SuperISSSTE no contó con la capacidad técnica, material y humana para cumplir con las obligaciones contraídas con el ISSSTE, SSP CDMX y la COFEPRIS, por lo que subcontrató el 100.0% de los bienes adjudicados, en incumplimiento de la normativa en materia de adquisiciones.
- En la adquisición de materiales y útiles de oficina del ISSSTE en 2017, por 61,261.6 miles de pesos (IVA incluido), a pesar de que se proporcionó evidencia documental de la entrega de los bienes, del 22 de noviembre de 2017, a la fecha de la auditoría (noviembre de 2018), dichos bienes se encontraban en resguardo del proveedor subcontratado por el SuperISSSTE, por lo que se determinó simulación de las operaciones de entrada de los materiales en el almacén del ISSSTE.
- De la adquisición de 4,509 bienes muebles, por 56,970.8 miles de pesos (IVA Incluido), el ISSSTE no acreditó la existencia física de 4,228 bienes, por 53,925.5 miles de pesos.
- El ISSSTE no realizó el registro de entrada al almacén ni de su distribución en las áreas usuarias, lo que ocasionó que no acreditara la existencia de los bienes, por 478,351.7 miles de pesos (IVA incluido).
- El SuperISSSTE incumplió con la entrega de los bienes a la COFEPRIS, por 11,706.2 miles de pesos; sin embargo, considerando que el SuperISSSTE no formalizó ningún contrato con el proveedor, no contó con los elementos legales para aplicar penalizaciones.
- Con el comparativo de los costos de 555 partidas adquiridas por la COFEPRIS al SuperISSSTE, contra el precio más bajo ofertado por las empresas que participaron en el proceso de adjudicación, se determinó que la COFEPRIS adquirió dichos bienes con un costo mayor, por 1,210.7 miles de pesos, en perjuicio del patrimonio de la entidad.
- El SuperISSSTE no contó con la documentación soporte y justificativa de un importe, por 391,894.0 miles de pesos, registrados en la cuenta 1270 "Faltantes en inventarios".
- El saldo reportado en la cuenta 1210 "Clientes", por 129,819.1 miles de pesos no es real ni confiable, ya que presenta deficiencias como registros erróneos, falta de documentación soporte para gestionar su cobro, no se dio seguimiento a procesos de ejecución de sentencia favorables al SuperISSSTE; además, se encuentra en proceso de depuración.
- De acuerdo con los Estados Financieros del SuperISSSTE de 2013 a 2017, en ese periodo se reportaron pérdidas, por un total de 7,480,355.5 miles de pesos; además, el SuperISSSTE ha recibido apoyos por financiamientos del ISSSTE y transferencias presupuestarias, por 5,871,196.9 y 650,000.0 miles de pesos, respectivamente.
- En la revisión de la Cuenta Pública de 2014, la ASF recomendó al SuperISSSTE dejar de operar la unidad de venta 14 "Abasto" (tienda virtual), que administraba ventas a instituciones de gobierno, por carecer de capacidad técnica material y humana para proveer los bienes; al respecto, se constató que en 2017, el centro comercial 250 "Vértiz", realizó este tipo de operaciones, por 834,346.5 miles de pesos, en contravención del marco normativo en materia de compras gubernamentales.

En conclusión, el SuperISSSTE no cumplió con el objeto para el que fue creado, que es el establecimiento de tiendas económicas en beneficio de los trabajadores y sus familias, de acuerdo con el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, toda vez que el 80.3% de sus ingresos provienen de operaciones irregulares, por ventas interinstitucionales con entidades y dependencias de gobierno, que son adjudicadas al amparo del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público; para cumplir con los citados contratos, el SuperISSSTE subcontrató el 100.0% de los bienes con empresas privadas, por lo que se determinó que se utilizó al SuperISSSTE como intermediario para evadir las disposiciones normativas en materia de adquisiciones. Asimismo, dicho Órgano Desconcentrado resulta económicamente inviable, considerando que de 2013 a 2017, reportó pérdidas por 7,480,355.5 miles de pesos. Adicionalmente, en el rubro de ventas, se observó que en 2013 el SuperISSSTE reportó ingresos (sin incluir las ventas interinstitucionales con entidades del gobierno), por 3,966,035.0 miles de pesos, en tanto que para 2017, únicamente reportó 205,240.9 miles de pesos; es decir, una disminución de 3,760,794.1 miles de pesos (94.8%). En relación con el registro en los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2017, se determinó que los saldos de las cuentas de Faltantes en Inventarios y Clientes no es real ni confiable, toda vez que presentaron deficiencias en su integración (falta de

información, registros erróneos, entre otros), por 391,894.0 y 129,819.1 miles de pesos, respectivamente. Por último, también se identificaron debilidades de control interno en el SuperISSSTE.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**Gestión Financiera**

Auditoría De Cumplimiento Forense: 2017-4-00001-15-1717-2018

1717-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos del instituto, para verificar que su administración, control, ejercicio y registro contable se realizaron conforme a la normativa, así como revisar la aplicación de dichos recursos en los programas vinculados al otorgamiento de crédito y movilidad de la vivienda.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universe Seleccionado	9,765,546.2
Muestra Auditada	5,306,093.3
Representatividad de la Muestra	54.3%

El universo de auditoría ascendió a un importe de 9,765,546.2 miles de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

UNIVERSO DE AUDITORÍA CUENTA PÚBLICA 2017 (Miles de pesos)	
Partida/Concepto	Universe Determinado
ESTADO DE RESULTADOS	
- Otros ingresos (egresos) de la operación neto	5,269,275.0
PRESUPUESTO GASTOS DE ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN Y VIGILANCIA (GAOV)	
511 Orientación y Difusión	478,553.0
521 Gastos Legales y Notariales	116,488.0
525 Servicios Técnicos liquidados a terceros	1,012,050.0
528 Investigación y Desarrollo	149,437.0
533 Recuperación y Servicios de Cartera	743,140.0
549 Transportación Foránea	57,086.0
Subtotal del Presupuesto de GAOV	2,556,754.0
PRESUPUESTO DE INVERSIONES PROPIAS	
904 Equipo de computo	1,939,517.2
Total General	9,765,546.2

FUENTE: Cuadro elaborado por el grupo auditor con información de los Estados Financieros Consolidados Dictaminados 31 de diciembre de 2017 y 2016; Estado del ejercicio presupuestal de los Gastos de Administración, Operación y Vigilancia por el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017 y Presupuesto de Inversiones Propias 2017.

Se consideró una muestra auditada por un monto de 5,306,093.3 miles de pesos, lo que representó el 54.3 % del universo, correspondiente a servicios contratados por el INFONAVIT con los proveedores que se detallan en el cuadro siguiente:

MUESTRA DE AUDITORÍA CUENTA PÚBLICA 2017

(Miles de pesos)

Cuenta contable/ Partidas GAOV	Concepto/Proveedor	Monto Devengado
ESTADO DE RESULTADOS (Otros ingresos (egresos) de la operación)		
7104040100	Telra Realty, S.A.P.I. de C.V.	
	Daños	3,000,000.0
	Perjuicios	<u>2,088,000.0</u>
	Subtotal (Otros ingresos (egresos) de la operación)	5,088,000.0
PRESUPUESTO DE GAOV		
511	Soccer Media Solutions, S.A de C.V.	46,400.0
521	Peña Palomino y Asociados, S.C.	13,340.0
	Matsui & Salem Abogados, S.C.	394.4
525	De Anda Torres Gallardo y Cia, S.C. de R.L. de C.V.	638.0
	Auren Bajío, S.C.	2,222.0
528	White & Case, S.C.	73.0
533	Buserdi, S.A. de C.V.	99,240.9
549	Jets Capital Transportes Aéreos, S.A. de C.V.	<u>3,800.0</u>
	Subtotal del Presupuesto de GAOV	166,108.3
PRESUPUESTO DE INVERSIONES PROPIAS		
904	North American Software, S.A.P.I. de C.V.	<u>51,985.0</u>
	Total General	<u>5,306,093.3</u>
	Representatividad de la muestra	54.3%

FUENTE: Cuadro elaborado por el grupo auditor con información de los Estados Financieros Consolidados Dictaminados 31 de diciembre de 2017 y 2016; Estado del ejercicio presupuestal de los Gastos de Administración, Operación y Vigilancia por el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017 y Presupuesto de Inversiones Propias 2017.

Resultados

Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objeto fue fiscalizar la gestión financiera de INFONAVIT, para verificar que su administración, control, ejercicio, y registro contable se realizaron con forme a la normativa, así como revisar la aplicación de dichos recursos en los programas vinculados al otorgamiento de crédito y movilidad de la vivienda y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, INFONAVIT no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan lo siguiente:

- No proporcionó la documentación que motive y fundamente el registró contable de la obligación de pago derivada del “Contrato de Transacción” mandatado por el Consejo de Administración del INFONAVIT para resolver el Programa de Movilidad Hipotecaria, en el concepto denominado “Erogaciones de carácter fortuito o de fuerza mayor”.
- El INFONAVIT no proporcionó evidencia documental del reconocimiento contable del concepto denominado “contraprestación” por un monto de 100,000.0 miles de pesos más IVA, por la suscripción del “Contrato de Transacción”, así como en el “Contrato de Cesión de Derechos”, del 22 de agosto y 10 de octubre, ambos del 2017, respectivamente, suscritos entre el INFONAVIT y Telra Realty, S.A.P.I. de C.V.
- No proporcionó la aprobación del Consejo de Administración del INFONAVIT, del presupuesto GAOV por “11,838.5 millones de pesos”, mismo que fue reportado en el Estado del Ejercicio presupuestal de los GAOV de 2017, dictaminado por PricewaterhouseCoopers, S.C.
- No proporcionó el “Estudio que elaboró el despacho externo sobre el nivel de gastos adecuado que debe tener el INFONAVIT, en comparación con otras entidades financieras”, lo que no permitió al grupo

auditor validar que los conceptos reportados en las Notas sobre el Estado del Ejercicio presupuestal de los GAOV, para determinar la "Proporción de GAOV a recursos totales".

- No proporcionó la normativa y metodología que permitiera al grupo auditor validar la integración de los conceptos de gasto, con los cuales el INFONAVIT determinó la proporción de GAOV a recursos totales.
- El INFONAVIT no proporcionó a la ASF evidencia de haber informado al Consejo de Administración que previamente a la autorización del Programa de Movilidad Hipotecaria, la administración del INFONAVIT ya había suscrito el convenio de colaboración con TELRA, como se señaló en la Cláusula Segunda del Convenio de Colaboración del 9 de junio de 2014.
- El INFONAVIT autorizó al experto inmobiliario, el acceso a las bases de datos de los acreditados REA del INFONAVIT y en su caso de los conyugues o terceros; en contravención al Convenio de Colaboración que celebró con el IMSS, en el que se estableció la prohibición de revelar, copiar, reproducir, explotar, comercializar, alterar, duplicar, divulgar o difundir a terceros la información sin autorización previa y por escrito del titular de la misma.
- La persona moral Matsui & Salem y Asociados, S.C. desconoció haber celebrado con el Instituto el Pedido número 4700025023, así como el Dictamen SGJ/0118/2017.
- El INFONAVIT pagó a Matsui & Salem, Abogados, S.C., un importe de 394.4 miles de pesos, por servicios que no fueron prestados de conformidad con lo establecido en el Pedido número 4700025023 y en el Dictamen SGJ/0118/2017.
- El INFONAVIT no proporcionó evidencia del procedimiento y tipo de contratación de la persona moral White & Case, S.C. vigente en el 2017.
- El INFONAVIT pago un importe de 5,088,000.0 miles de pesos, a Telra Realty, S.A.P.I. de C.V. (TELRA), por concepto de indemnización de daños y perjuicios, autorizados por el Consejo de Administración del INFONAVIT mediante la resolución RCA-6025-08/17 de la Sesión Ordinaria 797 del 30 de agosto de 2017, derivado de la terminación anticipada que se generó con motivo de la celebración de los contratos y convenios con TELRA, que excedieron lo aprobado por el propio Consejo de Administración en la Resolución RCA-4963-02/15 del Acta de la Sesión Ordinaria número 766 del 25 de febrero de 2015, en la que dicho Consejo únicamente autorizó el "Programa de Movilidad Hipotecaria" e instruyó la contratación de un experto inmobiliario; pago de indemnización que se realizó sin contar con el estudio para la determinación de los daños, perjuicios o afectación patrimonial que pudiera sufrir TELRA, en el que se valorara el daño relacionado con los gastos de personal, viáticos, pago de licencias de herramientas tecnológicas, compra de infraestructura, compra de equipos de transporte, asesorías especializadas, estudios especializados, adquisición de bases de datos, implementación de canales de distribución; así como el valor de los perjuicios causados a TELRA que incluyera el deterioro de la imagen de dicha empresa, posible pérdida de mercado, la no contratación durante la "vigencia de los contratos y convenios" incurridos por TELRA, señalados en el Pedido número 4700025023 y su Dictamen SGJ/0118/2017.

El 13 de abril de 2021, el Representante Legal del INFONAVIT derivado de la carpeta de investigación FED/SEIDF/UNAI-CDMX/0001015/2019 y su acumulada FED/SEIDF/UNAI-CDMX/0000374/2020, recibió de la entonces Fiscalía General de la Republica, dos cheques de caja para abono en cuenta del beneficiario, expedidos por la institución financiera BBVA Bancomer, S.A. ambos del 13 de abril de 2021, a nombre del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; el primero por un monto de 2,119,727.4 miles de pesos con terminación ***96 por la entrega del principal y sus rendimientos durante el tiempo en que estuvo en custodia por el Instituto para devolver al pueblo lo robado; el segundo por un monto de 566.0 miles de pesos con terminación ***41 como rendimientos de la apertura de la cuenta bancaria con terminación ***77, recursos generados por el pago de 2,000,000.0 miles de pesos, cantidad otorgada por los señores Persona Física 3 y Persona Física 2 para el INFONAVIT como pago de la reparación del daño por lo que a ellos respecta.

Se corroboró en el estado de cuenta bancario del INFONAVIT que el 14 de abril de 2021, ingresaron los recursos en la cuenta concentradora con terminación ***191 de la institución financiera HSBC México, S.A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero HSBC.

- El INFONAVIT no proporcionó la documentación y solicitudes de servicio, mediante los cuales se hayan establecido las características técnicas y tecnologías que eran requeridas para la implementación y operación de la Plataforma Informática del Programa de Movilidad Hipotecaria en sus sistemas, por lo que el grupo auditor no contó con los elementos para determinar que la arquitectura tecnológica propuesta por TELRA era interoperable y la requerida para satisfacer las necesidades del INFONAVIT.
- El INFONAVIT no proporcionó la evidencia documental de que se hayan realizado revisiones y/o validaciones de la arquitectura tecnológica propuesta por TELRA, considerando elementos de hardware y software requeridos por el Instituto, por lo que el INFONAVIT no definió las soluciones de software, infraestructura, interfaces y características de implementación mínimas requeridas para el diseño de la Plataforma Informática del Programa de Movilidad Hipotecaria del INFONAVIT.
- El INFONAVIT no proporcionó la estimación del costo de los productos entregados por TELRA, para determinar que la cantidad de 100,000.0 miles de pesos señalada en la Cláusula Tercera “Contraprestación” del Contrato de Cesión de Derechos del 10 de octubre de 2017.
- El INFONAVIT pagó a Auren Bajío, S.C., un importe de 2,221.9 miles de pesos, sin contar con la documentación que acredite la validación de que los servicios para asesorar al personal del Instituto en la puesta en marcha y desarrollo de los elementos, organizaciones y operativos del Programa de Movilidad Hipotecaria se presentaron de acuerdo con lo solicitado por el INFONAVIT en el contrato número CT-997-17.
- Auren Bajío, S.C., transfirió recursos provenientes del INFONAVIT a la persona moral Gerinpro Consultores, S.C., quien a su vez realizó transferencias bancarias a quien fungió como Coordinador General de Movilidad del INFONAVIT, y como responsable de la supervisión y ejecución del contrato número CT-997-17, celebrado con Auren Bajío, S.C.; además se identificó que cuando intervino en dichos procesos era socio de la empresa Gerinpro Consultores, S.C.
- El INFONAVIT pagó a Buserdi, S.A. de C.V. un importe de 99,240.9 miles de pesos, sin contar con la documentación que acredite la prestación de los servicios correspondientes al contrato número GSAJ/GCC/CT/0749-2016.
- El INFONAVIT, pagó a Soccer Media Solutions, S.A. de C.V. un importe de 46,400.0 miles de pesos, sin contar con la validación de los entregables que acreditara que los servicios de las Partidas: 1. Televisión, 2. Radio, 3. Exterior, 4. Impresos, 5. BTL (Trato Directo) y 6. Digital, fueran los contratados por el INFONAVIT.
- El INFONAVIT pagó a Jets Capital Transportes Aéreos, S.A. de C.V., un importe de 3799.9 miles de pesos sin contar con la evidencia documental que acredite la prestación de los servicios de transportación aérea nacional de los contratos números CT-888-17 y CT-0962-17; adicionalmente no proporcionó los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) que amparen dichos pagos.

Montos por Aclarar

Se determinaron 3,240,057,279.96 pesos pendientes por aclarar.

Resumen de Resultados y Acciones

Se determinaron 3 resultados, de los cuales, 3 generaron:

9 Recomendaciones, 1 Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal, 12 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 6 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente se emite el 3 octubre de 2023, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objeto fue fiscalizar la gestión financiera del INFONAVIT, para verificar que su administración, control, ejercicio, y registro contable se realizaron conforme a la normativa, así como revisar la aplicación de dichos recursos en los programas vinculados al otorgamiento de crédito y movilidad de la vivienda y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, INFONAVIT no cumplió con las disposición legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan lo siguiente:

- El INFONAVIT pagó a Matsui & Salem, Abogados, S.C., un importe de 394.4 miles de pesos, por servicios que no fueron prestados de conformidad con lo establecido en el Pedido número 4700025023 y en el Dictamen SGJ/0118/2017.
- Por pagos realizados a la persona moral Telra Realty, S.A.P.I. de C.V. (TELRA), por un monto total de 5,088,000.0 miles de pesos, por concepto de indemnización de daños y perjuicios, autorizados por el Consejo de Administración del INFONAVIT mediante la resolución RCA-6025-08/17 de la Sesión Ordinaria 797 del 30 de agosto de 2017, derivado de la terminación anticipada que se generó con motivo de la celebración de los contratos y convenios con TELRA, que excedieron lo aprobado por el propio Consejo de Administración en la Resolución RCA-4963-02/15 del Acta de la Sesión Ordinaria número 766 del 25 de febrero de 2015, en la que dicho Consejo únicamente autorizó el "Programa de Movilidad Hipotecaria" e instruyó la contratación de un experto inmobiliario; pago de indemnización que se realizó sin contar con el estudio para la determinación de los daños, perjuicios o afectación patrimonial que pudiera sufrir TELRA, en el que se valorara el daño relacionado con los gastos de personal, viáticos, pago de licencias de herramientas tecnológicas, compra de infraestructura, compra de equipos de transporte, asesorías especializadas, estudios especializados, adquisición de bases de datos, implementación de canales de distribución; así como el valor de los perjuicios causados a TELRA que incluyera el deterioro de la imagen de dicha empresa, posible pérdida de mercado, la no contratación durante la "vigencia de los contratos y convenios" incurridos por TELRA, señalados en el Pedido número 4700025023 y su Dictamen SGJ/0118/2017.

El 13 de abril de 2021, el Representante Legal del INFONAVIT como acción derivada de la carpeta de investigación FED/SEIDF/UNAI-CDMX/0001015/2019 y su acumulada FED/SEIDF/UNAI-CDMX/0000374/2020, recibió de la entonces Fiscalía General de la Republica, dos cheques de caja para abono en cuenta del beneficiario, expedidos por la institución financiera BBVA Bancomer, S.A., ambos del 13 de abril de 2021, a nombre del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; el primero por un monto de 2,119,727.4 miles de pesos con terminación ***96 por la entrega del principal y sus rendimientos durante el tiempo en que estuvo en custodia por el Instituto para devolver al pueblo lo robado; el segundo por un monto de 566.0 miles de pesos con terminación ***41 como rendimientos de la apertura de la cuenta bancaria con terminación ***77, recursos generados por el pago de 2,000,000.0 miles de pesos, cantidad otorgada por los señores Persona Física 3 y Persona Física 2 para el INFONAVIT como pago de la reparación del daño por lo que a ellos respecta.

Se corroboró en el estado de cuenta bancario del INFONAVIT que el 14 de abril de 2021, ingresaron los recursos en la cuenta concentradora con terminación ***191 de la institución financiera HSBC México, S.A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero HSBC.

- El INFONAVIT pagó a Auren Bajío, S.C., un importe de 2,221.9 miles de pesos, por pagos realizados a la persona moral Auren Bajío, S.C., sin contar con la documentación que acredite la validación de que los servicios para asesorar al personal del Instituto en la puesta en marcha y desarrollo de los elementos, organizaciones y operativos del Programa de Movilidad Hipotecaria se presentaron de acuerdo con lo solicitado por el INFONAVIT en el contrato número CT-997-17.
- Auren Bajío, S.C., transfirió recursos provenientes del INFONAVIT a la persona moral Gerinpro Consultores, S.C., quien a su vez realizó transferencias bancarias a quien fungió como Coordinador General de Movilidad del INFONAVIT, y como responsable de la supervisión y ejecución del contrato número CT-997-17, celebrado con Auren Bajío, S.C.; además, se identificó que cuando intervino en dichos procesos era socio de la empresa Gerinpro Consultores, S.C.
- El INFONAVIT pagó a Buserdi, S.A. de C.V., un importe de 99,240.9 miles de pesos, sin contar con la documentación que acredite la prestación de los servicios correspondientes al contrato número GSAJ/GCC/CT/0749-2016.
- El INFONAVIT pagó a Soccer Media Solutions, S.A. de C.V., un importe de 46,400.0 miles de pesos, sin contar con la validación de los entregables que acreditara que los servicios de las Partidas: 1. Televisión, 2. Radio, 3. Exterior, 4. Impresos, 5. BTL (Trato Directo) y 6. Digital fueron los contratados por el INFONAVIT.

- El INFONAVIT pagó a Jets Capital Transportes Aéreos, S.A. de C.V., un importe de 3,799.9 miles de pesos, sin contar con la evidencia documental que acredite la prestación de los servicios de transportación aérea nacional de los contratos número CT-888-17 y CT-0962-17; adicionalmente, no proporcionó los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) que amparen dichos pagos.

Instituto Nacional de las Mujeres**Evaluación de la Política Pública de Igualdad de Género**

Auditoría Evaluaciones de Políticas Públicas: 2017-1-47HHG-17-1587-2018

1587-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Evaluar la política pública de igualdad de género, a efecto de determinar su pertinencia para atender el problema que le dio origen, y la efectividad de sus acciones para cumplir con los objetivos y metas comprometidos.

Alcance

La evaluación de la política pública de igualdad de género comprendió el análisis de la definición del problema público y de los diseños normativo, institucional, programático, presupuestario y de procesos, así como de los sistemas de evaluación del desempeño y de rendición de cuentas de 2007 a 2017. Como parte del análisis del diseño de la política pública, se incorporó dentro del alcance institucional a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como responsable de la integración de los recursos públicos asignados en el Anexo de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

En dicho periodo se analizó la implementación de la política pública en cuatro componentes: 1) la conducción, a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), en la armonización, la coordinación, y el seguimiento de la política; 2) la operación, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) integrantes del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH), en la promoción y fomento de la igualdad, y en la prevención y atención de las víctimas de desigualdad, discriminación y violencia; 3) la observancia en el seguimiento, monitoreo y evaluación de la política pública, y 4) la protección del derecho a la igualdad, mediante la recepción y atención de quejas y formulación de recomendaciones, bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), así como sus resultados en la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en el marco del cumplimiento de las metas establecidas en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) a 2017 y 2018; los avances y los retrocesos en las brechas de género y el índice de desigualdad nacional.

Antecedentes

El problema público que busca atender la política pública de igualdad de género es la desigualdad entre las mujeres y los hombres, medido mediante el índice de desigualdad e identificado en las brechas de género en los ámbitos económico, político, social, civil y cultural, en las cuales se refleja la discriminación y violencia de género, lo que a su vez ocasiona transgresiones en el ejercicio de los derechos de las personas.

Ante esta situación, en 2006, se publicó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), que con su inicio de vigencia en 2007 dio origen a la actual política pública. Esta ley tiene el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el género, y la formulación del PROIGUALDAD por parte del INMUJERES, en las cuales se propone atender el problema con el apoyo del SNIMH, mediante la firma de acuerdos de cooperación y apoyar con recursos presupuestarios a las instancias de las mujeres de los estados y municipios; armonizar la legislación estatal con las convenciones internacionales de derechos de las mujeres, e incorporar la perspectiva de género en la planeación, programación y presupuestación en los estados y municipios; promover la capacitación de los servidores públicos en materia de igualdad de género; incrementar la difusión de la política en el interior de las instituciones públicas y en la sociedad; fortalecer los mecanismos de fomento de la igualdad de género en los ámbitos económico, político, social, civil y cultural, y establecer y mejorar los servicios de prevención y atención de las víctimas de desigualdad, discriminación y violencia, cuya observancia está a cargo de la CNDH, en el seguimiento, evaluación y monitoreo, y de la protección del derecho a la igualdad, con el propósito de conocer el estado que guarda la igualdad entre mujeres y hombres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en la materia.

Resultados

• **Problema público**

Con la evaluación, se determinó que en los diagnósticos se define como problema público la desigualdad entre mujeres y hombres, pero en esos documentos no es clara la identificación y conceptualización de dicho problema, porque en el PROIGUALDAD no se visualizan las causas y los efectos del fenómeno problemático; carecen de análisis específicos por estado o región del país, así como de información histórica que dé cuenta del avance en la atención de la problemática.

• **Diseño de la política pública**

En términos generales, al cierre de 2017, se considera que el diseño atiende el problema público de la desigualdad entre mujeres y hombres; sin embargo, presenta inconsistencias entre las que destacan las siguientes:

- En el diseño normativo, la LGIMH define la política, sus elementos y ámbito de competencia para atender el problema público; sin embargo, la falta de un reglamento de esta ley incidió en su incorrecta aplicación y en las que derivaron las inconsistencias entre el resto de los diseños respecto de éste, así como en la implementación de la política pública, al no señalar la forma de operacionalizar la política establecida, como es el caso de la observancia que realizó la CNDH de 2007 a 2017, que se vio limitada porque en la LGIMH y en la ley de este órgano autónomo, en su carácter de supletoria, no se define en qué consisten el seguimiento, evaluación y monitoreo para la observancia de la política pública, ni los procesos que se deben implementar.
- El diseño institucional presenta deficiencias de consistencia con el diseño normativo, dado que en ambos todavía no es clara la participación de los órganos autónomos ni de los poderes legislativo y judicial en la política pública.
- El diseño programático es consistente para atender las causas del problema público, pero no está alineado con la presupuestación de recursos públicos porque se observó que no todas las entidades de la APF que tienen responsabilidades en el PROIGUALDAD cuentan con programas para operar las líneas de acción establecidas, y viceversa.
- El diseño presupuestario presenta desvinculación en la integración de los recursos asignados a la política pública, debido a que el INMUJERES en su carácter de conductor de la política pública, ni la SHCP, ni las dependencias y entidades de la APF se han coordinado para definir los criterios para determinar cuántos y cuáles programas deben incorporarse en el Anexo de “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres” del PEF, y no hay evidencia de si los recursos etiquetados son ejercidos en acciones afirmativas para acelerar el paso hacia la igualdad entre mujeres y hombres de acuerdo con lo establecido en el PROIGUALDAD, toda vez que 15 de 110 programas presupuestarios identificados se vincularon directamente con la problemática, y es incongruente con el diseño institucional, debido a que no todos los integrantes del Sistema Nacional tienen compromisos específicos en dicho programa de mediano plazo.
- Los mecanismos de evaluación son limitados para determinar los avances en la atención del problema público de la desigualdad entre mujeres y hombres, las causas y sus efectos, debido a que en el indicador “Índice de desigualdad de género”, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, no se estableció una línea base ni metas por alcanzar con las cuales se pueda evaluar el cumplimiento del objetivo de la política pública ni cuantificar el avance del problema, y los indicadores del PROIGUALDAD son insuficientes para medir el cumplimiento de los objetivos y no se consideraron los datos del género opuesto, los cuales son un referente para determinar las brechas de desigualdad, y al cierre de 2007 los documentos de rendición de cuentas carecieron de información sobre el avance en la atención del problema público.

• **Implementación de la política pública**

En el primer componente de la política pública relativo a la conducción, se determinó que, de 2007 a 2017, el INMUJERES participó en la armonización legislativa, programática y presupuestaria en materia de igualdad entre mujeres y hombres, con lo que se logró un promedio nacional del 58.1%; sin embargo, se identificó que todavía persisten las causas del problema respecto de los rezagos en la armonización programática y presupuestaria con perspectiva de género en las entidades federativas, ya que de las 32 entidades federativas, 19, el 59.4%, tuvieron un Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y 18, el 51.7%, contaron con un presupuesto con perspectiva de género, pero sin criterios de transversalidad de la política pública.

En la coordinación y el seguimiento, se constató que el INMUJERES cumplió con su mandato de coordinar el Sistema Nacional, mediante 13 sesiones ordinarias; el seguimiento de 42 acuerdos, y con la suscripción de 77 convenios con entidades públicas federales; 267 convenios con los estados, 2,162 con los municipios, y 587 con organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de impulsar la política pública en los tres órdenes de gobierno y la sociedad; sin embargo, se identificó que el órgano de gobierno del Sistema Nacional, presidido por el instituto, no formuló propuestas a las dependencias sobre la asignación de los recursos que requieran los programas de igualdad. En cuanto al seguimiento al PROIGUALDAD, al cierre de 2017, el INMUJERES dio seguimiento a 289 entidades públicas federales de un universo de 315, el 91.7%, y de las 26 entidades restantes, el 8.3%, se identificó que ninguna cargó información en la plataforma de seguimiento, por lo que no se obtuvo evidencia de la adopción del PROIGUALDAD de estos entes públicos, ni del resto de las entidades públicas federales de los tres poderes de la unión que dejaron de participar en la implementación del programa a 2017, lo que comprueba las fallas en el diseño normativo e institucional de la política pública, respecto de la participación de las entidades del Poder Legislativo y Judicial, así como de los organismos autónomos.

En el segundo componente de la política pública relativo a la operación, la promoción del INMUJERES y de las dependencias y entidades de la APF integrantes del Sistema Nacional tuvo el propósito de contribuir a la capacitación de los servidores públicos y difusión de la política pública al interior y al exterior de los entes; sin embargo, el instituto no contó con un programa de capacitación para la APF y realizó los cursos conforme a la demanda de estas entidades, y continúa la problemática de la limitada capacitación para atender a las mujeres con perspectiva de género, ya que se identificó que el 53.0% de los entes públicos federales no informaron haber otorgado capacitación a su personal en la materia, siendo una línea de acción general incluida en el PROIGUALDAD de obligación para toda la APF, y se desconoce la cuantificación de los resultados de las campañas de difusión, debido a que la mayoría presentó información cualitativa, y tampoco es posible constatar el cumplimiento de las líneas de acción dado que se careció de metas.

En el fomento de la igualdad sustantiva al interior de las dependencias y entidades de la APF, al cierre de 2017, los avances en la institucionalización de la perspectiva de género ha quedado rezagada, ya que el 70.2% de los entes públicos federales no incorporó la igualdad en sus estatutos, normas y procedimientos; el 61.2% no incluyó acciones afirmativas en sus programas de corto y mediano plazo, y el 73.2% de los entes del Ejecutivo Federal no se certificó en la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 "Igualdad Laboral y No Discriminación", por lo que no se garantiza que estas instituciones otorguen los bienes y servicios con igualdad y sin discriminación a la sociedad, ni que fomenten el uso de lenguaje incluyente y no sexista. Se identificó que, al cierre de 2017, las dependencias y entidades de la APF integrantes del Sistema Nacional cumplieron con el 66.5% de las líneas de acción específicas para el fomento de la igualdad sustantiva en los ámbitos económico, político, social, civil y cultural; sin embargo, se reportó información cualitativa que no permitió cuantificar los efectos en el cumplimiento de las líneas de acción en favor de la igualdad de género.

En cuanto a la prevención y atención a víctimas de desigualdad, se identificó que, al cierre de 2017, el INMUJERES, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM) realizaron acciones con las cuales se fortaleció a las instancias de las mujeres con unidades de atención; se mejoró y fomentó el servicio de atención telefónica en las denuncias y casos de violencia, y se instalaron módulos de atención y orientación a las personas víctimas de violencia; no obstante, se observó la falta de coordinación entre estos entes y otras dependencias de la APF para implementar las líneas de acción del PROIGUALDAD relacionadas con estos temas.

De acuerdo con los resultados del componente de la operación para cumplir con el PROIGUALDAD 2013-2018, en la promoción, el fomento y la prevención y atención de víctimas de desigualdad, con la evaluación se evidenció la baja implementación de este programa de mediano plazo por parte de la APF, ya que las líneas de acción no fueron correctamente definidas con base en las facultades de cada ente participante, en congruencia con los programas presupuestarios a su cargo, y en la factibilidad de su cumplimiento. Tampoco se dispone de metas con las cuales se pueda comparar el cumplimiento de las líneas de acción reportadas como concluidas en la plataforma de seguimiento al PROIGUALDAD, lo que impacta de manera negativa en los resultados alcanzados y en el cumplimiento de los objetivos del programa, y supone un rediseño integral en el planteamiento de las estrategias y líneas de acción de este programa, considerando la opinión de todos los integrantes del Sistema Nacional y de las instancias que tengan la obligación de implementar acciones a favor de la igualdad entre mujeres y hombres.

En el tercer componente de la política pública relativo a la observancia, que incluye el seguimiento, la evaluación y el monitoreo por parte de la CNDH, se observó que la LGIMH y la Ley de la CNDH no definieron en qué consisten dichas actividades, por lo que en 2017, la CNDH emitió circulares para definir cómo ejercería su facultad, y, en

2018, la comisión autorizó y validó los manuales de procedimientos de los subprocesos relativos a la observancia del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres, los cuales sustituyeron a las circulares que estuvieron vigentes durante 2017 y parte de 2018; sin embargo, no se comprobó que existió un diagnóstico que acredite que los procedimientos definidos son los mecanismos idóneos para cumplir con esta atribución. De 2007-2015, la CNDH no realizó el seguimiento de la política; no obstante, de 2007 a 2016, recabó información de la APF para realizar siete informes especiales; el Informe sobre Hostigamiento y Acoso Sexual, y el Estudio sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres en materia de Puestos y Salarios; de 2007 a 2017, hizo la evaluación mediante la Encuesta Nacional en Vivienda en materia de igualdad, y el monitoreo a la política que se centró en la armonización legislativa, sin considerar temas importantes como la inclusión de la perspectiva de género en los programas y presupuestos públicos, siendo una obligación de los estados y municipios pertenecientes al Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

En el periodo 2007-2017, la CNDH careció de un sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia; no obstante, en 2017, el organismo autónomo firmó un convenio con un grupo de investigadores, a fin de elaborar un Sistema de Información Geográfica para la creación del Atlas de Igualdad y Derechos Humanos, que presentó en noviembre de 2018; no obstante, se considera que con este sistema la CNDH deberá pronunciarse de la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en la materia.

En el cuarto componente relativo a la protección, de 2007 a 2017, la CNDH atendió 1,886 expedientes de quejas y formuló 29 recomendaciones a 14 autoridades responsables con una incidencia de 31 veces, por violaciones a los derechos humanos, y 2 recomendaciones generales en materia de igualdad; sin embargo, dicho órgano autónomo no consideró pertinente generar informes especiales en materia de la LGIMH, ya que, de acuerdo con la comisión, éstos se emiten cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad, para dar a conocer a la opinión pública y a las autoridades dicha situación; asimismo, a fin de dar seguimiento a los instrumentos de posicionamiento que han elaborado sus 6 visitadurías en diversas materias. En 2018, la CNDH publicó el “Estudio sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017”, en el cual se identificó que el tomo III está dedicado al tema “Mujeres y Género”.

En relación con el gasto de la política pública de igualdad de género, de 2007 a 2017, el presupuesto ejercido de la política fue de 364,158.2 millones de pesos, un promedio de 33,105.3 millones de pesos anuales, de los cuales el 2.2% fue para la conducción; el 97.6% para la operación; el 0.1% para la observancia, y el 0.1% para la protección; sin embargo, debido a las deficiencias en el diseño, no fue posible determinar el costo eficiencia de la política, debido a que no existió relación entre el gasto y los resultados alcanzados de la política con los cuales se determine si los recursos erogados contribuyeron al avance de los objetivos de la política pública.

• **Resultados de la política pública**

En la LGIMH y en el PROIGUALDAD se señala que el objetivo general de la política pública de igualdad de género consiste en reducir las brechas de género en los ámbitos económico, político, social, civil y cultural, y alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Para cumplir con este objetivo se establecieron 6 objetivos en el PROIGUALDAD 2013-2018, cuyos avances serán medidos mediante 31 indicadores que, a 2017, registraron los resultados siguientes: 10 indicadores, el 32.3%, rebasaron su meta, de los cuales 6 corresponden al ámbito económico, 2 al político, 1 al civil, y 1 que abarca todos los ámbitos de la vida; 12 indicadores, el 38.7%, reportaron avances en el cumplimiento de sus metas, entre el 66.7% y el 30.0%, y los 9 indicadores restantes, el 29.0%, presentan retrocesos. De continuar así la tendencia, estos 21 indicadores que no se han cumplido a 2018 ninguno alcanzará su meta de acuerdo con el comportamiento registrado en los últimos 10 años; sin embargo, 5 de éstos registrarán avances de más del 50.0% de lo programado.

Con el análisis del Índice Global de Brechas de Género, realizado por el Foro Económico Mundial, mediante 4 dimensiones temáticas, se determinó que México avanzó en 3 de las 4, las cuales se refieren al logro educativo; salud y supervivencia, y empoderamiento político. Asimismo, durante el periodo 2007-2017 tanto la posición como la calificación de México en el ranking global mejoró, ya que ascendió 12 lugares pasando de la posición 93 a la 81, lo que significó un avance de 1.4% en promedio anual, en cuanto a la calificación, ésta tuvo un crecimiento de 0.7% en promedio anual, al pasar de 0.644 puntos en 2007 a 0.692 puntos en 2017.

Durante el periodo 2010-2017, de acuerdo con los resultados de los informes elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Índice de Desigualdad de Género se redujo en 2.1%, al pasar de 0.399 a 0.343 puntos en ese lapso; sin embargo, los resultados de la política pública son inerciales porque no se pudo

constatar el cumplimiento del objetivo de la política en relación con el PROIGUALDAD, y, además de tener deficiencias en su diseño, únicamente se cumplió con 10 de los 31 indicadores para su medición, el 32.3%, y como éstos son limitados para evaluar los objetivos de dicho programa, no es posible determinar si la reducción del índice de desigualdad es imputable a los responsables de la política pública.

A pesar de que en el periodo 2007-2017, México presentó avances en el Índice Global de Brechas de Género y mejoró la calificación del país en el Índice de Desigualdad de Género, no fue posible determinar de qué manera contribuyeron los actores de la política pública de igualdad de género a obtener estos resultados, ya que con la revisión del cumplimiento de los indicadores del PROIGUALDAD 2013-2018, no fue posible determinar el avance de México en la reducción de las brechas de desigualdad en los ámbitos de la vida, por lo que los resultados expuestos por el Foro Económico Mundial y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo podrían no ser producto de la intervención de los responsables de la política pública de igualdad de género, razón por la cual tampoco fue posible determinar el costo eficacia de la política evaluada.

- ***Preparación para la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 “Igualdad de Género”***

En la preparación para la implementación del ODS 5, a junio de 2018, el Gobierno de México cumplió con el establecimiento de mecanismos de preparación para la implementación del ODS 5, ya que presentó avances en la planeación en donde adoptó procesos y mecanismos que permiten integrar el ODS 5 en la legislación, políticas, programas, planes y presupuestos; en el financiamiento al identificar y garantizar los recursos y capacidades necesarios para asegurar la disponibilidad de los recursos para la implementación del ODS 5, y en el seguimiento por establecer mecanismos para examinar y presentar informes sobre el progreso en la implementación del ODS 5; no obstante, se requiere que se continúe trabajando en el fortalecimiento de la asignación de recursos presupuestarios con la participación de todas las partes interesadas, y en la producción de datos para contar con información para medir todas las metas del ODS 5.

- ***Prospectiva de la política pública***

Con la evaluación, se determinó que, de continuar bajo las mismas condiciones, para 2030, México habrá cerrado la brecha de desigualdad en 0.066 puntos porcentuales, ya que en 2007 obtuvo una calificación de 0.644 y a 2030 habrá alcanzado una puntuación de 0.710, lo que significa que estará a 0.29 puntos de cerrar la brecha, situación que se estima se logrará en 2069, 39 años después de lo establecido en la Agenda 2030.

Consideraciones

En opinión de la ASF, de 2007 a 2017, la política pública de igualdad de género, se vio limitada en su contribución para la atención del problema de la desigualdad entre mujeres y hombres, debido a que las deficiencias en el diseño no permitieron implementar en su totalidad el PROIGUALDAD, el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y la observancia de la política, y no se evidenció que las acciones de promoción y fomento de la igualdad, así como la prevención, atención a víctimas de desigualdad, y protección a este derecho por la CNDH tuvieran efecto en el cumplimiento de los objetivos de la política pública y beneficio para la sociedad.

En la conducción, a cargo del INMUJERES, a pesar de los avances significativos en la armonización legislativa en materia de igualdad, el avance en la transversalidad de la política pública en el país fue de 58.1% al cierre de 2017, debido a que aún existen rezagos en la armonización programática y presupuestaria con perspectiva de género en 23 de las 32 entidades federativas del país, y se observó la falta de coordinación con los integrantes del sistema nacional para sesionar cuando menos tres veces al año.

En la operación, las dependencias y entidades de la APF registraron lentos avances en la atención de las causas del problema público, como son los bajos niveles de capacitación en temas vinculados con la igualdad de género; la falta de implementación del PROIGUALDAD por todos los entes públicos federales pertenecientes al Ejecutivo, Legislativo y Judicial; lentos avances en incorporación de la perspectiva de género en las normas, estatutos y procedimientos de las dependencias y entidades de la APF, así como de la certificación de éstas en la norma mexicana “Igualdad Laboral y No Discriminación”, y de las 101 líneas de acción reportadas como concluidas en la plataforma de seguimiento al PROIGUALDAD 2007-2018 para el fomento de la igualdad sustantiva en los ámbitos económico, político, social, civil y cultural se carece de metas con las cuales se pueda evaluar su grado de cumplimiento, lo que impacta de manera negativa en los resultados alcanzados y en el cumplimiento de los objetivos de la política pública.

En la observancia, de 2007-2015, la CNDH no acreditó que cumplió con su atribución de llevar a cabo el seguimiento de la política, pero a partir de 2016 recabó información de la APF con la que realizó el Informe sobre

Hostigamiento y Acoso Sexual y el Estudio sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres en materia de Puestos y Salarios; de 2007 a 2017, realizó la evaluación mediante la Encuesta Nacional en Vivienda en materia de igualdad, y en el mismo periodo cumplió con el monitoreo de la política que se centró en la armonización legislativa; a 2017, no se consolidó la construcción del sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y su impacto en la sociedad; sin embargo, la CNDH acreditó que, en noviembre de 2018, concluyó con la creación del sistema mediante la presentación del Atlas de Igualdad y Derechos Humanos, instrumento que le permitirá pronunciarse respecto del efecto de las políticas públicas en la materia.

En la protección, de 2007 a 2017, la CNDH cumplió con su atribución de atender 1,886 expedientes de quejas y formular 29 recomendaciones a 14 autoridades responsables con una incidencia de 31 veces, por violaciones a los derechos humanos; emitió 2 recomendaciones generales en materia de igualdad; no presentó informes especiales, ya que determinó que la naturaleza del asunto no lo ameritó, pero, en 2018, publicó el “Estudio sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017”, en el que se incluyó el tema “Mujeres y Género”.

Durante el periodo 2010-2017, de acuerdo con los resultados de los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el índice de desigualdad, que abarca todos los ámbitos, se redujo en 2.1%, al pasar de 0.399 a 0.343 puntos en ese lapso; sin embargo, no se puede establecer la imputabilidad de dicho resultado a la política pública evaluada, la cual operó de manera inercial porque no se pudo constatar el cumplimiento del objetivo de la política en relación con el PROIGUALDAD que, además de tener deficiencias en su diseño, únicamente se cumplió con 10 de los 31 indicadores definidos para su medición dado que éstos no fueron suficientes para evaluar los objetivos del programa.

Con objeto de que la política pública contribuya a atender el problema público, la Auditoría Superior de la Federación sugiere, en términos generales, lo siguiente:

- Que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Igualdad de Género, analice la pertinencia de modificar la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres para que ésta mandate la emisión de su reglamento.
- Que el Instituto Nacional de las Mujeres, en coordinación con el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, mejore la elaboración de los diagnósticos en la materia, e informe los avances en el problema público identificado; establezca mecanismos para formular propuestas a las entidades competentes respecto de la asignación presupuestaria; rediseñe los objetivos, estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD, así como los indicadores para evaluar el avance de los compromisos establecidos, y se continúe promoviendo la institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública, con la adopción de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015, y el fomento de la igualdad en los ámbitos económico, social, civil y cultural en la vida de las personas, así como la difusión y la capacitación en materia de igualdad de género, no discriminación y no violencia contra las mujeres.
- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres, participe en la mejora de la Metodología del Marco Lógico para incorporar la perspectiva de género en la elaboración de los indicadores, y de los criterios para la asignación de recursos presupuestarios por medio de la definición de criterios para determinar qué programas presupuestarios y cuántos recursos deben ser etiquetados en el anexo “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres” del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos continúe mejorando los mecanismos de seguimiento, evaluación y monitoreo que debe realizar como parte de su atribución de observancia de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, de acuerdo con el alcance establecido en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; realice las acciones necesarias para cumplir su atribución de dar seguimiento y evaluación de los resultados que se obtengan por la ejecución de los convenios o convenios de coordinación que formalice el Instituto Nacional de las Mujeres y que, con base en el Atlas de Igualdad y Derechos Humanos, se informe la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó un resultado, el cual, en uno no se detectó irregularidad.

Dictamen

“No aplica”

Instituto Nacional de las Mujeres**Coordinación del Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres**

Auditoría de Desempeño: 2017-1-47HHG-07-0296-2018

296-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la articulación de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos destinada a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La revisión se centró en la coordinación de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PNMIMH) realizada por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), a efecto de verificar que, en 2017, el seguimiento de los acuerdos suscritos en el marco del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH), los mecanismos de vinculación interinstitucional, la promoción de la armonización legislativa, la formulación de propuestas para la asignación presupuestaria en materia de igualdad; el seguimiento a los recursos erogados en materia de igualdad, el otorgamiento de subsidios a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM), la capacitación a los servidores públicos y la evaluación a la ejecución del PROIGUALDAD 2013-2018, generaron las condiciones que posibilitaran el empoderamiento de las mujeres, la no discriminación y la no violencia de género, a fin de contribuir alcanzar la igualdad sustantiva

Asimismo, se analizó la evolución de los indicadores del PROIGUALDAD 2013-2018 y del índice de desigualdad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante el periodo 2013-2017, para valorar el efecto de la coordinación realizada por el instituto en la atención del problema público relacionado con la desigualdad entre las mujeres y los hombres para acceder con las mismas oportunidades y trato al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad.

También, se revisaron los mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas establecidos por el INMUJERES, para coordinar la PNMIMH. Adicionalmente, se revisó la participación del instituto en la implementación del cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 5. “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Antecedentes

En 1974, se estableció la igualdad del hombre y la mujer ante la ley en la CPEUM y, en 2006, se instituyó la PNMIMH, con la promulgación de LGIMH con el objeto de retomar preponderantemente los derechos humanos fundamentales, centrándose en la dignidad de la persona humana y en la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, en la cual se estableció como prioridad nacional el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo, por medio del impulso de la incorporación de la perspectiva de género con un enfoque transversal en la planeación nacional, la programación y el presupuesto de egresos de la federación.

A efecto de impulsar acciones positivas para alcanzar la igualdad de oportunidades, equidad y la paridad entre mujeres y hombres se promulgó la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres y con ella se creó al INMUJERES, cuyo objeto se definió como la promoción y fomento de las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres, y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.

El hito de la PNMIMH se dio en 2006 con la publicación de la LGIMH, en la que se incorporó la perspectiva de género en la planeación presupuestal y se estableció como prioridad el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. Mandato que se reforzó con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, realizada en 2011, que estableció la obligación por parte de las autoridades de cumplir con la promoción, respeto, protección y garantía de estos derechos, sin distinción alguna, haciendo énfasis en la importancia de la dignidad de las personas.

Con la promulgación de la LGIMH, al INMUJERES se le confirieron atribuciones en materia de la coordinación del SNIMH, así como de la evaluación de la ejecución del PROIGUALDAD. La coordinación del sistema se normó en las Reglas para la organización y funcionamiento del SNIMH, publicadas en 2012, en las que se estableció que la Junta de Gobierno del instituto presidiría el sistema y, que la Secretaría Técnica del mismo es la encargada de dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos.

En los diagnósticos del PND y el PROIGUALDAD 2013-2018, se identificó que el problema público que se busca resolver por medio de la coordinación de la PNMIMH se circunscribe a la desigualdad entre las mujeres y los hombres para acceder con las mismas oportunidades y trato al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, debido a los deficientes mecanismos de coordinación y cooperación entre los integrantes del sistema, la falta de armonización y reglamentación del marco jurídico nacional en materia de igualdad y la ausencia de la perspectiva de género en la planeación, programación y presupuestación.

Resultados

Los resultados de la auditoría muestran que, en 2017, de acuerdo con sus atribuciones, el INMUJERES coordinó la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, mediante el seguimiento de los 4 acuerdos suscritos en el marco del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; no obstante, en ese año, el sistema solo sesionó en 2 ocasiones de las 3 mandatadas; asimismo, en el periodo 2013-2017, el sistema llevó a cabo 13 sesiones de las 15 que debió realizar.

En cuanto a los mecanismos de vinculación interinstitucional, en ese año, suscribió a 804 convenios de colaboración con los tres órdenes de gobierno y el sector social, de los que 587 (73.0%) con el orden municipal que se realizaron con la finalidad de ministrar los recursos del Programa para el Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG); 135 (16.8%) con el sector social, para proporcionar recursos a las Organizaciones de la Sociedad Civil a efecto de implementar acciones para la igualdad entre mujeres y hombres; 78 (9.7%) con el estatal de los que 64 fueron en el marco del PFTPG y 14 correspondieron a ratificaciones de los instrumentos suscritos con los Gobiernos Estatales para dar cumplimiento a las instrucción presidencial IP-123, y 4 (0.5%) fueron con el orden federal, los cuales se orientaron a promover y fomentar la igualdad entre mujeres y hombres, así como la inclusión de la perspectiva de género en los programas y presupuestos.

Por lo que respecta a la promoción de la armonización legislativa en materia de igualdad entre mujeres y hombres, el instituto realizó el monitoreo de las modificaciones a las disposiciones en materia civil, familiar y penal, de lo que se reportó que se realizaron 28 a los códigos civil y familiar de las Entidades Federativas y 74 en los penales; derivado del monitoreo, el instituto elaboró agendas legislativas para promover las adecuaciones en el marco normativo en las Entidades Federativas y definió el grado de avance en la armonización con lo que determinó que 32 entidades contaron con una ley estatal en la materia y 17 tuvieron su reglamento.

Asimismo, dio seguimiento a 106 de los 110 programas presupuestarios que erogaron recursos en materia de igualdad, mediante la revisión de los indicadores diseñados por las 72 entidades y dependencias de la APF incluidas en el Anexo 13 “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”, con las que se definieron 401 indicadores para dar cuenta en el avance de las actividades para la promoción y fomento de la igualdad entre mujeres y hombres, así como la emisión de 929 recomendaciones a las entidades y dependencias que reportaron información en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de mejorar la información proporcionada, pero no formuló propuestas a los operadores de la política respecto de la asignación presupuestal.

Por lo que respecta a la entrega de subsidios, se identificó que se entregaron 373,936.1 miles de pesos en beneficio de 64 proyectos estatales y 587 municipales destinados a que los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres promovieran la incorporación de la perspectiva de género en el marco normativo, programático y de planeación de los estados y municipios. El 56.8% (212,598.9 miles de pesos) se destinó al fortalecimiento institucional de los MAM, el 17.5% (65,425.1 miles de pesos) a la implementación de acciones para la igualdad, el 14.6% (54,596.0 miles de pesos) a la promoción de la incorporación de la perspectiva de género en la planeación y programación

de los estados y municipios y el 3.0% (11,386.5 miles de pesos) a la promoción de su incorporación en el marco normativo.

En cuanto a la capacitación, el INMUJERES impartió cursos a 55,434 servidores públicos en los tres órdenes de gobierno, de los que 1,646 (3.0%) la recibieron en la modalidad presencial y 53,788 (97.0%) en línea, pero no contó con un programa de capacitación para atender las necesidades de la Administración Pública. Adicionalmente, en ese año, promovió la certificación de 545 funcionarios.

Para la evaluación de la ejecución del PROIGUALDAD 2013-2017, el instituto dio seguimiento a las actividades reportadas por las entidades y dependencias de la APF por medio de la plataforma de seguimiento al programa, en la que 289 entidades reportaron en 281 líneas de acción; no obstante, el instituto no evaluó la ejecución de dicho programa a efecto de determinar el grado de avance en el cumplimiento de sus objetivos.

La coordinación de la PNMIMH realizada por el INMUJERES contribuyó en la generación de las condiciones para el empoderamiento de las mujeres, la no violencia y la no discriminación por cuestiones de género, pero presentó áreas de oportunidad en la incorporación de la perspectiva de género en los marcos normativo, programático y presupuestario, ya que no formuló propuestas a los operadores de la política para la asignación de recursos destinados a su operacionalización; la LGIMH careció de reglamentación, así como en 15 de las leyes estatales; asimismo, de los 31 indicadores del PROIGUALDAD 2013-2018, 10 (32.3%) tuvieron un avance que significó el cumplimiento de la meta establecida a 2018, no obstante 12 (38.7%) no cumplirán su meta y 9 (29.0%) presentaron retrocesos. Además, dichos indicadores fueron insuficientes para medir el avance en la atención del problema público relacionado con la desigualdad entre las mujeres y los hombres para acceder con las mismas oportunidades y trato al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad. Si bien el Índice de Desigualdad de Género publicado por el PNUD denotó un avance en la igualdad, sus resultados no son imputables a la coordinación realizada por el instituto.

Consecuencias Sociales

La coordinación de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres realizada por el INMUJERES, en 2017, se orientó a propiciar las condiciones para el empoderamiento, la no violencia y la no discriminación de las mujeres, mediante la promoción con las 32 entidades federativas para que contaran con una ley local en materia de igualdad congruente con la ley general, se derogaron o modificaron 74 disposiciones que vulneraban los derechos de las mujeres en los códigos penales y 28 en lo civil y familiar; se proporcionaron subsidios por 373 millones de pesos a 651 Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en el ámbito estatal y municipal, a efecto de que promovieran la incorporación de la perspectiva de género en el marco normativo, así como en los instrumentos de planeación y programación, en beneficio de 32 instancias de las mujeres en 32 entidades federativas y 587 municipios; no obstante, no existió certeza respecto de la estrategia para que el INMUJERES promueva que las 5 entidades federativas y los 2,251 municipios que no incluyeron la perspectiva de género en sus instrumentos normativos, programáticos y de planeación realicen las acciones necesarias para su incorporación.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en 2 no se detectaron irregularidades y los 10 restantes generaron: 15 Recomendaciones al Desempeño.

También, se incluyeron 2 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Dictamen

En opinión de la ASF, en 2017, se presentó un avance limitado en la atención del problema público relativo a la desigualdad entre las mujeres y los hombres para acceder con las mismas oportunidades y trato al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, la coordinación de la PNMIMH realizada por el INMUJERES contribuyó a la determinación de las condiciones que posibiliten el empoderamiento de las mujeres y la no discriminación y violencia de género, por medio de la promoción de la incorporación de la perspectiva de género en los marcos normativo, programático y los documentos de planeación en la Administración Pública en los tres órdenes de gobierno, pero los resultados de la política fueron marginales, ya que de los 31 indicadores incluidos en el PROIGUALDAD 2013-2018 para dar cuenta del avance en sus objetivos, en ese año, 10 reportaron un cumplimiento en sus metas programadas para 2018; 12 tuvieron un avance que osciló entre 8.3% y 66.3%, y 9 registraron un retroceso; asimismo, el Índice de Desigualdad de Género publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo denotó un avance en la igualdad, ya que presentó un decrecimiento promedio anual de

3.0%, al pasar de 0.382 a 0.345 en el periodo 2014-2017; no obstante, su comportamiento no es imputable a la coordinación realizada por el instituto.

La atención de las recomendaciones emitidas contribuirán a que el INMUJERES fortalezca los mecanismos de coordinación de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, por medio del aseguramiento de la realización de las sesiones del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; la formulación de propuestas a los operadores de la política respecto de la asignación presupuestal para la promoción y fomento de la igualdad entre mujeres y hombres; la orientación de la capacitación a los servidores públicos mediante un programa de capacitación que considere sus necesidades; la instrumentación de la evaluación del programa nacional en materia de igualdad; la emisión de opiniones a los legisladores, autoridades y servidores públicos respecto de la ejecución del programa, y la generación de información relevante y de calidad que sustente las actividades realizadas por el instituto.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Igualdad de Género, analice la pertinencia de incluir en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres la emisión del reglamento de dicha ley, en el que se definan las responsabilidades del Instituto Nacional de las Mujeres y de los operadores de la política en cuanto a la asignación de los recursos para la igualdad entre mujeres y hombres, así como la definición de las actividades para su cumplimiento y que se incluya al responsable de su elaboración, a efecto de contribuir en el logro de la igualdad sustantiva.

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Igualdad de Género, analice la pertinencia de incluir en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres la emisión del reglamento de dicha ley, en el que se definan las responsabilidades de los operadores y se definan las actividades para su cumplimiento y que se incluya al responsable de su elaboración y, con ello, contribuir en el logro de la igualdad sustantiva.