Recurrencia de las Observaciones de Auditoría del Gasto Federalizado 2000-2010

ÍNDICE

		Página
SIGLAS, ACRÓNIMOS Y TÉRMINOS		5
PRESENTACIÓN		7
I.	GASTO FEDERALIZADO. IMPORTANCIA FINANCIERA Y ESTRATÉGICA	9
II.	COBERTURA, ALCANCE E IMPACTO DE LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO	10
III.	ACCIONES PROMOVIDAS Y OBSERVACIONES SOLVENTADAS	16
IV.	PRINCIPALES IRREGULARIDADES	17
V.	RESULTADOS	36
V.1.	FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB)	36
V.2.	FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA)	39
V.3.	FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM)	42
V.4.	FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA)	45
V.5.	SEGURO POPULAR	50
V.6	FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL (FISE)	53
V.7.	FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FAFEF)	56
V.8.	FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)	58
V.9.	FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL (FASP)	62
V.10.	SUBSIDIO A LOS MUNICIPIOS Y, EN SU CASO, A LOS ESTADOS CUANDO TENGAN A SU CARGO LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA O LA EJERZAN COORDINADAMENTE CON LOS MUNICIPIOS, ASÍ COMO AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN SUS DEMARCACIONES TERRITORIALES (SUBSEMUN)	65
V.11.	FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUN-DF)	68
VI.	CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES	71
VII.	PROPUESTA DE PROYECTOS Y ESTUDIOS SOBRE RECURRENCIA	76
ANEXOS		78

SIGLAS, ACRÓNIMOS Y TÉRMINOS

SIGLAS	DEFINICIÓN
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CAUSES	Catálogo Universal de Servicios de Salud
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
COPLADEMUN	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
DIF	Desarrollo Integral para la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
EFSL	Entidad(es) de Fiscalización Superior de la(s) Legislatura(s) Local(es)
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FASSA-P	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Persona
FISE	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal
FISM	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
FORTAMUN-DF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDICAS	Sistema Nacional de Indicadores de Salud
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
IR	Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
Oportunidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PROFIS	Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SPSS	Sistema de Protección Social en Salud
SUBSEMUN	Subsidio a los Municipios y, en su caso, a los Estados cuando tengan a su cargo la Función de Seguridad Pública o la ejerzan coordinadamente con los Municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal en sus Demarcaciones Territoriales
TMCA	Tasa Media de Crecimiento Anual

PRESENTACIÓN

Un principio fundamental que orienta la actuación de la ASF es el de la proactividad, que significa apoyar a los entes fiscalizados en el adecuado cumplimiento de los objetivos de sus políticas y programas. En ese contexto, la ASF promueve una eficiente gestión gubernamental y el desarrollo de las mejores prácticas.

Sin menoscabo de la importancia financiera y estratégica de sus recursos, y de los significativos beneficios que proporcionan a la población de las entidades federativas y municipios, de acuerdo con la experiencia fiscalizadora de la ASF al gasto federalizado, en su vertiente de gasto programable o transferencias condicionadas, existen insuficiencias en la gestión de sus fondos y programas, en la calidad de sus resultados, en la transparencia de su manejo y en su rendición de cuentas.

Los resultados de las auditorías practicadas por la ASF a los fondos y programas financiados con el gasto federalizado muestran una elevada incidencia y recurrencia de las observaciones determinadas en esas revisiones, las cuales son necesarias atender a fin de coadyuvar a una gestión más eficiente y con mejores logros en los fondos y programas.

En ese sentido y en correspondencia con el principio de proactividad que orienta el trabajo de la ASF, se identificaron y analizaron las principales observaciones formuladas en las auditorías practicadas en el periodo 2000-2010 a los fondos del Ramo General 33, así como al Seguro Popular y al SUBSEMUN.

Cabe señalar que en 2010, los recursos asignados en esos fondos y programas representaron el 80.4% del gasto federalizado, en su componente de gasto programable o transferencias condicionadas; en 2011 constituyeron el 73.5%.

Lo anterior para conocer su incidencia y recurrencia, así como las principales causas que las determinan y apoyar en la definición de una estrategia que coadyuve a disminuir las principales observaciones determinadas en la fiscalización de los fondos y programas.

Las etapas y procesos de análisis que se realizaron fueron los siguientes:

- Revisión de los informes de auditoría de cada fondo y programa

  Se revisaron 1,382 documentos, equivalentes a igual número de auditorías practicadas.

  Como parte del análisis se identificaron las observaciones que generaron recuperaciones determinadas (operadas y probables) y las observaciones que no derivaron en un monto observado; asimismo, se identificó el universo seleccionado para la fiscalización, la muestra auditada en cada caso, y las acciones promovidas respectivas.

- Catalogación de las observaciones

  Una vez identificadas las observaciones de auditoría, incluidas las que fueron solventadas en el transcurso de las revisiones, se catalogaron o agruparon con base en la naturaleza de las irregularidades. Al respecto, cabe mencionar que se agruparon en clasificaciones distintas, a saber, las que tuvieron un monto observado y las que no.

  En el caso de las que tuvieron un monto observado, se consideraron las recuperaciones determinadas totales, es decir, las probables más las operadas al cierre de las auditorías, por lo que las referencias contemplan ambas modalidades. Al respecto, debe subrayarse que el ente fiscalizado aclaró una proporción de las recuperaciones probables después de la publicación del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IR), por lo que es necesario que la apreciación de la información sobre las recuperaciones determinadas se realice invariablemente bajo esta perspectiva.

- Análisis de la información y determinación de los principales hallazgos

  En esta fase se determinaron los hallazgos más sustantivos, particularmente se identificaron para cada fondo y programa las observaciones que presentaron una mayor incidencia y recurrencia en el periodo analizado, 2000-2010, su importancia relativa al interior de cada uno y su tendencia.

  Un aspecto fundamental en esta fase de los trabajos fue la identificación de algunas de las causas más importantes que generan la incidencia y recurrencia de las observaciones. Al efecto, la consideración de los informes de auditoría fue importante, así como también los documentos denominados Marcos de Referencia, de cada fondo y programa, que se incluyen en el IR de los últimos ejercicios.

  De manera especial debe destacarse que se entrevistó al personal de las áreas auditoras responsables de la fiscalización de los fondos y programas, para conocer su opinión sobre los factores determinantes de las principales observaciones de auditoría, así como de su recurrencia y tendencia.

Los resultados del trabajo se integran en tres tipos de documentos que son:

a) Una versión ejecutiva, que presenta un resumen integral de los resultados de todos los fondos y programas; se denomina “Recurrencia de las Observaciones de Auditoría del Gasto Federalizado 2000-2010”. El presente, corresponde a este documento.

b) Un documento para cada fondo y programa, es decir, 11 documentos (fondos del Ramo General 33, más el Seguro Popular y el SUBSEMUN), que se integra por un resumen con la información sustantiva del análisis y por los resultados por entidad federativa; se denomina “Recurrencia de las observaciones de auditoría del Gasto Federalizado 2000-2010. Informe Nacional y Resultados por Entidad Federativa”, y específica, en cada caso, el nombre del fondo o programa al que se hace referencia.

c) Un documento por cada Entidad Federativa con los resultados de todos los fondos y programas (8 fondos del Ramo General 33, Seguro Popular y el SUBSEMUN), es decir, 32 ejemplares, los cuales se denominan "Recurrencia de las Observaciones de Auditoría del Gasto Federalizado 2000 - 2010" para cada entidad federativa.

De acuerdo con lo anterior, los resultados del trabajo se presentan en 43 documentos, los cuales contienen la información y hallazgos en distintos niveles de agregación, a efecto de facilitar su lectura y comprensión.

Los documentos presentan la información y las conclusiones más sustantivas del análisis, el señalamiento de algunas de las causas fundamentales de la incidencia y recurrencia de las observaciones de auditoría, así como recomendaciones para su atención.

La información de estos documentos puede coadyuvar a las dependencias federales coordinadoras de los fondos y programas, a los Gobiernos de las Entidades Federativas, a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y a las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales en la formulación e implementación de estrategias para atender las causas determinantes de la incidencia y recurrencia de las observaciones, con lo que se apoyará una mejor gestión y resultados del gasto federalizado.

La problemática de la incidencia y recurrencia de las observaciones de auditoría es un tema que amerita la continuación de su análisis, dada su complejidad causal y de resultados; en tal sentido, la ASF seguirá con el estudio en los próximos ejercicios.

En el marco de ese señalamiento, este trabajo permite un acercamiento inicial al tema y constituye una base importante para continuar con su investigación.

Con esfuerzos como el que representa este trabajo, la ASF reitera su compromiso de impulsar el desarrollo de una gestión pública más eficiente, transparente y sujeta a un efectivo proceso de rendición de cuentas, así como a coadyuvar al mejor cumplimiento de los objetivos de los fondos y programas financiados con los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios.

I. GASTO FEDERALIZADO. IMPORTANCIA FINANCIERA Y ESTRATÉGICA

El gasto federalizado se integra por los recursos que el Gobierno Federal transfiere, conforme a las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mediante dos vertientes: el gasto no programable es decir las participaciones federales que son de libre administración hacendaria por esos órdenes de gobierno y no son fiscalizables por la ASF, y el gasto programable o transferencias condicionadas, cuya asignación se establece anualmente en el PEF y su destino se encuentra definido en el marco normativo correspondiente; además, por su naturaleza, son auditables por la ASF.

En el lapso 2000-2010 el gasto federalizado programable o transferencias condicionadas representó en promedio el 19.1% del gasto neto total federal, en 2011 este gasto ascendió a 705,887.6 millones de pesos (mdp), es decir, el 19.1% del gasto neto total federal, el 25.2%

del gasto programable de la Federación y el 58.3% del gasto federalizado total, incluido el gasto no programable, es decir, las participaciones federales.

Estos recursos apoyan a los estados y municipios para financiar sus necesidades en materia de educación básica, salud, infraestructura social, seguridad pública, asistencia social, educación tecnológica y de adultos, y saneamiento financiero, entre otros rubros. De los fondos y programas apoyados por este gasto, destacan el FAEB, que financia el sistema federalizado de educación básica, el cual en 2010 concentró el 53.0% de los planteles de ese nivel educativo (públicos y privados), el 60.5% de la matrícula y el 56.4% de los docentes; el FASSA, que en 2010 financió el 36.8% de los recursos totales del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS); y el FISM, que permite ejecutar cada año aproximadamente cien mil obras y acciones en los municipios del país.

Sin menoscabo de la importancia de esos recursos y de los significativos beneficios que generan, debe mencionarse que existen irregularidades en su ejercicio, las cuales en su mayoría son recurrentes; en tal sentido, el gasto federalizado presenta insuficiencias en su gestión, resultados, transparencia y rendición de cuentas, que afectan el logro de sus objetivos.

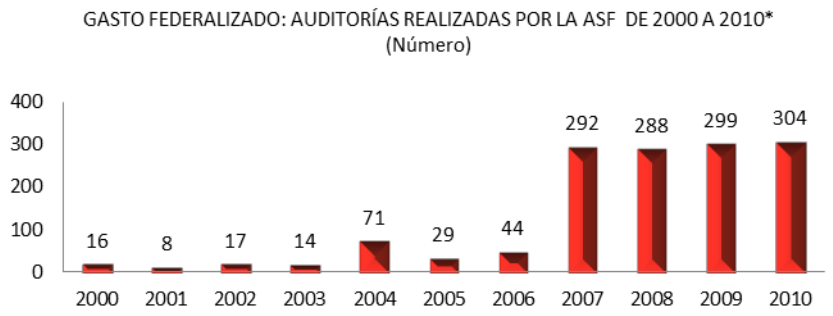
II.- COBERTURA, ALCANCE E IMPACTO DE LA FISCALIZACIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO

Por su importancia estratégica y financiera, la ASF ha considerado la fiscalización del gasto federalizado[1] con una prioridad especial en su programa de auditorías. En el periodo 2000-2010,[2] la ASF realizó directamente 1,382 auditorías,[3] de las cuales 689 correspondieron a fondos estatales y 693 a fondos municipales (incluye el SUBSEMUN).

[1] En lo sucesivo cuando se hable de gasto federalizado, se entenderá que se trata del gasto federalizado programable.

[2] Cualquier referencia a la fiscalización de un año en particular hace alusión al ejercicio al que corresponde su Cuenta Pública.

[3] Estas auditorías se refieren a las practicadas por la anterior Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales en Estados y Municipios (DGARFEM) y por la actual Auditoría Especial del Gasto Federalizado de la ASF. El análisis de este documento se basa en la información de las auditorías directas de los fondos y programas siguientes: FAEB, FASSA, FISE, FISM, FORTAMUN-DF, FAM, FAETA, FASP, FAFEF, Seguro Popular y SUBSEMUN.



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000-2010.

NOTAS: * De los fondos, programas y subsidios considerados en el análisis.

En la revisión de la Cuenta Pública 2011 se tienen programadas para la Auditoría Especial del Gasto Federalizado 384 auditorías al gasto federalizado, para realizarse directamente por la ASF.

En el lapso 2000-2010, el gasto federalizado programable ascendió a 4,505.8 miles de millones de pesos (mmdp), a precios corrientes.

El universo seleccionado por la ASF en las auditorías practicadas de manera directa a ese gasto, en el periodo 2000 a 2010, ascendió a 1,526.4 mmdp, el 33.9% del total asignado, del que se auditó una muestra de 1,315.5 mmdp, es decir, el 86.2% del universo y el 29.2% del importe del gasto federalizado programable.

La ASF recibió recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) a partir de 2008, apoyo que se mantiene hasta la fecha. Mediante éste fue posible incrementar de manera significativa, desde la revisión de la Cuenta Pública 2007, el número de auditorías a los fondos y programas financiados con el gasto federalizado.

En las auditorías realizadas de 2000 a 2010 se determinaron recuperaciones (operadas y probables) por 91,138.8 mdp, de las cuales el 18.8% se operó antes del cierre de las auditorías.

Es importante mencionar que la consideración de las recuperaciones en el análisis es en su concepto de recuperaciones determinadas totales, es decir, las probables más las operadas al cierre de las auditorías. En tal sentido, debe subrayarse que una parte de las probables se aclararon, una vez promovidas las acciones respectivas por la ASF, con base en la presentación de la documentación justificativa correspondiente por las entidades fiscalizadas; de acuerdo con lo anterior, es necesario que la lectura del documento se realice con la consideración de este señalamiento. En futuros ejercicios analíticos se realizará el seguimiento de las recuperaciones probables y la modalidad de su solventación.

El fondo con mayor asignación es el FAEB, que representó de 2000 a 2010 el 57.7% del Ramo General 33 y el 44.5% de todas las transferencias condicionadas; es el fondo con el

mayor monto de recuperaciones determinadas en ese lapso, ya que su importe observado en este periodo fue de 53,596.1 mdp, que significó el 58.8% del total que se observó en la fiscalización del gasto federalizado; otros fondos o programas cuyo importe observado fue significativo, respecto del total de las recuperaciones determinadas, fueron el Seguro Popular, con 8,909.2 mdp, es decir, el 9.8% del total,[4] así como el FAFEF, con el 9.1%, y el FASSA, con el 8.6%.

En relación con el indicador de las recuperaciones determinadas (operadas y probables), respecto de la muestra auditada, el FISE es el fondo que registró el mayor valor, con el 58.4% de su muestra fiscalizada; cabe señalar que este fondo fue auditado solamente de 2005 a 2010. En seguida, por la magnitud de ese indicador, se ubica el FAFEF con el 25.1%, el FISM con el 24.4% y el Seguro Popular con el 21.9%.

[4] El Seguro Popular en lo que respecta a los recursos federales transferidos a las entidades federativas, se ha auditado por la ASF desde la Cuenta Pública 2008.

GASTO FEDERALIZADO: ALCANCE E IMPACTO DE LA FISCALIZACIÓN EN LAS AUDITORÍAS PRACTICADAS DIRECTAMENTE POR LA ASF

2000-2010

(Millones de pesos)

Fondo o Programa	Núm. de auditorías	Universo seleccionado	Muestra Auditada	%	Recuperaciones				Recuperaciones determinadas vs muestra auditada %
					Determinadas	%	Operadas*	Probables	
TOTAL	1,382	1,526,449.7	1,316,581.6	86.3	91,138.8	100.0	17,120.2	74,018.6	6.9
FISE	53	8,382.0	5,792.6	69.1	3,385.0	3.7	1,274.8	2,110.2	58.4
FAFEF	63	41,430.2	32,956.3	79.5	8,259.0	9.1	984.2	7,274.7	25.1
FISM	399	22,832.4	15,538.1	68.1	3,799.0	4.2	743.6	3,055.4	24.4
Seguro Popular	66	69,684.0	40,640.9	58.3	8,909.2	9.8	2,839.4	6,069.8	21.9
FASP	117	22,264.7	14,668.1	65.9	1,959.4	2.1	321.1	1,638.4	13.4
FAM	77	27,201.6	16,821.6	61.8	1,518.4	1.7	1,069.5	448.9	9.0
SUBSEMUN	46	2,903.0	2,533.9	87.3	183.7	0.2	79.7	104.1	7.3
FASSA	120	184,292.5	143,949.3	78.1	7,870.3	8.6	2,235.2	5,635.1	5.5
FORTAMUN-DF	248	32,602.6	25,671.0	78.7	1,385.4	1.5	87.3	1,298.1	5.4
FAEB	140	1,106,566.9	1,011,795.7	91.4	53,596.1	58.8	7,323.4	46,272.7	5.3
FAETA	53	8,289.8	6,214.1	75.0	273.3	0.3	162.0	111.2	4.4

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000 a 2010.

NOTAS: El FISE se auditó por la ASF en el lapso 2005 a 2010; el FAFEF de 2007 a 2010; FISM de 2002 a 2010; Seguro Popular de 2008 a 2010; FASP de 2000 a 2010; FAM en 2000-2002 y 2006-2010; SUBSEMUN 2008 a 2010; FASSA de 2000 a 2010; FORTAMUN-DF de 2002 a 2010; FAEB en 2000 y 2002-2010; FAETA en 2002-2003, y 2006-2010.

Las auditorías al Gasto Federalizado, que se refieren en este documento, fueron únicamente las practicadas directamente por la anterior Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales en Estados y Municipios (DGARFEM) y por la actual Auditoría Especial del Gasto Federalizado.

Debido al redondeo la sumatoria final puede variar.

*Recuperaciones operadas antes de la conclusión de las auditorías.

Cabe señalar que en el análisis y en los indicadores respectivos se hace mayor énfasis a partir de los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2007, ya que desde 2008 (en que se revisó dicha Cuenta Pública), se incrementaron de manera sustantiva las auditorías practicadas por la ASF, debido al apoyo que recibió del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS).

De 2000 a 2010, el monto de las recuperaciones determinadas ascendió a 91,138.8 millones de pesos, de los cuales, el 89.1% se observó durante el lapso de 2007 a 2010; por lo anterior, el análisis de este documento se profundiza para este último periodo.

GASTO FEDERALIZADO: RECUPERACIONES DETERMINADAS EN LAS CUENTAS PÚBLICAS 2007-2010, POR FONDO
(Millones de pesos)

Fondo/Programa	2007	2008	2009	2010	Total
TOTAL	11,394.0	15,542.2	32,727.7	21,502.9	81,166.9
FISE	577.9	1,429.7	587.7	673.9	3,269.1
FAFEF	822.2	1,080.8	5,621.9	734.1	8,259.0
FISM	1,250.5	934.1	634.4	637.8	3,456.7
Seguro Popular	0.0	108.6	2,999.9	5,800.8	8,909.2
FASP	270.2	279.9	576.8	567.5	1,694.4
FAM	307.6	243.9	633.8	283.5	1,468.8
SUBSEMUN	0.0	23.7	58.5	101.5	183.7
FASSA	416.6	2,843.9	1,684.3	1,854.7	6,799.5
FORTAMUN-DF	736.7	95.5	194.3	91.3	1,117.9
FAEB	6,967.2	8,457.3	19,655.5	10,676.1	45,756.1
FAETA	45.1	44.9	80.7	81.7	252.4

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

El comportamiento del indicador de las recuperaciones determinadas, respecto de la muestra auditada, por fondo, programa y ejercicio, en el lapso 2007-2010,[5] se muestra en el cuadro siguiente:

[5] De 2007 a 2010 se realizó un número significativo de auditorías por ejercicio, lo que permite hacer comparaciones.

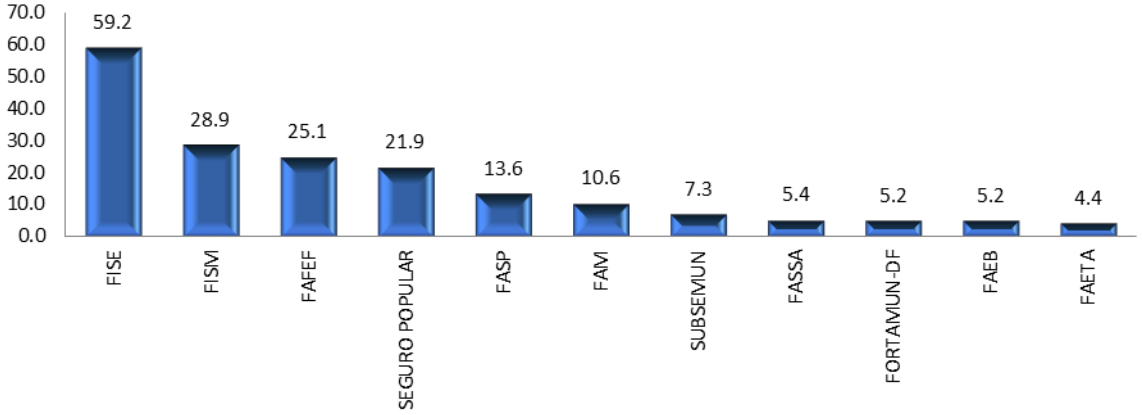
GASTO FEDERALIZADO: RECUPERACIONES DETERMINADAS RESPECTO DE LA MUESTRA AUDITADA POR FONDO EN LAS CUENTAS PÚBLICAS 2007-2010
(Porcentaje)

Fondo/Programa	2007	2008	2009	2010	Promedio 2007-2010
TOTAL	6.2	5.4	9.9	6.0	7.0
FISE	80.3	63.6	61.8	42.1	59.2
FISM	40.8	32.0	28.2	17.2	28.9
FAFEF	14.2	12.0	66.1	7.6	25.1
Seguro Popular*	-	25.4	17.0	25.7	21.9
FASP	20.3	14.6	12.5	12.4	13.6
FAM	9.3	11.2	11.4	10.1	10.6
SUBSEMUN*	-	2.2	8.9	12.4	7.3
FASSA	4.9	7.8	4.3	4.3	5.4
FORTAMUN-DF	7.5	3.1	4.6	2.1	5.2
FAEB	4.7	3.7	8.0	4.1	5.2
FAETA	3.9	5.3	4.6	4.0	4.4

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.
NOTA: *El Seguro Popular y el SUBSEMUN se fiscalizaron a partir de la Cuenta Pública 2008; el SUBSEMUN fue creado en 2008.

El promedio de las recuperaciones determinadas, respecto de la muestra auditada, por fondo y programa, en el lapso 2007-2010, se muestra en la gráfica siguiente:

GASTO FEDERALIZADO: PROMEDIO DE RECUPERACIONES DETERMINADAS RESPECTO DE LA MUESTRA AUDITADA POR FONDO, EN LAS CUENTAS PÚBLICAS 2007-2010
(Porcentaje)



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

En el lapso 2007-2010, el indicador de recuperaciones determinadas, respecto de la muestra auditada, registró un promedio de 7.0% para los fondos y programas analizados, y en ese periodo manifiesta un comportamiento ligeramente descendente. Por fondo y programa, ese indicador aumentó en 2010 respecto del valor registrado en 2007, en el caso del Seguro Popular y el SUBSEMUN; disminuyó en el FISE, FAFEF, FISM, FASP, FASSA, FAEB y FORTAMUN-DF; y en general mantienen su comportamiento el FAM y FAETA.

El 36.4% de los fondos y programas analizados registraron en 2010, un promedio de recuperaciones determinadas, respecto de la muestra auditada, por debajo del promedio total del periodo 2007-2010. La Cuenta Pública 2009 presentó el valor más elevado del indicador de recuperaciones determinadas respecto de la muestra, con un promedio de 9.9% en ese año (en el periodo el promedio fue de 7.0%).

Es importante destacar el caso del FISE, ya que en 2010 respecto de 2007, redujo en el 47.6% las recuperaciones determinadas en relación con su muestra fiscalizada, al pasar del 80.3% en 2007 a 42.1% en 2010.

Existen diversos factores que han influido en el comportamiento de las recuperaciones determinadas para cada uno de los fondos y programas. Además del conjunto de causas relacionadas con la gestión de los recursos, existen otros factores que enmarcan los resultados de la fiscalización.

III. ACCIONES PROMOVIDAS Y OBSERVACIONES SOLVENTADAS

En el periodo de análisis, las acciones promovidas para la atención de las observaciones formuladas en las auditorías fueron 17,064; el FISM concentró el 25.4% del total, porque en este fondo se realizó el 28.9% de las auditorías.

Antes de la conclusión de las auditorías, las entidades fiscalizadas solventaron 12,017 observaciones. La solventación previa de las observaciones se incrementó desde la revisión de la Cuenta Pública 2008, debido principalmente a la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que hace explícitas las disposiciones para que los entes fiscalizados tengan posibilidades al respecto.

GASTO FEDERALIZADO: ACCIONES PROMOVIDAS POR TIPO, Y OBSERVACIONES SOLVENTADAS, DE LAS AUDITORÍAS DEL RAMO GENERAL 33, SUBSEMUN Y SEGURO POPULAR
2000-2010
(Número)

Fondo/Programa	PO	R	PRAS	SA	PEFCF	SIIC	RD	DH	Total	Observaciones solventadas*
FISM	1,067	2,365	817	49	31	4	-	6	4,339	3,449
FASSA	610	1,167	555	14	15	16	106	1	2,484	2,290
FORTAMUN-DF	228	1,134	453	41	63	1	193	2	2,115	1,000
FAEB	964	829	183	63	25	11	-	-	2,075	929
FASP	407	819	565	95	14	116	25	1	2,042	1,353
Seguro Popular	327	332	363	2	17	-	-	1	1,042	818
FAM	78	377	148	14	-	87	-	-	704	267
FISE	137	332	214	8	-	-	-	-	691	367
SUBSEMUN	41	368	178	-	-	-	-	-	587	866
FAFEF	132	219	145	5	-	-	-	-	501	401
FAETA	58	261	140	13	3	9	-	-	484	277
TOTAL GENERAL	4,049	8,203	3,761	304	168	244	324	11	17,064	12,017

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000 a 2010.

NOTAS: El FISE se auditó por la ASF en el lapso 2005 a 2010; el FAFEF de 2007 a 2010; FISM de 2002 a 2010; Seguro Popular de 2008 a 2010; FASP de 2000 a 2010; FAM en 2000-2002, y 2006-2010; SUBSEMUN 2008 a 2010; FASSA de 2000 a 2010; FORTAMUN-DF de 2002 a 2010; FAEB en 2000 y 2002-2010; FAETA en 2002-2003, y 2006-2010.

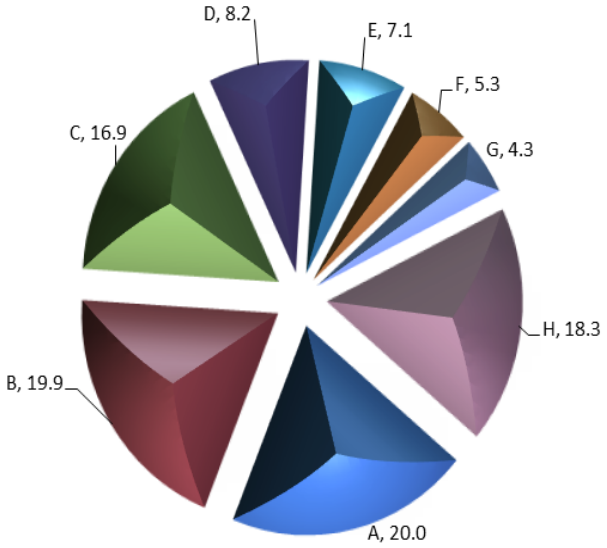
Pliego de Observaciones (PO); Recomendación (R); Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS); Solicitud de Aclaración (SA); Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF); Solicitud de Intervención de la Instancia de Control a partir de 2004, previamente denominada Solicitud de Intervención del Órgano Interno de Control (SIOIC); Recomendación al Desempeño (RD), y Denuncia de Hechos (DH).

* Solventadas previamente al cierre de las auditorías.

IV. PRINCIPALES IRREGULARIDADES

En el periodo 2000-2010 se determinaron irregularidades que son generales para todos los fondos y programas auditados; se refieren tanto a observaciones que generaron recuperaciones como a las que no lo hicieron. En la siguiente gráfica se presenta la estructura, por tipo, de las observaciones de auditoría que generaron recuperaciones determinadas:

GASTO FEDERALIZADO: PRINCIPALES IRREGULARIDADES QUE ORIGINARON RECUPERACIONES DETERMINADAS 2000-2010
(Porcentaje de las recuperaciones determinadas)



A. Recursos ejercidos que no se vinculan con los objetivos del fondo o programa.
B. Falta o inconsistencias en la documentación comprobatoria o justificativa del gasto.
C. Pagos improcedentes*
D. Traspasos de recursos a otros programas; no reintegrados o reintegrados sin los intereses correspondientes.
E. Recursos cuyo destino se desconoce o subejercicios**
F. Irregularidades en la ministración de los recursos (atrasos y retenciones).
G. Irregularidades sobre remuneraciones al personal ***
H. Otras Irregularidades****

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000 a 2010.

NOTAS: *El concepto de pagos improcedentes incluye irregularidades como: pago de compensaciones y estímulos, con el FAEB, de compromisos estatales que no estaban comprendidos en las minutas nacionales, no se presentó la normativa para su pago o no están autorizados por la Federación; pagos con cargo en centros de trabajo no financiables con el FAEB (nivel medio superior, superior o áreas no vinculadas con la educación básica o la formación de docentes), o que no están relacionados en el catálogo de la institución; deficiencias o incumplimientos normativos en la realización de pagos; gastos indirectos que excedieron el monto permitido por la Ley de Coordinación Fiscal; pagos improcedentes o en exceso con el FAETA por concepto de nómina y horas/semana/mes; gastos de operación de planteles de nueva creación cubiertos con el FAETA que debieron cubrirse con recursos estatales; pago de bonos, estímulos o compensaciones no procedentes o no autorizados con el FAETA, entre otros.

**El subejercicio con recuperación determinada corresponde sólo al SUBSEMUN; otros fondos y programas también registraron subejercicios, pero su normativa no contempla el reintegro de los recursos, en razón de lo cual no se consideran como recuperaciones.

*** Se incluyen las irregularidades vinculadas con el pago de personal principalmente del FASSA (estímulos de asistencia a médicos que no registraron sus horas de entrada y salida; pagos a servidores públicos sin que exista evidencia de que laboren; pagos a personas sin contrato de servicios; pagos después de la fecha de baja, entre otros), del FORTAMUN-DF (falta o irregularidades en los tabuladores y plantillas del personal autorizado, o falta o irregularidades en la retención y entero de impuestos) y Seguro Popular (remuneraciones a personas que no están directamente involucradas en la prestación de servicios de atención médica a los afiliados del Sistema; pagos a empleados eventuales sin contrato, o conceptos de nómina no pactados para su pago con recursos del Seguro Popular, entre otros).

****En otras irregularidades se encuentran agregadas las específicas de cada fondo o programa como las penas convencionales no aplicadas; faltas o irregularidades en la amortización de los anticipos; falta o deficiencias en los bienes adquiridos; obra pagada no ejecutada; y conceptos de mala calidad, por citar algunos ejemplos.

El detalle de las observaciones con recuperación determinada para cada fondo y programa puede consultarse en los anexos de los informes de cada uno de ellos, denominados "Recurrencia de las observaciones de auditoría del Gasto Federalizado 2000-2010. Informe Nacional y Resultados por Entidad Federativa", en donde se presentan ordenadas en función de su importancia relativa. Las irregularidades reflejadas en el gráfico anterior son las que resultan de la agregación de las de mayor incidencia en el periodo de estudio, con base en su similitud temática, por lo que si bien reflejan una estructura de observaciones representativa del conjunto, no necesariamente coinciden con la estructura particular de observaciones de cada fondo o programa en particular, en la cual se presenta con detalle la especificidad de las observaciones para cada uno.

En la tabla siguiente se describen por fondo y programa los conceptos de irregularidad más significativos, respecto del monto observado total. En su conjunto concentraron el 81.7% de las recuperaciones determinadas en el periodo de análisis.

GASTO FEDERALIZADO: IRREGULARIDADES QUE ORIGINARON RECUPERACIONES DETERMINADAS 2000-2010
(Millones de pesos)

CONCEPTOS DE IRREGULARIDAD	FONDOS Y PROGRAMAS ESTATALES								FONDOS MUNICIPALES				
	FAEB	FASSA	FAFEF	FAM	FASP	FISE	FAETA	Seguro Popular	FISM	FORTAMUN -DF	SUBSEMUN	TOTAL	%
Recursos ejercidos en acciones que no se vinculan con los objetivos del fondo o programa	3,998.9	1,707.8	6,641.7	228.7	334.9	2,674.9	14.7	-	2,513.4	89.0	27.2	18,231.2	20.0
Falta o inconsistencias en la documentación comprobatoria o justificativa del gasto	11,354.9	1,050.5	661.8	-	593.6	-	-	3,615.6	-	848.7	-	18,125.1	19.9
Pagos improcedentes	13,672.1	-	434.4	132.7	370.3	612.6	145.1	-	-	-	19.8	15,387.0	16.9
Traspasos de recursos a otros programas; no reintegrados o reintegrados sin los intereses correspondientes	6,106.1	-	-	-	445.5	-	-	-	710.3	162.9	20.6	7,445.4	8.2
Recursos cuyo destino se desconoce o subejercicios*	5,927.3	-	-	484.6	-	-	14.1	-	-	-	69.6	6,495.6	7.1
Irregularidades en la ministración de los recursos (atrasos y retenciones)	-	2,205.0	461.4	504.4	-	-	16.8	1,534.4	-	83.8	-	4,805.8	5.3
Irregularidades sobre remuneraciones al personal**	-	2,016.0	-	-	-	-	31.1	1,823.1	-	63.6	-	3,933.8	4.3
Subtotal	41,059.3	6,979.3	8,199.3	1,350.4	1,744.3	3,287.5	221.8	6,973.1	3,223.7	1,248.0	137.2	74,423.9	81.7
Otras Irregularidades	12,536.8	891.0	59.7	168.0	215.1	97.5	51.5	1,936.1	575.3	137.4	46.5	16,714.9	18.3
Total	53,596.1	7,870.3	8,259.0	1,518.4	1,959.4	3,385.0	273.3	8,909.2	3,799.0	1,385.4	183.7	91,138.8	100.0

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000 a 2010.

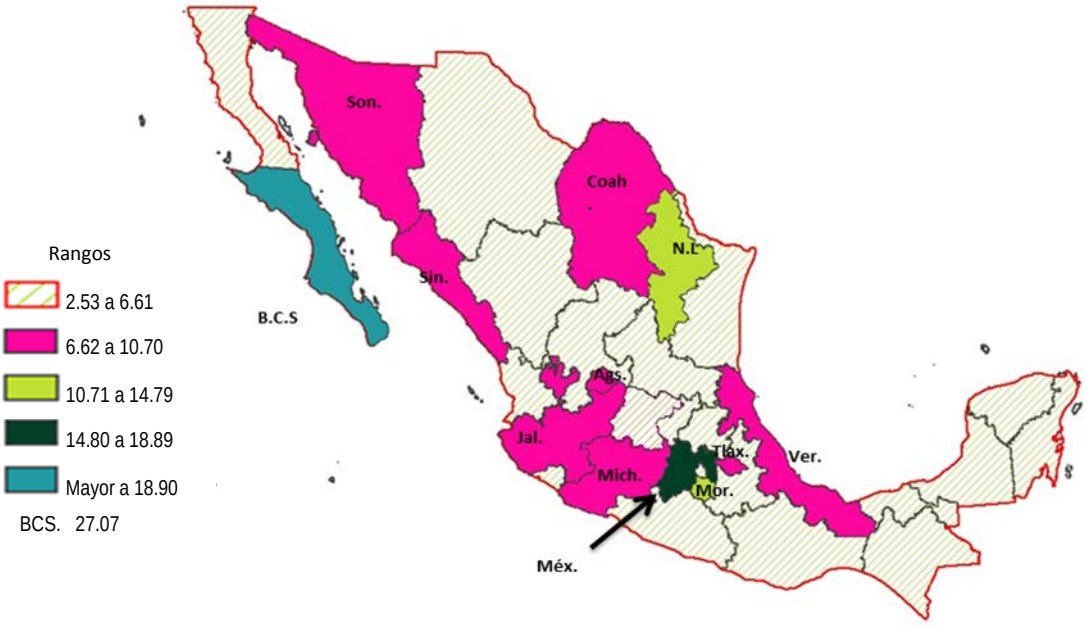
NOTA: *El subejercicio observado con recuperación determinada corresponde sólo al SUBSEMUN, otros fondos y programas registraron subejercicios pero su normativa al respecto no considera el reintegro de los recursos por el subejercicio registrado, en razón de lo cual no se observaron con recuperación determinada.

** Se incluyen las irregularidades vinculadas con el pago de personal principalmente del FASSA (estímulos de asistencia a médicos que no registraron sus horas de entrada y salida; pagos a servidores públicos sin que exista evidencia de que laboren; pagos a personas sin contrato de servicios; pagos después de la fecha de baja, entre otros), del FORTAMUN-DF (falta o irregularidades en los tabuladores y plantillas del personal autorizado, falta o irregularidades en el programa de seguridad pública o falta o irregularidades en la retención y entero de impuestos) y Seguro Popular (remuneraciones a personas que no están directamente involucradas en la prestación de servicios de atención médica a los afiliados del Sistema; pagos a empleados eventuales sin contrato, o conceptos de nómina no pactados para su pago con recursos del Seguro Popular, entre otros).

Las recuperaciones determinadas respecto de la muestra fiscalizada en el periodo 2007-2010, por entidad federativa, se presenta en el mapa siguiente. Los valores correspondientes muestran la importancia relativa que las recuperaciones tuvieron en relación con la muestra auditada en cada entidad.

GASTO FEDERALIZADO: RECUPERACIONES DETERMINADAS RESPECTO DE LA MUESTRA AUDITADA EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA 2007-2010

(Porcentaje)



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

Las observaciones con recuperación se enfatizan en cinco conceptos de irregularidad por su frecuencia y monto, en el periodo 2000- 2010 representaron el 72.1% de las recuperaciones determinadas totales, los cuales son los siguientes:

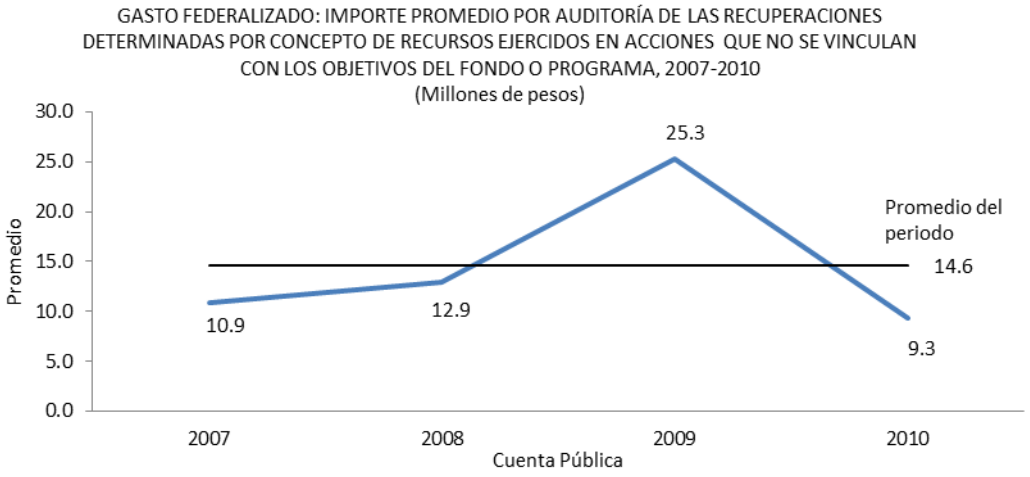
- **Recursos ejercidos en acciones que no se vinculan con los objetivos del fondo o programa**: esta observación representó el 20.0% del monto total de las recuperaciones determinadas. Se registró con importancia en todos los fondos, principalmente en aquéllos en los que el destino del recurso se encuentra definido con mayor precisión en su normativa.

  Al respecto, en el FISM la observación se concentra en las obras y acciones que no beneficiaron a la población en rezago social y pobreza extrema o los recursos que no se aplicaron en los rubros que establece su marco normativo; en el FISE, la irregularidad se refiere a que no se benefició a población en pobreza o que las obras y acciones no tuvieron un alcance regional o intermunicipal; en el caso del FASP, la observación consiste principalmente en la aplicación de los recursos en conceptos no permitidos en la normativa o que no cumplieron con los objetivos, y en el FAFEF, la observación se concentra en la aplicación de recursos que no justificaron su incidencia en el fortalecimiento de las finanzas de las entidades federativas.

Del total de las recuperaciones determinadas por este concepto de irregularidad en el periodo 2000-2010, el 36.4% correspondió al FAFEF, 21.9% al FAEB, 14.7% al FISE, 13.8% al FISM, 9.4% al FASSA, 1.8% al FASP, 1.3% al FAM, 0.5% al FORTAMUN-DF, 0.1% al SUBSEMUN y 0.1% al FAETA (anexo 1).

Entre los años 2007 a 2010, el importe absoluto de las recuperaciones determinadas (operadas y probables) por este concepto tuvo una TMCA de -2.9% (anexo 2). Asimismo, su participación en el total de recuperaciones determinadas fue del 27.8% en 2007 y del 13.1% en 2010 (anexo 3).

De acuerdo con su importe promedio por auditoría, las recuperaciones por esta observación disminuyeron en 2010 respecto de 2007, al pasar de 10.9 mdp a 9.3 mdp; al respecto el valor del promedio en el lapso 2007-2010 fue de 14.6 mdp.



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

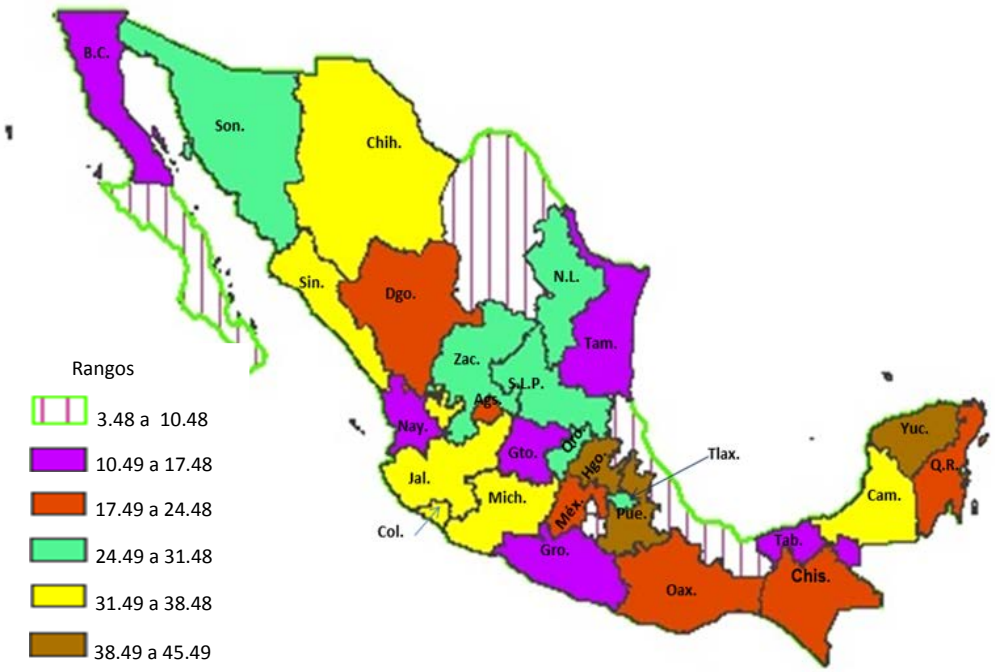
En el periodo 2007-2010, las entidades federativas que presentaron mayores montos de recuperaciones determinadas por este concepto fueron: Estado de México, Jalisco y Michoacán (anexo 4).

Las recuperaciones determinadas en la revisión del ejercicio 2009 fueron muy elevadas, sobre todo por los montos registrados en el FAEB y FAFEF; el carácter atípico de los resultados de este ejercicio determina de manera fundamental el comportamiento de las recuperaciones en el periodo 2007-2010.

Las cuentas públicas que tuvieron mayores montos en esta irregularidad fueron 2009 y 2008.

Las entidades federativas que presentan el mayor porcentaje de recuperaciones por recursos ejercidos en acciones que no se vinculan con los objetivos del fondo o programa, respecto del total de las recuperaciones determinadas en cada entidad federativa, durante 2007-2010, son Yucatán, Puebla e Hidalgo; el detalle de este indicador por entidad federativa se observa en el mapa siguiente:

GASTO FEDERALIZADO: RECURSOS EJERCIDOS EN ACCIONES QUE NO SE VINCULAN CON LOS OBJETIVOS DEL FONDO O PROGRAMA
PARTICIPACIÓN DE ESTE CONCEPTO EN EL TOTAL DE LAS RECUPERACIONES DETERMINADAS EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA, 2007-2010
(Porcentaje)

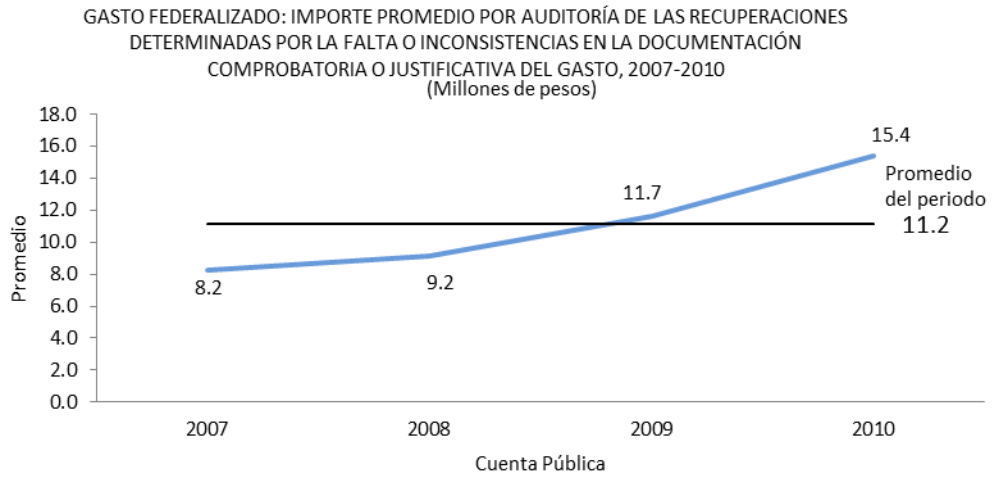


FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

- **Falta o inconsistencias en la documentación comprobatoria o justificativa del gasto**: este concepto significó el 19.9% del monto total de las recuperaciones determinadas en el periodo 2000-2010. Tuvo una presencia importante en más de la mitad de los fondos y programas analizados, y en casos como el Seguro Popular y FASP ocupó por su monto el primer lugar de las observaciones con recuperación.

  De las recuperaciones determinadas por este concepto en el periodo 2000-2010, el 62.6% correspondió al FAEB, 19.9% al Seguro Popular, 5.8% al FASSA, 4.7% al FORTAMUN-DF, 3.7% al FAFEF y 3.3% al FASP (anexo 1).

Entre los años 2007 a 2010, el importe absoluto de las recuperaciones determinadas (operadas y probables) aumentó a una TMCA de 18.2% (anexo 2). Asimismo, su participación en el total de las recuperaciones determinadas fue de 21.1% en 2007 y de 21.8% en 2010 (anexo 3). El importe de las recuperaciones promedio por auditoría, en este concepto, pasó de 8.2 mdp en 2007 a 15.4 mdp en 2010, al respecto el importe promedio en el periodo 2007-2010 fue de 11.2 mdp.



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

Con base en los indicadores anteriores, se aprecia que esta irregularidad aumentó su incidencia en el periodo 2007-2010.

De 2007 a 2010, las entidades federativas que presentaron mayores montos de recuperaciones determinadas por este concepto fueron: Estado de México, Veracruz, Nuevo León y Distrito Federal (anexo 5).

Las cuentas públicas que tuvieron montos más elevados de recuperaciones determinadas en esta irregularidad fueron las de 2010 y 2009.

Las entidades federativas que presentan el mayor porcentaje de recuperaciones por falta o inconsistencias en la documentación comprobatoria o justificativa del gasto, respecto del total de las recuperaciones determinadas en cada entidad federativa, durante 2007-2010, son Nuevo León y Coahuila; el detalle de este indicador por entidad federativa se observa en el mapa siguiente:

GASTO FEDERALIZADO: FALTA O INCONSISTENCIAS EN LA DOCUMENTACIÓN COMPROBATORIA O JUSTIFICATIVA DEL GASTO PARTICIPACIÓN DE ESTE CONCEPTO EN EL TOTAL DE LAS RECUPERACIONES DETERMINADAS EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA, 2007-2010

(Porcentaje)

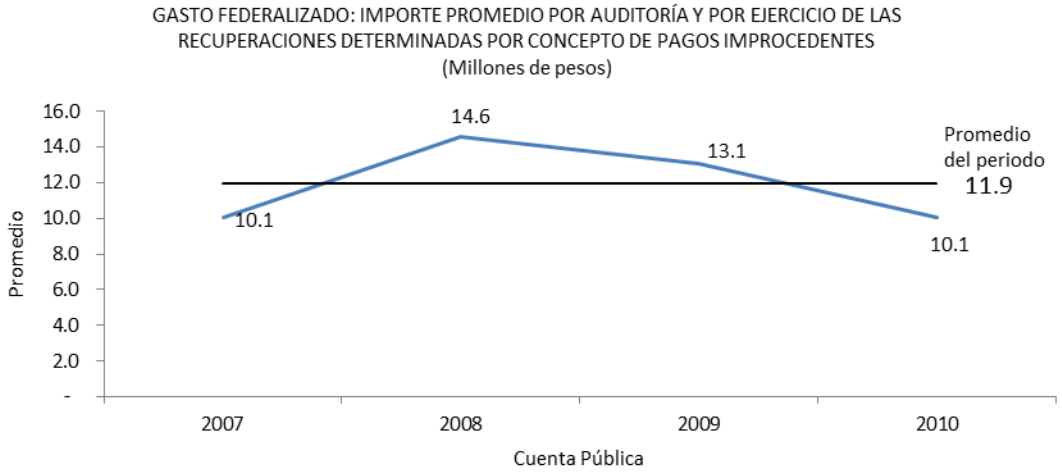
FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

- **Pagos improcedentes**: esta observación constituyó el 16.9% del total del monto observado en el periodo 2000 a 2010. Se refiere al pago de compensaciones, estímulos, multas y recargos no autorizados por la Federación o la normativa de los fondos; pago a centros de trabajo no financiables con el FAEB; pago a comisionados al sindicato o adscritos a centros de trabajo que no proporcionaron su oficio de comisión; incumplimientos normativos en la realización de los pagos; conceptos considerados en gastos indirectos cuya naturaleza no se corresponde con éstos, entre otros.

  Se presentó con significación en más de la mitad de los fondos analizados y, por su monto, ocupó el tercer lugar de las principales irregularidades con recuperación determinada.

  En el periodo 2000-2010, del total de recuperaciones determinadas por este concepto de irregularidad, el 88.9% correspondió al FAEB, 4.0% al FISE, 2.8% al FAFEF, 2.4% al FASP, 0.9% al FAM, otro 0.9% al FAETA y 0.1% al SUBSEMUN (anexo 1).

Entre los años 2007 a 2010, el importe absoluto de las recuperaciones determinadas (operadas y probables) por este concepto aumentó a una TMCA de 1.0% (anexo 2); sin embargo, su participación en el total de recuperaciones determinadas se redujo de 25.8% en 2007 a 14.2% en 2010 (anexo 3). El importe promedio de recuperaciones por auditoría en este concepto coincidió en 2010 (10.1 mdp) respecto de 2007 (10.1 mdp), al respecto el promedio del periodo 2007-2010 fue de 11.9 mdp.



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

En el periodo de 2007 a 2010, las entidades federativas que presentaron mayores montos de recuperaciones determinadas en este concepto fueron: Estado de México, Baja California Sur, Distrito Federal y Jalisco (anexo 6).

Las cuentas públicas que tuvieron mayores montos de recuperaciones determinadas en esta irregularidad fueron las de 2008 y 2009.

Las entidades federativas que presentan el mayor porcentaje de recuperaciones por pagos improcedentes, respecto del total de las recuperaciones determinadas en cada entidad federativa, durante 2007-2010, son Baja California Sur y Quintana Roo; el detalle de este indicador por entidad federativa se observa en el mapa siguiente:

GASTO FEDERALIZADO: PAGOS IMPROCEDENTES

PARTICIPACIÓN DE ESTE CONCEPTO EN EL TOTAL DE LAS RECUPERACIONES DETERMINADAS EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA, 2007-2010

(Porcentaje)

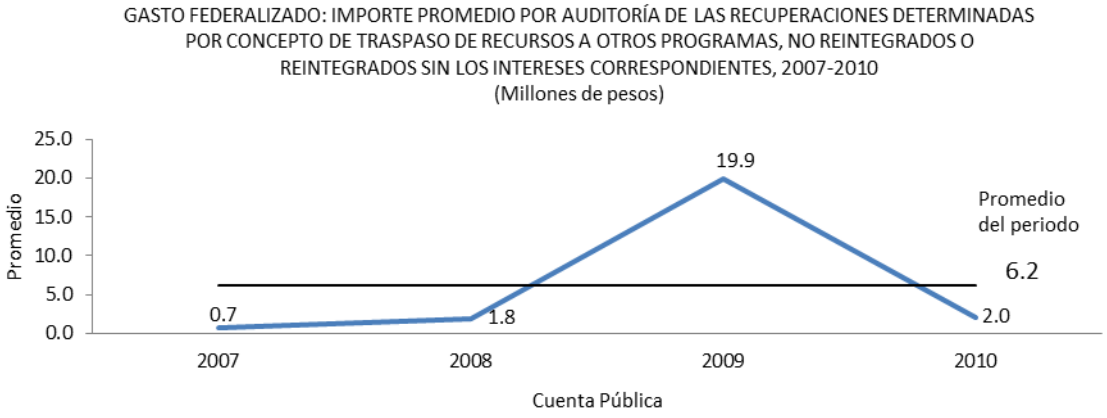
FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

- **Traspaso de recursos a otros programas, no reintegrados o reintegrados sin los intereses correspondientes**: esta irregularidad significó el 8.2% del monto total observado y se detectó con significancia en 5 de los 11 fondos y programas analizados; se presentó con mayor relevancia en el caso del FAEB.

  Del total de recuperaciones determinadas por este concepto de irregularidad en el periodo 2000-2010, el 82.0% correspondió al FAEB, 9.5% al FISM, 6.0% al FASP, 2.2% al FORTAMUN-DF, y 0.3% al SUBSEMUN (anexo 1).

  De 2007 a 2010, el importe absoluto de las recuperaciones determinadas (operadas y probables) por este concepto aumentó con una TMCA del 32.0% (anexo 2); su participación en el total de recuperaciones determinadas fue del 1.8% en 2007 y del 2.8% en 2010 (anexo 3).

  El importe promedio por auditoría de las recuperaciones determinadas en esta observación aumentó en 2010 respecto de 2007, al pasar de 0.7 mdp a 2.0 mdp, al respecto el importe promedio del periodo 2007-2010 fue de 6.2 mdp.



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

De 2007 a 2010, las entidades federativas que presentaron mayores montos de recuperaciones determinadas por este concepto fueron: Estado de México, Hidalgo, Veracruz y Coahuila (anexo 7).

En la revisión de la Cuenta Pública 2009, las recuperaciones determinadas fueron muy elevadas; los mayores montos se registraron en el FAEB y FISM; el carácter atípico de los resultados de este ejercicio determina de manera fundamental la tendencia de las recuperaciones de 2007-2010. Al eliminar del análisis los resultados de ese año se observa que la tendencia se mantiene creciente, si bien con menor dinamismo.

En las cuentas públicas 2009 y 2010 se presentaron los montos más representativos de las recuperaciones determinadas en esta irregularidad.

Las entidades federativas que presentan el mayor porcentaje de recuperaciones por traspaso de recursos a otros programas, no reintegrados o reintegrados sin los intereses correspondientes, respecto del total de las recuperaciones determinadas en cada entidad federativa, durante 2007-2010, son Coahuila, Hidalgo, y Estado de México; el detalle de este indicador por entidad federativa se observa en el mapa siguiente:

GASTO FEDERALIZADO: TRASPASO DE RECURSOS A OTROS PROGRAMAS NO REINTEGRADOS O REINTEGRADOS SIN LOS INTERESES CORRESPONDIENTES

PARTICIPACIÓN DE ESTE CONCEPTO EN EL TOTAL DE LAS RECUPERACIONES DETERMINADAS EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA, 2007-2010

(Porcentaje)

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

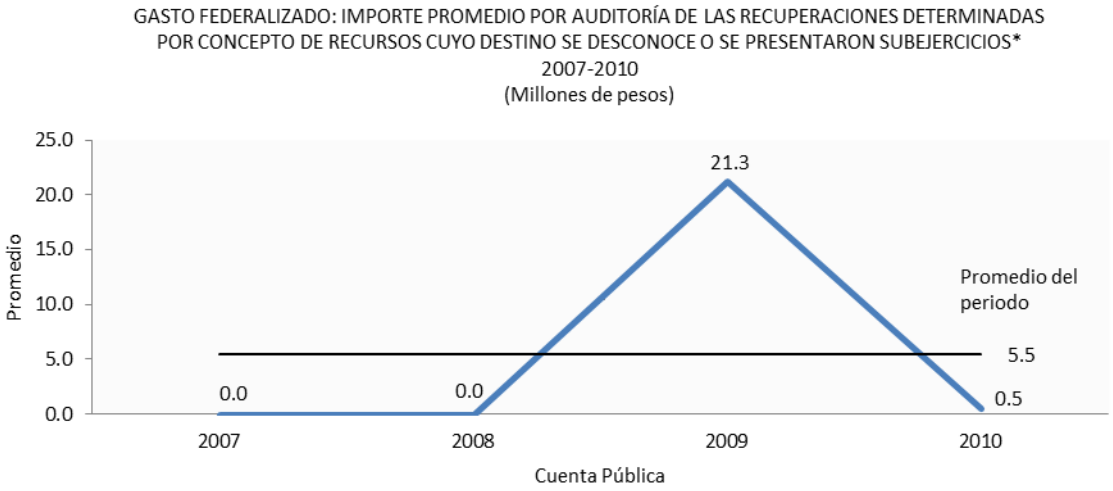
- **Recursos cuyo destino se desconoce o se presentaron subejercicios**: este concepto significó el 7.1% del total de las recuperaciones determinadas en el periodo 2000-2010. Se presentó con importancia en el FAEB, FAM y FAETA, y para el caso exclusivo del subejercicio, en el SUBSEMUN.[6]

  Del total de recuperaciones determinadas por este concepto de irregularidad en el periodo 2000-2010, 91.3% correspondió al FAEB, 7.5% al FAM, 1.1% al SUBSEMUN y 0.2% al FAETA (anexo 1).

  En las cuentas públicas de 2007 a 2010, la participación de este concepto en el total de recuperaciones determinadas fue cercana a cero en 2007, del 19.4% en 2009 y del 0.6% en 2010 (anexo 3); el importe promedio por auditoría de las

[6] Para otros fondos y programas como FASSA, FISE, FASP, FISM, FAM y Seguro Popular existen subejercicios; en el caso de los fondos del Ramo General 33 su normativa no considera al subejercicio como una irregularidad que amerite el reintegro de los recursos.

recuperaciones determinadas por esta observación fue en 2009 y 2010, de 21.3 y 0.5 mdp, respectivamente. El importe promedio del periodo fue de 5.5 mdp.



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

NOTAS: * El subejercicio observado con recuperaciones determinadas corresponde sólo al SUBSEMUN.

El valor de 2007 es inferior a 0.1 millones de pesos por lo que se refleja como 0.0, y en 2008 no se presentaron recuperaciones en este concepto.

En la revisión de las cuentas públicas 2007 a 2010, las entidades federativas que presentaron un mayor monto de recuperación determinada en esta irregularidad fueron Veracruz, Estado de México, Guanajuato y Jalisco (anexo 8).

Las recuperaciones determinadas en la revisión de la Cuenta Pública 2009 fueron muy elevadas, sobre todo por los montos registrados en el FAEB y el FAM; el carácter atípico de los resultados de este ejercicio determina de manera fundamental el comportamiento de las recuperaciones en el lapso 2007-2010. Si se eliminan del análisis los resultados de ese año se observa que el monto de las recuperaciones se incrementa sólo ligeramente.

Las cuentas públicas que tuvieron mayores montos de recuperaciones determinadas en esta irregularidad fueron las de 2009 y 2010.

Las entidades federativas que presentan el mayor porcentaje de recuperaciones por recursos cuyo destino se desconoce o se presentaron subejercicios, respecto del total de las recuperaciones determinadas en cada entidad federativa, durante 2007-2010, son Guanajuato y Veracruz; el detalle de este indicador por entidad federativa se observa en el mapa siguiente:

GASTO FEDERALIZADO: RECURSOS CUYO DESTINO SE DESCONOCE O SE PRESENTARON SUBEJERCICIOS

PARTICIPACIÓN DE ESTE CONCEPTO EN EL TOTAL DE LAS RECUPERACIONES DETERMINADAS EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA, 2007-2010

(Porcentaje)

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.
NOTA: * El subejercicio con recuperación determinada corresponde sólo al SUBSEMUN; otros fondos y programas también registraron subejercicios, pero su normativa no contempla el reintegro de los recursos, en razón de lo cual no se consideran como recuperaciones.

El importe promedio por auditoría de las recuperaciones determinadas en las principales irregularidades en el periodo 2007-2010, se muestra en la tabla siguiente:

GASTO FEDERALIZADO: IMPORTE PROMEDIO POR AUDITORÍA, POR EJERCICIO Y CONCEPTO DE IRREGULARIDAD, DE LAS RECUPERACIONES DETERMINADAS EN LAS PRINCIPALES IRREGULARIDADES, 2007-2010
(Millones de pesos)

CONCEPTOS DE IRREGULARIDAD	Cuenta Pública				Promedio 2007-2010
	2007	2008	2009	2010	
Recursos ejercidos en acciones que no se vinculan con los objetivos del fondo o programa	10.9	12.9	25.3	9.3	14.6
Falta o inconsistencias en la documentación comprobatoria o justificativa del gasto	8.2	9.2	11.7	15.4	11.2
Pagos improcedentes	10.1	14.6	13.1	10.1	11.9
Traspasos de recursos a otros programas; no reintegrados o reintegrados sin los intereses correspondientes	0.7	1.8	19.9	2.0	6.2
Recursos cuyo destino se desconoce o se presentaron subejercicios*	0.0	0.0	21.3	0.5	5.5
Irregularidades en la ministración de los recursos (atrasos y retenciones)	0.8	3.7	2.8	7.0	3.6
Irregularidades sobre remuneraciones al personal**	1.0	3.0	3.5	5.0	3.1
Subtotal	31.6	45.1	97.5	49.1	56.0
Otras Irregularidades	7.4	8.8	12.0	21.6	12.6
Total	39.0	54.0	109.5	70.7	68.6

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000 a 2010.

NOTAS: * El subejercicio observado con recuperaciones determinadas corresponde sólo al SUBSEMUN.

** Se incluyen las irregularidades vinculadas con el pago de personal principalmente del FASSA (estímulos de asistencia a médicos que no registraron sus horas de entrada y salida; pagos a servidores públicos sin que exista evidencia de que laboren; pagos a personas sin contrato de servicios; pagos después de la fecha de baja, entre otros), del FORTAMUN-DF (falta o irregularidades en los tabuladores y plantillas del personal autorizado, falta o irregularidades en el programa de seguridad pública o falta o irregularidades en la retención y entero de impuestos) y Seguro Popular (remuneraciones a personas que no están directamente involucradas en la prestación de servicios de atención médica a los afiliados del Sistema; pagos a empleados eventuales sin contrato, o conceptos de nómina no pactados para su pago con recursos del Seguro Popular, entre otros).

El valor de 2007 es inferior a 0.1 millones de pesos por lo que se refleja como 0.0, y en 2008 no se presentaron recuperaciones en este concepto.

No obstante que por fondo y programa el porcentaje de recuperaciones determinadas, respecto de la muestra auditada, presenta una ligera disminución en el lapso 2007-2010, el análisis del monto de las recuperaciones generadas en los principales conceptos de irregularidad manifiesta que únicamente en un caso existe una disminución del importe promedio de las recuperaciones en 2010 respecto de 2007, a saber, en los recursos ejercidos que no se vinculan con los objetivos del fondo o programa. En el resto de los conceptos se observa un comportamiento contrario.

Las variaciones más significativas de las recuperaciones promedio por tipo de irregularidad entre 2007 y 2010 corresponden a las irregularidades en la ministración de los recursos, que pasó de 0.8 a 7.0 mdp; la falta o inconsistencias en la documentación comprobatoria o justificativa del gasto (creció de 8.2 a 15.4 mdp), y las irregularidades sobre las remuneraciones al personal (aumentó de 1.0 a 5.0 mdp). La Cuenta Pública 2009 tuvo el

mayor importe promedio de las recuperaciones determinadas por auditoría en el periodo 2007-2010, y para la Cuenta Pública 2010 este indicador bajó significativamente, respecto del ejercicio anterior, ya que pasó de 109.5 mdp en 2009 a 70.7 mdp en 2010.

En las auditorías practicadas en el gasto federalizado se formularon observaciones por irregularidades que no generaron recuperaciones determinadas, pero afectaron la calidad de la gestión y los resultados de los fondos; las más importantes son las siguientes:

- Falta o irregularidades en la entrega y difusión de la información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos; significó el 15.2% de las irregularidades sin recuperación determinada, la observación estuvo presente en todos los fondos y fue la más importante por su frecuencia. Resalta el caso del FISM, donde su incidencia fue muy alta; por ejemplo, en el cuarto trimestre de 2010, el 47.3% de los municipios del país no envió a la SHCP el denominado Formato Único, el 73.9% el Formato Nivel Fondo y el 88.6% los Indicadores de Desempeño.

- Falta o irregularidades en los registros contables y presupuestarios; esta observación significó el 8.7% de las irregularidades de este tipo; en particular, el concepto tuvo mayor incidencia en fondos como el FASP, FISM y FORTAMUN-DF. Manifiesta las acentuadas debilidades que existen en esta materia en las entidades federativas y municipios, y es un referente sobre la necesidad de implementar las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

- Debilidades en el control interno de la gestión de los recursos; esta observación estuvo presente en todos los fondos, por su incidencia significó el 7.8% del total de las irregularidades que no generaron recuperaciones determinadas. En el FASSA y el FISM, esta irregularidad tuvo la mayor incidencia.

Los principales conceptos de irregularidad que no generaron recuperaciones determinadas, por cada uno de los fondos y programas, se presentan en la tabla siguiente:

GASTO FEDERALIZADO: IRREGULARIDADES QUE NO ORIGINARON RECUPERACIONES DETERMINADAS
EN LAS AUDITORÍAS PRACTICADAS DIRECTAMENTE POR LA ASF, EN EL PERIODO 2000 – 2010
(Número de veces)

CONCEPTOS DE IRREGULARIDAD	FONDOS Y PROGRAMAS ESTATALES								FONDOS MUNICIPALES				
	FAEB	FASSA	FAFEF	FAM	FASP	FISE	FAETA	Seguro Popular	FISM	FORTAMUN-DF	SUBSEMUN	TOTAL	%
Falta o irregularidades en la entrega y difusión de la información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos.	78	457	269	44	122	142	79	239	1,094	552	112	3,188	15.2
Falta o irregularidades en los registros contables, presupuestales y patrimoniales.	118	218	104	70	385	93	32	137	370	298	-	1,825	8.7
Debilidades en el control interno de la gestión de los recursos.	155	419	30	170	-	51	10	85	386	271	65	1,642	7.8
Irregularidades en la licitación, adjudicación y contratación.	-	287	76	-	236	72	-	-	534	250	-	1,455	7.0
Incumplimiento o cumplimiento parcial de las metas y objetivos del fondo.	227	133	54	65	150	49	35	-	370	180	174	1,437	6.9
Falta de evaluación de los resultados de los fondos y programas.	48	529	25	56	242	22	74	98	208	-	-	1,302	6.2
Irregularidades en la integración de los expedientes de obra pública o de adquisiciones.	103	203	-	-	190	38	-	-	353	-	-	887	4.2
Deficiencias en la gestión y en el manejo del medicamento, en la documentación relacionada con los sistemas de salud, e irregularidades en la operación de las unidades de salud.	-	456	-	-	-	-	-	185	-	-	-	641	3.1
Falta o debilidades en la participación social.	28	-	-	-	-	42	-	-	451	-	39	560	2.7
Falta o irregularidades en la cuenta bancaria del fondo.	-	208	-	-	-	36	39	92	-	-	-	375	1.8

Actos u omisiones de los servidores públicos en su gestión sobre la calendarización de los recursos.	-	-	-	77	95	-	-	67	-	-	-	239	1.1
Subejercicio de los recursos no vinculados a recuperaciones.	-	-	31	-	89	-	-	112	-	-	-	232	1.1
Falta o irregularidades en penas convencionales y garantías.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	88	-	88	0.4
Subtotal.	757	2,910	589	482	1,509	545	269	1,015	3,766	1,639	775	14,256	68.0
Otras irregularidades.	248	699	30	262	801	316	264	296	2,451	1,093	626	7,086	33.8
Total	1,005	3,609	619	744	2,310	861	533	1,311	6,217	2,732	1,016	20,957	100.0
Promedio de irregularidades por auditoría.	7	30	4	10	17	16	10	20	15	11	22	15	

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000 a 2010.

El detalle de las irregularidades con y sin recuperación determinada se presenta en los anexos de los informes de cada fondo o programa denominados "Recurrencia de las observaciones de auditoría del Gasto Federalizado 2000-2010. Informe Nacional y Resultados por Entidad Federativa"; al respecto, cabe mencionar que por el ejercicio de agregación considerado en este documento, las irregularidades reflejadas en la tabla anterior fueron únicamente las que tuvieron mayor incidencia en el periodo de estudio.

Diversos factores enmarcan la elevada incidencia y recurrencia de las observaciones de auditoría; algunos tienen un carácter estructural, unos se vinculan con debilidades de la gestión y otros son de naturaleza diversa; al respecto cabe destacar los siguientes:

- Falta de una fortalecida rendición de cuentas. El insuficiente desarrollo de una cultura de rendición de cuentas no favorece un contexto que exija con rigor la existencia de gestiones eficientes, transparentes y que generen resultados de calidad.

- La gestión y resultados de los fondos y programas no tienen la transparencia necesaria, ni la información correspondiente se difunde de manera suficiente a la población, lo que constituye un factor que no apoya el desarrollo de la rendición de cuentas de esos recursos, ni impulsa gestiones más eficientes respecto de dichas transferencias.

- Insuficiente desarrollo del proceso de participación social en la gestión de los fondos y programas, así como en su seguimiento y evaluación. La ausencia de un fortalecido contrapeso social en la gestión de esos recursos limita los niveles de eficiencia y transparencia en el manejo y resultados de los fondos y programas.

- Debilidad de las finanzas locales y elevada dependencia de las transferencias federales. Este factor genera la necesidad latente de disponer de los recursos de los fondos federales para atender diversos requerimientos, aun cuando su normativa no lo establezca.

  Lo anterior, en el contexto de una creciente demanda social de servicios, infraestructura y otros apoyos, así como de una normativa y diseño de los fondos y programas que están superados por las condiciones actuales. Por ejemplo, la Ley de Coordinación Fiscal no ha sido revisada de manera sustantiva desde 1998, por lo que no existe la correspondencia suficiente entre las necesidades de los estados y municipios, y la normativa de los fondos.

- Las fórmulas y mecanismos de distribución de los recursos no incentivan los buenos resultados. Las entidades federativas y municipios reciben los recursos respectivos, independientemente de la calidad de su gestión; el presupuesto basado en resultados presenta un avance mínimo, por no decir casi nulo, en el gasto federalizado.

- Ambigüedad e insuficiencia de la normativa. La poca claridad y especificidad del marco jurídico que regula el ejercicio de los recursos da lugar a interpretaciones inadecuadas a nivel local, que no siempre se corresponden con la naturaleza de su normativa.

- Insuficientes capacidades institucionales de los municipios. Las administraciones municipales registran debilidades en sus capacidades institucionales que se acentúan principalmente en los municipios que observan un mayor rezago social; este aspecto limita de manera significativa la adecuada gestión de los fondos y programas.

  Esa situación se retroalimenta en grado importante por la elevada sustitución de personal en cada cambio de administración, lo que implica la pérdida de la experiencia acumulada por el personal y el reinicio, para una gran parte de los servidores públicos, del proceso de formación de competencias.

  Lo anterior se agrava porque en la mayoría de los municipios no están institucionalizados los procesos de trabajo, pues se carece de manuales de procedimientos y otros mecanismos.

  Como elemento contextual de esa problemática, cabe mencionar la ausencia de un programa nacional de desarrollo institucional municipal, que fortalezca y articule en una sola perspectiva los esfuerzos para apoyar las capacidades institucionales de los municipios.

- Como parte del contexto de las observaciones que generan recuperaciones determinadas, debe mencionarse que en algunos casos el incumplimiento de la normativa por parte de los entes fiscalizados se da de manera consciente, bajo el argumento de que existen circunstancias que los obligan a ello.

- Insuficiente conocimiento de la normativa de los fondos y programas. Esta situación se observa principalmente en el caso de los municipios, aunque no es exclusiva de este orden de gobierno; este problema en las administraciones municipales es consecuencia, en gran parte, de las debilidades en sus capacidades institucionales, así como también de las insuficiencias en las acciones de capacitación y asistencia a los municipios.

- Inadecuados sistemas de control interno. Tanto en el caso de las entidades federativas, pero sobre todo, de los municipios, persisten débiles sistemas de control interno que no coadyuvan a una gestión adecuada de los fondos y programas, ni al logro de sus objetivos; en las insuficiencias de estos sistemas está el origen de una parte sustantiva de las observaciones de auditoría. Este aspecto tiene una estrecha interrelación con las debilidades en las capacidades institucionales.

- Los reintegros por observaciones de auditoría en los fondos y programas analizados no se hacen a la TESOFE. En el caso de los fondos del Ramo General 33 el reintegro de las recuperaciones determinadas en las auditorías practicadas se efectúa en la cuenta bancaria del fondo correspondiente, para su aplicación en los fines y conceptos que considera la normativa, por lo que no se desalienta con el alcance necesario, la recurrencia de las irregularidades.[7]

- Insuficiente efectividad en la aplicación de las responsabilidades administrativas sancionatorias por parte de los entes encargados de hacerlo; es un factor que no coadyuva a inhibir con el alcance deseable, la incidencia y recurrencia de las observaciones.

Con el fin de profundizar sobre los resultados del análisis de los fondos y programas, a continuación se presenta su información más sustantiva. Cabe reiterar que si se desea abundar en cada uno, existe un documento específico por fondo o programa.

V. RESULTADOS

V.1 FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB)

En el lapso 2000 - 2010 la ASF practicó directamente 136 auditorías al FAEB y 4 al Ramo 25 “Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal”; específicamente, en 2000 la ASF realizó una auditoría al fondo; en 2001 no se realizaron auditorías; en 2002 se hicieron 3; en 2003 fueron 5; en 2004 se auditaron 3 entidades; en 2005 y 2006 se practicaron 4 auditorías en cada año; en 2007 fueron 24 y a partir de 2008 se auditaron las 32 entidades federativas.

De 2000 a 2006 se determinó un promedio por auditoría en las recuperaciones (operadas y probables), de 392.0 mdp y para el lapso de 2007 a 2010, el valor de este indicador fue de 381.3 mdp. En el periodo de 2000 a 2010 se registró un valor de 5.3% en el indicador de las

[7] Para el caso del SUBSEMUN, desde 2010 los reintegros se hacen a la TESOFE de acuerdo con la normativa de este subsidio, definida por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

recuperaciones determinadas respecto de la muestra auditada; cabe señalar que en 2004 se presentó el mayor valor en este indicador, con el 17.5%. En ese mismo periodo, las entidades federativas con la mayor proporción de recuperaciones determinadas respecto de la muestra auditada fueron: Baja California Sur (31.6%); Morelos (16.0%); y Estado de México (15.1%).

En este fondo el indicador de las recuperaciones determinadas en relación con la muestra auditada decreció en 2010 respecto de 2007, al pasar de 4.7% a 4.1% y el promedio de este lapso fue de 5.2%; sin embargo, el comportamiento de esta variable durante el periodo 2007-2010 fue ligeramente creciente.

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000-2010.
NOTAS: Se determinaron recuperaciones a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2002 y no se realizaron auditorías en el FAEB en la Cuenta Pública 2001.
*Incluye recuperaciones operadas y probables.

Los conceptos observados con las mayores recuperaciones determinadas y con una recurrencia en todos los ejercicios fueron los siguientes: el 21.2% del importe observado en el FAEB fue por la falta de documentación comprobatoria; el 13.1% por el pago de comisionados al sindicato o adscritos a centros de trabajo "AGS" (centros virtuales en donde se registra el personal comisionado al sindicato); el 11.4% corresponde a transferencias de recursos del FAEB a cuentas estatales e intereses no reintegrados por los préstamos con el fondo, o recursos no ministrados al ente ejecutor, por lo que se desconoce su destino y aplicación; el 11.1% por recursos no ejercidos a la fecha de la revisión cuyo destino se desconoce, o no se reintegraron a la TESOFE (en el caso del DF); el 7.5% por el pago de conceptos no financiables con el FAEB o con cargo en los gastos de operación; el 7.2% por el pago de compensaciones y estímulos por compromisos estatales con el sindicato que no estaban comprendidos en las minutas nacionales, no se presentó la normativa para su pago o no están autorizados por la Federación; y el 5.1% por pagos con cargo en centros de trabajo no financiables con el FAEB o que no están relacionados en el catálogo de la institución.

En el periodo de análisis, 2000-2010, se determinaron asimismo observaciones de auditoría que no generaron recuperaciones determinadas, pero afectaron la calidad de la gestión y los resultados del fondo, las principales fueron: el 22.6% se refiere al incumplimiento de

metas y objetivos; el 11.7% a deficiencias en los registros contables, presupuestarios y de nómina de la entidad, así como, falta de conciliaciones y diferencias con lo presentado en la Cuenta Pública; y el 11.6% fueron deficiencias en el control interno.

Recomendaciones al FAEB

Con el fin de reducir la incidencia y la recurrencia de las observaciones, se proponen para este fondo las recomendaciones siguientes, adicionales a las de carácter general para todos los fondos y programas que se presentan en el inciso de recomendaciones del apartado VI de este documento:

- Realizar un estudio por la SEP, la SHCP y las entidades federativas, respecto del costo actual del sistema de educación básica, en el que se consideren los requerimientos de una educación equitativa y de calidad, que sea la base para adoptar decisiones en relación con el financiamiento federal de dicho sector y con los mecanismos de distribución de los recursos. Parte de ese estudio será la conciliación de plantillas, plazas y otros registros de las entidades federativas y el gobierno federal respecto del personal.

- A partir de ese estudio, acordar conjuntamente estándares de eficiencia en indicadores como docentes frente a grupo y en otras materias, que coadyuven a un aprovechamiento más eficiente del personal y de los recursos.

- Establecer medidas para que los recursos se devenguen al 31 de diciembre del año de su ejercicio, para evitar subejercicios y permitir una mejor eficiencia del gasto, transparencia y fiscalización. En tal sentido, es necesario que se precisen con claridad las disposiciones sobre la anualidad del ejercicio, establecidas en el PEF.

- Realizar de manera sistemática, por parte de las secretarías estatales de educación, conciliaciones para ubicar al personal en sus lugares de adscripción y minimizar el riesgo de erogar recursos a personal que no devenga correctamente lo pagado.

- Redefinir las estrategias y políticas del Programa Carrera Magisterial para que el personal participante desarrolle fundamentalmente actividades docentes frente a grupo.

- Definir con claridad los casos en los que el fondo puede apoyar el financiamiento de la nómina magisterial federal y estatal, y precisar sus términos y condiciones.

- Acordar con las organizaciones sindicales una sola negociación salarial, a efecto de que no se generen presiones financieras posteriores para las entidades federativas.

- Establecer en la normativa correspondiente, que las prestaciones, principalmente los estímulos, bonos y compensaciones que no tengan la autorización de la SEP o la SHCP, no se financien con el FAEB. Además, se deberá procurar que los nuevos estímulos, bonos y compensaciones pactados en las negociaciones salariales, estén asociados con un indicador de calidad y de logro en el rendimiento educativo.

- En el caso de que los organismos ejecutores administren los recursos del fondo, implementar acciones y medidas para que los recursos del FAEB les sean transferidos de manera ágil por las secretarías de finanzas o equivalentes y adecuarlas a las disposiciones establecidas por la SEP en el Acuerdo 482 o en la disposición respectiva. En su caso, cuando las secretarías de finanzas estatales administren el FAEB, establecer medidas para transparentar su ejercicio, destino y resultados.

- Definir una estrategia para que las entidades federativas realicen la evaluación del fondo prevista por la ley, y en general impulsen la estrategia del Presupuesto Basado en Resultados, y se considere en el proceso distributivo de los recursos del FAEB entre las entidades federativas.

- Promover y apoyar la entrega por las entidades federativas de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, así como sus indicadores de desempeño; asimismo, incentivar a las entidades que cumplan con esta disposición.

- Impulsar la participación efectiva de los consejos escolares de participación social en educación, en la vigilancia de la gestión de los recursos del fondo y, en general, en la gestión de cada escuela y centro de trabajo.

- Promover acciones en los casos en que las entidades federativas ejercieron recursos del fondo indebidamente y que hubieren sido reintegrados en la cuenta bancaria correspondiente antes del inicio de los trabajos de auditoría.

- Revisar que los comisionados en labores sindicales se ajusten a lo pactado en los convenios.

- Revisar la suficiencia del fondo de compensación del FAEB.

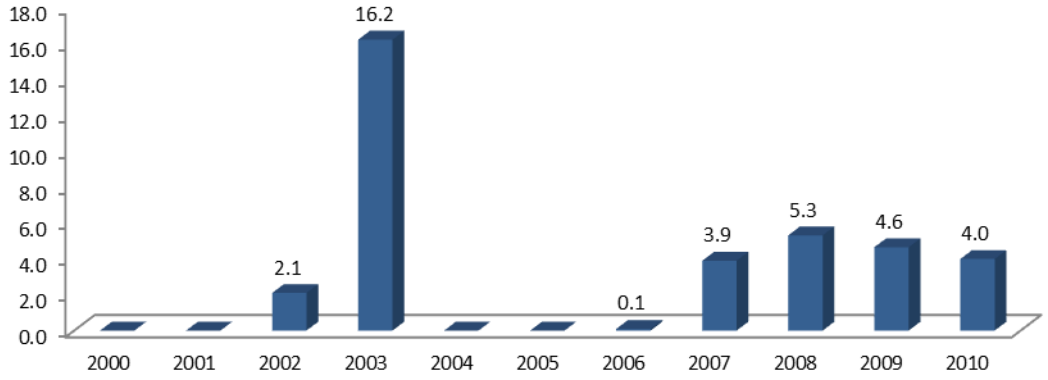
V.2 FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS (FAETA)

En el periodo 2002 a 2010 la ASF practicó 53 auditorías en el fondo, con 2 revisiones a las cuentas públicas de 2003 y 2006 para cada ejercicio; 3 en 2002; 4 en 2008; 11 en 2007; 15 en 2009, y 16 en 2010.

El promedio de recuperaciones determinadas (operadas y probables) por auditoría, en el lapso 2000-2006, fue de 3.0 mdp, mientras que en el periodo con mayor número de auditorías por cada ejercicio, 2007-2010, fue de 5.5 mdp en promedio. El año en que se tuvo el mayor porcentaje de recuperaciones determinadas, respecto de la muestra auditada, fue 2003, con 16.2%. Las entidades federativas con la mayor proporción de recuperaciones determinadas, respecto de la muestra auditada, en el periodo 2002-2010, fueron Baja California Sur (20.0%), Durango (19.1%), Tabasco (15.4%) y Aguascalientes (13.5%).

Las recuperaciones determinadas respecto de la muestra auditada aumentaron ligeramente en 2010 (4.0%) en relación con 2007 (3.9%), el promedio del periodo fue de 4.4%; el comportamiento de esta variable en el periodo 2007-2010 fue ligeramente decreciente.

FAETA: RECUPERACIONES DETERMINADAS* RESPECTO DE LA MUESTRA AUDITADA 2000-2010
(Porcentaje)



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000 – 2010.
NOTAS: Se determinaron recuperaciones a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2002.
Cabe señalar que en 2000, 2001, 2004 y 2005, la ASF no auditó el fondo.
*Incluye recuperaciones operadas y probables.

Los principales conceptos observados en el periodo 2002-2010, de acuerdo con el monto de las recuperaciones determinadas, y que se presentaron con mayor frecuencia en el lapso de análisis, fueron los siguientes:

- En el componente del fondo referente a la educación tecnológica (CONALEP), los pagos improcedentes o en exceso por concepto de nómina y de pago por horas/semana/mes representaron el 36.8% del total de las recuperaciones de esta vertiente, y son recurrentes desde 2007.

- Los gastos de operación de planteles de nueva creación que debieron cubrirse con recursos estatales son el 16.8% del total.

- El pago de bonos, estímulos o compensaciones no procedentes o no autorizados (tales como indemnizaciones al personal de mando, docente y bonos navideños) significaron el 16.2% del total y es también recurrente desde 2007.

- Prestaciones laborales no autorizadas para el personal o prestadores de servicios profesionales, significaron el 14.8%.

En lo relativo a la educación para adultos (INEA), destacan desde la revisión de la Cuenta Pública 2007 las observaciones siguientes con recuperación:

- Pagos en exceso o irregularidades en el manejo de los recursos destinados al patronato y a las gratificaciones de figuras solidarias,[8] con el 29.7% de las recuperaciones.

- Pagos improcedentes o en exceso por concepto de nómina y horas/semana/mes, con el 13.8% del total.

- Prestaciones laborales no autorizadas para el personal o prestadores de servicios profesionales, con el 12.9% de las recuperaciones totales de esta vertiente.

- Pagos de bonos, estímulos o compensaciones no procedentes o no autorizados; significaron el 12.0%.

- Recursos cuyo destino se desconoce, significaron el 10.4%.

También se formularon observaciones de auditoría que no generaron recuperaciones determinadas, pero afectaron la calidad de la gestión y los resultados del fondo en el periodo de análisis, las principales fueron: el 9.6% del total corresponde a irregularidades en la transparencia de los pagos que se realizaron en materia de servicios personales y deficiencias en los registros del personal; la falta de una cuenta bancaria específica para la recepción y manejo de los recursos del fondo significó el 7.3% del total; el cumplimiento parcial de los objetivos y metas del fondo es del 6.6%; y las irregularidades en el registro e información contable y presupuestaria constituyó el 6.0% del total de las observaciones sin recuperación.

De acuerdo con el número promedio de irregularidades por auditoría en el periodo 2000 - 2010, en las que no se determinó una recuperación económica, la Cuenta Pública que presentó más observaciones fue 2002, con 19.

Recomendaciones al FAETA

Con el fin de reducir la incidencia y la recurrencia de las observaciones, se proponen las recomendaciones siguientes, adicionales a las de carácter general para todos los fondos y programas que se presentan en el inciso de recomendaciones del apartado VI de este documento:

- Establecer criterios de operación y de distribución claros, que apoyen la transparencia y el adecuado manejo de los recursos, ya que aunque la Ley de Coordinación Fiscal establece que los recursos de este fondo se distribuirán conforme a las asignaciones y reglas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en este último ordenamiento no se ha definido ninguna fórmula de distribución desde el surgimiento del fondo en 1999, por lo que el criterio actual es básicamente inercial y la distribución

[8] Las figuras solidarias son las personas provenientes de la sociedad civil que, sin fines de lucro y sin establecer ninguna relación laboral con el INEA, sus Delegaciones o los Institutos Estatales, realizan tareas operativas, educativas y de promoción, en apoyo de las personas adultas y jóvenes. Con la finalidad de evitar las relaciones laborales entre el INEA y las figuras solidarias se instituyeron asociaciones civiles denominadas "Patronatos Estatales para la Educación de Adultos" cuya función en la práctica se limita a ser el medio para entregar las gratificaciones a las figuras solidarias.

de los recursos a cada entidad federativa depende en gran medida de las transferencias recibidas en el año anterior.

- Generar lineamientos para regular en términos operativos el principio de anualidad en la aplicación de los recursos, para evitar su concentración al final del ejercicio fiscal, a fin de que se alcancen oportunamente los beneficios previstos y se apoye la transparencia de la gestión del fondo.

- Incluir en la normativa del FAETA que las prestaciones, principalmente los estímulos, bonos y compensaciones que no tengan la autorización de la SEP o la SHCP, no podrán ser financiadas con el fondo; además, se deberá procurar que los nuevos estímulos, bonos y compensaciones pactados en las negociaciones salariales estén asociados con un indicador de calidad y de logro en el rendimiento educativo.

- Es conveniente que la SEP, en coordinación con la SHCP, valore la pertinencia de la actualización de los tabuladores de mandos medios y superiores correspondientes a educación tecnológica en las entidades, para su posterior autorización por esta última secretaría.

- Actualizar los convenios de federalización de educación tecnológica y de descentralización de educación para adultos, ya que no se han actualizado desde su suscripción a partir de 1999, y están rebasados en su contenido por las nuevas realidades y necesidades de las entidades federativas, lo que afecta la operación adecuada del fondo.

- Fortalecer el control y registro de las erogaciones realizadas con recursos del fondo, para una gestión más eficiente y transparente.

- En el caso de la educación tecnológica, es importante que se respete el porcentaje que corresponde al FAETA para financiar la creación de nuevos planteles con los recursos del fondo, y en educación para adultos, especificar un porcentaje de los recursos transferidos que se destinen al pago exclusivo de figuras solidarias a fin de fortalecer el alcance de las acciones de rezago educativo; además, prohibir el pago con recursos del fondo de los gastos de operación de los patronatos estatales para la educación de adultos.

V.3 FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM)

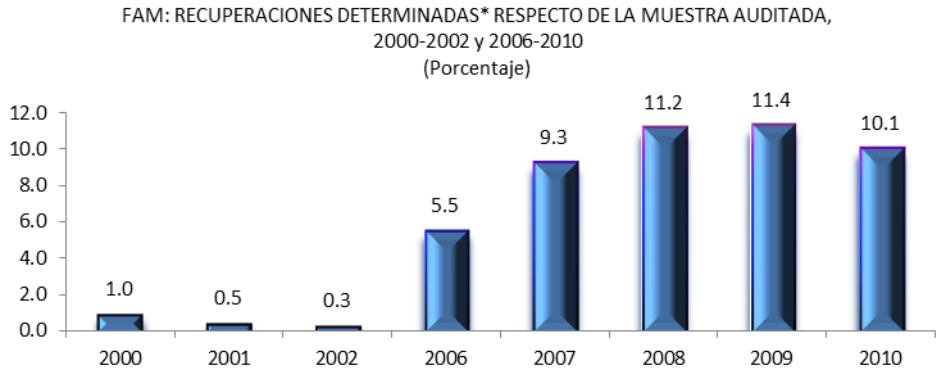
En el lapso 2000-2010, la ASF realizó directamente 77 auditorías al FAM. Entre 2000 y 2006 se realizó la menor cantidad, con un total de 17 (se efectuaron 3 auditorías en 2000, 6 en 2001, 5 en 2002, y 3 en 2006; en los demás años no se realizaron auditorías directas) y para el periodo 2007-2010 se llevaron a cabo 60 auditorías (en 2007 se realizaron 12, 15 en 2008, 17 en 2009 y 16 en 2010).

En las auditorías realizadas de 2000 a 2010 el promedio por auditoría de recuperaciones determinadas (operadas y probables) tuvo un comportamiento diferenciado; en el lapso

2000-2006 registró un valor de 89.3 mdp, mientras que en el lapso 2007-2010, que registró un número significativo de auditorías por ejercicio, fue de 25.3 mdp.

El año en que fue mayor el porcentaje de las recuperaciones determinadas, respecto de la muestra auditada, es 2009 con el 11.4%. Las entidades federativas cuyo porcentaje de recuperaciones determinadas respecto de la muestra auditada fue mayor en el periodo 2000-2010, son: Michoacán (77.2%), Tabasco (37.7%) y Baja California Sur (28.5%).

Las recuperaciones determinadas respecto de la muestra auditada se incrementaron al pasar de 9.3% en 2007 a 10.1% en 2010, cabe señalar que el promedio del periodo 2007-2010 fue de 10.6%; el comportamiento de esta variable durante el lapso 2007-2010 fue ligeramente creciente.



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000-2002, y 2006-2010
NOTAS: En 2003, 2004 y 2005 no hubo auditorías directas.
*Incluye recuperaciones probables y operadas.

El FAM tiene dos componentes de gasto: Asistencia Social e Infraestructura Educativa; este último a su vez comprende los niveles de educación básica, educación media superior y educación superior. Sin embargo, no fue hasta 2012 cuando la normativa del FAM estableció que se podían destinar recursos para la infraestructura educativa de nivel medio superior.

Los principales conceptos observados en el periodo, de acuerdo con el monto de las recuperaciones determinadas, y que se presentaron con mayor frecuencia en todos los ejercicios, fueron los siguientes:

Para el componente del FAM referente a la Asistencia Social, destaca que el DIF Estatal erogó gastos que no cumplieron con los fines y objetivos del fondo (combustibles, viáticos, cuotas y peajes, material de oficina y entrega de apoyos a población no vulnerable, entre

otros),[9] con el 64.9% de las recuperaciones determinadas al DIF (la instancia ejecutora) y su incidencia fue recurrente en todo el periodo; el incumplimiento de contratos y pagos por apoyos no entregados concentró el 18.7% de las recuperaciones determinadas, y fue representativa para los años 2007 y 2010.

Para el componente del FAM relativo a la Infraestructura Educativa, desde 2007 es recurrente que la secretaría de finanzas o su equivalente no transfiriera o presente atrasos en la entrega de los recursos y rendimientos financieros a los entes ejecutores, y significó el 38.6% del total de las recuperaciones de este componente; asimismo, destaca la observación sobre los recursos cuyo destino no se conoce, con el 21.9% del importe observado, que sobresale a partir de 2009; así como el ejercicio en gastos indirectos de obra, con el 14.2% del importe observado, recurrente desde 2007.

En el periodo de análisis se determinaron observaciones de auditoría que no generaron recuperaciones determinadas, pero afectaron la calidad de la gestión y los resultados del fondo, las principales fueron: falta de control y supervisión de obras en infraestructura educativa con el 11.1% del total; falta o diferencias en los registros contables de los recursos del fondo con el 9.4% del total; incumplimiento de metas y objetivos del fondo derivado del subejercicio de los recursos con el 8.7% de las observaciones sin recuperación determinada; omisiones de los servidores públicos en su gestión sobre la calendarización de los recursos con el 7.1%, y programación inoportuna de obras y acciones de infraestructura con el 5.9%.

De acuerdo con el promedio de irregularidades por auditoría en el periodo 2000 - 2010, en el caso de las observaciones en las que no se determinó una recuperación económica, las cuentas públicas que presentaron más observaciones fueron 2001 con 19 y 2010 con 16.

Recomendaciones al FAM

Con el fin de reducir la incidencia y la recurrencia de las observaciones, se proponen las recomendaciones siguientes, adicionales a las de carácter general para todos los fondos y programas que se presentan en el inciso de recomendaciones del apartado VI de este documento:

- Dividir el FAM en dos fondos, a saber, asistencia social e infraestructura educativa, dada la naturaleza específica de sus componentes, así como de sus particularidades en la operación.

- Revisar la fórmula de distribución del FAM y eliminar su componente inercial para fortalecer la equidad en la distribución, considerar criterios de eficacia y eficiencia en el gasto.

- Alinear la Ley de Asistencia Social y la Ley de Coordinación Fiscal para dar claridad al concepto de asistencia social (alimentaria), ya que no la tiene respecto de su

[9] Los recursos del FAM se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria, según las necesidades de cada nivel.

definición en la LCF, hecho que limita que algunos proyectos y acciones no puedan ser financiados con el fondo.[10]

- Entregar oportunamente, en el componente de infraestructura educativa, los recursos a las instancias ejecutoras, mediante un rediseño sobre la calendarización de su ministración a las entidades federativas por parte de la SEP y la SHCP. Asimismo, por medio de una estrategia que agilice la entrega de los recursos a los ejecutores por las secretarías de finanzas estatales.

- Vigilar con mayor énfasis las licitaciones y contrataciones de productos e insumos alimentarios, en el componente del DIF, para evitar la falta o atraso en la entrega de los apoyos del fondo.

- Implementar medidas adicionales en el control y supervisión de obras, y en la conformación de sus expedientes; asimismo, para mejorar los registros contables y presupuestales del fondo.

- Incluir en la LCF la posibilidad de ejercer gastos indirectos de obra para el componente de infraestructura educativa.

- En el componente de infraestructura educativa superior no existe un mecanismo para la definición de las obras o acciones por programar con los recursos del fondo y para el componente de asistencia social falta definir indicadores y características mínimas que la población debe presentar para ser considerada beneficiaria con las acciones del FAM. Por lo anterior es necesario que se definan e implementen mecanismos para la planeación de las acciones de los componentes del fondo, a fin de lograr su mejor impacto.

V.4 FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD (FASSA)

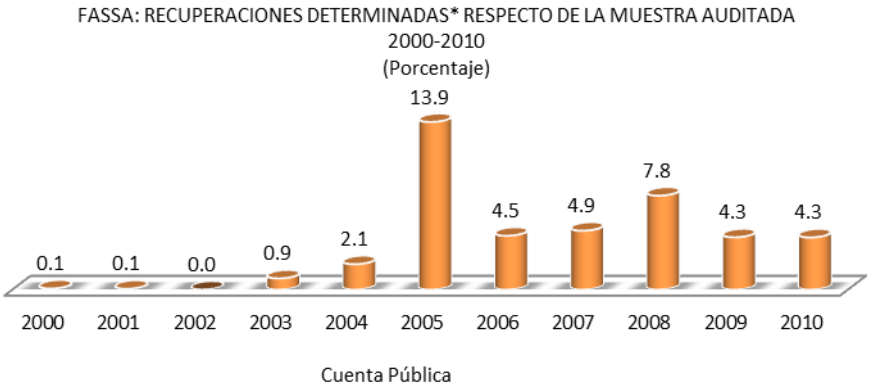
La ASF realizó directamente 120 auditorías al FASSA en la revisión de las cuentas públicas de 2000 a 2010. En la revisión de las cuentas públicas de 2000 a 2002 y la de 2004, la ASF realizó una auditoría en cada ejercicio; en 2003 y 2005 llevó a cabo 3 auditorías, en 2006 fueron 4, en 2007 se incrementó el número de auditorías a 10 y a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2008 hasta la de 2010, por la importancia estratégica del fondo, se auditaron las 32 entidades federativas.

En las auditorías realizadas de 2000 a 2006, el promedio de recuperaciones determinadas (operadas y probables) fue de 76.5 mdp por auditoría, mientras que en el periodo 2007-2010 fue de 64.1 mdp. El año con el mayor porcentaje de recuperaciones determinadas respecto de la muestra auditada fue 2005, con el 13.9% del total; en el lapso 2000-2010, las entidades federativas con la mayor proporción de recuperaciones determinadas en relación con la muestra auditada fueron: Michoacán (23.9%); Aguascalientes (22.4%); Tlaxcala (11.5%); Baja California (9.6%); San Luis Potosí (9.2%) y Jalisco (8.9%).

---

[10] El artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal permite una interpretación local respecto de los sujetos de asistencia social con base en la Ley de Asistencia Social.

El indicador de las recuperaciones determinadas en relación con la muestra auditada decreció en 2010 (4.3%) respecto de 2007 (4.9%), el promedio del periodo 2007-2010 fue de 5.4%; el comportamiento de esta variable en ese lapso fue decreciente.



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000 a 2010.

NOTAS: En la revisión de la Cuenta Pública de 2002 no se determinaron observaciones con recuperación.
Las recuperaciones determinadas respecto de la muestra auditada en la Cuenta Pública 2005 se debieron a pagos de servicios personales de programas estatales y transferencias a otras cuentas bancarias, atribuibles principalmente a las entidades de Jalisco y el Distrito Federal, con el 65.5% y el 25.4% de las recuperaciones determinadas en ese ejercicio, respectivamente.
* Incluye recuperaciones operadas y probables.

Los principales conceptos observados en el periodo 2000-2010, de acuerdo con el monto de las recuperaciones determinadas, y que se presentaron con mayor frecuencia en ese lapso, fueron los siguientes: entrega de recursos o de rendimientos financieros en forma extemporánea o incompleta, por las secretarías de finanzas de los estados a los organismos ejecutores, financiamiento indebido de otros programas federales o estatales, así como transferencias hacia otras cuentas bancarias, con el 28.0% del total;[11] irregularidades en las remuneraciones al personal, con el 25.6% del monto total observado; y recursos aplicados en acciones que no se vinculan con los objetivos del fondo (por ejemplo, subsidios a organismos descentralizados o desconcentrados de los Servicios de Salud Estatales, asociaciones civiles y secciones sindicales, entre otros) con el 21.7% del total observado.

Igualmente, se formularon observaciones de auditoría que no generaron recuperaciones determinadas, pero afectaron la calidad de la gestión y los resultados del fondo, entre las

[11] La entrega de recursos o de rendimientos financieros en forma extemporánea o incompleta, por las secretarías de finanzas de los estados a los organismos ejecutores, constituyó el 9.2% del total de las recuperaciones determinadas, y el financiamiento indebido de otros programas federales o estatales, así como las transferencias hacia otras cuentas bancarias representaron el 18.8%.

que sobresalen las siguientes: el 12.6% del total corresponde a deficiencias en la gestión y el manejo del medicamento (por ejemplo: desabasto de medicamentos e insumos médicos, facturas con información incompleta,[12] falta de un manual actualizado para el manejo de medicamentos, medicamento caduco, entre otros); el 11.2% del total de este tipo de observaciones se refiere a que los indicadores de calidad de la gestión y resultados del fondo no cumplieron los parámetros establecidos por el Sistema Nacional de Indicadores de Salud (INDICAS); el 8.0% corresponde a irregularidades administrativas en las licitaciones y en los contratos de adquisiciones; y el 7.8% del total son inobservancias en la administración y otros aspectos relacionados con el personal.

En el periodo 2000 - 2010, la Cuenta Pública de 2004 fue la que registró el mayor valor en el promedio por auditoría de observaciones sin recuperación determinada.

El FASSA es el segundo fondo con mayor asignación del Ramo General 33; entre los aspectos más importantes que influyen en su gestión y objetivos, así como en las irregularidades determinadas, cabe mencionar los siguientes:

- Las entidades federativas tienen una elevada dependencia de las transferencias federales (condicionadas y no condicionadas), por lo que en ocasiones enfrentan la necesidad de disponer de los recursos de los fondos federales en forma temporal o definitiva, para atender diversos requerimientos, lo que se manifiesta en su aplicación para fines distintos a los que están destinados, lo cual incluye al FASSA.

- La insuficiente disponibilidad de recursos para la atención de la salud de la población sin seguridad social es un elemento que influye en el traspaso de recursos entre fondos y programas, ya que con la misma infraestructura, insumos, equipo y personal médico, se atiende a toda persona que requiera el servicio médico, sea que esté afiliado al Seguro Popular o tenga el carácter de población abierta. De acuerdo con la Secretaría de Salud, en 2010 la asignación per cápita para la población no derechohabiente de instituciones de seguridad social fue de aproximadamente tres mil pesos, si se considera al FASSA, IMSS-Oportunidades, Ramo 12 y gasto estatal, importe insuficiente para la atención con calidad de la población objetivo que, según la misma fuente, en 2010[13] fue el 54.5% del total de la población.

  La reducida disponibilidad de recursos incide en la insuficiente calidad de la atención a los usuarios de los servicios de salud, y en la cobertura limitada del servicio en las zonas rurales que son las más desfavorecidas.

- El reintegro de las recuperaciones determinadas se efectúa, en su caso, mediante el depósito de los recursos respectivos a la cuenta bancaria del mismo fondo para su aplicación en los fines y conceptos que considera la normativa aplicable. Es decir, no se realiza una devolución a la Tesorería de la Federación, sino a la misma cuenta bancaria

---

[12] Las facturas no desglosaban el detalle de los medicamentos adquiridos.

[13] Dirección General de Información en Salud (DGIS). Base de datos de cuentas en salud a nivel federal y estatal, 1990-2010. [en línea]: Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS). [México]: Secretaría de Salud. <http://www.sinais.salud.gob.mx> [Consulta: 28 de enero de 2013].

del fondo y, por lo tanto, no se desalienta con el alcance necesario la recurrencia de las irregularidades.

- En algunas entidades federativas, en las que los recursos no son devengados ni ejercidos en su totalidad en el ejercicio fiscal por los organismos operadores, son reintegrados a las secretarías de finanzas estatales o sus equivalentes, sin que se garantice su reincorporación al fondo.

- La debilidad que se observa en la cultura de la rendición de cuentas inhibe el desarrollo de gestiones públicas cada vez más eficientes.

- Insuficiencias en el control interno de la gestión del FASSA en las entidades federativas.

- La ASF realizó algunas consultas al personal médico y administrativo en el marco de las auditorías de la Cuenta Pública 2011 del FASSA y Seguro Popular, y observó las insuficiencias en la comunicación y capacitación a las instancias operadoras de los recursos, sobre su normativa de aplicación, de acuerdo con su fuente de origen, así como respecto al contenido y alcance de las diferentes estrategias y programas de atención del sector; por ejemplo, en ocasiones, los médicos no tenían claridad sobre las enfermedades y medicamentos incluidos en el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES) para la atención de la población afiliada al Seguro Popular; además, el personal que maneja los recursos no dispone de la capacitación suficiente respecto de la normativa que sustenta los recursos que se utilizan en la operación.

- Debilidades en el control y manejo de los medicamentos, derivadas entre otros, de la falta de inventarios rotativos, sistemas automatizados y la inexistencia de un programa anual de adquisiciones.

- Insuficiente disponibilidad de personal, acentuada por las ausencias debidas a prestaciones sindicales y otros motivos, lo que ocasiona un elevado índice de consultas por médico.

- Imprecisiones y falta de alineamiento en la normativa; al respecto, la Ley de Coordinación Fiscal no considera el financiamiento del FASSA al SPSS, ya que quien lo prevé es la Ley General de Salud. En 2011, este fondo, mediante la vertiente del FASSA-P, financió el 32.1% de los recursos del SPSS, no obstante la falta de alineamiento de la normativa.

- Se identificó que prácticamente no existe evaluación de los resultados del fondo, lo que limita el conocimiento y la retroalimentación de los factores que inciden en las debilidades del servicio, su impacto en la sociedad, así como la identificación de áreas de mejora en los esquemas de operación.

- Debilidades en el control y manejo de los medicamentos derivado, entre otros, por la falta de inventarios rotativos y sistemas automatizados.

- Insuficiencias en el funcionamiento efectivo de la estrategia de participación social, centrada en los avales ciudadanos.

Recomendaciones al FASSA

Con el fin de reducir la incidencia y la recurrencia de las observaciones, para este fondo se proponen las recomendaciones siguientes, adicionales a las de carácter general para todos los fondos y programas que se presentan en el inciso de recomendaciones del apartado VI de este documento:

- Desde una perspectiva estructural, es necesario impulsar las acciones necesarias para el fortalecimiento de las finanzas estatales, a fin de disminuir las presiones para el empleo de los recursos federales transferidos a fines no previstos por su normativa.

- Se debe impulsar la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal para ajustar los incentivos y desincentivos en materia de distribución y operación de los recursos transferidos, de manera que impulsen una mayor eficacia y eficiencia en su destino e impacto en la población.

- Disponer de la obligatoriedad para las entidades federativas a fin de implementar acciones y medidas para que los recursos del FASSA sean transferidos de manera ágil a los entes ejecutores del fondo.

- Promover y apoyar la entrega por las entidades federativas de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, así como de sus indicadores de desempeño; asimismo, incentivar a las entidades que cumplan con esta disposición.

- Establecer programas permanentes de capacitación en temas como sistemas contables y sobre el ejercicio de los recursos del fondo que confluyen en la operación; en general, fortalecer el control interno de la gestión del FASSA.

- Profundizar en el análisis de las causas estructurales de la problemática en la aplicación de los recursos del FASSA, con el fin de apoyar una mejor calidad de su gestión.

- Clarificar y alinear jurídicamente la interrelación entre el FASSA y el Seguro Popular, para que se transparenten y aclaren para todos los participantes la operación y ejercicio de los recursos, y el contenido y alcance de la estrategia sectorial en materia de atención a la salud de la población sin seguridad social.

- Establecer en la normativa correspondiente que las prestaciones, principalmente los estímulos, bonos y compensaciones que no tengan la autorización de la Secretaría de Salud o la SHCP, no deberán ser financiadas con el FASSA. Además, se deberá procurar que los nuevos estímulos, bonos y compensaciones pactados en las negociaciones salariales estén asociados con un indicador de calidad y de logro en el servicio.

- Incrementar el personal del área médica que integra los establecimientos de salud, para que sea acorde con la demanda real de la población.

- Implantar una estrategia integral para hacer eficiente la gestión de los medicamentos, que comprenda la planeación de su adquisición, su recepción, manejo en almacenes, inventarios y demás fases del proceso, incluida su entrega a los usuarios del servicio.

- Establecer programas permanentes de capacitación en temas como sistemas contables; ejercicio de los recursos del fondo; licitación, adjudicación y contratación de los medicamentos y de los servicios médicos.

- Fortalecer la estrategia de participación social basada en los avales ciudadanos.

- Promover e incentivar que las entidades federativas realicen evaluaciones del desempeño del fondo para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas, que permitan conocer los resultados de su aplicación; al respecto, dichas evaluaciones deberán cumplir con los requisitos que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- Promover y apoyar que las entidades federativas elaboren un padrón actualizado de las personas afiliadas al Seguro Popular, así como una estimación de la población no adscrita a instituciones de seguridad social ni al Seguro Popular y se envíe a la Secretaría de Salud. Asimismo, es importante que la Secretaría de Salud valide este documento e informe a la Comisión respectiva de la Cámara de Diputados.

- Elaborar indicadores y estadísticas en materia de salud que permitan conocer de manera diferenciada la situación de la población incorporada a instituciones de seguridad social de la que no lo está, por entidad federativa, regiones geográficas, ámbito rural y urbano, y otras características que coadyuven al diseño de las estrategias y programas correspondientes.

- Reforzar los sistemas de control para el manejo de la documentación original que comprueba y justifica las erogaciones con cargo al fondo.

- Fortalecer la participación de la población en la gestión de los servicios de salud mediante el aval ciudadano e incrementar la acreditación y reacreditación de las unidades médicas.

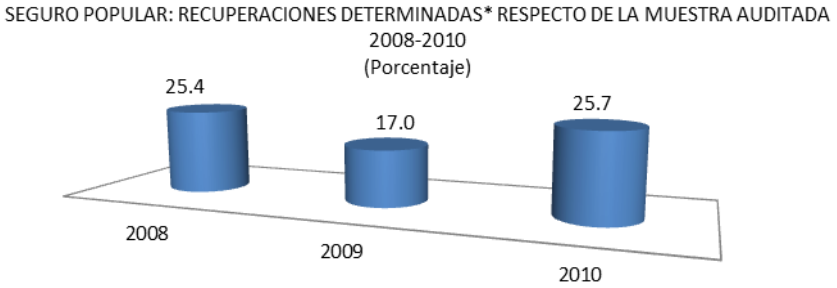
V.5 SEGURO POPULAR

En la Cuenta Pública 2008, la ASF inició la fiscalización de los recursos federales transferidos al Seguro Popular, con dos auditorías; en los ejercicios de 2009 y 2010 se auditaron las 32 entidades federativas por mandato del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 y 2011, en donde se instruyó a la ASF para auditar los recursos federales que se transfirieron a las entidades federativas para la operación del Seguro Popular de los años 2009 y 2010, respectivamente.

En el periodo 2008-2010 el promedio por auditoría de las recuperaciones determinadas (operadas y probables) fue de 135.0 mdp. Las recuperaciones observadas en la Cuenta Pública de 2010 representaron el 65.1% del monto total de las recuperaciones registradas

en este programa, en el lapso 2008-2010. Las entidades federativas con la mayor proporción de recuperaciones determinadas en el lapso de análisis, respecto de la muestra auditada, fueron: Estado de México (62.9%); Hidalgo (53.0%); Veracruz (35.6%); Sinaloa (33.3%); Guanajuato (23.9%) y Tlaxcala (22.5%).

Las recuperaciones determinadas respecto de la muestra auditada se incrementaron ligeramente al pasar de 25.4% en 2008 a 25.7% en 2010, cabe señalar que el promedio del periodo fue de 21.9%; el comportamiento de esta variable durante el periodo 2008-2010 fue creciente.



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2008-2010.

* Incluye recuperaciones operadas y probables.

En el periodo 2008-2010, los principales conceptos observados en el Seguro Popular, según su monto y frecuencia, fueron: falta de documentación justificativa y comprobatoria de las erogaciones (principalmente servicios subrogados sin respaldo), con el 40.6% del monto observado total; irregularidades sobre remuneraciones al personal con el 20.5% del total; e irregularidades en la ministración y en la operación del recurso (transferencias de recursos a otras cuentas bancarias de los servicios de salud de las entidades e intereses generados por esta irregularidad no reintegrados en la cuenta bancaria del Seguro Popular; rendimientos financieros generados por la falta de ministración de los recursos de las secretarías de finanzas de los estados a los organismos ejecutores o que no fueron ministrados en forma oportuna, o reintegros pendientes derivados del pago de nómina que se realizó con remanentes de ejercicios anteriores, entre otras), con el 17.2% de las recuperaciones determinadas totales; todos esos conceptos fueron recurrentes en el periodo analizado.

De igual forma existieron observaciones de auditoría que no propiciaron recuperaciones determinadas, pero afectaron la calidad de la gestión y los resultados del fondo; entre ellas resaltan: con el 18.2% del total, la falta de transparencia en la gestión de los recursos; el 10.5% fueron insuficiencias en su contabilidad; el 8.5% correspondió a subejercicios[14] y

[14] Principalmente debido a que el PEF establece que se debe destinar al menos el 20.0% del recurso al concepto de acciones de promoción y prevención de la salud, sin embargo, se ejerció menos de este porcentaje en ese rubro.

sobre ejercicios del recurso[15]; y el 7.5% del total fue por la falta de la evaluación externa del Seguro Popular en las entidades federativas, que señala la normativa, entre otras.

De acuerdo con el promedio de irregularidades por auditoría, que no generaron recuperaciones determinadas, la Cuenta Pública que presentó más observaciones fue 2010, con 25.

Recomendaciones al Seguro Popular

Con el fin de reducir la incidencia y la recurrencia de las observaciones, se proponen las recomendaciones siguientes, adicionales a las de carácter general para todos los fondos y programas que se presentan en el inciso de recomendaciones, del apartado VI de este documento:

- Implementar por parte de la Secretaría de Salud acciones de difusión y capacitación a sus organismos operadores respecto de la naturaleza, características y condiciones de operación definidas para el Seguro Popular y clarificar su vínculo con el FASSA, de manera que se minimicen las irregularidades que se han identificado y que en parte importante se relacionan con prácticas administrativas mal aplicadas en función de lo que se tiene estipulado en la normativa y que es desconocido para ellos; esta situación incide en observaciones como la falta de documentación comprobatoria, pagos mal aplicados, mezcla y transferencia indebida del recurso, así como deficiencias en la adquisición y manejo del medicamento, entre otras.

- Actualizar y publicar en el DOF, al inicio del año respectivo, los anexos y el Acuerdo de Coordinación entre las entidades federativas y la Secretaría de Salud.

- Transferir los recursos federales a las entidades federativas conforme a un calendario de ministración que se publicará a más tardar el 31 de enero del año fiscal, por concepto de la cuota social y la aportación solidaria federal para su oportuno ejercicio por los organismos operadores.

- Elaborar una calendarización para la entrega de los recursos acorde con la estacionalidad en que se tiene mayor incidencia de las enfermedades determinadas en el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), lo que coadyuvaría a elevar la calidad de atención de la población y abatir los subejercicios que se presentan por la ministración de los recursos fuera de tiempo.

- Se sugiere incluir en el CAUSES la totalidad de los medicamentos y enfermedades que demanda la población de las distintas zonas y regiones del país.

- Implantar una estrategia integral para hacer eficiente la gestión de los medicamentos, que comprenda la planeación de su adquisición, su recepción, manejo en almacenes, inventarios y demás fases del proceso.

[15] Se refiere al exceso del gasto en los diversos conceptos en los que el PEF menciona su límite porcentual.

- Establecer indicadores de desempeño y realizar anualmente una evaluación externa en cada entidad federativa, de la estrategia del Seguro Popular, como se hace a nivel nacional, con la finalidad de evaluar la eficiencia, la eficacia y el impacto del programa, así como retroalimentar la gestión del siguiente ejercicio.

- Desarrollar una estrategia para mejorar la eficiencia en el aprovechamiento del personal médico mediante el aumento de la proporción del que está en clínica.

- Establecer programas permanentes de capacitación en los temas críticos de la gestión del programa.

- Realizar una evaluación de la normativa y su aplicación, con base en la frecuencia y tipo de observaciones de auditoría.

- Actualizar y publicar en el DOF, al inicio del año respectivo, los anexos y el acuerdo de coordinación entre las entidades federativas y la SS.

- Reglamentar programas de adquisición de medicamentos y establecer mecanismos de vigilancia de precios y procesos en su compra.

V.6 FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL (FISE)

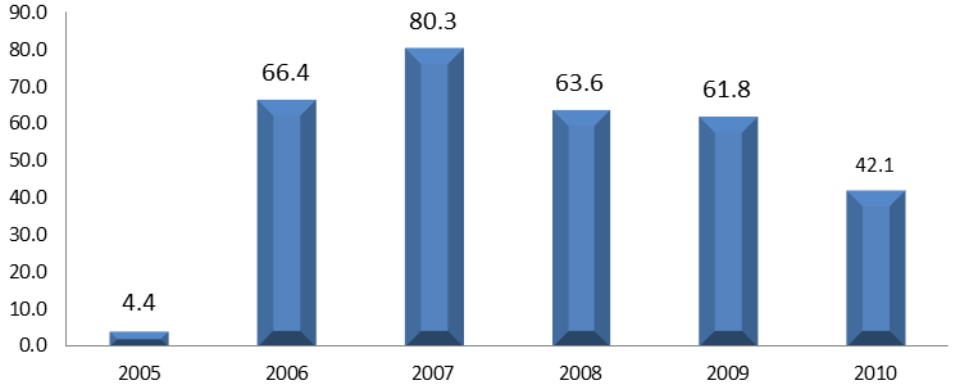
La ASF auditó el FISE de 2005 a 2010, en este periodo se practicaron 53 auditorías, de las cuales 1 se efectuó en 2005, 2 en 2006, 12 en 2007, 17 en 2008, 14 en 2009 y 7 en 2010.

En ese periodo, el monto de las recuperaciones determinadas significó el 40.4% del universo seleccionado y el 58.4% de la muestra fiscalizada; en 2007 se determinó la mayor proporción de las recuperaciones respecto de la muestra revisada con el 80.3%. En 2005 y 2006 se observó un promedio de recuperaciones determinadas de 38.6 mdp por auditoría y para el periodo de revisión de las cuentas públicas de 2007 a 2010, donde el número de auditorías fue mayor y más homogéneo, el promedio por auditoría fue de 65.4 mdp.

De 2005 a 2010, antes del cierre de las auditorías, se reintegraron recursos por el 37.7% del total de las recuperaciones determinadas y el 22.0% de la muestra auditada.

Las recuperaciones determinadas respecto de la muestra auditada disminuyeron al pasar de 80.3% en 2007 a 42.1% en 2010, cabe señalar que el promedio del periodo fue de 59.2%; el comportamiento de esta variable durante el periodo 2007-2010 fue también decreciente.

FISE: RECUPERACIONES DETERMINADAS* RESPECTO DE LA MUESTRA AUDITADA 2005-2010
(Porcentaje)



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2005 a 2010.
NOTAS: En las Cuentas Públicas de 2000 a 2004 no se realizaron auditorías directas a los recursos del fondo.
*Incluye recuperaciones operadas y probables.

En la revisión de las cuentas públicas 2007-2009, se detectó que en cuatro entidades federativas las recuperaciones determinadas fueron superiores a la muestra auditada,[16] ya que se incluyeron los intereses generados por los recursos del fondo; y para el periodo 2007-2010, en otras nueve entidades, el monto observado fue superior al 90.0% de la muestra auditada.

La principal irregularidad del fondo que ha estado presente en todos los ejercicios del periodo analizado y que significó el 79.0% del total de las recuperaciones determinadas fueron las obras y acciones que no cumplieron el objetivo del fondo.[17] El concepto que ocupó el segundo lugar, con el 18.1% de las recuperaciones determinadas en el periodo, fueron los pagos improcedentes o en exceso y la falta de documentación comprobatoria del gasto.

La normativa del fondo establece que sus recursos se deben orientar a obras y acciones que tengan un alcance regional o intermunicipal. Sin embargo, en relación con esta disposición existe un problema estructural para su cumplimiento, ya que la asignación promedio del fondo por estado es relativamente reducida, aspecto que limita en grado importante la realización de proyectos con esas características.

Las observaciones que no generaron recuperaciones determinadas ascienden a 861 en el periodo 2005-2010, las cuales fueron de diversa naturaleza y a pesar de que mostraron

[16] El hecho que determinó que los montos de las recuperaciones determinadas fueran mayores que la muestra auditada, se debió a que el monto asignado fue observado en su totalidad por su inadecuada aplicación y a dicho importe se le adicionaron los intereses generados por la disposición de los recursos.

[17] Obras y acciones que no beneficiaron a la población en rezago social y pobreza extrema o que no cumplieron con el requisito de tener un alcance regional o intermunicipal.

recurrencia en los ejercicios fiscalizados, ninguna tuvo una frecuencia destacable; las principales fueron: los aspectos administrativos de los pagos improcedentes o en exceso y de la falta de documentación comprobatoria del gasto,[18] que significaron el 9.6% del total de las observaciones que no generaron recuperación; los procesos de licitación, adjudicación y contratación en los que no se observó la normativa representaron el 8.4% del total; la falta o insuficiencias de la información del ejercicio, destino y resultados del fondo constituyó el 8.4%; y la carencia e irregularidades en los registros contables y presupuestales significaron el 8.1%. La Cuenta Pública 2006 presentó el mayor número de observaciones de este tipo, por auditoría, con un promedio de 27.

Como elemento contextual cabe mencionar que, de 2007 a 2010, la participación del fondo en la inversión total que realizaron 27 entidades federativas en infraestructura (incluye recursos propios, aportaciones federales, participaciones federales, financiamiento, entre otras) significó en promedio únicamente el 4.2%, valor que manifiesta su reducida relevancia en el financiamiento de este rubro.[19]

Recomendaciones al FISE

Con el fin de reducir la incidencia y la recurrencia de las observaciones, se proponen las recomendaciones siguientes, adicionales a las de carácter general para todos los fondos y programas que se presentan en el inciso de recomendaciones del apartado VI de este documento:

- Revisar la Ley de Coordinación Fiscal respecto de los objetivos que plantea para el FISE, a efecto de que precise su alcance y destino, y éste sea más adecuado a las posibilidades financieras del fondo. Asimismo, es necesario que se determinen con mayores elementos las obras y acciones susceptibles de financiamiento con el fondo.

- Promover que las entidades federativas desarrollen sistemas de información sobre sus localidades y municipios en condiciones de pobreza, así como de los déficits de servicios básicos e infraestructura social, a fin de que sean herramientas que apoyen la orientación adecuada de los recursos del fondo.
- Revisar la fórmula de distribución del FISE con objeto de incentivar a los estados que ejerzan mejor el fondo; disminuyan en más proporción la pobreza de su población; realicen el ejercicio de los recursos del fondo con mayor transparencia y, en general, con una adecuada rendición de cuentas.

[18] No obstante que los conceptos son considerados susceptibles de generar un monto observado, en estos casos no conllevaron a recuperaciones determinadas, dado que esas irregularidades correspondieron únicamente al componente administrativo de las irregularidades.

[19] Ver el documento sobre el Impacto del Gasto Federalizado a Nivel Nacional, elaborado por la ASF en 2011.

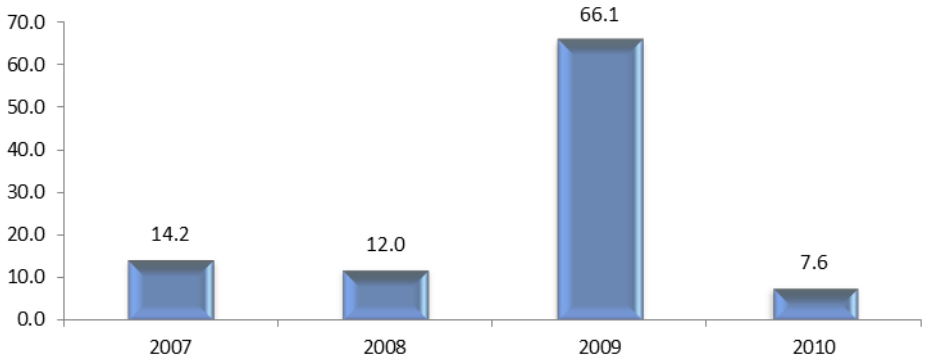
V.7 FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FAFEF)

De 2007 a 2010, la ASF practicó 63 auditorías directas al FAFEF, 11 en 2007, 20 en 2008, 12 en 2009 y 20 en 2010. Lo anterior significó un promedio aproximado de 2 auditorías por entidad.

En estas auditorías se registraron recuperaciones determinadas por 8,259.0 mdp; el 88.1% fueron probables y el 11.9% operadas. En 2009 se determinaron las mayores recuperaciones con 5,621.9 mdp, aproximadamente 7 veces las obtenidas en 2007, que fueron de 822.2 mdp; en 2010 el monto disminuyó al ubicarse en 734.1 mdp.

Las recuperaciones determinadas respecto de la muestra auditada pasaron de 14.2% en 2007 a 7.6% en 2010; cabe señalar que el promedio del periodo fue de 25.1%.

FAFEF: RECUPERACIONES DETERMINADAS* RESPECTO DE LA MUESTRA AUDITADA 2007-2010 **
(Porcentaje)



FUENTE: ASF**,** Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007-2010.
NOTAS: *Incluye recuperaciones operadas y probables.
**A partir de 2007 el FAFEF se integró al Ramo General 33 como uno de los fondos de aportaciones federales.
En 2007 la ASF realizó 11 auditorías al fondo, 12 en 2009 y, 20 en 2008 y 2010, en cada ejercicio.

En el periodo 2007-2010, los estados que tuvieron una mayor proporción de recuperaciones determinadas, respecto de la muestra auditada, fueron: Nuevo León con el 100.0%; Sinaloa, 82.2%; Distrito Federal, 57.1%; Estado de México, 52.5%; y Colima, 48.8%; además, otras 8 entidades federativas superaron el 20.0%, lo que es indicativo de que el fondo enfrenta problemas en su gestión y en la precisión operativa de su destino.

Las observaciones que generaron recuperaciones determinadas en el periodo 2007-2010 fueron las siguientes: pago de intereses de la deuda y de pensiones, sin justificar su incidencia en el fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades federativas, con el 58.6% del total; aplicación de recursos del fondo en obras y acciones en rubros no previstos

por la Ley de Coordinación Fiscal para el FAFEF (pago de aportaciones del seguro de salud para trabajadores; pago de pensiones y jubilaciones; gastos en publicidad; construcción y mantenimiento de parques y gasto corriente) con el 20.6%; falta de documentación comprobatoria y justificativa del gasto, con el 9.2%; falta de reintegro de los rendimientos financieros por transferencias del fondo, el 5.6%; pagos improcedentes o en exceso, conceptos de obra de mala calidad y obras pagadas no ejecutadas, el 4.0%; gastos indirectos que excedieron el monto permitido por la Ley de Coordinación Fiscal, el 1.3%; y penas convencionales no aplicadas e irregularidades en las penas y anticipos no amortizados, el 0.7%.

Adicionalmente, se observaron irregularidades que no generaron recuperaciones determinadas pero que incidieron en el cumplimiento de los objetivos y metas del fondo, entre las que destacan: deficiencias en la integración de los expedientes de obra, que representaron el 18.2% de las observaciones sin recuperación determinada; irregularidades o incumplimientos en la entrega de los informes trimestrales a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo (Formato Único, Formato de Nivel Fondo e Indicadores de desempeño) o por la inconsistencia de la información, que significaron el 14.7%; deficiencias en los registros contables, presupuestales y patrimoniales, el 9.8%; irregularidades en el procedimiento de licitación, adjudicación y contratación, representaron el 5.8%; falta de publicación en los medios locales de difusión y en su página de Internet u otros medios locales del estado, de los informes trimestrales enviados a la SHCP sobre el ejercicio y destino del FAFEF o hubo irregularidades en su publicación, con el 5.4%; incumplimiento o cumplimiento parcial de las metas y objetivos del FAFEF, el 5.1%; falta o irregularidad de registro de la transferencia de los recursos al estado o a las dependencias operadoras, con el 5.0%; y la falta o irregularidades en contratos o convenios, representaron el 5.0%.

Recomendaciones al FAFEF

Con el fin de reducir la incidencia y la recurrencia de las observaciones, se proponen las recomendaciones siguientes, adicionales a las de carácter general para todos los fondos y programas que se presentan en el inciso de recomendaciones del apartado VI de este documento:

- Clarificar en la Ley de Coordinación Fiscal el concepto de fortalecimiento de las finanzas estatales, de manera que los gobiernos estatales tengan una referencia específica de la condición para el ejercicio del fondo en renglones financieros, no sujeta a interpretaciones.

- Establecer criterios explícitos de los rubros financieros que pueden ser cubiertos con el fondo y las condiciones para ello, en su caso.

- Evaluar la posibilidad de eliminar el factor inercial de la fórmula de distribución de los recursos del fondo, e incorporar un algoritmo que considere las necesidades prioritarias de las entidades federativas, en una perspectiva de desarrollo regional y de saneamiento de sus finanzas con responsabilidad.

- Establecer en la Ley de Coordinación Fiscal un monto mínimo del fondo para su aplicación en acciones que coadyuven en la recaudación de ingresos de los gobiernos locales que permita el fortalecimiento de sus finanzas.

- Efectuar el adecuado registro de las obligaciones financieras de conformidad con la normativa correspondiente, así como transparentar este proceso e información, a fin de que se manifieste con claridad y suficiencia el impacto de las acciones del fondo en el financiamiento de las finanzas de las entidades federativas.

- Realizar foros con los gobiernos estatales y representantes de la SHCP para diseñar lineamientos de aplicación de los recursos del fondo, y éstos observen una adecuada correspondencia con la realidad de las entidades federativas.

  En ese sentido, es recomendable que se incorporen elementos de calidad en la gestión y resultados de desempeño en la distribución de los recursos.

- Establecer medidas para que los recursos estén devengados al 31 de diciembre del año de su ejercicio, para evitar subejercicios y permitir una mejor eficiencia del gasto, transparencia y fiscalización.

- Promover y estimular la entrega por las entidades federativas de la información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos aplicados, así como de los indicadores de desempeño, en los términos previstos por la normativa y mediante el sistema establecido por la SHCP.

- Fortalecer los sistemas de control interno en los gobiernos estatales, respecto del FAFEF, ya que en sus insuficiencias se encuentra el origen de una parte fundamental de las debilidades en la gestión del fondo y de las insuficiencias en el cumplimiento de metas y objetivos.

- Incrementar las acciones de capacitación en materia de administración de la ejecución de obra pública y de manejo de las finanzas y administración de la deuda pública.

- Fortalecer la difusión entre la población de la información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos del fondo, con el fin de apoyar la transparencia de su gestión.

V.8 FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)

El FISM fue auditado directamente por la ASF en el periodo de 2002 a 2010, en el cual se ejecutaron 399 auditorías. De 2002 a 2010 se determinaron recuperaciones (operadas y probables) por 3,799.0 mdp; de 2002 a 2006, por 342.3 mdp, a saber, un promedio de 6.2 mdp por auditoría, y de 2007 a 2010, por 3,456.7 mdp, es decir un promedio de 10.0 mdp por auditoría. En 2007 se registró el mayor porcentaje de recuperaciones determinadas respecto de la muestra auditada, con el 40.8%.

Las recuperaciones determinadas respecto de la muestra auditada disminuyeron al pasar de 40.8% en 2007 a 17.2% en 2010, cabe señalar que el promedio del periodo 2007-2010 fue de 28.9%; el comportamiento de esta variable en el lapso 2007-2010 también fue decreciente.

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2002 a 2010.
NOTAS: La auditoría realizada a la Cuenta Pública 2002 en el estado de Zacatecas para el FISM comprendió los siguientes municipios: Fresnillo, General Pánfilo Natera, Mazapil y Río Grande, pero se reportaron como una sola auditoría y en 2003, la auditoría al estado de Oaxaca comprendió a los municipios de Matías Romero Avendaño, Oaxaca de Juárez, Villa de San Juan Guichicovi y Santa Cruz Xoxocotlán; sin embargo, sólo los dos primeros presentaron documentación para realizar la auditoría.
En 2000 y 2001 la ASF no realizó auditorías en el FISM.
*Incluye recuperaciones operadas y probables.

En el lapso 2002-2010, los municipios de las entidades federativas con la mayor proporción de recuperaciones determinadas, respecto de la muestra auditada, fueron los de: Tlaxcala con el 56.0%; Guerrero con 47.9%; Oaxaca con 39.6% y Chihuahua con el 38.4%.

Los principales conceptos observados con recuperaciones determinadas (operadas y probables) en las auditorías al FISM, durante el periodo 2002 a 2010, fueron: obras y acciones que no benefician a población en rezago social y pobreza extrema, con el 38.8% del total de las recuperaciones determinadas; obras y acciones fuera de los rubros establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal para el FISM con el 27.3%, y traspaso de recursos del fondo a otras cuentas bancarias y otros programas, lo que significó el 18.7%.

En el periodo de análisis (2002-2010) las principales irregularidades de auditoría en el FISM que no generaron una recuperación económica fueron las siguientes: el 6.2% del total de las observaciones de este tipo fue por debilidades e insuficiencias en el control interno del fondo y se presentó en el 96.7% de los municipios fiscalizados; el 6.0% se refiere a las irregularidades en los registros contables, presupuestales y patrimoniales, se observó en todos los ejercicios fiscalizados excepto en el de 2003; el 6.0% fue por el incumplimiento o cumplimiento parcial de las metas y objetivos del FISM; el 5.2% correspondió al incumplimiento o entrega parcial de los informes trimestrales a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo (Formato Único, Formato Nivel Fondo e Indicadores de

desempeño) y a la falta de congruencia de la información en los reportes entregados, respecto de los registros contables.[20]

Asimismo, el 5.0% fue porque el municipio no difundió el monto recibido del FISM, hubo deficiencias en la difusión y tampoco se difundieron los resultados alcanzados con el fondo; el 4.3% por insuficiencias en el proceso de participación social, específicamente en la falta o irregularidades en la solicitud de obras de los beneficiarios, o en las actas de entrega-recepción de las obras, en la autorización de las obras del FISM por el Cabildo o el COPLADEMUN, o por la inadecuada operación de los comités comunitarios; el 4.3% por adjudicaciones y licitaciones que no observaron la normativa o deficiencias en el procedimiento de adquisiciones de bienes, servicios y productos; y el 4.3% por falta o irregularidades en contratos o convenios.

Elementos contextuales de la gestión del FISM en los municipios son, entre otros, los siguientes: la acentuada debilidad de sus finanzas; una creciente demanda social de servicios básicos e ingresos limitados para atenderla, lo que se constituye en un factor que presiona para que se destinen recursos a fines no previstos por la normativa del FISM; insuficiencias en sus capacidades técnicas y administrativas, así como una elevada rotación de personal en cada cambio de administración; y una normativa ambigua y genérica, que ya no se corresponde con las nuevas circunstancias municipales.

Recomendaciones al FISM

Con el fin de reducir la incidencia y la recurrencia de las observaciones, se proponen las recomendaciones siguientes, adicionales a las de carácter general para todos los fondos y programas que se presentan en el inciso de recomendaciones del apartado VI de este documento:

- Modificar la normativa para ampliar la apertura programática del fondo, a fin de que se adecue a la problemática y demandas que presentan los municipios y definirla por tipo de municipios.

- Definir de manera específica en la LCF las características que deben tener los grupos beneficiarios del FISM.

- Precisar las obras y acciones que pueden financiarse con el FISM dentro de los rubros de urbanización, infraestructura básica educativa y de salud, e infraestructura productiva rural.

- Diseñar e implementar una estrategia para reducir la rotación del personal en cada cambio de administración municipal.

[20] La entrega de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos a la SHCP se prevé por la normativa del fondo a partir de 2007 y la evaluación del cumplimiento de las metas y objetivos se empezó a revisar a partir de la fiscalización de la Cuenta Pública 2004.

- Evaluar la permanencia de algunos municipios para ser beneficiarios del fondo, dados sus reducidos niveles de rezago social y pobreza extrema. Prever para ellos otros esquemas de financiamiento.

- Establecer un límite referencial para la inversión del FISM en el rubro de pavimentaciones y obras similares; así como para las cabeceras municipales. Considerar al respecto una tipología municipal.

- Apoyar a los municipios en el desarrollo de un sistema de información para la planeación de sus inversiones, en especial del FISM. Entre otra información por considerar está la referente a los déficits de servicios e infraestructura básica por localidad y colonia, y las condiciones de pobreza y rezago social de la población, en diferentes niveles de agregación geográfica.

- Fortalecer las finanzas municipales con base en una estrategia de reactivación de sus sistemas fiscales y de racionalización del gasto no prioritario.

- Considerar en la fórmula de distribución del FISM variables que incentiven con mayores recursos a los municipios que obtengan mejores resultados, rindan cuentas adecuadamente y ejerzan los recursos con observancia del marco jurídico.

- Establecer la obligatoriedad de aplicar los recursos de desarrollo institucional previstos por la normativa del fondo para fortalecer las capacidades técnicas, administrativas y organizativas de los municipios, y generar una estrategia nacional que articule y fortalezca las acciones de los tres órdenes de gobierno en esa materia.

- Promover ante los municipios y apoyarlos en la formulación e implementación de un programa de desarrollo institucional municipal.

- Fortalecer los sistemas de control interno para mejorar la gestión del FISM.

- Fortalecer a las contralorías municipales para que coadyuven en mayor medida a lograr gestiones eficientes de los recursos federales transferidos.

- Apoyar el desarrollo en los municipios de una fortalecida cultura en materia de evaluación, para que se arraigue e institucionalice en las administraciones, y coadyuve al logro adecuado de las políticas públicas correlativas al gasto federalizado.

- Apoyar a los municipios para que implanten el sistema de indicadores para resultados, previsto por la normativa.

- Promover la entrega de los informes trimestrales que se envían a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultado de las aportaciones federales, así como su congruencia con los registros contables de los municipios y su difusión en la página de Internet municipal u otros medios locales.

- Impulsar la implementación e institucionalización de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y desarrollar una estrategia de apoyo y asistencia a los gobiernos municipales.

- Fortalecer las acciones de capacitación y asistencia técnica a los municipios.

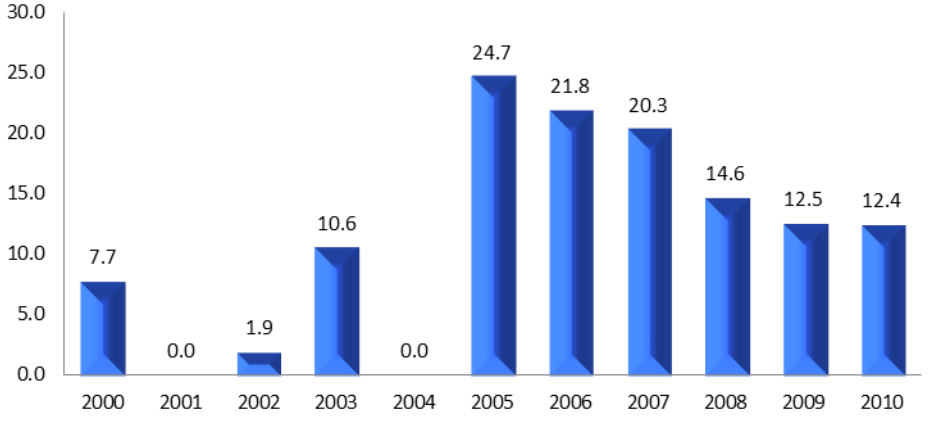
V.9 FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL (FASP)

La ASF efectúo 117 auditorías al FASP en el periodo 2000-2010; en la revisión de la Cuenta Pública del 2000 se realizaron 11 auditorías; 1 en 2001; 3 en 2002; 2 en 2003; 1 en 2004; 3 en 2005; 4 en 2006; 12 en 2007; 16 en 2008, y en 2009 y 2010 se auditaron las 32 entidades federativas, en cada ejercicio.

En las auditorías realizadas se determinó un promedio de recuperaciones determinadas (operadas y probables) de 10.6 mdp por auditoría, en el lapso 2000-2006; y en el periodo 2007-2010 ese indicador fue de 18.4 mdp. Las entidades federativas con la mayor proporción de recuperaciones determinadas, respecto de la muestra auditada en el periodo 2000-2010, fueron: Baja California 59.6%; Veracruz 32.3%; Nuevo León 26.9%; Colima 26.0%; Morelos 25.4% y Michoacán 25.3%.

Las recuperaciones determinadas, respecto de la muestra auditada, disminuyeron en 2010 (12.4%) en relación con 2007 (20.3%); cabe señalar que el promedio del periodo 2007-2010 fue de 13.6%; el comportamiento de esta variable en el lapso 2007-2010 fue también decreciente.

FASP: RECUPERACIONES DETERMINADAS* RESPECTO DE LA MUESTRA AUDITADA
2000-2010
(Porcentaje)



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000-2010.
NOTAS: En 2001 y 2004, años donde las recuperaciones fueron inferiores a 0.1% sólo se realizó una auditoría.
*Incluye recuperaciones operadas y probables.

En el periodo 2000-2010, los principales conceptos observados según el monto de las recuperaciones determinadas y que tuvieron mayor frecuencia fueron: la falta o inconsistencias en la documentación comprobatoria o justificativa del gasto, con el 30.3% del monto total observado; mezcla de recursos (ya sean federales, estatales o de otra naturaleza), traspasos del fondo a otras cuentas o préstamos sin el reintegro de los intereses respectivos, con el 22.7% del total; aplicación de recursos en conceptos no permitidos por la normativa o que no cumplieron con los fines del fondo, con el 17.1% del total de las recuperaciones determinadas; deficiencias o incumplimientos normativos en la realización de pagos (principalmente por pagos de percepciones extraordinarias sin haberse cumplido los requisitos de la mecánica operativa del fondo, pagos a personal que realizó actividades distintas a las establecidas, pagos que tenían que haber sido cubiertos con recursos estatales y se realizaron con recursos del fondo, pagos que se realizaron sin contar con los oficios de solicitud de liberación de recursos, entre otros), con el 10.8% del monto observado; y pagos improcedentes o en exceso, conceptos pagados no ejecutados o falta de amortización de anticipos; estas irregularidades se presentaron en el rubro de obra pública y significaron el 8.1% de las recuperaciones determinadas.

Asimismo, se determinaron observaciones de auditoría que si bien no generaron recuperaciones determinadas en el lapso de análisis, afectaron la calidad de la gestión y los resultados del fondo; entre otras, fueron las siguientes: el 19.1% del total corresponde a irregularidades en los registros contables, presupuestarios o patrimoniales; el 11.7% son incumplimientos normativos en los procesos de adjudicación o en las excepciones a la licitación pública, registradas en obra pública o en adquisiciones; el 9.4% del total se refiere a irregularidades en la integración de los expedientes de obra pública o de adquisiciones; el 6.0% por irregularidades o incumplimientos en la entrega de los informes trimestrales a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo (Formato Único, Formato de Nivel Fondo e Indicadores de desempeño) o por la inconsistencia de la información; el 5.2% correspondió a la falta o incumplimiento de las disposiciones normativas para la distribución del recurso; el 4.4% fue por no ejercer la totalidad de los recursos del FASP dentro del ejercicio fiscal para el que se programaron; el 4.0% se refirió a incumplimiento o cumplimiento parcial de las metas y objetivos del FASP; y el 3.6% se refirió a irregularidades o incumplimientos en el Informe de Evaluación del FASP que exige la normativa.

De acuerdo con el número promedio de irregularidades por auditoría, en el periodo 2000 - 2010, en las que no se determinó una recuperación económica, la Cuenta Pública que presentó más observaciones fue 2009, con 22.

Recomendaciones al FASP

Con el fin de reducir la incidencia y la recurrencia de las observaciones, se proponen las recomendaciones siguientes, adicionales a las de carácter general para todos los fondos y programas que se presentan en el inciso de recomendaciones del apartado VI de este documento:

- Desde una perspectiva estructural, es necesario revisar los alcances del FASP en la estrategia de implementación del nuevo modelo policial, dado que, en términos de lo que las entidades federativas destinan al presupuesto en seguridad pública, los recursos

del fondo tienen una reducida participación; en 2010 fue de apenas el 9.8%;[21] es recomendable asimismo, revisar la compleja regulación normativa que actualmente existe para su gestión.

- Suscribir con oportunidad los anexos técnicos de los convenios celebrados por las entidades federativas con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), a efecto de que éstas puedan disponer oportunamente de los recursos e incidir por esta vía en la disminución de los recurrentes subejercicios que registra este fondo.

Al respecto, es conveniente que sea más ágil y eficiente la formulación y negociación de los anexos técnicos, ya que el proceso actual es muy complejo y tardado.

- Subsanar la elevada rotación de personal directivo y operativo en el SESNSP, ya que afecta en alto grado la operación del fondo. Por ejemplo, debido a este factor, en el caso de la formulación de los anexos técnicos se desconocen avances que ya se habían logrado y se tiene que empezar de nuevo la negociación correspondiente con el nuevo personal.

- Establecer controles más eficientes para llevar a cabo adecuados registros contables o presupuestarios que permitan la conciliación de cifras y evitar el posible desvío de recursos.

- Realizar procesos de adjudicación más transparentes y ajustados a la norma, para evitar las recurrentes excepciones a los procedimientos establecidos por la norma, que se presentan en las adquisiciones y en obra pública, las cuales se justifican con el señalamiento de que la seguridad pública es un tema prioritario.

- Realizar de manera coordinada entre las entidades federativas y el SESNSP un diagnóstico sobre el avance en cada entidad, de la implantación de la estrategia del nuevo modelo policial, que sea la base para atender las causas estructurales, las debilidades e insuficiencias que existan al respecto, de tal forma que puedan definir una estrategia y un plan de acción para su atención de forma particular.

- Continuar con la revisión del marco jurídico en materia de seguridad pública, a efecto de lograr su actualización y adecuación, con un carácter integral, para apoyar el mejor desarrollo de las acciones en esa materia. Particularmente, es necesario que se alinee la normativa local con la federal, en aquellas entidades que aún no lo hacen.

- Es conveniente realizar un diagnóstico adecuado por los entes ejecutores del fondo respecto de sus necesidades en materia de equipamiento, infraestructura y capacitación para orientar los recursos hacia acciones previamente convenidas que cubran esas

[21] ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, Marco de Referencia del FASP, México, 2011.

necesidades, y evitar así el significativo número de reprogramaciones que se registran en el ejercicio.

- Evaluar la conveniencia de modificar la estructura programática del FASP, en relación con las acciones que se realizan con financiamiento conjunto, para establecer conceptos de gasto más específicos, con el fin de que los recursos se ejerzan exclusivamente en los rubros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

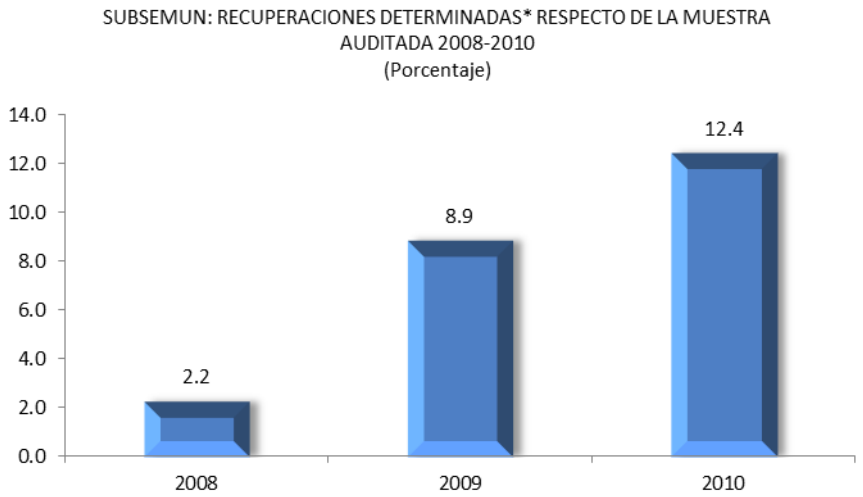
- Cumplir con las metas y plazos para realizar las evaluaciones de control de confianza.

V.10 SUBSIDIO A LOS MUNICIPIOS Y, EN SU CASO, A LOS ESTADOS CUANDO TENGAN A SU CARGO LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA O LA EJERZAN COORDINADAMENTE CON LOS MUNICIPIOS, ASÍ COMO AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN SUS DEMARCACIONES TERRITORIALES (SUBSEMUN)

En el lapso 2008-2010, la ASF realizó directamente 46 auditorías al SUBSEMUN; es importante mencionar que este subsidio se creó e inició su operación en 2008. En este ejercicio fue auditado en 10 municipios y 1 demarcación territorial del Distrito Federal; en 2009 fue revisado en 14 municipios y 1 demarcación territorial y para 2010 se auditó en 18 municipios y 2 demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Se determinó un promedio de recuperaciones determinadas (operadas y probables) de 4.0 mdp por auditoría en el periodo 2008-2010. Los municipios con mayor proporción de recuperaciones determinadas, respecto de la muestra auditada, fueron: Los Cabos, Baja California Sur (69.0%); Zapopan y Guadalajara, Jalisco (57.1% y 27.2%, respectivamente); la delegación Gustavo A. Madero, en el Distrito Federal (41.0%); Morelia, Michoacán (15.7%); Cuernavaca, Morelos (13.6%); y el municipio capital de San Luis Potosí (11.7%).

Las recuperaciones determinadas respecto de la muestra auditada aumentaron en 2010 en relación con 2008, ya que pasaron de 2.2% a 12.4%; cabe señalar que el promedio del periodo en ese indicador fue de 7.3%; su comportamiento en el lapso 2008-2010 también fue creciente.



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas de los años 2008-2010
NOTAS: Las auditorías directas realizadas por año fueron: 2008 en 10 municipios y 1 demarcación territorial del Distrito Federal; 2009 en 14 municipios y 1 demarcación territorial del Distrito Federal; y para 2010 en 18 municipios y 2 demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
*Incluye recuperaciones operadas y probables.

Los principales conceptos observados en las auditorías al SUBSEMUN, en el periodo 2008-2010, fueron los siguientes: subejercicio[22] de los recursos, con el 37.9% del monto observado total; obras, adquisiciones, acciones y pagos distintos a los fines del SUBSEMUN, con el 14.8%; mezcla de recursos, y traspasos del subsidio a otras cuentas bancarias sin el reintegro de los intereses respectivos, con el 11.2% del total; deficiencias o incumplimientos en la realización de pagos (se refiere principalmente a pagos no presupuestados o no planificados como adquisiciones en equipamiento, equipo de cómputo, entre otros), que representó el 10.8% del monto total observado; y el 10.2% correspondió a obras suspendidas, canceladas, que no operaban o lo hacían inadecuadamente.

Adicionalmente, en el periodo de análisis se registraron observaciones de auditoría que no generaron recuperaciones determinadas, pero afectaron la calidad de la gestión y los resultados del subsidio; entre otras, fueron las siguientes: el 17.4% del total fue por irregularidades en las acciones relacionadas con la implantación y operación del sistema de inteligencia policial; el 11.9% consistió en la falta de implantación del Servicio Profesional de Carrera Policial e insuficiencias en sus acciones correlativas (certificación del personal policial, carrera policial, esquema de profesionalización y régimen disciplinario); el 11.3% fue por incumplimiento de los requisitos para acceder al SUBSEMUN; el 6.4% correspondió a

[22] La observación sólo se registró en 2010, pero tuvo un alto impacto en el importe determinado de todo el periodo. Al respecto debe señalarse que en las cuentas públicas 2008 y 2009, el subejercicio no estaba normado como una irregularidad por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), que ameritara un probable reintegro, por lo que no se observó en esos años, con esa naturaleza, en las auditorías practicadas en este subsidio, no obstante que existieron retrasos significativos en la aplicación de los recursos en esos ejercicios.

debilidades en el control interno para el manejo del subsidio; el 6.3% fue por irregularidades o falta de entrega a la SHCP de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del subsidio (Formato Único y Formato de Nivel Fondo) o por la inconsistencia de la información; el 6.0%, por la falta de acciones para la prevención del delito; el 5.2%, por el incumplimiento parcial o total de las metas y objetivos del SUBSEMUN; el 4.7% correspondió a la falta de publicación por el municipio, en los medios locales de difusión y en la página de Internet u otros medios locales del municipio, de los informes trimestrales enviados a la SHCP sobre el ejercicio y destino del SUBSEMUN; y el 3.8% por la falta de participación social o ciudadana en las acciones de seguridad pública previstas por el SUBSEMUN

De acuerdo con el número promedio de irregularidades por auditoría en el periodo 2008 - 2010, en las que no se determinó una recuperación económica, la Cuenta Pública que presentó más observaciones fue 2008, con 26.

Recomendaciones al SUBSEMUN

Con el fin de reducir la incidencia y la recurrencia de las observaciones, se proponen las recomendaciones siguientes, adicionales a las de carácter general para todos los fondos y programas que se presentan en el inciso de recomendaciones del apartado VI de este documento:

- Realizar un diagnóstico de manera coordinada entre el SESNSP y los municipios participantes en el SUBSEMUN, sobre el avance en la implementación del nuevo modelo policial, para identificar las causas estructurales y operativas de las insuficiencias que existen para su adecuado desarrollo, que sea la base para formular una estrategia para su atención.

- Fortalecer la asistencia técnica, capacitación y acompañamiento del SESNSP a los municipios participantes, para apoyarlos en la implantación adecuada de la estrategia y acciones del SUBSEMUN.

- Incrementar el número de municipios beneficiarios del subsidio.

- Elaborar por el SESNSP manuales y documentos en los que se establezca con detalle la modalidad de desarrollo de los procesos operativos de las acciones sustantivas del SUBSEMUN. Además, estos documentos se deben proporcionar de manera oficial para apoyar su aplicación efectiva, evitar el desconocimiento de la normativa y disminuir la aplicación de los recursos en fines distintos de los establecidos en el SUBSEMUN.

- Entregar oportunamente los recursos del subsidio a fin de evitar desfases en su ejercicio y cumplir con las metas programadas. Para que lo anterior se pueda llevar a cabo, es conveniente que el municipio beneficiario cumpla en tiempo y forma con los requisitos establecidos en las Reglas de Operación del SUBSEMUN para acceder al subsidio y con ello evitar que el SESNSP no entregue las ministraciones en las fechas establecidas. Además, es necesario que los municipios participantes eficienten su

gestión, y ejerzan o comprometan antes del 31 de diciembre todos los recursos, a fin de disminuir el subejercicio existente.

- Agilizar por el SESNSP y los municipios la formulación de los anexos técnicos de los convenios celebrados respecto del SUBSEMUN, a efecto de posibilitar la ministración oportuna de los recursos.

- Fortalecer las acciones de evaluación, capacitación, y certificación de los elementos policiales, así como el desarrollo de las capacidades de investigación, análisis, procesamiento y generación de información de inteligencia. Para lo anterior, se sugiere que se eficiente el aprovechamiento de las herramientas tecnológicas para la integración y explotación de bases de datos (Red Nacional de Telecomunicaciones, sistema Plataforma México, Sistema Único de Información Criminal, entre otros); por lo que es necesario que las entidades federativas y municipios reciban la asistencia técnica y el acompañamiento por parte del SESNSP.

- Realizar una evaluación integral del Sistema Plataforma México y corregir sus insuficiencias funcionales, fortalecer el monitoreo de este sistema y adoptar las acciones necesarias para aumentar su eficacia.

- Definir de manera coordinada por la SHCP y el SESNSP indicadores para evaluar el alcance e impacto de los recursos del SUBSEMUN, a efecto de que sirvan como elementos para la toma de decisiones y mejorar la gestión del ejercicio subsecuente.

- Transparentar los resultados de las evaluaciones de control de confianza de los elementos policiales y atender el rezago existente en la aplicación de dichas evaluaciones, mediante el aumento de la capacidad de los centros estatales de evaluación. Acordar con el SESNSP una estrategia y programa para cumplir en tiempo con esta meta en el plazo establecido, por ser una premisa fundamental para la profesionalización de las corporaciones y para el desarrollo del nuevo modelo policial que sustenta la estrategia del SUBSMUN.

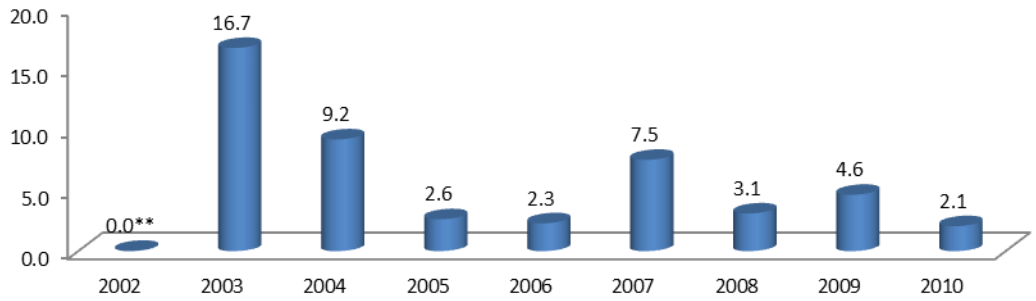
V.11 FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUN-DF)

La ASF realizó auditorías directas al fondo a partir de la Cuenta Pública 2002; de este ejercicio y hasta 2010, se realizaron en total 248 revisiones. En 2002 y 2003 se realizó 1 auditoría, respectivamente, 34 en 2004, 9 en 2005, 13 en 2006, 103 en 2007, 40 en 2008, 26 en 2009 y 21 en 2010.

De 2002 a 2010, en las auditorías realizadas al fondo se registraron recuperaciones determinadas por 1,385.4 mdp, que significaron un promedio de 5.6 mdp por auditoría; en 2009 se obtuvo el mayor promedio por auditoría con 7.5 mdp. Las entidades federativas con la mayor proporción de recuperaciones determinadas, respecto de la muestra auditada, fueron: Chihuahua 35.1%; Oaxaca 19.2%; Tlaxcala 18.0% y, Tamaulipas y Durango 14.9%, en ambos casos.

Las recuperaciones determinadas respecto de la muestra auditada disminuyeron de 2007 a 2010, ya que pasaron de 7.5% a 2.1%; cabe señalar que el promedio del periodo 2007 a 2010 fue de 5.2%; el comportamiento de esta variable en el lapso 2007-2010 también fue decreciente.

FORTAMUN-DF: RECUPERACIONES DETERMINADAS* RESPECTO DE LA MUESTRA AUDITADA 2002-2010
(Porcentaje)



FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2002 a 2010.
NOTAS**:** En las cuentas públicas de 2000 y 2001 no se realizaron auditorías directas a los recursos del fondo.
En la revisión de la Cuenta Pública de 2002 y 2003 se realizó una auditoría, 34 en 2004; 9 en 2005; 13 en 2006; 103 en 2007; 40 en 2008; 26 en 2009 y 21 en 2010.
*Incluye recuperaciones operadas y probables.
**El porcentaje es inferior al 0.1%.

Los conceptos vinculados con recuperaciones determinadas que registran los mayores montos fueron los siguientes: falta de documentación comprobatoria del gasto con el 61.3% del total de las recuperaciones determinadas; transferencias de recursos del fondo a otras cuentas bancarias, en diversos casos los recursos se reintegraron en la cuenta del fondo sin los intereses respectivos, con el 11.8% del monto observado; erogaciones en obras y acciones no vinculadas con los objetivos del fondo, con el 6.4%; la retención, afectación o retraso en la entrega de recursos del fondo por parte del gobierno de la entidad federativa significó el 6.1% del importe observado; e irregularidades en los tabuladores y plantillas del personal de seguridad pública, que representaron el 4.6%.

Las observaciones de auditoría que no generaron una recuperación determinada pero afectaron la gestión del fondo, su transparencia y el cumplimiento de sus metas y objetivos fueron: falta o irregularidades en la difusión de los recursos y acciones del fondo al inicio y al final del ejercicio o bien no se hizo pública la información enviada a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, con el 11.6% del total de las observaciones que no generaron recuperación; falta o irregularidades en los registros contables, presupuestales o patrimoniales con el 10.6%; insuficiencias en el control interno con el 9.9%; incumplimiento o entrega parcial a la SHCP de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, mediante los formatos Único y Nivel Fondo e Indicadores de Desempeño, o falta de congruencia en la información presentada, respecto de los registros contables de los municipios y demarcaciones territoriales con el 8.6%; incumplimiento o

cumplimiento parcial de metas y objetivos con el 6.6%; licitaciones, adjudicaciones y contrataciones fuera de norma con el 5.9%.

En 2009 se presentó el mayor número de irregularidades promedio por auditoría, sin recuperación determinada, con 15 observaciones.

Recomendaciones al FORTAMUN-DF

Con el fin de reducir la incidencia y la recurrencia de las observaciones, se proponen las recomendaciones siguientes, adicionales a las de carácter general para todos los fondos y programas que se presentan en el inciso de recomendaciones del apartado VI de este documento:

- Precisar en la Ley de Coordinación Fiscal con mayores elementos el destino del fondo, ya que actualmente sus disposiciones son muy generales; en esa definición se debe privilegiar el financiamiento de acciones y proyectos de alto impacto para el desarrollo municipal.

  En ese contexto, valorar la posibilidad de establecer en la normativa del fondo, la obligatoriedad de que un cierto porcentaje de sus recursos se destinen al fortalecimiento de los sistemas fiscales de los municipios y demarcaciones territoriales.

- Adecuar la Ley de Coordinación Fiscal para incorporar en los mecanismos de distribución de los recursos del fondo, entre los municipios y demarcaciones territoriales, un componente compensatorio para los de mayor rezago, así como factores que incentiven la eficiencia, la transparencia, y la rendición de cuentas, ya que actualmente estos recursos sólo se distribuyen con base en el número de habitantes, con un carácter inercial. Incentivar asimismo, el manejo sano, responsable y transparente de las finanzas municipales y en especial el endeudamiento.

- Fortalecer las acciones de capacitación y asistencia a los municipios en relación con la gestión de los recursos federales que le son transferidos.

- Elaborar e implementar una estrategia para reducir la rotación del personal en cada cambio de administración municipal, a fin de no afectar la continuidad operativa y se pierda la experiencia acumulada.

- Fortalecer las finanzas municipales con base en una estrategia de reactivación de sus sistemas fiscales y la contención del gasto no prioritario.

- Fortalecer a las contralorías municipales para que coadyuven en mayor medida a lograr gestiones eficientes de los recursos federales transferidos.

- Promover ante los municipios y demarcaciones territoriales para que destinen recursos del fondo al desarrollo institucional, a fin de fortalecer los sistemas de control interno en los municipios así como las actividades de capacitación; además es necesario formular e instrumentar una política nacional de desarrollo institucional municipal.

- Fortalecer los sistemas de control interno en los municipios y demarcaciones territoriales con objeto de mejorar la gestión del fondo.

- Promover y apoyar a los municipios y demarcaciones territoriales para que implanten el sistema de indicadores para resultados, previsto por la normativa correspondiente.

- Promover la entrega por los municipios de la información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos, así como de los indicadores de desempeño, en los términos previstos por la normativa y mediante el sistema establecido por la SHCP.

- Fomentar la participación ciudadana en la gestión de los recursos del fondo.

- Vincular los objetivos del fondo relacionados con la seguridad pública con los del SUBSEMUN, así como con las estrategias y objetivos establecidos por el SESNSP. Analizar la pertinencia de utilizar un sólo vehículo para transferir recursos destinados a la seguridad pública.

- Definir e implementar una estrategia de apoyo por parte del SESNSP, a los municipios que no participan en el SUBSEMUN, a fin de que articulen sus acciones en materia de seguridad con los planteamientos estratégicos definidos.

VI. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

Este documento constituye un resumen de los resultados más relevantes de la incidencia y recurrencia de las observaciones de auditoría del gasto federalizado; la versión más detallada de la información presentada en este documento se encuentra en los informes específicos de cada fondo y programa, formulados tanto con una perspectiva nacional como por entidad federativa.

En términos generales, los principales conceptos que generaron recuperaciones determinadas fueron los siguientes: recursos ejercidos que no se vinculan con los objetivos de los fondos o programas; falta o inconsistencias de la documentación comprobatoria o justificativa del gasto; pagos improcedentes o en exceso; traspaso de recursos a otros programas, no reintegrados o reintegrados sin los intereses correspondientes; recursos cuyo destino se desconoce o subejercicios; irregularidades en la ministración de los recursos, e irregularidades sobre remuneraciones al personal. Estas observaciones significaron más del 80.0% de las recuperaciones determinadas (operadas y probables) en el periodo 2000-2010.

En las auditorías del gasto federalizado se determinaron además observaciones que no generaron recuperaciones pero afectaron la calidad de la gestión y resultados de los fondos y programas, las principales fueron: falta o irregularidades en la transparencia del ejercicio, destino y resultados de los recursos; deficiencias en los registros contables y presupuestarios; irregularidades en el proceso de licitación, adjudicación y contratación de bienes y servicios; falta de evaluación de los resultados de los fondos y programas; insuficiencias de la participación social en la gestión de los recursos; incumplimiento en las metas y objetivos de los fondos y programas; así como debilidades en el control interno.

El valor de las recuperaciones determinadas, respecto de la muestra auditada, en los fondos y programas analizados se mantuvo constante en el periodo 2000-2010, con un promedio de 6.9%. Sin embargo, al interior de cada uno de ellos, en el lapso 2007-2010, en el cual se realizó la mayoría de las auditorías a los fondos y programas analizados, la situación presentó variaciones:

- El Seguro Popular y el SUBSEMUN incrementaron de manera significativa el nivel de recuperaciones determinadas. Para el Seguro Popular influye el corto período en que se ha fiscalizado este programa y el lapso de aprendizaje de la normativa por parte de los organismos operadores; otro factor que contribuye a este comportamiento es la ambigüedad y falta de alineamiento de su normativa con la del FASSA. En el SUBSEMUN por su parte, influyó que en las cuentas públicas 2008 y 2009, el subejercicio no estaba normado como una irregularidad por el SESNP, que ameritara el reintegro de los recursos respectivos, por lo que no se observó en las auditorías practicadas a este subsidio como una irregularidad con recuperación determinada, sin embargo, en 2010, el SESNSP emitió disposiciones que establecieron límites temporales para el ejercicio de los recursos y, en su caso, su reintegro a la Tesorería de la Federación.

- En los casos del FASP, FASSA y FAEB se registra una disminución de las recuperaciones determinadas respecto de su muestra auditada, que deriva en parte importante del proceso de aprendizaje de las entidades federativas sobre la aplicación de los recursos del fondo y del efecto proactivo de la fiscalización por parte de la ASF. Adicionalmente debe considerarse que para el FAEB, el decremento de los montos determinados se debió también a que algunas entidades federativas aplicaron recursos en conceptos que no son financiables con el fondo, pero los reintegraron antes de los trabajos de auditoría.

- Por otra parte, en el FISE, FAFEF, FISM y FORTAMUN-DF aunque se ha registrado una disminución de los montos de recuperaciones determinadas respecto de la muestra auditada, ello responde en parte a la flexibilización de algunos criterios de fiscalización de la ASF, que ha buscado influir en el cumplimiento del espíritu de la norma evitando avalar inconsistencias en la misma que entorpecen los procesos de gasto en detrimento de la sociedad. En el FISE, el elevado valor en este indicador sigue siendo un problema crítico, ya que significa poco más del 40.0%.

No obstante que en general ha disminuido la proporción de las recuperaciones determinadas respecto de su muestra auditada, dentro del conjunto de conceptos observados descritos anteriormente, existen irregularidades que muestran una clara persistencia, dentro de las que se encuentran las siguientes:

- La principal irregularidad con recuperación determinada fue que se ejercieron recursos en acciones que no se vinculan con los objetivos, ya que se presentó en 10 de los 11 fondos y programas analizados. Los fondos en los que mayor impacto tuvo en el periodo que comprende 2000-2010 fueron el FAFEF, FISE y FISM, en los que significó el 80.4%, 79.0% y 66.2% de sus montos totales observados respectivamente. En el caso del FAFEF las observaciones correspondientes se

formularon porque no existió una justificación del efecto del gasto en el fortalecimiento de las finanzas estatales; en el FISE, por tratarse de obras y acciones que no beneficiaron a población en rezago social y pobreza extrema o que no son de alcance regional o intermunicipal; y en el FISM por tratarse de obras fuera de rubro o que no benefician a población en rezago social o pobreza extrema. En todos estos casos incide el diseño estratégico y normativo de los fondos, el cual debe revisarse. Cabe incluir al FAM en esta irregularidad ya que la misma significó el 64.9% de total de las recuperaciones determinadas del componente de asistencia social, de dicho fondo.

Esta irregularidad osciló entre el primer concepto con mayor proporción de recuperaciones determinadas sobre la muestra auditada en 2007 al tercer lugar en 2010.

- La falta o inconsistencias en la documentación comprobatoria o justificativa del gasto es la segunda irregularidad con mayor monto de recuperaciones determinadas de 2000 a 2010, y se presenta recurrentemente en más de la mitad de los fondos y programas analizados. El mayor efecto se tiene en el FORTAMUN-DF, para el que significa la principal observación, que representa el 61.3% del total de las recuperaciones determinadas del fondo y deriva principalmente de las debilidades en el control interno de los municipios y las demarcaciones territoriales; incide también la falta de una apertura programática para el ejercicio de los recursos y la posibilidad de aplicarse prácticamente en cualquier prioridad decidida por los municipios.

  En el último ejercicio analizado, 2010, esta irregularidad significó el primer concepto con mayor proporción de recuperaciones determinadas respecto de la muestra revisada.

- Por su relevante monto observado, los pagos improcedentes ocupan el tercer lugar de las irregularidades vinculadas con recuperaciones determinadas, se registran principalmente en el FAETA y FAEB, para el primero significa el 53.1% de sus recuperaciones determinadas totales y para el segundo el 25.5%.

  Para el FAEB en esta observación se incluye el pago de compensaciones y estímulos derivados de compromisos estatales que no estaban comprendidos en las minutas nacionales, no se presentó la normativa para su pago o no están autorizados por la Federación; pagos con cargo en centros de trabajo no financiables con el FAEB, o que no están relacionados en el catálogo de la institución; deficiencias o incumplimientos normativos en la realización de pagos.

  En el periodo 2007-2010, se ubicó entre el primero y cuarto concepto con mayor proporción de recuperaciones determinadas respecto de su muestra auditada, sin embargo, en el 2010 se posicionó en el segundo sitio.

- Las irregularidades analizadas son recurrentes excepto la que se refiere a recursos cuyo destino se desconoce o subejercicios, que se presentó únicamente en 2009 con significativa importancia.

Las causas que inciden en estas observaciones son, entre otras, el insuficiente desarrollo de una fortalecida cultura de rendición de cuentas; las debilidades en las capacidades técnico-administrativas de los estados y municipios, sobre todo en estos últimos; la falta de un programa nacional de desarrollo institucional municipal; la ambigüedad e insuficiencia en la normativa que regula los objetivos y el ejercicio de los recursos; la elevada dependencia de las transferencias federales en los gobiernos locales, factor que incide en el destino de recursos federales transferidos a fines distintos para los que prevé su normativa.

Además de las anteriores causas, cabe mencionar también las siguientes: la insuficiente capacitación y asistencia a los municipios; el reducido alcance del proceso de participación social en la gestión, seguimiento y evaluación de los fondos y programas; la ausencia de incentivos en la fórmulas de distribución de los recursos a una adecuada gestión y resultados de calidad, ya que el proceso distributivo de éstos tiene en general un carácter inercial; la falta de una vigorosa cultura de evaluación en las entidades federativas y municipios; el prácticamente nulo avance que tiene la estrategia del Presupuesto Basado en Resultados, en lo que corresponde al gasto federalizado y, como un elemento contextual importante, la modalidad de relación de las entidades federativas con las organizaciones sindicales.

Es importante señalar que los resultados del análisis responden a coyunturas diferentes; es decir, sólo reflejan grandes tendencias, ya que el proceso de fiscalización superior es dinámico y, por tanto, las guías de auditoría de los fondos y programas se revisan al término de cada ejercicio.

No obstante lo anterior, se considera que el documento señala las grandes tendencias sobre la incidencia y recurrencia de las observaciones, así como las causas sustantivas de esa problemática.

En resumen, puede señalarse que el gasto federalizado ha generado significativos beneficios para la población de las entidades federativas y municipios, y sustenta una parte fundamental de las estrategias de desarrollo de esos órdenes de gobierno, no obstante, registra algunas insuficiencias que deben atenderse, a fin de que los objetivos de sus fondos y programas se logren cada vez más en mejores términos.

Recomendaciones

Las principales recomendaciones de carácter general, cuya aplicación y alcance influyen en todos los fondos y programas del gasto federalizado, y que coadyuvarían a disminuir la incidencia y recurrencia de las observaciones de auditoría y al mejor logro de sus objetivos son las siguientes:

- Impulsar las acciones necesarias para el fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales, a fin de disminuir las presiones sobre los recursos federales transferidos, respecto de su aplicación no prevista por la normativa.

- Promover la formulación de una Ley General de Gasto Federalizado que subsane las insuficiencias, generalidades, ambigüedades y dispersión de la normativa actual, y constituya un marco normativo que apoye el desarrollo eficiente del proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, evaluación y rendición de cuentas de ese gasto.

- Adecuar las fórmulas y mecanismos de distribución de los recursos, con el fin de incentivar a las entidades federativas y municipios que obtengan mejores resultados, así como gestiones eficientes, transparentes y sujetas a efectivos procesos de rendición de cuentas. Considerar la heterogeneidad estatal y municipal existente.

- Precisar en el marco normativo de los fondos del Ramo General 33, con los elementos suficientes, sus objetivos, las obras y acciones factibles de financiamiento y los beneficiarios de las mismas.

- Mejorar los sistemas de control interno en las entidades federativas y municipios, respecto de la gestión de los fondos y programas financiados con el gasto federalizado.

- Definir una estrategia para institucionalizar y arraigar en las entidades federativas y los municipios la práctica de la evaluación de los resultados de los fondos y programas prevista por la normativa, y en general impulsar la estrategia del Presupuesto Basado en Resultados, y considerarla en el proceso distributivo de los recursos federales transferidos.

- Promover e incentivar la entrega por parte de las entidades federativas y municipios de la información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos, así como de los indicadores de desempeño, en los términos previstos por la normativa y mediante el sistema establecido por la SHCP.

- Fortalecer la difusión, entre la población, de la información sobre el ejercicio, destino y resultados del ejercicio de los recursos federales transferidos, con el fin de apoyar la transparencia de su gestión.

- Promover la formulación e implementación de un programa nacional de desarrollo institucional municipal que fortalezca y coordine las acciones de apoyo para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios.

- Impulsar y apoyar la participación social en la gestión, seguimiento y evaluación de los fondos y programas.

- Impulsar el Sistema Nacional de Fiscalización y considerar como uno de sus ejes estratégicos fundamentales el apoyo al desarrollo de gestiones cada vez más eficientes y transparentes, sobre todo en las entidades federativas y municipios.

- Formular e implementar, con base en la identificación de las principales irregularidades determinadas en la fiscalización de los fondos y programas del gasto federalizado, una estrategia de asistencia, capacitación y otras acciones para su atención, con un carácter estructural y preventivo, sobre todo en el caso de los municipios.

- Institucionalizar y documentar los procesos de trabajo para evitar el rompimiento de la operación en los cambios de administración; evitar la reinvención de las formas de trabajo en cada nueva gestión. Asimismo, minimizar la sustitución de personal en los cambios de administración para no afectar la continuidad operativa y que no se pierda la experiencia acumulada.

- Generar un contexto jurídico e institucional para la aplicación efectiva de las responsabilidades administrativas sancionatorias por irregularidades en la gestión del gasto federalizado.

Las recomendaciones sobre los hallazgos presentados en este documento, así como aquellas recomendaciones descritas específicamente dentro los documentos para cada fondo y programa, se proponen como elementos por considerar para disminuir la recurrencia de las observaciones de auditoría al gasto federalizado.

VII.- PROPUESTA DE PROYECTO Y ESTUDIOS SOBRE RECURRENCIA

La incidencia y recurrencia de las observaciones de auditoría es un tema complejo que amerita su estudio sistemático; en este primer análisis se detectaron áreas de oportunidad para profundizar en la materia. Al respecto, es necesario se continúe con su estudio; algunos proyectos que podrían desarrollarse son los siguientes:

- **Actualización de los resultados del análisis de la recurrencia de las observaciones de auditoría del gasto federalizado**

  Con base en los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2011 se actualizaría el estudio realizado. Adicionalmente, se revisaría y mejoraría, en los casos correspondientes, la catalogación de las observaciones.

- **Seguimiento de las acciones promovidas vinculadas con recuperaciones determinadas probables**

  En relación con las recuperaciones probables identificadas en el periodo 2000 a 2010, se identificaría y cuantificaría el monto de aquellas que fueron operadas posteriormente a la entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública correspondiente, es decir, que derivaron en el reintegro respectivo de recursos, así como las que fueron justificadas.

- **Análisis de las causas de la recurrencia e incidencia de las observaciones de auditoría**

  Con este estudio se buscaría detectar, con una mayor especificidad, las causas de la incidencia y recurrencia de las observaciones de auditoría. Particularmente, se considera importante conocer y registrar la información sobre las causas de las observaciones, que aporten las áreas operativas de los fondos y programas, en las entidades federativas y municipios; asimismo, respecto de sus recomendaciones para mejorar la gestión y resultados del gasto federalizado.

- **Vinculación de los resultados del análisis de la recurrencia con la estrategia de capacitación a las EFSL, entidades federativas y municipios, así como la estrategia de fiscalización del gasto federalizado**

  El objeto de este proyecto es relacionar los resultados y recomendaciones del análisis de recurrencia de las observaciones determinadas en la fiscalización del gasto federalizado, con los procesos de capacitación a las EFSL, entidades federativas y municipios, a fin de direccionar esas acciones a la atención de las insuficiencias que registra la gestión y resultados de dicho gasto.

  En esa misma perspectiva, se considerarán los resultados del análisis de la recurrencia para revisar y, en su caso, adecuar las metodologías de auditoría de los fondos y programas financiados con el gasto federalizado, a efecto de que se atiendan con mayor eficiencia los aspectos vinculados con las observaciones de auditoría más recurrentes.

- **Capacitación y asistencia a las EFSL para que realicen un estudio sobre la recurrencia de las observaciones en las auditorías que practican al gasto federalizado**

  En este proyecto se transmitiría a las EFSL la metodología de la ASF para realizar el análisis de recurrencia, con objeto de diagnosticar sobre la recurrencia de las observaciones al gasto federalizado en las auditorías que realizan dichas entidades de fiscalización.

Anexos

ANEXO 1

GASTO FEDERALIZADO: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS RECUPERACIONES DETERMINADAS, POR FONDO, PROGRAMA Y CONCEPTO, 2000-2010
(Porcentaje)

CONCEPTOS DE IRREGULARIDAD	FONDOS Y PROGRAMAS ESTATALES								FONDOS MUNICIPALES			TOTAL
	FAEB	FASSA	FAFEF	FAM	FASP	FISE	FAETA	Seguro Popular	FISM	FORTAMUN –DF	SUBSEMUN	
Recursos ejercidos que no se vinculan con los objetivos del fondo o programa	21.9	9.4	36.4	1.3	1.8	14.7	0.1	0.0	13.8	0.5	0.1	100.0
Falta o inconsistencias en la documentación comprobatoria o justificativa del gasto	62.6	5.8	3.7	0.0	3.3	0.0	0.0	19.9	0.0	4.7	0.0	100.0
Pagos improcedentes*	88.9	0.0	2.8	0.9	2.4	4.0	0.9	0.0	0.0	0.0	0.1	100.0
Traspasos de recursos a otros programas; no reintegrados o reintegrados sin los intereses correspondientes	82.0	0.0	0.0	0.0	6.0	0.0	0.0	0.0	9.5	2.2	0.3	100.0
Recursos cuyo destino se desconoce o subejercicios**	91.3	0.0	0.0	7.5	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	1.1	100.0
Irregularidades en la ministración de los recursos (atrasos y retenciones)	0.0	45.9	9.6	10.5	0.0	0.0	0.3	31.9	0.0	1.7	0.0	100.0
Irregularidades sobre remuneraciones al personal***	0.0	51.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	46.3	0.0	1.6	0.0	100.0
Otras Irregularidades	75.0	5.3	0.4	1.0	1.3	0.6	0.3	11.6	3.4	0.8	0.3	100.0

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000 a 2010.

NOTAS: *El concepto de pagos improcedentes incluye irregularidades como: pago de compensaciones y estímulos, con el FAEB, de compromisos estatales que no estaban comprendidos en las minutas nacionales, no se presentó la normativa para su pago o no están autorizados por la Federación; pagos con cargo en centros de trabajo no financiables con el FAEB (nivel medio superior, superior o áreas no vinculadas con la educación básica o la formación de docentes), o que no están relacionados en el catálogo de la institución; deficiencias o incumplimientos normativos en la realización de pagos; gastos indirectos que excedieron el monto permitido por la Ley de Coordinación Fiscal; pagos improcedentes o en exceso con el FAETA por concepto de nómina y horas/semana/mes; gastos de operación de planteles de nueva creación cubiertos con el FAETA que debieron cubrirse con recursos estatales; pago de bonos, estímulos o compensaciones no procedentes o no autorizados con el FAETA, entre otros.

** El subejercicio con recuperación determinada corresponde sólo al SUBSEMUN; otros fondos y programas también registraron subejercicios pero su normativa no contempla el reintegro de los recursos, en razón de lo cual no se consideran como recuperaciones.

*** Se incluyen las irregularidades vinculadas con el pago de personal principalmente del FASSA (estímulos de asistencia a médicos que no registraron sus horas de entrada y salida; pagos a servidores públicos sin que exista evidencia de que laboren; pagos a personas sin contrato de servicios; pagos después de la fecha de baja, entre otros), del FORTAMUN-DF (falta o irregularidades en los tabuladores y plantillas del personal autorizado, falta o irregularidades en el programa de seguridad pública o falta o irregularidades en la retención y entero de impuestos) y Seguro Popular (remuneraciones a personas que no están directamente involucradas en la prestación de servicios de atención médica a los afiliados del Sistema; pagos a empleados eventuales sin contrato, o conceptos de nómina no pactados para su pago con recursos del Seguro Popular, entre otros).

Debido al redondeo la sumatoria total puede variar.

ANEXO 2

GASTO FEDERALIZADO: RECUPERACIONES DETERMINADAS POR CONCEPTO, EJERCICIO Y TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL, 2007-2010
(Millones de pesos)

CONCEPTOS DE IRREGULARIDAD	Cuenta Pública 2007	2008	2009	2010	Total 2007-2010	Promedio del periodo	Variación 2007 a 2010 (%)	TMCA (2007-2010) (%)
Recursos ejercidos que no se vinculan con los objetivos del fondo o programa	3,169.6	3,711.2	7,557.4	2,818.2	17,256.5	4,314.1	-11.1	-2.9
Falta o inconsistencias en la documentación comprobatoria o justificativa del gasto	2,401.5	2,640.4	3,484.2	4,680.6	13,206.7	3,301.7	94.9	18.2
Pagos improcedentes o en exceso	2,938.1	4,196.2	3,912.0	3,058.0	14,104.3	3,526.1	4.1	1.0
Traspasos de recursos a otros programas reintegrados parcialmente o no más los intereses correspondientes	201.3	528.0	5,948.7	611.4	7,289.5	1,822.4	203.7	32.0
Recursos cuyo destino se desconoce o subejercicios*	0.5	-	6,355.1	139.5	6,495.0	1,623.8	28,918.0	312.7
Irregularidades en la ministración de los recursos	228.4	1,060.4	827.6	2,116.0	4,232.6	1,058.1	826.3	74.5
Irregularidades sobre remuneraciones al personal**	282.7	863.6	1,057.6	1,507.2	3,711.1	927.8	433.2	52.0
Subtotal	9,222.1	12,999.8	29,142.6	14,930.9	66,295.7	16,573.9	61.9	12.8
Otras Irregularidades	2,171.9	2,542.4	3,585.1	6,572.0	14,871.2	3,717.8	202.6	31.9
Total	11,394.0	15,542.2	32,727.7	21,502.9	81,166.9	20,291.7	88.7	17.2

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

NOTAS: * El subejercicio con recuperación determinada corresponde sólo al SUBSEMUN; otros fondos y programas también registraron subejercicios pero su normativa no contempla el reintegro de los recursos, en razón de lo cual no se consideran como recuperaciones.

** Se incluyen las irregularidades vinculadas con el pago de personal principalmente del FASSA (estímulos de asistencia a médicos que no registraron sus horas de entrada y salida; pagos a servidores públicos sin que exista evidencia de que laboren; pagos a personas sin contrato de servicios; pagos después de la fecha de baja, entre otros), del FORTAMUN-DF (falta o irregularidades en los tabuladores y plantillas del personal autorizado, falta o irregularidades en el programa de seguridad pública o falta o irregularidades en la retención y entero de impuestos) y Seguro Popular (remuneraciones a personas que no están directamente involucradas en la prestación de servicios de atención médica a los afiliados del Sistema; pagos a empleados eventuales sin contrato, o conceptos de nómina no pactados para su pago con recursos del Seguro Popular, entre otros).

Debido al redondeo la sumatoria total puede variar.

ANEXO 3

GASTO FEDERALIZADO: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS RECUPERACIONES DETERMINADAS POR CONCEPTO Y EJERCICIO, 2007-2010

(Porcentaje)

	Cuenta Pública				
CONCEPTOS DE IRREGULARIDAD	2007	2008	2009	2010	2007-2010
Recursos ejercidos que no se vinculan con los objetivos del fondo o programa	27.8	23.9	23.1	13.1	21.3
Falta o inconsistencias en la documentación comprobatoria o justificativa del gasto	21.1	17.0	10.6	21.8	16.3
Pagos improcedentes o en exceso	25.8	27.0	12.0	14.2	17.4
Traspasos de recursos a otros programas reintegrados parcialmente o no más los intereses correspondientes	1.8	3.4	18.2	2.8	9.0
Recursos cuyo destino se desconoce o subejercicios*	0.0	0.0	19.4	0.6	8.0
Irregularidades en la ministración de los recursos	2.0	6.8	2.5	9.8	5.2
Irregularidades sobre remuneraciones al personal**	2.5	5.6	3.2	7.0	4.6
Subtotal	81.0	83.7	89.0	69.3	81.8
Otras Irregularidades	19.1	16.4	11.0	30.6	18.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

NOTAS: * El subejercicio con recuperación determinada corresponde sólo al SUBSEMUN; otros fondos y programas también registraron subejercicios pero su normativa no contempla el reintegro de los recursos, en razón de lo cual no se consideran como recuperaciones.

** Se incluyen las irregularidades vinculadas con el pago de personal principalmente del FASSA (estímulos de asistencia a médicos que no registraron sus horas de entrada y salida; pagos a servidores públicos sin que exista evidencia de que laboren; pagos a personas sin contrato de servicios; pagos después de la fecha de baja, entre otros), del FORTAMUN-DF (falta o irregularidades en los tabuladores y plantillas del personal autorizado, falta o irregularidades en el programa de seguridad pública o falta o irregularidades en la retención y entero de impuestos) y Seguro Popular (remuneraciones a personas que no están directamente involucradas en la prestación de servicios de atención médica a los afiliados del Sistema; pagos a empleados eventuales sin contrato, o conceptos de nómina no pactados para su pago con recursos del Seguro Popular, entre otros).

Debido al redondeo la suma total puede variar del 100.0%.

ANEXO 4

RECUPERACIONES DETERMINADAS POR RECURSOS EJERCIDOS QUE NO SE VINCULAN CON LOS OBJETIVOS DEL FONDO O PROGRAMA, POR ENTIDAD FEDERATIVA, PERIODO 2007-2010
(Millones de pesos y porcentajes)

Entidad Federativa	Recuperaciones			Muestra	Distribución de las Recuperaciones (%)	Recuperaciones / Muestra (%)	TOTAL	FAEB	FASSA	FAFEF	FAM	FASP	FISE	FAETA	Seguro Popular	FISM	FORTAMUN DF	SUBSEMUN
	Totales	Operadas	Probables															
Total	17,256.5	3,596.9	13,659.6	1,161,162.4	100.0	1.5	100.0	20.2	9.5	38.5	1.2	1.4	15.4	0.1	-	13.3	0.3	0.2
Aguascalientes	342.7	16.0	326.7	15,929.0	2.0	2.2	100.0	0.9	82.8	0.2	0.5	1.6	5.0	-	-	9.1	-	-
Baja California	286.9	54.4	232.5	35,525.6	1.7	0.8	100.0	16.3	33.4	15.3	3.3	-	11.9	-	-	19.9	-	-
Baja California Sur	122.9	3.7	119.2	10,563.3	0.7	1.2	100.0	32.1	15.8	30.6	0.8	1.0	5.9	-	-	13.8	-	-
Campeche	127.0	14.4	112.6	14,349.0	0.7	0.9	100.0	3.9	22.0	12.5	0.1	0.0	22.0	0.1	-	39.2	-	-
Chiapas	488.3	33.9	454.5	54,161.7	2.8	0.9	100.0	50.7	1.4	20.4	1.7	0.1	17.0	-	-	8.4	0.2	-
Chihuahua	675.3	441.7	233.6	34,425.6	3.9	2.0	100.0	6.5	13.3	61.7	0.0	0.7	2.2	-	-	15.6	-	-
Coahuila	159.0	117.6	41.3	25,271.6	0.9	0.6	100.0	53.3	0.4	-	2.2	7.4	2.7	-	-	29.6	4.4	-
Colima	181.5	121.1	60.4	10,383.1	1.1	1.7	100.0	1.7	7.9	52.7	0.1	18.6	5.9	-	-	12.9	-	0.3
Distrito Federal	273.4	47.0	226.4	108,341.2	1.6	0.3	100.0	7.5	2.2	74.4	7.5	-	-	-	-	-	-	8.3
Durango	237.2	23.9	213.3	24,728.6	1.4	1.0	100.0	0.1	5.5	20.3	1.9	1.1	40.2	0.0	-	31.0	-	-
Guanajuato	433.9	88.8	345.1	47,144.3	2.5	0.9	100.0	0.7	9.5	8.8	0.2	0.3	34.7	-	-	45.0	-	0.6
Guerrero	502.0	136.7	365.3	52,627.7	2.9	1.0	100.0	12.7	19.3	2.7	0.5	0.7	2.9	-	-	57.7	3.6	-
Hidalgo	548.0	343.9	204.1	31,790.7	3.2	1.7	100.0	1.1	11.1	8.6	0.2	0.2	34.2	0.2	-	44.5	-	-
Jalisco	1,793.7	13.7	1,780.0	58,884.1	10.4	3.0	100.0	46.2	1.1	46.4	0.5	0.7	3.3	-	-	1.8	0.1	0.0
México	3,822.9	758.5	3,064.4	95,032.1	22.2	4.0	100.0	7.9	1.4	68.8	1.0	-	17.3	0.3	-	3.3	0.0	-
Michoacán	1,262.2	143.5	1,118.7	48,375.5	7.3	2.6	100.0	80.8	6.3	-	0.8	0.3	4.7	-	-	7.0	-	0.0
Morelos	244.4	7.7	236.7	16,846.3	1.4	1.5	100.0	3.0	22.4	33.8	0.9	1.4	22.1	-	-	16.5	-	-
Nayarit	130.2	28.4	101.8	16,559.4	0.8	0.8	100.0	0.8	16.8	26.5	-	2.5	42.4	-	-	10.9	0.2	-
Nuevo León	1,018.8	27.1	991.6	32,116.5	5.9	3.2	100.0	3.0	2.6	88.0	-	0.1	1.6	-	-	4.7	0.0	-
Oaxaca	317.3	12.5	304.8	56,873.3	1.8	0.6	100.0	-	42.9	2.3	-	0.3	28.0	-	-	26.6	-	-
Puebla	507.0	123.1	383.9	45,128.4	2.9	1.1	100.0	5.5	1.6	1.0	4.9	0.1	56.0	-	-	30.5	0.4	-
Querétaro	327.9	64.1	263.9	19,917.4	1.9	1.6	100.0	46.4	2.3	-	0.1	1.6	30.1	-	-	19.5	-	-
Quintana Roo	122.4	40.0	82.3	15,752.0	0.7	0.8	100.0	7.5	15.9	20.0	3.0	6.4	24.4	-	-	21.7	1.0	-
San Luis Potosí	521.8	93.5	428.3	33,642.1	3.0	1.6	100.0	6.6	27.5	3.7	3.9	11.3	24.6	-	-	22.0	0.4	-
Sinaloa	627.8	82.8	545.0	29,358.1	3.6	2.1	100.0	0.2	11.5	72.2	1.4	0.3	7.9	-	-	5.9	0.5	0.0
Sonora	564.0	22.9	541.1	25,862.1	3.3	2.2	100.0	15.2	7.7	51.2	2.5	1.2	14.2	-	-	8.0	-	-
Tabasco	203.2	81.7	121.5	27,025.1	1.2	0.8	100.0	10.1	6.8	27.9	0.2	0.1	42.0	-	-	12.8	-	-
Tamaulipas	159.0	93.0	66.0	32,588.5	0.9	0.5	100.0	15.2	19.5	21.4	2.0	16.3	-	-	-	20.0	4.9	0.6
Tlaxcala	306.3	46.6	259.7	15,483.5	1.8	2.0	100.0	3.8	24.5	38.7	0.9	7.4	12.2	0.3	-	12.3	-	-
Veracruz	242.7	163.5	79.2	82,095.8	1.4	0.3	100.0	29.7	6.8	12.9	1.3	1.1	27.6	-	-	20.6	0.1	-
Yucatán	346.9	323.0	23.8	22,335.3	2.0	1.6	100.0	57.0	15.9	5.9	1.7	4.0	6.8	-	-	8.6	-	-
Zacatecas	359.8	28.1	331.7	22,045.6	2.1	1.6	100.0	27.4	3.7	13.4	-	0.9	37.0	-	-	17.6	-	-

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

NOTA: Debido al redondeo la sumatoria final puede variar.

ANEXO 5

RECUPERACIONES DETERMINADAS POR FALTA O INCONSISTENCIAS EN LA DOCUMENTACIÓN COMPROBATORIA O JUSTIFICATIVA DEL GASTO, POR ENTIDAD FEDERATIVA, PERIODO 2007-2010
(Millones de pesos y porcentajes)

Entidad Federativa	Recuperaciones			Muestra	Distribución de las Recuperaciones (%)	Recuperaciones / Muestra (%)	TOTAL	FAEB	FASSA	FAFEF	FAM	FASP	FISE	FAETA	Seguro Popular	FISM	FORTAMUN DF	SUBSEMUN
	Totales	Operadas	Probables															
Total	13,206.7	1,636.5	11,570.2	1,161,162.4	100.0	1.1	100.0	51.5	6.7	5.0	-	4.1	-	27.4	-	-	5.3	-
Aguascalientes	160.3	1.8	158.5	15,929.0	1.2	1.0	100.0	0.4	94.5	-	-	4.4	-	0.7	-	-	-	-
Baja California	394.4	30.9	363.5	35,525.6	3.0	1.1	100.0	9.0	5.1	4.0	-	58.1	-	23.7	-	-	-	-
Baja California Sur	284.4	6.3	278.1	10,563.3	2.2	2.7	100.0	96.5	1.1	0.4	-	0.6	-	0.4	-	-	1.1	-
Campeche	10.2	1.1	9.1	14,349.0	0.1	0.1	100.0	-	81.1	-	-	10.0	-	8.9	-	-	-	-
Chiapas	184.7	1.3	183.4	54,161.7	1.4	0.3	100.0	1.3	30.3	12.4	-	7.8	-	47.7	-	-	0.5	-
Chihuahua	287.9	6.8	281.1	34,425.6	2.2	0.8	100.0	6.3	18.3	-	-	-	-	3.0	-	-	72.4	-
Coahuila	772.8	715.4	57.4	25,271.6	5.9	3.1	100.0	92.1	-	0.1	-	5.0	-	2.1	-	-	0.6	-
Colima	22.5	7.8	14.7	10,383.1	0.2	0.2	100.0	-	3.7	31.9	-	48.7	-	15.7	-	-	-	-
Distrito Federal	1,157.9	0.2	1,157.7	108,341.2	8.8	1.1	100.0	44.8	0.0	45.2	-	0.1	-	0.0	-	-	9.8	-
Durango	323.5	-	323.5	24,728.6	2.4	1.3	100.0	68.5	-	0.0	-	2.1	-	3.3	-	-	26.1	-
Guanajuato	126.3	0.3	125.9	47,144.3	1.0	0.3	100.0	-	0.0	0.5	-	51.7	-	47.8	-	-	-	-
Guerrero	298.4	17.8	280.6	52,627.7	2.3	0.6	100.0	75.2	0.6	4.8	-	6.7	-	8.8	-	-	4.0	-
Hidalgo	300.5	248.5	52.1	31,790.7	2.3	0.9	100.0	1.3	17.0	0.2	-	0.1	-	81.2	-	-	0.1	-
Jalisco	558.4	0.7	557.7	58,884.1	4.2	0.9	100.0	31.4	3.8	8.8	-	1.3	-	20.5	-	-	34.2	-
México	2,766.5	519.2	2,247.4	95,032.1	20.9	2.9	100.0	-	0.4	-	-	0.0	-	99.6	-	-	-	-
Michoacán	360.5	16.9	343.7	48,375.5	2.7	0.7	100.0	13.2	80.0	0.8	-	1.5	-	-	-	-	4.5	-
Morelos	76.9	-	76.9	16,846.3	0.6	0.5	100.0	-	1.6	-	-	91.7	-	6.7	-	-	-	-
Nayarit	332.3	21.1	311.2	16,559.4	2.5	2.0	100.0	93.1	0.6	0.0	-	0.7	-	5.2	-	-	0.4	-
Nuevo León	1,729.7	0.1	1,729.6	32,116.5	13.1	5.4	100.0	94.2	3.7	-	-	0.8	-	1.3	-	-	0.0	-
Oaxaca	12.7	0.8	11.9	56,873.3	0.1	0.0	100.0	-	6.5	-	-	-	-	48.0	-	-	45.4	-
Puebla	27.2	3.4	23.8	45,128.4	0.2	0.1	100.0	-	49.0	-	-	2.8	-	-	-	-	48.2	-
Querétaro	131.2	4.4	126.8	19,917.4	1.0	0.7	100.0	31.1	30.7	-	-	6.0	-	28.9	-	-	3.4	-
Quintana Roo	87.5	0.3	87.1	15,752.0	0.7	0.6	100.0	95.5	-	0.4	-	4.1	-	-	-	-	0.1	-
San Luis Potosí	33.7	1.6	32.1	33,642.1	0.3	0.1	100.0	-	5.2	2.6	-	11.8	-	80.0	-	-	0.4	-
Sinaloa	332.5	1.5	331.0	29,358.1	2.5	1.1	100.0	88.4	4.3	-	-	0.7	-	3.0	-	-	3.6	-
Sonora	77.5	1.7	75.8	25,862.1	0.6	0.3	100.0	58.1	27.4	-	-	2.6	-	11.0	-	-	0.9	-
Tabasco	4.5	0.2	4.3	27,025.1	0.0	0.0	100.0	4.5	-	-	-	95.5	-	-	-	-	-	-
Tamaulipas	26.5	21.5	5.0	32,588.5	0.2	0.1	100.0	-	53.8	-	-	-	-	27.4	-	-	18.8	-
Tlaxcala	101.3	0.3	101.0	15,483.5	0.8	0.7	100.0	-	40.8	0.0	-	0.0	-	44.2	-	-	15.0	-
Veracruz	2,167.8	3.0	2,164.7	82,095.8	16.4	2.6	100.0	99.8	-	-	-	-	-	-	-	-	0.2	-
Yucatán	6.0	1.6	4.4	22,335.3	0.0	0.0	100.0	-	23.6	-	-	2.9	-	60.8	-	-	12.7	-
Zacatecas	50.5	-	50.5	22,045.6	0.4	0.2	100.0	2.6	-	43.8	-	50.0	-	3.6	-	-	-	-

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

NOTA: Debido al redondeo la sumatoria final puede variar.

ANEXO 6

RECUPERACIONES DETERMINADAS POR PAGOS IMPROCEDENTES, POR ENTIDAD FEDERATIVA, PERIODO 2007-2010
(Millones de pesos y porcentajes)

Entidad Federativa	Recuperaciones			Muestra	Distribución de las Recuperaciones (%)	Recuperaciones / Muestra (%)	TOTAL	FAEB	FASSA	FAFEF	FAM	FASP	FISE	FAETA	Seguro Popular	FISM	FORTAMUNDF	SUBSEMUN
	Totales	Operadas	Probables															
Total	14,104.3	2,903.4	11,201.0	1,161,162.4	100.0	1.2	100.0	89.0	-	3.1	0.9	2.3	3.7	0.9	-	-	-	0.1
Aguascalientes	492.0	91.3	400.7	15,929.0	3.5	3.1	100.0	92.9	-	5.3	0.6	0.3	-	1.0	-	-	-	-
Baja California	400.5	154.3	246.2	35,525.6	2.8	1.1	100.0	84.7	-	2.7	3.9	8.5	-	0.2	-	-	-	-
Baja California Sur	1,312.8	-	1,312.8	10,563.3	9.3	12.4	100.0	97.4	-	0.0	1.4	0.9	-	0.3	-	-	-	-
Campeche	108.5	0.3	108.2	14,349.0	0.8	0.8	100.0	94.5	-	-	-	0.5	-	5.1	-	-	-	-
Chiapas	506.6	6.1	500.5	54,161.7	3.6	0.9	100.0	87.9	-	0.1	0.9	0.9	10.0	0.3	-	-	-	-
Chihuahua	318.0	2.1	315.9	34,425.6	2.3	0.9	100.0	99.4	-	-	0.2	0.5	-	-	-	-	-	-
Coahuila	167.5	88.2	79.3	25,271.6	1.2	0.7	100.0	92.8	-	6.2	0.2	0.7	-	-	-	-	-	-
Colima	158.8	22.8	136.0	10,383.1	1.1	1.5	100.0	74.5	-	8.9	4.6	10.8	0.2	1.0	-	-	-	-
Distrito Federal	1,048.4	-	1,048.4	108,341.2	7.4	1.0	100.0	97.6	-	1.9	-	0.5	-	-	-	-	-	-
Durango	452.3	49.0	403.3	24,728.6	3.2	1.8	100.0	92.9	-	5.0	0.0	0.2	0.7	1.1	-	-	-	-
Guanajuato	602.8	19.9	582.9	47,144.3	4.3	1.3	100.0	97.7	-	1.9	-	0.1	-	0.3	-	-	-	-
Guerrero	625.9	255.5	370.4	52,627.7	4.4	1.2	100.0	52.3	-	0.0	0.7	6.1	39.1	1.7	-	-	-	-
Hidalgo	209.4	142.6	66.8	31,790.7	1.5	0.7	100.0	79.6	-	5.9	1.7	11.1	0.7	1.0	-	-	-	-
Jalisco	872.1	6.5	865.6	58,884.1	6.2	1.5	100.0	88.1	-	8.4	0.4	2.0	0.0	1.1	-	-	-	-
México	1,580.2	331.4	1,248.7	95,032.1	11.2	1.7	100.0	93.3	-	-	0.0	0.2	6.3	0.2	-	-	-	-
Michoacán	479.8	91.1	388.7	48,375.5	3.4	1.0	100.0	96.0	-	-	0.7	2.2	-	1.1	-	-	-	-
Morelos	815.4	1.4	814.0	16,846.3	5.8	4.8	100.0	98.1	-	0.1	0.1	1.5	0.2	0.1	-	-	-	-
Nayarit	168.6	15.3	153.3	16,559.4	1.2	1.0	100.0	85.0	-	4.6	-	8.8	-	1.6	-	-	-	-
Nuevo León	228.5	120.4	108.1	32,116.5	1.6	0.7	100.0	97.8	-	-	1.7	0.5	-	-	-	-	-	-
Oaxaca	103.7	31.8	71.9	56,873.3	0.7	0.2	100.0	88.1	-	1.3	4.1	6.5	-	-	-	-	-	-
Puebla	252.1	227.3	24.9	45,128.4	1.8	0.6	100.0	73.0	-	5.1	0.3	6.9	12.7	2.0	-	-	-	-
Querétaro	364.5	14.1	350.4	19,917.4	2.6	1.8	100.0	94.7	-	2.5	-	0.9	0.9	0.9	-	-	-	0.2
Quintana Roo	260.7	120.5	140.2	15,752.0	1.8	1.7	100.0	95.8	-	-	2.3	1.9	-	-	-	-	-	-
San Luis Potosí	471.6	162.4	309.1	33,642.1	3.3	1.4	100.0	89.2	-	0.1	0.4	0.5	2.5	3.2	-	-	-	4.0
Sinaloa	329.0	83.9	245.1	29,358.1	2.3	1.1	100.0	68.1	-	5.9	-	17.2	5.4	3.5	-	-	-	-
Sonora	206.4	133.3	73.1	25,862.1	1.5	0.8	100.0	90.5	-	2.2	-	2.1	-	5.2	-	-	-	-
Tabasco	140.3	61.7	78.6	27,025.1	1.0	0.5	100.0	83.7	-	-	4.4	0.4	4.2	7.4	-	-	-	-
Tamaulipas	274.0	222.9	51.1	32,588.5	1.9	0.8	100.0	84.5	-	0.0	-	-	15.4	-	-	-	-	0.0
Tlaxcala	304.9	57.8	247.2	15,483.5	2.2	2.0	100.0	97.5	-	0.3	-	2.1	-	-	-	-	-	-
Veracruz	530.5	264.7	265.8	82,095.8	3.8	0.6	100.0	65.7	-	27.8	0.4	3.5	0.0	2.6	-	-	-	-
Yucatán	146.2	124.7	21.4	22,335.3	1.0	0.7	100.0	65.3	-	5.7	26.1	1.3	0.8	0.7	-	-	-	-
Zacatecas	172.4	0.2	172.2	22,045.6	1.2	0.8	100.0	85.8	-	11.4	2.1	0.6	0.0	0.1	-	-	-	-

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

NOTA: Debido al redondeo la sumatoria final puede variar.

ANEXO 7

RECUPERACIONES DETERMINADAS POR TRASPASO DE RECURSOS A OTROS PROGRAMAS, NO REINTEGRADOS O REINTEGRADOS SIN LOS INTERESES CORRESPONDIENTES, POR FONDO Y ENTIDAD FEDERATIVA, PERIODO 2007-2010

(Millones de pesos y porcentajes)

Entidad Federativa	Recuperaciones			Muestra	Distribución de las Recuperaciones (%)	Recuperaciones / Muestra (%)	TOTAL	FAEB	FASSA	FAFEF	FAM	FASP	FISE	FAETA	Seguro Popular	FISM	FORTAMUN DF	SUBSEMUN
	Totales	Operadas	Probables															
Total	7,289.5	392.7	6,896.7	1,161,162.4	100.0	0.6	100.0	83.2	-	-	-	5.6	-	-	-	8.8	2.1	0.3
Aguascalientes	0.5	0.5	0.0	15,929.0	0.0	0.0	100.0	70.6	-	-	-	-	-	-	-	10.1	19.4	-
Baja California	3.5	0.2	3.3	35,525.6	0.0	0.0	100.0	4.7	-	-	-	-	-	-	-	95.3	-	-
Baja California Sur	52.5	1.1	51.4	10,563.3	0.7	0.5	100.0	-	-	-	-	97.8	-	-	-	2.2	-	-
Campeche	2.4	0.0	2.4	14,349.0	0.0	0.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	-	-
Chiapas	55.9	4.4	51.6	54,161.7	0.8	0.1	100.0	68.3	-	-	-	5.3	-	-	-	26.1	0.3	-
Chihuahua	7.7	0.2	7.5	34,425.6	0.1	0.0	100.0	-	-	-	-	1.5	-	-	-	98.3	0.2	-
Coahuila	205.4	161.9	43.5	25,271.6	2.8	0.8	100.0	93.6	-	-	-	-	-	-	-	6.4	-	-
Colima	2.9	2.7	0.2	10,383.1	0.0	0.0	100.0	93.9	-	-	-	6.1	-	-	-	-	-	-
Distrito Federal	32.9	-	32.9	108,341.2	0.5	0.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	-
Durango	48.8	28.1	20.8	24,728.6	0.7	0.2	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	99.9	0.1	-
Guanajuato	16.9	16.8	0.2	47,144.3	0.2	0.0	100.0	-	-	-	-	0.4	-	-	-	93.5	5.7	0.4
Guerrero	32.9	30.1	2.8	52,627.7	0.5	0.1	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	98.9	0.8	0.3
Hidalgo	212.3	4.6	207.6	31,790.7	2.9	0.7	100.0	0.1	-	-	-	0.1	-	-	-	99.8	-	-
Jalisco	38.5	9.4	29.1	58,884.1	0.5	0.1	100.0	0.7	-	-	-	-	-	-	-	45.9	0.5	52.9
México	5,673.4	0.9	5,672.5	95,032.1	77.8	6.0	100.0	98.7	-	-	-	-	-	-	-	0.0	1.3	-
Michoacán	84.8	8.0	76.8	48,375.5	1.2	0.2	100.0	-	-	-	-	86.0	-	-	-	11.6	2.4	-
Morelos	140.9	0.5	140.4	16,846.3	1.9	0.8	100.0	97.5	-	-	-	-	-	-	-	2.5	-	-
Nayarit	13.7	5.8	7.9	16,559.4	0.2	0.1	100.0	-	-	-	-	41.1	-	-	-	54.2	4.8	-
Nuevo León	84.9	8.6	76.3	32,116.5	1.2	0.3	100.0	-	-	-	-	89.9	-	-	-	3.2	6.9	-
Oaxaca	101.5	0.5	101.0	56,873.3	1.4	0.2	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	-	-
Puebla	30.8	1.9	28.9	45,128.4	0.4	0.1	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	71.6	28.4	-
Querétaro	3.5	0.7	2.8	19,917.4	0.0	0.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	85.4	14.6	-
Quintana Roo	14.6	6.3	8.3	15,752.0	0.2	0.1	100.0	91.5	-	-	-	7.9	-	-	-	0.6	-	-
San Luis Potosí	97.0	1.3	95.7	33,642.1	1.3	0.3	100.0	85.3	-	-	-	1.1	-	-	-	12.9	0.7	-
Sinaloa	4.5	0.0	4.5	29,358.1	0.1	0.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	99.9	0.1	-
Sonora	4.0	3.9	0.1	25,862.1	0.1	0.0	100.0	-	-	-	-	0.3	-	-	-	97.1	2.1	0.4
Tabasco	32.5	15.8	16.7	27,025.1	0.4	0.1	100.0	-	-	-	-	24.5	-	-	-	47.0	28.5	-
Tamaulipas	18.5	17.8	0.6	32,588.5	0.3	0.1	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	17.3	82.7	-
Tlaxcala	27.4	1.2	26.3	15,483.5	0.4	0.2	100.0	1.3	-	-	-	17.1	-	-	-	77.3	4.3	-
Veracruz	206.8	51.8	155.0	82,095.8	2.8	0.3	100.0	-	-	-	-	84.5	-	-	-	15.4	0.1	-
Yucatán	22.7	7.8	14.9	22,335.3	0.3	0.1	100.0	-	-	-	-	42.3	-	-	-	57.7	-	-
Zacatecas	14.6	0.0	14.6	22,045.6	0.2	0.1	100.0	-	-	-	-	0.4	-	-	-	99.6	0.0	-

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

NOTA: Debido al redondeo la sumatoria final puede variar.

ANEXO 8

RECUPERACIONES DETERMINADAS POR RECURSOS CUYO DESTINO SE DESCONOCE O SUBEJERCICIOS*, POR FONDO Y ENTIDAD FEDERATIVA, PERIODO 2007-2010
(Millones de pesos y porcentajes)

Entidad Federativa	Recuperaciones			Muestra	Distribución de las Recuperaciones (%)	Recuperaciones / Muestra (%)	TOTAL	FAEB	FASSA	FAFEF	FAM	FASP	FISE	FAETA	Seguro Popular	FISM	FORTAMUN DF	SUBSEMUN
	Totales	Operadas	Probables															
Total	6,495.0	2,765.3	3,729.7	1,161,162.4	100.0	0.6	100.0	91.3	-	-	7.5	-	-	0.2	-	-	-	1.1
Aguascalientes	-	-	-	15,929.0	-	-												
Baja California	10.0	-	10.0	35,525.6	0.2	0.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
Baja California Sur	327.6	-	327.6	10,563.3	5.0	3.1	100.0	98.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.5
Campeche	-	-	-	14,349.0	-	-												
Chiapas	373.7	4.6	369.0	54,161.7	5.8	0.7	100.0	98.8	-	-	1.2	-	-	-	-	-	-	-
Chihuahua	-	-	-	34,425.6	-	-												
Coahuila	17.1	17.1	-	25,271.6	0.3	0.1	100.0	-	-	-	99.5	-	-	-	-	-	-	0.5
Colima	0.3	-	0.3	10,383.1	0.0	0.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
Distrito Federal	19.0	-	19.0	108,341.2	0.3	0.0	100.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Durango	30.5	14.1	16.4	24,728.6	0.5	0.1	100.0	-	-	-	81.5	-	-	18.5	-	-	-	-
Guanajuato	858.8	7.8	851.0	47,144.3	13.2	1.8	100.0	99.1	-	-	-	-	-	0.9	-	-	-	-
Guerrero	-	-	-	52,627.7	-	-												
Hidalgo	-	-	-	31,790.7	-	-												
Jalisco	818.9	-	818.9	58,884.1	12.6	1.4	100.0	96.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.9
México	1,299.8	54.3	1,245.5	95,032.1	20.0	1.4	100.0	92.2	-	-	7.8	-	-	-	-	-	-	-
Michoacán	216.4	198.6	17.8	48,375.5	3.3	0.4	100.0	-	-	-	91.8	-	-	-	-	-	-	8.2
Morelos	0.1	-	0.1	16,846.3	0.0	0.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
Nayarit	-	-	-	16,559.4	-	-												
Nuevo León	3.2	3.2	-	32,116.5	0.0	0.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
Oaxaca	-	-	-	56,873.3	-	-												
Puebla	-	-	-	45,128.4	-	-												
Querétaro	-	-	-	19,917.4	-	-												
Quintana Roo	-	-	-	15,752.0	-	-												
San Luis Potosí	-	-	-	33,642.1	-	-												
Sinaloa	0.0	0.0	-	29,358.1	0.0	0.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
Sonora	54.0	-	54.0	25,862.1	0.8	0.2	100.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tabasco	137.7	137.7	-	27,025.1	2.1	0.5	100.0	-	-	-	100.0	-	-	-	-	-	-	-
Tamaulipas	0.5	0.5	-	32,588.5	0.0	0.0	100.0	-	-	-	-	-	-	100.0	-	-	-	-
Tlaxcala	-	-	-	15,483.5	-	-												
Veracruz	2,326.6	2,326.6	-	82,095.8	35.8	2.8	100.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yucatán	0.8	0.8	-	22,335.3	0.0	0.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
Zacatecas	-	-	-	22,045.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

NOTAS: Debido al redondeo la sumatoria final puede variar.

* El subejercicio con recuperación determinada corresponde sólo al SUBSEMUN; otros fondos y programas también registraron subejercicios pero su normativa no contempla el reintegro de los recursos, en razón de lo cual no se consideran como recuperaciones.

ANEXO 9

RECUPERACIONES DETERMINADAS POR IRREGULARIDADES EN LA MINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS, POR FONDO Y ENTIDAD FEDERATIVA, PERIODO 2007-2010

(Millones de pesos y porcentajes)

Entidad Federativa	Recuperaciones			Muestra	Distribución de las Recuperaciones (%)	Recuperaciones / Muestra (%)	TOTAL	FAEB	FASSA	FAFEF	FAM	FASP	FISE	FAETA	Seguro Popular	FISM	FORTAMUNDF	SUBSEMUN
	Totales	Operadas	Probables															
Total	4,232.6	1,978.7	2,253.8	1,161,162.4	100.0	0.4	100.0	-	39.3	10.9	11.9	-	-	0.4	36.3	-	1.3	-
Aguascalientes	15.3	12.9	2.4	15,929.0	0.4	0.1	100.0	-	7.0	-	8.8	-	-	-	83.8	-	0.4	-
Baja California	82.5	48.0	34.5	35,525.6	1.9	0.2	100.0	-	58.6	-	41.0	-	-	0.2	0.1	-	-	-
Baja California Sur	62.3	31.2	31.1	10,563.3	1.5	0.6	100.0	-	38.5	0.2	57.3	-	-	3.6	0.4	-	-	-
Campeche	0.5	0.3	0.3	14,349.0	0.0	0.0	100.0	-	48.7	-	-	-	-	-	51.3	-	-	-
Chiapas	11.8	0.6	11.2	54,161.7	0.3	0.0	100.0	-	70.3	-	-	-	-	1.3	28.4	-	-	-
Chihuahua	113.7	108.1	5.6	34,425.6	2.7	0.3	100.0	-	1.4	0.6	91.5	-	-	0.1	4.8	-	1.7	-
Coahuila	94.3	68.8	25.5	25,271.6	2.2	0.4	100.0	-	57.3	-	15.1	-	-	0.2	27.4	-	-	-
Colima	6.0	0.5	5.5	10,383.1	0.1	0.1	100.0	-	7.3	-	92.2	-	-	0.4	0.1	-	-	-
Distrito Federal	308.1	4.3	303.9	108,341.2	7.3	0.3	100.0	-	3.1	89.6	-	-	-	-	-	-	7.3	-
Durango	23.2	0.4	22.9	24,728.6	0.5	0.1	100.0	-	2.1	0.0	97.9	-	-	0.0	-	-	-	-
Guanajuato	426.4	415.4	11.0	47,144.3	10.1	0.9	100.0	-	0.8	0.4	-	-	-	-	98.8	-	-	-
Guerrero	3.0	2.8	0.2	52,627.7	0.1	0.0	100.0	-	9.5	-	-	-	-	1.4	89.1	-	-	-
Hidalgo	101.5	57.4	44.1	31,790.7	2.4	0.3	100.0	-	78.1	15.7	0.6	-	-	0.1	5.5	-	-	-
Jalisco	190.4	30.6	159.8	58,884.1	4.5	0.3	100.0	-	81.4	-	5.5	-	-	0.6	12.4	-	0.2	-
México	1,017.2	181.9	835.4	95,032.1	24.0	1.1	100.0	-	97.2	-	1.3	-	-	0.8	0.6	-	0.0	-
Michoacán	219.6	172.0	47.6	48,375.5	5.2	0.5	100.0	-	35.4	-	63.6	-	-	0.4	-	-	0.6	-
Morelos	53.9	7.6	46.3	16,846.3	1.3	0.3	100.0	-	83.3	0.0	13.8	-	-	0.2	2.6	-	0.0	-
Nayarit	60.1	44.9	15.1	16,559.4	1.4	0.4	100.0	-	28.5	-	7.7	-	-	-	63.8	-	0.0	-
Nuevo León	130.2	117.5	12.7	32,116.5	3.1	0.4	100.0	-	0.9	-	58.2	-	-	-	40.9	-	0.0	-
Oaxaca	0.8	-	0.8	56,873.3	0.0	0.0	100.0	-	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Puebla	45.7	8.9	36.8	45,128.4	1.1	0.1	100.0	-	60.3	-	8.7	-	-	1.0	0.0	-	29.9	-
Querétaro	1.6	1.6	-	19,917.4	0.0	0.0	100.0	-	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Quintana Roo	3.3	2.5	0.8	15,752.0	0.1	0.0	100.0	-	18.2	-	75.3	-	-	-	6.5	-	-	-
San Luis Potosí	0.6	0.6	-	33,642.1	0.0	0.0	100.0	-	8.5	-	-	-	-	67.0	24.5	-	-	-
Sinaloa	72.3	2.6	69.7	29,358.1	1.7	0.2	100.0	-	61.2	1.7	35.8	-	-	0.2	1.1	-	-	-
Sonora	14.9	0.3	14.6	25,862.1	0.4	0.1	100.0	-	90.0	-	-	-	-	1.7	8.3	-	-	-
Tabasco	208.9	208.9	-	27,025.1	4.9	0.8	100.0	-	21.8	76.4	-	-	-	-	1.7	-	-	-
Tamaulipas	5.8	5.8	-	32,588.5	0.1	0.0	100.0	-	7.4	89.2	3.2	-	-	-	0.2	-	-	-
Tlaxcala	1.3	0.5	0.8	15,483.5	0.0	0.0	100.0	-	44.5	38.2	-	-	-	-	0.6	-	16.7	-
Veracruz	932.7	432.4	500.3	82,095.8	22.0	1.1	100.0	-	0.6	-	-	-	-	0.2	99.2	-	0.1	-
Yucatán	8.1	8.1	-	22,335.3	0.2	0.0	100.0	-	87.7	1.6	9.4	-	-	-	1.3	-	-	-
Zacatecas	14.6	0.6	14.1	22,045.6	0.3	0.1	100.0	-	10.9	1.4	-	-	-	-	-	-	87.7	-

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

NOTA: *Debido al redondeo la sumatoria final puede variar.

ANEXO 10

RECUPERACIONES DETERMINADAS POR IRREGULARIDADES SOBRE REMUNERACIONES AL PERSONAL, POR FONDO Y ENTIDAD FEDERATIVA, PERIODO 2007-2010**
(Millones de pesos y porcentajes)

Entidad Federativa	Recuperaciones			Muestra	Distribución de las Recuperaciones (%)	Recuperaciones / Muestra (%)	TOTAL	FAEB	FASSA	FAFEF	FAM	FASP	FISE	FAETA	Seguro Popular	FISM	FORTAMUN DF	SUBSEMUN
	Totales	Operadas	Probables															
Total	3,711.1	1,410.7	2,300.4	1,161,162.4	100.0	0.3	100.0	-	48.3	-	-	-	-	0.8	49.1	-	1.7	-
Aguascalientes	76.2	0.9	75.3	15,929.0	2.1	0.5	100.0	-	47.5	-	-	-	-	0.4	52.1	-	-	-
Baja California	191.8	50.5	141.2	35,525.6	5.2	0.5	100.0	-	84.9	-	-	-	-	3.6	11.5	-	-	-
Baja California Sur	11.0	7.4	3.6	10,563.3	0.3	0.1	100.0	-	71.6	-	-	-	-	5.2	23.2	-	-	-
Campeche	54.8	1.8	53.0	14,349.0	1.5	0.4	100.0	-	92.2	-	-	-	-	0.6	7.1	-	-	-
Chiapas	45.4	1.2	44.2	54,161.7	1.2	0.1	100.0	-	35.2	-	-	-	-	-	64.8	-	-	-
Chihuahua	164.9	19.5	145.4	34,425.6	4.4	0.5	100.0	-	41.7	-	-	-	-	-	25.6	-	32.6	-
Coahuila	53.5	31.8	21.7	25,271.6	1.4	0.2	100.0	-	40.8	-	-	-	-	4.3	54.9	-	-	-
Colima	33.8	10.7	23.1	10,383.1	0.9	0.3	100.0	-	65.9	-	-	-	-	0.4	32.9	-	0.8	-
Distrito Federal	41.1	-	41.1	108,341.2	1.1	0.0	100.0	-	27.3	-	-	-	-	-	72.7	-	-	-
Durango	59.8	3.8	56.1	24,728.6	1.6	0.2	100.0	-	90.9	-	-	-	-	-	9.1	-	-	-
Guanajuato	78.6	1.8	76.8	47,144.3	2.1	0.2	100.0	-	3.7	-	-	-	-	11.9	84.4	-	-	-
Guerrero	350.8	287.3	63.5	52,627.7	9.5	0.7	100.0	-	34.0	-	-	-	-	-	66.0	-	-	-
Hidalgo	114.5	4.9	109.6	31,790.7	3.1	0.4	100.0	-	62.6	-	-	-	-	-	37.4	-	-	-
Jalisco	138.9	0.1	138.8	58,884.1	3.7	0.2	100.0	-	5.6	-	-	-	-	0.0	94.4	-	-	-
México	93.9	36.6	57.4	95,032.1	2.5	0.1	100.0	-	30.5	-	-	-	-	-	69.5	-	-	-
Michoacán	521.8	438.6	83.2	48,375.5	14.1	1.1	100.0	-	77.9	-	-	-	-	0.1	21.9	-	-	-
Morelos	98.3	-	98.3	16,846.3	2.6	0.6	100.0	-	19.4	-	-	-	-	-	80.6	-	-	-
Nayarit	41.9	23.0	19.0	16,559.4	1.1	0.3	100.0	-	65.4	-	-	-	-	0.3	34.3	-	-	-
Nuevo León	132.4	0.6	131.8	32,116.5	3.6	0.4	100.0	-	59.6	-	-	-	-	-	34.4	-	6.0	-
Oaxaca	43.4	12.9	30.5	56,873.3	1.2	0.1	100.0	-	27.2	-	-	-	-	-	72.8	-	-	-
Puebla	213.8	110.9	102.9	45,128.4	5.8	0.5	100.0	-	11.2	-	-	-	-	-	88.8	-	-	-
Querétaro	54.7	44.8	9.9	19,917.4	1.5	0.3	100.0	-	71.1	-	-	-	-	-	28.9	-	-	-
Quintana Roo	10.8	4.6	6.2	15,752.0	0.3	0.1	100.0	-	60.3	-	-	-	-	-	39.7	-	-	-
San Luis Potosí	151.7	39.9	111.8	33,642.1	4.1	0.5	100.0	-	57.9	-	-	-	-	-	41.4	-	0.6	-
Sinaloa	187.4	26.9	160.5	29,358.1	5.1	0.6	100.0	-	81.3	-	-	-	-	-	18.7	-	-	-
Sonora	89.9	1.0	88.9	25,862.1	2.4	0.3	100.0	-	82.7	-	-	-	-	0.9	16.5	-	-	-
Tabasco	163.7	138.4	25.3	27,025.1	4.4	0.6	100.0	-	10.4	-	-	-	-	-	89.6	-	-	-
Tamaulipas	20.0	20.0	-	32,588.5	0.5	0.1	100.0	-	18.5	-	-	-	-	-	81.5	-	-	-
Tlaxcala	152.4	0.5	151.9	15,483.5	4.1	1.0	100.0	-	37.1	-	-	-	-	0.6	62.3	-	-	-
Veracruz	292.2	75.0	217.2	82,095.8	7.9	0.4	100.0	-	33.8	-	-	-	-	2.9	63.2	-	0.1	-
Yucatán	15.2	15.2	-	22,335.3	0.4	0.1	100.0	-	42.4	-	-	-	-	-	57.6	-	-	-
Zacatecas	12.5	0.2	12.3	22,045.6	0.3	0.1	100.0	-	9.6	-	-	-	-	-	90.4	-	-	-

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2007 a 2010.

NOTAS: *Debido al redondeo la sumatoria final puede variar.

**Incluye las irregularidades vinculadas con el pago de personal del FASSA, FORTAMUN-DF y del Seguro Popular.