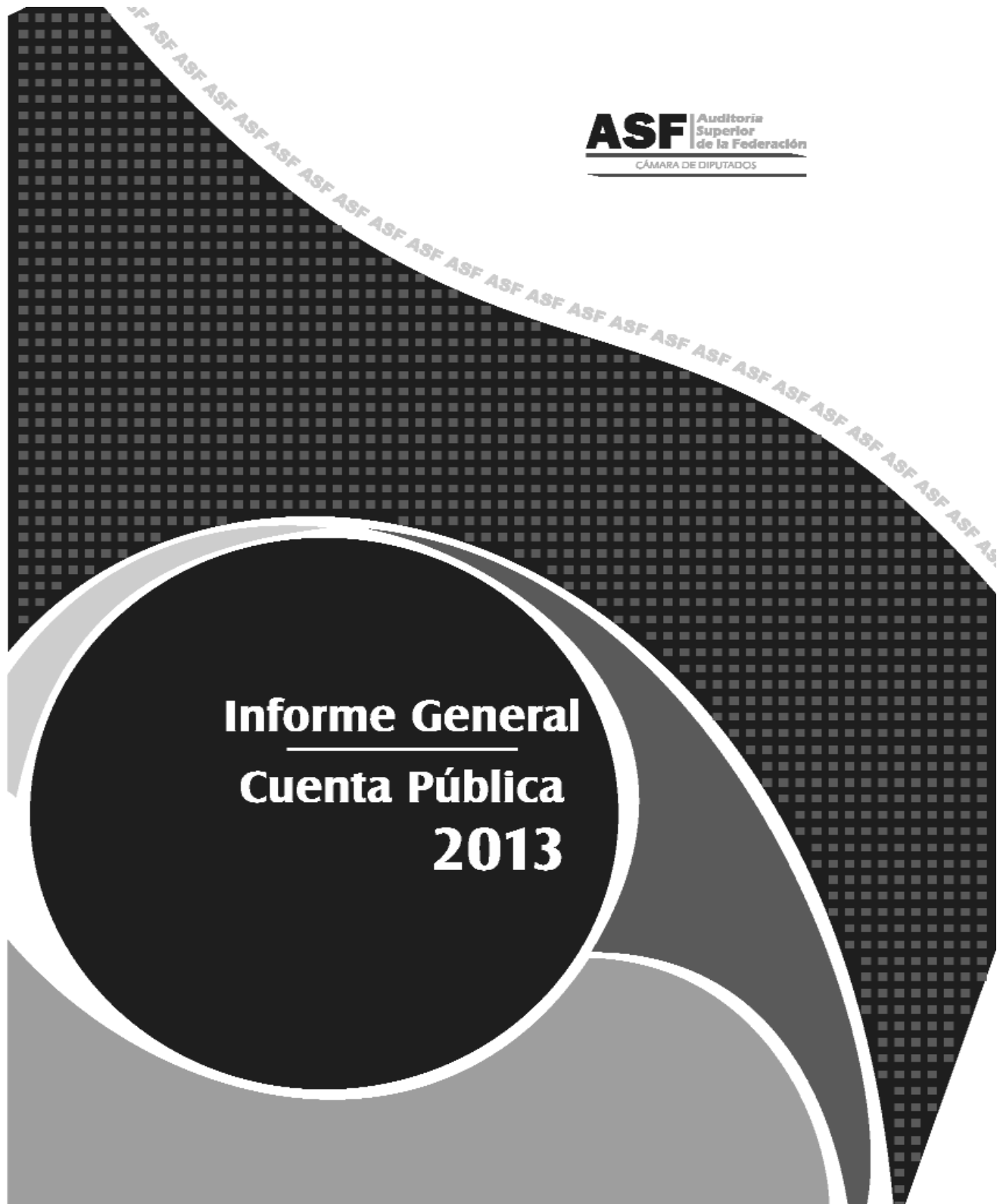


El Anexo corresponde a lo mencionado por la Secretaria, en la página 77 del Diario de los Debates del 19 de febrero de 2015.





Informe General Cuenta Pública 2013



Índice

Glosario de Acrónimos	7
Prefacio	13
Mensaje del Auditor Superior de la Federación	17
1. ¿Qué hace la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar la Cuenta Pública?	21
1.1. Planeación	24
1.2. Programación	24
1.3. Integración del PAAF	25
1.4. Tipos de auditoría	25
1.5. Impacto de los plazos legales en la oportunidad de la fiscalización superior	28
2. Beneficios de la Fiscalización Superior	31
2.1. Financieros	33
2.2. No financieros	35
3. Áreas clave con riesgo identificadas en la fiscalización de la Cuenta Pública 2013	37
3.1. Integridad gubernamental	42
3.2. Cultura administrativa basada en la gestión de riesgos y cumplimiento de objetivos	44
3.3. Rendición de cuentas del gasto federalizado	47
3.3.1. Problemática en torno a temas de rendición de cuentas	
3.3.2. Problemática en torno a temas de gestión	
3.3.3. Problemática en torno a temas de normativa	
3.3.4. Resultados de la fiscalización del gasto federalizado	
3.3.5. Recomendaciones	



3.4. Información sobre beneficiarios de programas sociales	58
3.4.1. Problemática de los padrones	
3.4.2. Recomendaciones	
3.5. Revelación de pasivos y gasto	61
3.5.1. Pasivos pensionarios	
3.5.2. Requerimientos financieros del sector público y otros pasivos de los gobiernos de las entidades federativas	
3.5.3. Fideicomisos, mandatos y análogos no paraestatales	
3.5.4. Recomendaciones	
3.6. Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de programas públicos	67
3.6.1. Programas federales	
3.6.2. Gasto federalizado	
3.6.3. Recomendaciones	
3.7. Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen la norma pero que no representan las mejores condiciones para el Estado	71
3.7.1. Recomendaciones	
3.8. Proyectos de infraestructura con deficiencias	73
3.8.1. Planeación	
3.8.2. Supervisión	
3.8.3. Seguimiento	
3.9. Participación de intermediarios en la dispersión del gasto público	76
3.9.1. Gasto federalizado	
3.9.2. Recomendaciones	
3.10. Subejercicios	81
3.10.1. Fideicomisos no paraestatales	
3.10.2. Convenios	
3.10.3. Gasto federalizado	
3.10.4. Recomendaciones	
3.11. Incorporación de tecnologías de información en el ejercicio gubernamental	87
3.11.1. Costo contra beneficio	
3.11.2. Operativos	

3.11.3. Telecomunicaciones	
3.11.4. Recomendaciones	
3.12. Programas públicos duplicados y sin coordinación	90
3.12.1. Problemática en gasto federalizado	
3.12.2. Recomendaciones	
3.13. Servicios suministrados por particulares	94
3.13.1. Autopistas y carreteras concesionadas a particulares	
3.13.2. Exploración desarrollo y extracción de hidrocarburos	
3.13.3. Refinación de hidrocarburos	
3.13.4. Plantas de tratamiento de aguas residuales	
3.13.5. Servicios subrogados en materia de salud	
3.13.6. Recomendaciones	
4. Propuesta de reformas legislativas a la Cámara de Diputados	97
5. Desarrollo institucional de la Auditoría Superior de la Federación	101
5.1. Introducción	103
5.2. Creación de capacidades	104
5.3. Vinculación institucional	107
5.4. Sistema Nacional de Fiscalización	109
5.5. Nueva sede	111
5.6. Rendición de cuentas de la ASF	111
5.7. Revisión internacional entre pares	112
5.8. Estados financieros de la ASF	112
5.9. Fiscalización a la ASF	113
Anexo 1. Propuestas de modificaciones legales	115
Anexo 2. Estadísticas	125
Anexo 3. Lista de auditorías realizadas y sus acciones	143

Glosario de Acrónimos



Informe General de la Cuenta Pública 2013

ANP Academia Nacional Penitenciaria	CVASF Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
APF Administración Pública Federal	EFS Entidades de Fiscalización Superior
APP Asociación Pública-Privada	EFSL Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales
ASF Auditoría Superior de la Federación	FAEB Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
ASOFIS Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental	FAETA Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
bdp Billones de pesos	FAFEF Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
BM Banco Mundial	FAIS Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
BSI British Standards Institution	FAM Fondo de Aportaciones Múltiples
CFE Comisión Federal de Electricidad	FASP Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
CGPE Criterios Generales de Política Económica	FASSA Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
CIDE Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.	FEIEF Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas
CONABIO Comisión Intersecretarial para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad	FEIP Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios
CONAGUA Comisión Nacional del Agua	FISE Fondo para la Infraestructura Social Estatal
COSO Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway	FISM Fondo para la Infraestructura Social Municipal
CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	FONADIN Fondo Nacional de Infraestructura
CPS Contratos de Prestación de Servicios	

FONCA Fondo para la Cultura y las Artes	LAASSP Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
FONE Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	LARCP Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público
FOPEDEP Fondo de Pavimentación, Espacios Deportivos, Alumbrado Público y Rehabilitación de Infraestructura Educativa para Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	LCF Ley de Coordinación Fiscal
FORTAMUN-DF Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	LFD Ley Federal de Derechos
FOMI Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda	LFEP Ley Federal de las Entidades Paraestatales
IDIM Índice de Desarrollo Institucional Municipal	LFMZAAH Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas
IFNB Intermediarios Financieros No Bancarios	LFPRH Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
INAFED Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	LFRCF Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía	LGBN Ley General de Bienes Nacionales
INTOSAI Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores	LGCG Ley General de Contabilidad Gubernamental
INTOSaint Herramienta de Autoevaluación de la Integridad	LGDP Ley General de Deuda Pública
IPAB Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	LGEEPA Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
IRPS Informe del Resultado de la Fiscalización Superior a la Cámara de Diputados	LGGF Ley General de Gasto Federalizado (Proyecto)
ISSAI Normas profesionales para entidades fiscalizadoras superiores de la INTOSAI	LGS Ley General de Salud
	LGSNSP Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
	LIF Ley de Ingresos de la Federación

Informe General de la Cuenta Pública 2013

LOAPF Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	PIB Producto Interno Bruto
LOPSRM Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	PND Plan Nacional de Desarrollo
LPU Ley de Pensión Universal	PPS Proyectos para la Prestación de Servicios
LSNIEG Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica	RFP Recaudación Federal Participable
mdp Millones de pesos	SAT Servicio de Administración Tributaria
MPF Ministerio Público Federal	SCT Secretaría de Comunicaciones y Transportes
OCA Órgano Constitucionalmente Autónomo	SEB Sistema de Educación Básica
OCDE Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos	SED Sistema de Evaluación del Desempeño
OIC Órgano Interno de Control	SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social
OLACEFS Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	SEMAR Secretaría de Marina
ONU Organización de las Naciones Unidas	SENEAM Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano
PAA Programa de Apoyo Alimentario	SEP Secretaría de Educación Pública
PAAF Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública	SESNSP Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
PbR Presupuesto basado en Resultados	SFP Secretaría de la Función Pública
PEF Presupuesto de Egresos de la Federación	SGC Sistema de Gestión de la Calidad
PEMEX Petróleos Mexicanos	SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
	SHF Sociedad Hipotecaria Federal

SHRFSP
Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público

SNC
Sociedades Nacionales de Crédito

SNF
Sistema Nacional de Fiscalización

SOFOL
Sociedades Financieras de Objeto Limitado

SOFOMES
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple

SPF
Servicio de Protección Federal

SSA
Secretaría de 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 para sus Demarcaciones Territoriales

TESOFE
Tesorería de la Federación

UEC
Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados

UNAM
Universidad Nacional Autónoma de México

Prefacio



Informe General de la Cuenta Pública 2013

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 28, 29, 30, primer párrafo, y 85, fracción XV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), realiza la entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013 a la H. Cámara de Diputados.

Para estos efectos, se presentan 1,413 Informes de auditoría individuales y el presente Informe General, que constituye una innovación para comunicar, de manera sencilla y efectiva, un panorama objetivo de la situación del sector público nacional, durante el año 2013, en lo tocante al ejercicio de los recursos públicos federales. Asimismo, se ofrece información que refleja el valor y el beneficio que tiene la fiscalización superior en el entramado institucional del país.

En esta ocasión, el hilo conductor del Informe General lo representa la definición, a partir de la fiscalización practicada a la Cuenta Pública 2013 de trece áreas clave, en las que se identificaron riesgos que afectan la eficacia y los resultados de los programas y las políticas públicas. La selección de dichas áreas y de los temas específicos que las componen, está en función de (1) la recurrencia de observaciones de auditoría en distintas revisiones practicadas respecto al mismo asunto; (2) la relevancia del tema en términos de la operación gubernamental, y (3) la manera en que coinciden con el marco conceptual ad hoc desarrollado por la ASF.

El objetivo es que la fiscalización superior aporte una visión integral de la gestión gubernamental al Poder Legislativo como un insumo relevante para la formación de su agenda; a los entes fiscalizados para definir acciones de mejora, y a la opinión pública para proporcionarle elementos objetivos para el análisis y el debate.

La lectura de los argumentos vertidos sobre las áreas clave identificadas no sustituye al contenido de los Informes individuales, por el contrario, ambos textos son complementarios. Se sugiere, por lo tanto, revisar las auditorías específicas cuyos números se señalan en los Apartados del capítulo 3.

Finalmente, se aclara que las cifras presentadas en el Anexo Estadístico referentes a la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2013 tienen como corte la fecha de edición de este documento y que algunas de ellas podrían cambiar marginalmente respecto a las que se den a conocer el 18 de febrero de 2015, fecha de la presentación del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013 a la Cámara de Diputados y a la opinión pública.

Mensaje del Auditor Superior de la Federación



Informe General de la Cuenta Pública 2013

El presente Informe, correspondiente a la fiscalización de la Cuenta Pública 2013, marca un cambio en la manera en que la Auditoría Superior de la Federación comunica el resultado de su labor, con el fin de ofrecer información relevante que permita acceder a una comprensión más objetiva de la gestión gubernamental en México, relacionada con el ejercicio de los recursos públicos federales.

Este documento llega en una coyuntura especial para nuestro país por distintas razones: se publica antes de la realización de un proceso electoral, y está enmarcada en un ambiente de cuestionamientos de la sociedad respecto al desempeño y la credibilidad de las instituciones públicas. En este contexto, la solidez técnica de los resultados de la fiscalización superior representa una garantía de neutralidad.

El mayor reto para la Auditoría Superior de la Federación es manifestarse ante la Cámara de Diputados, los entes auditados, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, los académicos e investigadores y la opinión pública, como una institución que genere confianza, y cuya información pueda constituirse en un elemento objetivo para la toma de decisiones, el diseño de políticas públicas y la sustanciación del análisis con base en evidencia suficiente y pertinente, a nivel nacional.

Aún en las especiales circunstancias particulares en que se desenvuelve el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, es nuestro deber evitar que consideraciones distintas a una revisión imparcial, sistemática y con rigor técnico, ejerzan influencia sobre nuestras decisiones profesionales. Lo hacemos a través del ejercicio pleno de dos principios capitales: la independencia y la autonomía.

La independencia del auditor radica, esencialmente, en la necesidad de que sea ajeno a los intereses de quienes dirigen a los entes auditados, a la contienda política e, inclusive, a las corrientes de opinión pública, con el fin de realizar su trabajo sobre la base de la veracidad e imparcialidad.

Por su parte, la autonomía es una condición indispensable para que la labor de auditoría se efectúe al margen de presiones e influencias externas, tanto en la parte técnica de su trabajo - qué auditar y cómo auditar -, como en la forma de administrar sus propios recursos humanos y financieros.

A estos factores, agregaríamos dos que resultan indispensables para cumplir, de manera correcta, nuestras obligaciones: la integridad, entendida como la adhesión a una serie de valores éticos y de comportamiento, y el profesionalismo, caracterizado por la posesión y la aplicación de los conocimientos, además de las competencias necesarias. Es precisamente esta visión la que pretendemos plasmar en nuestro Informe General. Asimismo, deseamos que este documento contribuya a acercar nuestro trabajo, no sólo a los sectores especializados, sino también al ciudadano.

La parte sustantiva de este documento la representa la labor auditora de la Institución, sintetizada en 1,413 Informes Individuales, que corresponden a 877 auditorías de cumplimiento financiero; 525 auditorías de desempeño; ocho evaluaciones de políticas públicas, y tres estudios.

Desde nuestra perspectiva, el mayor valor de un ejercicio de auditoría es la información que generan sus resultados. Por ello, a través del presente formato, buscamos hacer más accesibles sus contenidos y proporcionar un contexto que permita dimensionar el peso de distintas variables, procesos y conceptos, en el funcionamiento del aparato gubernamental en su conjunto.

En particular, consideramos que una visualización de mayor valor estratégico para hacer uso de la información derivada de la fiscalización superior, es aquella que se basa en la identificación de condiciones que dan lugar al surgimiento de vulnerabilidades en la gestión de las entidades públicas. Este tipo de análisis busca generar una corriente en la cultura de la administración pública que se concentre en los asuntos prioritarios en función de su impacto en el conjunto del sector público y permita proporcionar soluciones concretas a problemas estructurales comunes y reiterativos.

En el Informe General se incluye, por primera vez, un apartado respecto a los beneficios de la fiscalización superior en cuanto a los efectos financieros y no financieros que detona la labor de la Auditoría Superior de la Federación; se trata de un primer ejercicio que deseamos realizar, de manera anual, con el fin de establecer un parámetro objetivo del impacto de nuestra actividad para el país. Asimismo, se considera una sección sobre el desarrollo institucional de este órgano fiscalizador.

Es importante recordar que, adicionalmente a este documento, se ponen a disposición en nuestro sitio de Internet los 1,413 Informes específicos antes referidos. El seguimiento de las observaciones y acciones de dichos Informes podrá realizarse, en cualquier momento, haciendo uso del Sistema Público de Consulta de Auditorías, también contenido en la página web Institucional.

Deseo reiterar que la publicación de nuestro Informe obedece a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, ello no significa que se trate de resultados definitivos, puesto que muchos de ellos están sujetos a ulteriores etapas del proceso legalmente establecido.

Atentamente,
CPC. Juan M. Portal
Auditor Superior de la Federación

1. ¿Qué hace la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar la Cuenta Pública?



¿Qué hace la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar la Cuenta Pública?

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 79 de la CPEUM, la ASF tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para definir su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Adicionalmente, se estipula que la función de fiscalización será ejercida de acuerdo a los principios de anualidad y posterioridad, entre otros.

Resulta relevante puntualizar que la anualidad consiste en que las auditorías se circunscriben a un año fiscal específico. La ASF posee facultades para revisar las operaciones consignadas en la Cuenta Pública, la cual incluye todas las operaciones llevadas a cabo, a lo largo de un año, por las instituciones que ejercen el presupuesto federal. En la Cuenta Pública se detalla el ejercicio del gasto por parte de las dependencias y entidades y, de igual manera, se incluye la información respecto a los recursos aplicados en los programas de gobierno.

En cuanto a la posterioridad, ésta se refiere a que, únicamente, se pueden auditar recursos consignados en la Cuenta Pública que el Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados cuatro meses después de la fecha de cierre del año fiscal respectivo¹.

Nuestra Carta Magna establece que la Institución tendrá a su cargo fiscalizar, en forma posterior, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. De igual manera, se prevé que fiscalizará los recursos federales que ejerzan los estados, municipios o cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada.

Esto se traduce en un universo auditable de considerable diversidad y extensión. Con el fin de determinar las auditorías que se llevarán a cabo sobre una Cuenta Pública, la ASF dispone de un marco metodológico de planeación y programación, que permite privilegiar la objetividad e imparcialidad en la definición de las revisiones a realizar. A través de los procesos de planeación y programación, la ASF determina los sujetos y objetos a fiscalizar con una metodología basada en factores de riesgo

1 De conformidad con el Artículo 79 Constitucional y el Título Cuarto de la LFRCF, se establece el procedimiento denominado "Revisión de Situaciones Excepcionales", que consiste en que la ASF requiera a la entidad fiscalizada un informe donde se determine la procedencia o improcedencia de la denuncia que detonó la revisión respectiva. A primera vista, este procedimiento podría interpretarse como una facultad de la ASF para revisar en "tiempo real", sin estar sujeto al principio de anualidad. Sin embargo, la revisión de situación excepcional no constituye una auditoría propiamente dicha, ya que está en función del informe que elabore la entidad fiscalizada. Es por ello que la ASF ha manifestado, reiteradamente, que esta figura debería fortalecerse y depender, no del informe del ente fiscalizado, sino de una revisión que se lleve a cabo directamente.

que cuenta con criterios de análisis, priorización y selección de propuestas de auditoría. La referida metodología conlleva un trabajo minucioso de identificación, procesamiento y valoración de diversas fuentes de información, a fin de asegurar un proceso riguroso y exhaustivo.

1.1. Planeación

Tiene como objetivo y resultado principal la integración del PAAF. Se refiere al conjunto de directrices, reglas generales y criterios para coordinar la integración de dicho Programa.

Las directrices son las definiciones fundamentales –y en ocasiones estratégicas– que permiten orientar la conformación del perfil del PAAF. En éstas pueden encontrarse recomendaciones y acuerdos de la Alta Dirección, tanto en la forma como en el fondo del programa.

Las reglas generales de la planeación disponen, entre otros aspectos, que la programación de auditorías debe sujetarse a un marco metodológico general del cual pueden derivar metodologías específicas. Asimismo, todas las propuestas de auditorías deben ser analizadas y discutidas en una instancia colegiada, denominada Grupo de Programación, el cual permite valorar la pertinencia de llevarse a cabo.

Dicho marco general establece cuatro principios básicos:

- *Análisis de la capacidad operativa:* se refiere al examen de los recursos disponibles, tipos de auditoría o estudio a realizar, perfil y experiencia del personal y demás circunstancias que influyan en la capacidad para realizar auditorías.
- *Fuentes de información:* son los elementos potenciales de entrada o insumos para la planeación y programación, los cuales se deberán analizar para determinar su aplicación.
- *Criterios de análisis de información:* son el conjunto de variables o componentes cuantitativos y cualitativos, que permiten desarrollar un diagnóstico de los sujetos, objetos y conceptos de fiscalización.
- *Criterios de selección:* consisten en las reglas de decisión o parámetros a partir de los cuales se orientará la identificación de los sujetos y objetos de auditoría de mayor importancia o riesgo.

1.2. Programación

Consiste en la identificación específica de los sujetos, objetos y conceptos a fiscalizar, así como el tipo de fiscalización que requieren. Las tareas de programación se llevan a cabo por las unidades auditoras y por una instancia a la que corresponden funciones coordinadoras en materia de planeación y programación para la integración del PAAF. Todas las propuestas de

Informe General de la Cuenta Pública 2013

auditoría deben surgir de la aplicación de una metodología, la cual puede ser tan especializada como sea necesario, pero siempre encuadrada en el marco metodológico general.

La ASF ha desarrollado una metodología de programación basada en factores de riesgo, que cuenta con criterios de análisis, priorización y selección de propuestas de auditoría. Su ejecución implica el desarrollo de un trabajo minucioso de identificación, procesamiento, análisis y valoración de diversas fuentes de información, para la asignación de los niveles de riesgo. Otros elementos a valorarse son la importancia relativa de los recursos fiscalizados, la variación en su monto asignado con relación a la Cuenta Pública anterior, los antecedentes de fiscalización, los proyectos prioritarios, las denuncias o las solicitudes, por mencionar algunos.

Una vez identificados los objetos, sujetos y conceptos a fiscalizar que presenten mayor riesgo, se realiza un análisis cualitativo, el cual implica profundizar en la información existente a un nivel de detalle que permita verificar la correcta determinación del riesgo asignado a estos, así como orientar la información para la selección y elaboración de propuestas de auditoría.

El Grupo de Programación analiza y discute de manera colegiada todas las propuestas de auditorías que integran el PAAF, verifica que se dé cumplimiento al marco metodológico y promueve la integralidad de las revisiones.

1.3. Integración del PAAF

Abarca la agrupación y clasificación de las propuestas de auditoría para ser presentadas en diferentes vistas, de manera que faciliten su lectura y entendimiento a las instancias correspondientes que intervienen en las etapas de revisión y aprobación del mismo, así como para sus usuarios finales.

Una vez aprobado el PAAF, el número de auditorías que lo conforman puede incrementarse o reducirse durante el desarrollo de la fiscalización de la Cuenta Pública respectiva, en cuyo caso, las modificaciones deberán cumplir con las reglas generales para la planeación y programación descritas con anterioridad.

1.4. Tipos de auditoría

La herramienta básica para revisar la Cuenta Pública es la auditoría, la cual se define, de manera general, como un proceso sistemático y normado en el que, de manera objetiva, se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si el ejercicio de los recursos públicos se llevó a cabo de conformidad con la normatividad establecida, cumpliendo las metas previstas y/o si se alcanzaron los resultados esperados. Las auditorías practicadas por la Institución se aplican con diferentes enfoques dependiendo del objetivo y alcance programado.

Las auditorías de cumplimiento financiero revisan que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo a la normativa correspondiente.

En este ámbito se incluyen las auditorías de inversiones físicas, donde se revisan la adquisición de bienes y las obras públicas para evaluar si se cumplen los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos y si fueron entregadas en tiempo y forma, entre muchos otros aspectos.

Otro enfoque dentro de este rubro son las auditorías forenses, que consisten en la revisión, con rigor metodológico y el análisis pormenorizado, objetivo y crítico de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la investigación y documentación de un presunto ilícito.

Las auditorías del desempeño se orientan a evaluar el grado de cumplimiento de metas y objetivos de los programas gubernamentales; si estos fueron realizados con eficacia, eficiencia y economía, así como su impacto, -social y económico- y beneficios para la ciudadanía

Recientemente, se iniciaron auditorías en materia de tecnologías de Información y comunicaciones con un componente de cumplimiento, donde se revisan las adquisiciones de sistemas e infraestructura, análisis de la calidad y seguridad de la información de las entidades, así como la evaluación de programas de telecomunicaciones.

Dentro de las modalidades de cumplimiento financiero y de desempeño, también se desarrollan las auditorías al gasto federalizado², que consisten en fiscalizar el uso de los recursos y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos federales y programas destinados, en estados y municipios, a renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública.

Adicionalmente, desde la revisión de la Cuenta Pública 2011, la Auditoría Superior de la Federación lleva a cabo evaluaciones de políticas públicas, las que constituyen un análisis integral de las acciones emprendidas por los entes gubernamentales para abordar un problema de interés nacional. En estas evaluaciones se proporcionan evidencias de la medida en que se han alcanzado los objetivos propuestos.

Asimismo, la ASF realiza estudios respecto a temas relevantes del funcionamiento del aparato gubernamental, con el fin de generar diagnósticos y proporcionar una referencia objetiva respecto al fenómeno que se analiza. Dichos estudios tienen carácter eminentemente preventivo y difieren de las auditorías, ya que no existen efectos legales que emanen de ellos.

Particular importancia tiene la amplia investigación que se sigue haciendo para promover el fortalecimiento de los Sistemas de Control Interno en apoyo a la SFP.

2 De conformidad con el Artículo 37 de la LFRCE, la ASF tiene la facultad de coordinarse con las EFSL con el fin de mejorar la fiscalización de los recursos federales transferidos a estados y municipios; con base en ello, solicita la realización de revisiones que llevan a cabo las propias EFSL, bajo el control de la institución federal.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

Las observaciones de auditoría derivan en la posterior emisión directa de acciones por parte de la autoridad fiscalizadora, o la promoción de acciones ante otras autoridades y que de manera resumida se ilustran en los Cuadros 1 y 2.

Cuadro 1. Acciones que emite directamente la ASF³

Tipo de Acción	Carácter	Descripción	Criterios para concluir con la acción	Plazos legales involucrados hasta la conclusión de la acción			Consecuencia en caso de no concluirse con la acción
				Plazo de notificación por parte de la ASF	Plazo de respuesta del ente auditado	Plazo para que la ASF se pronuncie	
Recomendación	Preventivo	Sugerencia a la entidad fiscalizada para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control	Respuesta de la entidad fiscalizada	A más tardar 10 días hábiles posteriores a la entrega del IRFS a la Cámara de Diputados	30 días hábiles, a partir de la recepción de la recomendación	Un máximo de 120 días hábiles con base en las respuestas recibidas	Informar a la Cámara de Diputados sobre la no atención
Recomendación al desempeño	Preventivo	Se orienta a fortalecer el desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de objetivos y metas, con énfasis en la elaboración, adecuación y aplicación de indicadores estratégicos y de gestión	Respuesta de la entidad fiscalizada precisando las mejoras efectuadas, las acciones a realizar o, en su caso, justificar su improcedencia o las razones por las cuales no resulta factible su implementación	A más tardar 10 días hábiles posteriores a la entrega del IRFS a la Cámara de Diputados	30 días hábiles, contados a partir de la recepción de la recomendación	Un plazo máximo de 120 días hábiles con base en las respuestas recibidas	Informar a la Cámara de Diputados sobre la no atención
Solicitud de aclaración	Preventivo	La ASF requiere a la entidad fiscalizada que documente y respalde las operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión, o en proceso de finiquito	Respuesta y documentación suficiente y competente	A más tardar 10 días hábiles posteriores a la entrega del IRFS a la Cámara de Diputados	30 días hábiles, contados a partir de que recibieron la solicitud de aclaración	Un plazo máximo de 120 días hábiles con base en las respuestas recibidas	Formulación de un Pliego de Observaciones
Pliego de observaciones	Correctivo	La ASF emite este instrumento para dar a conocer a la entidad fiscalizada las observaciones de carácter económico en las que se presume un daño o perjuicio, o ambos, ocasionados al estado en su hacienda pública federal, o al patrimonio de los entes públicos federales, así como la presunta responsabilidad de los infractores, en cantidad líquida	Argumentos y documentación suficiente o con el reintegro correspondiente	Durante los 160 días hábiles posteriores a la entrega del IRFS a la Cámara de Diputados	30 días hábiles a partir de la fecha de recepción del pliego de observaciones, para aportar documentación que lo solvante	—	La ASF inicia el procedimiento para el fincamiento de responsabilidad resarcitoria a los servidores públicos o a los particulares. El pliego definitivo de responsabilidades determina la indemnización correspondiente por los daños o perjuicios, estimables en dinero, que se causaron a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos. La indemnización correspondiente se constituye en un crédito fiscal, cuyo cobro efectúa la Tesorería de la Federación mediante el procedimiento administrativo de ejecución

³ La ASF puede imponer multas a quienes no atiendan sus requerimientos de información. Este tipo de acción no se vincula directamente con los hallazgos de una revisión.

Cuadro 2. Acciones que promueve la ASF ante otras instancias

Acción	Carácter	Descripción	Rol de la ASF
Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	Correctivo	La ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión o elusión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización	Promovente ante el SAT
Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria	Correctivo	La ASF promueve, ante las instancias internas de control competentes, las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa.	Promovente ante los OIC, las contralorías estatales, la SFP, etc.
Denuncia de hechos	Correctivo	Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos, deberán presentarse cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley	Denunciante y coadyuvante del Ministerio Público

El ejercicio de la fiscalización superior, como una actividad de Estado, tiene un alcance mayor al de un mero análisis de casos individuales: de hecho, la revisión de la Cuenta Pública por parte de los representantes de la ciudadanía a través de la ASF es un factor fundamental de equilibrio entre los tres Poderes de la Unión.

Por otra parte, el carácter público que tienen los Informes de auditoría de la ASF, una vez que han sido entregados a la Cámara de Diputados, contribuye a mostrar una serie de elementos presentes en la gestión gubernamental, así como a plantear una serie de oportunidades de mejora de su desempeño.

Adicionalmente, la identificación de problemas estructurales y de hechos irregulares, y su correspondiente atención a partir de la formulación de recomendaciones y la aplicación de medidas preventivas y correctivas, ofrece alternativas para mejorar el ejercicio de los recursos públicos.

Sin embargo, es importante tener presente la frontera que existe entre el ejecutor y el auditor: dado que este último realiza su labor a través de establecer una comparación entre el "ser" -plasmado en la Cuenta Pública- y el "deber ser" -prescrito en la normativa aplicable y/o los resultados esperados, no es responsable de la conducción o de la gestión del ente auditado.

1.5. Impacto de los plazos legales en la oportunidad de la fiscalización superior

El proceso de fiscalización superior está sujeto a plazos y tiempos que se indican en la CPEUM y en la LFRCF. Este marco de actuación tiene implicaciones en cuanto a la imagen y la interpretación del trabajo de la ASF.

En primera instancia, el hecho de presentar los resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública catorce meses después del cierre del ejercicio fiscal correspondiente, representa una desventaja para todo interesado en el impacto de las auditorías que realiza la Institución. Es por ello que la ASF

Informe General de la Cuenta Pública 2013

se ha pronunciado sobre la necesidad de reducir el plazo de entrega de sus Informes de auditoría, empezando por hacer más oportuna la presentación de la Cuenta Pública por el Ejecutivo Federal y permitir que sea de mayor utilidad la intervención de la ASF.

En segundo término, cuando la ASF da a conocer sus Informes de conformidad con los tiempos establecidos por la CPEUM (fecha límite 20 de febrero, catorce meses después del cierre correspondiente), generalmente los usuarios de dichos documentos interpretan que las acciones emitidas son definitivas, y que el proceso de fiscalización concluye con la publicación de nuestras auditorías. Sin embargo, como queda indicado en los Cuadros 1 y 2, la culminación del proceso de fiscalización puede llegar, inclusive, años después. Por ello, es necesario contextualizar, de manera adecuada, los resultados de la fiscalización superior.

2. Beneficios de la fiscalización superior



2. Beneficios de la fiscalización superior

Ante la actual percepción respecto al funcionamiento de las Instituciones públicas, es común que se pongan en duda los efectos positivos de la fiscalización superior. En particular, se vincula el impacto de la labor de la ASF con la falta de sanciones derivadas de acciones irregulares de los servidores públicos; esta apreciación, hasta cierto punto comprensible, resulta imprecisa, ya que la eficacia de los mecanismos sancionatorios está lejos de las facultades de la ASF y sí en función de la existencia de un sistema de rendición de cuentas integral que, además de la fiscalización superior, abarque otros elementos.

En este contexto, la conformación de un marco de referencia que proporcione elementos objetivos para tener en perspectiva las consecuencias positivas de la fiscalización de la ASF se convierte en una referencia útil para el debate público.

En particular, se han distinguido dos tipos de efectos derivados de la labor auditora de la ASF: los beneficios financieros, que se refieren a impactos medibles en términos monetarios, y los no financieros, que aluden a consecuencias no cuantificables en pesos, y que repercuten en la mejora del funcionamiento de las entidades fiscalizadas.

A continuación, se presentan los beneficios de la fiscalización documentados a partir de la información proporcionada por los propios entes auditados y por las áreas auditoras de la ASF.

2.1. Financieros

Un beneficio evidente e inmediato de la fiscalización lo constituyen las recuperaciones, que son un medio para solventar las observaciones que emite la ASF durante la revisión cuando se considera que los recursos fueron aplicados a fines distintos a los previstos en la normativa aplicable.

En la práctica, la recuperación consiste, dependiendo del tipo y del objeto de revisión, que el ente auditado reintegre un monto equivalente a lo observado por la ASF a: (1) la TESOFE; (2) las cuentas bancarias específicas de los fondos o programas federales, o (3) su propio patrimonio.

En el caso de las auditorías al gasto federalizado, de manera posterior a que el ente fiscalizado reintegra los recursos a la cuenta del Fondo o Programa Federal correspondiente, la ASF procede a verificar que la recuperación sea efectiva, constatando que dichos recursos hayan sido aplicados para los fines previstos originalmente.

Al 31 de diciembre de 2014, las recuperaciones registradas por la ASF como resultado de la fiscalización de las Cuentas Públicas de los ejercicios de 2001 a 2012, ascendieron a 88,851.1 mdp.

Cuadro 3. Recuperaciones Obtenidas por Cuenta Pública (Datos al 31 de diciembre de 2014)

Cuenta Pública	Millones de Pesos
2001	11,095.9
2002	977.3
2003	2,730.6
2004	7,093.0
2005	1,864.0
2006	2,714.1
2007	5,464.7
2008	8,859.6
2009	12,296.8
2010	9,721.7
2011	11,234.9
2012	14,798.5
Total	88,851.1

¿Qué sucedió en la fiscalización de la Cuenta Pública 2013?

Durante la realización de las revisiones la ASF obtuvo recuperaciones por 5,804.4 mdp, con corte al 29 de enero de 2015. Esta cifra podría incrementarse durante el proceso de solventación de las observaciones correspondientes a los montos denominados "recuperaciones probables".

Gracias a la fiscalización superior, esos recursos se orientaron a los fines y objetivos originalmente autorizados por la Cámara de Diputados. Esto puede dar una idea de los beneficios potenciales que existirían si la ASF llevara a cabo la fiscalización durante el ejercicio en curso bajo criterios bien definidos y acotados.

Tan solo los 5,804.4 mdp equivalen a lo destinado en el PEF de 2015 para:

- Caminos rurales para poblaciones indígenas;
- Programa de Fomento Ganadero, o
- Casi tres veces el presupuesto de la propia ASF.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

2.2 No financieros

Con el propósito de documentar este tipo de beneficios, la ASF emprendió, por primera vez, un ejercicio de consulta entre los entes auditados para recopilar información sobre las medidas que han implementado en atención a alguna observación-acción de la ASF y que, a su vez, hayan generado beneficios.

De manera específica, 156 entes auditados respondieron a un cuestionario en línea que permitió registrar los beneficios no financieros derivados de las auditorías practicadas por la ASF⁴.

Aunado a lo anterior, las áreas auditoras de la ASF también identificaron medidas que han tomado las instituciones auditadas como resultado de la fiscalización y que han representado algún beneficio. La diferencia entre las cifras reportadas con base en el cuestionario en línea y el registro interno de la ASF se explica por el hecho de que, para la institución, no siempre es posible conocer los efectos finales de las acciones que son adoptadas por los entes fiscalizados.

Los rubros incluidos en el concepto de beneficios no financieros, abarcan:

- Transparencia, como la publicación de información oportuna sobre el ejercicio del gasto; procesos de licitación; reglas y lineamientos técnicos para la operación de programas, y acceso a bases de datos.
- Gestión, como la emisión y modificación de reglas de operación, reglamentos, manuales; la resolución de problemas de alto riesgo; la reducción en la duplicidad de normas y/o acciones gubernamentales; establecimiento de indicadores para la medición de resultados, y la sistematización de procesos, entre otras.

Cuadro 4. Beneficios No Financieros 2000 – 2012
Medidas implementadas por los entes auditados

Fuente de Información	Rubro	C.P. 2000	C.P. 2001	C.P. 2002	C.P. 2003	C.P. 2004	C.P. 2005	C.P. 2006	C.P. 2007	C.P. 2008	C.P. 2009	C.P. 2010	C.P. 2011	C.P. 2012	Total
ASF	Gestión	3	14	25	50	23	42	62	58	56	78	69	98	23	601
	Transparencia	1	1	0	9	2	5	4	9	9	8	14	10	9	81
Entes Auditados	Gestión	53	65	81	97	101	134	163	207	262	342	405	393	475	2778
	Transparencia	1	0	1	2	2	9	10	7	7	3	15	6	10	73

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Auditorías Especiales de la ASF y con información proporcionada por entes auditados a través del cuestionario en línea www.asf.gob.mx:8080

Con el fin de evitar cualquier tipo de conflicto de interés y consolidar este ejercicio, la ASF se apoyará en una institución externa independiente para sistematizar la medición de los beneficios de la labor institucional.

4 Las respuestas al cuestionario están disponibles en el sitio de Internet de la ASF (www.asf.gob.mx).

3. Áreas clave con riesgo identificadas en la fiscalización de la Cuenta Pública 2013



Como una respuesta a la demanda de que la fiscalización superior proporcione una perspectiva estratégica respecto al fenómeno gubernamental, y que aporte una visión integral del funcionamiento del sector público, la ASF ha decidido elaborar un marco conceptual para definir la naturaleza y el impacto que distintas condiciones y acontecimientos pueden tener –o tienen– sobre el entramado Institucional del país y sus actividades.

El concepto principal que subyace a este marco es el de la Identificación de riesgos, es decir, de aquellas situaciones que entrañen determinados efectos sobre la gestión del gobierno o aplicación de los recursos públicos que pueden darse en el futuro, o que ya se han materializado y, de no ser debidamente gestionados, continuarán presentándose.

Los efectos de dichos riesgos pueden repercutir en cuatro planos distintos:

- (1) Finanzas públicas: se refiere a la existencia de gastos que son aplicados de manera inadecuada o inercial, y que representan montos significativos de recursos;
- (2) Cumplimiento: se generan las condiciones para que los recursos públicos sean utilizados fuera de lo dispuesto en la normativa aplicable;
- (3) Resultados: aun cumpliendo con la normativa, las metas propuestas en programas y políticas públicas no son alcanzadas, y
- (4) Percepción: la afectación de la imagen que la sociedad tiene del gobierno.

Con base en estas premisas se ha generado una clasificación de riesgos a partir de las auditorías practicadas. En particular, se han definido tres tipos:

- I. Estratégicos: son aquellos que afectan, de manera transversal, al funcionamiento del aparato gubernamental, definen el ambiente en el que se desarrollan las actividades de los entes públicos;
- II. Rendición de cuentas / Transparencia: Se refiere a los ámbitos en los que la revelación de la información pública no es suficiente y/o pertinente para una toma objetiva de decisiones ni para un adecuado escrutinio de distintos actores sociales interesados, y
- III. Operación: Alude a actividades específicas que lleva a cabo el aparato gubernamental y que, ante deficiencias generalizadas en su implementación, tienen un efecto, en el agregado, respecto al uso general de los recursos públicos y su impacto social.

En el siguiente Cuadro se incluye el mapeo realizado por la ASF con base en el arriba mencionado marco conceptual.

Cuadro 5. Mapeo de las áreas clave vinculadas con los tipos de riesgo, Fiscalización de la Cuenta Pública 2013

Áreas Clave	Tipo de Riesgo	Efecto	Auditorías / Estudios realizados por la ASF
1. Integridad gubernamental	Estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento • Resultados • Percepción 	Desempeño: Evaluación 1207 Tecnologías de Información y Comunicaciones: Estudio 1198
2. Cultura administrativa basada en la gestión de riesgos y cumplimiento de objetivos	Estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento • Resultados • Percepción 	Desempeño: 55, 73, 74, 132, 144, 281, 295, 297, 298, 316, 323, 445 y 461 Tecnologías de Información y Comunicaciones: Estudios 1198 y 1212
3. Rendición de cuentas del gasto federalizado	Estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzas públicas • Cumplimiento • Resultados • Percepción 	Desempeño: 45, 48, 49, 51, 52, 55, 59, 64, 69, 72, 73, 74, 76, 78, 79, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 95, 97, 98, 100, 104, 125, 132, 144, 147, 154, 164, 172, 173, 174, 178, 180, 182, 222, 225, 240, 257, 259, 271, 281, 286, 290, 295, 297, 298, 299, 313, 314, 316, 317, 323, 427, 431, 435, 441, 444, 445, 454, 456, 458, 459, 461, 1408 y 1409; Evaluación 1207 Tecnologías de Información y Comunicaciones: 474 Gasto Federalizado: La totalidad de las auditorías a gasto federalizado están relacionadas con este tema.
4. Información sobre beneficiarios de los programas sociales	Rendición de cuentas / Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento • Resultados 	Cumplimiento Financiero: 278, 302, 303, 306, 307 y 310 Desempeño: 215, 271, 272 y 275
5. Revelación de pasivos y gasto	Rendición de cuentas / Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzas públicas • Percepción 	Cumplimiento Financiero: 84, 161, 187, 188, 189, 190, 223 y 411 Desempeño: Evaluación 1203 Tecnologías de Información y Comunicaciones: 96, 102, 109, 467, 469, 470, 471, 473 y 474
6. Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de programas públicos	Rendición de cuentas / Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento • Resultados • Percepción 	Desempeño: 143, 177, 179, 239, 272 y 275 Gasto Federalizado: La totalidad de las auditorías a gasto federalizado están relacionadas con este tema; Estudio "La Participación Social en el Gasto Federalizado"

Informe General de la Cuenta Pública 2013

Áreas Clave	Tipo de Riesgo	Efecto	Auditorías / Estudios realizados por la ASF
7. Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen la norma pero que no representan las mejores condiciones para el Estado	Operación	<ul style="list-style-type: none"> Finanzas públicas Resultados Percepción 	<p>Cumplimiento Financiero: 243, 244, 245, 246, 248, 249, 250, 251, 269, 270, 294, 460, 1421 y 1426</p> <p>Tecnologías de Información y Comunicaciones: 040, 081, 101, 282, 296, 361, 432, y 464</p>
8. Proyectos de infraestructura sin planeación, supervisión ni seguimiento	Operación	<ul style="list-style-type: none"> Finanzas públicas Cumplimiento Resultados Percepción 	<p>Cumplimiento Financiero: 42, 50, 58, 60, 122, 135, 187, 188, 190, 193, 322, 354, 357, 362, 416, 1194, 1197 y 1384</p> <p>Desempeño: 147, 154, 203, 229, 230, 239, 369, 409, 441 y 1408</p>
9. Participación de intermediarios en la dispersión del gasto público	Operación	<ul style="list-style-type: none"> Cumplimiento Resultados Percepción 	<p>Cumplimiento Financiero: 184, 185, 213, 216, 217, 218, 238, 279, 285, 303, 307, 309, 310 y 1214</p> <p>Desempeño: Evaluación 1202</p> <p>Gasto Federalizado: La totalidad de las auditorías a gasto federalizado están relacionadas con este tema.</p>
10. Subejercicios	Operación	<ul style="list-style-type: none"> Finanzas públicas Cumplimiento Resultados 	<p>Cumplimiento Financiero: 107, 136, 175, 176, 184, 185, 213, 216, 219, 220, 221, 238, 433, 442, 443, 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193, 1194, 1195 y 1214</p> <p>Gasto Federalizado: La totalidad de las auditorías a gasto federalizado están relacionadas con este tema.</p>
11. Incorporación de Tecnologías de Información en el ejercicio gubernamental	Operación	<ul style="list-style-type: none"> Cumplimiento Resultados 	<p>Tecnologías de Información y Comunicaciones: 040, 047, 071, 081, 101, 232, 282, 296, 359, 361, 432, 464, y 1424</p>
12. Programas públicos duplicados y sin coordinación	Operación	<ul style="list-style-type: none"> Finanzas públicas Resultados 	<p>Desempeño: 261, 313 y 314; Evaluaciones 1201, 1202 y 1204</p> <p>Gasto Federalizado: La totalidad de las auditorías a gasto federalizado están relacionadas con este tema.</p>
13. Servicios suministrados por particulares	Operación	<ul style="list-style-type: none"> Finanzas públicas Cumplimiento Resultados Percepción 	<p>Cumplimiento Financiero: 15, 146, 192, 196, 256, 258, 332, 357, 396, 397, 401, 403 y 411</p>

3.1. Integridad gubernamental

El servicio público tiene una imagen negativa ante la sociedad.

Los actos y comportamientos que han generado esta percepción se dan en un contexto en el que las Instituciones públicas no contemplan a la Integridad como un factor decisivo para el cumplimiento de sus labores.

Esta condición puede tener un impacto en los tres ámbitos de gobierno, y efectos sobre el cumplimiento de la normativa aplicable, los resultados de programas y políticas y la manera como el ciudadano concibe al sector público y a su desempeño.

Auditorías vinculadas con el tema:

- **Desempeño:** Evaluación 1207
- **Tecnologías de Información y Comunicaciones:** Estudio 1198 (Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público)

El concepto de Integridad se refiere a vincular el comportamiento personal a un código de valores. En primera instancia, parecería que esta decisión, de carácter individual, no tendría ninguna relación con el ambiente institucional, sin embargo, es precisamente el entorno de la entidad pública, dado a través del ejemplo de los mandos, la definición clara de principios a seguir y la implementación de controles adecuados, lo que propicia que esta adherencia se materialice de una manera más natural y sólida.

Los principios éticos que dan sustento al concepto de Integridad no pueden limitarse a una retórica, ni ser concebidos como elementos extraordinarios; por el contrario, deben incluirse en el quehacer cotidiano, y representar una referencia permanente para el servidor público.

A través de su participación en el ámbito internacional, la ASF ha podido constatar que, en los países donde se han aplicado programas de Integridad Institucional se manifiestan como elementos centrales para prevenir, identificar, evaluar y disuadir la ocurrencia de actos corruptos, así como corregir las fallas estructurales detectadas para evitar la reincidencia de los hechos irregulares ya cometidos.

Por ello, con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2013, la ASF realizó el trabajo *Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público*. Con base en él, se llegó a la conclusión de que es necesario que todas las Instituciones públicas cuenten con códigos de ética y conducta debidamente formalizados y que se revisen periódicamente, a fin de realizar las actualizaciones correspondientes, además de difundirlos al interior de la Institución y a los terceros interesados.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

En particular, es conveniente que, en los códigos de ética y conducta de las Instituciones se incluyan los procedimientos formales para denunciar el incumplimiento de éstos. También, es pertinente evaluar la posibilidad de establecer mecanismos de denuncia de actos contrarios a la línea de conducta institucional, además, de resaltar que un Comité de Ética, establecido al efecto, debe ser el responsable de recibir dichas denuncias para su análisis, investigación y, en su caso, atención.

A partir de los resultados de este estudio, se determinaron los siguientes elementos de diagnóstico:

- Las acciones emprendidas para fortalecer la integridad son desarticuladas entre las propias unidades administrativas;
- Ausencia de personal especializado en temas de administración de riesgos a la integridad y acciones anticorrupción;
- Se requiere fortalecer el papel de los órganos de auditoría interna como elementos profesionales e independientes, preventivos de actos irregulares en el sector público;
- Existe una carencia de sensibilización de los mandos superiores respecto de la ética e integridad; se requiere respaldo por parte de la alta dirección, y
- El nivel de desarrollo de actividades de promoción de valores y fortalecimiento de la cultura de integridad es incipiente.

El concepto de integridad involucra, a su vez, una obligación institucional de generar las condiciones adecuadas para el desarrollo de las funciones profesionales de los servidores públicos. La seguridad pública constituye un ejemplo que puede resultar ilustrativo y que, además, a los ojos del ciudadano común, representa un tema que lo toca directamente.

De manera específica, con base en los resultados obtenidos en la evaluación de la política de seguridad pública federal, la ASF concluyó que un elemento fundamental para garantizar la operación de dicha política es la aprobación de los requisitos de permanencia de los servidores públicos, así como superar las debilidades de profesionalización para que los operadores de la política cuenten con las capacidades técnicas necesarias para implementarla adecuadamente.

Por ello, la ASF considera importante diseñar y aplicar programas orientados a fortalecer los servicios de carrera de los servidores públicos del SPF, del MPF, del personal administrativo, técnico y de custodia, con el fortalecimiento de la ANP, así como del SESNSP, orientados hacia un compromiso ético de servicio, a efecto de que los encargados de la operación de la política de seguridad pública ingresen, permanezcan y se desarrollen profesionalmente en esta materia.

3.2. Cultura administrativa basada en la gestión de riesgos y cumplimiento de objetivos

La mayoría de las entidades públicas del Estado Mexicano no cuentan con un diagnóstico sobre el entorno de riesgos que puede afectar el cumplimiento de metas y objetivos institucionales.

Esto propicia que las actividades gubernamentales puedan orientarse por la improvisación y la visión de corto plazo.

Esta condición puede tener un impacto en los tres ámbitos de gobierno, así como efectos sobre el cumplimiento de la normativa aplicable, los resultados de programas y políticas públicas y la manera como el ciudadano concibe al sector público y a su desempeño.

El objetivo fundamental de las instituciones gubernamentales es la producción de bienes y prestación de servicios públicos a la sociedad, con base en una gestión eficaz y responsable que contribuya a lograr un equilibrio entre su administración y la consecución de los fines sociales o económicos que tienen previstos.

En este contexto, el control interno ha sido reconocido como una herramienta administrativa diseñada con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos relacionados con las operaciones, la información y el cumplimiento, que, a su vez, permite identificar y minimizar los riesgos que enfrentan las dependencias y entidades públicas.

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales en la materia, se estima que el modelo de control interno conocido como COSO es el de mayor aplicación y permite dirigir los esfuerzos de las instituciones gubernamentales para alcanzar sus propósitos.



Auditorías vinculadas con el tema:

- **Desempeño:** 55, 73, 74, 132, 144, 281, 295, 297, 298, 316, 323, 445 y 461
- **Tecnologías de Información y Comunicaciones:** Estudios 1198 y 1212

La ejecución de las actividades de las instituciones públicas, está expuesta a diferentes riesgos, que se identifican de diferentes formas, pero esencialmente es cualquier factor que afecta la viabilidad de una institución para lograr sus objetivos, preservar su reputación y generar confianza en la ciudadanía.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

Si bien en las distintas Instituciones fiscalizadas se han realizado diversas acciones para identificar los riesgos a los que están expuestas, éstas aún no cuentan con una cultura Integral respecto de su administración, ni con un inventario total de los riesgos estratégicos, que permitan conocer el entorno global de vulnerabilidades a las que se enfrenta el estado mexicano respecto al cumplimiento de los planes, programas y proyectos estratégicos, para lograr su misión.

De acuerdo con los resultados del trabajo *Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público*, realizado por la ASF con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2013, se ha recomendado que las Instituciones cuenten con políticas y procedimientos establecidos (controles Internos) para la administración de riesgos, incluyendo su definición y clasificación.

Asimismo, la ASF ha comunicado a los entes involucrados en el Estudio que una condición necesaria para la administración de riesgos es que el órgano máximo de dirección, en su caso, el titular y el personal de cada Institución, conozcan y entiendan cuáles son los principales riesgos y qué se debe hacer para identificarlos, reducirlos y controlarlos.

En el caso del Poder Ejecutivo Federal, la normativa que rige la administración de riesgos se encuentra establecida en el *Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno* (Acuerdo de Control Interno), emitido por la SFP.⁵

En dicho Acuerdo se establece como obligación del Coordinador de Control Interno Institucional convenir la metodología para la administración de riesgos con el Titular de la Institución, sin embargo, no se especifica cómo debe desarrollarse el proceso para cumplir con esta disposición. Lo anterior limita el alcance del Acuerdo de Control Interno, toda vez que la falta de una metodología no ha permitido consolidar el proceso general de administración de riesgos en estas Instituciones.

En lo referente al enfoque para la Implantación y el fundonamiento de las disposiciones sobre control interno contenidas en el Acuerdo en comento, la forma en que se han implementado las disposiciones en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, no ha posibilitado que las Instituciones cuenten con sistemas de control interno Institucional eficaces, toda vez que sus componentes no interactúan de forma Integral.

Por otra parte, con base en el Estudio mencionado, la ASF identificó que la legislación vigente en materia de control interno y administración de riesgos no se encuentra homologada en el orden federal, ya que los distintos Poderes de la Unión cuentan con disposiciones regulatorias diferentes y, en algunos casos, no se han emitido.

5 Última Reforma, Diario Oficial de la Federación del 2 de mayo de 2014.

Como ha quedado de manifiesto, el éxito de una cultura administrativa basada en la gestión de riesgos está en función de la implementación de sistemas de control interno.

En este marco de referencia, la ASF evaluó el diseño del sistema de control interno de diversas entidades fiscalizadas; se observaron debilidades que representan riesgos que, de no ser gestionados, podrían afectar el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales, la eficiencia, eficacia y economía de sus operaciones, así como la observancia del marco normativo que lo regula.

Un caso en el que se presenta esta situación es en el tema agropecuario y pesquero ya que, debido a la carencia de un sistema de control interno, no fue posible determinar el impacto del programa orientado al fomento de la producción y la capitalización de las unidades económicas de producción agrícola, lo que repercute en una falta de atención a los problemas de las ramas productivas, que comprometen el desarrollo del sector.

La ASF encontró que ProMéxico erogó 664.5 millones de pesos en su programa de fomento a las exportaciones en 2013, pero no contó con mecanismos de control que permitieran producir evidencia documental del cumplimiento de las metas, al no vincular los apoyos y servicios otorgados con la generación de exportaciones.

Asimismo, las auditorías de desempeño evidenciaron deficiencias en el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de diversos programas presupuestarios, como la falta de definición del problema público por atender; la desvinculación entre los objetivos y la problemática con el mandato de los entes, y la insuficiencia de los indicadores para medir el cumplimiento de las metas y los objetivos.

3.3. Rendición de cuentas del gasto federalizado

Pese a la magnitud de los recursos transferidos a estados y municipios, existe la percepción de que el impacto es insuficiente para atender las necesidades de la ciudadanía.

Hay una elevada dependencia de los gobiernos locales respecto de las transferencias federales. Esto, aunado a la debilidad de sus finanzas, genera una fuerte presión que incentiva el uso de los recursos federales hacia fines no previstos por la normativa de los fondos y programas.

Se registra una asimetría en las condiciones de rendición de cuentas entre el ámbito federal y el local (entidades federativas y municipios), por las condiciones existentes en materia de equilibrio de poderes, diversidad de medios de comunicación y desarrollo institucional, lo que propicia la ausencia de alicientes para obtener resultados positivos y sancionar las irregularidades.

Auditorías vinculadas con el tema:

- **Desempeño:** 45, 48, 49, 51, 52, 55, 59, 64, 69, 72, 73, 74, 76, 78, 79, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 95, 97, 98, 100, 104, 125, 132, 144, 147, 154, 164, 172, 173, 174, 178, 180, 182, 222, 225, 240, 257, 259, 271, 281, 286, 290, 295, 297, 298, 299, 313, 314, 316, 317, 323, 427, 431, 435, 441, 444, 445, 454, 456, 458, 459, 461, 1408 y 1409; Evaluación 1207

- **Tecnologías de Información y Comunicaciones:** 474

- **Gasto Federalizado:** La totalidad de las auditorías a gasto federalizado están relacionadas con este tema.

Los recursos federales transferidos en 2013 a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal ascendieron a 1.5 billones de pesos, de los cuales 532,455.5 mdp, el 36.1%, correspondió a las participaciones federales. Éstas son de libre administración hacendaria por dichos órdenes de gobierno y no son fiscalizables por la ASF. El restante 63.9% se canalizó mediante el denominado gasto federalizado programable o transferencias condicionadas en su uso y destino, y ascendió a 941,681.9 mdp; estos recursos pueden ser auditados por la ASF.

El gasto federalizado, en sus dos componentes, tiene una importancia relevante en el gasto público de la Federación, ya que en 2013 ascendió al 35% del Gasto Neto Total; por su parte, el gasto federalizado programable representó el 28.2% del Gasto Federal Programable. Por ello, su fiscalización ha tenido una prioridad especial en los programas de auditoría de la ASF.

**Cuadro 6. Alcance de la Fiscalización de la ASF
Gasto Federalizado
Cuentas Públicas 2006-2013
(mdp)**

C.P.	Universo	Muestra Auditada	%
2006	431,751.7	129,932.3	30.1
2007	491,884.8	259,252.4	52.7
2008	560,604.9	315,388.7	56.3
2009	553,450.5	353,886.0	63.9
2010	591,681.2	386,742.7	65.4
2011	705,887.6	421,228.0	59.7
2012	850,222.2	505,720.2	59.5
2013	941,681.9	540,995.9	57.4
Tasa Media de Crecimiento Anual	11.8%	22.6%	

Este rubro, incluidas las participaciones federales, equivale a alrededor del 90% de los Ingresos totales de las entidades federativas y, en los municipios, aproximadamente el 74%⁶ (ejercicio 2012), pero en los más rezagados significan más del 90%.

El impacto del gasto federalizado programable es significativo; por ejemplo, financia aproximadamente el 75% de la nómina magisterial del SEB y más de las dos terceras partes de la matrícula nacional pública en dicho nivel, aproximadamente el 70% del presupuesto asignado a la educación superior en las entidades federativas, así como el 79% de los recursos del Seguro Popular.

Sin embargo, la gestión del gasto federalizado, sus resultados, transparencia y rendición de cuentas, registran insuficiencias estructurales. Lo anterior se manifiesta en una elevada y recurrente incidencia de observaciones en las auditorías a esos recursos.

Los factores que explican esta problemática son diversos y su atención constituye una premisa para mejorar la calidad de su gestión y resultados. Por su importancia destacan los siguientes:

⁶ FUENTE: INEGI. Registros Administrativos. Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2012 e INAFED. Aportaciones para municipios publicadas en los diarios de las entidades federativas.

3.3.1. Problemática en torno a temas de rendición de cuentas

- *Un sistema ineficaz en materia de aplicación de responsabilidades administrativas, que no actúa como un mecanismo que desincentive las prácticas irregulares en el manejo de los recursos federales transferidos.*

De acuerdo con su marco jurídico, la ASF promueve la aplicación de sanciones administrativas por irregularidades en el ejercicio del servicio público ante las instancias de control correspondiente que, en el caso del gasto federalizado, son los Órganos Internos de Control de los gobiernos locales.

Sin embargo, la legislación que regula ese proceso en las entidades federativas y municipios es heterogénea, y en muchos casos, obsoleta y laxa, por lo que la aplicación de responsabilidades tiene un reducido alcance y efectividad y no se constituye en un factor que sancione a los servidores públicos por los actos irregulares que llevan a cabo.

Asimismo, las disposiciones legales en materia de responsabilidad de los servidores públicos ocasionan que, en un 18.8%, las responsabilidades administrativas que la ASF promueve se encuentran prescritas en el momento de la auditoría. Incluso, dicho porcentaje, al cabo de un año, alcanza el 43.8%.

- *Un contexto político y jurídico que dificulta la gestión autónoma e independiente de las EFSL, así como de las contralorías de los gobiernos estatales y municipales.*

Estos órganos tienen limitaciones para asumir cabalmente las funciones que les corresponden. El marco jurídico que regula su actuación es heterogéneo, limitativo en muchos casos para emitir acciones de atención a las irregularidades.

A lo anterior deben sumarse serias debilidades en las capacidades institucionales de la mayoría de las EFSL, las cuales se manifiestan en aspectos como una falta de independencia y autonomía para su gestión; bajos presupuestos; reducida disponibilidad de personal, insuficiente profesionalización y elevada rotación; debilidades técnicas y organizativas, entre otras.

- *Carencia de evaluación del Gasto Federalizado.*

La falta de realización de las evaluaciones previstas por la CPEUM, la LFPRH, y la LCF, constituye una insuficiencia en la gestión del gasto federalizado, ya que limita el conocimiento sobre los resultados derivados de la aplicación de los recursos públicos ejercidos.

Uno de los grandes temas pendientes en la gestión del gasto federalizado es su evaluación Integral, con una perspectiva nacional y estatal, así como de cada uno de los fondos y programas más importantes.

- *Insuficiente avance en la implementación de las disposiciones de la LGCG.*

Aunque existen avances, las normas no se han implementado en los términos previstos por la LGCG, sobre todo en los municipios. En particular, con base en las revisiones llevadas a cabo por la ASF, se observa que, en materia de disposiciones sobre transparencia, las entidades federativas tienen un avance en la implementación de 68% y de 27% en el caso de los municipios.

- *Deficiente entrega a la SHCP de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos, así como de los indicadores de desempeño.*

Un mecanismo importante para coadyuvar a impulsar la transparencia de la gestión del gasto federalizado son los informes que las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal deben entregar a la SHCP de manera trimestral y mediante el sistema definido por esta dependencia, sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos, así como los indicadores de desempeño. Se observa que la entrega de estos informes es irregular, principalmente por parte de los municipios, además de que la calidad de la información es deficiente.

3.3.2. Problemática en torno a temas de gestión

- *Distribución inercial de los recursos.*

Las entidades federativas y municipios reciben, en cada ejercicio fiscal, asignaciones de recursos en una proporción más o menos similar a la del año anterior, sin importar la calidad de los resultados obtenidos en el mismo. Es decir, los mecanismos de distribución no incentivan los logros, ni sancionan las insuficiencias. En tal sentido, la estrategia del PBR tiene un avance prácticamente nulo en el gasto federalizado.

- *Debilidad de las finanzas de las entidades federativas y municipios.*

Esta situación constituye un entorno que propicia que los recursos federales se apliquen a requerimientos de los gobiernos locales, distintos a los autorizados. Asimismo, la posible disminución de

Informe General de la Cuenta Pública 2013

la recaudación federal participable, por la reducción en el precio del petróleo, afectará las participaciones federales a las entidades federativas y municipios, lo que acentuará esta problemática.

En ese sentido, la recentralización del pago de la nómina educativa podría generar condiciones que propicien el desvío de recursos del gasto federalizado.

- *Sistemas de control interno deficientes.*

Las administraciones estatales y, sobre todo, las municipales, no disponen de sistemas eficientes de control interno, situación que afecta los fondos y programas financiados con el gasto federalizado. Esto sucede a pesar de que en 22 entidades federativas se han publicado, oficialmente, las normas generales de control interno para la administración pública estatal, alineadas al modelo de control interno conocido como COSO, así como a las normas de control del gobierno federal.

- *Debilidades en las capacidades institucionales de los gobiernos municipales.*

Un factor que explica la elevada incidencia y recurrencia de las observaciones determinadas en las auditorías de los fondos y programas operados por los municipios, son las debilidades en sus capacidades técnicas, administrativas, normativas y organizativas, es decir, en su desarrollo institucional.

La alta rotación de personal (alrededor de un 15% anual); la falta de institucionalización de procesos, que se traduce en la reinención de las formas de trabajo en cada cambio de administración; la reducida profesionalización del personal (sólo el 4% de los municipios tiene implementado el servicio profesional de carrera), entre otras, son manifestaciones del insuficiente desarrollo administrativo de la gran mayoría de los municipios.

De acuerdo con el IDIM elaborado por la ASF, el 31% de los municipios se ubican en la categoría de "Muy Bajo" y "Bajo", y un 23%, en el nivel "Medio". Para 2,441 municipios, el IDIM tuvo un valor promedio de 0.4382 en una escala de 0 a 1 puntos.

- *Principio de anualidad del ejercicio de los recursos, sin aplicación efectiva.*

A propuesta de la ASF, desde 2009, en el PEF se establece que los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal deben sujetarse al principio de anualidad, lo que debería implicar

que los recursos no ejercidos al cierre del año fiscal, debieran reintegrarse a la TESOFE; sin embargo, aún no se ha definido cómo hacerlo efectivo. Para la SHCP, los recursos se consideran como devengados en el momento en que les son transferidos a las Secretarías de Finanzas locales, sin que esto corresponda con la situación que registra su ejercicio. Lo anterior ha propiciado el subejercicio de montos considerables cada año.

3.3.3. Problemática en torno a temas de normativa

- *Normativa insuficiente o ambigua, y programas que carecen de la misma.*

A pesar de que la LCF fue modificada en diciembre de 2013, y atendió insuficiencias normativas de los fondos del Ramo General 33, persisten todavía imprecisiones y vacíos.

Asimismo, existen programas con una importancia financiera y estratégica destacada, que no disponen de la normativa necesaria, acorde con su relevancia, para apoyar a una gestión adecuada y transparente de sus recursos; en algunos casos, aunque la norma existe, presenta una gran ambigüedad. Los Programas de Escuelas de Tiempo Completo U006 y U023 de la SEP se ubican en esta situación.

- *Leyes de obra pública y adquisiciones en el ámbito local, que no garantizan las mejores condiciones para el Estado.*

Los recursos del Ramo General 33 y del Seguro Popular, que representaron en 2013 el 63.5% del gasto federalizado, son regulados en su ejercicio por la normativa local.

Las leyes de obra pública y adquisiciones de las entidades federativas, en diversos casos, son laxas o ambiguas y abren espacios de interpretación y opacidad; falta también su alineamiento con la normativa federal.

Particularmente, debe destacarse la recurrencia de las asignaciones directas en contrataciones financiadas con estos recursos, situación que se presenta de manera frecuente en los programas en materia de seguridad pública.

3.3.4. Resultados de la fiscalización del gasto federalizado

Con base en las 922⁷ auditorías realizadas al gasto federalizado, las principales observaciones de auditoría –recurrentes y ponderadas por su monto observado, fueron las siguientes:

7 No incluye las auditorías 468, 1197 y 1384.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

- Recursos no ejercidos, no devengados o no reintegrados a la TESOFE a la fecha de cierre de las auditorías, que representó el 29.2% (22,993.3 mdp).
- Falta de documentación comprobatoria de las erogaciones, con el 23.1% (18,189.9 mdp).
- Transferencia de recursos a cuentas bancarias distintas a las autorizadas, que significó el 13.9% (10,945.5 mdp).
- Recursos aplicados en obras, acciones y conceptos que no se corresponden con los fines de los fondos y programas, el 10.2% (8,031.9 mdp).
- Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal, el 5.5% (4,330.9 mdp).
- Recursos no entregados por las Secretarías de Finanzas a los entes ejecutores, el 3.4% (2,677.3 mdp).

Las entidades federativas que concentraron la mayor proporción del monto observado fueron Veracruz con el 17.3%; Michoacán con el 9.9%; Jalisco el 8.6%, Estado de México el 5.6%; Chiapas, el 5.2%; Guerrero, el 4.5%, y Oaxaca, el 4.3%.

La ASF formuló el Índice de Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado por entidad federativa, de la Cuenta Pública 2013, el cual consideró los siguientes indicadores: Importe observado / muestra auditada; estado que guarda el control Interno; recursos ejercidos al 31 de diciembre; avance en la adopción e implementación de las disposiciones de la LGCG; entrega de los informes trimestrales a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos transferidos (Formato Único, Nivel Fondo e Indicadores de Desempeño), así como su calidad, congruencia y difusión; evaluación de los resultados y cumplimiento de metas y objetivos.

Al respecto, se consideró la información correspondiente a los fondos y programas que fueron auditados, de manera directa por la ASF, en todas las entidades federativas.

Los resultados de ese índice muestran que las entidades con desempeño más desfavorable fueron, Michoacán, Jalisco, Veracruz, Hidalgo, Guanajuato, Sinaloa y Oaxaca, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 7. Índice de Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado por Entidad Federativa, Cuenta Pública 2013

Entidad Federativa	Índice de Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado (IDGGF)*	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Aguascalientes	64.6	18
Baja California	67.7	13
Baja California Sur	65.8	16
Campeche	77.3	2
Chiapas	63.4	20
Chihuahua	63.1	22
Coahuila de Zaragoza	63.3	21
Colima	71.4	10
Distrito Federal	72.6	6
Durango	76.6	3
Estado de México	63.9	19
Guanajuato	61.0	28
Guerrero	62.6	24
Hidalgo	54.4	29
Jalisco	47.5	31
Michoacán de Ocampo	37.9	32
Morelos	67.6	14
Nayarit	72.6	7
Nuevo León	62.9	23
Oaxaca	61.8	26
Puebla	72.1	8
Querétaro	80.4	1
Quintana Roo	66.0	15
San Luis Potosí	72.6	5
Sinaloa	61.0	27
Sonora	62.0	25
Tabasco	70.0	11
Tamaulipas	71.8	9
Tlaxcala	65.4	17
Veracruz	49.8	30
Yucatán	72.9	4
Zacatecas	69.2	12

*El valor máximo posible de alcanzar es de 100. A mayor valor, más adecuado es el desempeño en la gestión de los recursos federales transferidos.

Una acción relevante de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2013, en el sector educativo, fue la verificación física por parte de la ASF de las plazas y centros de trabajo de la nómina magisterial financiada con el FAEB. Esta actividad consistió en revisar la información de las nóminas de las 32 entidades federativas con respecto a los resultados del censo educativo SEP-INEGI. Este ejercicio permitió contar con la evidencia física del 91.3% de las plazas del FAEB contenidas en la nómina magisterial. Michoacán y Oaxaca fueron los únicos estados que no participaron.

Ley General de Contabilidad Gubernamental Avances en su Cumplimiento

El artículo 82 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, dispone que la Auditoría Superior de la Federación y los órganos de fiscalización superior locales serán responsables de vigilar la calidad de la información que proporcionen las entidades federativas, municipales y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respecto al ejercicio y destino de los recursos públicos federales que por cualquier concepto les hayan sido ministrados.

Al amparo de este ordenamiento, la ASF realizó un estudio con el propósito de verificar el estado que guarda el proceso de armonización contable.

El universo de revisión abarcó las 32 entidades federativas y 125 municipios que forman parte del programa anual de auditorías 2013, y los principales resultados son los siguientes:

- Bajo número de sesiones de trabajo de los Consejos Estatales de Armonización Contable. En particular, de los 125 municipios de la muestra solo 70 manifestaron haber sido convocados a 173 reuniones, asistiendo a tan sólo 138, lo que significa un promedio de casi 2 reuniones durante el 2013.
- Insuficiente asignación de recursos económicos para fortalecer el proceso de armonización contable, alta rotación de personal y necesidades de capacitación y asistencia técnica por atender, así como la inadecuada coordinación de los organismos involucrados en el proceso y la obsolescencia de los equipos informáticos. Se preguntó a los 125 municipios en cuánto tiempo estiman concluir el proceso de armonización contable y 106 de ellos señalaron un año como término, 15 dos años y 3 manifiestan haber concluido el proceso.
- En materia de adopción de obligaciones previstas en la Ley, se tiene un avance del 96.7%; respecto a la implantación del sistema, se observa un avance del 67% en las entidades federativas y del 60% los municipios y en cuanto a las disposiciones de transparencia, del 68% y 27% respectivamente.
- Por lo que hace a los recursos informáticos, los estados y municipios utilizan en conjunto 80 sistemas contables distintos. Si se toma en cuenta las diversas versiones de algunos de ellos, representan 100 aplicativos de registros de las operaciones sin que ninguno cumplan al 100% con el mandato de la Ley.

Los rubros en los que, de manera recurrente, se presentan problemas en el proceso de armonización contable a nivel municipal, se refieren a la emisión de información sobre fuentes de financiamiento, registros auxiliares de bienes, falta de registros de depreciaciones, revaluaciones, padrón inmobiliario, administración de obras, administración de almacenes, administración de nómina, timbrado electrónico y elaboración de estados financieros comparativos.

3.3.5. Recomendaciones

Se recomiendan las siguientes acciones:

- *Emisión de una LGF.*

Esta ley permitiría dar Integralidad y suficiencia al marco jurídico del gasto federalizado. Coadyuvaría a subsanar un problema estructural del proceso de descentralización de ese gasto, el cual se realizó sin el soporte de una estrategia jurídica y operativa que le diera orden y perspectiva. Asimismo, atendería las insuficiencias, vacíos, ambigüedades y desarticulación que presenta el marco normativo de esos recursos.

- *Reconocimiento constitucional del SNF y emisión de la ley secundaria correspondiente.*

El SNF constituye un componente fundamental del entramado jurídico e Institucional para impulsar la rendición de cuentas. Su objetivo es coordinar las acciones de las entidades fiscalizadoras y auditoras gubernamentales, para incrementar el alcance y calidad de la revisión de los recursos públicos. Las actividades derivadas de la operación del sistema adquirirían así un carácter vinculatorio, incluyendo el fortalecimiento de la autonomía y la independencia de las entidades de fiscalización superior locales, así como el profesionalismo y efectividad de la auditoría interna. En la actualidad, el SNF se basa en acuerdos no vinculatorios entre las partes.

- *Formulación e implementación de un Programa Nacional de Desarrollo Institucional Municipal.*

Este programa fortalecería y coordinaría las acciones de los tres órdenes de gobierno para incrementar las capacidades institucionales de los municipios. Los esfuerzos actuales son insuficientes y sin la coordinación necesaria.

- *Establecimiento en la LGCG y la LCF del principio de anualidad para los recursos del Ramo General 33, ya que solamente se considera en el PEF.*

- *Incorporación de elementos que incentiven los resultados positivos y sancionen los desfavorables en los mecanismos de distribución del gasto federalizado, entre las entidades federativas y municipios.*

Informe General de la Cuenta Pública 2013

- *Definición de mecanismos explícitos para la distribución de los recursos entre las entidades federativas, para todos los fondos y programas del gasto federalizado.*
- *Creación y fortalecimiento de las instancias técnicas de evaluación local que apoyen la implantación y desarrollo del SED y promuevan el avance de una cultura de evaluación; asimismo, definición de lineamientos específicos de evaluación para los fondos del Ramo General 33, el Seguro Popular y otros programas sustantivos.*
- *Consideración efectiva de la estrategia del Pbr, para la asignación y distribución de los recursos del gasto federalizado.*
- *Establecimiento de sanciones por el incumplimiento en la entrega de la información a la SHCP, sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos transferidos.*
- *Implementación de una estrategia de apoyo y asistencia a los municipios rurales para el cumplimiento de las disposiciones de la LGCG.*
- *Revisión y adecuación por parte de los Congresos Locales, en los casos necesarios, del marco jurídico local en materia de obras públicas y adquisiciones, a fin de que las leyes correspondientes observen cabalmente los principios a que se refiere el artículo 134 constitucional.*
- *Impulso a la participación social efectiva en la gestión de los fondos y programas, particularmente en el seguimiento y vigilancia del ejercicio del gasto, mediante una estrategia de auditoría social y el fortalecimiento de las instancias o figuras participativas que prevé la normativa.*

3.4. Información sobre beneficiarios de programas sociales

La ausencia de datos sistematizados y confiables respecto a los beneficiarios debilita el impacto de un programa social, de un subsidio o un apoyo.

La carencia de esta información puede tener un costo social.

Se genera la percepción de que los programas sociales no son operados atendiendo a criterios de equidad y eficacia.

Auditorías vinculadas con el tema:

- **Cumplimiento Financiero:** 278, 302, 303, 306, 307 y 310
- **Desempeño:** 215, 271, 272 y 275

La Federación destina una suma significativa de recursos a diversos subsidios o apoyos para programas sociales y del campo. Esto supone que se debe identificar la población objetivo para la que fue diseñado el programa o política pública. Es por ello que el eje que permite el adecuado funcionamiento de dichas acciones es, precisamente, el padrón de quienes serán receptores de estos beneficios, esto es, la certeza de que quienes los reciben son precisamente quienes los deben recibir.

El éxito de los programas, subsidios o apoyos está, en gran medida, en función de la confiabilidad del padrón. Con el fin de minimizar los problemas inherentes a su integración y utilización, es preciso identificarlos y así poder tomar medidas para su adecuada gestión.

3.4.1. Problemática de los padrones

La ASF ha identificado, en diversas auditorías, elementos que ponen en riesgo la efectividad de los programas sociales, subsidios y apoyos proporcionados por el gobierno federal.

- No se tienen datos completos de los conceptos, importes de apoyo, o bien hasta para la identificación de los beneficiarios mismos, lo cual impide detectar y determinar la existencia de duplicidades de apoyos recibidos de diferentes secretarías.
- El número de beneficiarios que se incluyen en los sistemas presenta diferencias con lo reportado en la Cuenta Pública.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

- En las dependencias participantes no existen mecanismos óptimos para emitir Información confiable y oportuna.
- Se utilizan padrones alimentados por distintos organismos auxiliares.
- Se recurre a bases de datos alternas que hacen Inconsistente y poco confiable lo reportado.
- Se han Invertido montos Importantes de recursos para la elaboración de padrones de manera transexenal siendo que esta Información debería estar concebida para su utilidad en el largo plazo.

Estas situaciones afectan los siguientes elementos de gestión y administración, entre los que destacan:

- Homologación y simplificación en la operación de los programas de desarrollo social;
- Eficiencia en el otorgamiento de servicios y subsidios;
- Obtención de Información para el seguimiento y evaluación de los programas;
- Asignación de apoyos sin duplicidades;
- Prevención de discrecionalidad, desviaciones o actos de corrupción, y
- Rendición de cuentas efectiva de la operación, Impacto y eficacia en el otorgamiento de los recursos.

Algunos problemas detectados por la ASF en los padrones...

Se han encontrado casos como el otorgamiento de apoyos a personas que tendrían más de 100 años de edad, sin contar con la constancia de supervivencia; apoyos a beneficiarios fallecidos con anterioridad a la fecha de la solicitud de los mismos; falta de registros de los apoyos entregados; montos superiores a los autorizados, o a personas que no reúnen los requisitos.

3.4.2. Recomendaciones

Se recomiendan las siguientes acciones:

Integración de un padrón único que incluya a todos los beneficiarios de programas sociales, subsidios y apoyos que otorga la Federación, a la par de las siguientes consideraciones.

- Supervisión eficaz de los organismos auxiliares que actualizarían y alimentarían el padrón.
- Mecanismos de monitoreo y seguimiento de los recursos otorgados.
- Optimización del uso de tecnologías de Información.

3.5. Revelación de pasivos y gasto

La revelación y publicación oportuna de cifras confiables respecto a la actividad financiera del Estado constituye un elemento de transparencia que genera certidumbre respecto a la operación del gobierno y permite visualizar, de manera objetiva, sus perspectivas de mediano y largo plazo, así como sus riesgos y áreas de oportunidad para la asignación más eficiente de los recursos.

La ausencia de dicha revelación puede tener un impacto en cuanto a la percepción de la opinión pública y los agentes económicos respecto al estado que guardan las finanzas públicas, e impide ofrecer una imagen objetiva, precisa y exhaustiva de los compromisos financieros y las tendencias en el gasto que se deberán enfrentar en el futuro.

Auditorías vinculadas con el tema:

- **Cumplimiento Financiero:** 84, 161, 187, 188, 190, 223 y 411
- **Desempeño:** Evaluación 1203
- **Tecnologías de Información y Comunicaciones:** 96, 102, 109, 467, 469, 470, 471, 473 y 474

La ASF, a través de su labor de fiscalización, ha determinado que existen figuras y conceptos, dentro de la gestión gubernamental, que plantean desafíos respecto al adecuado registro y revelación de la información financiera resultante de su operación.

En particular, con base en las auditorías correspondientes practicadas como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2013, destacan cuatro temas que representan la parte más significativa de este problema:

3.5.1. Pasivos pensionarios

La ASF estimó que, en los próximos 100 años, el Gobierno Federal deberá contar con 17.5 bdp, equivalentes a 1.3 veces el PIB de 2013 (13.3 bdp) y a 4.2 veces el gasto neto presupuestario pagado en ese año (4.2 bdp), para cubrir las obligaciones pensionarias, los gastos médicos para pensionados y los subsidios para los beneficiarios del programa Pensión para Adultos Mayores.

El mayor riesgo financiero se registrará durante el periodo 2030-2050, en el que se demandará un pago promedio anual por 0.8 bdp, lo cual significará que en cada uno de esos 20 años se podrían ejercer recursos equivalentes al 6.1% del PIB de 2013.

La ASF considera que aún persiste la problemática que dio origen a la actual política pública de pensiones y jubilaciones; esto es consecuencia de la falta de oportunidad en la toma de decisiones para migrar los regímenes; la carencia de indicadores financieros y actuariales adecuados, conforme a las sanas prácticas Internacionales; así como a factores exógenos, como el nivel de crecimiento de la economía, la situación prevaleciente en el mercado laboral y el cambio demográfico, que han impedido la consolidación de las reformas emprendidas, para dar sustentabilidad a las finanzas públicas, a la vez de garantizar una pensión al trabajador.

A 2013, aún quedan pendientes de transformar los regímenes de las universidades públicas estatales, las SNC y las otras entidades con obligaciones pensionarías, así como los pertenecientes a los estados y municipios.

Adicionalmente, en los regímenes de beneficio definido ha sido insuficiente la información financiera y actuarial que se ha generado para contar con diagnósticos precisos, confiables y comparables para dimensionar el déficit actuarial, conforme a las sanas prácticas Internacionales, debido a una escasa regulación y supervisión.

Del análisis de las valuaciones actuariales de las obligaciones laborales al 31 de diciembre de 2013, se determinó que, en ese año, las Instituciones de seguridad social, paraestatales, SNC, entidades en proceso de desincorporación, otras entidades con obligaciones laborales, Poder Judicial y organismos constitucionalmente autónomos, no utilizaron de forma homogénea las 10 variables que recomienda la Norma de Información Financiera D-3, lo que puede influir en la adecuada revelación y generar riesgos en cuanto a la homologación de la información que, para propósitos de contar con cifras a nivel nacional, deberá ser consolidada eventualmente.

3.5.2. Requerimientos financieros del sector público y otros pasivos de los gobiernos de las entidades federativas

La ASF considera necesario que se modifique la LFPRH para que se establezca la obligación de emitir:

- un reporte en los Informes trimestrales de los componentes que integran el monto de los requerimientos financieros del sector público, así como los factores y situaciones que determinan su evolución;
- la presentación, en los CGPE, de la estimación de los resultados del SHRFSP y su proyección con las premisas empleadas, para un periodo que abarque los cinco años previos y los cinco años posteriores al ejercicio fiscal que se presupuesta.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

En el caso de la LGCG, se recomienda incluir en la Cuenta Pública la información sobre los requerimientos financieros del sector público y la evolución de su saldo histórico acumulado, en el que además de la deuda del sector público presupuestario, se deben contemplar:

- Requerimientos financieros del IPAB, de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento;
- Proyectos de Inversión en Infraestructura de largo plazo de la CFE en los que participa el sector privado;
- Recursos vinculados con el FONADIN;
- Programa de apoyo a deudores, y
- Adecuaciones a los registros sobre la deuda pública.

En lo que se refiere a la revelación de los pasivos de los gobiernos estatales, no ha finalizado el proceso legislativo que establezca el marco legal para mejorar el registro y reconocimiento de la deuda pública, de las obligaciones financieras y de todos los demás pasivos.

3.5.3. Fideicomisos, mandatos y análogos no paraestatales

Los denominados fideicomisos, mandatos y análogos "no paraestatales" no se sujetan al marco jurídico y presupuestal que regulan a la APF, ni tampoco al del control que el Poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo Federal en materia de deuda, ingreso y gasto públicos. La fiscalización de este tipo de figuras ha permitido destacar los siguientes riesgos:

- Existe un vacío legal originado en 1985 al promulgarse la LFEP y al modificarse la LOAPF, ya que la catalogación de los fideicomisos públicos como entidades paraestatales quedó sujeta a discrecionalidad;
- Se les ha dotado de un patrimonio independiente al de la Hacienda Pública Federal, cuando sólo en el caso de los considerados como entidades paraestatales, la ley prevé que puedan tener patrimonio propio;
- Las facultades de los fideicomitentes se basan en las reglas de operación que aprueban sus propios Comités Técnicos, o inclusive lo que ellos mismos disponen, por lo que se generan espacios para una actuación discrecional;

- Por medio de este tipo de Instrumentos se contratan financiamientos o se emiten títulos de deuda que no son incluidos ni considerados como parte de la deuda pública federal; asimismo, con los recursos de su patrimonio se efectúan erogaciones que tampoco son consideradas como gasto público, y sólo se incluye en la Cuenta Pública un anexo con información global de sus ingresos, egresos y disponibilidades;
- En muchos casos, el fiduciario de esos Instrumentos, utilizando su propia área bancaria, los apoya orgánicamente e, incluso, llegan a contratar personal con cargo a su patrimonio, lo que les permite continuar considerándose como “no paraestatales”;
- En materia de fiscalización también se presenta una situación de excepción y riesgo que se refleja en el hecho de que, a diferencia de los fideicomisos públicos, en el caso de estas figuras “no paraestatales”, no se contempla la existencia de órganos internos de control al no contar con una estructura orgánica propia.

Un desafío adicional para mantener el control sobre el incremento numérico de estas figuras y su actuación es que, a partir de la promulgación de la LFPRH, la SHCP dejó de ser la fideicomitente única del gobierno federal, posibilitando así que otros integrantes de la APF, por el solo hecho de que los recursos que aportan a esas figuras provengan de sus propios presupuestos, puedan actuar también como fideicomitentes.

Esta situación de fideicomisos “no paraestatales” fue revisada en la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2013 en los casos del FONADIN y Fondo para la Biodiversidad, así como el Mandato del FONCA.

Por otra parte, relacionado también con la problemática y riesgos que se presentan en los fideicomisos, mandatos y análogos “no paraestatales”, se encuentran ciertos esquemas operativos promovidos por algunas dependencias del ejecutivo federal desde hace diez años, antes de que se normaran las denominadas Asociaciones Público-Privadas, entre los que destacan los PPS, por medio de los cuales el Ejecutivo Federal adquiere compromisos de pago a largo plazo para la realización de inversiones adicionales al presupuesto que le autoriza la Cámara de Diputados, así como para la contratación de servicios de construcción y modernización de carreteras federales libres de cuota y de hospitales de alta especialidad, entre otros, contando para ello con la participación de particulares.

En el caso de carreteras federales, dichos PPS consisten en un mecanismo integral de financiamiento a largo plazo instrumentado por la SCT, cuyos compromisos de pago no se transparentan en los registros de la propia dependencia, además de no considerarse como deuda pública ni rendirse cuenta de los mismos en la Cuenta Pública federal.

Cabe señalar también que dicho mecanismo tampoco permite distinguir cuánto de los pagos que se efectúan a los particulares corresponde a gasto

Informe General de la Cuenta Pública 2013

de inversión (obra pública) y cuánto a gasto corriente (prestación de servicios), propiciando ello opacidad en el tipo y conceptos de gasto en que se incurre, así como del monto de pasivo que, a lo largo del tiempo, se cubrirá a estos prestadores de servicios.

La ASF prevé que una parte del Programa de Infraestructura Carretera continuará sustentándose en la instrumentación de los referidos PPS, o bien a través de la figura de APP, lo cual hace suponer que los compromisos futuros de pago por este concepto irán incrementándose.

En lo referente a hospitales de alta especialidad, la ASF incluyó la revisión a tres, localizados en Ciudad Victoria (Tamaulipas), Ixtapaluca (Estado de México) y Bajío (Guanajuato). Estos se conformaron bajo el esquema de PPS en los que diversos inversionistas privados participaron con capital propio para su diseño, construcción, equipamiento y administración, financiando sus respectivos proyectos en toda la etapa previa a su operación. Destacan, como parte de los resultados de las revisiones, tres elementos: (1) que estos proyectos implican compromisos financieros por 25 años al Estado; (2) que no se reconocen como deuda pública, y (3) que no se revelan en la Cuenta Pública Federal, al no registrarse como pasivo de la SSA.

Hablando de las obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios

Desde la perspectiva de la ASF, la nueva legislación que se trabaja en el Congreso con el objetivo de mejorar la gestión de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, podría considerar elementos como los siguientes:

1. Reglas fiscales que comprometan mantener un balance presupuestario equilibrado y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la deuda pública a mediano plazo.
2. Registro completo y sistemático de todos los componentes de la deuda pública, de los pasivos contingentes y de las demás obligaciones financieras con una perspectiva multianual.
3. Evaluación y publicación de indicadores de la postura fiscal y de sostenibilidad, así como de los estados financieros.
4. Mejora de los esquemas de coordinación presupuestaria intergubernamental y de coordinación fiscal vigente, para lo cual sería importante contar con una nueva LGGF.
5. Fortalecer el FEIEF y adquirir coberturas adicionales para proteger los ingresos vinculados al petróleo y su incidencia en la RFP.
6. Regular legalmente las finanzas públicas y la deuda pública durante el último año de gobierno y durante la transición entre administraciones.
7. Mejorar la regulación y supervisión del sistema financiero para establecer límites al financiamiento que tenga como garantía las participaciones fiscales y los ingresos propios de las entidades y municipios.

3.5.4. Recomendaciones

Se recomiendan las siguientes acciones:

- Inclusión en la Cuenta Pública de la Información necesaria para identificar y estimar todos los pasivos contingentes de acuerdo con la probabilidad de materializarse, a fin de evaluar el riesgo y constituir reservas financieras para hacer frente a los casos que se concreten a lo largo del tiempo: las garantías del gobierno federal, los proyectos de Inversión en Infraestructura de largo plazo, los pasivos laborales y del IPAB.
- Modificación de la LFPRH y la LGCG para establecer un marco de transparencia respecto al saldo y la evolución de los requerimientos financieros del sector público.
- Dimensionamiento, por parte del Poder Ejecutivo Federal, del déficit actuarial de los regímenes públicos de pensiones y jubilaciones de beneficio definido, así como el valor presente de sus activos y sus gastos que den certidumbre de las obligaciones pensionarias, que permitan determinar las aportaciones presupuestales adicionales que se requerirían para fondar el valor total de esas obligaciones.
- Revelación suficiente en los estados financieros del monto de los pasivos pensionarios por parte de los ejecutores del gasto que tienen a su cargo la operación de regímenes de pensiones y jubilaciones.
- Establecimiento de un marco regulatorio para la figura de fidelcomisos no paraestatales, que establezcan controles para la rendición de cuentas correspondiente.
- Reconocimiento financiero y contable de las obligaciones relacionadas con los PPS.

3.6. Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de programas públicos

Un elemento fundamental para mejorar la eficiencia y resultados del gasto público es la participación de la población beneficiaria en la gestión de los fondos y programas, especialmente en el seguimiento y vigilancia del ejercicio de sus recursos.

Los procesos efectivos de participación ciudadana tienen un impacto favorable en el desarrollo de mejores prácticas, así como en el manejo eficiente y transparente de los presupuestos correspondientes.

La concepción institucional de la participación social gira básicamente en torno a involucrarla y utilizarla en la ejecución de tareas dentro de los propios programas, pero no a insertarla como un elemento vigilante, empoderado con la información suficiente para evaluar la gestión.



Auditorías vinculadas con el tema:

• **Desempeño:** 143, 177, 179, 239, 272 y 275

• **Gasto Federalizado:** La totalidad de las auditorías a gasto federalizado están relacionadas con este tema; Estudio "La Participación Social en el Gasto Federalizado".

La importancia de la participación social se reconoce y está presente en prácticamente todos los programas sectoriales, reglas de operación y lineamientos de los programas gubernamentales, especialmente en los destinados al desarrollo social.

Sin embargo, el marco jurídico que la sustenta, se encuentra fragmentado, carece de integralidad y la implementación de sus disposiciones está sujeta, en muchos casos, a la voluntad de autoridades y funcionarios, por lo que sus esquemas y normativa deben ser fortalecidos para aprovechar el potencial de organización y participación de la población.

El tratamiento de la participación social es, en muchos casos, laxo, opcional en cuanto a su atención e incluso, sólo discursivo; por ello, es un factor que no ha alcanzado un nivel que le confiera el carácter de actor obligado y presente, de manera efectiva, en el seguimiento y vigilancia del ejercicio de los recursos públicos.

La ASF, en su trabajo de fiscalización superior, ha diferenciado este tema en dos ámbitos distintos para su análisis: los programas federales y el gasto federalizado.

3.6.1. Programas federales

Se presenta un cuadro que muestra el impacto limitado que tiene la participación social en algunos programas.

Cuadro 8. Porcentaje de Cobertura de Contralorías Sociales en Programas Seleccionados

Programa	Universo	Cobertura de la participación social	Porcentaje
Pensión para Adultos Mayores	84,648 localidades	1,020 localidades con contraloría	1.2
Opciones Productivas	2,672 proyectos	529 proyectos con contraloría	19.8
Coinversión Social	1,350 proyectos	377 proyectos con contraloría	27.9

Existen otros casos que ilustran un tipo distinto de retos: en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre, en 2013, la SEDESOL reportó haber constituido 57,942 Comités Comunitarios en 380 de los 405 municipios en donde operó la estrategia con la finalidad de articular la participación social; sin embargo, quedan pendientes los planes comunitarios que debía elaborar cada Comité, en los cuales se establecen la matriz de indicadores a atender; las metas y acciones que se propone alcanzar por cada indicador; los recursos presupuestarlos; el calendario de programación y los responsables de cada una de las acciones programadas.

Adicionalmente, cabe mencionar que en el caso del acceso al agua, se concluyó la figura de "Consejos de Cuenca": órganos colegiados orientados a conciliar los intereses, demandas y necesidades de recursos hídricos entre los gobiernos federal, estatal, local, usuarios del agua y la sociedad organizada, que aseguren su participación en la política hídrica del país. Sin embargo, de los 26 Consejos existentes, el 50% (13) no contó con un presidente electo; el 30.8% (8) no aprobó sus Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento, ni condujo sus programas de gestión; el 26.9% (7) no formalizó su proceso de perfeccionamiento, y ninguno suscribió convenios para su participación en materia de conservación, preservación, restauración y prioridades en el uso del agua.

3.6.2. Gasto federalizado

Las figuras de participación social⁸ que operan en los programas del gasto federalizado se concentran en las áreas de educación, salud, infraestructura de servicios básicos y seguridad pública.

⁸ La ASF impulsará una estrategia para conformar una red de auditoría social que coadyuve a la fiscalización del gasto federalizado, con el fin de fortalecer la participación de la ciudadanía, en el seguimiento, vigilancia y evaluación del ejercicio de los recursos públicos.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

En ese sentido, los Consejos Escolares de Participación Social están presentes en programas que absorben el 31.6% de dicho gasto; los Avales Ciudadanos del sector salud, en el 15.2% del gasto; los Comités Comunitarios, que se vinculan principalmente con las acciones del FAIS, en el 6.1%; los Comités de Contraloría Social, en el 2.9%; los Comités o Consejos Ciudadanos de Participación en Seguridad Pública en el 1.8%, y figuras diversas, en el 2%; es decir, en conjunto, las diversas figuras de participación social están presentes normativamente en el 59.6% del gasto federalizado.

De acuerdo con lo anterior, son principalmente los fondos de aportaciones y programas de los Ramos Generales 33 y 25, que absorben la mayor parte del gasto federalizado programable (59.6% en 2013), en los que operan figuras definidas de participación social. En estos ramos, el 79% de sus recursos tiene prevista una figura participativa.

En los convenios de descentralización y reasignación, que en 2013 significaron el 24.2% del gasto federalizado, existe una reducida presencia de figuras específicas de participación social. Únicamente el 20% de sus recursos cuenta con participación social identificada en su normativa y, si bien una parte importante de sus programas son administrativos o especializados, también existen algunos programas vinculados con acciones dirigidas a grupos sociales que, aunque consideran la participación social en su normativa, no reportan en sus Informes la existencia de figuras específicas.

En lo que respecta a los subsidios, el Seguro Popular presenta una figura definida (avales ciudadanos); sin embargo, en los subsidios incluidos en el Ramo 23, la participación social es prácticamente inexistente en la normativa de este rubro, ya que el 99.4% de sus recursos no la prevé.

Es importante señalar que, en general, las figuras existentes en el gasto federalizado cumplen funciones de apoyo a los programas en que operan, pero no se les otorgan funciones de vigilancia en la aplicación de los recursos, por lo que no reciben información respecto de las asignaciones presupuestales, plantillas de personal, adquisiciones y contratación de obra, costos y tiempos de ejecución, entre otros aspectos, que son medulares en un esquema efectivo de seguimiento y vigilancia del ejercicio de los recursos por parte de la sociedad.

Al respecto, se aprecian resistencias que se respaldan en argumentos como la falta de preparación académica de la población participante, peligro de politización del trabajo de las organizaciones, resistencias sindicales y la falta de presupuesto para capacitación de las figuras participativas, entre otros.

La ASF considera necesario establecer ordenamientos obligatorios para que los ejecutores de los programas sean responsables de proporcionar información y ofrecer canales de expresión y respuesta a los cuestionamientos, quejas y denuncias de las representaciones ciudadanas.

3.6.3. Recomendaciones

- Sector Educativo.- Publicitar en cada escuela y centro de trabajo la Información referente al personal docente y otros trabajadores que están adscritos a los mismos.
- Sector Salud.- Dar a conocer en cada unidad médica la Información sobre su personal especializado y otros trabajadores adscritos a las mismas, así como las existencias de medicamentos por especialidad, centro de atención y hospital.
- Seguridad Pública.- Proporcionar a los Comités o Consejos Ciudadanos de Participación en Seguridad Pública el presupuesto asignado a los fondos y programas, así como reportarles el avance en el ejercicio del presupuesto de manera trimestral.
- FISM.- Exhortar a los municipios a proporcionar la Información básica de cada obra a los comités comunitarios o de beneficiarios, con el fin de apoyar a dichas figuras en sus actividades de seguimiento y vigilancia de los recursos.
- Emitir una Ley General de Participación Social, que fortalezca e Integre las disposiciones en esa materia.
- Evaluar la necesidad de emitir una Ley General de Aguas, así como la normativa existente, los mecanismos de participación de los Consejos de Cuenca en los estudios para determinar los montos de cobro de derechos de agua y tarifas de cuenca, Incluyendo el cobro por extracción de aguas nacionales, descarga de aguas residuales y servicios ambientales vinculados con el agua y su gestión.
- Atender lo dispuesto por la fracción III del apartado B del artículo 33 de la LCF, que establece que la SHCP deberá, respecto del FISM, "...generar un sistema geo-referenciado para difundir a través de su página oficial de Internet, las obras en cada municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes de este Fondo. Dicho sistema deberá contener la Información del contrato bajo el cual se celebra, Informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión."
- Reforzar medidas de control y seguimiento, con una visión Integral de todas las actividades de la APF, que aseguren una participación ciudadana con incidencia real en la operación de diversos programas federales, tales como la promoción de pequeñas y medianas empresas, vigilancia por parte de padres de familia para verificar que los compromisos de remodelación de escuelas se cumplan, y la atención de quejas y denuncias de servicios públicos de salud, entre otros.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

3.7. Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen la norma pero que no representan las mejores condiciones para el Estado

La ciudadanía manifiesta desconfianza de que, tanto en los procesos de adquisición y contratación en el sector gubernamental, como en sus resultados, se salvaguarde el Interés público.

El marco legal aplicable -artículos 1° de la LAASSP, 1° de la LOPSRM, y 4° de sus respectivos Reglamentos- prevé que los procesos de adquisición y contratación que se realicen entre entidades públicas pueden llevarse a cabo de manera directa.

Sin embargo, el hecho de que las partes pertenezcan a las administraciones públicas federal o estatales, no implica, necesariamente, que se aseguren las mejores condiciones para el Estado; incluso, puede propiciar un uso inadecuado de los recursos públicos y un efecto negativo en el resultado de las operaciones, que no abona a la credibilidad de las instituciones gubernamentales.

Auditorías vinculadas con el tema:

- **Cumplimiento Financiero:** 243, 244, 245, 246, 248, 249, 250, 251, 269, 270, 294, 460, 1421 y 1426
- **Tecnologías de Información y Comunicaciones:** 040, 081, 101, 282, 296, 361, 432 y 464

Conceptualmente, estas contrataciones, susceptibles de adjudicación directa, -fuera de licitación-, se justifican, al considerar que los entes que las efectúan, forman parte de la misma estructura gubernamental y que coadyuvan al logro de objetivos comunes para el Estado. Así lo contempla el marco jurídico vigente, el cual, en esencia, establece que estas operaciones deben dar cabal cumplimiento al mandato constitucional de garantizar las mejores condiciones para el Estado; al efecto, sólo las condiciona al acreditamiento -por parte del contratista- de la capacidad técnica para su ejecución con sus propios recursos, limitando la posibilidad de subcontratación al 49%.

Si bien la reglamentación es clara, la inexistencia de mecanismos de control para el aseguramiento de tales requisitos, aunado a la carencia de medios sancionatorios en caso de violación, han propiciado que la contratación entre entes públicos se utilice como medio de elusión de los procedimientos licitatorios a que obliga la Ley. En múltiples casos, ha sido evidente que las instituciones contratistas fungen como meros comisionistas, que, con su intervención, permiten adjudicaciones directas a terceros, que se realizan al margen de las disposiciones legales, alejándose así del espíritu de la norma.

Además, quienes participan como contratistas, en muchos casos, actúan fuera del objetivo social que tienen encomendado. El caso más frecuente se refiere a universidades públicas, cuyos fines esenciales son la enseñanza y la investigación, y no así la prestación de servicios, ya sea de adquisiciones, obras públicas, asesorías, o hasta de contratación de mano de obra para terceros.

Todo lo anteriormente descrito genera, además de un incumplimiento legal, espacios para la comisión de prácticas irregulares.

Entre otros aspectos, la ASF ha observado reiteradamente en la revisión de las tres últimas cuentas públicas situaciones como:

- Subcontrataciones por el 100% de lo ordenado por el contratante, que indebidamente, se realizan sin observar las disposiciones en materia de licitaciones públicas.
- Contrataciones que no acreditan que se garanticen las mejores condiciones al Estado.
- Sobreprecios en la adquisición de bienes y servicios.
- Subcontratación de proveedores y prestadores de servicios que no existen, o bien, que existiendo, se encuentran en situación fiscal irregular u omisa.
- En ciertos casos, se ha determinado que los servicios o adquisiciones subcontratados, no fueron prestados.
- En otros -cuando se realizan licitaciones- se ha presentado la simulación, por medio de la inclusión en la lista de ofertantes de empresas vinculadas entre sí.

En síntesis, el abuso de esta prerrogativa legal de contratación entre entes públicos, ha propiciado, además de las violaciones normativas señaladas, la comisión de presuntos ilícitos, con montos relevantes, por lo cual se hace indispensable que la Administración Pública Federal tome las medidas necesarias para erradicar estas prácticas viciadas.

3.7.1. Recomendaciones

- Establecer a nivel reglamentario, la obligación de acreditar, la capacidad técnica del ente público contratista, en cuanto a llevar a cabo el objeto del contrato con sus propios medios. Igualmente, el contratante deberá cerciorarse de que exista tal capacidad.
- Reforzar mecanismos de control en los entes contratantes, para que sean los más altos niveles jerárquicos quienes autoricen la realización de este tipo de asignaciones.
- Transparentar las operaciones efectuadas al amparo de estas disposiciones legales, haciendo exigible que se publiquen en el sistema de COMPRANET del Gobierno Federal.
- Incluir en las disposiciones reglamentarias que corresponda (LAASSP, LOPSRM o IFRSP) sanciones expresas para servidores públicos, en caso de inobservancia de requisitos, tanto del contratante, como del contratista.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

3.8. Proyectos de infraestructura sin planeación, supervisión ni seguimiento

Los proyectos de Infraestructura son acciones de gobierno encaminadas a dotar al país de los elementos necesarios en materia de comunicación, instalaciones y servicios públicos que se vinculan directamente con el bienestar del ciudadano.

Debido a la importancia de estas obras y el monto de recursos requerido para llevarlas a cabo, resulta indispensable que sean concebidas, ejecutadas y controladas a partir de una perspectiva estratégica sustentada en aspectos como el rigor técnico y el impacto social.

A *contrario sensu*, una inadecuada planeación, supervisión y seguimiento de los mismos, ocasionan incrementos en el monto de inversión y plazos de ejecución.

Auditorías vinculadas con el tema:

- **Cumplimiento Financiero:** 42, 50, 58, 60, 122, 135, 187, 188, 190, 193, 322, 354, 357, 362, 416, 1194, 1197 y 1384
- **Desempeño:** 147, 154, 203, 229, 230, 239, 369, 409, 441 y 1408

La ASF ha detectado diferentes problemáticas vinculadas a la planeación, supervisión y seguimiento de distintos proyectos de Infraestructura.

3.8.1. Planeación

No se consideran, previo a la emisión de la convocatoria al proceso de licitación, la obtención de los permisos y licencias, la autorización de derechos de paso, la repercusión, a nivel social, de la reubicación de asentamientos humanos, sitios previos de ejecución de las obras, así como el cumplimiento de la normativa en materia de Impacto ambiental de los proyectos.

En la práctica, esto se traduce en retrasos o suspensiones en los proyectos carreteros, gasoductos, acueductos, líneas de transmisión eléctricas, presas, aeropuertos, plantas de tratamiento de aguas residuales, alcantarillado y líneas y perforación de pozos de agua potable.

En el caso de los recursos presupuestales destinados para los proyectos de inversión, éstos no son puestos a disposición de las áreas responsables de su ejecución en el tiempo y la forma acordados, por lo que no es posible cumplir con el pago de anticipos y avances de obra.

En el extremo, la falta de disponibilidad de recursos durante el ejercicio fiscal, ocasiona la suspensión de pagos a las empresas contratistas, lo que a su vez genera obras inconclusas, reprogramaciones y reclamos.

Esta situación se refleja en los proyectos de Infraestructura social como son hospitales, centros de readaptación social, obras de agua potable y alcantarillado, plantas de tratamiento de aguas residuales y centros deportivos, por lo que los beneficios proyectados no llegan al destinatario final conforme a lo programado, o bien los proyectos de inversión construidos, pero que no están en operación por la falta de equipamiento o personal, lo anterior ocasiona inversiones ociosas para el Estado.

3.8.2. Supervisión

Se ha encontrado, a partir de la fiscalización superior, que los resultados de los proyectos de Infraestructura se ponen en riesgo y se incrementan los costos debido a la falta de control sobre los siguientes aspectos:

- Elaboración oportuna y completa de proyectos;
- Proceso licitatorio y de adjudicación;
- Contratos;
- Programas de trabajo de las obras;
- Adecuaciones de las condiciones originales del proyecto;
- Subcontrataciones;
- Cumplimiento de las especificaciones de construcción y normas de calidad de los materiales y equipos;
- Formalización de convenios modificatorios;
- Autorización de precios extraordinarios o ajustes de costos, y
- Servicios realizados por particulares.

3.8.3. Seguimiento

La ASF ha identificado la ocurrencia de distintas situaciones cuando existen faltas o deficiencias en las tareas de seguimiento:

- Incumplimiento de los alcances pactados en los contratos en lo referente al avance financiero de los proyectos, esto se manifiesta en subejercidos;
- Pago en exceso de volúmenes de obra;
- Encarecimiento de proyectos y tardanza de su entrada en operación;
- Erogaciones indebidas por trabajos no ejecutados, equipos y materiales inexistentes en el sitio de la obra;
- Autorización de precios unitarios extraordinarios no procedentes, y
- Realización de convenios modificatorios extemporáneos e indebidamente fundados y motivados.

Un efecto de lo arriba descrito que se ha vuelto práctica común en las obras de la Administración Pública, es la apertura de espacios para que las empresas contratistas presenten reclamaciones que potencialmente representan un desafío financiero para el Estado, así como la puesta en entredicho de la finalización de la obra.

Es una práctica frecuente establecer procedimientos de arbitraje y solución de controversias con el uso de terceros independientes o peritos expertos. Éstos son contratados bajo el acuerdo de que su opinión o dictamen sea vinculante y de cumplimiento obligatorio entre las partes; este esquema permite que los funcionarios públicos evadan su responsabilidad en la toma de decisión sobre la procedencia y validez técnica y económica de los reclamos formulados por los particulares.

3.9. Participación de intermediarios en la dispersión del gasto público

El ejercicio del presupuesto implica varias etapas antes de que los recursos aprobados estén disponibles para los ejecutores de los programas públicos.

Cuando este proceso sufre retrasos debido a la intervención de instancias intermedias, el impacto esperado del gasto público se ve afectado.

Esta circunstancia puede tener efectos en el cumplimiento de los objetivos, en los resultados, e inclusive puede producir una percepción negativa en la opinión pública respecto a la acción gubernamental.

La existencia de intermediación abre la posibilidad de que no se cumpla el principio de anualidad en el ejercicio de los recursos.

Estos desfases se observan en la aplicación de los recursos federales destinados a programas como la salud, educación, deporte, actividades agropecuarias, de desarrollo económico y obras de infraestructura física para la prestación de servicios públicos.



Auditorías vinculadas con el tema:

- **Cumplimiento Financiero:** 184, 185, 213, 216, 217, 218, 238, 279, 285, 303, 307, 309, 310 y 1214
- **Desempeño:** Evaluación 1202
- **Gasto Federalizado:** La totalidad de las auditorías a gasto federalizado están relacionadas con este tema.

La ASF ha identificado que el principal impacto de la existencia de intermediarios en la dispersión del gasto público se concentra en la ineficacia de su aplicación, con los consiguientes efectos a nivel social y económico. Adicionalmente, en aquellos ámbitos en los que se pasa por alto el principio de anualidad marco idóneo de control respecto a la temporalidad en el uso de los recursos, se genera un incentivo para asignar una baja prioridad a la oportunidad en la finalización de los programas y proyectos.

El Principio de Anualidad del Gasto

Si los recursos involucrados no son comprometidos o ejercidos durante el año fiscal para el que fueron aprobados, deben reintegrarse a la TESOFE.

En la práctica, la flexibilidad de la norma permite el ejercicio del gasto en años subsecuentes debido a la extemporaneidad en el otorgamiento de tales recursos.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

Esto genera un círculo vicioso ya que, en el siguiente ejercicio fiscal, las entidades federativas y municipios vuelven a recibir recursos presupuestales sin haber concluido, en muchos casos, la aplicación del recurso del ejercicio previo.

El gobierno federal se apoya en los estados, los municipios, fidelcomisos, organizaciones agrarias y de la sociedad civil, las SOFOLES, las SOFOMES, entre otros organismos auxiliares, para la ejecución de los diversos programas de desarrollo económico y social. A tal efecto, se celebran convenios de coordinación y/o colaboración en los que se definen las acciones de las partes para el ejercicio del presupuesto, aprovechando los recursos humanos y materiales con los que estas últimas cuentan.

Sin embargo, se ha observado que los citados convenios no incluyen cláusulas que delimiten la anualidad del gasto y que obliguen a contar con documentos justificativos y comprobatorios de su ejercicio.

Además, los organismos auxiliares realizan cambios a los proyectos autorizados y/o no traspasan de forma inmediata los recursos a las unidades ejecutoras, lo que ocasiona atraso en la aplicación del gasto, así como en su comprobación y, en algunos casos, el cierre o finiquito oportuno de los programas.

3.9.1. Gasto federalizado

En la gestión del gasto federalizado las Secretarías de Finanzas de las entidades federativas desempeñan un papel fundamental. Dicho rol trasciende la recepción, entrega y administración de los recursos; tiene alcances en la planeación y programación del gasto de los gobiernos estatales, incluidos los recursos federales transferidos y su evaluación. La entrega ágil de los recursos a los entes ejecutores, por parte de las Secretarías de Finanzas o instancias similares, así como la transparencia y el orden en su administración, se prevén en los siguientes ordenamientos:

- La LCF, en su artículo 48, la LGS en su artículo 77, bis 5, apartado B, fracción III, inciso a, y el PEF 2013, en el artículo 9 fracción III, establecen que los organismos receptores de los recursos en las entidades federativas deberán entregarlos a los organismos ejecutores en un plazo máximo de cinco días hábiles.
- El artículo 69 de la LGCG señala que deberá existir una cuenta bancaria productiva específica por cada fondo de aportaciones federales, programa de subsidios y convenio de reasignación, mediante los cuales se ministran recursos federales, en las que se manejarán exclusivamente los correspondientes al ejercicio fiscal respectivo y sus rendimientos, y no podrá incorporar recursos locales ni las aportaciones que realicen, en su caso, los beneficiarios de las obras y acciones.

Los resultados de la fiscalización superior muestran una elevada incidencia y un carácter recurrente en el incumplimiento de esas disposiciones, lo

que afecta de manera significativa el logro de los objetivos y metas de los fondos y programas, así como la eficiencia y transparencia de su gestión.

Las Secretarías de Finanzas utilizan una cuenta bancaria exclusiva para la recepción de los recursos que les son transferidos por la Federación; sin embargo, en una proporción importante, dichos recursos no son ministrados a los responsables de ejercer el gasto, o se entregan con retraso.

Esto permite que dichas Secretarías retiren recursos de la cuenta específica de los fondos o programas y los transfieran a otra cuenta bancaria del propio gobierno del estado, situación que está fuera de norma. Es conveniente incluir la obligación de que los ejecutores del gasto utilicen también una cuenta bancaria específica, mediante la cual administren y ejerzan los recursos etiquetados por la federación para los fines establecidos.

El Tema de las Cuentas Concentradoras

Una práctica recurrente en los gobiernos de las entidades federativas es hacer uso de una cuenta concentradora en la que se mezclan los recursos de índole federal y local. Esto ha traído como consecuencias:

1. Pérdida de control del vínculo entre el origen y el destino de los recursos;
2. Generación de incentivos para utilizar recursos federales con fines específicos en atención de requerimientos financieros de los gobiernos locales;
3. Espacios de discrecionalidad para ejecutores del gasto en detrimento del cumplimiento de los objetivos;
4. Desafíos para la fiscalización superior en cuanto al seguimiento del uso final de los recursos federales: por ejemplo, si durante una auditoría se observa que una obra pública no fue llevada a cabo durante el año fiscal respectivo, el ente auditado podría siempre argumentar, que "el dinero federal que estaba destinado a ese fin aún permanece en la cuenta concentradora". Para contrarrestar esta situación, la ASF no solventa el monto observado hasta que se demuestre que los fondos fueron aplicados para el fin autorizado.



Cabe mencionar que una cuenta concentradora, per se, no representa un problema, sino más bien la ausencia de medidas de control que es necesario implementar para su operación.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

En ese contexto, se ha encontrado que, en diversos casos, se utiliza una cuenta concentradora en la que se incorporan los recursos de varias fuentes de financiamiento lo que limita la posibilidad de identificar el origen y destino de los recursos federales correspondientes al fondo o programa respectivo. Esto favorece la existencia de condiciones para el desvío de recursos.

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2013 se observaron 41,335.3 mdp, por irregularidades diversas registradas en el tramo de la gestión del gasto federalizado cuya responsabilidad corresponde a las secretarías de finanzas o instancias similares. Ese importe significó el 52.4% del monto total observado.

Las principales observaciones, por su monto, que se registraron en esa etapa de la gestión, son las siguientes: recursos no devengados, no ejercidos o no reintegrados a la TESOFE (23,000.4 mdp); transferencias a otras cuentas bancarias (10,918.4 mdp); recursos no entregados a los organismos ejecutores (2,666.6 mdp) y retenciones para el cumplimiento de obligaciones fiscales, no enteradas a los terceros Institucionales (2,267.4 mdp).

Del importe observado en esa etapa del proceso de gestión, el 25.0% corresponde a Veracruz; el 13.7% a Michoacán; el 10.6% a Jalisco; el 5.6% a Chihuahua; el 5.4% al Estado de México, y el 5.3% a Guanajuato.

3.9.2. Recomendaciones

- Creación de un mecanismo para que la TESOFE realice, en algunos fondos y programas, los pagos correspondientes al ejercicio del gasto federalizado, con la consideración de esquemas, entre otros, como el que se utilizará en el FONE, que sustituyó al FAEB.
- Retención, por parte de la Federación, de los recursos de los terceros Institucionales y pago directo a estas instancias, para el cumplimiento de las obligaciones fiscales correspondientes.
- Modificación del marco jurídico local para que incorpore, en el caso de los recursos federales, las disposiciones en relación con su transferencia ágil a los órganos ejecutores y la consideración de cuentas específicas por fondo y programa.
- Reforma del artículo 69 de la LGCG para establecer, de manera clara, una cuenta bancaria productiva específica, en la cual se reciban y administren los recursos federales transferidos. Esta disposición aplicará también para las instancias ejecutoras de los fondos y programas.

- Adecuación del marco Jurídico del gasto federalizado para que las transferencias de recursos a cuentas distintas de las autorizadas o no entregadas a los ejecutores sean tipificadas como una irregularidad sancionada penalmente.
- Condicionamiento de la ministración de los recursos a las entidades federativas, al establecimiento de mecanismos transparentes y eficientes para su registro y control por parte de las Secretarías de Finanzas.
- Establecimiento claro, en la normativa de los fondos y programas del gasto federalizado, de la anualidad para el ejercicio de los recursos.
- Obligatoriedad de que los recursos que las Secretarías de Finanzas transfieren a otras cuentas bancarias de las entidades federativas, y que no son destinados a conceptos de gasto que atiendan los objetivos de los fondos y programas, sean devueltos a la TESOFE.
- Aplicación efectiva de las sanciones por incumplimiento de las disposiciones de la LGCGJ en materia del uso de una cuenta bancaria productiva específica para la gestión de los recursos.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

3.10. Subejercicios

El subejercicio de recursos afecta el cumplimiento oportuno de los objetivos y metas de los fondos y programas.

En el contexto del gasto federalizado, la aplicación posterior de los recursos no ejercidos pone en riesgo la garantía de su aplicación efectiva para los fines previstos por su normativa.

Un elemento que limitaría la posibilidad de incurrir en subejercicios es la observancia del principio de anualidad en la utilización de estos recursos ya que, aunque se señala en el PEF, no se respeta en la realidad. Esto es: que peso federal que no se utilice dentro del periodo fiscal y para los propósitos para los cuales fue aprobado, mismo peso que deberá reintegrarse a la TESOFE.

Auditorías vinculadas con el tema:

- **Cumplimiento Financiero:** 107, 136, 175, 176, 184, 185, 213, 216, 219, 220, 221, 238, 433, 442, 443, 1185, 1186, 1187, 1188, 1189, 1190, 1191, 1192, 1193, 1194, 1195 y 1214

- **Gasto Federalizado:** La totalidad de las auditorías a gasto federalizado están relacionadas con este tema.

La ASF identifica tres ámbitos principales en los que existen espacios que pueden propiciar la aparición y recurrencia de subejercicios: (1) la operación de fideicomisos no paraestatales, (2) los convenios entre dependencias federales y entidades federativas, y (3) los fondos y programas vinculados con los recursos transferidos en el contexto del gasto federalizado, así como sus convenios correspondientes.

3.10.1. Fideicomisos no paraestatales

Ante la presencia de economías o subejercicios resultantes de la ejecución de los presupuestos anuales autorizados a diversas dependencias, el gobierno federal ha promovido la creación de fideicomisos no paraestatales, a fin de canalizar recursos remanentes –considerándolos como ejercidos.

Esta situación propicia que dichos recursos puedan ser utilizados en años posteriores, prescindiendo del espíritu que regula la normativa del ejercicio del gasto público. En particular, se pasa por alto la restricción que impone el principio de anualidad, el cual obliga a reintegrar a la TESOFE aquellos recursos no ejercidos en el año fiscal correspondiente.

Fidelcomisos privados que deberían ser públicos

En los años de 2008 y anteriores, los IFNB dedicados al financiamiento de vivienda se vieron afectados por la falta de recuperación de los créditos otorgados y por el ajuste experimentado en el sector inmobiliario Internacional.

Debido a la problemática citada, los IFNB incurrieron en la falta de pago de los créditos que les otorgaron SHF y el FOVI, quienes implementaron acciones para mantenerlos en operación, a través de la reestructuración de sus adeudos. En particular, autorizaron llevar a cabo la celebración de convenios de reconocimiento de adeudo y dación en pago, con los que los IFNB les cedieron los derechos fidelcomisarios, económicos, fidelcomitentes y fiduciarios de 10 fidelcomisos (2 del FOVI, 4 de SHF y 4 compartidos) constituidos como "fuente de pago y garantía" de créditos otorgados.

A pesar de la cesión de los derechos, el FOVI y la SHF no han realizado acciones para asumir el control de la administración de los fidelcomisos y de sus activos (cartera de crédito y bienes adjudicados), por lo que mantienen su naturaleza de "fidelcomisos privados".

En este contexto, existen riesgos respecto a la situación financiera de ambas Instituciones; carecen de facultades para administrar la cartera de crédito y de contar con Información confiable sobre su evolución. Adicionalmente, se compromete la transparencia en la administración, control, registro y recuperación de los créditos de primer piso Integrados en los fidelcomisos.

3.10.2. Convenios

Otros recursos presupuestales que no se aplican en el ejercicio fiscal, son los que derivan de convenios de colaboración –no incluidos en el contexto de gasto federalizado que celebran los sectores salud, educación, seguridad pública y turismo, con las entidades federativas, para la transferencia de los subsidios federales destinados a la operación de programas. Se ha observado que dichos convenios propician falta de transparencia y atraso en la aplicación y comprobación del gasto.

3.10.3. Gasto federalizado

Desde 2009, en el PEF se establece que los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal deben sujetarse al principio de anualidad, sin embargo esta disposición no se ha cumplido.

De acuerdo con el criterio de la SHCP respecto de la Interpretación de la LFPRH, una vez ministrados los recursos a las entidades federativas,

Informe General de la Cuenta Pública 2013

municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal esos montos, desde la perspectiva de la Federación, se consideran ya devengados, ejercidos y pagados, y como tales se reportan en la Cuenta Pública federal, no así en la Cuenta Pública estatal.

Lo anterior no significa que los recursos estén ejercidos efectivamente por los gobiernos locales ya que, en la práctica, existen subejercicios significativos y recurrentes en algunos fondos y programas.

En el programa Escuelas de Tiempo Completo, al 31 de diciembre de 2013, no se ejerció el 65.6% respecto de su importe asignado; en el FASP, 47%; en el FISE el 44.8%; en el FAM el 34.2%, y en el Seguro Popular el 27.6%. En el ejercicio 2013, en los fondos y programas auditados por la ASF, de un importe asignado de 560,509.1 mdp, a dicha fecha no se había ejercido el 7.4%.

Aunque la norma establece que las entidades federativas y municipios informen mediante el sistema del Formato Único de la SHCP sobre el ejercicio de los recursos hasta su aplicación total, esta disposición aún no se atiende de manera cabal. Adicionalmente, la ASF no cuenta con las facultades para revisar posteriormente los recursos no ejercidos, de conformidad con el principio de anualidad que norma el proceso de fiscalización superior.

A partir de la Cuenta Pública 2012, la ASF observa los recursos no ejercidos o no devengados como un monto por aclarar y en la Cuenta Pública 2013, el importe observado, en las auditorías que practicó directamente, fue de 18,859 mdp por dichos conceptos; este monto significó el 5.7% del total observado en las auditorías practicadas directamente por la ASF al gasto federalizado.

Entre las principales causas que originan el subejercicio, destacan:

- Normativa compleja o ambigua en algunos fondos y programas, destacando el caso del FISE, respecto del tipo de obras que se pueden realizar con sus recursos;
- Imprecisión operativa del principio de anualidad en el ejercicio de los recursos;
- Ausencia de sanciones por la falta del ejercicio oportuno de recursos federales transferidos;
- Falta de incentivos para gestiones eficientes, ya que los mecanismos de asignación de los recursos tienen fundamentalmente un carácter inercial;
- Retraso en la firma de convenios de coordinación y anexos técnicos, así como en la priorización de obras y en su proceso de licitación;

- Elevado número de reprogramaciones en el ejercicio, y
- Carencia de calendarización de ministraciones de recursos y entrega de una parte de éstos en el siguiente ejercicio fiscal con cargo al anterior, derivada de los ajustes al padrón de afiliados, y la comprobación de recursos de ejercicios anteriores, lo que es el caso del Seguro Popular.

En el siguiente cuadro se presenta por fondo y programa la Información sobre el avance en el ejercicio de los recursos en 2013, con dos fechas de corte, al 31 de diciembre de ese año y la de realización de las auditorías:

Cuadro 9. Avance en el Ejercicio de los Recursos Federales Transferidos, Cuenta Pública 2013 Auditorías Practicadas por la ASF (Millones de pesos)

Fondos y Programas	Universo Seleccionado (1)	Monto ejercido al 31 de diciembre de 2013 (2)	Recursos no ejercidos					
			Al 31 de diciembre de 2013			A la fecha de realización de las auditorías		
			Monto (3)	% (3/1)	% (3)	Monto (4)	% (4/1)	% (4)
TOTAL	560,509.1	514,871.6	41,198.5	7.4	100.0	26,516.8	4.7	100.0
Ramo General 33	451,749.0	424,924.4	22,576.2	5.0	54.8	12,263.7	2.7	46.2
FAEB	325,297.3	317,483.7	3,578.5	1.1	8.7	2,313.8	0.7	8.7
FASSA	68,604.8	65,204.9	3,399.9	5.0	8.3	2,995.5	4.4	11.3
FISE	6,434.6	3,549.5	2,885.1	44.8	7.0	1,236.0	19.2	4.7
FISM	15,124.9	12,555.4	2,569.5	17.0	6.2	756.9	5.0	2.9
FORTAMUN-DF*	112.8	91.9	7.5	6.6	0.0	-	-	-
FAM	9,871.8	6,492.7	3,379.1	34.2	8.2	1,967.0	19.9	7.4
FAETA	1,899.7	1,862.2	37.6	2.0	0.1	30.8	1.6	0.1
FASP	7,631.8	4,043.8	3,587.9	47.0	8.7	1,839.8	24.1	6.9
FAFEF	16,771.4	13,640.4	3,131.1	18.7	7.6	1,123.9	6.7	4.2
Convenios de Descentralización	52,084.2	48,602.2	3,291.9	6.3	8.0	1,672.7	3.2	6.3
Ramo 04	1,860.2	1,854.0	66.8	3.6	0.2	-	-	-
SUBSEMUN	1,860.2	1,854.0	66.8	3.6	0.2	-	-	-
Ramo 11	50,224.0	46,748.3	3,225.1	6.4	7.8	1,672.7	3.3	6.3
Subsidios para Organismos descentralizados	18,608.1	18,416.0	-	-	-	-	-	-
Subsidios para Centros de Educación	26,874.5	26,760.0	114.0	0.4	0.3	114.0	0.4	0.4
Programa Escuelas de Tiempo Completo	4,741.3	1,572.3	3,111.1	65.6	7.6	1,558.7	32.9	5.9

Informe General de la Cuenta Pública 2013

Fondos y Programas	Universo Seleccionado (1)	Monto ejercido al 31 de diciembre de 2013 (2)	Recursos no ejercidos					
			Al 31 de diciembre de 2013			A la fecha de realización de las auditorías		
			Monto (3)	% (3/1)	% (3)	Monto (4)	% (4/1)	% (4)
Subsidios	56,675.9	41,345.0	15,330.5	27.0	37.2	12,580.3	22.2	47.4
Seguro Popular	55,554.5	40,243.0	15,311.5	27.6	37.2	12,576.3	22.6	47.4
Ramo General 23	1,121.4	1,102.0	19.0	1.7	0.0	4.0	0.4	0.0
FOPEDEP	1,121.4	1,102.0	19.0	1.7	0.0	4.0	0.4	0.0

3.10.4. Recomendaciones

- Establecimiento, en la LGCG y en la LCF, del principio de anualidad para los recursos del Ramo General 33, ya que actualmente sólo se considera en el PEF.
- Definición, por parte de la SHCP, de los términos operativos para la efectividad del principio de anualidad no sólo en el gasto federal, sino también para conceptos como los fideicomisos.
- Establecimiento de la obligación de cumplir, en los convenios de las entidades federativas, con la normativa federal para el ejercicio y comprobación de los recursos y, en su caso, el reintegro de los remanentes a la TESOFE en los plazos correspondientes.
- Modificación de la LGCG para que, se incorpore en la Cuenta Pública, la información correspondiente al ejercicio efectivo, por las entidades federativas y municipios, de los recursos federales transferidos.
- Aplicación de sanciones para propiciar que en los informes trimestrales presentados a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados de los fondos y programas de las entidades federativas y municipios, se incluya el gasto de ejercicios anteriores, es decir, el correspondiente a los subejercicios.
- Incorporación del concepto de oportunidad en el ejercicio, como variable en las fórmulas y mecanismos de distribución de los recursos de los fondos y programas, entre las entidades federativas y municipios.

- Fijación del Importe ejercido por entidades federativas y municipios al 31 de diciembre del año previo como techo financiero para los fondos y programas correspondientes en el siguiente ejercicio.
- Elaboración de un diagnóstico de la SHCP y de las dependencias federales coordinadoras de fondos y programas, sobre el subejercicio del gasto federalizado, así como un programa de acción para su atención, el cual estaría sujeto al seguimiento y evaluación de la ASF.
- Establecimiento de un mecanismo de transparencia que, obligatoriamente, observen los gobiernos estatales y municipales, con el fin de difundir entre la población respectiva, los casos de subejercicios y los consiguientes beneficios que se dejan de generar, a manera de mecanismo de sanción social.
- Inclusión, en el Capítulo VIII del Reglamento de la LFPRH de la obligación de reportar los remanentes de subsidios pendientes de entrega a los beneficiarios, dentro del pasivo circulante o de corto plazo, de las entidades.
- Revisión y en su caso, simplificación de la normativa de los fondos y programas en aquellos aspectos que son complejos e innecesarios, a fin de apoyar un desarrollo más ágil del ejercicio.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

3.11. Incorporación de Tecnologías de Información en el ejercicio gubernamental

Las tecnologías de Información y comunicaciones resultan indispensables para contar con una gestión moderna y eficiente en las entidades públicas, y posibilitan una plataforma de desarrollo e Integración para todos los sectores del país.

La Innovación constante de estas tecnologías y el peso que han adquirido en la modernización y operación de las Instituciones, conllevan un proceso continuo de actualización, Inversión y capacitación, que debe estar sustentado en necesidades reales y en Implementaciones efectivas.

Los montos presupuestales asignados a estos conceptos son significativos.

Todas las condiciones mencionadas conforman situaciones de vulnerabilidad respecto a la utilidad y a la oportunidad de su Implementación.

**Auditorías vinculadas con el tema:**

• **Tecnologías de Información y Comunicaciones:** 040, 047, 071, 081, 101, 232, 282, 296, 359, 361, 432, 464, y 1424

Las tecnologías de Información y comunicación se refieren a los procesos e Innovaciones que permiten el procesamiento y acumulación de enormes cantidades de Información y su rápida distribución a través de redes de comunicación.

Su Implementación debe dirigirse a mejorar la gestión gubernamental, la transparencia, rendición de cuentas y fortalecimiento de la participación ciudadana.

La ASF ha identificado tres áreas de oportunidad en el ejercicio de los recursos federales dirigidos a la adquisición e Implementación de tecnologías de la Información y comunicación por los entes auditados, así como en el seguimiento y evaluación de su uso.

3.11.1. Costo contra beneficio

- Se observó que, en general, los proyectos e Inversiones fiscalizadas no generan los resultados esperados. Esto se debe, en gran parte, a la falta de su alineación con las necesidades reales de las entidades públicas, así como a la carencia de mecanismos de control, monitoreo y supervisión durante su desarrollo e Implementación.

87

- Adicionalmente, se identificó un incremento en los costos de los proyectos, en aras de subsanar las deficiencias y falta de atención de las necesidades reales que les dieron origen.
- Existencia de disposiciones contractuales que establecen condiciones desfavorables para el Estado.
- Adquisición de herramientas tecnológicas que no han sido utilizadas, representando un gasto innecesario o inclusive, injustificado.

3.11.2. Operativos

- Se observa que algunos sistemas informáticos que soportan los procesos sustantivos de los entes fiscalizados no cumplen con los requerimientos de la entidad, al mostrar deficiencias en su operación.
- Las entidades públicas utilizan paquetes informáticos alternos que carecen de integridad y seguridad, por lo que no se garantiza su correcto funcionamiento.
- Sistemas obsoletos que resultan ineficientes y carecen de controles que garanticen la integridad, confidencialidad, disponibilidad y calidad de la información.
- Implementación parcial de sistemas de gestión de seguridad para la protección de la información de las entidades.

3.11.3. Telecomunicaciones

- La falta de supervisión y planeación deficiente, provoca retrasos en diversas etapas de los proyectos de infraestructura de telecomunicaciones, lo que generó la erogación de recursos adicionales por gastos de operación e insumos, sin que se logre cumplir con los objetivos de mejora en las comunicaciones del país.

3.11.4. Recomendaciones

- Realización de estudios técnicos que permitan identificar y definir las necesidades reales y sustantivas de las entidades públicas, en materia de tecnologías de información y comunicaciones, con el objeto de coadyuvar al cumplimiento de metas y objetivos.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

- Inclusión de una perspectiva de largo plazo en las necesidades y alcances de los proyectos e Inversiones en la materia, para la formulación de los requerimientos correspondientes.
- Establecimiento de mecanismos de control, monitoreo y supervisión durante la implementación de sistemas Informáticos, así como el fortalecimiento de las disposiciones contractuales sobre las sanciones en caso de incumplimiento.
- Seguimiento y conclusión de la implementación de los sistemas de gestión de seguridad y continuidad de la operación, para la protección de la Información en las entidades.

3.12. Programas públicos duplicados y sin coordinación

El diseño del marco normativo y la cultura administrativa existente (Integridad, gestión de riesgos, coordinación entre entes, transparencia y control) son elementos que marcan la pauta respecto a la eficacia en la ejecución de los programas públicos.

En muchas ocasiones las metas de dichos programas se vinculan y tienen efectos entre sí. Por ello, resulta relevante que las entidades gubernamentales involucradas tengan en perspectiva la interdependencia que otras acciones de gobierno tienen sobre sus responsabilidades, a fin de establecer las actividades de coordinación necesarias.

Hay variables dadas a las que un servidor público debe enfrentarse para realizar su labor. El marco normativo define los límites dentro de los que puede realizar sus funciones. Cuando los fundamentos y alcances de esta referencia no son claros, se originan condiciones de traslape y duplicidad, además de propiciar un ambiente de confusión, ineficiencia y discrecionalidad.

Auditorías vinculadas con el tema:

- **Desempeño:** 261, 313 y 314; Evaluaciones 1201, 1202 y 1204.
- **Gasto Federalizado:** La totalidad de las auditorías a gasto federalizado están relacionadas con este tema.

Con base en su labor de fiscalización, la ASF ha observado que los resultados y la justificación de los programas públicos que atienden un tema de política común desde diferentes ángulos se ponen en riesgo cuando hay falta de coordinación entre los entes responsables y no se llevan a cabo acciones efectivas de monitoreo respecto a la operación y resultados.

En particular, programas relacionados con la alimentación, la preservación del patrimonio cultural, así como los sectores agrario y empresarial, presentaron carencias en la supervisión de la operación, en la coordinación en la entrega de apoyos y en el cumplimiento de los objetivos.

De manera específica, en las localidades atendidas por el PAA operó también el Programa Oportunidades, situación que generó inequidad, ya que familias en condiciones socioeconómicas similares, accedieron a diferentes montos de recursos, esto es: los beneficiarios del segundo recibieron 1,135 pesos de ayuda alimentaria, más becas educativas y el paquete básico garantizado de salud, mientras que los beneficiarios del primero obtuvieron únicamente 785 pesos mensuales por familia.

En relación con la preservación del patrimonio cultural, como resultado de la evaluación de esta política pública, la ASF identificó la ausencia de estrategias de coordinación en cuatro niveles entre las autoridades que la

Informe General de la Cuenta Pública 2013

operaron: a) Instituciones culturales; b) Instituciones del sector cultural y las de otras áreas (economía, turismo, relaciones exteriores, procuración de justicia, etc.) que participan en las tareas de preservación; c) niveles de gobierno federal, estatal y municipal, y d) el gobierno, la iniciativa privada y la sociedad civil.

Además, se identificó que los actores que participan en la política pública no fueron dotados de las competencias y facultades suficientes para operar con una visión de control; no tienen claramente definidos sus mandatos, objetivos o atribuciones para atender el problema público, y hubo duplicidades en las atribuciones que recibieron unos antes, en relación con otros.

Respecto del sector agrario, en 2013, la cobertura de atención de los programas de desarrollo productivo fue marginal, al representar menos del 1% respecto de la población objetivo, la cual no se focalizó con precisión. Lo anterior no garantiza que los apoyos se otorguen a la población que efectivamente los requiere.

En el ámbito empresarial, se puso de manifiesto que los operadores de la política de apoyo a este rubro otorgan recursos económicos sin verificar su correspondencia con las principales necesidades del sector, ya que no se identificaron las características, condiciones o localización específica de las empresas definidas como población objetivo.

3.12.1. Problemática en gasto federalizado

El proceso de descentralización de funciones y recursos de la Federación hacia las entidades federativas y municipios, se ha realizado sin un marco integral de objetivos y estrategias que lo conduzca de manera ordenada, posibilite la adecuada coordinación de los fondos y programas, y propicie sinergias que potencien su impacto.

Una primera debilidad se refiere a la falta de definición conceptual del gasto federalizado: se privilegia la imagen de que dichos recursos son aquellos que se aplican en las entidades federativas y municipios, sin que ello tenga ninguna implicación de unidad o integralidad, ni un significado concreto en términos de estrategias de desarrollo.

En segunda instancia, los ordenamientos que regulan al gasto federalizado se encuentran dispersos en distintos instrumentos jurídicos, como la LCF, la LFPRH, otras leyes sectoriales y en el PEF. En algunos casos, dichas disposiciones no están alineadas entre sí, e incluso resultan contradictorias; responden a particularidades del sector respectivo, pero no atienden una visión global sobre estos recursos.

Dentro de estas circunstancias se puede mencionar la falta de alineamiento normativo entre el Seguro Popular y el FASSA el primero normado por la LGS y el segundo por la LCF, pese a su vínculo financiero y operativo y a que ambos estén enfocados a los mismos espacios, personal y beneficiarios.

La LCF es el principal ordenamiento en materia de gasto federalizado. No obstante que se ha actualizado recientemente y se han mejorado algunos de los aspectos operativos para algunos fondos, aún tiene el inconveniente de que, desde su origen, la incorporación de éstos en su Capítulo V no respondió a una estrategia clara, sino que fue producto de la coyuntura.

Asimismo, dicha Ley se limita a normar las aportaciones federales, pero no tiene incidencia en lo que corresponde a subsidios, ni a convenios de descentralización y de reasignación. Estos dos tipos de fuentes de gasto se norman, sobre todo, por la LFPRH, la cual es muy general en cuanto a las disposiciones vinculadas con su ejercicio, y mantiene un sesgo federal, tanto en su concepción como en sus mecánicas de operación, sin considerar, de manera suficiente, las necesidades locales.

De la misma forma, aun cuando el principal instrumento normativo del gasto federalizado es la LCF, no existe ninguna vinculación sinérgica o estratégica entre las participaciones fiscales y las aportaciones federales (transferencias condicionadas).

En el caso del gasto federalizado programable, de manera específica, se observa una carencia de estrategia en los fondos de aportaciones federales. Algunos de ellos atienden materias o grupos sin ningún vínculo entre sí, como es el caso del FAM que financia infraestructura educativa y asistencia social, o el FAETA que atiende la educación para adultos y la formación tecnológica, por lo que en ambos fondos las instancias ejecutoras involucradas son distintas y sus ámbitos de atención no tienen relación entre sí.

Asimismo, en el caso del FORTAMUN-DF y del SUBSEMUN, en 2013 los recursos del primero fueron más de diez veces que los del segundo. A su vez, el SUBSEMUN es el que recibe atención técnica y estratégica de parte del SESNSP, en tanto que el financiamiento del FORTAMUN-DF no responde a ninguna estrategia explícita de seguridad pública a pesar que una tercera parte de sus recursos se destinan a este concepto.

3.12.2. Recomendaciones

Para la atención de los problemas comentados se sugiere lo siguiente:

- Emisión de una Ley General del Gasto Federalizado que defina de manera Integral el marco estratégico, de objetivos y normativo de esos recursos.
- Modificación conceptual del gasto federalizado como expresión de la distribución de competencias y coordinación de los tres órdenes de gobierno, de manera que la Federación y los gobiernos locales reconozcan, participen y asuman su papel y responsabilidades en las áreas descentralizadas.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

- Establecimiento de la obligación, por parte de los gobiernos locales, de que, con base en sus órganos de planeación (Comités de Planeación de Desarrollo Estatal y Municipal), coordinen, bajo una visión estratégica e Integral, la aplicación de los fondos y programas.
- Rediseño del FAM y del FAETA, de manera que cada una de sus vertientes constituya un fondo que responda a objetivos únicos, y pueda ser evaluado en función de su cumplimiento.
- Alineación de la LCF y la LGS, en relación al financiamiento del Seguro Popular con los recursos del FASSA.

3.13. Servicios suministrados por particulares

Como parte de una política estatal, se abrió la posibilidad de transferir la prestación de una serie de servicios públicos a particulares, entre los que se cuentan el desarrollo de Infraestructura carretera, hospitales y sistemas de agua potable y drenaje.

A pesar de que el argumento principal para realizar dicha transferencia es el de agilizar e incrementar la eficiencia en la gestión de dichos servicios, los esquemas empleados no garantizan las mejores condiciones para el Estado respecto a precio y oportunidad, ni cumplen a cabalidad los principios de eficiencia, eficacia y economía.



Auditorías vinculadas con el tema:

- **Cumplimiento Financiero:** 15, 146, 192, 196, 256, 258, 332, 357, 396, 397, 401, 403 y 411

A través de diversas revisiones a la Cuenta Pública 2013 formuladas por la ASF, se determinó la existencia de distintas problemáticas en el suministro de servicios a través de particulares en términos de costo, calidad y oportunidad.

3.13.1. Autopistas y carreteras concesionadas a particulares

Se registró una serie de riesgos y contingencias que abren el espacio a la toma discrecional de decisiones por parte de las autoridades correspondientes.

- Carencia de normativa legal para regular la metodología para la determinación de las contraprestaciones inicial y fija anual que deben cubrirse al gobierno federal por las concesiones otorgadas en caminos y puentes federales.
- No inclusión de aprovechamientos adicionales que deberían obtenerse con motivo de las modificaciones efectuadas a las concesiones por concepto de extensiones en su plazo, ampliaciones en Infraestructura y autorizaciones para nuevos servicios.
- Autorización a los concesionarios de prórrogas que exceden del máximo permitido por la ley, ocasionando que una vez vencido el plazo establecido, las carreteras concesionadas no retornen al dominio de la nación para poder someterlas nuevamente a concurso público, privilegiando así una libre competencia entre particulares.

Informe General de la Cuenta Pública 2013

- Deficiencias en el diseño original de PPS⁹ Inadecuada estimación de aforos vehiculares, falta de derechos de vía para la construcción y/o modernización de diversos tramos carreteros- que derivan en modificaciones de los contratos celebrados en un Incremento del plazo de prestación de los servicios y del costo de los mismos, para que el Estado pueda retribuir al particular la inversión efectuada.
- Ausencia de transparencia respecto de la definición de criterios para la autorización del Incremento de las tarifas de peaje, con lo que los particulares realizan los ajustes y actualizaciones sin que la dependencia vigile la procedencia de dichos Incrementos.
- Inexistencia de supervisión y seguimiento en la ejecución de los programas de conservación y mantenimiento y la calidad de los mismos.
- Operación de carreteras sin servicios de equipos de videograbación, taller mecánico, vigilancia y telefonía de emergencia.
- Pago de servicios de conservación y mantenimiento sin que se establezca una forma clara de cuantificación de los mismos, que resulta en falta de claridad respecto a las actividades que se realizan, su duración, frecuencia y costo.

3.13.2. Exploración, desarrollo y extracción de hidrocarburos

Como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2013, se observó que Pemex Exploración y Producción suscribió contratos de servicios en diversas áreas que implican la remuneración por la prestación de dichos servicios, que han originado diferentes inconsistencias:

- Pagos Improcedentes a contratistas por gastos no convenidos
- Errores de registro
- Falta de evidencia de los trabajos realizados
- Incumplimiento contractual en la determinación de la producción que serviría de base para el cálculo de su remuneración

⁹ Concesiones que se otorgan a particulares por medio de licitaciones públicas que les garantizan a éstos la adjudicación de contratos, en los que se comprometen, con sus propios recursos de financiamiento, a iniciar, construir, mantener y operar carreteras en plazos determinados.

- Deficiencias en el registro de los activos vinculados con los servicios y autorización de equipo de medición sin que se cumplieran con los requerimientos técnicos para su operación.

3.13.3. Refinación de hidrocarburos

El esquema de contratación aplicado presenta deficiencias:

- Falta de acreditación del objeto y los alcances de los contratos de servicios abiertos;
- Omisiones en los términos de referencia, las especificaciones y los análisis de precios unitarios correspondientes respecto de los servicios que se prestan, que repercuten en su costo y calidad.

3.13.4. Plantas de tratamiento de aguas residuales

Los CP5 firmados al efecto no establecen condiciones favorables para el Estado, puesto que la aprobación de ajustes técnicos al proyecto para hacer eficiente su operación resulta en reprogramaciones injustificadas, con el consiguiente retraso en la entrada en operación y la obtención de los beneficios esperados.

3.13.5. Servicios subrogados en materia de salud

Ante la carencia de tecnología de punta, equipo adecuado, instalaciones y personal para la atención de asistencia médica y cuidado y desarrollo Integral Infantil, se erogaron importantes montos por concepto de pagos a particulares por la prestación de distintos servicios (laboratorio, cirugía de mínima invasión, diálisis y hemodiálisis, guardería); sin embargo, existe una limitada supervisión de los mismos por parte de las autoridades competentes.

3.13.6. Recomendaciones

Es indispensable que en las contrataciones entre entidades públicas y particulares se establezcan claramente acciones preventivas y mecanismos que garanticen el cumplimiento estricto de la regulación, la oportunidad y el adecuado ejercicio del servicio público.

Asimismo, se requiere que las autoridades que operan este tipo de contratos refuercen controles y supervisión a los concesionarios privados.

4. Propuesta de reformas legislativas a la Cámara de Diputados



Informe General de la Cuenta Pública 2013

Uno de los beneficios de la fiscalización superior es poder identificar oportunidades para la mejora de los distintos marcos legales que regulan el funcionamiento del sector público.

A raíz de la revisión de la Cuenta Pública 2013, la ASF registró distintas áreas que podrían ser sujetas de análisis por parte del Congreso y, eventualmente, traducirse en modificaciones normativas, e inclusive, en nuevos instrumentos legales.

En términos generales, las propuestas tienen como objetivo fortalecer el ambiente de control, transparencia y rendición de cuentas en diversos ámbitos de la gestión gubernamental. La información aquí presentada puede constituir un insumo para la conformación de una agenda legislativa encaminada a la mejora de las condiciones en las que operan las diversas entidades del Estado Federal.

En particular, se incluyen 65 propuestas en torno a 15 ordenamientos jurídicos y 5 propuestas de nuevos instrumentos legales como se muestra a continuación. El detalle de las mismas se encuentra disponible en el Anexo 1 del presente Informe General.

**Cuadro 10. Propuesta de Modificaciones Legislativas
Fiscalización Superior Cuenta Pública 2013**

Instrumento Legal	Número de Propuestas
LFPRH	25
LGCG	8
LCF	8
Nuevos Instrumentos Legales	5
LGDP	3
LFMZAAH	3
LFD	2
LGEEPA	2
PEF	2
CPEUM	1
UIF	1
LSNIEG	1
LOAPF	1
LARCP	1
LGSNSP	1
LPU	1

5. Desarrollo institucional de la Auditoría Superior de la Federación



Informe General de la Cuenta Pública 2013

5.1. Introducción

En la ASF se invierte tiempo y recursos en el mejoramiento de las competencias profesionales del personal, así como los procesos de trabajo y el entorno en el que se desenvuelven sus labores. Forma parte del compromiso de la institución alcanzar los estándares que espera encontrar en los entes auditados, y este compromiso se materializa en distintas acciones concretas.

En este sentido, la ASF cuenta con un mapeo respecto a los principales factores externos que podrían llegar a afectar el cumplimiento de nuestras metas, lo que permite entender, de manera objetiva, el entorno en el que se desarrolla la acción fiscalizadora.

Cuadro 11. Factores externos que pueden incidir en el cumplimiento de las metas de la ASF

Factores	Impacto	Mitigación
Posible dependencia de coyunturas adversas de carácter político en la determinación del presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Incertidumbre en la realización de proyectos a largo plazo (terminación de la nueva sede, ejecución de revisión entre pares con la OCDE) • Posibilidad de comprometer el cumplimiento del PAAF 	La ASF mantiene una comunicación permanente con la Cámara de Diputados a través de la CVASF con el fin de transparentar y justificar cabalmente sus requerimientos presupuestales
Expectativa de crecimiento en el número de auditorías como indicador de un buen desempeño de la ASF	<ul style="list-style-type: none"> • Decremento en la calidad de las auditorías 	<p>La auditoría no constituye una unidad de medida; la variación en el enfoque o alcance de cada revisión puede implicar necesidades distintas de recursos y tiempos.</p> <p>La ASF ha procurado utilizar tecnologías de la información y planear la ejecución de cada auditoría de manera rigurosa</p>
Asimetría en las condiciones de rendición de cuentas Estados vs. Federación	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del impacto de la fiscalización superior federal para evitar la recurrencia de la problemática observada año con año 	La ASF ha promovido la implementación del SNF y su reconocimiento a nivel constitucional
Desconfianza de la sociedad respecto a la gestión del sector público en general	<ul style="list-style-type: none"> • Afectación en la imagen de la institución y de la credibilidad de sus resultados 	<p>Fortalecimiento del mensaje institucional respecto a quiénes somos y qué hacemos.</p> <p>Realización de publicaciones orientadas al ciudadano, utilización continua de redes sociales, cursos de capacitación a asesores de legisladores e integrantes de la prensa escrita, ejecución del proyecto "ASF Niños"</p>
Percepción de que el trabajo de la ASF carece de oportunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Afectación en la imagen de la institución y de la credibilidad de sus resultados • Los informes de auditoría no necesariamente constituyen un insumo para la labor legislativa • Desvalorización del beneficio de la fiscalización superior 	La ASF ha promovido la modificación de su marco legal con el fin de reducir los tiempos de entrega de su informe. Inclusive, se ha puesto en relieve el beneficio que se derivaría de la entrega de reportes individuales conforme sean completados

Factores	Impacto	Mitigación
Falsas expectativas de los alcances e impacto de la labor fiscalizadora	<ul style="list-style-type: none"> • Afectación a la imagen de la institución y de la credibilidad de sus resultados • Desilusión y escepticismo de la ciudadanía • Generación de campañas de desinformación que influyen en la opinión pública 	Diseño e implementación de una serie de políticas de comunicación orientadas a distintos niveles y características de interlocutores
Corriente de opinión que establece que la ASF obedece a intereses políticos o de otra índole	<ul style="list-style-type: none"> • Afectación en la imagen de la institución y de la credibilidad de sus resultados • Generación de campañas de desinformación que influyen en la opinión pública • Pretensiones de utilizar la fiscalización superior como elemento de la contienda política 	Reivindicación, en todos los foros, de los principios de autonomía e independencia de la institución fiscalizadora y de la política de integridad de la ASF

5.2. Creación de capacidades

Teniendo en cuenta este entorno, la ASF lleva a cabo distintas acciones orientadas a fortalecer su funcionamiento interno a través de cuidar el perfil del personal con el que contamos, disponer de mecanismos que aseguren la actualización de conocimientos pertinentes al tipo de labor desarrollada, propiciar un ambiente de mejora continua y dar a los aspectos vinculados con la integridad un alto valor en el contexto de la institución.

- Capacitación Institucional

El programa institucional de capacitación contribuye a mejorar y desarrollar las competencias de los servidores públicos de la ASF, mediante la profesionalización y desarrollo laboral permanente de acuerdo a los valores y objetivos institucionales. Constantemente se programan cursos que fortalecen las capacidades y habilidades del personal de la institución. En el 2014 se impartieron 371 a 9,149 participantes.

- Certificación en Fiscalización Superior Profesional

La ASF ha implantado desde 2012 la Certificación en Fiscalización Superior Profesional, con el financiamiento del BM, a fin de mejorar las competencias de los servidores públicos de la institución, aplicar las mejores prácticas reconocidas internacionalmente en materia de fiscalización superior, unificar y fortalecer las competencias conceptuales y metodológicas del personal, alcanzar un mayor impacto en la fiscalización superior, apoyando la construcción de instituciones más sólidas y demostrando mayor credibilidad en la sociedad mexicana.

El programa de certificación está integrado por un curso propedéutico y cuatro módulos temáticos. Cada uno dura de cuatro a seis semanas, el examen final de cada módulo es administrado

Informe General de la Cuenta Pública 2013

por un organismo profesional externo a la ASF, asegurando una evaluación objetiva y eficiente. El BM ha manifestado que este proyecto, además de ser experiencia exitosa, puede erigirse como una buena práctica que se replique en otros países.

Al 31 de diciembre de 2014, 1,219 servidores públicos de la ASF participaron en este proceso, equivalentes a una cobertura de 59% del personal técnico. Se ha alcanzado una cobertura de participación en todos los niveles de puesto, con más de 60% de los jefes de departamento, subdirectores y directores de área.

- Sistema de Gestión de la Calidad

Con el objetivo de establecer políticas y procedimientos diseñados para promover una cultura interna que asegure un alto nivel de calidad de las actividades de fiscalización superior que realiza la ASF y acorde a las tendencias mundiales actuales, desde el año 2006 se estructuró un SGC basado en el modelo ISO 9001:2008.

Para lograr su objetivo, la gestión de la calidad en la ASF se basa en los principios siguientes:

- Enfoque al cliente.
- Liderazgo por parte de la Alta Dirección.
- Participación del personal.
- Enfoque basado en procesos.
- Enfoque de sistema para la gestión.
- Mejora continua.
- Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones.
- Relaciones mutuamente beneficiosas con proveedores.

Los procesos que se encuentran dentro del alcance del sistema, abarcan a la fiscalización superior y comprenden las etapas de planeación y desarrollo de auditorías, la integración del informe del resultado, el seguimiento de observaciones-acciones promovidas y el fincamiento de responsabilidades resarcitorias. Adicionalmente, se incluye el proceso de administración de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos.

El Sistema implementado, se encuentra certificado por la BSI, líder a nivel internacional en la certificación de Sistemas de Gestión de la Calidad, con sede en el Reino Unido. El certificado es validado cada 3 años por BSI, habiéndose obtenido dos recertificaciones consecutivas en los años 2009 y 2012.

- Integridad

Por la relevancia de su actuación y la visibilidad de sus resultados, es natural que la ASF genere ante la sociedad y las entidades del aparato gubernamental una alta expectativa de adhesión a modelos de comportamiento basados en la honestidad, la ética y el profesionalismo en el desarrollo de sus actividades.

Se ha implantado una Política Institucional de Integridad, la cual contiene diversos instrumentos para orientar las actividades de su personal a fin de que éstas se realicen bajo estrictos principios y lineamientos de independencia, imparcialidad y rigor técnico; contempla procedimientos y acciones tendientes a establecer una evaluación continua de riesgos de vulnerabilidad institucional, la concientización y capacitación permanente del personal, revisiones periódicas, mecanismos para generar la máxima publicidad y procuración de la integridad, así como herramientas para disuadir irregularidades y establecer sanciones en caso de inobservancias.

La Política incluye elementos como la implementación de una Línea Ética de Denuncia, que permite la aportación confidencial de datos sobre presuntas transgresiones, así como la conformación institucional de un Comité de Integridad, que promueve el respeto del Código de Ética y Conducta en el desempeño cotidiano de los servidores públicos. Adicionalmente, se ha aplicado la herramienta INTOSaint¹⁰, la cual permite auto-examinar las vulnerabilidades a la integridad de la institución y evaluar el nivel de madurez del sistema de controles de la integridad implementados, con el fin de contar con un análisis de brechas para generar recomendaciones que fortalezcan la Política de Integridad de manera continua.

Cabe mencionar que esta iniciativa ha cobrado gran importancia dentro de la agenda nacional, en el marco del SNF y de la ASOFIS, así como a nivel regional, en la OLACEFS, resaltando el liderazgo de la ASF en la implementación y fomento de la herramienta, promoviendo el valor y beneficios de la misma.

.....
10 Herramienta desarrollada por el Corte de Cuentas de los Países Bajos.

5.3. Vinculación institucional

Hemos procurado garantizar el establecimiento y mantenimiento de relaciones que aporten a nuestra Institución un valor agregado, tanto por la posibilidad de acceder a las mejores prácticas en la materia a nivel internacional, como por tener la ocasión de mostrarnos ante nuestros pares en el mundo como un socio confiable y técnicamente solvente.

La ASF forma parte de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI por sus siglas en inglés, que agrupa a 192 instituciones de auditoría de países miembros de la ONU. En este foro internacional, formamos parte del Comité Directivo y ocupamos la presidencia de dos Grupos de Trabajo: Deuda Pública y Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Asimismo, la ASF es integrante de la OLACEFS, que es uno de los siete grupos regionales de la INTOSAI. En dicho grupo regional, la institución ocupa un sitio en el Consejo Directivo y preside el Grupo de Trabajo para la Aplicación de Normas Internacionales de Auditoría.

La ASF forma parte de un grupo selecto de diecinueve Entidades Fiscalizadoras Superiores denominado "Foro Global de Liderazgo en Fiscalización", en el cual se comparten casos de éxito en la revisión del uso de los recursos públicos y respuestas a situaciones emergentes vinculadas con la tarea de auditoría gubernamental en estos países. México es el único país de América Latina presente en este conjunto.

Además de las responsabilidades que ocupa en la dirección de Grupos de Trabajo, existe una participación activa en diversos colectivos de investigación orientados a temas específicos.

Podemos distinguir dos vertientes en cuanto a los beneficios derivados de la presencia de la ASF en el ámbito internacional en los últimos años: la primera se refiere a la consolidación del liderazgo que nuestra institución ha alcanzado en materias tales como la capacitación para llevar a cabo auditorías de desempeño,

Como resultado de esta interacción, la praxis fiscalizadora en México se ha visto sustancialmente enriquecida con beneficios concretos que han implicado varios años de trabajo e intercambio; entre otros, destacan los siguientes:

- La adaptación y adecuación del marco de las ISSAI para el SNF.
- La implementación de la herramienta de autoevaluación de integridad (INTOSaint) en la ASF y entre todos los miembros de ASOFIS.
- La adaptación y adecuación del marco de referencia para revisiones entre pares a nivel nacional con base en el modelo de la INTOSAI.
- El desarrollo de la Línea Ética de Denuncia de la ASF se basó en las experiencias de participación ciudadana practicadas por algunos miembros de OLACEFS.

- Con base en el concepto de gestión de autoridad local en la India, la ASF está diseñando un modelo que permitirá incorporar denuncias y sugerencias de los beneficiarios de los fondos federales transferidos destinados al desarrollo social.
- Como resultado de la interacción con la Government Accountability Office de los Estados Unidos y con la Auditoría General de Sudáfrica, la ASF ha estructurado su estrategia de difusión, incluyendo el Sistema Público de Consulta de Auditorías.

La ASF en el mundo

Prácticamente en todos los países existen entidades encargadas de la fiscalización del uso de recursos públicos, cuya naturaleza y características reflejan la estructura administrativa y legal de cada nación, así como sus formas de gobierno.

De acuerdo con su denominación oficial, las 192 EFS miembros de la INTOSAI se pueden clasificar en cuatro grandes grupos: Auditoría General o Nacional, que es el caso de la ASF y EFS de países como Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Noruega, Reino Unido y Suecia; Contralorías Generales, modelo común en los países latinoamericanos como Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Paraguay; Tribunales de Cuentas, modelo común de los países europeos, y Consejos de Auditoría, presente en países asiáticos.

La ASF recibió el mandato de la Asamblea de la INTOSAI para conformar una base de datos con información sobre las principales características institucionales y la operación de las EFS en el mundo. Con base en esta herramienta, se elaboró el siguiente cuadro que ilustra el perfil de la institución en el contexto mundial.

**Cuadro 12. Comparativo
Selección de Entidades de Fiscalización Superior Datos del 2013**

Variable	México	Australia	Brasil	Canadá	Chile	Francia	Países Bajos	Sudáfrica
Total de personal	2589	362	2647	638	2001	1751	297	2988
Personal auditor	2036	298	1491	436	835	1319	184	2406
% Personal auditor / Total de personal	79%	82%	56%	68%	42%	75%	62%	81%
Mujeres empleadas	1154	200	833	412	1000	864	146	1603
% Mujeres / Total de personal	45%	55%	31%	65%	50%	49%	49%	54%
Número de auditorías efectuadas en 2013	1173	313	1434	146	885	1235	49	814
Número de auditorías de desempeño en 2013	478	52	136	32	0	649	25	18
% Auditorías de desempeño / Total de auditorías	41%	17%	9%	22%	0%	53%	51%	2%

Informe General de la Cuenta Pública 2013

- Derivado de la participación en INTOSAI ha sido posible implementar nuevos enfoques de auditoría como el referente al de las tecnologías de información.
- Gracias a la participación de la ASF en el ámbito internacional, se ha puesto en práctica el Marco de Referencia para la Evaluación de Desempeño, el cual permite contar con un sistema de indicadores e índices sobre la actuación de la ASF.
- La ASF ha adaptado la guía de fiscalización en caso de desastres naturales desarrollada por INTOSAI, para su aplicación a nivel nacional.

5.4. Sistema Nacional de Fiscalización

La ASF tomó la iniciativa de convocar a todas las instituciones vinculadas con la auditoría gubernamental en México, incluyendo los tres ámbitos de gobierno, los distintos poderes y los OCAs, para integrar un SNF.¹¹

El Sistema está concebido como un conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país.

Entre los logros de este proyecto podemos contar con la concientización, a nivel nacional, sobre los requisitos mínimos de un trabajo de auditoría con calidad y prevalencia de los principios de independencia e integridad; la creación de un marco nacional de Normas Profesionales de Auditoría basado en los estándares definidos por la INTOSAI; destacar la relevancia de instaurar una cultura del control interno en las instituciones públicas, así como la promoción de modelos como el COSO en su última versión, entre otras.

Asimismo, el desarrollo del Sistema ha permitido una identificación puntual de las brechas existentes entre sus distintos miembros a nivel de capacidades institucionales, competencias técnicas e inclusive respecto a la divergencia de los marcos legales aplicables.

Adicionalmente, la ASF es integrante de la Red por la Rendición de Cuentas, la cual es un cuerpo de organismos de los sectores académico, social, público y privado, concebida originalmente por el CIDE. Su objetivo es la promoción de diagnósticos sobre políticas públicas vinculadas con la rendición de cuentas. Gracias al trabajo de la Red se han logrado generar corrientes en la opinión pública, sustentadas en análisis técnicos y discusiones con diversos colectivos, que se han materializado en propuestas concretas que conciben a la rendición de cuentas como un sistema que tiene entre sus componentes principales a la fiscalización superior.

¹¹ Para mayor información, sírvase consultar www.snf.org.mx

¿Cómo se integraría el SNF al Sistema Nacional Anticorrupción?

Ante el inminente establecimiento de un Sistema Nacional Anticorrupción se podría pensar que los esfuerzos para consolidar el SNF resultan redundantes, sin embargo, contar con un sistema que coordine y armonice los trabajos de las instancias encargadas de la auditoría gubernamental en los tres ámbitos y los tres niveles de gobierno resulta una premisa ineludible para dar solidez a una estructura de mayor envergadura.

El SNF, en tanto eje rector de las actividades de auditoría, tanto interna como externa, así como evaluador de los programas de control interno que establezcan los distintos entes, debe interactuar con el Sistema Nacional de Transparencia, que incluye, entre otros factores, el acceso a la información y una política de archivos; ambos sistemas prefiguran el componente de previsión y disuasión. Adicionalmente, es necesario contar con un esquema de sanciones, tanto administrativas como penales.

Este andamiaje debe constituirse en el ambiente para el desarrollo de las actividades de los servidores públicos.



5.5. Nueva sede

A final de 2013, la ASF emprendió acciones para contar con un edificio que le permitirá concentrar, en un solo punto, la totalidad de su personal, que actualmente labora en cinco sedes distintas. El terreno destinado a este fin fue asignado al inicio de la década de 1980, a la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, *ex profeso*, para la construcción de sus oficinas.

La construcción inició en diciembre de 2013 y se estima que quedará concluida a finales de abril de 2016, cuenta con la asistencia técnica de la UNAM, con quien se convino la elaboración del proyecto ejecutivo para la construcción del inmueble, así como su asistencia técnica durante la ejecución de obra.

El nuevo edificio contará con energía eléctrica mediante generación fotovoltaica, tratamiento de aguas residuales, captación y uso de agua pluvial, descarga cero a la red del drenaje delegacional, alta eficiencia en el uso de luz natural y utilización de sistemas de calentamiento termo solar, entre otros. Con una visión de largo plazo, se pretende minimizar el impacto en el medioambiente a través de una concepción ecológica y autosustentable al considerar la implementación de medidas que propicien mayor sustentabilidad, ahorro de energía y mayor aprovechamiento de los recursos y que permitirán reducir costos de operación.

Las instalaciones contarán con 34,619.9m² de oficinas distribuidos en 7 niveles, 21,425.08 m² de estacionamiento, distribuidos en 6 niveles y 9,996.06 m² de servicios, entre otros.

La ASF, responsable en el manejo de los recursos, basados en una cultura de transparencia y rendición de cuentas, pone a disposición del público en general, un micrositio en su página de internet con toda la información de la construcción del nuevo edificio, desde el inicio de los trabajos hasta la inauguración del inmueble, el cual contiene información actualizada, fotografías y videos de los avances de la edificación, entre otros conceptos.

5.6. Rendición de cuentas de la ASF

Una de las premisas centrales de la actuación de una entidad fiscalizadora superior, reconocida inclusive en el ámbito internacional, es, textualmente "predicar con el ejemplo", es decir, exigirse un nivel elevado de transparencia en el uso de los recursos públicos, que inclusive debe ir más allá del estándar aplicable a cualquier ente de la administración pública.

Por ello, en el presente documento, la ASF incluye información acerca de distintos procesos mediante los cuales es fiscalizada por terceros; adicionalmente, se incorporan datos respecto a la aplicación de recursos presupuestales para el cumplimiento de nuestro Plan Estratégico.

5.7. Revisión internacional entre pares

Para 2015 la ASF ha decidido, de manera voluntaria, someterse a una revisión llevada a cabo por un grupo de EFS de otros países, bajo la coordinación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. Los revisores serán la *Government Accountability Office*, de los Estados Unidos de América, el Tribunal de Cuentas de la Unión de la República Federativa de Brasil y el Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal Alemana. A este ejercicio se le denomina "revisión entre pares"

Este proyecto se enfoca, esencialmente, en dos aspectos centrales: el primero se refiere tanto al papel que juega la ASF, en su calidad de institución líder en el campo de la auditoría gubernamental en México, como a las áreas de oportunidad para consolidar el proyecto del SNF; el segundo se orienta al cumplimiento del mandato de la ASF, las expectativas existentes respecto de su labor y, en su caso, las medidas que deberían adoptarse para cerrar las posibles brechas que se detecten.

La decisión de involucrar en la coordinación de este proyecto a un organismo internacional de la talla y presencia de la OCDE, además de garantizar un alto estándar técnico y operativo en el proceso, constituye una elección natural, debido a la inexistencia de organismos de similares características en el ámbito nacional. Esta revisión permitirá ponderar, de manera objetiva, la calidad de nuestro trabajo, con un elevado grado de credibilidad en el proceso. Se prevé que este ejercicio será culminado en 2016. Experiencias similares se han llevado a cabo sobre la labor del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil y la Contraloría General de Chile.

5.8. Estados financieros de la ASF

El ejercicio de los recursos presupuestales que son asignados a la ASF por parte de la Cámara de Diputados cada año se refleja en los estados financieros de la institución. La preparación de dichos estados se realiza de conformidad con lo estipulado en la LGCG. Con el fin de contar con una opinión profesional respecto a la confiabilidad y razonabilidad de las cifras en ellos expresadas, como práctica regular, la institución ha recurrido a auditores externos independientes, quienes en todos los casos han emitido dictámenes limpios.

Mediante la presentación de los estados financieros se hace patente el cumplimiento cabal a las disposiciones de la LGCG por parte de la ASF, incluyendo la posibilidad de contar con información financiera sobre su operación en tiempo real.

Informe General de la Cuenta Pública 2013**5.9. Fiscalización a la ASF**

La ASF se somete, tanto en acatamiento del marco legal existente como voluntariamente, en el contexto de su política de mejora continua, a un escrutinio permanente a través de distintas instancias sobre diversos ámbitos de su gestión.

La UEC es el órgano encargado de fiscalizar a la ASF y forma parte de la estructura de la CVASF de la Cámara de Diputados. Es preciso señalar que la ASF ha conseguido entablar una interacción abierta y profesional con la UEC que ha permitido fortalecer las perspectivas de ambas partes y ha representado un elemento adicional de certidumbre de los legisladores en cuanto al desempeño de su órgano técnico.