ASF Auditoría Superior de la Federación
CÁMARA DE DIPUTADOS

Informe General Ejecutivo

Cuenta Pública 2017

Informe General Ejecutivo

Cuenta Pública 2017

Febrero 2019

Índice

Glosario de acrónimos 9

Mensaje del Auditor Superior de la Federación 13

Prefacio 17

Capítulo 1 21
Resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017

A. Nueva estrategia para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 23
I. Planeación de auditorías con enfoques integral y temático 24

B. Tipos y enfoques de auditoría 25
I. Auditoría de cumplimiento financiero 26
II. Auditoría de desempeño 26

C. Emisión y seguimiento de acciones y observaciones de auditoría 27
I. Presentación y seguimiento de denuncias penales 29
II. Fortalecimiento del seguimiento de acciones 29

D. Beneficios financieros de la fiscalización superior 32

E. Muestra fiscalizada 34

F. Principales resultados de las auditorías relevantes sobre la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017 35

G. Seguimiento a temas relevantes: gestión financiera y desempeño de las autoridades competentes en el proceso de reconstrucción derivado de los sismos y fenómenos meteorológicos de 2017 101

H. Estadísticas sobre los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017 106

Capítulo 2 109
Áreas clave con riesgo identificadas en la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017

A. Relevancia del análisis de riesgos 111

B. Importancia de la identificación de riesgos para la prevención de la corrupción 114

C. Identificación de las áreas clave con riesgo en las auditorías practicadas 115
I. Resultados del análisis 115
II. Listado de entes y objetos identificados como áreas clave con riesgo 121
III. Recomendaciones generales para la mejora de la gestión de los entes auditados 129

Capítulo 3 131
Resumen de los resultados de la fiscalización del Gasto Federalizado
A. Importancia financiera y estratégica del Gasto Federalizado 133
B. Estrategia de fiscalización del Gasto Federalizado 135
C. Resultados de la fiscalización 138
I. Gasto federalizado programable 138
D. Participaciones federales 145
I. Distribución de las participaciones federales 146
II. Ejercicio de las participaciones federales 149
E. Cumplimiento del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal 152
F. Resultados integrales de la fiscalización del Gasto Federalizado (gasto programable y participaciones federales) 153
I. Número de auditorías 153
II. Alcance de la fiscalización 153
III. Monto total observado 153
IV. Principales conceptos observados 157
V. Número de observaciones y acciones emitidas 157
VI. Índice del Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado 157
G. Tendencia en los resultados de la fiscalización del Gasto Federalizado 160
I. Gasto Federalizado programable 160
H. Comparativo del monto observado 2017-2016 164
I. Gasto Federalizado programable 166
II. Participaciones federales 168
III. Factores adicionales que coadyuvaron a la disminución del monto observado al Gasto Federalizado en la Cuenta Pública 2017 171
IV. Principales factores explicativos de la disminución del monto observado en 2017, por fondo y programa 172
I. El contexto de la gestión del Gasto Federalizado 177
J. Conclusiones y recomendaciones 182
I. Conclusiones 182
II. Recomendaciones 185

Capítulo 4 189
Evaluación de la deuda pública fiscalizable
A. Deuda pública 191
I. Deuda pública del Sector Público Federal 191
II. Deuda pública subnacional 203
III. Principales hallazgos de la fiscalización de la deuda pública subnacional, en el marco de la Cuenta Pública 2017 210

B. Consideraciones finales 224

Capítulo 5 227
Propuestas de modificaciones y reformas legislativas
A. Propuestas de reformas y modificaciones legislativas derivadas de los resultados de la fiscalización de las Cuentas Públicas 2012-2016 230

B. Propuestas de reformas y modificaciones legislativas derivadas de los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017 239

Capítulo 6 247
Análisis sobre las proyecciones y los resultados de las finanzas públicas contenidas en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2017
A. Entorno macroeconómico 251

B. Principales indicadores de la postura fiscal 258

C. Ingresos presupuestarios 261
I. Ingresos excedentes 264

D. Gasto neto total 267

E. Consideraciones finales 272

Capítulo 7 275
Consideraciones para el diseño y elaboración del dictamen de la Cuenta Pública 2017
A. Propósito del dictamen de la Cuenta Pública por parte de la Cámara de Diputados 279

B. Principales conclusiones de la fiscalización practicada 280
I. Desarrollo Económico 280
II. Gobierno y Hacienda 284
III. Desarrollo Social 287
IV. Gasto Federalizado 292
V. Nuevo Aeropuerto Internacional de México: resultados integrales con base en las auditorías practicadas con enfoque de desempeño 298
VI. Nuevo Aeropuerto Internacional de México: resultados integrales con base en las auditorías practicadas con enfoque de cumplimiento financiero 315

Anexo 1 321

Acrónimos

ACB	Análisis Costo-Beneficio
AESII	Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación
AFORES	Administradoras de Fondos para el Retiro
AICM	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
APF	Administración Pública Federal
APP	Asociación Público-Privada
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPEX	Inversiones en bienes productivos
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CENAGAS	Centro Nacional de Control de Gas Natural
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CFE – SSB	Comisión Federal de Electricidad - Suministrador de Servicios Básicos
CGE	Cuenta General del Estado
CGPE	Criterios Generales de Política Económica
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNPSS	Comisión Nacional de Protección Social en Salud
COFEPRIS	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONADE	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPG	Complejos Procesadores de Gas
CRE	Comisión Reguladora de Energía
DGPDT	Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico
DOF	Diario Oficial de la Federación
dpb	dólares por barril
ECNT	Enfermedades Crónicas No Transmisibles
EDI	Evaluación de Desarrollo Infantil
EDN	Estrategia Digital Nacional
EFL	Entidades Fiscalizadoras Locales
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
ENPCSOD	Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes
EPE	Empresas Productivas del Estado
EPS	Empresas Productivas Subsidiarias
ET	Estimulación Temprana
ETC	Escuelas de Tiempo Completo
EUA	Estados Unidos de América
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adulto
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FED	Reserva Federal
FEIEF	Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas
FIDEICOMISO PEMEX	Fideicomiso Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Petrolera Estatal
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FISE	Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades
FISMDF	Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOFAE	Fondo de Fomento Agropecuario
FONADIN	Fondo Nacional de Infraestructura
FONDEN	Fondo Nacional de Desastres Naturales
FONDICT-UAEM	Fondo de Fomento y Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma del Estado de México
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
FONREC	Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas
FORTAFIN	Fondo de Fortalecimiento Financiero
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FORTASEG	Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública a los municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México
GACM	Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México S.A. de C.V.
GAO	Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América
GF	Gobierno Federal
GHA	Gas Húmedo Amargo
GNE	Gasto No Etiquetado
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IEPSA	Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
ILD	Ingresos de Libre Disposición
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INADEM	Instituto Nacional del Emprendedor
INAES	Instituto Nacional de Economía Social
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INAPAN	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
INBA	Instituto Nacional de Bellas Artes
INCA	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.
INDAABIN	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFONAVIT	Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INM	Instituto Nacional de Migración
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISAN	Impuesto sobre Automóviles Nuevos
ISR	Impuesto sobre la Renta
ISSAI	Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ITSCO	Instituto Tecnológico Superior de Cosamaloapan
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LAASSP	Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LCFE	Ley de la Comisión Federal de Electricidad
LDFEFM	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
LFDP	Ley Federal de Deuda Pública

LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
LPM	Ley de Petróleos Mexicanos
mb	miles de barriles
mdb	millones de barriles
mdd	millones de dólares
mdp	millones de pesos
MIA-R	Manifestación de Impacto Ambiental modalidad Regional
MMpcd	millones de pies cúbicos diarios
NAIM	Nuevo Aeropuerto Internacional de México
OADPRS	Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social
OEC	Órganos Estatales de Control
OPR	Oficina de la Presidencia de la República
PAAF	Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública
PAE	Programa Anual de Evaluación
PbR	Presupuesto Basado en Resultados
PbR-SED	Presupuesto Basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño
PCS	Pemex Cogeneración y Servicios
PEA	Población Económicamente Activa
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PEP	Pemex Exploración y Producción
PETC	Programa de Escuelas de Tiempo Completo
PF	Pemex Fertilizantes
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PIDIREGAS	Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público
PLOG	Pemex Logística
ppd	pesos por dólar
PPL	Personas Privadas de su Libertad
PROCAFÉ	Impulso Productivo al Café
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PRONAIND	Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación
PROSPERA	Programa de Inclusión Social
PTRI	Pemex Transformación Industrial
REPECO	Régimen de Pequeño Contribuyente
RFSP	Requerimientos Financieros del Sector Público
RIEMS	Reforma Integral de la Educación Media Superior
ROBM	Remanente de Operación del Banco de México
RPU	Registro Público Único
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SC	Secretaría de Cultura
SCADA	Sistema de Automatización, Monitoreo, Supervisión y Control
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional

SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHRFSP	Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público
SIEFORES	Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro
SISTRANGAS	Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
SNG	Sistema Nacional de Gasoductos
SNH	Sistema Naco Hermosillo
SNS	Sistema Nacional de Salud
SP	Seguro Popular
SPD	Servicio Profesional Docente
SPF	Sector Público Federal
SPP	Sector Público Presupuestario
SS	Secretaría de Salud
SSP CDMX	Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México
SUBSEMUN	Subsidio para la Seguridad en los Municipios
TecNM	Tecnológico Nacional de México
TESOFE	Tesorería de la Federación
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TMCRA	Tasa Media de Crecimiento Real Anual
UAIS	Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa
UER	Unidades Económicas Rurales
UHF	Unidades Habitacionales Flotante
UPES	Universidades Públicas Estatales
UPSZ	Universidad Politécnica del Sur de Zacatecas
UPTx	Universidad Politécnica de Tlaxcala
UTec-Tulancingo	Universidad Tecnológica de Tulancingo

Mensaje del Auditor Superior de la Federación

Los elementos que componen este informe buscan convertirse en una referencia relevante para los diversos actores interesados en la labor que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En particular, los datos y el análisis que se presentan pretenden servir de insumo para fortalecer la toma de decisiones, el diseño de mejoras legislativas y la identificación de medidas preventivas que minimicen la ocurrencia de prácticas irregulares.

De hecho, la legislación aplicable señala que el Informe General Ejecutivo será enviado por la Cámara de Diputados al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que implica que su contenido puede ser de utilidad para los propósitos de la política anticorrupción del Estado mexicano.

Este Informe General Ejecutivo es el primero que presento en mi gestión como Auditor Superior de la Federación. Al respecto, es importante mencionar que la ejecución de las auditorias en la primera etapa del proceso de fiscalización de la Cuenta Pública 2017 ya había comenzado cuando fui designado por la Cámara de Diputados para esta importante responsabilidad.

El Programa Anual de Auditorias para la Fiscalización Superior (PAAF) de la Cuenta Pública 2017 fue fortalecido con la inclusión de otras auditorias, derivado de un análisis estratégico de denuncias, de información de la opinión pública, así como de la revisión de los sujetos y objetos fiscalizables que exigía la incorporación de auditorías adicionales. Lo anterior, complementó y enriqueció el PAAF con temas relevantes para el proceso de rendición de cuentas del país.

En efecto, se ha priorizado el establecimiento de una metodología de planeación y programación de auditorías más robusta. El propósito es consolidar el análisis de riesgos que se estableció con anterioridad, y añadir criterios que reflejen las inquietudes ciudadanas, de las organizaciones de la sociedad civil, así como de los señores diputados.

En este sentido, deseo destacar que uno de los objetivos de la renovación institucional de la ASF, es poder ampliar su cobertura con eficiencia, sin incrementar arbitrariamente el número de auditorías, y evitando que haya entes u objetos que eludan los alcances de la fiscalización superior del Estado mexicano. Queremos resultados efectivos en la lucha contra la corrupción.

Es importante apuntar que esta estrategia se reforzará a partir de la interacción con organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Banco Mundial, entre otros, los cuales aproximan las experiencias exitosas respecto a la implementación de innovaciones en materia de gestión y buena gobernanza, así como a través del intercambio con los miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) y de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

Por otra parte, los trabajos y las actividades que sustentan el contenido de este Informe General Ejecutivo gradualmente se han alineado con el Plan Estratégico de la ASF para el período 2018-2026, el cual tiene como finalidad posicionar a la institución como un ente modelo en el sector público en materia de legalidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, el diseño de dicho plan se realiza bajo la consideración de que la fiscalización superior es una disciplina en constante evolución; que debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a la realidad de un sector público cambiante y complejo, y que debe responder, de manera proactiva, a la creciente demanda social de resultados de impacto por parte de la institución.

De la mano del Plan Estratégico Institucional, se está completando el proceso de reestructuración de la ASF que se puso en marcha desde el inicio de mi gestión, con miras a dotar a la institución de las condiciones administrativas idóneas para cumplir con su mandato cabalmente. De manera específica, sobresale el establecimiento de una nueva auditoría especial en materia de obra pública y compras gubernamentales, toda vez que dichos rubros presentan vulnerabilidades y riesgos recurrentes que pueden afectar la eficacia y la transparencia del ejercicio del gasto público.

Adicionalmente, se estableció una nueva metodología para la identificación de riesgos en el sector público que ha implicado un esfuerzo institucional para comunicar entre el personal auditor, la relevancia de definir la causa-raíz de la problemática de cada una de las auditorías que se llevan a cabo. El resultado de este ejercicio contribuirá a la mejora del desempeño del aparato gubernamental y aportará, sin duda alguna, beneficios que van más allá de la realización de las revisiones.

Finalmente, deseo reafirmar el compromiso de la ASF con aportar un servicio de calidad, bajo las premisas de profesionalismo, honestidad y oportunidad, al margen de cualquier posicionamiento partidista y político.

Los efectos positivos de este Informe General Ejecutivo están en función, en gran medida, de la interacción que se dará entre la ASF y la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Estoy seguro que el ambiente de cordialidad que hemos construido con la nueva legislatura permitirá que el valor de la institución sea evidente para la sociedad mexicana.

Lic. David Rogelio Colmenares Páramo
Auditor Superior de la Federación

Prefacio

De conformidad con el artículo 79, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y los artículos 33, 34 y 35 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presenta el Informe General Ejecutivo relativo a la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017.

Este documento tiene como objetivo principal ofrecer una visión integral sobre los resultados derivados de la fiscalización practicada a la Cuenta Pública 2017, y que se refleja, en primera instancia, en los 1,675 informes individuales realizados por la ASF. Es importante mencionar que el Informe General Ejecutivo complementa las conclusiones que se plasman en dichos informes individuales y, por lo tanto, no sustituye su contenido particular.

Adicionalmente, resulta oportuno indicar que, de acuerdo con la CPEUM, la Cámara de Diputados emitirá su dictamen respecto a la Cuenta Pública respectiva a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo. Lo anterior, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la ASF, siga su curso en términos de lo dispuesto en la LFRCF.

Debido a ello, este documento incorpora un capítulo en el que se incluyen elementos que pueden ser tomados en cuenta por la Cámara de Diputados en el proceso de dictaminación de la Cuenta Pública 2017. Los datos y las consideraciones que se presentan están sustentadas en el trabajo técnico e independiente que lleva a cabo la ASF, como una manera de enriquecer el debate político que se detona al interior de la Cámara de Diputados durante la dictaminación de la Cuenta Pública. Esta es la primera ocasión en la que se lleva a cabo un ejercicio de esta naturaleza.

Por otro lado, este Informe General Ejecutivo presenta una nueva metodología de identificación de riesgos y vulnerabilidades del sector público, la cual se fundamenta en un análisis cualitativo de los resultados y datos duros que arrojan las revisiones practicadas, lo que constituye una aportación para analizar posibles medidas preventivas que minimicen la recurrencia de irregularidades.

Este Informe está integrado por siete capítulos. El primero de ellos incluye una descripción de la fiscalización realizada con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2017; la numeralia y estadísticas sobre los resultados de la labor de la ASF, así como un resumen de los principales resultados de diversos informes individuales correspondientes a la presente tercera entrega. En el segundo, se exponen las áreas relevantes en la operación gubernamental en las que se han detectado riesgos, con base en los hallazgos de las auditorías practicadas.

En el capítulo tres se presenta una síntesis de la fiscalización realizada sobre el Gasto Federalizado en sus dos componentes, transferencias condicionadas y participaciones. En el número cuatro se muestra un análisis de la deuda pública fiscalizable por la ASF. En el capítulo cinco se incluyen diversas propuestas de modificaciones legislativas que la ASF plantea a la Cámara de Diputados y que integran las contempladas en las entregas de informes individuales de junio y octubre, así como las vinculadas con la fiscalización de las Cuentas Públicas 2012-2016.

En el capítulo seis se realiza un análisis sobre las proyecciones de las finanzas públicas contenidas en los Criterios Generales de Política Económica de 2016. Adicionalmente, en el séptimo capítulo se presenta la información relevante para que la Cámara de Diputados diseñe y elabore el dictamen de la Cuenta Pública 2017.

Las secciones y datos incluidos en la presente edición del Informe General Ejecutivo cumplen a cabalidad con cada uno de los requisitos estipulados en el artículo 34 de la LFRCF. A continuación, se muestra una relación entre cada una de las fracciones consideradas en dicho artículo y el capítulo/información que le da cumplimiento.

Por último, es importante mencionar que, de manera adicional a las auditorías correspondientes a la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, la ASF llevó a cabo ocho revisiones a Cuentas Públicas anteriores, con motivo de denuncias recibidas al amparo del Título IV de la LFRCF, de las cuales cuatro ya fueron presentadas, tal como se muestra en el Anexo 1.

Capítulo con el que se da cumplimiento	• Artículo 34 de la LFRCF
Capítulo 1	• Resultados de la fiscalización superior (incluye la descripción de la muestra del gasto público auditado, señalando la proporción respecto del ejercicio de los Poderes de la Unión, la Administración Pública Federal, el gasto federalizado y el ejercido por órganos constitucionales autónomos, así como un resumen de los resultados de diversos informes individuales correspondientes a la presente tercera entrega).
Capítulo 2	• Áreas claves con riesgo identificadas en la fiscalización.
Capítulo 3	• Resumen de los resultados de la fiscalización del gasto federalizado, participaciones federales y la evaluación de la deuda fiscalizable.
Capítulo 4	• Evaluación de la deuda pública fiscalizable.
Capítulo 5	• Sugerencias a la Cámara de Diputados para modificar disposiciones legales, a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.
Capítulo 6	• Análisis sobre las proyecciones de las finanzas públicas contenidas en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2017 y los datos observados al final del mismo.
Capítulo 7	• Consideraciones para el diseño y elaboración de la dictaminación de la Cuenta Pública 2017 1/

1/ El artículo 35 de la LFRCF señala que el Informe General incluirá cualquier información que se considere necesaria.

1. Resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017

En cumplimiento del artículo 34, fracción I de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), como parte de este Informe General Ejecutivo, se presenta una síntesis sobre el trabajo de fiscalización llevado a cabo por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre la Cuenta Pública 2017, el cual incluye una descripción general del proceso que se siguió para definir el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF) de dicho ejercicio; los enfoques de fiscalización utilizados; una descripción de las revisiones de mayor impacto, así como las estadísticas sobre los resultados obtenidos.

A. Nueva estrategia para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública

El desarrollo del Plan Estratégico de la ASF 2018-2026 encuentra su origen en una nueva visión institucional, sustentada en el reconocimiento de que la fiscalización superior es una disciplina en constante evolución, enmarcada en el contexto de un sector público cambiante y complejo, y que debe responder a una creciente demanda social por mejores resultados en materia de rendición de cuentas. En este sentido, las actividades de la planeación y programación de auditorías, así como la totalidad de los procesos institucionales deben responder a dicha visión.

Los objetivos estratégicos vinculados con la planeación y programación de auditorías están orientados a fortalecer la labor fiscalizadora en términos del impacto de las acciones correctivas que se derivan de las revisiones; la promoción del valor preventivo de la fiscalización, a través de la identificación de la causa-raíz de las problemáticas observadas; la incorporación de auditorías con enfoques temático e integral, así como la priorización de los objetos y sujetos auditables, a partir de una metodología de análisis de riesgos.

Respecto a este último tema, es importante destacar que, dada la creciente complejidad del universo auditable, la ASF llevó a cabo un rediseño de los trabajos de planeación y programación de auditorías, con el objetivo de asegurar una cobertura estratégica de los sujetos y objetos auditables, con base en criterios objetivos, que eviten el riesgo de que determinados programas o fondos a cargo de instancias públicas federales o locales sean revisados de manera inercial y que, al mismo tiempo haya entes que no sean fiscalizados.

Para lograr dicho objetivo, en primer lugar, se desarrolló un marco metodológico de planeación que incluye diversos principios básicos, entre los que se encuentran los siguientes cuatro:

1) Análisis de la capacidad operativa institucional: se refiere al examen de los recursos disponibles, el perfil y experiencia del personal, así como otras circunstancias que influyan en la capacidad institucional para ejecutar auditorías o estudios.

2) Fuentes de información: son los insumos documentales y de datos requeridos para llevar a cabo un proceso de planeación y programación técnico y objetivo.

3) Criterios de análisis de información: son el conjunto de variables o componentes cuantitativos y cualitativos que permiten desarrollar un diagnóstico de los sujetos y objetos de fiscalización.

4) Criterios de selección: constan de las reglas de decisión o parámetros a partir de los cuales se orienta la identificación de los sujetos y objetos de auditoría de mayor importancia o riesgo.

Por su parte, en función de la gran cantidad de combinaciones sujeto-objeto que son susceptibles de ser revisadas, la ASF ha desarrollado una metodología de programación basada en factores de riesgo, la cual cuenta con criterios y subcriterios de análisis, priorización y selección de propuestas de auditoría. Su instrumentación implica el desarrollo de un trabajo minucioso de identificación, procesamiento y valoración de diversas fuentes de información, para la asignación de los niveles de riesgo.

Una vez identificadas las entidades y objetos de fiscalización con un mayor índice de riesgo, se realiza un análisis cualitativo para formular las propuestas de auditoría y estudios. Posteriormente, el Grupo de Programación analiza y discute dichas propuestas para finalmente, integrar el PAAF, además de determinar el enfoque temático e integral que se utilizará.

En el siguiente cuadro se presentan algunos ejemplos de los criterios y sub-criterios utilizados en el proceso de programación.

Aspectos a evaluar en el proceso de programación

Criterios	Sub-criterios
1. Monto de recursos de los programas	1.1. Valores absolutos 1.2. Variación
2. Antecedentes de auditoría	2.1. Frecuencia 2.2. Resultados 2.3. Entidades auditadas
3. Trascendencia o impacto social	3.1. Solicitudes de la Cámara de Diputados 3.2. Solicitudes ciudadanas 3.3. Relevancia mediática

Como parte de la integración del PAAF, las propuestas de auditoría se agrupan y clasifican para ser presentadas en diferentes vistas, para su posterior publicación en la página *web* de la institución y en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Asimismo, es importante destacar que, dado que el proceso de fiscalización es dinámico, la LFRCF permite que dicho programa, una vez aprobado, pueda modificarse. Esto significa que, durante el desarrollo de la fiscalización de la Cuenta Pública respectiva, se pueden incorporar, sustituir o realizar cambios a cualquier auditoría programada para ajustar su alcance, con base en las reglas generales para la planeación y programación descritas previamente.

I. Planeación de auditorías con enfoques integral y temático

A partir de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018, la ASF adoptó una nueva perspectiva sobre la planeación y ejecución de auditorías, con el fin de que un mismo objeto se revise desde un enfoque integral o temático. Para ello, se requirió definir nuevos mecanismos de

colaboración entre las áreas de la institución, así como contar con equipos auditores con diversos perfiles profesionales y una formación multidisciplinaria. El siguiente diagrama muestra las diferencias entre ambos enfoques.

Diferencias entre las auditorías con enfoque integral y temático

¿Qué mejoras incluye el PAAF de la Cuenta Pública 2018?

- El PAAF de la Cuenta Pública 2018 contempla veinticuatro entidades que no habían sido revisadas durante el periodo 2013-2017, entre las que destacan once municipios de los estados de Colima, Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala; cuatro instituciones públicas de educación superior, tres administraciones portuarias integrales, el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), y Diconsa, S.A. de C.V., entre otros entes.

- Se realizarán diversas auditorías de desempeño y de cumplimiento financiero a la construcción del Tren Interurbano México-Toluca. Además, se verificará el impacto ambiental de distintas obras públicas, así como los efectos regionales, urbanos y sociales causados por las mismas.

- Se fiscalizará el proceso electoral de 2018, con auditorías de desempeño y de cumplimiento al Instituto Nacional Electoral, a la Procuraduría General de la República (PGR) y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el objeto de verificar la organización del proceso electoral y su costo.

B. Tipos y enfoques de auditoría

Conforme al marco de normas profesionales de auditoría emitido por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), existen tres modalidades de auditoría: cumplimiento, financiera y desempeño.

Con base en los alcances y conceptos de dichos tipos de auditoría, en la práctica, la ASF contempla dos tipos de revisiones: de cumplimiento financiero y de desempeño. A continuación, se describen estas dos categorías, así como los enfoques que se derivan de las mismas.

I. Auditoría de cumplimiento financiero

Se revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo con la normativa correspondiente, y que su manejo y registro financiero haya sido correcto.

Bajo esta categoría se incluyen las siguientes cinco modalidades:

1) Auditoría de inversiones físicas[1]: su materia de análisis son los procesos de adquisición, el desarrollo de las obras públicas, la justificación de las inversiones, el cumplimiento de los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos, así como la conclusión de las obras en tiempo y forma.

2) Auditoría forense: consiste en la aplicación de una metodología de fiscalización que conlleva la revisión rigurosa y pormenorizada de procesos, hechos y evidencias, con el propósito de documentar la existencia de un presunto acto irregular.

3) Auditoría a las tecnologías de la información y comunicaciones: se revisan las adquisiciones, administración, aprovechamiento de sistemas e infraestructuras, calidad de los datos y la seguridad de la información de las entidades públicas.

4) Auditoría a los sistemas de control interno: se evalúan las políticas, procesos y actividades que aseguran el cumplimiento de los objetivos institucionales.

5) Auditoría al gasto federalizado[2]: consiste en la fiscalización del ejercicio presupuestario y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos y programas financiados con recursos federales transferidos a estados y municipios, para renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública. De la misma forma, bajo este rubro se revisan las participaciones federales.

II. Auditoría de desempeño

Las auditorías de desempeño son definidas por la ASF, con base en lo establecido por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), como una revisión objetiva y confiable que permite conocer si las políticas públicas operan bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía.

Las auditorías de desempeño otorgan información, análisis y perspectivas sobre el quehacer gubernamental para minimizar los costos de los recursos empleados; obtener el máximo de los insumos disponibles; lograr los resultados previstos, y verificar el impacto social y económico para la ciudadanía.

1| Puede incluir revisiones sobre obras públicas que ejecutan los gobiernos de las entidades federativas con recursos transferidos por la Federación.
2| Se sustenta en el enfoque de cumplimiento financiero y también contempla la realización de auditorías para verificar la consecución de objetivos, mismas que se catalogan como auditorías de cumplimiento financiero con enfoque de desempeño.

a. Evaluaciones de políticas públicas

Las evaluaciones de políticas públicas implican una valoración objetiva del impacto de los programas, proyectos, políticas y acciones gubernamentales, en el contexto de las metas establecidas en la normativa aplicable y en los documentos de planeación nacional y sectoriales.

De acuerdo con la INTOSAI, el objetivo de las evaluaciones de políticas públicas es examinar la solidez, consistencia, eficiencia y eficacia de las políticas públicas para identificar, bajo criterios objetivos y confiables, las razones de su éxito o fracaso; sus fortalezas y debilidades, así como los aspectos susceptibles de mejora que contribuyan al logro de los fines propuestos en beneficio de la sociedad.

Las evaluaciones de políticas públicas abarcan los resultados del quehacer gubernamental, pero amplían tanto los alcances temporales como los administrativos, toda vez que no se ciñen a una Cuenta Pública determinada.

C. Emisión y seguimiento de acciones y observaciones de auditoría

A continuación, se presenta una tabla en la que se describen las acciones que se derivan de la práctica de auditorías, de conformidad con el marco legal vigente para la fiscalización de la Cuenta Pública 2017[3]. Asimismo, es importante reiterar que, como se ha destacado en los marcos de referencia sobre la fiscalización de junio y octubre 2018 —correspondientes a la primera y segunda entregas de informes individuales— más allá de los alcances de las acciones que emite la ASF, los efectos positivos de la fiscalización representan un valor añadido al ciclo del ejercicio presupuestal, a la transparencia y a los procesos de rendición de cuentas del país.

3| La Auditoría Superior de la Federación 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.

Acciones que emite directamente la Auditoría Superior de la Federación

Tipo de acción	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 para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control.	Respuesta de entidad fiscalizada.	10 días hábiles a partir de la entrega del informe individual correspondiente a la Cámara de Diputados.	30 días hábiles, a partir de la recepción de la recomendación.	120 días hábiles a partir de recepción de respuesta.	La ASF envia a la Cámara de Diputados un reporte final detallando la información, documentación o consideraciones aportadas por las entidades fiscalizadas.
Solicitud de Aclaración (Preventivo) La ASF requiere a las entidades fiscalizadas que presenten información adicional para atender las observaciones que se hayan realizado.	Respuesta y documentación suficiente y competente.	10 días hábiles a partir de la entrega del informe individual correspondiente a la Cámara de Diputados.	30 días hábiles, a partir de recepción de la solicitud de aclaración.	120 días hábiles a partir de recepción de respuesta.	Formulación de Pliego de Observaciones.
Pliego de Observaciones (Corrective) La ASF determina en cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos.	Argumentos y documentación suficiente o con el reintegro correspondiente.	10 días hábiles a partir de la entrega del informe individual correspondiente a la Cámara de Diputados.	30 días hábiles, a partir de recepción del pliego de observaciones.	120 días hábiles a partir de recepción de respuesta.	Se llevan a cabo las acciones correspondientes para determinar las responsabilidades a las que haya lugar.

Acciones que promueve la Auditoría Superior de la Federación ante otras instancias

Acción	Descripción	Rol de la ASF
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal **Correctivo**	La ASF informa a la autoridad competente sobre un posible incumplimiento de carácter fiscal detectado en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.	Promovente ante el Servicio de Administración Tributaria.
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 Órganos Internos de Control, las contralorías estatales, la Secretaría de la Función Pública, etc.
Denuncias penales **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.

I. Presentación y seguimiento de denuncias penales

Una vez descritas las acciones que emite directamente la ASF o promueve ante otras instancias, como resultado de su labor auditora, es importante destacar, de manera particular, que en lo que corresponde a las denuncias penales de la Cuenta Pública 2017, éstas serán presentadas como lo dispone la LFRCF, en el momento en que se cuente con todos los elementos para tal efecto. Por lo anterior, la institución está llevando a cabo la integración de expedientes, elaboración de dictámenes técnicos y formulación de denuncias.

Cabe señalar, que una vez entregados los informes individuales y notificadas las acciones, los entes auditados cuentan con un plazo para presentar la documentación y argumentos que consideren; mismos que son valorados por la ASF y, en su caso, podrían constituir un elemento para determinar la procedencia de las denuncias penales.

Aunado a lo anterior, la ASF está en proceso de análisis de los asuntos de las Cuentas Públicas anteriores (2014, 2015 y 2016) para que, en caso de ser procedente, se presenten las denuncias penales en los asuntos que así lo ameriten.

Finalmente, es importante destacar que la ASF se encuentra en estrecha colaboración con la Fiscalía General de la República para el seguimiento, coadyuvancia y presentación de denuncias penales.

II. Fortalecimiento del seguimiento de acciones

En el pasado, la ASF puso especial énfasis en la ampliación de la cobertura de la fiscalización, al pasar de 312 auditorías en la Cuenta Pública del 2000, a 1,865 en lo relativo a la del 2016. Es importante destacar que el número de auditorías conlleva, como trabajo adicional, el seguimiento y atención a las observaciones y acciones que se hayan emitido en los informes de auditoría. En la práctica, el crecimiento en el número de revisiones ha implicado un aumento más que proporcional, en dichas tareas.

Anteriormente se presentaba un rezago en la atención a los entes fiscalizados, cuya documentación enviada para atender las acciones emitidas no se analizaba con toda oportunidad, ya que las áreas auditoras dedicaban mayor tiempo a las tareas de ejecución de auditorías que al seguimiento. Como parte de la nueva visión y proyectos estratégicos del titular de la institución, se tomó la determinación de abatir dicho rezago a través del establecimiento de la Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación (AESII), la cual quedó formalmente constituida en julio de 2018, con lo que se dio inicio a los trabajos de diseño, operación y transferencia de expedientes de las unidades administrativas auditoras a la AESII.

El pasado mes de octubre, como lo establece el Reglamento Interior de la ASF, culminó la transferencia de expedientes y se iniciaron los trabajos de análisis de la información recibida por parte de los entes fiscalizados para atender 12,094 acciones. Para finales del mismo mes, se llevó a cabo la segunda entrega de informes individuales correspondiente a la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017, lo que implicó la adición de 3,509 nuevas acciones para su seguimiento, dando por resultado 15,603 acciones, como se puede observar en la siguiente tabla.

A la fecha, la AESII ha solventado 3,245 acciones y se ha analizado la información para integrar 1,202 expedientes para un posible fincamiento de responsabilidad resarcitoria, de los cuales, en 152 casos ya se iniciaron los procedimientos correspondientes.

En un periodo de cuatro meses (octubre 2018-febrero 2019) se han procesado 4,447 acciones; sin embargo, se requiere superar la conclusión de 5,000 acciones cuatrimestrales para revertir el rezago.

Esta estrategia permitirá que la atención y seguimiento de acciones sea más ágil y eficiente con lo que, paulatinamente, se reducirá el rezago, en contraste con la tendencia acumulativa que se tenía antes de la actual administración.

Acciones emitidas
Cuentas Públicas 2014 a 2017 - Segunda entrega
Corte al 14 de febrero de 2019
Acciones emitidas por Cuenta Pública

Cuenta Pública	Corte al 16 de julio de 2018					Corte al 14 de febrero de 2019								
	Número de auditorías (PAAF)	Total de acciones	Con seguimiento concluido*	En seguimiento	Incremento de acciones	Total de acciones actual**	Con seguimiento concluido		Concluidas por la AESII 16 Jul - 14 Feb		En seguimiento			
							Total	%	Total	%	Total	%	UAJ***	AESII
2014	1,659	8,675	6,842	1,833	27	8,702	7,250	83.3%	408	4.7%	1,452	16.7%	816	636
2015	1,643	9,551	6,322	3,229	4	9,555	6,867	71.9%	545	5.7%	2,688	28.1%	246	2,442
2016 1a	502	2,425	1,476	949	0	2,425	1,685	69.5%	209	8.6%	740	30.5%	11	729
2016 2a	664	3,461	2,147	1,314	0	3,461	2,408	69.6%	261	7.5%	1,053	30.4%	19	1,034
2016 3a	699	4,441	1,563	2,878	0	4,441	2,279	51.3%	716	16.1%	2,162	48.7%	29	2,133
Total 2016	1,865	10,327	5,186	5,141	0	10,327	6,372	61.7%	1,186	11.5%	3,955	38.3%	59	3,896
2017 1a	344	1,892	0	1,892	0	1,892	827	43.7%	827	43.7%	1,065	56.3%	0	1,065
2017 2a	678				3,488	3,488	279	8.0%	279	8.0%	3,209	92.0%	0	3,209
Total 2017	1,022	1,892	0	1,892	3,488	5,380	1,106	20.6%	1,106	20.6%	4,274	79.4%	0	4,274
Total	**6,189**	**30,445**	**18,350**	**12,095**	**3,519**	**33,964**	**21,595**	**63.6%**	**3,245**	**9.6%**	**12,369**	**36.4%**	**1,121**	**11,248**

FUENTE: ASF, elaboración propia.

Notas:

Incluye las acciones del tipo Recomendaciones (R) , Recomendaciones al Desempeño (RD), Solicitudes de Aclaración (SA), Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF), Pliegos de Obervaciones (PO) y Promociones de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias (PRAS).

El incremento de acciones corresponde a acciones supervenientes o a la notificación de acciones derivadas de las entregas de los informes individuales de auditoría.

* La AESII inició con 18,351 acciones concluidas, sin embargo, posteriormente a solicitud de unadirección general mediante tarjeta sin número de fecha 2 de agosto de 2018, la SA con clave 15-D-27005-04-1399-03-003 de la Cuenta Pública 2015 regresó a un estado de trámite en seguimiento.

** Incluye 100 acciones (38 R, 3 PEFCF, 1 SA, 24 PRAS y 34 PO) derivadas de 12 auditorías como se indica acontinuación:

Cuenta Pública 2014 : 2 Auditorías derivadas de Denuncias.
Cuenta Pública 2015 : 4 Auditorías derivadas de Denuncias y 8 practicadas por Mandato Judicial.

*** Las acciones en seguimiento de la Unidad de Asuntos Jurídicos se integran de la manera siguiente:

71 Solicitudes de Aclaración con los estados de trámite internos siguientes: 24 Devolución del Expediente Técnico, 30 Dictamen Técnico para Emisión de Nueva Acción. Aprobado y 17 Revisión de Expediente Técnico para Emisión de Nueva Acción.

1,050 Pliegos de Observaciones con los estados de trámite internos siguientes: 509 Devolución del Dictamen Técnico Con Observaciones, 14 Dictamen Técnico para Emisión de Nueva Acción. Aprobado, 10 Dictamen Técnico por no Solventación del PO. Aprobado y 517 en Revisión del Expediente Técnico por no Solventación del PO.

D. Beneficios financieros de la fiscalización superior

El ejercicio fiscalizador tiene como una de sus consecuencias más evidentes el generar un efecto positivo, en términos presupuestales, para el Estado a través de la emisión de acciones y observaciones cuando se identifica un posible daño o perjuicio al erario o al patrimonio de los entes públicos. Al respecto, cabe recordar que una de las alternativas que tienen dichos entes para solventar las acciones de auditoría es el reintegro de los montos observados a la Tesorería de la Federación (TESOFE), o al patrimonio de las instancias gubernamentales.

Asimismo, una segunda vía para restituir a la Hacienda Pública los recursos que hayan sido desviados o ejercidos de manera irregular es a partir del fincamiento de responsabilidades resarcitorias.

Sobre este punto, es conveniente recordar que, para el caso de los actos de servidores públicos que hayan sucedido antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas[4] (19 de julio de 2017), la ASF debe resolver los procedimientos de fincamiento de responsabilidades resarcitorias, cuyo efecto es la devolución al erario federal de los montos de los daños estimables en dinero que se hayan provocado.

Este tipo de beneficios económicos en favor del Estado mexicano, los cuales pueden ser cuantificables y verificables, constituyen un parámetro, entre varios, para hacer patente la rentabilidad financiera de la fiscalización. Por ejemplo, a la fecha se tienen registradas recuperaciones que ascienden a 131,009.19 millones de pesos (mdp), lo que equivale a, aproximadamente, 57 veces el presupuesto actual de la ASF. Lo anterior significa que el proceso de auditoría llevado a cabo por la institución registra una tasa de retorno positiva por cada peso invertido en su presupuesto.

Recuperaciones
Cuentas Públicas 2001-2017
millones de pesos (mdp)

Cuenta Pública	Monto de recuperaciones operadas (cifras actualizadas al 15 de enero de 2019)
2001 a 2008	41,091.56
2009	12,333.46
2010	11,503.99
2011	14,551.97
2012	17,933.60
2013	9,257.06
2014	7,613.14
2015	4,795.80
2016	10,687.46
2017	1,241.15
Total*	131,009.19

*Las cifras de las recuperaciones podrían incrementarse debido a la existencia de Pliegos de Observaciones pendientes de solventar.

4| Conforme a este ordenamiento legal, corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa determinar las sanciones económicas resarcitorias.

Comparabilidad de las cifras de recuperaciones reportadas en la tercera entrega de informes individuales sobre la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, con respecto al mismo periodo de 2016

La tercera entrega de informes individuales correspondientes a la fiscalización de la Cuenta Pública 2017 muestra que las observaciones generadas (Pliegos de Observaciones y Solicitudes de Aclaración) en las auditorías reflejaron un monto probable de recuperar por 68,136.5 mdp; cifra que comparada con los 86,993.7 mdp obtenidos por el mismo concepto en la tercera entrega sobre la Cuenta Pública 2016, presentó una disminución de 18,857.2 mdp, que equivale al 21.7 por ciento.

Existen diversos factores que propician esta aparente reducción, entre los que se tienen los siguientes:

1) Subejercicios
   Hasta el ejercicio fiscal 2016, jurídicamente las aportaciones federales a entidades federativas y municipios no estaban sujetas al principio de anualidad; por lo tanto, de manera regular, la ASF identificaba en sus revisiones la existencia de cuantiosos recursos disponibles en las cuentas bancarias al cierre del año.

   Si bien es cierto que, de manera formal, no existe incumplimiento ni daño al erario público, la ASF consideró pertinente formular Pliegos de Observaciones para evitar el posible riesgo de que los ejecutores del gasto ejercieran dichos recursos en fines distintos a los regulados en la normativa correspondiente.

   En 2017, se corrigió esta situación al entrar en vigor la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que obliga a estos órdenes de gobierno a enterar los remanentes a la Tesorería de la Federación. Este hecho representa, en el análisis comparativo, una disminución de aproximadamente 6,910.3 mdp, que fueron observados en 2016.

2) Auditorías a participaciones federales
   En la tercera entrega sobre la fiscalización de la Cuenta Pública 2017 se realizaron 158 auditorías a las participaciones federales distribuidas a estados y municipios, cifra superior en 52 revisiones en comparación con las presentadas en la tercera entrega de 2016; año en que se generaron observaciones por un monto de 7,549.3 mdp.

   Por su parte, en la tercera entrega de 2017, las auditorías a participaciones no muestran montos probables a recuperar, toda vez que, dada su naturaleza de recursos propios de las entidades federativas, se modificó el criterio de las acciones a emprender, determinando, en lugar de Pliego de Observaciones, la emisión de Recomendaciones y algunas Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

3) Programas de desarrollo regional
   En la tercera entrega sobre la Cuenta Pública 2016 se realizaron 32 auditorías a programas de desarrollo regional, que generaron observaciones por 745.9 mdp; mientras que respecto a la fiscalización del ejercicio 2017, estos programas no se incorporaron al PAAF.

4) Número de auditorías
   Adicional a lo anterior, en la tercera entrega 2017 se realizaron 653 auditorías, que comparadas con las 699 efectuadas en la tercera entrega de 2016, se determina una reducción de 46 auditorías, que representan el 6 por ciento.

E. Muestra fiscalizada

En términos de la muestra de las auditorias incluidas en el PAAF de la Cuenta Pública 2017, el universo auditable se dividió en tres grupos: Sector Público Presupuestario; Gasto Federalizado, el cual incluye participaciones federales, Ramos Generales 23, 33, otros fondos, así como otros conceptos fiscalizados.

Sector Público Presupuestario

Concepto	Universo seleccionado	Muestra fiscalizada
Poderes de la Unión	19,192.2	5,200.7
Administración Pública Federal	10,168,358.7	6,123,299.5
Órganos autónomos	5,996.3	2,941.9
Total	**10,193,547.2**	**6,131,442.1**

Gasto Federalizado

Concepto	Universo seleccionado	Muestra fiscalizada
Convenios	514	359.8
No aplica fondo	1,143,861.2	1,006,561.2
Otros	531,744.6	315,067.2
Total	**1,676,119.8**	**1,321,988.2**

Concepto	Universo seleccionado	Muestra fiscalizada
Ramos Generales 23, 33 y otros		
Convenios	18,126.3	12,431.3
FAEB	239,999.3	165,815.9
FAETA	85,337.8	51,227.1
FAFEF	37,081.6	24,757.1
FAIS-FISE	7,402	4,974.5
FAIS-FISM DF	58,385.9	54,272.6
FAM	21,039.1	12,767.4
FASP	6,989.5	4,691.8
FASSA	89,987	54,174.3
FM	580.8	248.8
FORTAMUN	63,443.9	58,002.8
No aplica fondo	251,443.7	34,730.1
SUBSEMUN	262.2	183.5
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos	37,223.5	26,056.5
Otros	274,703.7	181,424.3
Total	**1,192,006.3**	**685,758**

Otros conceptos fiscalizados

Concepto	Universo seleccionado	Muestra fiscalizada
Instituciones Públicas de Educación Superior	61,855.9	38,050.7
Deuda pública	8,903,366.8	2,682,456.4
Fideicomisos y mandatos	464,951.3	399,619.9
Total	9,430,174	3,120,127
Total general	**22,491,847.4**	**11,259,315.3**

FUENTE: Sistema de Control y Seguimiento de Auditorías, Módulo de Planeación.
Fecha de consulta: 16 de enero de 2019.

F. Principales resultados de las auditorías relevantes sobre la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017

A continuación, se presentan algunos resultados relevantes vinculados con diversas auditorías sobre la fiscalización de la Cuenta Pública 2017. Dichas revisiones no constituyen una muestra representativa del total de las auditorías practicadas; sin embargo, abarcan varias temáticas, tales como, salud, educación, desarrollo social, finanzas públicas, obra pública, Gasto Federalizado, entre otras, con lo cual se busca mostrar la diversidad de la labor que lleva a cabo la ASF.

Auditoría 146-DS: "Escuelas de Tiempo Completo" Secretaría de Educación Pública

- En el ciclo escolar 2017-2018, la Secretaría de Educación Pública (SEP) incorporó 25,134 escuelas públicas de educación básica al modelo de Escuelas de Tiempo Completo (ETC), lo que representó el 18.9 por ciento de las 133,262 escuelas susceptibles de recibir el apoyo, y el 62.8 por ciento de la meta sexenal definida en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (40,000 ETC). Lo anterior implicó una cobertura de 14.1 por ciento (3,583,172) de los 25,447,457 estudiantes matriculados de educación básica.

- La SEP careció de una metodología para conocer el nivel de logro educativo alcanzado por la totalidad de los alumnos que cursan sus estudios en los planteles incorporados al Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC).

- La Secretaría no acreditó la utilización de criterios para determinar el establecimiento, de manera paulatina, de planteles del nivel básico que desarrollen la propuesta pedagógica de tiempo completo, toda vez que el PETC opera acorde con la suficiencia presupuestal y con la participación voluntaria de las escuelas.

- Si bien la Secretaría estableció jornadas de entre seis y ocho horas para los planteles

incorporados al PETC, no contó con criterios para determinar en función de qué características se definiría el número de horas que se ampliarían las jornadas escolares.

- Los mecanismos de seguimiento y supervisión del PETC no incluyeron parámetros para evaluar los beneficios económicos y sociales de la entrega de los subsidios para la operación del programa.

- En el ciclo escolar 2017-2018, de las 25,134 escuelas beneficiadas mediante el PETC, la SEP otorgó servicios de alimentación en 13,708 (54.5 por ciento); sin embargo, sólo el 82.8 por ciento (11,319) de estos centros educativos fue susceptible de recibir este servicio, ya que se encontraban en los municipios y localidades donde operó la Cruzada Nacional contra el Hambre y el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

- La ASF considera que, en el ciclo escolar 2017-2018, la SEP no demostró que la ampliación del tiempo de permanencia de 3,583,172 alumnos en 25,134 ETC, incidiera en la mejora de sus aprendizajes, ya que se desconoce su nivel de logro educativo.

Evaluación 1588-DS: "Evaluación de la Reforma Educativa"
Secretaría de Educación Pública
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
Coordinación General@prende.mx
Consejo Nacional de Fomento Educativo

- En 2017, se publicaron un plan y quince programas de estudio de educación básica; sin embargo, no se definieron criterios para regular el desarrollo sistemático de la autonomía curricular, mediante la cual se otorga a las escuelas la posibilidad de decidir el contenido educativo de una parte de la jornada escolar, además de que persiste la falta de pertinencia del currículo para atender las necesidades lingüísticas y culturales del país.

- El Servicio Profesional Docente (SPD) no garantizó la idoneidad de un mayor número de figuras educativas ya que, si bien los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia se rigieron por la aplicación de evaluaciones, existieron las siguientes deficiencias:

  - Ausencia de mecanismos de control para asegurar que las plazas de ingreso y ascenso se otorgaran, efectivamente, a quienes obtuvieran los mejores resultados en las evaluaciones.

  - Carencia de esquemas de financiamiento que garantizaran la entrega de incentivos económicos a quienes destacaran en la evaluación de desempeño.

  - Falta de una programación de mediano plazo que asegurara que todo el personal educativo en servicio fuera convocado a la evaluación de desempeño; requisito obligatorio para la permanencia en el SPD.

- Ausencia de un diagnóstico nacional de las necesidades de profesionalización de los docentes.

En lo referente a la autonomía de gestión escolar, se detectó lo siguiente:

- No se establecieron medidas de control para asegurar la adecuada operación de los Consejos Técnico Escolares, los Consejos de Participación Social en la Educación y el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela.

- No se instrumentó integralmente el Sistema de Información y Gestión Educativa, y no se implementaron mecanismos de seguimiento para conocer la contribución del PETC y del Programa de la Reforma Educativa en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de los centros escolares.

En cuanto a la infraestructura y el equipamiento, se encontró:

- Falta de un diagnóstico completo sobre el estado físico de los planteles, aunado a una insuficiente coordinación y supervisión, lo que conllevó que no se lograra una adecuada articulación de los programas Escuelas Dignas, Reforma Educativa y Escuelas al CIEN.

Respecto de las tareas de evaluación, los principales hallazgos fueron:

- El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación no contó con modelos de evaluación integrales que articularan los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, y no dispuso de mecanismos para asegurar el uso de los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones de las autoridades educativas.

- En opinión de la ASF, a cinco años de la promulgación de la Reforma Educativa, se han realizado diversos cambios en los componentes del Sistema; sin embargo, las deficiencias identificadas en el diseño e implementación de dicha estrategia, en el periodo 2013-2017, conllevan el riesgo de que, aun con su materialización, no se logre mejorar la calidad de la educación, ni elevar el nivel de aprendizaje.

Auditoría 68-GB: "Regulación y supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro"[5]
Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

- La ASF verificó que, en 2017, en materia de regulación, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) emitió, modificó o realizó adiciones a cinco

5| El problema público del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) se relaciona con el mantenimiento de la solidez y seguridad del sistema ante riesgos en su operación y finanzas, debido a: (1) la gestión inadecuada de los fondos de inversión (SIEFORES); (2) bajo ahorro por parte de los trabajadores, y (3) baja competitividad de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES). Para ello, en 2017, el Ejecutivo Federal implementó el programa G003 Regulación y supervisión del SAR, a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. En 2017, dicho programa tuvo un presupuesto autorizado de 184.97, y registró un ejercicio de 394.74 mdp.

disposiciones generales a las que debieron sujetarse los participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), así como a tres disposiciones prudenciales; entre ellas, la relacionada con los límites en el Valor en Riesgo de la inversión, a fin de limitar las posibles pérdidas en las que pueden incurrir los fondos de inversión (SIEFORES), con el propósito de brindar protección al ahorro e intereses de los trabajadores.

- Respecto a las labores de inspección de la CONSAR a las 68 entidades que participan en el SAR, se constató que, en 23 de las 83 visitas realizadas, se presentó alguna irregularidad operativa o financiera, por lo que se emitieron las medidas preventivas y correctivas correspondientes, a efecto de que las entidades instrumentaran y mejoraran su desempeño en 2018.

- La CONSAR contribuyó a generar solidez en el SAR, debido a que, en el periodo 2008-2017, tuvo un crecimiento favorable en todas sus variables: (1) el número de cuentas administradas incrementó 52.7 por ciento; (2) los activos netos, 236.2 por ciento; (3) los recursos administrados, 238.1 por ciento; (4) la proporción de dichos recursos con respecto al Producto Interno Bruto, 14.6 por ciento, y (5) el ahorro voluntario 2,302.3 por ciento; en tanto que las comisiones cobradas disminuyeron en 0.86 puntos porcentuales.

- En lo que se refiere a la estimación de saldos pensionarios, se verificó que el monto a recibir por los trabajadores al momento de su retiro será, en promedio, el 24.3 por ciento de su último sueldo. Por lo anterior, la ASF determinó que la tasa de reemplazo mejoraría en función del incremento del porcentaje de aportación obligatoria o bien, si se realizaran mayores aportaciones voluntarias por parte de los trabajadores.

- En opinión de la ASF, en 2017, la CONSAR atendió su mandato de ley relativo a regular y supervisar el SAR, a fin de proteger el ahorro para el retiro de los trabajadores, con lo que contribuyó a la atención del problema público.

Auditorías 120-GB y 9 GB: "Estrategia Digital Nacional"
Oficina de la Presidencia de la República
Secretaría de la Función Pública

- En 2017, la Oficina de la Presidencia de la República (OPR) reportó el desarrollo de quince herramientas que contribuyeron a la implementación de los cinco objetivos establecidos en la Estrategia Digital Nacional (EDN); sin embargo, únicamente documentó su participación en la emisión y ejecución de tres de ellas. Asimismo informó que fueron formuladas cuatro recomendaciones, respecto de las mejores prácticas susceptibles de ser desarrolladas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, pero no acreditó su participación en dichas actividades.

- La OPR no documentó el procedimiento establecido para dar seguimiento al cumplimiento de las 69 líneas de acción del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, mediante la Plataforma "México Digital", tampoco acreditó contar con mecanismos para evaluar los efectos del cumplimiento de los objetivos de la EDN, ni

diseñó indicadores que le permitieran conocer el grado de avance en la implementación de acciones de digitalización en el país.

- La Secretaría de la Función Pública contó con veinticinco bases de colaboración, con las cuales se reportó la digitalización de 4,340 de los 6,303 trámites y servicios; 213 instituciones lograron digitalizar el 80.4 por ciento (2,008.6) de los 2,498 procesos administrativos susceptibles de sistematizar. Asimismo, el Índice de datos abiertos ascendió a 95.4 por ciento, en 218 entidades y dependencias. Sin embargo, no acreditó el seguimiento de las referidas bases, ni se realizaron actividades de coordinación para la observancia de la EDN.

- En opinión de la ASF, en 2017, la OPR no documentó las acciones que le permitieran acreditar su participación en la conducción de la EDN. Asimismo, se considera que la falta de indicadores para valorar el cumplimento de los objetivos de la EDN y el nivel de digitalización del país, limitó la valoración objetiva de los logros alcanzados en la materia.

Auditorías 66-GB- y 272-GB: "Presupuesto basado en Resultados - Sistema de Evaluación del Desempeño"
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

- Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2017, once de las dieciocho dependencias revisadas (61.1 por ciento) no tenían establecido en sus manuales de procedimientos, los mecanismos mediante los cuales se incorporaría la información del desempeño en cada una de las fases del ciclo programático presupuestario; en cuatro (22.2 por ciento) lo tenían establecido en todas las fases, y tres (16.7 por ciento) definieron su uso en alguna de dichas etapas.

- En lo referente a la gestión de los estados y municipios, no se establecieron objetivos, metas e indicadores para medir la contribución de la implementación del Presupuesto Basado en Resultados - Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) en la mejora de la calidad del gasto federalizado.

- De los 283 programas presupuestarios del gasto programable de la APF que de 2013 a 2017 no tuvieron modificaciones en su estructura programática, en 2017 se identificó que:

  - El 51.9 por ciento (147) presentaron 25 por ciento o menos de la información sobre su desempeño;

  - El 32.9 por ciento (93) tuvieron entre el 26 y el 50 por ciento;

  - El 10.9 por ciento (31), entre el 51 y el 75 por ciento, y

  - El 4.2 por ciento (12) más del 75 por ciento.

- Asimismo, se identificó que 44 programas presupuestarios no presentaron información alguna sobre su desempeño, los cuales constituyen un área de riesgo para el uso inercial y discrecional de los recursos públicos.

- En los anexos de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública no se relacionaron los indicadores de los programas presupuestarios, que contrataron con recursos en cada trimestre con sus indicadores, lo que limitó verificar que los recursos se hayan ejercido para atender los objetivos y metas establecidos. De 4,138 indicadores reportados, 2,694 (65.1 por ciento) cumplieron con las metas; 691 (16.7 por ciento) no las alcanzaron y 753 (18.2 por ciento) las sobrepasaron, lo que implica deficiencias en la definición de las metas.

- En opinión de la ASF, en 2017, mediante la operación del PbR-SED, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) generaron información sobre el desempeño de los programas y políticas públicas; sin embargo, a más de diez años de operación, no se acreditó que ésta se usara en cada fase del ciclo programático-presupuestario, ni se ha determinado el costo que implica este esfuerzo, lo que ha limitado su contribución en la reducción del ejercicio inercial de los recursos y en la mejora de la calidad del gasto.

Auditoría 1679-GB: "Atención a la población afectada por los sismos"
Secretaría de Gobernación

- En 2017 la Secretaría de Gobernación (SEGOB) no acreditó haber llevado a cabo la supervisión de la realización de los atlas de riesgos de los municipios afectados por los sismos, para su incorporación al Atlas Nacional de Riesgos, lo que implicó que, en ese conjunto de municipios, la política pública de protección civil siguiera siendo de carácter reactivo y no preventivo.

- En relación con los Programas de Protección Civil, se corroboró que, de las nueve entidades federativas afectadas por los sismos, el 44.4 por ciento (Chiapas, Ciudad de México, Morelos y Veracruz) contó con un Programa de Protección Civil Estatal; mientras que, en el caso de los municipios, sólo tres de los 699 declarados por la SEGOB como en estado de emergencia a causa de los sismos, dispusieron de dicho documento.

- En opinión de la ASF, en 2017, la SEGOB careció de: (1) los Atlas de Riesgos Municipales de 592 municipios afectados por los sismos del 7 y 19 de septiembre; (2) no contó con cinco de nueve programas estatales de Protección Civil; (3) dispuso de tres programas municipales en la materia, respecto al total de 725; (4) omitió la actualización de los ya existentes; (5) no desarrolló un plan de trabajo para el fortalecimiento de la normativa institucional sobre protección civil y sobre la suscripción de convenios, y (6) no identificó el universo de instituciones de los tres órdenes de gobierno y organizaciones del sector público, privado y de la sociedad civil, con las que debió coordinarse.

Auditoría 1587-DS: "Evaluación de la política pública de igualdad de género"
Instituto Nacional de las Mujeres
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Comisión Nacional de los Derechos Humanos

- De 2007 a 2017, la posición de México en el Índice Global de Brechas de Género pasó del lugar 93 al 81. Asimismo, de 2010 a 2017, el país avanzó en el Índice de Desigualdad de Género, al pasar de 0.399 a 0.343 puntos; sin embargo, no se pudo constatar si estos avances son imputables a los responsables de la política pública, ya que el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres presentó deficiencias en su diseño. En particular, únicamente se cumplieron diez de los 31 indicadores definidos para su medición, además de que éstos no fueron suficientes para evaluar los objetivos de dicho programa.

- De 2007 a 2017, la política pública de igualdad de género se vio limitada en su contribución en la atención del problema de la desigualdad entre mujeres y hombres, debido a que fueron insuficientes los instrumentos para cuantificar los resultados de los diferentes entes responsables.

- Desde la perspectiva de la ASF, se requiere rediseñar la política, principalmente en sus componentes programáticos y presupuestarios. Asimismo, se sugiere reglamentar la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, con el objeto de otorgar certeza jurídica a la actuación de las diferentes instancias que intervienen en la política pública.

Auditoría 95-GB: "Información financiera del Fondo Nacional de Infraestructura"
Fondo Nacional de Infraestructura

- Los hallazgos identificados en las auditorías revelan que las cifras del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) presentadas en la Cuenta Pública 2017, fueron insuficientes para verificar la integración de su información financiera, ya que no proporcionan datos sobre activos, pasivos y patrimonio, así como notas aclaratorias a los mismos, lo que genera opacidad en la rendición de cuentas del fideicomiso. Por lo que, en opinión de la ASF, es necesario atender las siguientes recomendaciones:

  - Fortalecer las facultades de revisión de la SHCP en las funciones de integración y emisión de la información financiera consolidada, ya que el déficit patrimonial del FONADIN y su pasivo derivado de indemnizaciones, garantizado por el Gobierno Federal, representan un riesgo contingente a las finanzas públicas.

  - Realizar remediciones sobre la estimación de los flujos futuros de ingresos netos, considerando escenarios que incluyan el costo financiero de las obligaciones y las salidas de recursos para proyectos de infraestructura, a fin de transparentar la toma decisiones sobre la operación del fideicomiso; generar una seguridad razonable sobre el cumplimiento de su objeto, y cuantificar adecuadamente el pasivo contingente para el Gobierno Federal, con miras a contar con una certeza razonable sobre la viabilidad del fideicomiso como negocio en marcha.

Evaluación 1590-DE: "Reforma Energética: hidrocarburos"
Secretaría de Energía
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo
Comisión Nacional de Hidrocarburos
Comisión Reguladora de Energía
Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos
Petróleos Mexicanos
Centro Nacional de Control del Gas Natural

- La fiscalización de la Reforma Energética en materia de hidrocarburos, implementada en el periodo 2013-2017, evidenció que los resultados observados no reflejan un avance en el cumplimiento de sus fines, dado que durante el periodo de análisis la inversión en el sector se redujo, al igual que la producción de hidrocarburos; se incrementaron los precios a los usuarios finales, y no se cuenta con datos fidedignos respecto al daño ambiental. Asimismo, destaca el hecho de que el Estado por medio de Pemex continúa asumiendo el mayor riesgo financiero, dado que el monto de sus inversiones representó durante los años revisados el 97.5 por ciento del total.

- En el periodo 2013-2017, se otorgaron a Petróleos Mexicanos (Pemex) 489 títulos de asignación, y se realizaron once procesos licitatorios en tres rondas, que concluyeron con la firma de 104 contratos, con una inversión estimada de 76,634.9 mdp y una producción esperada de 11,615.0 millones de barriles (mdb) de petróleo crudo equivalente.

- La Secretaría de Energía otorgó dieciocho permisos para el tratamiento de petróleo (refinación y el procesamiento de gas), y 2,114 permisos para la importación y exportación. Respecto de los ingresos derivados de las asignaciones y contratos durante el periodo 2015-2018, el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo recibió 1,579,320.4 mdp.

- De 2015 a 2017, la inversión total se redujo en 59.7 por ciento, al pasar de 342,524.4 a 204,398.7 mdp. Lo anterior se debe a que la inversión de Pemex disminuyó 26.2 por ciento en ese periodo, al pasar de 342,439.1 a 186,368.0 mdp. Al mismo tiempo, la inversión privada se incrementó en 211.4 veces al pasar de 85.3 a 18,030.7 mdp; no obstante, dichos montos, no son significativos al compararse con la inversión realizada por la Empresa Productiva del Estado (EPE). En el periodo 2013-2017, el activo de Pemex creció 4.1 por ciento, mientras que su pasivo 62.8 por ciento, lo que incrementó su déficit patrimonial en 711 por ciento.

- En cuanto a la infraestructura de le empresa, ésta decreció 14.6 por ciento, al pasar de 9,379 pozos en 2013 a 8,008 en 2017; la producción de 2013 a 2017 disminuyó 6.2 por ciento en promedio anual, al pasar de 921.6 a 711.2 mdb, y el gas natural, 5.3 por ciento en promedio anual, al pasar de 2,317,690.4 millones de pies cúbicos diarios (MMpcd) en 2013, a 1,862,213 MMpcd en 2017.

- Durante el periodo 2013-2018, el precio de venta al público del gas licuado se incrementó 22.3 por ciento, al pasar de 15.53 pesos por litro a 19.99 pesos; la gasolina magna aumentó 33.2 por ciento, al pasar de 14.56 a 19.40 pesos por litro; la gasolina premium subió 37.3 por ciento, al transitar de 15.23 a 20.92 pesos, y el diésel, 37.8 por ciento, al pasar de 14.99 a 20.66 pesos. Cabe destacar que, a partir de 2017, se llevó a cabo la liberación de los precios del gas licuado, la gasolina magna, la premium y el diésel, lo que produjo un aumento, en ese año, del 32.4 por ciento, 9.7 por ciento, 14.9 por ciento, y 11.6 por ciento, respectivamente.

- En opinión de la ASF, la consolidación de la Reforma Energética en materia de Hidrocarburos y de Pemex como EPE, es un proceso de mediano y largo plazo que requiere de la revisión integral de los planes y las estrategias a seguir, así como de las correcciones pertinentes en la gestión de largo plazo de las actividades petroleras.

Auditoría 169DS: "Atención al deporte"
Comisión Nacional del Deporte

En 2017, la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) ejecutó el programa presupuestario E017 "Atención al deporte", con un presupuesto ejercido de 652.72 mdp, para la adquisición y contratación de los bienes y servicios que requieran las unidades administrativas de la CONADE para contribuir a fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas, así como atender las necesidades de los deportistas.

- La CONADE no presentó el soporte documental de los 498 contratos o requisiciones del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios 2017, ya que únicamente dispone de la evidencia de veinticinco de ellos, que representan el 5 por ciento del total.

- Con la revisión de los veinticinco expedientes disponibles, se constató que no se cumplió con la totalidad de los requisitos establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), ya que ninguno incluyó el documento del área requirente, la que recibió el bien o el servicio, ni del monto en pesos ejercido de cada contrato o pedido.

- Únicamente veintidós expedientes contaron con la justificación técnica requerida; trece incluyeron los requisitos referentes al estudio de mercado, el anexo técnico, el oficio de invitación del subcomité revisor, la convocatoria, el acta del subcomité revisor, el oficio de invitación a actos de convocatoria, al acta de apertura, la documentación legal, la propuesta técnica, la propuesta económica, el acta de fallo, el oficio de notificación, y el de recepción de bienes; cuatro contaron con la solicitud de bienes o servicios; tres incluyeron el dictamen técnico del área, y tres incorporaron los requisitos relativos al reporte de no existencia de bienes, la suficiencia presupuestal, o la fianza.

- La CONADE no acreditó que durante la contratación el importe de cada operación no superara los montos máximos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación

(PEF), no verificó que la suma de las operaciones que se realizaron no excediera el 30 por ciento del presupuesto de adquisiciones autorizado a la entidad, ni que en las contrataciones por adjudicación directa el monto fuera igual o superior a la cantidad de 300 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente en la Ciudad de México.

- Con información del Servicio de Administración Tributaria (SAT), se determinó que veintiún proveedores a los que se les pagaron 262.14 mdp no se encuentran en los registros del SAT.

- Con base en las auditorías practicadas, se identificó la prevalencia del problema público relativo a "la deficiente adquisición y contratación de bienes y servicios para la atención de las necesidades de los deportistas", debido a que la CONADE presentó inconsistencias en el ejercicio de los recursos asignados al programa. De manera particular, se identificó que la Comisión careció de mecanismos de control para la planeación y seguimiento de las adquisiciones de los bienes y servicios para atender las necesidades de las áreas requirentes.

Auditoría 21-GB: "Servicios migratorios"
Instituto Nacional de Migración

- En 2017, el Instituto Nacional de Migración (INM) careció de los procedimientos y sistemas de control interno que le permitieran garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas que transitan por los diferentes puntos de internación y salida del territorio nacional en sus diferentes modalidades (aérea, terrestre y marítima). Asimismo, no se garantizó que los componentes de la Política de Migración del Estado mexicano fueran efectivos para cumplir con los compromisos internacionales que derivan de las Convenciones y Acuerdos que el país ha suscrito en la materia.

- En los puntos de internación terrestres se observó que no existen controles para verificar la documentación migratoria de las personas que ingresan al país en la Frontera Norte a bordo de vehículos particulares, así como para identificar a las personas que abandonan el territorio nacional de manera peatonal y vehicular.

- En el caso de la internación marítima, se observó que el INM no realizó la inspección migratoria, ni documentó a cada pasajero y tripulante en el ingreso y salida del país de las personas ubicadas a bordo de embarcaciones que prestan el servicio de crucero, lo que propicia el riesgo de que algún extranjero pueda ingresar al país de forma irregular.

- El INM no cuenta con mecanismos de control para evitar la internación irregular de extranjeros en situaciones atípicas, como las que se presentaron en ocasión de las Caravanas de Centroamericanos ocurridas a fines de 2018. Asimismo, no se tienen establecidos controles efectivos para evitar el cruce de manera irregular de extranjeros en la Frontera Sur.

- La ASF considera necesario y recomienda que la SEGOB, en coordinación y colaboración con el propio INM, lleve a cabo una revisión y reingeniería profunda y exhaustiva de

todos los procesos que afectan directa e indirectamente el ejercicio de las funciones relacionadas con la operación de los servicios migratorios y la garantía de protección de los derechos humanos y la integridad de las personas que transitan por los puntos de internación y salida del territorio nacional.

Auditorías: **484-DE "Producción de gas natural"**
507-DE "Procesamiento de gas"
492-DE "Producción, distribución y comercialización de amoniaco, fertilizantes y sus derivados"
456-DE "Operación del sistema de transporte y almacenamiento nacional integrado de gas natural"

- Como resultado de la Reforma Energética, Pemex se reorganizó en siete Empresas Productivas Subsidiarias (EPS), entre ellas: (1) Pemex Exploración y Producción (PEP), encargada de la exploración y la extracción de hidrocarburos; (2) Pemex Transformación Industrial (PTRI), responsable de la producción de petrolíferos y el procesamiento del gas natural, y (3) Pemex Fertilizantes (PF), dirigida a la producción de fertilizantes, todas ellas con el objetivo de generar valor económico y rentabilidad para el Estado. Asimismo, se creó al Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS) encargado de gestionar el transporte y almacenamiento del gas natural, mediante el Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural (SISTRANGAS) y operar el transporte del Sistema Nacional de Gasoductos (SNG) y del Sistema Naco Hermosillo (SNH), el cual no forma parte del sistema integrado.

- Con las auditorías practicadas por la ASF, se determinó que PTRI y PF no fueron rentables y destruyeron valor económico en su operación; PEP generó valor económico, pero éste se redujo en comparación con 2016, y no fue rentable después del pago de impuestos y derechos. Asimismo, se identificó que PEP y PTRI se encontrarían en situación de quiebra técnica, si fuesen totalmente autónomas e independientes, como a continuación se detalla:

- PEP aun cuando generó valor económico agregado por 40,188.24 mdp en 2017, éste se redujo en 72.1 por ciento, respecto de lo obtenido en 2016. Entre los factores que afectaron su desempeño financiero están los siguientes: (1) sus pasivos sobrepasaron a sus activos en 23.3 por ciento, lo que la ubica en situación de "quiebra técnica"; (2) su pasivo laboral equivalió a 14.5 por ciento del pasivo total y al 17.8 por ciento de su activo total, y (3) financió a sus partes relacionadas, ya que cobró sus cuentas, en promedio, cada 469.3 días, lo que indica la existencia de "subsidios cruzados", utilizados para compensar las pérdidas de otras empresas productivas subsidiarias.

- Lo anterior representó pérdidas para PEP estimadas en 83,015.07 mdp por concepto de intereses. Por lo que se refiere a su desempeño operativo, en el periodo 2013-2017, la producción de gas natural disminuyó 20.4 por ciento, al pasar de 6.370.3 a 5,068.0 MMpcd. Asimismo, se determinó que, en 2013, las reservas totales del hidrocarburo (probadas, probables y posibles) alcanzaban para 25.7 años; sin embargo, para 2017, éstas sólo durarían 14.4 años más.

- PTRI no fue rentable, ya que registró pérdidas netas por 44,599.75 mdp, las cuales pudieron haber sido mayores de no ser por las transferencias del Gobierno Federal y la exención del dividendo estatal al que está obligada a pagar. Además, presentó un resultado de generación de valor económico agregado negativo de 130,665.27 mdp, por lo que destruyó valor económico en su operación.

- La situación anterior se debió, entre otras, a las problemáticas siguientes: (1) sus pasivos fueron mayores que sus activos en 29.9 por ciento, lo que la ubica en situación de "quiebra técnica"; (2) su costo de ventas fue superior en 4.6 por ciento a sus ingresos, por lo que gastó más en la producción de combustibles y derivados que lo que obtuvo por la venta de éstos; (3) su pasivo laboral fue mayor 0.3 veces que el activo total de la empresa, y equivalió al 80.3 por ciento de su pasivo total y al 46.8 por ciento de todo el pasivo laboral de Pemex; (4) la empresa financió a sus proveedores, ya que cobró sus cuentas, en promedio, cada 70.7 días, lo que representó pérdidas estimadas por 1,392.57 mdp en intereses; (5) el número de tomas clandestinas se incrementó en 851 por ciento, al pasar de 1,323 a 12,581 tomas clandestinas, lo que afectó de manera directa a la empresa, por la pérdida de ingresos y por los costos implícitos en la mitigación de daños colaterales, y (6) la subutilización de su capacidad instalada, ya que en el periodo 2013-2017, la capacidad utilizada de los Complejos Procesadores de Gas de PTRI disminuyó 7.4 por ciento, debido, principalmente, a la reducción en la producción de gas natural de PEP.

- PF no fue rentable ni generó valor económico para el Estado, ya que tuvo una pérdida por 2,993.56 mdp, con lo que destruyó valor económico en su operación. Asimismo, la inversión inicial en el patrimonio de PF por un monto de 26,564.72 mdp se redujo 21,174.05 mdp (79.7 por ciento), principalmente, por la adquisición y posterior deterioro contable de activos ociosos con más de catorce años sin operar, finalizando el ejercicio fiscal con sólo 5,390.68 mdp de patrimonio.

- El CENAGAS a tres años de su operación, contó con una estructura de gobierno corporativo bajo las mejores prácticas internacionales y generó valor económico, como gestor del SISTRANGAS, contribuyó a abastecer el 64 por ciento de la demanda de gas natural en el país; llevó a cabo la Temporada Abierta en la que asignó la totalidad de la capacidad del sistema, de la cual el 37.1 por ciento fue para el aprovechamiento de particulares; se coordinó con los permisionarios para mantener las condiciones de continuidad en la operación del sistema y, en coordinación con la Comisión Reguladora de Energía y la Secretaría de Energía llevó a cabo la segunda revisión del Plan Quinquenal de Expansión del SISTRANGAS.

- Adicionalmente, CENEGAS como transportista del SNG y del SNH, cumplió con las metas programadas de la conducción del volumen de gas natural; sin embargo, en su desempeño financiero, la entidad aún no logró ser rentable, ya que los rendimientos sobre activos y los rendimientos sobre patrimonio fueron negativos en 1.0 por ciento y en 6.2 por ciento, respectivamente, debido a que registró pérdidas netas por 110.30 mdp, y no dispuso de información sobre el valor razonable de los activos trasferidos por Pemex.

Auditorías: **318-DE "Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria: campañas fitozoosanitarias"**
319-DE "Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria: vigilancia epidemiológica, de plagas y enfermedades cuarentenarias"
316-DE "Inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera"
Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria

En el PEF 2017, se autorizó la operación del programa presupuestario S263, cuyo objetivo fue otorgar subsidios a las instancias ejecutoras de los estados para operar y ejecutar las campañas fitozoosanitarias, la inspección y vigilancia epidemiológica de plagas y enfermedades cuarentenarias y no cuarentenarias, y la inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera, a fin de contribuir a la conservación y mejora del estatus sanitario. Para ello se le asignaron al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) 2,678.63 mdp.

- Los resultados de la auditoría mostraron que la modalidad del programa presupuestario S263 "Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria" no es consistente con las labores realizadas por dicho programa en materia de otorgamiento de subsidios, ya que no se entregó el recurso de manera directa a la población, sino que los beneficiarios del programa corresponden a las instancias ejecutoras, que son las encargadas de llevar a cabo las campañas fitozoosanitarias, la inspección y vigilancia epidemiológica de plagas y enfermedades no cuarentenarias y la inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera.

- Se verificó que el órgano desconcentrado careció de un diagnóstico para precisar las zonas o regiones del país que presentan condiciones inadecuadas de sanidad e inocuidad agroalimentaria, así como para identificar con detalle el problema público y su magnitud, y, con ello, focalizar las labores por realizar.

- Se acreditó que, en 2017, el SENASICA autorizó a 91 instancias ejecutoras de los estados a operar las acciones en materia de sanidad vegetal, animal y acuícola, de las cuales veintisiete (29.7 por ciento) acreditaron el cumplimiento de los requisitos establecidos en reglas de operación, y 64 (70.3 por ciento) no documentaron tener capacidad física, técnica, legal y financiera para realizar las actividades de los componentes de campañas fitozoosanitarias, de inspección y vigilancia epidemiológica de plagas y enfermedades no cuarentenarias y de inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera.

- Del seguimiento realizado en el Sistema de Monitoreo de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria a los 898 programas de trabajo aprobados, se obtuvo que 308 no fueron congruentes con la información de las metas previstas y 333 con las reportadas en los informes físico-financieros; ya que la instancia ejecutora no reportó la totalidad de los indicadores o los registró en cero. Se observó que, de los 898 programas de trabajo, el ente fiscalizado reportó que llevó a cabo 273 visitas, sin que se acreditara su realización con evidencia documental.

- En 2017, el SENASICA ejerció un monto de 2,483.97 mdp correspondientes al "Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria", de los cuales el órgano desconcentrado sólo contó con evidencia documental para acreditar 882.35 mdp (35.5 por ciento), ya que no comprobó la erogación de 1,601.61 mdp (64.5 por ciento).

- En opinión de la ASF, en 2017, el SENASICA operó sin un diagnóstico que identifique con precisión el problema público y su magnitud; presentó insuficiencias en el diseño del programa presupuestario referidas a la falta de focalización; otorgó subsidios a instancias sanitarias de los estados cuyos programas de trabajo no acreditaron los requisitos señalados en su normativa; careció de una planeación anual con base en administración por resultados que fijara objetivos, indicadores y metas anuales; y mostró carencias en el seguimiento, visitas de inspección y evaluación de los programas anuales de las instancias ejecutoras.

Auditoría 76-GB: "Operaciones aduaneras"
Servicio de Administración Tributaria

Desde 2010 el SAT ha implementado diversos proyectos en materia aduanera, con el objetivo de modernizar o construir nuevas instalaciones en las 49 aduanas del país, así como la innovación y creación de sistemas de tecnologías de información y comunicación, con la finalidad de impactar favorablemente la operación aduanera y el comercio en el país.

Con la auditoría se identificaron debilidades de control interno en la gestión del proceso integral para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras, las cuales representan riesgos que podrían impedir el objetivo del SAT relativo a reducir el comercio ilícito, combatir el fraude comercial e inhibir el contrabando, el lavado de dinero y la defraudación fiscal. Entre las principales debilidades se destacan, por su importancia, las siguientes:

- El SAT no implementó acciones efectivas respecto de la planeación estratégica para el establecimiento de controles efectivos en los procesos para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras, toda vez que, la ejecución de la iniciativa "Aduana Siglo 21" que tiene por objetivo la modernización de la infraestructura en las 49 aduanas del país, se ha realizado mediante diversos proyectos independientes, sin programas de trabajo y sin la coordinación requerida para implementar controles efectivos.

- Se constató que los proyectos que integran la referida iniciativa tienen retrasos considerables en sus avances físicos, entre los que cabe destacar los siguientes: Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana con avance del 31 por ciento; Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera 43 por ciento; Modelo de Administración Tributaria de Comercio Exterior sin avances constatables, y de los 54 proyectos del Plan de Modernización de la Infraestructura Aduanera, 38 están concluidos, trece en desarrollo y tres en planeación.

- Se comprobó que, si bien, el proceso de despacho y control de mercancías, se realizó con base en el Manual de Operación Aduanera y las fases que señala, en relación con el pedimento, el registro de mercancía y toma de muestra en el recinto fiscalizado, se identificaron debilidades debido a que se observó que el mecanismo para el reconocimiento aduanero no es automatizado y que la selección se hace de manera subjetiva. Asimismo, se identificó que en veintinueve de las 49 aduanas no existe la infraestructura necesaria para la aplicación de sistemas de Reconocimiento No Intrusivo.

Auditoría 282-DS: "Preservación del patrimonio cultural"
Secretaría de Cultura

En 2017, el Gobierno Federal operó el programa presupuestario E012 "Protección y conservación del patrimonio cultural", a cargo del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), y de la Secretaría de Cultura (SC) y sus unidades administrativas. Para ello, se les facultó a diseñar la política pública respectiva; emitir la normativa para su regulación; inventariar, catalogar y registrar los bienes que conforman el patrimonio cultural; administrar los riesgos inherentes al patrimonio; conservar y salvaguardar los bienes; supervisar los trabajos de conservación, mantenimiento, restauración y rehabilitación de los bienes; llevar a cabo la investigación sobre el patrimonio cultural; dar seguimiento a los delitos cometidos contra los bienes, y promover y difundir el patrimonio cultural.

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

- Respecto al normativo, se identificó la carencia de disposiciones legales que definan la preservación del patrimonio cultural, así como la intervención de la SC y sus unidades administrativas, lo que propicia que sus actividades se realicen sin un respaldo jurídico; no se elaboraron ni se actualizaron normas técnicas o jurídicas enfocadas en la preservación del patrimonio cultural, y existe una diversidad de conceptos sobre el tipo de intervenciones al patrimonio, lo que motiva que las acciones de las unidades responsables de su preservación se realicen sin claridad, aisladas y desarticuladas.

- En el programático, el Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 dio relevancia a las expresiones artísticas, y dejó en segundo plano la preservación del patrimonio cultural.

- En el presupuestal, se registraron 1,722.59 mdp para la preservación del patrimonio, mientras que las unidades administrativas de la SC reportaron los resultados y el presupuesto de sus gestiones en programas presupuestarios que no se relacionan con la materia, por lo que no fue posible cuantificar el monto total de recursos presupuestales aplicados para tal fin.

- Por lo que se refiere al inventario del patrimonio cultural, a 2017, las instituciones evaluadas reportaron que tenían bajo su responsabilidad 2,096,871 bienes, de los cuales 1,279,088 (61 por ciento) habían sido inventariados.

- Sobre la catalogación de los 2,096,871 bienes bajo custodia, las instituciones registraron que, a 2017, se tenían catalogados 1,581,677 (75.4 por ciento); sin embargo, se evidenciaron inconsistencias en los sistemas de información que no permitieron determinar el número real de bienes catalogados. Asimismo, el INBA no dispuso de información sobre el número de bienes que integran el patrimonio artístico, y la SC no contó con un catálogo sobre los 2,752 bienes inmateriales que tiene a su cargo.

- Por lo que corresponde a la conservación, la SC y sus unidades administrativas, así como el INAH y el INBA, carecieron de los diagnósticos sobre el estado físico de los bienes del patrimonio cultural material, para determinar las necesidades de conservación en cada una de sus vertientes: mantenimiento, conservación directa y restauración.

- Respecto de la salvaguarda del patrimonio cultural, la SC y sus unidades administrativas, así como el INAH, carecieron de un diagnóstico del estado en que se encontraban los bienes inmateriales bajo su responsabilidad en 2017.

- En cuanto a la supervisión de las intervenciones al patrimonio, en 2017, ninguna de las instituciones evaluadas dispuso de un programa para dar seguimiento a los trabajos de conservación, mantenimiento, restauración y rehabilitación de los bienes.

- En opinión de la ASF, no fue posible evaluar en qué medida la Secretaría de Cultura y sus unidades administrativas, así como el INAH y el INBA, preservaron el patrimonio cultural de la nación en 2017, ante el riesgo de que se deteriore y se pierda, debido a la falta de un diagnóstico sobre el estado físico de los bienes culturales que integran el patrimonio material de la nación, que les permita ubicar, valorar y cuantificar los bienes para establecer las prioridades de su atención; la carencia de programas de trabajo que orienten la investigación y la conservación de los bienes para evitar su deterioro y destrucción, y la ausencia de programas de promoción y difusión, para que el conocimiento de los bienes culturales se ponga a disposición de la población.

- Asimismo, la carencia e inconsistencias detectadas en los sistemas de información de las instituciones revisadas, en cuanto al inventario, catalogación y registro de los bienes, aunado a las deficiencias que presenta el diseño normativo, programático y presupuestal de la política pública, y la falta de homologación con la norma del ámbito internacional, impiden determinar de qué forma las intervenciones realizadas han incidido en garantizar la preservación del patrimonio cultural de la nación.

Evaluación 1586: "Evaluación de la política pública de atención a las principales enfermedades crónicas no transmisibles"

La evaluación mostró que, en cuanto al diseño de la política, éste no permitió que las atribuciones asignadas a diversos entes en el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad, y en la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes (ENPCSOD) fueran efectuadas con cabalidad, al no ser acompañadas de reformas normativas, institucionales y presupuestales, ya que no hubo una reingeniería en el gasto. No se aseguró el rol de cada institución

participante, además de que la Secretaría de Salud (SS) no se afianzó como eje de la organización multisectorial. Por ende, no se concretó la convergencia de todos los sectores, y la implementación de la política fue inercial por las imprecisiones de su diseño.

En la vertiente de atención de la salud, las deficiencias de implementación se concentraron en la suficiencia y calidad:

- La información disponible mostró una tendencia creciente en el acceso a la atención médica, pero su confiabilidad fue limitada. Los datos remitidos por la SS sobre la afiliación difirieron en 6,253,929 personas, respecto de los registros de las instituciones públicas de salud.

- Se careció de un diagnóstico sobre la suficiencia de la infraestructura y de los recursos humanos, así como de una estrategia integral para asegurar el abastecimiento de medicamentos en las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud (SNS).

- Las instituciones públicas del SNS no alcanzaron el estándar anual de aplicar al 33 por ciento de su población pruebas para detectar a personas con mayor riesgo de padecer, o que ya presentaban alguna de las principales Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT).

- La tasa de incidencia de las principales ECNT disminuyó, pero la imputabilidad de ello, como consecuencia de la política pública, fue limitada, por el bajo porcentaje de pruebas de detección aplicadas, por lo que se dejaron de identificar posibles nuevos casos.

- Se careció de datos para valorar la eficacia de las instituciones de salud en el tratamiento de las ECNT, ya que en la mayoría de los casos no se completaron las series históricas, y no se dispuso de información homologada sobre la prevalencia de dichas enfermedades.

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

Respecto de los efectos de la política pública en la sostenibilidad financiera, se identificó que:

- El déficit del seguro de salud del Instituto Mexicano del Seguro Social aumentó 14.4 por ciento, al pasar de 40,790.4 mdp en 2010, a 46,675.0 mdp en 2017; en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de 2012 a 2017, se incrementó en 307 por ciento, al pasar de 3,011.2 mdp a 12,256.0 mdp. En las demás instituciones del SNS, se careció de información para evaluar su situación económica, respecto de las ECNT.

- En opinión de la ASF, en el periodo 2010-2017, la evidencia disponible sugiere que la falta de una estructura jurídica que garantice la operación de las tareas relacionadas con la construcción de entornos y hábitos saludables; establezca mecanismos de coordinación interinstitucional, y defina tareas específicas para el seguimiento de las mismas, impidió que se consolidara el enfoque preventivo, impulsado por la política

de atención a las principales ECNT. No hubo condiciones institucionales que apoyaran efectivamente los cambios actitudinales de las personas, por lo que los ambientes obesogénicos continuaron agravándose. Por lo anterior, puede concluirse que, aun cuando los datos de las instituciones públicas de salud señalaron la tendencia a la baja de la incidencia de las principales ECNT, la estrategia no ha sido determinante para disminuir su prevalencia y la mortalidad.

Evaluación 1589-DE: "Reforma Energética: electricidad"
Secretaría de Energía
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Comisión Reguladora de Energía
Centro Nacional de Control de Energía
Comisión Federal de Electricidad
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

- Para la operación de la reforma, se realizó la separación legal y financiera de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en nueve EPS (seis de generación, una de transmisión, una de distribución y una de suministro), cinco filiales y una unidad de negocios; sin embargo, la asignación de activos en las empresas de generación no se realizó con base en criterios de optimización y eficiencia, lo que podría afectar el desempeño financiero de la CFE y, por tanto, el cumplimiento de sus objetivos en materia de rentabilidad y generación de valor económico.

- Durante el periodo 2015-2016, la inversión en el sector se incrementó en 88.2 por ciento, al pasar de 50,197.3 a 94,460.5 mdp, situación que contrasta con los resultados del periodo 2011-2014, en donde la inversión decreció en 41.2 por ciento, al pasar de 70,472.7 a 41,403.3 mdp. Cabe señalar que 2016 fue el último año en que se contó con información, con base en ello, la ASF calculó que, para 2017, la inversión sería de 138,723.7 mdp. Asimismo, la Secretaría de Energía pronosticó que, para el periodo 2018-2032, se espera una inversión de 2,003,369.5 mdp que se concentraría, principalmente, en el proceso de generación, por lo que el rezago de inversión en transmisión, distribución y suministro persistiría, lo cual se refleja en el alto porcentaje de pérdidas como consecuencia de la saturación de las líneas de transmisión y distribución, y la ineficiente infraestructura para la medición del consumo de energía.

- Por lo que se refiere a las tarifas, de 2013 a 2017, las de consumo doméstico básico se se redujeron 17 por ciento al pasar de 1.76 a 1.46 pesos kW/h, debido a que se mantuvo el subsidio proveniente de la SHCP. En el caso de las tarifas industriales y comerciales, considerando el cargo fijo mensual, más el equivalente a 25 kW consumidos, se incrementaron en 1.9 por ciento al pasar de 270 a 275 pesos kW/h.

- En el periodo referido, el desempeño financiero de la CFE mejoró debido a un incremento en su utilidad del 210 por ciento, al pasar de una pérdida de 18,728.1 mdp

a una utilidad de 20,604.5 mdp, situación que se refleja en una evolución favorable en su rentabilidad, ya que el Rendimiento sobre activo y el Rendimiento sobre patrimonio, aumentaron 305.4 por ciento y 181.8 por ciento, respectivamente.

- Lo anterior se debe, entre otras cosas, a una disminución en el pasivo laboral de 28.3 por ciento, así como por la reducción en el costo integral de financiamiento de 42.2 por ciento, lo que ha permitido un incremento en el resultado antes de impuestos de 196.1 por ciento; no obstante, aún se observan deficiencias por pérdidas de energía y cartera vencida.

- En opinión de la ASF, los resultados observados reflejaron deficiencias en cuanto a la carencia de métricas de monitoreo y control del avance de los objetivos de la reforma; y los parámetros para medir la rentabilidad y generación de valor económico; no obstante, se debe destacar que la maduración del mercado eléctrico al igual que la consolidación de la separación horizontal y vertical de CFE serán un proceso de mediano y largo plazo.

Auditoría 1697-GB: "Autorizaciones de servicios de comunicación social y pública de la Administración Pública Federal, al amparo del artículo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017"
Secretaría de Gobernación

- En 2017, la SEGOB autorizó estrategias y programas anuales de comunicación social y publicidad sin verificar que los recursos presupuestarios estuvieran previamente asignados a las partidas de gasto 36101 y 36201, por lo que las autorizaciones se realizaron sin cumplir con la normatividad vigente.

- Se autorizaron solicitudes de incremento de recursos, sin contar con los elementos suficientes para llevar a cabo una valoración adecuada de las mismas.

- Se realizaron pagos de ejercicios anteriores con recursos presupuestales de 2017, en incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año, y al Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la APF.

Auditoría 1381-DS-GF: "Convenios de coordinación, colaboración y acuerdos específicos suscritos con la Administración Pública Federal para el desarrollo de diversos proyectos, adquisiciones y otros servicios"
Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V.

- La Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V. erogó 18.33 mdp, correspondientes al pago de un remanente existente del primer convenio específico suscrito en 2016 con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); dicho importe representó el 45.8 por ciento del total de esos recursos públicos federales recibidos en 2017 (40 mdp).

- No se proporcionó documentación justificativa y comprobatoria que acreditara los pagos realizados por la supuesta ejecución de los trabajos de dos empresas subcontratadas, tampoco presentó la documentación justificativa por 21.66 mdp, que declararon como utilidad del proyecto.

- La evidencia documental recabada a través de la auditoría muestra que los servicios convenidos no fueron ejecutados por la Televisora, ni por las empresas subcontratadas; situación que podría ser indicativa de que los convenios se generaron como instrumento para desviar los recursos públicos federales mediante pagos indebidos. Asimismo, se observó que los recursos recibidos por las empresas subcontratadas fueron transferidos a otras empresas que no tuvieron injerencia en los servicios convenidos.

Auditoría 1610-DS: "Convenios de coordinación, colaboración y acuerdos específicos suscritos con la Administración Pública Federal para el desarrollo de diversos proyectos, adquisiciones y otros servicios"
Instituto Tecnológico de Centla

- En 2017, el Instituto Tecnológico Superior de Centla recibió recursos públicos federales por un monto de 78.11 mdp, derivado de la suscripción de cuatro convenios para la prestación de servicios con la SEDATU, PEP y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS).

- Para cumplir con los servicios contratados, el Instituto erogó 72.45 mdp entre más de veinte empresas, lo que representó el 92.5 por ciento del monto total que recibió de las dependencias y entidades de la APF, contraviniendo las disposiciones del artículo 1°, quinto párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y el artículo 4° de su Reglamento.

- El Instituto realizó pagos injustificados por un monto de 44.43 mdp a diversos proveedores subcontratados para la supuesta ejecución de los trabajos convenidos, y no presentó documentación comprobatoria y justificativa de la aplicación de los recursos por un monto de 3.43 mdp.

Auditoría 213-DS: "Convenios de coordinación, colaboración y acuerdos específicos suscritos con la Administración Pública Federal para el desarrollo de diversos proyectos, adquisiciones y otros servicios"
Universidad Tecnológica de Campeche

- En términos generales, la Universidad Tecnológica de Campeche no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en materia de adquisiciones, contratados por la SEDATU en el ejercicio 2016, se observó que la Universidad subcontrató el 100 por ciento de los servicios con cuatro empresas, a las cuales les pagó 78.48 mdp; monto que representó el 92 por ciento del importe total cobrado a la SEDATU por 85.32 mdp; de los cuales no acreditó la realización de ningún tipo de servicio para cumplir con el objeto del convenio suscrito con la Secretaría.

- En los entregables presentados por la Universidad a la ASF, no se evidencia la participación de cuatro personas morales en la integración de éstos; inclusive, un proveedor manifestó que todo el trabajo lo había realizado con su propio personal. Asimismo, no se proporcionó la documentación comprobatoria y justificativa de la aplicación de 6.84 mdp, que fue el remanente disponible de la Universidad .

Auditoría 275-DS: "Contratos y convenios de colaboración con dependencias y entidades de la administración pública estatal para el desarrollo de diversos proyectos y otros servicios"
Diconsa, S.A. de C.V.

- Diconsa, S.A. de C.V., no cumplió con las disposiciones aplicables en materia de adquisiciones, toda vez que celebró un contrato de prestación de servicios al amparo del artículo 1°, párrafo quinto, de la LAASSP, con el Fondo de Fomento y Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma del Estado de México (FONDICT-UAEM) y el Instituto Tecnológico Superior de Cosamaloapan (ITSCO).

- En el ejercicio 2017, dichos entes recibieron 412.62 mdp; sin embargo, se constató que no contaban con la capacidad técnica, material y humana para prestar los servicios contratados, por lo que la totalidad de los trabajos fueron realizados a través de terceros que subcontrataron sin la autorización de Diconsa.

- El FONDICT-UAEM y el ITSCO cobraron a Diconsa —al amparo de los anexos de ejecución derivados de tres convenios marco— 196.90 mdp, para el cual, el FONDICT-UAEM subcontrató a dos empresas para efectuar las actividades convenidas. Sin embargo, en los dos casos, el proveedor subcontratado no acreditó la prestación de la totalidad de los servicios. Asimismo, los pagos realizados por Diconsa se encuentran por encima de las referencias de mercado en 128.35 mdp, 8.35 mdp y 44.97 mdp, respectivamente.

- De uno de los convenios referidos se constató que, por los componentes tecnológicos, Diconsa pagó 31.62 mdp; sin embargo, mediante un análisis de la razonabilidad del costo en el mercado, se evidenció que éste ascendió a 3.85 mdp.

- El anexo de ejecución celebrado con el FONDICT-UAEM es improcedente, toda vez que dicho fideicomiso no contaba con atribuciones y facultades jurídicas para celebrarlo, al estar en proceso de extinción y liquidación. Asimismo, se comprobó que el FONDICT-UAEM no efectuó ni cumplió con las funciones para las cuales fue contratado. Los entregables y viáticos no reunieron los requisitos o no contaron con el soporte documental correspondiente. No obstante, Diconsa recibió los servicios a satisfacción, por lo que se presume la realización de pagos indebidos por 325.25 mdp.

- Con base en el anexo de ejecución suscrito con el ITSCO, se realizaron pagos indebidos por 63.25 mdp, en virtud de que Diconsa destinó, de forma improcedente, recursos de la partida presupuestal 31904 "Servicios integrales de infraestructura de cómputo", para fines distintos a los establecidos, ya que los utilizó para la adquisición de diversos componentes tecnológicos y para el desarrollo de una plataforma; rubros que están incluidos en las partidas presupuestales 51501 "Bienes informáticos" y 33301 "Servicios de desarrollo de aplicaciones informáticas".

Auditoría 522-DE: "Ingresos por comercialización de gas natural, combustóleo y diésel"
Comisión Federal de Electricidad

- Las fórmulas para determinar los precios de la facturación de gas natural, combustóleo y diésel se aplicaron correctamente; sin embargo, no se cobraron los gastos financieros equivalentes a 0.19 mdp del pago extemporáneo, correspondientes a once facturas de febrero a diciembre de 2017.

- De la revisión de los procesos para la expedición de facturas, se constató que no se cumplieron con las disposiciones previstas en los contratos, ya que se presentaron atrasos de dos hasta 86 días, con cuatro clientes.

- Un cliente dejó de realizar los pagos anticipados a los que estaba obligado de acuerdo con su contrato; situación que generó cargos financieros equivalentes a 3.72 mdp, los cuales fueron cobrados con motivo de la intervención de la ASF.

- Se identificaron atrasos en el cobro de facturas por la venta de combustibles líquidos de dos y hasta treinta días para clientes de CFE Generación I y CFE Generación III. Estos atrasos generaron cargos financieros por 21.6 mdp.

- De la revisión de los gastos, se expidieron once facturas en 2017, y una el 4 de abril de 2018, por 4,608.01 mdp, más el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Al 28 de septiembre de 2018 las doce facturas continuaban pendientes de pago; no obstante, la CFE realizó su deducción fiscal en 2017.

- Se pagaron estadías por el equivalente a 1.52 mdp por no contar con el transporte terrestre suficiente para descargar el total de combustible de un buque, anclado entonces, en Puerto Progreso, Yucatán.

Auditoría 497-DE: "Soluciones de Automatización, Monitoreo, Supervisión y Control de las condiciones de operación del almacenamiento, ductos y terminales para el transporte de hidrocarburos"
Pemex Logística

- Entre 2011 y 2018 se gastaron 3,098 mdp para realizar el proyecto de "Ingeniería, suministro e implantación del sistema SCADA en los ductos de la red nacional de Pemex Logística", entre los objetivos para su contratación estuvo el coadyuvar al combate del mercado ilícito de combustibles y mitigar los riesgos en la operación de ductos a través de aplicaciones avanzadas para detectar y localizar oportunamente eventos de pérdida de contención de hidrocarburos de los cuales se comprobó su incumplimiento.

- Se identificaron cuarenta sitios con reportes de vandalismo que no han sido rehabilitados, y no hay una estrategia por parte de Pemex Logística para ponerlos en operación.

- De los 379 sitios contemplados en el proyecto, 170 no se encuentran monitoreados, aunque son identificados como estratégicos para evitar la pérdida de presión en la red de ductos.

- La carencia de mantenimiento, reparación, controles, seguridad física y monitoreo realizado a través del SCADA, así como la falta de conclusión en la implementación de todos los sitios programados, propició el incremento del número de tomas clandestinas, así como la falta de oportunidad para detectar los eventos de pérdida de presión en la red de ductos para el transporte de hidrocarburos.

Resultados de la fiscalización de los procesos de distribución de gasolinas

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2016, la ASF presentó la auditoría 475-DE Distribución y comercialización de gasolinas. Al respecto, se identificó la existencia de 6,537 tomas clandestinas, de las cuáles el 57 por ciento se ubicó en dos sectores de Guanajuato: Salamanca con 1,938 tomas (29.6 por ciento), y Mendoza con 1,791 tomas clandestinas (27.4 por ciento). Asimismo, se cuantificó que los costos de reparación de los ductos ascendieron a 1,767.8 mdp.

En ese año, Pemex Logística careció de información confiable sobre el volumen de combustible perdido y el monto económico que esto representó, así como de estrategias para obtener datos relevantes, lo que impidió conocer con exactitud la magnitud del problema y, en consecuencia, limitó la capacidad de la empresa para solucionar dicho riesgo y, en última instancia, para prestar los servicios de logística de petrolíferos de manera rentable.

Debido a esta situación, la ASF formuló dos recomendaciones:

1) Que PLOG, en coordinación con la Subdirección de Salvaguardia Estratégica de Pemex Corporativo, expusiera a su Consejo de Administración las razones del incremento en el número de tomas clandestinas y, con base en dicha información, se previeran las medidas pertinentes, a fin de detectar oportunamente las tomas clandestinas, así como prevenir y mitigar el robo de combustibles.

2) Que PLOG, en coordinación con la Subdirección de Salvaguardia Estratégica de Pemex Corporativo, llevara a cabo las acciones necesarias, a fin de contar con información actualizada y precisa sobre el volumen y montos económicos perdidos de combustibles en los procesos de logística, transporte y almacenamiento.

Cabe destacar que, como parte del proceso de solventación de observaciones de auditoría, PLOG presentó información a la ASF respecto a la implementación de medidas para detectar las tomas clandestinas, prevenir y mitigar el robo de combustibles, así como sobre el establecimiento de un grupo de Coordinación Intersecretarial. Sin embargo, la empresa no acreditó haber presentado al Consejo de Administración las razones sobre el incremento en el número de tomas clandestinas, ni presentó evidencia de las estrategias realizadas en el marco de la Coordinación Intersecretarial, conformada en enero de 2016.

Auditoría 1-GB: "Gestión financiera"
Cámara de Diputados

- Persiste una limitada rendición de cuentas en la comprobación de las partidas 3991 "Asignaciones para el cumplimiento de la función legislativa" y 4390 "Otros subsidios y subvenciones", ya que de once subpartidas de gastos por 1,455.86 mdp, únicamente se presentó documentación de dos subpartidas que comprueba un monto de 396.81 mdp (27 por ciento).

- De una de las subpartidas de las que se presentó comprobación, se identificaron gastos por conceptos que no se contemplan en los lineamientos aplicables, por un monto de 0.96 mdp.

- La asignación de los espacios dentro del recinto legislativo a proveedores de servicios de alimentación no se realizó de forma transparente ni se demostró el cumplimiento de los requisitos correspondientes. Asimismo, se observó que uno de los prestadores de servicios es una empresa que tiene personalidad jurídica diferente a la del proveedor contratado.

- Se identificaron movimientos bancarios atípicos, por medio de los cuales un proveedor realizó transferencias bancarias por 1.18 mdp bajo el concepto de "Pago por préstamo" a un servidor público adscrito a un Grupo Parlamentario. En otro caso, se ubicaron depósitos de otro proveedor a una cuenta bancaria del mismo Grupo Parlamentario por 0.39 mdp, por concepto de "Pago de camioneta".

- No se tiene evidencia documental de las actividades que desempeñaron 4,829 personas contratadas durante 2017, bajo el régimen de honorarios vinculados con actividades administrativas, a los grupos parlamentarios y al quehacer legislativo.

- No se proporcionó evidencia de los entregables de los servicios de monitoreo de medios impresos y electrónicos por 0.89 mdp.

- De la inspección física efectuada al mobiliario y equipo no se localizaron cinco bienes por 0.30 mdp, además la entidad fiscalizada tiene registrados 312 bienes pendientes de ubicar.

Auditoría 2-GB: "Gestión financiera"
Cámara de Senadores

- Persiste una limitada rendición de cuentas de los recursos que son transferidos a la partida 39903 "Asignaciones a los Grupos Parlamentarios" por 1,014.1 mdp, que representaron el 22.1 por ciento del presupuesto total ejercido en 2017 por la Cámara de Senadores.

- Respecto al ejercicio de los recursos personales, se detectaron veintisiete casos de servidores públicos que prestaron sus servicios, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, sin que se demostrara su compatibilidad de empleos; veinte casos

de personal de honorarios y de base que tienen parentesco con otros prestadores de servicios contratados por el mismo régimen laboral, quienes incluso laboran en la misma unidad administrativa o legislativa, así como once casos de personal que guarda parentesco con el legislador al que están adscritos.

- Asimismo, se identificaron a veintiséis servidores públicos de los que no se cuenta con evidencia documental de su grado de estudios y, en un caso, la Cédula Profesional localizada en el expediente es presuntamente apócrifa.

- En cuanto al personal administrativo por honorarios asignado a los Grupos Parlamentarios, Comisiones, y Unidades legislativas, no se cuenta con perfiles de puestos y tabulador, por lo que su contratación, remuneraciones y comprobación de servicios se efectúan de manera discrecional por el legislador o titular del área a la que están adscritos.

- Respecto de las adquisiciones, se observó una posible colusión de dos proveedores que participaron en diversos procedimientos de contratación, toda vez que el proveedor adjudicado obtuvo los bienes de otro, para finalmente venderlos al Senado con un costo mayor.

- El Senado adquirió bienes con dos empresas comercializadoras, quienes a su vez los compraron con un proveedor nacional que forma parte del padrón de proveedores del Senado, lo que ocasionó que dichos bienes se pagaran a un precio mayor.

- Se detectó la existencia de un monto de 10.84 mdp que derivaron de un procedimiento de depuración de cuentas y penalizaciones a proveedores que debieron ser reintegrados a la TESOFE.

Auditoría 262-DS: "Comedores comunitarios"
Secretaría de Desarrollo Social
Diconsa, S.A. de C.V.

- Se revisaron 2,669.81 mdp que representan el 93.6 por ciento de los recursos ejercidos por la Secretaríade Desarrollo Social (SEDESOL) en 2017 (2,852.66 mdp), destinados al suministro, abasto, almacenamiento y distribución de los alimentos y equipamiento para la instalación y operación de 6,052 comedores comunitarios ubicados en las 32 entidades federativas, de los cuales 5,542 operaron en el año 2017 y 5,110 a partir del 2018.

En la revisión del ejercicio de los recursos del programa se identificaron las siguientes problemáticas:

- La SEDESOL no realizó una investigación de mercado, previo a la celebración del Convenio de colaboración para el equipamiento, suministro, abasto, almacenamiento y distribución de alimentos para los comedores comunitarios, que formalizó con Diconsa. Asimismo, en dicho documento no se establecieron los montos y periodos de entrega, domicilio de los comedores a beneficiar, y los precios y cantidades mínimas y máximas de productos y bienes a distribuir.

- Diconsa no acreditó que los proveedores contratados entregaran los productos y bienes conforme a las especificaciones técnicas requeridas por SEDESOL, ni demostró que los precios ofrecidos a ésta fueran razonables y aseguraran las mejoras condiciones.

- La SEDESOL realizó pagos a Diconsa por concepto de abasto de alimentos y equipamiento sin contar, en algunos casos, con los documentos que sustentaran la entrega-recepción de los bienes en los comedores. Además, no se realizaron los análisis de calidad de los bienes recibidos.

- La SEDESOL destinó recursos del programa para la adquisición de prendas, sin demostrar que éstas se distribuyeran a los comedores, ni que contribuyeran a la consecución de los objetivos del programa. Además, la Secretaría realizó una supervisión inadecuada de la operación y funcionamiento de los comedores.

Auditorías 365-DE: "Tren Interurbano México-Toluca[6], en el Estado de México y la Ciudad de México"
Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Se revisaron dieciséis contratos, de los cuales, tres están a cargo del Gobierno de la Ciudad de México y trece corresponden a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). De éstos, siete son de obras públicas y seis de servicios relacionados con las mismas.

- La revisión documental de dichos contratos en el ejercicio 2017 mostró algunas irregularidades, debido a que (1) se detectó que no se respetaron los criterios establecidos para la integración de los conceptos no previstos en el catálogo original en los trabajos de suministro, traslado y montaje de banquetas; (2) no se acreditaron los rendimientos ni el costo de los materiales para el suministro y colocación de cable de media tensión; (3) en seis conceptos fuera de catálogo se incluyeron personal y equipo de laboratorio, no obstante que ya estaban considerados en los alcances contractuales de la supervisión; (4) se observó una incorrecta autorización de una segunda planta para incrementar la fabricación de dovelas, aun cuando los atrasos en su ejecución fueron por causas imputables al contratista; (5) no se respetaron los costos básicos establecidos en los precios unitarios de concurso para los trabajos de preliminares y excavación con tuneladora; (6) se determinaron diferencias de volúmenes en los trabajos de plantillas de concreto y pilas de cimentación; (7) se realizaron pagos de obras que no cumplieron los objetivos del proyecto, y de refacciones no suministradas; (8) incorrecta integración de precios unitarios y diferencia de volúmenes en los trabajos de excavación; (9) deficiencias de calidad en la ejecución de diversos conceptos en los edificios de talleres y cocheras, así como (10) adquisición de predios fuera del derecho de vía.

6| El proyecto "Tren Interurbano México-Toluca, en el Estado de México y la Ciudad de México", consiste en la construcción de un sistema ferroviario con una longitud de 57.7 km, de los cuales 40.7 km corresponden al Estado de México y 17 km a la Ciudad de México, integrados por dos viaductos elevados con una longitud de 36.2 km y un bitúnel de 4.5 km de longitud y diámetro de 8.5 m cada uno.

Auditoría 491-DE: "Gestión financiera"
Pemex Cogeneración y Servicios[7]

- El Consejo de Administración de Pemex no contó con estrategias comerciales y operativas, ni dispuso de estudios previos que dieran certeza de que Pemex Cogeneración y Servicios (PCS) constituiría un negocio rentable.

- La Dirección General de PCS emitió su visto bueno a la aportación de capital equivalente a 227.82 mdp realizada en 2016, mediante el "Acta de acuerdos del socio único de Mex Gas Cogeneración, S.L."; sin embargo, no se estableció el objetivo estratégico que sustentara su contribución y la generación de valor económico para PCS.

- Desde su creación hasta su venta, las empresas filiales PMX Cogeneración Internacional, S.L. y PMX Cogeneración S.A.P.I. de C.V., pertenecientes a PCS, no generaron valor ni rentabilidad para el Estado mexicano, lo que ocasionó pérdidas por 755.34 mdp que se cubrieron con los ingresos de Pemex[8].

- En 2017, PCS tuvo un resultado negativo de 383.05 mdp, lo cual se debió, principalmente, a los resultados de la participación de sus empresas filiales.

- Se presentaron tres denuncias en materia administrativa ante la Unidad de Responsabilidades en Pemex y tres denuncias de hechos ante el Ministerio Público de la Federación, derivadas del Informe Final del Proceso de Liquidación de PCS, de los hallazgos detectados por la ASF en revisiones a ejercicios anteriores, así como de una auditoría interna practicada por Pemex.

Auditoría 25-GB: "Gestión financiera"
Servicio de Protección Federal

- El Servicio de Protección Federal (SPF) prestó servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad a la SEDATU durante 2015 por 10.84 mdp, y al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social en 2016 y 2017 por 865.25 mdp. Sin embargo, a la fecha de la auditoría (noviembre 2018), el SPF no había podido cobrar a ambos entes públicos los servicios prestados.

7| Mediante el acuerdo CA-016/2015 del 27 de marzo de 2015, el Consejo de Administración de Pemex aprobó la creación de Pemex Cogeneración y Servicios (PCS), cuyo objeto es la generación, suministro y comercialización de energía eléctrica y térmica, incluyendo, de forma no limitativa, la producida en las centrales eléctricas y de cogeneración, así como la provisión de servicios técnicos y de administración asociados con dichas actividades para Pemex, las empresas productivas subsidiarias, empresas filiales y terceros, por sí misma o por conducto de empresas en las que participe de manera directa o indirecta, entre otros.
8| PMX Cogeneración Internacional, S.L., generó pérdidas por 764.3 mdp. El 21 de diciembre de 2017, PCS vendió el 100 por ciento de las acciones a filiales de Pemex Transformación Industrial (PTRI). Con dicha venta PMX Cogeneración, S.A.P.I., de C.V. pasó a formar parte del grupo de filiales de PTRI.

- Las acciones implementadas para abatir el déficit que ha generado un mayor gasto en relación con la contraprestación obtenida por los servicios de seguridad, han sido insuficientes, por lo que resulta indispensable que se evalúe la conveniencia y viabilidad de establecer una estrategia para captar mayores ingresos y alcanzar el punto de equilibrio óptimo entre sus ingresos y gastos.

Auditoría 107-GB: "Contratación de bienes y servicios"
Secretaría de la Defensa Nacional

- En la adquisición de diversos materiales que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) efectuó en el ejercicio 2017 para la fabricación y mantenimiento de bienes de uso militar, se determinó un sobreprecio estimado de 1.39 mdp, derivado de una presunta colusión de dos empresas.

- Se identificó que una empresa, para acreditar la calidad de los materiales de once partidas que le fueron adjudicadas, presentó cuatro certificados cuyos emisores informaron que fueron expedidos a nombre de las empresas que realmente adquirieron los bienes con el fabricante, y que ninguno de ellos fue expedido a su nombre. De otros seis documentos presentados por dicha empresa, cinco no correspondieron a certificados emitidos por el fabricante de los bienes, sino a pruebas de laboratorio a las que fueron sometidos los materiales. Asimismo, otro de los documentos presentados, correspondía a un escrito en el que únicamente se señalaba que los bienes estaban certificados.

- Adicionalmente, la empresa adjudicada le informó a la SEDENA que los materiales correspondientes a una partida eran originarios de Alemania, no obstante, se comprobó que éstos provenían de la República Popular de China.

Auditoría 124-GB: "Gestión financiera"
Tribunales Agrarios

- Se identificaron tres casos de trabajadores con puestos de confianza que al tener parentesco (hermano y sobrinos) con un servidor público se vieron favorecidos en su desarrollo laboral.

- En el ejercicio 2017, un servidor público realizó seis viajes nacionales acompañado de su asistente personal en los que se erogaron recursos por 0.16 mdp, los cuales tuvieron como destino las ciudades de Acapulco, Querétaro y Campeche. Sin embargo, el Tribunal Superior Agrario no proporcionó los oficios e informes de comisión para acreditar que dichos viajes realmente correspondieron a comisiones oficiales.

Auditoría 140-DS: "Asistencia y educación inicial integral"
Secretaría de Educación Pública

- El programa careció de regulación normativa que garantizara la observancia de los principios de selectividad, equidad y transparencia en la asignación y ejercicio de los apoyos. Asimismo, no se acreditaron los parámetros y elementos que se consideraron para el otorgamiento de los recursos a dichas organizaciones, ni que se tomaran en cuenta las necesidades de cada uno de los Centros de Desarrollo Infantil.

- En cuanto a la operación del programa, se observó que las unidades ejecutoras de dos entidades federativas no comprobaron la aplicación ni el reintegro de los recursos a la TESOFE; se cubrieron gastos por conceptos que no se encuentran vinculados con la operación de los Centros de Desarrollo Infantil. De igual forma, se pagaron servicios no prestados; se traspasaron recursos a una universidad cuyo principal objetivo es la prestación de servicios de educación media básica, media superior y superior por lo que no era sujeta de apoyo. Adicionalmente, se observó que una asociación civil que recibió recursos para la operación del programa no proporcionó documentación comprobatoria del gasto efectuado.

Auditoría 230-DS: "Equipamiento de unidades hospitalarias en los estados de Durango y Nuevo León"
Comisión Nacional de Protección Social en Salud, y los servicios de salud de los gobiernos de los estados de Durango y Nuevo León

- Del proyecto "Programa de adquisiciones para el fortalecimiento del Hospital Materno Infantil" en el estado de Durango, no se contó con el seguro contra siniestro para los 734 bienes adquiridos, ni se acreditó la existencia de 13 equipos médicos por 1.13 mdp.

- Respecto de los proyectos autorizados al estado de Nuevo León para la adquisición de equipamiento de los Hospitales Generales de Montemorelos y de Sabinas Hidalgo, se comprobó que no se contó con el seguro contra siniestro para 5,951 equipos e instrumental médico, con un costo de 259.99 mdp adquiridos para los hospitales desde el mes de noviembre de 2016, los cuales, además, no son utilizados debido a que la construcción de ambos hospitales aún no se ha concluido.

- Se encontró que veintiséis proveedores no presentaron el depósito por 9.95 mdp correspondiente al Fondo de Garantía para amparar el cumplimiento de sus obligaciones en cuanto a la instalación, pruebas de funcionamiento y/o capacitación de los bienes adquiridos.

Auditoría 280-DS: "Apoyos y donativos a proyectos culturales"
Secretaría de Cultura

- La Comisión de Cultura y Cinematografía de la Cámara de Diputados careció de criterios que sustentaran la clasificación de los proyectos en "elegibles" y "no elegibles", para su inclusión en el anexo respectivo del PEF.

- Asimismo, la SC no contó con mecanismos de control para el otorgamiento, aplicación, supervisión y comprobación de los recursos; hechos que motivaron las siguientes irregularidades:

  - Eventos culturales no realizados, o ejecutados sin cumplir con el proyecto autorizado; cotizaciones falsas o alteradas; bienes no adquiridos u obtenidos en menor cantidad que la autorizada; precios de bienes y servicios superiores a los del mercado; pagos en exceso; falsificación de firmas en documentos oficiales; actividades de autobeneficio; transferencias de recursos de proveedores a cuentas bancarias de asociados de dos beneficiarios a los que prestaron sus servicios; evidencia fotográfica que no corresponde con los proyectos apoyados; proveedores no localizados (uno de los cuales con domicilio inexistente y clasificado por el SAT como empresa que factura operaciones simuladas); restauración de monumentos históricos sin contar con la validación o visto bueno del INAH, y falta de documentación comprobatoria de la aplicación de recursos, de los que se recuperaron y reintegraron a la TESOFE 17.12 mdp.

Auditoría 301-DE "Programa de apoyo a pequeños productores: componente extensionismo, desarrollo de capacidades y asociatividad productiva"
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.

- La SAGARPA formalizó dos convenios de colaboración con el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C (INCA), como instancia ejecutora, para la operación del Programa de Apoyo a Pequeños Productores: Componente Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva, por 348.10 mdp destinados a la contratación de 2,632 extensionistas y 85 coordinadores de extensionistas, así como por 402.87 mdp para la operación de Centros de Extensionismo.

- De la revisión a la ejecución de los convenios y a la aplicación de los recursos destacan, por su relevancia, los hallazgos siguientes:

  - El INCA efectuó pagos a extensionistas sin contar con contratos de prestación de servicio, entregables y comprobantes fiscales, no obstante que los pagos estaban condicionados a la entrega de dichos documentos.

  - Asimismo, el Instituto realizó retiros de las cuentas bancarias en las que se administraron los recursos del programa, sin demostrar que se destinaron para el pago de extensionistas.

- El INCA destinó recursos para gastos de operación, los cuales, si bien cuenta con los comprobantes fiscales, carecen de los instrumentos jurídicos, documentos y entregables o productos que acrediten que los servicios y conceptos que amparan las facturas se destinaron para cumplir cabalmente con la implementación, ejecución y seguimiento del componente.

- En la revisión a nueve Centros de Extensionismo se identificó que dos de éstos no acreditaron que los gastos efectuados con los recursos transferidos por el INCA se destinaran a la operación de los centros conforme a los programas de trabajo autorizados; tres contaron con recursos en sus cuentas bancarias sin demostrar que estaban comprometidos para los fines que fueron otorgados, por lo que debieron reintegrarse a la TESOFE; un centro careció de la documentación comprobatoria que acreditara la aplicación de los recursos otorgados; y otro centro destinó recursos a conceptos que no se vincularon con acciones de capacitación para los que fueron asignados.

Auditoría : 305-DE "Programa de concurrencia con las entidades federativas"
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- La SAGARPA transfirió recursos por 423.28 mdp a los gobiernos de los estados de Campeche, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán, que representan el 18.7 por ciento del total de los recursos ejercidos por 2,259.09 mdp en el Programa de concurrencia con las entidades federativas, en los componentes de infraestructura, equipamiento y maquinaria, paquetes tecnológicos agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas, y capacidades técnico-productivas y organizacionales, así como por concepto de gastos de operación.

- En la revisión de estos recursos se identificaron deficiencias en los procesos de evaluación, selección, autorización, ejecución, comprobación, seguimiento y supervisión de los proyectos financiados con los recursos del programa, las cuales incidieron en los hallazgos siguientes:

  - Se autorizaron recursos para la ejecución de proyectos, cuyos beneficiarios no cumplieron con los requisitos de elegibilidad, y los bienes y servicios que se autorizaron no se correspondieron con los montos y conceptos previstos en las Reglas de Operación del programa y en la convocatoria emitida para acceder a los recursos.

  - Los beneficiarios de 77 proyectos no acreditaron la existencia física de maquinaria pesada que debieron comprar con los recursos otorgados por los fideicomisos del Fondo de Fomento Agropecuario (FOFAE) de los estados de Campeche y Yucatán.

  - Los FOFAE de los estados de Oaxaca y Yucatán autorizaron recursos para la ejecución de dieciocho proyectos, sin que los beneficiarios acreditaran que éstos se concluyeron en los plazos establecidos; que existen los bienes que debían adquirirse para la ejecución de los proyectos, y que los servicios contratados se prestaron.

  - Por otra parte, el FOFAE de Quintana Roo autorizó recursos para la ejecución de 34 proyectos productivos, de los cuales veintidós no cuentaron con los comprobantes fiscales ni con finiquito; en cuatro proyectos el proveedor no entregó los bienes a los beneficiarios de

los apoyos; en un caso no se acreditó que los recursos se destinaran a la ejecución de los mismos, y en siete proyectos, si bien los beneficiarios acreditaron contar con los materiales para la construcción de invernaderos, éstos no fueron instalados y puestos en operación.

Auditoría 399-DE: "Fideicomiso para promover el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales de la industria energética"
Secretaría de Economía

- En 2009, se constituyó el Fideicomiso Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Petrolera Estatal (Fideicomiso Pemex), el cual, en agosto de 2014, se sustituyó por el Fideicomiso Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Energética.

- El Fideicomiso, a partir de su constitución (septiembre 2014), heredó del Fideicomiso Pemex 198,133.2 mdp que a esa fecha tenía disponibles, importe que, al cierre de 2017, se incrementó a 1,066.96 mdp (438.6 por ciento) principalmente por aportaciones que le efectuó la Secretaría de Economía de 2014 al 2017, de los cuales, únicamente en 2017, erogó 42.96 mdp para el objetivo que fue creado; cantidad que soló representó el 4 por ciento de las disponibilidades con las que concluyó en 2017.

- Existen deficiencias en los procesos de selección, asignación, evaluación, supervisión y seguimiento de los proyectos beneficiados que originaron que de quince proyectos, en seis de ellos las empresas beneficiadas no acreditaran que los recursos del Fideicomiso se aplicaron en los fines para los cuales fueron otorgados, ni demostraron las metas logradas, los indicadores obtenidos, los entregables y el cumplimiento del objetivo de cada proyecto, en contravención de las Reglas de Operación, la Convocatoria, el Convenio de Colaboración y el Plan de Negocio. Lo anterior derivó en que no se garantizara la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos federales, ni que dichos proyectos contribuyeran a promover el desarrollo y competitividad de los proveedores y contratistas locales y nacionales del sector de la industria de hidrocarburos y eléctrica por medio de esquemas de financiamiento y de programas de apoyo para capacitación, investigación y certificación, con el fin de cerrar las brechas de capacidad técnica y de calidad, dando especial atención a pequeñas y medianas empresas.

Auditoría 415-DE: "Gestión financiera y operativa de los egresos presupuestales"
Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano

- La SEDATU efectuó pagos a nivel central por 596.64 mdp destinó recursos por 1,210.96 mdp para pago de proyectos del ejercicio 2016, los cuales no fueron reconocidos por los responsables del programa.

- Por otra parte, la SEDATU no proporcionó la documentación (entregables) que justifique y compruebe la adquisición de bienes como son combustibles, lubricantes, aditivos, chalecos,

mochilas sombreros, impermeables y llaveros, entre otros, y de servicios profesionales, de arrendamiento de edificios, de vehículos, luz, teléfono, asesorías y de impresión de material informativo, entre otros, por 316.85 mdp, los cuales se pagaron con recursos obtenidos de una ampliación a su presupuesto por 350.0 mdp, autorizada por la SHCP, derivados de una reducción al presupuesto de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

- En el monto observado se incluye un contrato por 81.16 mdp que celebró la SEDATU con Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V., al amparo del artículo 1°, de la LAASSP, la cual no contaba con los elementos técnicos, materiales y humanos para cumplir con las obligaciones contractuales, por lo que subcontrató el 100 por ciento de la adquisición de bienes y la prestación de servicios con cuatro empresas; al respecto, se practicaron visitas domiciliarias, sin localizar a las empresas subcontratadas en los domicilios proporcionados.

Auditorías 517-DE y 520-DE: "Escisión de la CFE en sus Empresas Productivas Subsidiarias y Filiales"
Comisión Federal de Electricidad

- CFE Corporativo estableció el "Cargo por Demanda Garantizada" en favor de la EPS CFE-Suministrador de Servicios Básicos, por 96,508.02 mdp, recursos que aplicó a ocho Empresas Productivas Subsidiarias y a una filial (CFEnergia, S.A. de C.V. 5,851.13 mdp). Dicha estrategia contraviene lo establecido en los "Términos para la Estricta Separación Legal de la Comisión Federal de Electricidad" (TESL). Asimismo, CFE Corporativo, no proporcionó el soporte documental de los elementos de la fórmula, para su determinación tales como: la utilidad objetivo de mercado; kilowatts proyectados; tarifa promedio de distribución, por cada kilowatt; tarifa promedio de transmisión, por cada kilowatt; costo de la energía eléctrica; tarifa promedio al consumidor, por cada kilowatt y subsidio gubernamental.

- En cuanto a las Empresas Productivas Subsidiarias y Filiales, se detectaron registros sin soporte documental por 393,981.31 mdp, integrados principalmente por activo fijo por 385,228.28 mdp (97.8 por ciento). De este último monto, 113,281.88 mdp, corresponden a la EPS Generación III, de los que se proporcionaron los registros contables, sin adjuntar la relación de bienes que integre su inventario y 269,558.10 mdp, de la EPS Transmisión, correspondiente a una diferencia entre el saldo inicial del activo fijo y la integración del inventario proporcionado.

- De las nueve empresas productivas subsidiarias que operaron en 2017, cinco generaron pérdidas (CFE Generación I por 2,412.37 mdp, CFE Generación II por 1,313.17 mdp, CFE Generación III por 2,661.57 mdp, CFE Generación VI por 33,642.87 mdp, y CFE SSB por 16,771.36 mdp).

Auditoría 176-DS: "Gestión financiera y operativa de Impresora y Encuadernadora Progreso"
Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.

- Se identificó que cinco entidades de la APF formalizaron contratos con Impresora y Encuadernadora Progreso S.A. de C.V. (IEPSA), por 1,505.47 mdp, al amparo del artículo 1 de la LAASSP, sin evidenciar que IEPSA contaba con la capacidad técnica, material y humana para cumplir con los contratos; ya que se constató que subcontrató entre el 56.9 por ciento y el 92.8 por ciento de los bienes y servicios contratados, en contravención al 49 por ciento máximo, que permite la norma.

- Para cumplir con los contratos que le adjudicó a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), IEPSA adquirió por excepción a licitación pública, 3,998 kits de Estimulación Temprana (ET) y 3,187 kit de Evaluación de Desarrollo Infantil (EDI), mediante dos pedidos, por 23,796.0 y 174.92 mdp, a precios no razonables, considerando el tipo de artículos que los integran, como: rompecabezas, pinzas de ropa, juegos de memoria, lotería, libros de tela y plástico, cubos y guantes, entre otros. Además, los estudios de mercado y los dictámenes de justificación, que realizó IEPSA para llevar a cabo la citada excepción, no cumplieron con los requisitos mínimos que señala la normativa, ya que consideró proveedores que no tenían experiencia o no contaban con historial en CompraNet; el proveedor que resultó ganador es una empresa cuyo 90.3 por ciento de los ingresos que reportó en su declaración de impuestos de 2017, corresponde al monto de los contratos que celebró con IEPSA; adicionalmente, los dictámenes no acreditaron los criterios de economía, eficacia, imparcialidad y honradez, por lo que no se garantizó que, con la excepción a licitación pública, se obtuvieron las mejores condiciones para el Estado.

- La ASF solicitó al proveedor de los kits ET y EDI, información relativa al costo unitario de los artículos que los integran y la documentación que acredite su origen, entre otros; sin embargo, éste no proporcionó la información, bajo el argumento de que son operaciones de carácter comercial privado; además, promovió una denuncia de amparo y cambió de domicilio fiscal, para obstaculizar la labor de fiscalización.

- Se constató que la CNPSS pagó a IEPSA, 249.98 mdp, por la adquisición de los kits, sin verificar que los artículos que los integran cumplieran con las características de color, peso, medidas y logos que establecía el anexo técnico de los contratos.

- IEPSA pagó 90.10 mdp, por el arrendamiento de vehículos para la distribución de diversos materiales, sin acreditar que fueron servicios efectivamente devengados, ya que no evidenció el documento donde conste la fecha en que personal de IEPSA autorizó los servicios y que éstos se brindaron con el tipo de vehículo que se pagó, requisito que se estableció en el contrato para el pago.

Auditoría 260-DS: "Gestión financiera del SuperISSSTE"
SuperISSSTE

- El SuperISSSTE reportó ingresos por 1,039.59 mdp, de los cuales 834.35 mdp (80.3 por ciento) correspondieron a ventas a entidades y dependencias de la APF, al amparo del artículo 1 de la LAASSP; sus principales clientes fueron el ISSSTE, la COFEPRIS y la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México (SSP CDMX).

- El SuperISSSTE no cumplió con el objeto para el que fue creado, que es el establecimiento de tiendas económicas en beneficio de los trabajadores y sus familias, en incumplimiento de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el 80.3 por ciento de sus ingresos provienen de contratos por ventas interinstitucionales con entidades y dependencias de la APF, al amparo del artículo 1° de la LAASSP; asimismo, para cumplir con los citados contratos, la entidad fiscalizada subcontrató el 100 por ciento de los bienes con empresas privadas, por lo que, se presume que se utilizó al SuperISSSTE como intermediario para evadir las disposiciones normativas en materia de Adquisiciones.

- El ISSSTE no evidenció el registro de entrada al almacén ni la distribución de bienes adquiridos al SuperISSSTE (Ropa quirúrgica, herramientas menores, llantas, entre otros), por 478.35 mdp, por lo que no se acreditó su existencia.

- Se presumen simulaciones de las operaciones tanto en la adquisición de mobiliario por parte del ISSSTE al SuperISSSTE, por 53.93 mdp, como en la recepción de materiales y artículos de oficina en el almacén del ISSSTE, por 61.26 mdp.

- En una investigación de mercado de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, para la adquisición de sustancias y productos químicos, se alteraron a la baja en un 3.3 por ciento los costos unitarios cotizados por el SuperISSSTE, con objeto de beneficiarlo, por lo que no se obtuvieron las mejores condiciones para el Estado, ya que los bienes se adquirieron con un costo mayor, por 1.21 mdp, en perjuicio del patrimonio de la entidad.

Auditoría 502-DE: "Gestión financiera de los centros procesadores de Gas Nuevo Pemex, Cactus, Ciudad Pemex y Cangrejera"
Pemex Transformación Industrial (PTRI)

- En 2017, la oferta de Gas Húmedo Amargo (GHA) proporcionado por PEP (único proveedor de dicha materia prima), fue inferior en un 11.8 por ciento respecto de 2016; lo que impactó negativamente el desempeño operativo de los cuatro Complejos Procesadores de Gas (CPG) revisados, ya que en lugar de mantener su nivel de producción de gas natural, gas LP, etano, azufre, así como aromáticos y derivados, esté disminuyó respecto de 2016, en 14.3 por ciento, 9.4 por ciento, 4.7 por ciento, 18.1 por ciento y 33.8 por ciento, respectivamente. En consecuencia hubo una subutilización de la capacidad disponible en las plantas de dichos CPG, sin que PTRI acreditara la

definición e implementación de estrategias para contar con un contrato de "Suministro de Gas Húmedo para incrementar carga en CPG (CPG Burgos y CPG del Sureste)", conforme a lo previsto en el "Plan de Negocios 2017-2021" como "Oportunidad de Negocio" para PTRI, lo que le permitiría contar con la materia prima suficiente para mantener un nivel de producción, acorde con la capacidad disponible de los CPG, así como tener la producción necesaria para el abasto de sus clientes.

- Dada la baja disponibilidad de GHA, la producción de etano por PTRI en 2017, fue insuficiente para cumplir con el suministro a sus clientes, ya que al Complejo Etileno XXI sólo le suministró el 92.1 por ceinto del volumen pactado contractualmente (66.0 miles de barriles diarios mbd); por el suministro faltante (7.9 por ciento) pago penalizaciones por 810.16 mdp. Asimismo, de las 1,278,580 toneladas de etano solicitadas por Pemex Etileno, sólo le suministró el 58.6 por ciento (749,855 toneladas).

- Considerando que la producción de etano rondaría en los 93.7 mbd, Pemex programó una disponibilidad mínima de 30 mbd para Pemex Etileno, y de 63.7 mbd para el Complejo Etileno XXI; "ya que el ingreso por la venta de polietilenos es mayor que la penalización del costo del etano no entregado al Complejo Etileno XXI". Sin embargo, Pemex y PTRI no acreditaron las acciones o estrategias que implementarían para estar en condiciones de cumplir con el suministro de etano al Complejo Etileno XXI por lo que resta de la vigencia del contrato (16 años 6 meses) a fin de evitar el pago de penalizaciones, independientemente de que sean menores que los ingresos que se obtendrían por la venta de polietilenos; así como para lo solicitado por Pemex Etileno.

Auditoría 464-DE: "Gestión financiera"
Fonatur Constructora S.A. de C.V.

- Con base en las auditorías practicadas, se observó que Fonatur Constructora, S.A. de C.V., no es una empresa rentable, ya que las pérdidas acumuladas al 31 de diciembre de 2017, ascendieron a 963.35 mdp.

- En el rubro de cuentas por cobrar, 373.51 mdp, que representan el 81.6 por ciento, carecen de documentación que sustente los derechos de cobro, dentro de los que destacan 318.99 mdp, que corresponden a Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Obra Parque Bicentenario.

- Las cuentas por pagar a proveedores, por 353.18 mdp, incluyen ochenta juicios civiles y mercantiles en contra de la entidad fiscalizada, por 345.10 mdp, de los cuales 52 juicios se tienen con sentencias firmes en las que el juez ordenó el pago en favor de terceros y están en vías de ejecución.

- Se registraron pagos por 16.02 mdp, por concepto de mejoras, rehabilitaciones y mantenimiento de bienes que no son propiedad de Fonatur Constructora, S.A. de C.V.

- Falta evidencia documental de la liquidación de 127 trabajadores, por 1.73 mdp; así como, de 1.17 mdp, de materiales y servicios generales

Auditoría 519-DE: "Gasoductos para el Servicio de Transporte de Gas Natural"
Comisión Federal de Electricidad

- En 2017, la CFE realizó pagos por 6,900.58 mdp, por "Cargo Fijo" de doce gasoductos (pagos que efectúa al transportista por tener capacidad reservada de gas natural disponible), sin tener beneficios por su construcción, de los cuales 3,397.11 mdp, relativos a cuatro gasoductos cuyas centrales eléctricas (catorce) a las que suministrará el gas natural, no se han licitado por la falta de elaboración de los análisis de evaluación financiera para determinar la viabilidad de los proyectos, que representan erogaciones que se realizarán durante los próximos 25 años, por montos similares. Por lo anterior, la CFE a través de su Consejo de Administración, considerando el contexto de la reforma energética y su propia Ley, su escisión en empresa productiva del estado, subsidiarias y filiales, y los compromisos actuales y futuros, deberá evaluar la situación que guardan los proyectos de inversión de dichas centrales eléctricas, y definir su viabilidad o, en su caso, determinar las acciones a realizar que más convengan a la CFE.

- Por lo que respecta a los 3,503.46 mdp, restantes, corresponden a puntos de entrega que se encuentran en proceso de construcción, mantenimiento, o pruebas de gas y que se pondrán en operación en un futuro próximo.

- Falta de aplicación de las penas convencionales al transportista del Gasoducto Ramal Hermosillo por no alcanzar la fecha programada de inicio del servicio de transporte de gas natural, por 32.97 mdp y por no alcanzar el porcentaje de integración nacional de tubería ofertado, por 16.19 mdp.

- Falta de deducción al transportista por no alcanzar el porcentaje de integración nacional de tubería ofertado del Gasoducto Ojinaga – El Encino, por 92.75 mdp.

Auditoría 486-DE: "Recuperación y puesta en marcha de las Plataformas de Producción y Perforación que fueron objeto de vandalismo"
Pemex Exploración y Producción

- En el Sistema de Rastreo de Eventos y Condiciones Inseguras de Pemex Exploración y Producción, se registraron 273 actos ocurridos en 94 plataformas, que se clasifican como robo de materiales, vandalismo, sabotaje e intrusión, de los cuales 2 se calificaron como graves, 49 moderados y 222 menores. Sin embargo, el sistema no cuenta con parámetros que justifiquen dichas calificaciones, ya que corresponden al criterio del personal que los registra, por lo que el 81.3 por ciento fueron calificados como menores.

- Respecto de las acciones jurídicas llevadas a cabo por PEP, de las 12 plataformas seleccionadas con 57 actos delictivos, Pemex presentó 12 denuncias, de 23 casos, con un valor estimado de 96.96 mdp, de los cuales, de 12 casos el Ministerio Público resolvió la "Determinación del Archivo Temporal", de 4 dictó "Acuerdos de No Ejercicio de la Acción Penal" por la falta de evidencias periciales, la no acreditación de la propiedad, y por la no identificación de individuos en conductas ilícitas, los 7 casos restantes continúan en proceso; finalmente de 34 no existe evidencia de ninguna acción legal realizada ante el Ministerio Público.

- Del análisis del "Convenio de colaboración entre la Secretaría de Marina (SEMAR) y Pemex"; así como de un "Proyecto de Inversión para la Seguridad Física", se determinó que no existe coordinación en tareas de vigilancia, patrullaje, y estrategias de seguridad, y no se han puesto en marcha los equipos de seguridad y monitoreo, los cuales llevan sin utilizarse de entre tres a seis años.

- PEP carece de políticas y procedimientos para que los actos delictivos se atiendan en forma integral por las áreas involucradas en los procesos relativos al registro del evento en el sistema de PEP, notificación a las áreas, afectación contable, inventario patrimonial, siniestros y acciones legales. Por lo anterior, se advierte la falta de coordinación integral entre las áreas involucradas para la atención de los actos delictivos; la no acreditación de la propiedad de los bienes dañados o sustraídos (por no tener valor unitario de los bienes), así como, la falta de evidencias periciales, la carencia de una estrategia legal y la falta de tareas de vigilancia, patrullaje, y estrategias de seguridad, lo que propició el incremento de actos delictivos en 139 por ciento al pasar de 114 actos en 2016 a 273 en 2017.

Auditoría 494-DE: "Gastos por remediación y ambientales"
Pemex Logística (PLOG)

- PLOG, desde mayo de 2016, determinó no realizar la remediación de sitios contaminados, que al 31 de diciembre ascienden a 4,509, al considerar que se derivan de derrames ocasionados por ilícitos, en los que tiene resolutivo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lo excluye de la responsabilidad de realizar la remediación; no obstante, no acreditó que la totalidad de sitios derivan de actos ilícitos y el resolutivo es aplicable a un caso específico. Adicionalmente, no determinó el estimado de gastos para la remediación de 231 sitios contaminados.

- Respecto de la Estrategia Ambiental 2016 – 2020 de Pemex y sus Empresas Productivas Subsidiarias, PLOG no cumplió con la elaboración y ejecución de programas de trabajo para atender sitios contaminados, ni con la meta de remediación de 43 hectáreas anuales. Asimismo, Pemex no desarrolló el módulo de suelos del Sistema de Información de Seguridad Industrial y Protección Ambiental para la administración y control del inventario de sitios contaminados. Al no realizar acciones de remediación de sitios contaminados existe el riesgo de efectos adversos en la salud humana, la flora, la fauna y el medio ambiente.

Auditorías: 91-GB y 96-GB "Análisis del entorno general, financiero y operativo del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura"
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos

- Al 31 de diciembre de 2017, el Fideicomiso 1936 FONADIN reportó un patrimonio negativo, por 117,592.55 mdp, el cual se ha disminuido gradualmente como consecuencia de los apoyos no recuperables otorgados a proyectos de infraestructura. Para solventar sus

obligaciones presentes y futuras, el FONADIN tiene considerada la bursatilización de los ingresos futuros de los tramos carreteros de forma gradual, para cubrir la deuda a corto plazo y posteriormente emitir nueva deuda. Lo anterior, impide que ésta se disminuya, ya que sólo será sustituida, además que se comprometen los ingresos futuros lo que podría generar que, a largo plazo, no pueda cumplir con sus obligaciones.

- Se analizaron los antecedentes de la deuda bursátil del FONADIN, donde se determinó que entre 2018 y 2033, sería de 59,308,551.5 miles de UDIS que, valuados al 31 de diciembre de 2017, se estiman en 351,969.62 mdp.

- La mayor parte de la deuda del FONADIN tiene vencimientos entre 2030 y 2033, cuando tendrá que pagar 45,181,196.4 miles de UDIS, el 76.2 por ciento de la deuda total estimada.

Auditoría 295-DS: "Subsidios para el desarrollo de infraestructura en zonas indígenas"
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

La ASF determinó la existencia de deficiencias en el control y seguimiento de proyectos de infraestructura por parte de la CDI, respecto a los siguientes conceptos:

- Falta de entrega de recursos de la CDI al Gobierno del Estado de Chiapas para la ejecución de obras del Programa de Infraestructura Indígena, por 17.10 mdp, los cuales se encontraban depositados en sus cuentas bancarias.

- Falta de aplicación de penas convencionales a los contratistas por obras no realizadas o terminadas extemporáneamente, por 2.73 mdp.

- Reintegro extemporáneo de recursos a la TESOFE por 2.98 mdp, por aplicación de sanciones y recuperación de anticipos.

- Incumplimiento de la normativa que regula el seguimiento y control de los avances físicos y financieros de los proyectos de infraestructura.

Auditoría 503-DE: "Gestión financiera y operativa de la Refinería Salina Cruz"
Pemex Transformación Industrial (PTRI)

- Debido a los siniestros sufridos en la refinería Salina Cruz por la inundación e incendio en la casa de bombas, en junio 2017, y el sismo de 8.2 grados en septiembre del mismo año, ésta no operó durante 108 días, lapso en el que dejó de procesar 27.8 millones de barriles de crudo, con un impacto económico en las ventas de 3,897.09 mdp.

- La producción de siete productos petrolíferos de enero a mayo, por 553.8 miles de barriles (Mb), fue inferior en 23.4 por ciento respecto de la programada por 723.0

Mb; posterior a los siniestros se reprogramó la producción de cuatro meses (agosto, septiembre, noviembre y diciembre) a 583.2 Mb; sin embargo, sólo se produjeron 229.0 Mb, 60.7 por ciento menos de lo programado.

- En el "Informe de Resultados de Indicadores de Desempeño de la Refinería", para 2017, se indicó que la meta de utilización de las plantas sería del 70 por ciento; sin embargo, su utilización fue del 39.6 por ciento.

- El "Reporte de Inspección" del 23 de junio de 2017, con el que PTRI determinó los daños y acciones a ejecutar por el siniestro de inundación e incendio, no se vinculó con el "Programa para la Rehabilitación de la refinería" dado a conocer al Consejo de Administración de Pemex el 26 de junio de 2017, asimismo los posteriores "Reportes de Inspección" del 8 de julio y 7 de diciembre de 2017, tampoco fueron vinculados al citado programa. Por otra parte, PTRI no incorporó en el mencionado programa el avance real de las actividades de rehabilitación.

- Respecto de cinco contratos formalizados para la atención de dicho siniestro, no se acreditó la implementación de controles para la supervisión y recepción de los servicios.

- A noviembre de 2018, el segundo tren de refinación continúa fuera de operación, no obstante que se tenía programado ponerlo en marcha a partir del 24 de noviembre de 2017.

- Para la atención del siniestro del sismo, PTRI no cuenta con un "Programa de Rehabilitación", lo que no permite evaluar el avance y oportunidad con la que se realizan la rehabilitación.

Auditorías: 69-GB, 74-GB y 77-GB: "Aprovechamientos por el servicio de pre-validación de pedimentos"; "Impuesto al comercio exterior por importaciones del sector privado, personas físicas y morales" y "Procedimientos administrativos en materia aduanera"
Servicio de Administración Tributaria

Es importante señalar que, en los últimos años, la entrada ilegal de mercancías a territorio nacional ha tomado singular relevancia, razón por la cual se programaron tres auditorías de Cumplimiento Financiero en las que se identificó lo siguiente:

En lo que respecta, a los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera se constató lo siguiente:

- Las deficiencias de los servidores públicos al no acreditar la conducta que originó el inicio del procedimiento administrativo; violar el principio de inmediatez aduanera; emitir órdenes de embargo por autoridad no competente; al determinarse vicios de forma en la circunstanciación y en la identificación del personal actuante; al emitir y notificar resoluciones fuera del plazo establecido, y no informar al contribuyente los hechos y omisiones detectados en los procedimientos administrativos en materia aduanera.

- La falta de mecanismos de control, que permitan que las cifras reportadas de procedimientos administrativos en materia aduanera, incluidas en el Informe Único Web, sean confiables, oportunas, claras y veraces.

- La insuficiencia de procedimientos que permitan agilizar la transferencia de bienes de comercio exterior al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

- La falta de homogeneidad en la información, que dificulta vincular la información de las resoluciones con créditos emitidas por las autoridades aduaneras con el sistema Modelo de Administración Tributario Cobranza.

Respecto del Impuesto al Comercio Exterior por Importaciones del Sector Privado, se determinó lo siguiente:

- La discrecionalidad en los procesos de operación de devoluciones del Impuesto General de Importación.

- La insuficiente interacción e intercambio de información, entre los sistemas Modelo de Administración Tributario Cobranza y Sistema Integral de Auditoría de Comercio Exterior.

- La falta de mecanismos de control, que permitan identificar las operaciones reportadas al cierre del ejercicio respecto de los compromisos asumidos en los Programas Operativos Anuales.

- Por último, se registraron debilidades en el trabajo conjunto de las áreas de fiscalización del Servicio de Administración Tributaria para incrementar la percepción de riesgo en el contribuyente, a fin de combatir la elusión y evasión fiscal.

Auditoría 471-DE: "Inversión en Unidades Habitacionales Flotantes y su Participación Accionaria en Astilleros"
Petróleos Mexicanos

- En 2013, PEP licitó dos contratos de servicios de alimentación y hotelería a bordo de dos Unidades Habitacionales Flotantes (UHF), a fin de cumplir con las metas de producción de las Subdirecciones de Producción Bloques Aguas Someras AS01 y AS02; la empresa ganadora fue PMI Norteamérica, S.A. de C.V., la cual, en conjunto con dos astilleros, construyó las UHF "Reforma Pemex" y "Cerro de la Pez".

- No fue posible constatar que las dos UHF "Reforma Pemex" y "Cerro de la Pez", entregadas por los astilleros a PMI Norteamérica, S.A. de C.V., cumplieron con las características establecidas en las licitaciones públicas que emitió PEP, debido a que no se proporcionaron las actas de entrega-recepción correspondientes.

- La primera UHF denominada "Reforma PEMEX" fue construida por el astillero Hijos de J. Barreras, S.A., y su aceptación final fue el 30 de diciembre de 2016. El costo de

su construcción fue de 3,740.18 mdp. En 2017, esta UHF se encontraba en operación y fue contratada por PEP para prestar los servicios de alimentación y hotelería en las plataformas de producción.

- La segunda UHF, denominada "Cerro de la Pez", fue construida por el astillero Navantia, S.A., y se entregó a PMI Norteamérica, S.A. de C.V., el 10 de febrero de 2017. El costo de su construcción fue de 3,115.26 mdp. La UHF se mantuvo atracada en el astillero por 452 días, con un costo diario de guarda y custodia de 3.6 miles de dólares, lo que generó un costo para su propietaria PMI Norteamérica, S.A. de C.V., de 1,627.2 miles de dólares, equivalentes a 30.41 mdp; desde su entrega hasta el 11 de abril de 2018, fecha en que zarpó a México. En febrero de 2019, se obtuvo información relacionada con el tráfico marino, mediante la cual se conoció que la UHF "Cerro de la Pez" se encuentra en la zona de Coatzacoalcos, Veracruz, México.

- En julio de 2017, el Consejo de Administración de Pemex autorizó la desinversión de la UHF "Cerro de la Pez", y se consideró que la desinversión permitiría cubrir las necesidades de PEP. Sin embargo, no se proporcionó el contrato mediante el cual se formalizó la compra-venta de la UHF "Cerro de la Pez", lo que impidió comprobar la realización de esa operación, argumentando que "forma parte de la operación propia de la empresa filial PMI Norteamérica, S.A. de C.V., y se encuentra sujeto a cláusulas de confidencialidad negociadas entre partes privadas".

- Pemex indicó que PMI Norteamérica, S.A. de C.V., no es una entidad de derecho público, no lleva a cabo operaciones que involucran recursos públicos federales o participaciones federales, se encuentra organizada conforme al derecho privado y las operaciones que realiza se rigen por el derecho común.

- La restricción de la información generada, como parte de las operaciones de las empresas filiales de Petróleos Mexicanos, impidió que durante la ejecución de la auditoría se comprobara que las Unidades Habitacionales Flotantes "Reforma Pemex " y "Cerro de la Pez", entregadas por los astilleros a PMI Norteamérica, S.A. de C.V. (empresa filial de Petróleos Mexicanos) cumplieron con las características de los bienes previstas en las licitaciones públicas que emitió Pemex Exploración y Producción.

Auditoría 242-DS: "Administración de Cartera"
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

- La cartera del ISSSTE se reporta en los estados financieros en el rubro de "Derechos a recibir efectivo o equivalentes" y se integra de las cuentas por cobrar provenientes de los préstamos personales otorgados, cuotas y aportaciones, otras cuentas por cobrar, y la estimación para cuentas incobrables.

- Préstamos Personales Otorgados: Durante 2017, se otorgaron 649,402 préstamos por un total de 29,511.32 mdp, con lo cual se determinó que el número de préstamos otorgados representó el 93.4 por ciento de la cantidad de préstamos autorizados. El monto de los créditos otorgados excedió en 1,449.58 mdp el 5.2 por ciento del monto inicialmente autorizado.

- Se identificaron 290 casos de derechohabientes por un monto de 11.73 mdps que ya contaban con un préstamo vigente y se les otorgó un segundo crédito, sin liquidar el saldo insoluto del préstamo anterior.

- La cartera de otras cuentas por cobrar por 4,654.99 mdp presentó deficiencias en su integración, ya que 185.10 mdp no contaron con la evidencia documental que respaldara su registro y 25.88 mdp correspondieron a cobros por siniestros que ya habían sido recuperado por el ISSSTE y se continuaron presentando como adeudos en la cartera.

- El saldo de IVA acreditable de SUPERISSSTE reportado en la cartera de otras cuentas por cobrar por 676.61 mdp, incluye un monto por 305.97 mdp de impuesto no acreditable, debido a que corresponde a operaciones registradas en 2009 y ejercicios anteriores, con el Registro Federal de Contribuyentes que entonces correspondía al ISSSTE en general, y no específicamente a SUPERISSSTE.

- La estimación para cuentas incobrables por 5,467.78 mdp pudiera ser insuficiente en relación con el riesgo de incobrabilidad de los saldos; además, no se acreditó el procedimiento de evaluación de incobrabilidad establecido en la normativa del ISSSTE.

Auditoría 485-DE :"Proyecto Cantarell"
Pemex Exploración y Producción
Petróleos Mexicanos
Comisión Nacional De Hidrocarburos

- Con los trabajos de auditoría se constató que, en 2011, se obtuvieron 182,745.9 Mb de petróleo crudo, y para 2017, 64,468.6 Mb; lo que significó una disminución de 118,277.3 Mb, el 64.7 por ciento en un periodo de seis años. En 2017, la tasa de declinación de la producción de petróleo crudo del Proyecto Cantarell fue de -18.4 por ciento, la cual fue más pronunciada que la presentada en el ámbito nacional de -9.8 por ciento.

- Con los valores reales de ingresos, inversiones y gastos de operación del proyecto, en 2017, se determinó que se obtuvieron beneficios de aproximadamente 24.8 pesos, por cada peso invertido en el proyecto.

- En noviembre de 2015, PEP consideró al Centro de Procesos Akal-N como un activo improductivo para el Proyecto Cantarell, por lo que, en marzo de 2016, inició su desincorporación. En marzo de 2017, Petróleos Mexicanos rechazó dicho proceso por no reunir los requisitos previstos en la norma. A junio de 2018, no se ha completado el proceso de su desincorporación. Además, se constató que el Centro de Procesos Akal-N, en 2016 y 2017, sufrió actos vandálicos en los que se sustrajeron equipos y materiales por un monto estimado de 22.16 mdp.

- Durante 2016 y 2017, PEP registró catorce eventos en el Sistema de Rastreo y Condiciones Inseguras Operativas y presentó siete denuncias de hechos ante el Ministerio Público, de las cuales, cuatro incluyen cinco eventos; de los nueve eventos restantes, PEP no

proporcionó evidencia de denuncia ante Ministerio Público. De los cinco eventos denunciados entre la fecha en que fueron registrados y la presentación de la denuncia, transcurrieron de 1 a 688 días.

- Para julio de 2018, PEP no afectó el registro de los activos fijos del Centro de Procesos AKAL-N, ya que, de los 326 bienes con un valor de 2,245.01 mdp, se sigue considerando la totalidad de los mismos, a pesar de que 75 bienes por 63.02 mdp, están reportados como incompletos y 34 bienes por 3.30 mdp, como no localizados.

Auditoría 1689-DE: "Construcción de la Estructura Intermedia, Ubicada en el Km 13+600, en la Carretera México-Acapulco (Libramiento Paso Express Km 93+857), en el Estado de Morelos"
Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- El 9 de agosto de 2017, un grupo de peritos independientes y certificados por el Colegio de Ingenieros Civiles de México presentó el "Dictamen Pericial Técnico del Proceso de Falla del Socavón del Paso Exprés en la Carretera México-Acapulco ubicada en el km. 93+857, Tlahuica, Mor.", en el que señalaban que el socavón ocurrió después de algunos días de intensas precipitaciones, así como una lluvia intensa de 54.5 milímetros (54.5 litros por metro cuadrado) en las 24 horas previas al acontecimiento, y concluyeron, entre otras causas; como motivo del origen del socavón: un sistema de drenaje inapropiado para las aguas negras; la inexistencia de la falta de limpieza del cauce en la obra de drenaje de dicho kilometraje y la falta de embovedamiento del tubo existente.

- Como consecuencia de lo acontecido y con el propósito de mantener la comunicación carretera que representa el "Paso Express", la SCT determinó como acción inmediata la construcción de una estructura intermedia de 50.0 m de largo, que incluiría su infraestructura, subestructura y superestructura. Asimismo, mediante el acuerdo núm. CT/1aEXT/15-febrero-2018/IV-1 de fecha 22 de febrero de 2018, el Comité Técnico del FONADÍN autorizó recursos adicionales por 170 mdp.

- Para resolver el problema del deslizamiento de tierra "socavón", ocurrido el 12 de julio de 2017, se efectuaron trabajos por 76.51 mdp, de la manera siguiente: el contrato de obra pública núm. 2018-17-CE-D-008-W-00-2018, por un monto de 69.99 mdp; y los contratos de servicios relacionados con la obra pública núms. 2018-17-CE-D-007-Y-00-2018 y 2018-17-CE-D-009-Y-00-2018 por 3.75 y 2.76 mdp, que suman 6.51 mdp.

- Por lo que se refiere a la presente auditoría y para efectos de fiscalización de la Cuenta Pública 2017 se realizó la revisión de la Estructura Intermedia, aún y cuando la obra se inició el 7 de agosto de 2017 y se formalizó el contrato en marzo de 2018, a la fecha de la revisión (19 de octubre de 2018), ya se encontraban concluidos los trabajos objeto del contrato, y debido al principio de anualidad y al alcance de la auditoría se verificó la documentación comprobatoria del ejercicio fiscal 2017, por lo que corresponderá a la revisión de la Cuenta Pública 2018, fiscalizar la comprobación documental del correcto ejercicio de los recursos destinados a esta obra.

- En la revisión de un contrato de obra pública y dos de servicios relacionados con la obra pública en el ejercicio 2017 se detectaron algunas irregularidades en cuanto a trabajos de mala calidad, debido a que 4 de las 12 columnas de los ejes 2 y 3 de la estructura intermedia del km 93+857 están desfasadas respecto del eje del cabezal, e incumplimiento a los términos de referencia y a las especificaciones particulares de los servicios.

Auditoría 432-DE: "Construcción del Canal Colector de los Ríos de Oriente, en el Estado de México"
Comisión Nacional del Agua

- El proyecto de la "Construcción del Canal Colector de los Ríos de Oriente, en el Estado de México", forma parte de las obras hidráulicas para el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, y consiste en una sección de canal de 83.0 m de ancho en promedio, 7.0 m de tirante y 4,519.0 m de largo y con un revestimiento a base de tabletas de concreto armado. De este proyecto se revisaron cuatro contratos de obra pública a base de precios unitarios y tiempo determinado y 2 contratos de servicios relacionados con la obra pública, a la fecha de la revisión (marzo de 2018) los contratos se encontraban en ejecución.

- La revisión documental de los distintos contratos establecidos para llevar a cabo esta obra en el ejercicio 2017 mostró algunas irregularidades debido a que se detectó un incumplimiento en las especificaciones de construcción en la ejecución de las tabletas de concreto armado en el revestimiento del canal; además, existieron diferencias de volúmenes en dichas tabletas de concreto y en el tendido de tezontle de 8" para la formación de las vías de acceso al canal, y una omisión en la aplicación de penalizaciones a la empresa de supervisión externa por incumplimiento en sus términos de referencia contractuales.

Auditoría 1134-DS-GF: "Línea 3 del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey, en el Estado de Nuevo León"
Gobierno del Estado de Nuevo León

- El proyecto "Línea 3 del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey, en el Estado de Nuevo León", consiste en la construcción de 7.6 km de viaducto desde la estación Zaragoza, en la Macroplaza, hasta el Hospital Metropolitano, de los cuales 0.8 km corresponden al viaducto subterráneo, 6.6 km al viaducto elevado y 0.2 km a la vía de enlace con la Línea 1, y cuenta con 8 estaciones: 5 de paso y 3 de transferencia con la Línea 1, la Ecovía y los transmetros. De este proyecto se revisaron 11 contratos de obras públicas y el convenio de coordinación suscrito entre el Gobierno del Estado de Nuevo León y la Universidad Autónoma de Nuevo León para los trabajos de supervisión externa de la obra, a la fecha de la revisión (julio de 2018) un contrato se encuentra concluido, dos suspendidos y ocho en ejecución.

- La revisión documental de los distintos contratos establecidos para llevar a cabo esta obra en el ejercicio 2017 mostró algunas irregularidades debido a que se detectó

el pago de reparaciones por filtraciones en el túnel que debieron ser con cargo a la contratista; además, no se descontó el volumen que ocupa el acero de refuerzo en el volumen de concreto hidráulico; no se justificó el desperdicio de concreto considerado en la integración del precio unitario para las pilas de cimentación y no se acreditó la utilización de seis equipos de perforación en la construcción de las pilas de cimentación de 220.0 cm y 240.0 cm de diámetro.

Auditoría 331-DE: "Ampliación del Sistema del Tren Eléctrico Urbano en la Zona Metropolitana de Guadalajara"
Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- El proyecto "Ampliación del Sistema del Tren Eléctrico Urbano en la Zona Metropolitana de Guadalajara, en el Estado de Jalisco", correrá entre los municipios de Zapopan, Guadalajara y Tlaquepaque, contará con 18 estaciones y tendrá una longitud de 21.45 km, dividida en 3 tramos: el viaducto 1 con 8.65 km de longitud, desde el periférico hasta el final de la avenida Manuel Ávila Camacho; el viaducto 2 con 7.45 km, desde la avenida Revolución hasta la intersección con la avenida San Rafael; y el tramo subterráneo con un túnel de 5.35 km, desde la estación Normal a la de Plaza de la Bandera. De este proyecto se revisaron seis contratos de obras públicas y cuatro de servicios relacionados con la obra pública a precios unitarios y tiempo determinado, a la fecha de la revisión (julio de 2018) los contratos se encontraban en ejecución.

- La revisión documental de los distintos contratos establecidos para llevar a cabo esta obra en el ejercicio 2017 mostró algunas irregularidades en cuanto a que se detectó una duplicidad de pago de 15 vigas AASHTO tipo IV; se determinaron diferencias de volúmenes en el concepto fuera de catálogo "Perforación horizontal direccional…"; no se acreditó la utilización del "Vibrador para concreto", en el concepto fuera de catálogo "Suministro, fabricación y colocación de concreto premezclado"; no se justificó el incremento del número de pruebas de calidad ni los kilogramos de cemento utilizados en el precio unitario "Inyección de Jet-Grouting tipo II..."; además, se realizaron pagos incorrectos de gastos no recuperables; no se justificó el cambio del equipo de perforación en pilas de cimentación; se pagó un costo mayor a la cotización de mercado para la formación de pedraplén y no se descontó en el volumen de concreto hidráulico el volumen que ocupa el acero de refuerzo.

Auditoría 358-DE: "Paso Express de Cuernavaca, en el Estado de Morelos"
Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- El libramiento de Cuernavaca (Paso Express) inicia en el km 80+500 termina en el km 95+000 de la autopista México-Cuernavaca-Acapulco, con 14.5 km. El 19 de marzo de 2014, el BANOBRAS, y el Instituto Nacional de Administración Pública A. C. celebraron un convenio de colaboración, para elaborar el estudio y proyecto de ampliación de carriles del libramiento de Cuernavaca (Paso Express), incluyendo entronques, obras de drenaje, señalamiento y obras complementarias por 26.29 mdp, el 18 de agosto de 2014 mediante un convenio se amplió el monto y el plazo, con fecha de conclusión

del 18 de enero de 2015 y un total de 33.43 mdp, a su vez, el Instituto subcontrató a ORVA Ingeniería, S.A. de C.V., para que realizara el proyecto que comprendió desde los estudios básicos de campo hasta el proyecto constructivo, incluyendo volúmenes de obra, especificaciones y planos, y otros documentos en los que se establecen las características geométricas y estructurales de cada uno de los elementos; el 1 de julio de 2014, se presentaron tanto el proyecto geométrico en planos de planta y perfil por km como las secciones transversales de los 14.5 km del libramiento y el 21 de julio del mismo año, se hizo el señalamiento de la ampliación del proyecto de 8 a 10 carriles; y el 27 de enero de 2015, ya iniciada la obra, el Centro SCT Morelos entregó al consorcio constructor, el proyecto definitivo.

- Cabe señalar que en las revisiones de la ASF de las Cuentas Públicas 2014, 2015 y 2016, se fiscalizaron los trabajos de la ampliación del Libramiento de Cuernavaca ("Paso Express"), al amparo del contrato de obra pública núm. 2014-17-CE-D-062-W-00-2014 y de los contratos de servicios núms. 2015-17-CE-D-020-Y-00-2015 de coordinación de proyecto, 15-Q-CF-AA-001-Y-0-15 de supervisión de obra y 2015-17-CE-D-036-Y-00-2015 de verificación de calidad. Dicha ampliación fue objeto de sendas auditorías que entre otros resultados, se emitieron observaciones respecto a la mala calidad de los trabajos ejecutados en muros, pavimento de concreto hidráulico, bases estabilizadas, terraplenes y defensa metálica, pagos improcedentes por diferencia de volúmenes de obra, incorrecta integración de precios extraordinarios, incumplimiento de los índice de perfil y de rugosidad, incumplimiento a los términos de referencia y a las especificaciones particulares en los servicios de obra, así como, deficiencias del proyecto ejecutivo original.

- En la revisión del proyecto en el ejercicio 2017 se fiscalizó un contrato de obra pública y tres de servicios relacionados con la misma, se detectaron irregularidades en cuanto a que se realizó un pago adicional de 76.51 mdp por la ejecución de las obras generadas como consecuencia de no autorizar e instruir la ejecución del proyecto elaborado por la coordinadora del proyecto para atender los riesgos advertidos en la obra de drenaje del km 93+857; pagos en demasía por 39.40 mdp, porque no se revisó el ajuste de costos indirectos por el incremento de más del 25 por ciento del monto contratado; diferencia de volúmenes por 7.72 mdp el suministro y colocación de cajones prefabricados y dosificación de cemento asfáltico; duplicidad de básicos en la integración de las matrices de conceptos no previstos en el catálogo de conceptos por 4.59 mdp; no se justificó el pago de 1.57 mdp, debido a que no se aclara el abundamiento del material considerado en la integración de los precios unitarios fuera de catálogo; pago injustificado por 1.3 mdp, porque no se acreditó el cumplimiento de los servicios contratados; diferencias de volúmenes por 0.21 mdp, ya que no se descontó el volumen de acero en el concreto, y trabajos de mala calidad en muros, pavimento de concreto hidráulico, terraplenes y defensa metálica.

Auditoría 297-DE: "Auditoría de TIC"
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- Se revisó un contrato celebrado entre la SAGARPA y la Universidad Politécnica del Sur de Zacatecas (UPSZ) para la prestación de "Servicios de Apoyo a la Infraestructura Tecnológica para Soportar la Operación de los Programas Institucionales", con pagos por 8.15 mdp. La UPSZ no contaba con los recursos humanos requeridos para llevar a cabo los trabajos pactados, ya que dichos servicios personales fueron contratados en fechas posteriores a la celebración del contrato con la SAGARPA; adicionalmente, no se tuvo información que acreditara las actividades realizadas por el personal de la Universidad.

- Respecto al servicio de desarrollo, soporte y mantenimiento a sistemas sustantivos, se identificó que los biométricos (Huella, Foto y Voz) que se toman a las personas para ser registradas en el Padrón de Solicitantes y Beneficiarios no son utilizados como un mecanismo para verificar la identidad de las mismas y garantizar un nivel de autenticación confiable, debido a que éstos son únicamente almacenados y no se les da una utilidad en específico.

- De la revisión del proceso de Seguridad de la Información y Continuidad de la Operación, no se cuenta con la evidencia de la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información y no consideró dentro de su alcance los aplicativos sustantivos de la dependencia ni el mecanismo para medir la efectividad de los controles definidos para mitigar los riesgos tecnológicos identificados; se carece de un análisis y estudio de la segregación de funciones de las actividades operativas y sustantivas de las áreas de TIC y no se tiene un Plan de Recuperación en caso de Desastres en la Secretaría, por lo que existe el riesgo de que en caso de posible falla se vea afectada su operación.

Auditoría 380-DE: "Construcción de la Barda Perimetral del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación"
Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A de C.V

- El proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) tiene por objeto construir dos terminales aéreas, seis pistas de operación simultánea y calles de rodaje, estacionamientos, torre de control de tráfico aéreo, centro de operaciones regionales, el centro de trasporte terrestre intermodal y vialidades de acceso; y de acuerdo con su plan maestro se dividió en cuatro fases: en la fase 1, que concluirá en 2020, se construirán el edificio terminal de pasajeros, la torre de control de tráfico aéreo, el centro de operaciones, estacionamientos, el centro de transporte terrestre intermodal, vialidades de acceso, tres pistas de operación simultánea (2, 3 y 6) y calles de rodaje; en la fase 2, prevista para concluirse en 2030, la pista 4 y calles de rodaje; en la fase 3, que finalizará en 2040, la pista 1 y calles de rodaje, así como la terminal 2 y vialidades de acceso; y en la fase 4, que concluirá en 2060, la pista 5 y calles de rodaje, el proyecto inició en 2014. Como parte de la fase 1, se revisó un convenio específico de colaboración y un contrato de servicios, a la fecha de la auditoría los trabajos objeto del convenio y del contrato se encontraban concluidos y en proceso de finiquito.

- La revisión al convenio específico de colaboración formalizado para realizar el proyecto de la barda perimetral, en el ejercicio 2017 mostró algunas irregularidades en cuanto a que no se verificó que la SEDENA contara con la capacidad técnica, material y humana para ejecutar de manera directa la obra ya que excedió el porcentaje establecido legalmente para efectuar los trabajos con terceros; que se ejecutaron trabajos con sobrecostos ya que los costos propuestos no estuvieron dentro de los valores de mercado; se observó un incremento improcedente en costo por la construcción del murete de la barda perimetral y la base de las luminarias; se determinaron diferencias de volúmenes entre lo pagado y lo ejecutado en los conceptos carpeta de concreto asfáltico PG64-22 y camino perimetral con sistema nanosílico y pago por reparaciones de trabajos sin que la obra estuviera recepcionada.

Auditoría 381-DE: "Construcción de la Losa de Cimentación del Edificio Terminal del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México"
Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A de C.V

- El proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) tiene por objeto construir dos terminales aéreas, seis pistas de operación simultánea y calles de rodaje, estacionamientos, torre de control de tráfico aéreo, centro de operaciones regionales, el centro de trasporte terrestre intermodal y vialidades de acceso; y de acuerdo con su plan maestro se dividió en cuatro fases: en la fase 1, que concluirá en 2020, se construirán el edificio terminal de pasajeros, la torre de control de tráfico aéreo, el centro de operaciones, estacionamientos, el centro de transporte terrestre intermodal, vialidades de acceso, tres pistas de operación simultánea (2, 3 y 6) y calles de rodaje; en la fase 2, prevista para concluirse en 2030, la pista 4 y calles de rodaje; en la fase 3, que finalizará en 2040, la pista 1 y calles de rodaje, así como la terminal 2 y vialidades de acceso; y en la fase 4, que concluirá en 2060, la pista 5 y calles de rodaje, el proyecto inició en 2014. Como parte de la fase 1, se revisó un contrato de obra, a la fecha de la auditoría (enero 2019) los trabajos objeto del contrato se encontraban en proceso de ejecución.

- La revisión documental al contrato establecido para realizar este proyecto en el ejercicio 2017 mostró diferencias de volúmenes entre lo pagado y lo ejecutado.

Auditoría 382-DE: "Construcción del Edificio Terminal, de la Torre de Control y de la Losa de Cimentación del Centro de Transporte Terrestre Intermodal del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México"
Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A de C.V

- El proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) tiene por objeto construir dos terminales aéreas, seis pistas de operación simultánea y calles de rodaje, estacionamientos, torre de control de tráfico aéreo, centro de operaciones regionales, el centro de trasporte terrestre intermodal y vialidades de acceso; y de acuerdo con su plan maestro se dividió en cuatro fases: en la fase 1, que concluirá

en 2020, se construirán el edificio terminal de pasajeros, la torre de control de tráfico aéreo, el centro de operaciones, estacionamientos, el centro de transporte terrestre intermodal, vialidades de acceso, tres pistas de operación simultánea (2, 3 y 6) y calles de rodaje; en la fase 2, prevista para concluirse en 2030, la pista 4 y calles de rodaje; en la fase 3, que finalizará en 2040, la pista 1 y calles de rodaje, así como la terminal 2 y vialidades de acceso; y en la fase 4, que concluirá en 2060, la pista 5 y calles de rodaje, el proyecto inició en 2014. Como parte de la fase 1, se revisaron tres contratos de obra y uno de servicios, a la fecha de la auditoría (enero 2019) los trabajos objeto de los contratos se encontraban en proceso de ejecución.

- La revisión documental a los contratos establecidos para realizar este proyecto en el ejercicio 2017 mostró diferencias de volúmenes entre lo pagado y lo ejecutado y la aplicación incorrecta de cargos los adicionales.

Auditoría 391-DE: "Realización de Proyectos, Gerencia, Estudios, Asesorías y Consultorías para la Construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México"
Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A de C.V

- El proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) tiene por objeto construir dos terminales aéreas, seis pistas de operación simultánea y calles de rodaje, estacionamientos, torre de control de tráfico aéreo, centro de operaciones regionales, centro intermodal de transporte terrestre y vialidades de acceso; y de acuerdo con su plan maestro se dividió en cuatro fases: en la fase 1, que concluirá en 2020, se construirán el edificio terminal de pasajeros, la torre de control de tráfico aéreo, el centro de operaciones regionales, estacionamientos, el centro intermodal de transporte terrestre, vialidades de acceso, tres pistas de operación simultánea (2, 3 y 6) y calles de rodaje; en la fase 2, prevista para concluirse en 2030, la pista 4 y calles de rodaje; en la fase 3, que finalizará en 2040, la pista 1 y calles de rodaje, así como la terminal 2 y vialidades de acceso; y en la fase 4, que concluirá en 2060, la pista 5 y calles de rodaje, el proyecto inició en 2014 y se prevé concluirlo en 2020. De este proyecto se revisaron cinco contratos de servicios relacionados con las obras públicas y uno de arrendamiento, a la fecha de la revisión (enero de 2019) los contratos se encontraban en ejecución.

- La revisión documental de los distintos contratos establecidos para llevar a cabo esta obra en el ejercicio 2017 mostró algunas irregularidades debido a que el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México S.A. de C.V. no verificó que los alcances, términos de referencia y catálogo de conceptos de la gerencia de proyectos garanticen el cumplimiento del objetivo del contrato; en los contratos de servicios de gerencia de proyectos, y proyectos ejecutivos de diversos edificios y de pistas no se presentaron los productos finales (entregables); en los contratos de servicios de gerencia de proyectos y proyectos ejecutivos de diversos edificios se autorizaron precios fuera del catálogo original sin considerar que éstos ya se encontraban dentro de los términos de referencia de dichos contratos; se pagaron precios fuera del catálogo original

denominados mejoras en los proyectos ejecutivos de diversos edificios sin acreditar su ejecución ni como éstas impactaron en el diseño; se pagó un acompañamiento de obra en los proyectos ejecutivos de diversos edificios y de pistas sin tener evidencia de su ejecución y sin haberse terminado dichos proyectos; se pagaron modificaciones en el proyecto ejecutivo de pistas sin acreditar su realización ni como éstas impactaron en el diseño; y se pagó ajuste de costos en los contratos de servicios de gerencia y de proyectos ejecutivos de diversos edificios y de pistas aplicando un factor diferente al autorizado en 2017.

Auditoría 392-DE: "Sistema de Precarga e Instrumentación Geotécnica, Infraestructura, Estructura de Pavimentos y Obra Civil de Ayudas Visuales y para la Navegación de las Pistas 2 y 3 y Área de Túneles del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México"
Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A de C.V

- El proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) tiene por objeto construir dos terminales aéreas, seis pistas de operación simultánea y calles de rodaje, estacionamientos, torre de control de tráfico aéreo, centro de operaciones regionales, el centro de trasporte terrestre intermodal y vialidades de acceso; y de acuerdo con su plan maestro se dividió en cuatro fases: en la fase 1, que concluirá en 2020, se construirán el edificio terminal de pasajeros, la torre de control de tráfico aéreo, el centro de operaciones, estacionamientos, el centro de transporte terrestre intermodal, vialidades de acceso, tres pistas de operación simultánea (2, 3 y 6) y calles de rodaje; en la fase 2, prevista para concluirse en 2030, la pista 4 y calles de rodaje; en la fase 3, que finalizará en 2040, la pista 1 y calles de rodaje, así como la terminal 2 y vialidades de acceso; y en la fase 4, que concluirá en 2060, la pista 5 y calles de rodaje, el proyecto inició en 2014. Como parte de la fase 1, se revisaron dos contratos de obra y uno de servicios, a la fecha de la auditoría (enero 2019) los trabajos objeto de los contratos se encontraban en proceso de ejecución.

- La revisión documental de los distintos contratos establecidos para realizar este proyecto en el ejercicio 2017 mostró algunas irregularidades en cuanto a que en el contrato de obra de pista 3, se observó una incorrecta determinación del factor de actualización de costos de la propuesta, ya que se consideraron los índices de la SCT para los acarreos, en lugar de los del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y aplicó un factor de ajuste de costos diferente al autorizado en 2017 para el contrato de servicios.

Auditoría 394-DE: "Trabajos Relativos a los Pilotes para la Torre de Control, Edificio Terminal y el Centro de Transporte Terrestre Intermodal del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México"
Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A de C.V

- El proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) tiene por objeto construir dos terminales aéreas, seis pistas de operación simultánea y calles de rodaje, estacionamientos, torre de control de tráfico aéreo, centro de operaciones

regionales, el centro de trasporte terrestre intermodal y vialidades de acceso; y de acuerdo con su plan maestro se dividió en cuatro fases: en la fase 1, que concluirá en 2020, se construirán el edificio terminal de pasajeros, la torre de control de tráfico aéreo, el centro de operaciones, estacionamientos, el centro de transporte terrestre intermodal, vialidades de acceso, tres pistas de operación simultánea (2, 3 y 6) y calles de rodaje; en la fase 2, prevista para concluirse en 2030, la pista 4 y calles de rodaje; en la fase 3, que finalizará en 2040, la pista 1 y calles de rodaje, así como la terminal 2 y vialidades de acceso; y en la fase 4, que concluirá en 2060, la pista 5 y calles de rodaje, el proyecto inició en 2014. Como parte de la fase 1, se revisaron un contrato de obra y un contrato de servicios, a la fecha de la auditoría los trabajos objeto de los contratos se encontraban en proceso de ejecución.

- La revisión documental de los dos contratos establecidos para realizar este proyecto en el ejercicio 2017 mostró algunas irregularidades en cuanto a que se determinaron inconsistencias en la integración de 11 precios unitarios de pilotes no considerados en el catálogo original.

Auditoría 310-DE: "Programa de productividad y competitividad agroalimentaria, componente activos productivos y agrologística, por los apoyos otorgados por la instancia ejecutora dirección general de logística y alimentación"
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural

- Como resultado de la auditoría practicada a la entonces SAGARPA, relativa al Programa de Productividad Agroalimentaria, Componente Activos Productivos y Agrologística, y derivado de los procedimientos practicados en el desarrollo de la misma, entre los que destacan, la revisión de los expedientes que fueron entregados y que contienen la documentación justificativa y comprobatoria de los subsidios otorgados a los beneficiarios del programa, la realización de visitas domiciliarias a los beneficiarios y proveedores contratados por éstos, y a la obtención de información de instancias gubernamentales para apoyar los resultados.

- Se concluye que, en términos generales, no cumplió con la normativa establecida, toda vez que, de los subsidios otorgados a través de la Instancia Ejecutora 1 DGLA, los beneficiarios presentaron documentación inconsistente; no realizaron sus aportaciones al proyecto, o los mismos ya existían previo al otorgamiento del subsidio, y utilizaron documentos bancarios inconsistentes respecto de los obtenidos de la CNBV, para acreditar su aportación o la aplicación de los recursos del subsidio, y, no realizaron los proyectos objeto del programa por un monto total de 74.31 mdp, así como por un beneficiario que presentó documentación comprobatoria que no corresponde a los conceptos autorizados en las Reglas de Operación del Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria, Componente Activos Productivos y Agrologística por la cantidad de 12 mdp.

Auditoría 311-DE: "Programa de productividad y competitividad agroalimentaria, componente activos productivos y agrologística, por los apoyos otorgados por la instancia ejecutora fideicomiso de riesgo compartido"
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- Del análisis a los expedientes técnicos administrativos que integran la información y documentación de los proyectos apoyados por la SAGARPA, , a través de la Instancia Ejecutora 1 Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), al amparo del Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria, Componente Activos Productivos y Agrologística, se conoció que en relación a 26 proyectos, los beneficiarios del programa no presentaron la documentación comprobatoria que acreditara el pago a sus proveedores, es decir, no demostraron la correcta aplicación del recurso otorgado por un importe de 102.96 mdp

- Asimismo, de conformidad a las Reglas de Operación del Programa, los beneficiarios, se encontraban obligados a presentar documentación bancaria para acreditar su solvencia y cumplir con su contraparte, de igual manera, una vez que el FIRCO les ministraba el recurso, los beneficiarios debían entregar los estados de cuenta bancaria en los que se constatara la correcta aplicación de la totalidad del recurso destinado al proyecto (aportación, subsidio y en su caso crédito otorgado); derivado de lo anterior y del cotejo entre la información bancaria presentada por los beneficiario al FIRCO con los estados de cuenta bancaria que la ASF solicitó a la CNBV, se conoció que en relación a 12 proyectos que fueron apoyados por un importe de 38.12 mdp, los beneficiarios presentaron documentación bancaria inconsistente para demostrar que contaban con la solvencia económica suficiente para cubrir con su contraparte, acreditar su aportación y comprobar la aplicación de los recursos del subsidio; razón por la cual no ejecutaron los proyectos conforme a la estructura financiera y calendario de actividades concertados.

Auditoría 312-DE: "Programa de productividad y competitividad agroalimentaria, componente activos productivos y agrologística, por los apoyos otorgados por las instancias ejecutoras financiera nacional de desarrollo agropecuario, rural, forestal y pesquero, y el fondo de capitalización e inversión del sector rural"
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- Como resultado de la auditoría practicada a la entonces SAGARPA, relativa al Programa de Productividad Agroalimentaria, Componente Activos Productivos y Agrologística, y derivado de los procedimientos practicados en el desarrollo de la misma, entre los que destacan, la revisión de los expedientes que fueron entregados y que contienen la documentación justificativa y comprobatoria de los subsidios otorgados a los beneficiarios del programa, la realización de visitas domiciliarias a los beneficiarios y proveedores contratados por éstos, y a la obtención de información de instancias gubernamentales para apoyar los resultados.

- Se concluye que, en términos generales, no cumplió con la normativa establecida, toda vez que, de los subsidios otorgados a través de la Instancia Ejecutora 1 FND, los beneficiarios presentaron documentación inconsistente; no realizaron sus aportaciones al proyecto, o los mismos ya existían, previo al otorgamiento del subsidio y uno de ellas, utilizó documentos bancarios inconsistentes respecto de los obtenidos de la CNBV, para acreditar su aportación o la aplicación de los recursos del subsidio por un monto total de 8.50 mdp, así como por beneficiarios que no han concluido sus proyectos, y/o no presentaron la totalidad de la documentación comprobatoria con cargo a su aportación o al subsidio otorgado por la cantidad de 51.92 mdp; asimismo de los recursos otorgados a través de la Instancia Ejecutora 2 Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural, no se presentó el reporte de reintegro emitido por el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) por la cantidad de 0.86 mdp y de otro no se proporcionó el finiquito del convenio de concertación ya que concluyó su proyecto.

Auditoría 1593-DE: "Programa de apoyos a pequeños productores - componente procafé e impulso productivo al café"
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- De los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos asignados al Programa, se hayan ejercido, registrado y comprobado conforme a las disposiciones legales y normativa aplicable, se concluye que, en términos generales, la SAGARPA, respecto de los recursos asignados al Programa de Apoyos a Pequeños Productores, Componente PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café (PROCAFÉ), en el 2017, no cumplió las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, en razón de los siguiente:

- Se constató que la Dirección General de Fomento a la Agricultura no presentó el soporte documental de 0.76 mdp reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017; y designó a cuatro Instancias Ejecutoras sin verificar que acreditaran fehacientemente el reconocimiento, la experiencia, la capacidad técnico operativa y la cobertura territorial respecto del Componente, además de que dos de ellas tenían observaciones derivadas de auditorías practicadas en ejercicios anteriores.

- Por lo relativo a la instancia ejecutora persona moral 1, se constató que realizó la dispersión del pago de incentivos a los beneficiarios de las instancias ejecutoras Delegaciones Estatales de la SAGARPA, actualmente SADER, sin que fuera designada como Instancia Dispersora de Recursos ni Instancia Ejecutora de Gastos Asociados a la Operación, por lo que se le otorgaron indebidamente recursos por concepto de gastos de operación por 9.81 mdp, además, no presentó evidencia documental o los concepto del gasto en que ejerció los recursos otorgados presentan diversas irregularidades por lo que no se acredita el ejercicio de 0.90 mdp.

- Asimismo, la instancia ejecutora persona moral 1, ejerció los recursos otorgados por la SAGARPA, actualmente SADER, por concepto de subsidios a la producción para

la Actualización del Padrón Nacional Cafetalero y Capacitación, asistencia técnica especializada y gestión de proyectos para productores de café, con el beneficiario persona moral 1.4 el cual no forma parte de la población objetivo, no cumplió con los requisitos y criterios de selección para ser designado beneficiario del Componente; y tampoco contaba con la capacidad material, técnica, humana y la cobertura territorial; y con 376 prestadores de servicios, que no acreditaron que los servicios cobrados hayan sido prestados a productores de café debidamente autorizados que cumplieran con los requisitos y criterios de selección establecidos en las Reglas de Operación antes referidas; aunado a que junto con el proveedor persona moral 1.3 y la instancia ejecutora persona moral 1 no presentaron documentación justificativa y comprobatoria que acredite el ejercicio del total de los recursos públicos federales que les fueron otorgados, por lo que la instancia ejecutora persona moral 1 asignó indebidamente y no comprobó recursos por un total de 94.02 mdp.

Auditoría 1611-DS: "Convenios de coordinación, colaboración y acuerdos específicos suscritos con la Administración Pública Federal para el desarrollo de diversos proyectos, adquisiciones y otros servicios"
Universidad Politécnica de Tlaxcala

- Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, se concluye que, en términos generales, la Universidad Politécnica de Tlaxcala no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia; toda vez que suscribió un Convenio General de Colaboración y tres Convenios de Colaboración Específicos, con la SEDATU, al amparo de los artículos 1, quinto párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios del Sector Público, y 4 de su Reglamento, por un importe total de 178.63 mdp pagado por la SEDATU en el ejercicio 2017, subcontratando la prestación de los servicios con terceros por un importe total de 173.21 mdp, monto que representó el 96.9 por ciento, del total pagado, cantidad que excede el 49 por ciento de los montos convenidos.

- La UPTx para cumplir con los objetos convenidos con la SEDATU, delegaron el 100 por ciento de la prestación de los servicios que derivaron del Convenio General de Colaboración y de sus tres Convenios de Colaboración Específicos; de los entregables presentados por la universidad, no se evidencia su participación en la integración de los mismos, aunado a que un proveedor manifestó que todo el trato, en lo referente a la ejecución y entrega de los trabajos fue realizado directamente con la SEDATU, y que la universidad solo fungió como pagadora; suscribió contratos con empresas que no fueron localizadas en los domicilios declarados; asimismo, la función de la Universidad en el desarrollo de los objetos de los Convenios de Colaboración Específicos y de sus respectivos Anexos de Ejecución, consistió únicamente en la contratación de las empresas y la de transferir los recursos a los proveedores; por lo que, no realizó ningún servicio específico para el cumplimiento de los objetivos definidos; aunado a que tres Personas Morales Subcontratadas no fueron localizadas en sus domicilios fiscales, así como en los reportados en los CFDI y los estados de cuenta bancarios; adicionalmente, realizó el pago a una Persona Moral siete días antes de que se expidiera el CFDI correspondiente. Además, la UPTx no proporcionó la documentación comprobatoria

y justificativa de la aplicación del importe de 5.42 mdp, por los recursos recibidos en el ejercicio de 2017.

Auditoría 1594-DE: "Programa de fomento a la agrícultura, componente investigación, innovación y desarrollo tecnológico agrícola" Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación

- La Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico de la entonces SAGARPA, no comprobó ni justificó ni acreditó la correcta aplicación de recursos públicos federales por 212.51 mdp, que se le asignaron de forma directa, para la operación del Incentivo Innovación, Desarrollo Tecnológico y Transferencia de Tecnología 2017.
- Asimismo, se constató que la Unidad Responsable, no realizó un control, ni supervisó a los trabajos que debían realizar las siguientes Instancias auxiliares designadas:

  - Instancia Ejecutora (Chiapas Siempre Unidos, A.C.)
  - Unidad Técnica Operativa (Biólogos Asociados Consultoría y Asesoría Agrícola y Pecuaria BIOASECAN, S.C.)
  - Instancia Supervisora Externa (Centro de Calidad para el Desarrollo, A.C.)

- Lo anterior, en virtud de que se comprobó que las instancias auxiliares designadas, no acreditaron el total de los recursos que les fueron asignados para gastos de operación, por un total de 35.18 mdp; asimismo, se observó que ninguna de ellas, han suscrito con la Unidad Responsable las respectivas Actas de Cierre Finiquito, no obstante que la fecha de conclusión para la ejecución de las acciones venció en el 2018.

- Por otra parte, se acreditó que la Instancia Ejecutora, no ha suscrito al mes de diciembre de 2018, las respectivas actas de cierre finiquito con 112 beneficiarios del Incentivo Innovación, Desarrollo Tecnológico y Transferencia de Tecnología, por un monto de 987.40 mdp, no obstante que venció el plazo máximo para que los beneficiarios hayan concluido con los proyectos apoyados.

- De las visitas domiciliarias realizadas a 28 beneficiarios de cinco estados, se constató que 26 de ellos, no cumplieron con las obligaciones convenidas en relación con la ejecución de los proyectos que les fueron autorizados, toda vez que no están concluidos, ni cumplen con los objetivos para los que se les otorgaron los recursos; como se señala a continuación:

  - Cinco beneficiarios en el Estado de Yucatán por 48.06 mdp
  - Cuatro beneficiarios en el Estado de Durango por 33.67 mdp.
  - Cuatro beneficiarios en el Estado de Chiapas por 29.68 mdp.
  - Seis beneficiarios en el Estado de Guanajuato por 46.11 mdp.
  - Siete beneficiarios en el Estado de Jalisco por 68.18 mdp.

- Asimismo, en lo general se comprobó que los beneficiarios revisados, los cuales fueron apoyados con recursos públicos federales del incentivo, no se ubicaron dentro de la población objetivo del Incentivo, ni generaron beneficios en las unidades económicas rurales agrícolas, como se estableció en el Incentivo citado.

Auditoría DN18002: "Convenios de coordinación, colaboración y acuerdos específicos suscritos con la Administración Pública Federal para el desarrollo de diversos proyectos, adquisiciones y otros servicios, en los ejercicios de 2015 y 2016"
Instituto Tecnológico Superior de Comalcalco

- En términos generales el ITSCO, no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan los siguientes:

- El ITSCO, no acreditó la ejecución de los servicios pactados con la SEDATU, al amparo del convenio SEDATU-ITSC/SOT/33901-03/2015, y su respectivo anexo, del 16 de octubre de 2015; no obstante de haber recibido los recursos públicos federales de la dependencia por los mismos; aunado a que se detectó que el entregable con el que la SEDATU pretendió acreditar estos servicios, coincide en cuanto a su descripción con el Diagnóstico financiado por un Banco, y con los trabajos convenidos y pagados por la SEDATU a la Universidad Politécnica de Francisco I. Madero; aunado a que se omitió supervisar la legalidad del convenio señalado, ya que el servidor público de la SEDATU al cual pretende atribuírsele la firma, aseguró que no celebró en ningún momento y bajo ninguna circunstancia el convenio señalado, presumiendo un probable daño por 25.52 mdp.

- El ITSCO no realizó los trabajos pactados con la SEDATU, al amparo del convenio SEDATU-ITSC/DGOTAZR/33901-02/2016, y su respectivo anexo, firmados el 3 de mayo de 2016; ya que no proporcionó entregable alguno, no obstante de haber recibido los recursos públicos federales de la Dependencia por dichos servicios; asimismo, se comprobó que el ITSCO subcontrató a tres proveedores para la supuesta ejecución de los trabajos convenidos con la SEDATU, y les transfirió en su totalidad los recursos antes señalados; sin embargo, el ITSCO tampoco comprobó que las personas morales contratadas hayan realizado entrega de los servicios contratados; aunado a que se omitió supervisar la legalidad del convenio señalado, toda vez el servidor público de la SEDATU, al cual pretende atribuírsele la firma, aseguró que no celebró en ningún momento y bajo ninguna circunstancia el convenio señalado; finalmente los entregables con los que la SEDATU pretendió acreditar los servicios prestados por el ISTCO, coincide en cuanto a su descripción y contenido con diversos estudios y servicios que fueron contratados y pagados con otras Instituciones y Universidades, además se comprobó que algunos fueron plagiados de diversas páginas y sitios de Internet, presumiéndose un probable daño por 41.94 mdp.

- El ISTCO, no acreditó la realización de los servicios convenidos con la SEDATU, al amparo del instrumento jurídico SEDATU/DGAIG-ITSC/33901.12/2016, y su respectivo anexo, firmados el 11 de mayo de 2016; ya que no proporcionó ningún entregable que, en su caso, haya realizado a la SEDATU, no obstante haber recibido los recursos públicos federales de la Dependencia por dichos trabajos; asimismo, se comprobó que el ITSCO subcontrató a seis proveedores para la ejecución de los trabajos convenidos con la SEDATU, y les transfirió en su totalidad los recursos públicos federales, sin comprobar que ninguno de éstos haya realizado entrega alguna de los bienes y/o

servicios presumiblemente contratados; aunado a que se omitió supervisar la legalidad del convenio señalado, toda vez el servidor público de la SEDATU, al cual pretende atribuírsele la firma, no tenía facultades para dicha celebración, presumiéndose un probable daño por 100.93 mdp.

Auditoría 414-DE: "Cuentas por liquidar certificadas emitidas a favor de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano"
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

- La SEDATU pagó indebidamente 1,173.32 mdp, para proyectos del ejercicio 2016, con presupuesto del ejercicio 2017 a través de 26 Delegaciones en las entidades federativas, sin haberse registrado ante la SHCP como pasivo circulante de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS); además de que no participaron las áreas responsables de llevar a cabo la planeación, operación, verificación y seguimiento de las vertientes y no se aseguró que los proyectos cumplieran con el criterio de priorización referente a que hubieran sido aprobados en ejercicios fiscales anteriores y no hubiesen sido ejecutados en todo o en parte por razones de índole presupuestaria.

- La SEDATU pagó 596.64 mdp en el ejercicio 2017 a diversos proveedores con recursos públicos federales ejercidos en la partida Subsidios a la producción, sin cumplir con las disposiciones normativas establecidas en las Reglas de Operación y demás disposiciones normativas aplicables; toda vez que dicho importe no fue reconocido por la Unidad Responsable del Programa ni por la Unidad Responsable de la Vertiente de Espacios Públicos y Participación Comunitaria y en la asignación y ejercicio de los recursos públicos federales, no participaron las áreas responsables de llevar a cabo la planeación, operación, así como la verificación y seguimiento de las vertientes; asimismo, la SEDATU no realizó el registro del monto pendiente de pago al 31 de diciembre de 2016, como pasivo circulante.

- La Secretaría pagó 5.36 mdp en el ejercicio 2017 a la asociación Recuperando la Fortaleza de Nuestras Familias, A. C., por los servicios para la realización de un proyecto integral de participación en su vertiente de Espacios Públicos y Participación Comunitaria, sin que la DGREP de la SEDATU, acreditara con la evidencia justificativa y comprobatoria correspondiente, el pago realizado y la ejecución de los servicios.

- La SEDATU ejerció indebidamente 178.39 mdp para pagar gastos con cargo a la partida presupuestal de Indemnizaciones por expropiación de predios, los cuales no cuentan con la evidencia documental justificativa y comprobatoria que los acredite; además de que su ejercicio no está relacionado con indemnizaciones por concepto de la expropiación de predios, terrenos o bienes inmuebles, que realiza el Gobierno Federal con fines de interés público y no existe resolución jurisdiccional o de autoridad competente.

- La Secretaría ejerció indebidamente 50 mdp para pagar con cargo al Programa de Atención de Conflictos Agrarios la adquisición de un predio rústico y un urbano ubicados

en el Estado de Nayarit, cuyo proceso de adquisición se encuentra interrumpido desde el año 2007 por una suspensión de plano, derivado de un juicio de amparo.

- La dependencia pagó 35.80 mdp a un proveedor, sin que dicho pago se encuentre acreditado, con documentación justificativa y comprobatoria y no se incluyó en el Plan de Medios autorizado para difusión según el Programa Anual de Comunicación Social y sus modificaciones de la SEDATU que le autorizó la Secretaría de Gobernación; asimismo pagó 2 servicios en materia de comunicación social, por 2 mdp que no se incluyeron en el plan de medios autorizado para la SEDATU.

Auditoría DN18003: "Convenios de coordinación, colaboración y acuerdos específicos suscritos con la Administración Pública Federal para el desarrollo de diversos proyectos, adquisiciones y otros servicios, en el ejercicio de 2016"
Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa

- La Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa no contó con la capacidad técnica, material y humana, para prestar los servicios convenidos con la SEDATU, por un total de 106.84 mdp, por lo que el total de éstos fueron contratados con terceros y, respecto a los servicios convenidos con el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, no acreditó su ejecución; por lo que en ambos casos, la contratación realizada con la Universidad no representó las mejores condiciones disponibles para el Estado en cuanto a economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez; además, se detectaron irregularidades en la elaboración de información y documentación, con la que se pretendió acreditar los servicios prestados.

Auditoría DN18001: "Convenios de coordinación, colaboración y acuerdos específicos suscritos con la Administración Pública Federal para el desarrollo de diversos proyectos, adquisiciones y otros servicios en los ejercicios 2015 y 2016"
Universidad Tecnológica de Tulancingo

- El 24 de noviembre de 2014, la Universidad Tecnológica de Tulancingo (UTec Tulancingo) formalizó el Contrato abierto plurianual número AD-CS-DA-SRMS-306/2014 con el ISSSTE, el cual pagó a la Universidad un total de 93.58 mdp, mientras que ésta erogó 89.68 mdp por la subcontratación de tres empresas para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con el ISSSTE, lo que representó el 95.8 por ciento del monto total que recibió, no ajustándose al monto máximo de 49 por ciento según el artículo 4 del RLAASSP, por lo que se presume que la UTec Tulancingo no contó con la capacidad técnica, material y humana para realizar cumplir con el objeto del Contrato mencionado.

- Otro aspecto fue que, la UTec Tulancingo permitió que dos personas que no fueron miembros de su plantilla, se ostentaron como miembros de su Comité de adquisiciones, participaron en el proceso de la Licitación Pública número LA-913066991-N8-2015 y firmaron las actas de Junta de Aclaraciones y de Notificación de Fallo.

- Asimismo, omitió administrar y vigilar, el debido cumplimiento del Contrato en comento, al denotarse deficiencias en funcionalidades de los Sistemas de Control de Bienes Muebles y Sistema de Control Bancario objeto del contrato, que pone en riesgo el uso y control de los datos.

- Resalta el incumplimiento de los objetivos y requerimientos del contrato, debido a la falta de gestión y participación de la UTec Tulancingo en el desarrollo de sus actividades; a la falta de funcionamiento de los sistemas financieros del ISSSTE y al incumplimiento de los requerimientos relacionados con la Clasificación de activos de información críticos, privacidad de la información, análisis de vulnerabilidades, análisis de riesgos, planes de pruebas, administración de problemas, administración de cambios, plan de calidad, gestión de código fuente y administración de proyectos.

- Se concluye que la Universidad no aportó elemento de convicción alguno, que acredite de manera fehaciente el debido cumplimiento del contrato, de lo que se generaron: dos recomendaciones, dos promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, tres promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y dos pliegos de observaciones.

Auditoría 1717-DS: "Gestión Financiera"
Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Actualmente, las acciones de fiscalización se encuentran suspendidas por mandato judicial, en virtud de lo siguiente:

- El 20 de noviembre de 2018, la ASF emitió la orden para realizar la auditoría y solicitó información al INFONAVIT para continuar los trabajos de auditoría que se aprobaron en el PAAF de la Cuenta Pública 2017.

- El 21 de noviembre de 2018, el INFONAVIT manifestó su postura institucional de no reconocer la realización de la auditoría, así como su negativa a proporcionar información alguna por considerar que ese instituto no puede ser calificado como una entidad sujeta de ser fiscalizada por parte de la ASF por carecer de facultades para ello.

- El 10 de diciembre de 2018, el INFONAVIT promovió un juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades de la ASF ejecutoras y ordenadoras de la auditoría número 1717-DS.

- El 20 de diciembre de 2018, el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, concedió al INFONAVIT la suspensión definitiva, a efecto de que la ASF no lleve a cabo ni ejecute la orden de auditoría del 20 de noviembre de 2018.

La ASF ha interpuesto los medios de impugnación correspondientes a efecto de realizar la fiscalización y dar cumplimiento al objetivo de la auditoría, mismos que se informan a continuación:

- El 18 de diciembre de 2018, se presentó el informe previo requerido dentro de los autos del juicio de amparo.

- El 20 de diciembre de 2018, se interpuso el recurso de queja en contra del acuerdo del 12 de diciembre de 2018, dictado dentro del juicio de amparo promovido por el INFONAVIT, por el que se concedió la suspensión provisional.

- El 9 de enero de 2019, se presentó el informe justificado.

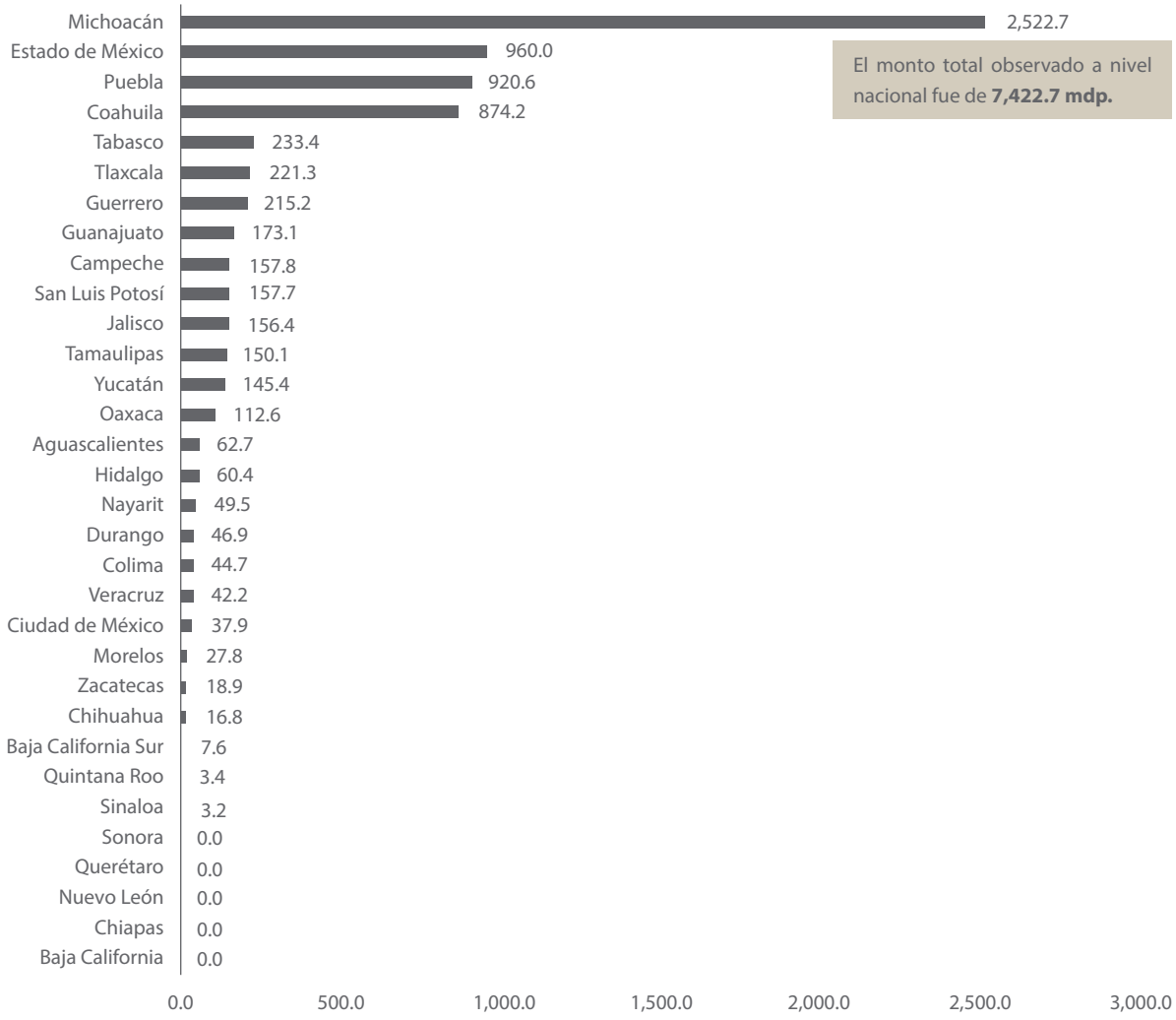
- El 21 de enero de 2019, se interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia interlocutoria dictada por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, con la que concedió al INFONAVIT la suspensión definitiva, a efecto de que la ASF no lleve a cabo ni ejecute la orden de auditoría del 20 de noviembre de 2018.

Por las razones expuestas, los actos derivados de la orden de auditoría del 20 de noviembre de 2018, están suspendidos por mandato judicial de acuerdo con la sentencia interlocutoria del 20 de diciembre de 2018, mediante la cual el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, concedió al INFONAVIT la suspensión definitiva, a efecto de que la ASF no lleve a cabo ni ejecute la orden de auditoría 1717-DS, contenida en el oficio AECF/1543/2018, del 20 de noviembre de 2018, hasta la terminación del juicio.

Ramo 23: Fortalecimiento Financiero (Gasto Federalizado)

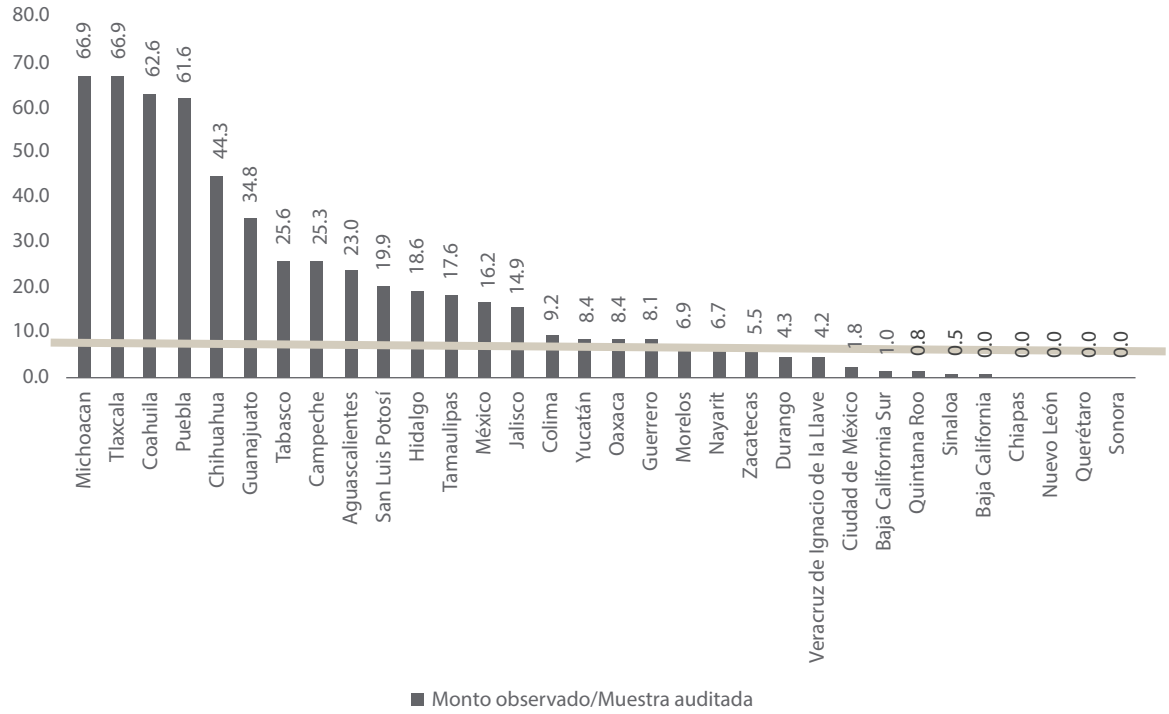
De la fiscalización realizada en 32 entidades federativas y una a la SHCP en su carácter de instancia coordinadora del fondo, se identificaron irregularidades por un monto de 7,422.7 mdp, equivalentes a 19.8 por ciento de la muestra auditada (37,491.5 mdp), los cuales se distribuyen por entidad federativa de la siguiente manera:

FORTAFIN: Monto total observado por entidad federativa
Cuenta Pública 2017
(mdp)



El monto total observado a nivel nacional fue de **7,422.7 mdp.**

FORTAFIN: Monto total observado por entidad federativa
Cuenta Pública 2017
(porcentajes)



- Monto total observado

  - Por entidad federativa, al estado de Michoacán se le observaron 2,522.7 mdp, que significaron el 34.0 por ciento del monto total observado, y el Estado de México presentó irregularidades por 960.0 mdp, que significaron el 12.9 por ciento del concepto citado.

  - En contraste, se identificó que los estados de Baja California, Chiapas, Nuevo León, Querétaro y Sonora, como resultado de las auditorías realizadas, no presentaron monto observado, lo que indica que se implementaron medidas de control adecuadas en el uso de los recursos transferidos por medio del fondo.

- Principales observaciones vinculadas con monto total observado

  - Falta de documentación justificativa y comprobatoria del gasto por 2,567.6 mdp, que significaron el 34.6 por ciento del monto total observado.

    Al respecto, el Estado de México alcanzó el 27.9 por ciento del monto observado en este concepto y Coahuila el 24.2 por ciento.

  - Transferencia de recursos a otras cuentas bancarias, fondos o programas sin acreditar su aplicación en obras y acciones con cargo al FORTAFIN por 2,517.1 mdp, que representaron el 33.9 por ciento del monto total observado. El estado de Michoacán significó por sí solo el 99.7 por ciento del importe observado en este concepto y el estado de Tlaxcala 0.3 por ciento.

- Recursos o rendimientos financieros no ejercidos, devengados o sin ser reintegrados a la TESOFE por 1,450.2 mdp, que representaron el 19.5 por ciento del monto total observado. El estado de Puebla significó el 33.3 por ciento del importe observado en este concepto y el Estado de México el 12.8 por ciento.

- Obra pagada no ejecutada o de mala calidad por 232.5 mdp, los cuales representaron el 3.1 por ciento del monto total. Los estados que tuvieron un monto observado mayor en este concepto fueron San Luis Potosí y el estado de Jalisco con el 48.3 por ciento y 36.7 por ciento, respectivamente.

- Conceptos no autorizados por la dependencia normativa por 155.2 mdp, los cuales representaron el 2.1 por ciento del monto total. El estado que representó el 100 por ciento fue Campeche.

- Adicionalmente, se identificaron otros conceptos de irregularidad que en conjunto suman 500.0 mdp y que representaron el 6.7 por ciento del monto total observado.

La ASF identificó espacios de mejora en la calidad de la gestión de los recursos del FORTAFIN, entre los que destacan los siguientes:

- No existe un planteamiento sobre el problema o necesidad de atender con el fondo, ni la justificación de la creación y del diseño del programa.

- No existen Reglas de Operación, ni criterios claros y objetivos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar qué monto y vertiente del FORTAFIN se asigna a cada Entidad Federativa.

- No se identifica la alineación del fondo a las metas y estrategias nacionales, ya que no se cuenta con un documento específico que vincule los objetivos del fondo con los de los programas nacionales y sectoriales.

- No se define la población potencial, el objetivo y mecanismos de elegibilidad, lo cual resta transparencia en el ejercicio de los recursos.

- Los convenios para el otorgamiento de los recursos del FORTAFIN no presentan un calendario de ministración ni de ejecución, lo cual genera complicaciones en su ejercicio.

Recursos del Programa Diseño de la Política de Ingresos Estado de México (Gasto Federalizado)

De la fiscalización a los Recursos del Programa Diseño de la Política de Ingresos, para el Estado de México se determinaron hallazgos por 1,273.7 mdp, que equivalen al 100 por ciento de los recursos ejercidos en este Programa, por lo que:

- El Estado de México fue la única entidad federativa receptora de estos recursos.

- Al respecto, los depósitos y retiros de las cuentas donde se administraron los recursos, carecen de trazabilidad bancaria, respecto de la documentación comprobatoria presentada, por lo que fue observado el 100 por ciento de los recursos transferidos a la entidad federativa, los cuales ascendieron a 1,273.7 mdp.

- El instrumento jurídico que regula el otorgamiento y la aplicación de los recursos no se encuentra actualizado, lo que origina que el esquema de registro y administración de los recursos que se realiza en la entidad federativa no permita su puntual identificación y control.

Distribución de las participaciones federales de las Entidades Federativas a los municipios (Gasto Federalizado)

Con base en la fiscalización practicada, la ASF observó 620.6 mdp; las principales problemáticas fueron:

Concepto	Mdp	%
Participaciones no entregadas a los municipios	429.4	69.2
Retraso en la ministración de los recursos a los municipios	81.0	13.0
Errores de cálculo en la Distribución	68.2	11.0
Falta de acreditación del pago a terceros de las deducciones a las participaciones federales	32.9	5.3
Deducciones a las participaciones federales no justificadas	9.1	1.5
Total	**620.6**	**100**

Distribución de las Participaciones Federales: Monto Observado por entidad federativa
Cuenta Pública 2017
(mdp)

Entidad Federativa	Muestra Auditada	Monto Observado	Monto Observado / Muestra Auditada %	Monto por Aclarar	Recuperaciones Determinadas		
					Total	Operadas	Probables
Total	**179,754.6**	**620.6**	**0.3**	**65.6**	**555.0**	**222.6**	**332.4**
Coahuila	4,128.8	295.8	7.2	16.1	279.7	0.0	279.7
Baja California Sur	1,222.4	17.5	1.4		17.5	2.0	15.5
Colima	1,305.3	17.6	1.4	0.2	17.4	0.1	17.3
Hidalgo	3,831.2	48.1	1.3		48.1	48.1	0.0
Yucatán	3,176.9	31.3	1.0		31.3	31.3	0.0
Veracruz	9,362.7	79.1	0.8		79.1	79.1	0.0
Oaxaca	4,948.6	32.1	0.6	13.9	18.2	0.0	18.2
Aguascalientes	2,260.2	8.1	0.4		8.1	8.1	0.0
Sinaloa	4,301.2	14.8	0.3	13.9	0.9	0.0	0.9
Sonora	4,381.5	9.0	0.2		9.0	9.0	0.0
San Luis Potosí	3,671.5	7.0	0.2		7.0	7.0	0.0
Chiapas	5,741.7	9.3	0.2		9.3	9.3	0.0
Tlaxcala	1,867.5	2.4	0.1		2.4	2.4	0.0
Chihuahua	4,993.8	6.1	0.1	6.1			
Jalisco	12,780.7	15.2	0.1	15.1	0.1	0.0	0.1
Guerrero	3,673.2	3.7	0.1		3.7	3.7	0.0
Quintana Roo	2,232.7	1.9	0.1		1.9	1.9	0.0
Tabasco	5,068.9	3.0	0.1		3.0	3.0	0.0
Puebla	7,477.9	3.5	0.0*		3.5	3.5	0.0
Morelos	2,458.0	1.1	0.0*		1.1	1.1	0.0
Nuevo León	7,331.9	3.1	0.0*	0.0*	3.1	3.1	0.0
Baja California	4,718.3	1.6	0.0*		1.6	0.9	0.7
Durango	2,517.5	0.8	0.0*	0.3	0.5	0.5	0.0
Querétaro	3,492.8	1.0	0.0*		1.0	1.0	0.0
Estado de México	24,168.8	5.6	0.0*		5.6	5.6	0.0
Tamaulipas	4,686.6	1.0	0.0*		1.0	1.0	0.0
Nayarit	2,053.5	0.3	0.0*		0.3	0.3	0.0
Campeche	1,878.0	0.1	0.0*		0.1	0.1	0.0
Guanajuato	7,094.0	0.2	0.0*		0.2	0.2	0.0
Zacatecas	10,127.8	0.2	0.0*		0.2	0.2	0.0
Ciudad de México	17,153.4						
Michoacán	5,647.4						

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2017.
*Porcentaje inferior al 0.1.
Las sumas pueden no ser exactas por efecto del redondeo a millones de pesos.

G. Seguimiento a temas relevantes: gestión financiera y desempeño de las autoridades competentes en el proceso de reconstrucción derivado de los sismos y fenómenos meteorológicos de 2017

La estrategia de fiscalización diseñada por la ASF para el tema de atención a la población y a la reconstrucción de los fenómenos sísmicos y meteorológicos ocurridos en 2017, se desarrolló con un enfoque integral, con base en el cual la ASF determinó realizar nueve auditorías de cumplimiento financiero con las perspectivas temáticas siguientes:

- Reconstrucción de viviendas
- Reconstrucción de unidades económicas
- Reconstrucción de infraestructura educativa
- Reconstrucción de infraestructura en salud
- Reconstrucción de infraestructura carretera
- Atención de la población
- Atención y reconstrucción de daños ocasionados por fenómenos meteorológicos
- Aseguramiento agropecuario.

El detalle se presenta en el cuadro siguiente:

Auditorías realizadas por la ASF como parte de los trabajos de fiscalización

Entidad fiscalizada / Número y nombre de la auditoría	Objetivo	Resultados
a) Reconstrucción de viviendas		
BANSEFI 102-GB "Gastos de Operación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros" Auditoría de Cumplimiento Financiero	Fiscalizar la gestión financiera de los gastos de operación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI), para constatar que se previeron, autorizaron, adjudicaron, ejercieron, comprobaron y registraron acorde a los montos aprobados, de conformidad con las disposiciones legales y normativas.	Falta de evidencia documental y justificación que acredite las actividades realizadas por el personal contratado bajo el esquema de outsourcing. En cinco contratos no se solicitó a los proveedores que acreditaran su capacidad técnica, humana y material para la realización de los trabajos, y en dos contratos no se acreditó la recepción de los servicios conforme a los términos contractuales. Se analizó el "Contrato de prestación de servicios para acciones de apoyo relacionadas con el fondo de desastres naturales", y se identificó que no se llevó a cabo el estudio de factibilidad dado que el BANSEFI consideró que el requerimiento solicitado era un "modelo administrativo", aun cuando las especificaciones del contrato indican que es una herramienta de TIC, en consecuencia, no se contó con las condiciones de integridad y privacidad de la información de la bases de datos de beneficiarios que fueron utilizadas para la dispersión de recursos económicos derivados del terremoto ocurrido en septiembre de 2017 (del orden de 10 mil mdp). Se realizó el comparativo de dos contrataciones cuyo objeto fue muy similar, el cual consistió en la dispersión de programas gubernamentales mediante medios de pago electrónicos; se detectó que la segunda contratación fue terminada anticipadamente, el mismo día que el proveedor finalizó con el desarrollo de las aplicaciones pactadas, por lo que no fue posible instalar las terminales punto de venta que estaban previstas en el plan de trabajo; asimismo, se comprobó que las aplicaciones desarrolladas no funcionan ni se tienen los prototipos con los cuales se autorizaron los trabajos. Lo anterior causó gastos no recuperables a la entidad por 26.3 mdp, adicionalmente, no se justificó de manera suficiente la segunda contratación, debido a que la primera contratación podía continuar y mejorar la solución tecnológica que requería el BANSEFI, lo que propició gastos injustificados por conceptos de desarrollo y liberación de sistemas por 56.4 mdp.
b) Reconstrucción de unidades económicas		
INADEM 403-DE "Fondo Nacional Emprendedor" Auditoría de Cumplimiento Financiero	Fiscalizar la gestión financiera del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) para verificar que el presupuesto asignado al Fondo Nacional Emprendedor, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables.	Del total de recursos asignados al INADEM para sus programas correspondientes, 133.3 mdp fueron ejercidos para la atención de desastres materiales que, con motivo de los sismos ocurridos en septiembre 2017, sufrieron diversas Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) de los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, México, Morelos y Puebla. De dicho universo de 133.3 mdp, y como resultado de su revisión, se determinó que no se contó con documentación comprobatoria del ejercicio de 36.3 mdp.
c) Reconstrucción de infraestructura educativa		
Gobierno del Estado de Morelos 1686-DS-GF "Construcción y/o Rehabilitación del Instituto Tecnológico de Zacatepec, en el Estado de Morelos" Auditoría de Cumplimiento Financiero	Fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al proyecto a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, programaron, presupuestaron, contrataron, ejecutaron y pagaron conforme a la legislación y normativa aplicables.	Entrega extemporánea de anticipos de hasta 121 días naturales en tres contratos de obra respecto de las fechas de formalización de los mismos, no obstante que los recursos se encontraban disponibles desde el 14 de noviembre de 2017. No se realizaron las gestiones para cubrir con las sumas aseguradas el costo de las reparaciones de las áreas afectadas por el sismo del 19 de septiembre de 2017 en los edificios "A", "B" y "C" del Instituto Tecnológico de Zacatepec, antes de recurrir a los recursos del FONDEN. No se fundó y motivó la adjudicación directa de los contratos formalizados para la ejecución de los trabajos de reparación de los edificios "A", "B" y "C" del Instituto Tecnológico de Zacatepec, afectados por el sismo del 19 de septiembre de 2017.
Gobierno del Estado de Puebla 1687-DS-GF "Apoyos Parciales Inmediatos por el Sismo del 19 de Septiembre a la Infraestructura Educativa en el Estado de Puebla" Auditoría de Cumplimiento Financiero	Fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al Fondo de Desastres Naturales, a fin de comprobar que las inversiones físicas se presupuestaron, contrataron, ejecutaron y pagaron de conformidad con la legislación y normativa aplicables.	Se formalizaron 4 contratos de arrendamiento con vigencia de 365 días naturales, aun cuando los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN establecen un plazo de ejecución no mayor a treinta días naturalesSe observó que no se les dio mantenimiento a los baños móviles, sin que se realizaran los ajustes a los contratos. En 4 contratos las fechas de las actas de entrega-recepción de los bienes, no corresponden con las fechas de entrega de los bienes a las áreas usuarias.

Auditorías realizadas por la ASF como parte de los trabajos de fiscalización

Entidad fiscalizada / Número y nombre de la auditoría	Objetivo	Resultados
d) Reconstrucción de infraestructura en salud		
Gobierno de la Ciudad de México 1688-DS-GF "Fondo de Desastres Naturales para Mitigar los Daños Ocasionados por el Sismo del 19 de Septiembre de 2017 en la Ciudad de México" Auditoría de Cumplimiento Financiero	Fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al Fondo de Desastres Naturales, a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, programaron, presupuestaron, contrataron, ejecutaron y pagaron conforme a la legislación y normativa aplicable.	Se comprobó que en el ejercicio de 2017 no se celebraron contrataciones de obra pública para atender las afectaciones del Hospital Juárez y de los Centros de Salud T-III Dr. Maximiliano Ruiz Castañeda y Dr. Duque de Estrada a cargo de la Secretaría de Salud Federal y de los Servicios de Salud Pública de la Ciudad de México, ya que si bien se realizaron las acciones internas para obtener el pago de las aseguradoras, no se obtuvieron los dictámenes de las aseguradoras que indicaran los montos que cubrirían por las afectaciones del sismo a los inmuebles; tampoco se contó con el dictamen estructural que validara los daños de los inmuebles y permitiera obtener la aprobación del Comité Técnico del FONDEN de la parte de los recursos que se aportarían para la atención de los inmueblesSe observaron deficiencias de planeación de los recursos de Apoyos Parciales Inmediatos y de Reconstrucción que se asignaron a algunos inmuebles, ya que resultaron insuficientes para atender las afectaciones ocasionadas por el sismo. De los recursos ejercidos por 173.0 mdp en el rubro de Apoyos Parciales Inmediatos en 2017, se revisaron los trabajos de reparación realizados al amparo de los cuatro contratos de mayor monto erogado en los seis deportivos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los seis deportivos revisados se observaron deficiencias de calidad en la aplicación de pintura y en los trabajos de acabado de pisos, muros, columnas y trabes, toda vez que presentaron fisuras y agrietamientos; dichos trabajos fueron reparados por la contratista en el transcurso de la auditoría.
e) Reconstrucción de infraestructura carretera		
SHCP 42-GB "FONDEN.- Recursos Autorizados para la Atención de Desastres Naturales (Sismos del 7 y 19 de Septiembre de 2017)" Auditoría de Cumplimiento Financiero	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos autorizados para la atención de desastres naturales mediante el Fideicomiso 2003 Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), para comprobar que éstos se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas.	Gastos de Evaluación En los estados de Chiapas, Oaxaca y Morelos en el sector educativo, se ejercieron recursos fuera del periodo de evaluación de daños y en conceptos no autorizados, no se proporcionó la documentación justificativa y/o comprobatoria, y se efectuaron pagos en demasía a contratistas, todo lo anterior por un total de 4.5 mdp. Apoyos Parciales Inmediatos y Gastos de Reconstrucción Por intervención de la ASF, la CONAGUA en Chiapas, reintegró 1.0 mdp al FONDEN por penalizaciones aplicadas por atrasos en la conclusión de los trabajos. La CONAGUA en Oaxaca no acreditó la prestación de los servicios por 1.5 mdp. La CONAGUA en Chiapas, y las instancias ejecutoras del sector educativo en los estados de Chiapas, Oaxaca y Morelos, no acreditaron la aplicación de penalizaciones a los contratistas por atrasos en la ejecución de las obras y en la entrega de aulas móviles y módulos sanitarios. En el estado de Chiapas en el sector educativo, no se reintegró al patrimonio del FONDEN 0.2 mdp por concepto de anticipos de obras canceladas. En los estados de Chiapas y Morelos en el sector educativo, no se acreditó documentalmente la entrega y/o instalación de 171 aulas móviles por 66.0 mdp. En el estado de Chiapas se observó que no se instalaron 3 aulas móviles en un plantel educativo por un costo total de 0.4 mdp. En el estado de Oaxaca en el sector educativo, no se sustentó la aplicación de penas convencionales en el retraso de instalación de aulas móviles y módulos sanitarios por un total de 4.2 mdp, y tampoco acreditó la recepción de trabajos de demolición y remoción de escombros por 0.7 mdp. La SEP no supervisó que el estado de Oaxaca iniciara, de manera oportuna, las acciones para atender los planteles escolares dañados, ya que al mes de abril de 2018 aún no se iniciaban los procesos de contratación, no obstante que los recursos por 356.7 mdp fueron autorizados en el mes de noviembre de 2017. La SEGOB no tramitó de forma oportuna las solicitudes de la SCT para acceder a recursos del FONDEN para reconstrucción, lo que ocasionó que en 2017 no se autorizaran recursos a la dependencia.

Auditorías realizadas por la ASF como parte de los trabajos de fiscalización

Entidad fiscalizada / Número y nombre de la auditoría	Objetivo	Resultados
f) Atención de la población		
SEDATU 1700-DE "Dispersión de Recursos para Apoyos y Servicios a la Población por los Sismos Ocurridos en Septiembre de 2017" Auditoría de Cumplimiento Financiero	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos destinados para apoyos y servicios a la población por los sismos ocurridos en septiembre de 2017, así como constatar que se autorizaron, ejercieron, comprobaron y registraron, de conformidad con las disposiciones legales y normativas aplicables.	La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano presentó un Comprobante Fiscal Digital por Internet por 14.5 millones de pesos, por la remoción de escombros de las viviendas afectadas, con inconsistencias en su información (estatus de cancelada en la aplicación de verificación del Servicio de Administración Tributaria). Asimismo, no se realizó el cálculo para el entero de la retención del cinco al millar por 0.6 mdp. El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., no sometió a autorización de las instancias competentes la normativa que regule el diseño y actualización de nuevos productos sobre: (i) la distribución, resguardo y custodia de las tarjetas del Programa FONDEN en los estados de Oaxaca y Chiapas; (ii) para detectar y bloquear transacciones de tipo fraudulento, y (iii) el establecimiento de procedimientos seguros de control de acceso a los archivos que contienen información sensible de los usuarios. La Comisión Nacional de Vivienda no comprobó que los damnificados recibieron los entregables señalados en el Anexo 1 "Carta Compromiso" en 11 de los 12 contratos suscritos con proveedores de servicios de asistencia técnica, a los que se les hicieron pagos por 21.0 mdp en 2017; ni acreditó el monto por recuperar por 1.3 mdp, tampoco realizó el reintegro a la Tesorería de la Federación de los recursos no ejercidos por 37.1 millones de pesos, dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio 2017.
g) Atención y reconstrucción de daños ocasionados por fenómenos meteorológicos		
SHCP 61-GB "Recursos Destinados para la Atención de Desastres Naturales" Auditoría de Cumplimiento Financiero	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos provenientes del bono catastrófico, del seguro de exceso de pérdidas y de las disponibilidades del Fondo de Desastres Naturales y del Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas, para atender fenómenos naturales perturbadores, así como verificar su registro contable y presentación en la Cuenta Pública, conforme a la normativa.	La falta de verificación de la validez de los comprobantes fiscales por parte del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ocasionó inconsistencias en la comprobación de los gastos efectuados por las instancias ejecutoras, así como de las comprobaciones que, en su caso, realicen los gobiernos de las entidades federativas. Respecto de los fondos, se constató lo siguiente: Fondo de Desastres Naturales Tres expedientes con Comprobantes Fiscales Digitales por Internet por 7.9 mdp con inconsistencias en su información (estatus de cancelada en la aplicación de verificación del Servicio de Administración Tributaria, folio fiscal en ceros, diferencia en la consulta del importe, en relación con el importe impreso). Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas Se identificaron ocho Comprobantes Fiscales Digitales por Internet por 3.0 mdp, con inconsistencias en su información (comprobantes fiscales digitales por internet con folios fiscales en cero, sin folio fiscal y con estatus de cancelado).
h) Aseguramiento agropecuario		
Agroasemex, S.A. 103-GB "Gestión Financiera" Auditoría de Cumplimiento Financiero.	Fiscalizar la gestión financiera de los recursos fiscales que se canalizaron al Programa de Aseguramiento Agropecuario; los ingresos por el cobro de primas de seguro catastrófico, reaseguro y comisiones; los egresos por el pago de primas retrocedidas y comisiones por reaseguro, vinculados con el programa; el registro contable y presentación en la Cuenta Pública, a fin de verificar que se efectuaron conforme a la normativa.	Los ingresos por primas de seguro de daños por Bono Catastrófico y FONDEN, se utilizaron como instrumento para administrar y transferir el riesgo al mercado de reaseguro internacional, para optimizar sus recursos financieros disponibles y potenciar la cobertura ante dichos siniestros. En su calidad de institución de seguros, efectuó pagos por indemnizaciones derivadas de los siniestros ocurridos en 2017 por las coberturas de Bono Catastrófico y FONDEN, mismas que se recuperaron por medio de los contratos de reaseguro.

FUENTE: Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF) de la Cuenta Pública 2017 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y sus modificaciones, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2018, el 17 de septiembre de 2018 y el 17 de octubre de 2018.
BANSEFI: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
CNBV: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
SEGOB: Secretaría de Gobernación.
BANOBRAS: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
INADEM: Instituto Nacional del Emprendedor.
FONDEN: Fondo de Desastres Naturales.
FONREC: Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas.
TIC: Tecnologías de la Información y Comunicación
CONAGUA: Comisión Nacional del Agua
SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Los resultados anteriores dan cuenta de la estrategia de fiscalización diseñada por la ASF, para evaluar la atención a la población y a la reconstrucción de los fenómenos sísmicos y meteorológicos ocurridos en 2017, los cuales estuvieron bajo la responsabilidad del Gobierno Federal y las entidades federativas. Las revisiones realizadas partieron de un enfoque multidisciplinario e integral, a fin de elaborar un informe temático en los que se incorporen distintos enfoques de fiscalización y en los que se emitan observaciones que se complementen entre sí, desde distintos ángulos.

Como resultado de la labor de fiscalización, se advierte que el esquema de participación desarrollado por la SEDATU; el BANOBRAS, y la Comisión Nacional de Vivienda, para atender a la población de las zonas afectadas y llevar a cabo las acciones de restauración de los daños ocasionados por los sismos de septiembre de 2017, limitó que se normalizara el entorno social y económico que prevalecía hasta antes de la ocurrencia de los referidos fenómenos perturbadores, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Protección Civil.

A este respecto, el 19 de septiembre de 2018, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados comunicó el Punto de Acuerdo siguiente:

"TERCERO: La Cámara de Diputados solicita a la Auditoría Superior de la Federación y a los órganos superiores de fiscalización de las entidades federativas de Chiapas, Oaxaca, Estado de México, Tlaxcala, Hidalgo, Puebla, Morelos, Guerrero y Ciudad de México; en el ámbito de sus competencias garanticen la adecuada fiscalización y total transparencia de los recursos del Presupuesto de Egresos y de los del Fondo Nacional de Desastres Naturales que fueron destinados para el mismo objeto".

Con las acciones emprendidas hasta ahora por la ASF, bajo una perspectiva temática e integral, se atiende el punto de acuerdo referido. Asimismo, de manera complementaria, es importante mencionar que, con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2018 se llevarán a cabo ocho auditorías sobre dichas temáticas.

H. Estadísticas sobre los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017

De conformidad con el artículo 35 de la LFRCF, la ASF presentó, ante la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados, 344 informes individuales en el mes de junio y 678 en el mes de octubre; en esta ocasión, remite 653 correspondientes a la entrega del mes de febrero, lo que da un total de 1,675* informes individuales referidos a la Cuenta Pública 2017, como se puede observar en la siguiente tabla. Asimismo, a continuación, se presentan las estadísticas más relevantes sobre los tipos y enfoques de auditoría, la cobertura por tipo de ente, así como las acciones emitidas que se derivan de las observaciones de los informes individuales, entre otras.

Informes individuales presentados ante la Cámara de Diputados
Entregas previstas en la LFRCF
Cuenta Pública 2017

Entregas	Totales	%
Informes presentados el 30 de junio de 2018	344	20.5
Informes presentados el 31 de octubre de 2018	678	40.5
Informes presentados el 20 de febrero de 2019	653	39
Total de auditorías Cuenta Pública 2017	**1,675**	**100**

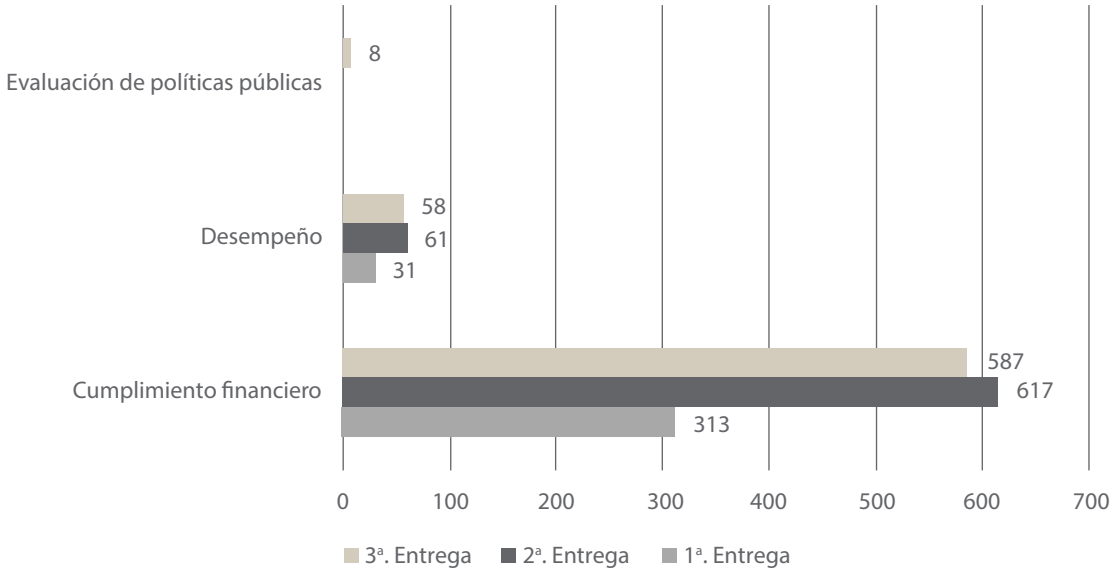
Número de revisiones por tipo de auditoría
Cuenta Pública 2017

Tipo	1ª. Entrega	2ª. Entrega	3ª. Entrega	Total	%
Cumplimiento financiero 1/	313	617	587	1,517	90.6
Desempeño	31	61	58	150	8.9
Evaluación de políticas públicas	-	-	8	8	0.5
Total	**344**	**678**	**653**	**1,675**	**100**

1/ Incluye los enfoques de auditorías de cumplimiento financiero, financieras con enfoque de desempeño, de inversiones físicas, forenses, de tecnologías de la información y comunicaciones, así como control interno.

* No se contabiliza la auditoría 1717, la cual no se ejecutó por suspensión judicial.

Número de revisiones por tipo de auditoría
Cuenta Pública 2017



Número de auditorías por tipo de entidad fiscalizada
Cuenta Pública 2017

Tipo de entidad	Entidades auditadas	Auditorías
Poder Judicial	**2**	**6**
Poder Legislativo	**2**	**2**
Poder Ejecutivo	**128**	**483**
Dependencias	19	190
Entidades Coordinadas Sectorialmente	76	180
Entidades No Coordinadas Sectorialmente	5	25
Órganos Desconcentrados	28	88
Órganos autónomos	**9**	**16**
Subtotal	**141**	**507**
Entidades federativas y la Ciudad de México	32	673
Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México	265	456
Instituciones Públicas de Educación Superior	37	39
Total	**475**	**1,675**

Número de auditorías por Grupo Funcional
Cuenta Pública 2017

Grupo funcional	1ª. Entrega	2ª. Entrega	3ª. Entrega	Total	%
Gobierno	35	44	51	130	7.8
Desarrollo Económico	27	102	112	241	14.4
Desarrollo Social	28	37	44	109	6.6
Gasto Federalizado	254	495	446	1,195	71.3
Total	**344**	**678**	**653**	**1,675**	**100**

Número de acciones emitidas
Cuenta Pública 2017

Acción	1ª. Entrega	2ª. Entrega	3ª. Entrega	Total	%
Recomendación	727	1,594	2,125	4,446	46.7
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	33	14	96	143	1.5
Solicitud de Aclaración	176	18	10	204	2.1
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	619	1,220	950	2,789	29.3
Pliego de Observaciones	337	642	953	1,932	20.3
Total de acciones	**1,892**	**3,488**	**4,134**	**9,514**	**100**

2. Áreas clave con riesgo identificadas en la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017

El artículo 34 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación dispone que el Informe General Ejecutivo debe incluir como uno de sus apartados, las áreas clave con riesgo identificadas en la fiscalización, en este caso, sobre la Cuenta Pública 2017.

Adicionalmente, con el presente capítulo se da cumplimiento al artículo 89, fracción XXXI del referido ordenamiento, el cual señala que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene que elaborar un informe anual basado en indicadores sobre fiscalización, debidamente sistematizados y actualizados, a partir del cual podrá presentar, desde su competencia, proyectos de recomendaciones integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, por lo que hace a las causas que los generan.

A. Relevancia del análisis de riesgos

Como se mencionó en el capítulo anterior, el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, incorporó una gran cantidad de objetos y sujetos auditables con distintos enfoques de revisión, y que suponen el examen de una gran diversidad de procesos y actividades.

Con el fin de llevar a cabo una categorización de las problemáticas del sector público que se detectan a partir de los resultados de cada una de las revisiones que practica la institución, se requiere de una metodología sustentada en un análisis cualitativo de los datos duros derivados de la fiscalización.

Este tipo de ejercicios analíticos está en línea con la estrategia impulsada por la actual administración de la ASF, vinculada con la priorización de la dimensión preventiva en las aportaciones institucionales, con el objeto de contribuir a la reducción de la comisión de irregularidades y al combate a la corrupción.

Lo anterior no implica desestimar los efectos legales de las acciones que se derivan de las auditorías. Las consecuencias jurídicas de la fiscalización son un componente fundamental del proceso de rendición de cuentas del país. No obstante, se requiere ponderar adecuadamente los efectos indirectos que se generan a partir de la labor de la ASF.

De hecho, como parte de los trabajos de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) se ha establecido un marco de referencia sobre el valor y beneficio de la auditoría gubernamental[1]. Uno de los principios incluidos en dicho marco de referencia internacional señala que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) pueden incrementar el impacto de su actuación, al tomar en cuenta el entorno cambiante que enfrenta el aparato gubernamental, así como los riesgos emergentes.

1| Dentro del Marco de Normas Profesionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), se encuentra la Norma 12 titulada "El valor y el beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores". Cabe mencionar que el marco de normas profesionales de auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización incluye una norma similar que ha sido adaptada y adecuada al contexto mexicano.

Experiencias de Entidades Fiscalizadoras Superiores respecto a la identificación de áreas con riesgo

- Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos[2]

La Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América (GAO, por sus siglas en inglés); órgano encargado de la fiscalización externa de dicho país, ha desarrollado un marco analítico para la identificación de programas gubernamentales de alto riesgo, en relación con la probabilidad de ocurrencia de fraude, dispendio o abusos (*Fraud, Waste, and Abuse*) en la gestión de los recursos públicos.

El producto principal de dicho marco analítico es un informe denominado Listado de Alto Riesgo (*High Risk List*)[3] que contiene los programas u operaciones gubernamentales que pueden clasificarse bajo dicha categoría, y que se vinculan con áreas clave del sector público. Este informe se actualiza cada dos años y se presenta al Congreso al inicio de cada periodo de sesiones.

La implementación de la referida iniciativa comenzó en 1990 y, desde entonces, ha enfrentado diversos desafíos derivados, principalmente, de la creciente complejidad de las actividades gubernamentales. El Listado de Alto Riesgo original contenía catorce programas, mientras que el actual incluye más de treinta.

Las áreas de alto riesgo más importantes abarcan, entre otros rubros, las adquisiciones del Departamento de Defensa; la gestión de las contrataciones federales; la evaluación de la eficiencia y eficacia de la regulación fiscal, así como la modernización de diversos programas sociales.

Para determinar qué programas y funciones del gobierno federal deben clasificarse como de alto riesgo, la GAO considera factores cuantitativos, como la probabilidad de pérdidas financieras; así como cualitativos, como si éstos podrían afectar la salud pública, la seguridad nacional, o si podrían resultar en la prestación de servicios considerablemente deficientes, en el incumplimiento de metas estratégicas, o en una afectación significativa a la economía, eficiencia o eficacia de las finanzas públicas. Asimismo, para ponderar los riesgos la GAO evalúa si los entes auditados tienen previsto instrumentar medidas correctivas, o si éstas ya están en marcha.

Es importante resaltar que uno de los objetivos principales del análisis de riesgos que lleva a cabo la GAO es alertar a las partes interesadas y a la opinión pública, en cuanto a la necesidad de enfocarse en la implementación de estrategias de mejora de largo plazo. En este sentido, uno de los aspectos centrales de la metodología utilizada por la GAO lo constituye la incorporación de actividades de seguimiento. Lo anterior implica que una vez que un área es incluida en el Listado de Alto

2| *U.S. Government Accountability Office.*
3| Consultar: https://www.gao.gov/highrisk/overview

Riesgo, se evalúan las acciones correctivas que fueron instrumentadas por los entes auditados, así como las políticas definidas por el Congreso o por el Poder Ejecutivo, orientadas a frenar sus efectos negativos. A partir de dicha información, la GAO actualiza el estado que guardan las áreas de riesgo en el siguiente informe bianual.

De manera particular, la GAO emplea los siguientes cinco criterios para determinar si un área puede eliminarse del Listado de Alto Riesgo:

1) Compromiso y liderazgo: se refiere al grado de involucramiento que demuestran los entes auditados con respecto a la atención de las áreas con riesgo, así como a la existencia de un liderazgo comprobable dentro de la alta dirección.

2) Capacidad: se vincula con la suficiencia de capacidades de los entes públicos (recursos humanos y financieros) para gestionar los riesgos.

3) Plan de acción: implica la existencia de un plan correctivo que incluya la definición de la causa-raíz del riesgo, así como de los pasos a seguir para la implementación de las medidas correctivas.

4) Monitoreo: se relaciona con la instrumentación de un programa de seguimiento y evaluación externa e independiente sobre la eficacia y sostenibilidad de las medidas correctivas ejecutadas.

5) Avances demostrados: alude a si el ente auditado ha demostrado avances en la implementación de acciones correctivas efectivas.

Con base en estos cinco criterios la GAO califica el nivel de mejora observado en cada área con riesgo, lo cual constituye información clave para los entes auditados, así como para el Congreso en cuanto al establecimiento de sus prioridades legislativas.

- Corte de Cuentas de Francia[4]

Desde el año 2000, la Corte de Cuentas de Francia y las cámaras de cuentas regionales —instancias similares a las Entidades Fiscalizadoras Locales de México— han desarrollado, de manera conjunta, un enfoque para auditar la gestión de riesgos en las instituciones públicas.

En términos generales, en las revisiones que realiza la Corte de Cuentas, los auditores emiten observaciones y recomendaciones respecto a la existencia, implementación y eficacia de los procesos de control de riesgos de los entes auditados.

De manera particular, dicho ejercicio se lleva a cabo en aquellos programas que implican el ejercicio de montos considerables de recursos públicos, como lo son los sistemas financieros, la adquisición de tecnologías de información, la gestión de recursos humanos, el desarrollo de obras públicas, entre otros. En estos casos,

4| *Cour des Comptes.*

la Corte de Cuentas utiliza como referencia el mapeo de riesgos realizado por los propios entes auditados en el marco de sus sistemas de control interno, con el fin de determinar su idoneidad y pertinencia.

Adicionalmente, la Corte de Cuentas evalúa los esquemas contables de los entes auditados, con el objeto de detectar los riesgos que vulneran la consecución de los objetivos de calidad y transparencia de las Cuentas Públicas de las entidades gubernamentales. De este modo, el análisis de áreas con riesgo se constituye en una herramienta útil para mejorar la confiabilidad de las cuentas del Estado.

La Corte de Cuentas publica reportes anuales sobre el avance de la gestión y control de las áreas de riesgo, como parte de su Informe sobre el Presupuesto y Cuentas del Estado.

En concordancia con lo anterior, este capítulo está orientado por las premisas del marco de la INTOSAI sobre el valor y el beneficio de la fiscalización superior, a partir de la identificación de problemas estructurales que afectan el funcionamiento de las entidades auditadas.

En términos generales, la propuesta consiste en un análisis cualitativo de los resultados de las auditorías, con lo cual es posible inferir las áreas de gestión más vulnerables a presentar problemas o fallas que afectan el cumplimiento de la normativa, el uso eficaz y eficiente de los recursos y el logro de los objetivos institucionales. En última instancia, desde la perspectiva de la ASF, los resultados de este tipo de contribuciones deben conducir a la formulación de propuestas de reforma a los marcos legales, mejoras en los sistemas de control, redefinición de prioridades, entre otras medidas.

B. Importancia de la identificación de riesgos para la prevención de la corrupción

La identificación y gestión de riesgos y vulnerabilidades en la operación de los entes públicos, contribuye a generar condiciones adecuadas para la consecución de sus objetivos. Este tipo de estrategias pueden abarcar a todos los procesos institucionales y a distintas materias, incluyendo las políticas de integridad. El conocer los factores que pueden impedir o limitar la transparencia, eficacia, eficiencia y legalidad de las actividades de las instancias gubernamentales constituye una medida clave para minimizar la probabilidad de ocurrencia de actos irregulares.

Esta metodología permite advertir las causas-raíz de los problemas que se podrían manifestar en el futuro, así como los elementos que propician la ocurrencia de actos fuera de la norma. En otras palabras, el análisis de riesgos es una herramienta que posibilita prever contingencias o, en su caso, ayuda a resolver dificultades emergentes.

En este contexto, resulta relevante concebir a la corrupción, o a cualquier acto irregular, como un fenómeno que se reproduce en el tiempo y, por lo tanto, que se puede evitar si se conocen las causas que lo originan. En otras palabras, el análisis de riesgos es un medio efectivo para establecer medidas preventivas en las instituciones respecto a la comisión de actos de corrupción.

Adicionalmente, cabe señalar que el objetivo de la identificación de áreas de riesgo en el sector público mexicano es acorde con la estrategia del Auditor Superior de la Federación referida a posicionar a la fiscalización como una fuente de información clave para el diseño de acciones preventivas de actos irregulares. Lo anterior implica que los beneficios de la labor fiscalizadora no pueden limitarse al impacto mediático que se deriva de la presentación de los informes de auditoría ante la Cámara de Diputados.

A partir de este Informe General Ejecutivo, en todas las auditorías practicadas se incorpora la identificación de la causa-raíz de las irregularidades detectadas, con el fin de contribuir a la mejora de la gestión y determinar las fuentes estructurales de dichas deficiencias.

C. Identificación de las áreas clave con riesgo en las auditorías practicadas

La identificación de las áreas clave con riesgo se sustenta en el juicio profesional del equipo de auditores —análisis cualitativo— sobre los resultados de cada una de las 1,675 revisiones referidas a la Cuenta Pública 2017, a partir de un cuestionario que permite captar su valoración respecto a las causas-raíz de las problemáticas más relevantes que fueron detectadas durante el proceso de fiscalización.

Asimismo, este ejercicio tiene el propósito de generar rutinas al interior de la ASF, encaminadas a propiciar una nueva cultura en los equipos auditores sobre la importancia de privilegiar el entendimiento de los factores que originan las irregularidades que se registran en las auditorías.

Adicionalmente, este esquema busca que los auditores identifiquen las acciones idóneas que evitarían la recurrencia de la problemática o minimizarían su probabilidad de repetición. De hecho, como se explica más adelante, el cuestionario referido incorpora un apartado para que los encargados de la fiscalización señalaran la probabilidad de que una irregularidad / problemática ocurrirá en el futuro.

I. Resultados del análisis *

De la aplicación del cuestionario se obtuvieron 1,296 registros[5], lo que equivale al 77 por ciento del total de auditorías practicadas (1,675). Lo anterior significa que, para dicho porcentaje de revisiones, los equipos auditores consideraron que existen problemáticas relevantes que ameritan ser analizadas desde la perspectiva de las causas que las generan.

En cuanto a la principal problemática identificada en cada una de las revisiones, los resultados son los siguientes:

5| Una auditoría puede no tener registrada ninguna problemática, o puede tener más.

* | Los resultados se presentan con respecto a los cuestionarios registrados al 31 de enero de 2019. Una auditoría puede no tener registrada ninguna problemática o puede tener mas de una.

Problemáticas principales identificadas en las auditorías

Problemáticas	Frecuencia	%
Fallas o errores en la gestión administrativa del ente auditado	560	43
Incumplimiento de metas y objetivos de fondos, programas o políticas públicas	410	32
Desvío de recursos (financieros, humanos o materiales) para fines no previstos en la normativa aplicable	147	11
Desvío de recursos por medio de pagos realizados sin contar con los entregables correspondientes	135	10
Inadecuada captación de recursos públicos (ingresos tributarios, penas convencionales, derechos, contraprestaciones, cobro de garantías en favor del ente público, etc.)	33	3
Subutilización de bienes o servicios adquiridos	11	1
Total	**1,296**	**100**

FUENTE: ASF, elaboración propia.

Como se puede observar, de acuerdo con el análisis realizado por los equipos auditores, la mayor parte de las problemáticas identificadas en la fiscalización de la Cuenta Pública 2017 se refieren a "Fallas o errores en la gestión administrativa del ente auditado", con 560 registros, y en segundo lugar al "Incumplimiento de metas y objetivos de fondos, programas o políticas públicas" con 410. Estos dos rubros representan el 75 por ciento del total de las respuestas.

De manera complementaria, como se señaló previamente, un aspecto fundamental del análisis de riesgos lo constituye la determinación de la causa-raíz de las problemáticas detectadas en cada una de las revisiones. Para ello, se definió un primer nivel de análisis con el objeto de diferenciar las deficiencias que, desde la perspectiva de los auditores, se originan como resultado de las condiciones institucionales de los entes auditados, de aquellas que son consecuencia de las decisiones de los servidores públicos, o de ambos factores. A continuación, se presentan los resultados correspondientes.

Causa–raíz de la problemática principal identificada en la auditoría

La causa–raíz de la problemática principal identificada en la auditoría se relaciona con:	Frecuencia	%
Contexto institucional	664	51
Contexto institucional y decisiones individuales	491	38
Decisiones individuales	141	11
Total	**1,296**	**100**

FUENTE: ASF, elaboración propia.

Los equipos auditores consideran que, en más del 50 por ciento de los casos (664), el contexto institucional define las irregularidades detectadas a través de la fiscalización, mientras que en 38 por ciento (491) de las respuestas, dicho factor se combina con las decisiones de los servidores públicos.

Si se relacionan las principales problemáticas identificadas en las auditorías, con los resultados del análisis de la causa-raíz, se puede observar que el contexto institucional es el elemento más relevante que explica las dos problemáticas con mayor peso en este análisis, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Asociación entre la problemática identificada en la auditoría y su causa-raíz

Problemática principal identificada en la auditoría	Causa – raíz		
	Contexto institucional	Contexto institucional y decisiones individuales	Decisiones individuales
Fallas o errores en la gestión administrativa del ente auditado	294	192	74
Incumplimiento de metas y objetivos de fondos, programas o políticas públicas	291	100	19
Desvío de recursos (financieros, humanos o materiales) para fines no previstos en la normativa aplicable	33	94	20
Desvío de recursos por medio de pagos realizados sin contar con los entregables correspondientes	27	88	20
Inadecuada captación de recursos públicos (ingresos tributarios, penas convencionales, derechos, contraprestaciones, cobro de garantías en favor del ente público, etc.)	12	13	8
Subutilización de bienes o servicios adquiridos	7	4	-
Total	**664**	**491**	**141**

FUENTE: ASF, elaboración propia.

Como se puede observar, el contexto institucional se relaciona con las "Fallas o errores en la gestión administrativa del ente auditado", en 86 por ciento de los casos (ya sea de manera aislada, o en conjunto con las decisiones de los servidores públicos); mientras que para el "Incumplimiento de metas y objetivos de fondos, programas o políticas públicas", el resultado asciende al 95 por ciento.

En un segundo nivel de análisis, al desglosar los elementos que definen al contexto institucional y que explican a mayor detalle la causa-raíz de la problemática observada, los equipos auditores consideran que las deficiencias en las actividades de planeación y en el diseño de controles administrativos son los factores más relevantes que determinan la presencia de fallas e irregularidades en la gestión de los entes fiscalizados. En particular, dichos rubros explican en un 79 por ciento las vulnerabilidades del contexto institucional, que a su vez se relacionan con las problemáticas identificadas en las revisiones.

Elementos que conforman el contexto institucional

Causa – raíz vinculada con el contexto institucional	Frecuencia	%
Contexto institucional	**664**	**57**
Procesos inadecuados de planeación de las actividades sustantivas del ente auditado	252	22
Controles administrativos inadecuados	236	20
Fallas en el diseño de la normativa aplicable	104	9
Coordinación interinstitucional inadecuada con otras dependencias involucradas en la implementación de fondos, programas o políticas públicas	46	4
Recursos insuficientes	26	2
Contexto institucional y decisiones individuales	**491**	**43**
Controles administrativos inadecuados	242	21
Procesos inadecuados de planeación de las actividades sustantivas del ente auditado	181	16
Coordinación interinstitucional inadecuada con otras dependencias involucradas en la implementación de fondos, programas o políticas públicas	37	3
Fallas en el diseño de la normativa aplicable	22	2
Recursos insuficientes	9	1
Total	**1,155**	**100**

FUENTE: ASF, elaboración propia.

Por su parte, quienes seleccionaron que las problemáticas de las auditorías estaban en función, exclusivamente, de las decisiones de los servidores públicos, contestaron que, en específico, dichas deficiencias eran atribuibles a la elusión o discrecionalidad en la interpretación y cumplimiento de la normativa aplicable con 107 respuestas, mientras que el desconocimiento del marco regulatorio fue seleccionado en 34 casos.

En un tercer nivel de análisis, en relación con las fallas en los controles administrativos que, como se señaló previamente, constituyen un importante factor explicativo de las problemáticas identificadas en las revisiones, se les solicitó a los auditores que ordenaran del 1 al 4 la relevancia de los elementos que abarcan dicha categoría. Los resultados se muestran en la tabla siguiente.

Controles administrativos inadecuados	1°	2°	3°	4°
Falta de vigilancia o monitoreo, incluyendo la labor de auditoría interna	313	106	34	25
	(65%)	(22%)	(8%)	(5%)
Documentación / registros o sistematización de la información inapropiada	77	147	181	73
	(16%)	(31%)	(38%)	(15%)
Fallas en el diseño de la asignación de responsabilidades -autorizaciones del (los) superior (es) jerárquico (s)-	60	158	206	54
	(13%)	(33%)	(43%)	(11%)
Falta de: perfil profesional / experiencia / capacidades técnicas del personal responsable de la operación de los fondos programas o políticas públicas	28	67	57	326
	(6%)	(14%)	(12%)	(68%)

FUENTE: ASF, elaboración propia.

Como se puede observar, los equipos auditores identificaron a la falta de vigilancia o monitoreo, incluyendo la labor de auditoría interna, como la variable de mayor peso dentro de este rubro (65 por ciento del total), seguido de la documentación, registros o sistematización de la información inapropiada (13 por ciento).

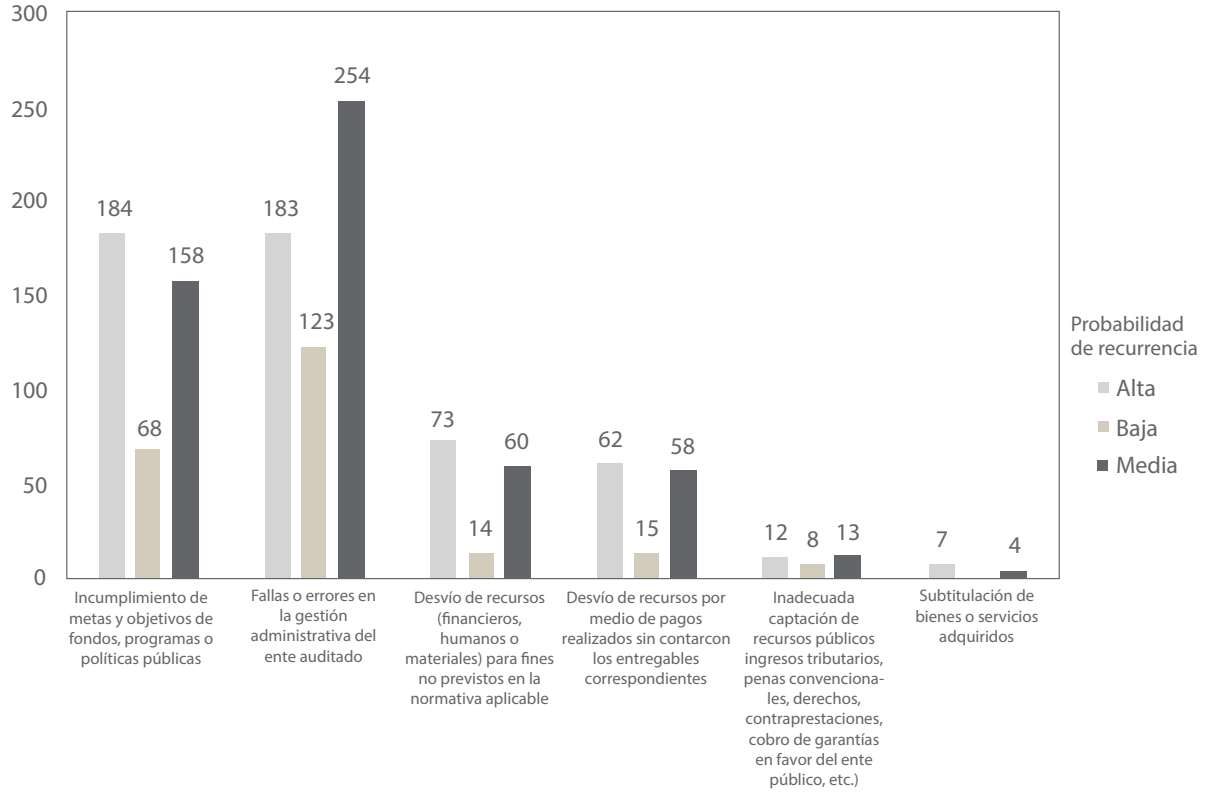
Adicionalmente, los auditores señalaron si las problemáticas detectadas en las auditorías practicadas se relacionaban con fallas detectadas en la fiscalización de Cuentas Públicas anteriores. Al respecto, se identificó que, en el 45.9 por ciento de los casos, se considera que las observaciones se vinculan con asuntos identificados en revisiones previas. Los resultados del análisis se presentan a continuación.

Problemáticas principales identificadas en las auditorías	Es recurrente en las revisiones practicadas al ente auditado en Cuentas Públicas anteriores	Es una situación aislada que NO se vincula con los resultados previos de revisiones practicadas al ente auditado en Cuentas Públicas anteriores	No cuento con elementos para responder	Total %
Fallas o errores en la gestión administrativa del ente auditado	257	149	154	560
	(45.9%)	(26.6%)	(27.5%)	100
Incumplimiento de metas y objetivos de fondos, programas o políticas públicas	212	103	95	410
	(51.7%)	(25.1%)	(23.2%)	100
Desvío de recursos (financieros, humanos o materiales) para fines no previstos en la normativa aplicable	79	24	44	147
	(53.7%)	(16.3%)	(29.9%)	100
Desvío de recursos por medio de pagos realizados sin contar con los entregables correspondientes	62	38	35	135
	(45.9%)	(28.1%)	(25.9%)	100
Inadecuada captación de recursos públicos (ingresos tributarios, penas convencionales, derechos, contraprestaciones, cobro de garantías en favor del ente público, etc.)	17	9	7	33
	(51.5%)	(27.3%)	(21.2%)	100
Subutilización de bienes o servicios adquiridos	3	4	4	11
	(27.3%)	(36.4%)	(36.4%)	100
Total	**630**	**327**	**339**	**1,296**

FUENTE: ASF, elaboración propia.

Finalmente, los responsables de la conducción de las auditorías establecieron la probabilidad de recurrencia de las problemáticas identificadas en la auditoría, a partir de tres categorías: alta, media y baja. Como se aprecia en el siguiente gráfico, con base en el juicio de los auditores, en el caso de las dos principales problemáticas identificadas ("Fallas o errores en la gestión administrativa del ente auditado" e "Incumplimiento de metas y objetivos de fondos, programas o políticas públicas") existe una alta probabilidad de que se repitan.

Problemáticas principales identificadas en la auditoría



FUENTE: ASF, elaboración propia.

Finalmente, una vez descritas las causas-raíz de las problemáticas (las condiciones institucionales prevalecientes o las decisiones individuales), si dichas deficiencias han tenido una tendencia recurrente en la fiscalización de Cuentas Públicas anteriores, así como la probabilidad de que se puedan repetir en el futuro, es posible identificar los sujetos y objetos auditados que pueden clasificarse como áreas clave con riesgo.

De manera particular, a partir de la combinación de las tres variables referidas fue posible identificar 326 registros, que equivalen a los entes y programas auditados que, desde la perspectiva de la ASF, pueden presentar fallas de diferente índole que vulnerarían la consecución de los objetivos institucionales, así como el correcto ejercicio de los recursos públicos. Es importante destacar que las áreas clave identificadas no implican la emisión de acciones de carácter legal, ni constituyen una muestra de los entes con mayores observaciones.

A continuación, se presentan los resultados de análisis, organizados por Grupo Funcional.

II. Listado de entes y objetos identificados como áreas clave con riesgo

Grupo Funcional: Desarrollo Económico
Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
Libramiento Ferroviario a Santa Fé
Comisión Federal de Electricidad
Gasoductos para el Servicio de Transporte de Gas Natural
Indemnización por Derechos de Vía y Servidumbre de Paso
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas
Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo
Comisión Nacional del Agua
Construcción de la Tercera Línea de Conducción del Sistema Cutzamala, en el Estado de México
Evaluación de la Política Pública de Agua Potable
Primera Etapa de Construcción del Túnel Emisor Poniente II, y Proyecto y Rectificación del Tramo a Cielo Abierto del Emisor Poniente, en el Estado de México
Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
Promoción de México como Destino Turístico
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Fortalecimiento de las Capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación
Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
Apoyos para Abatir el Rezago de Vivienda
Fondo Nacional de Fomento al Turismo
Conservación y Mantenimiento de los Destinos Turísticos
Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
Realización de Proyectos, Gerencia, Estudios, Asesorías y Consultorías para la Construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
Trabajos Relativos a los Pilotes para la Torre de Control, Edificio Terminal y el Centro de Transporte Terrestre Intermodal del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
Generación de Proyectos de Investigación
Instituto Nacional de Pesca y Acuacultura
Generación de Proyectos de Investigación
Instituto Nacional del Emprendedor
Apoyo a Emprendedores y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
Fondo Nacional Emprendedor
Pemex Exploración y Producción
Producción de Gas Natural
Proyecto Cantarell
Recuperación y Puesta en Marcha de las Plataformas de Producción y Perforación que Fueron Objeto de Vandalismo
Pemex Logística
Soluciones de Automatización, Monitoreo, Supervisión y Control de las Condiciones de Operación del Almacenamiento, Ductos y Terminales para el Transporte de Hidrocarburos
Pemex Transformación Industrial
Gestión Financiera de los Centros Procesadores de Gas Nuevo Pemex, Cactus, Ciudad Pemex y Cangrejera
Procesamiento de Gas

Grupo Funcional: Desarrollo Económico
Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
Procuración de Justicia Laboral
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Inspección y Vigilancia en Materia de Contaminación del Aire
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Programa de Apoyos a Pequeños Productores: Componente Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales
Programa de Fomento a la Agricultura, Componente Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico Agrícola
Programa de Fomento a la Agricultura: Componente Capitalización Productiva Agrícola
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Caminos y Puentes Concesionados
Carretera Acapulco-Zihuatanejo, en el Estado de Guerrero
Carretera Acayucan-Entronque La Ventosa, en el Estado de Oaxaca
Construcción del Libramiento Poniente de Acapulco, La Venta-Bajos del Ejido, del km 0+000 al km 21+000, en el Estado de Guerrero
Construcción del Puente Rizo de Oro-La Concordia y Ampliación de la Carretera Rancho Nuevo-Comitán, Tramo: km 125+000 al km 170+000, en el Estado de Chiapas
Modernización del Segundo Periférico Gómez Palacio-Torreón
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Evaluación de Política Pública de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial
Secretaría de Economía
Administración y Promoción Minera
Política de Fomento para Emprendedores y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Autorización Ambiental del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Impartición de Justicia Laboral

Grupo Funcional: Desarrollo Social
Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva
Prevención y Control del Cáncer de la Mujer
Salud Materna y Perinatal
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
Servicios de Educación Media Superior: Reforma Integral en el Bachillerato Profesional Técnico
Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
Atención al Deporte
Comisión Nacional de Protección Social en Salud
PROSPERA Programa de Inclusión Social, Componente de Salud
Seguro Médico Siglo XXI
Seguro Popular
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED)
Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social
PROSPERA Programa de Inclusión Social, Componente Alimentario
Diconsa, S.A. de C.V.
Contratos y Convenios de Colaboración con Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal para el Desarrollo de Diversos Proyectos y Otros Servicios

Grupo Funcional: Desarrollo Social
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías
Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
Gestión Financiera y Operativa de Impresora y Encuadernadora Progreso
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Administración de Cartera
Instituto Mexicano del Seguro Social
Recepción y Pago de los Materiales de Curación, de Especialidad y de Osteosíntesis
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Programa Nacional de Becas
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
Programa Nacional de Becas
Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
Instalación y Mantenimiento de Bebederos y Aulas Provisionales en Escuelas Públicas
Instituto Nacional de las Mujeres
Coordinación del Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
Atención a Adultos Mayores
Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
Atención a la Salud Mental
Instituto Tecnológico Superior de Centla
Convenios de Coordinación, Colaboración y Acuerdos Específicos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Diversos Proyectos, Adquisiciones y Otros Servicios
Instituto Tecnológico Superior de Comalcalco
Convenios de Coordinación, Colaboración y Acuerdos Específicos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Diversos Proyectos, Adquisiciones y Otros Servicios, en los Ejercicios de 2015 y 2016
Secretaría de Cultura
Preservación del Patrimonio Cultural
Secretaría de Desarrollo Social
Auditoría de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
Secretaría de Educación Pública
Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPES
Asistencia y Educación Inicial Integral
Carrera Docente en UPES
Escuelas de Tiempo Completo
Evaluación de la Reforma Educativa
Recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
Servicios de Educación Media Superior: Reforma Integral en el Bachillerato General
Servicios de Educación Media Superior: Reforma Integral en el Bachillerato Tecnológico
Secretaría de Salud
Evaluación de la Política Pública de Atención a las Principales Enfermedades Crónicas no Transmisibles
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
Protección y Restitución de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

Grupo Funcional: Desarrollo Social
SuperISSSTE
Gestión Financiera del SuperISSSTE
Tecnológico Nacional de México
Servicios de Educación Superior y Posgrado: Nivel Superior, Modalidad Tecnológica
Universidad Autónoma de Chiapas
Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales
Universidad Autónoma de Coahuila
Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales
Universidad Autónoma de Nayarit
Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales
Universidad Autónoma de Zacatecas "Francisco García Salinas"
Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales
Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa
Convenios de Coordinación, Colaboración y Acuerdos Específicos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Diversos Proyectos, Adquisiciones y Otros Servicios, en el Ejercicio de 2016
Universidad Autónoma Metropolitana
Programa Nacional de Becas
Universidad de Colima
Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales
Universidad Tecnológica de Tulancingo
Convenios de Coordinación, Colaboración y Acuerdos Específicos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Diversos Proyectos, Adquisiciones y Otros Servicios en los Ejercicios 2015 y 2016

Grupo Funcional: Gobierno
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
Información Financiera del Fondo Nacional de Infraestructura
Cámara de Diputados
Gestión Financiera
Cámara de Senadores
Gestión Financiera
Consejo de la Judicatura Federal
Construcción de Centros de Justicia Penal Federal en Zacatecas, Zacatecas; Oaxaca, Oaxaca; Villahermosa, Tabasco; Mérida, Yucatán; Celaya, Guanajuato; San Luis Potosí, San Luis Potosí; y Tapachula, Chiapas
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación
Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
Garantías para Fomentar la Agricultura, Ganadería y Avicultura
Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
Asistencia Técnica y Garantías para Créditos Agropecuarios
Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
Financiamiento para el Sector Agropecuario
Instituto Federal de Telecomunicaciones
Procesos Sustantivos del Instituto Federal de Telecomunicaciones
Instituto Nacional de Migración
Servicios Migratorios

Grupo Funcional: Gobierno
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
Evaluaciones de la Calidad de la Educación Básica
Evaluaciones de la Calidad de la Educación Media Superior
Policía Federal
Operativos para la Prevención y Disuasión del Delito
Secretaría de Gobernación
Atención a la Población Afectada por los Sismos
Subsidios y Apoyos para Desastres Naturales
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Asociaciones Público-Privadas como Opción de Financiamiento de la Inversión Pública y la Prestación de Servicios
Balance Fiscal y Capacidad de Financiamiento del Sector Público Federal
Estados Financieros Consolidados del Gobierno Federal
FONDEN.- Recursos Autorizados para la Atención de Desastres Naturales (Sismos del 7 y 19 de Septiembre de 2017)
Gestión de las Garantías a Favor del Gobierno Federal
Gestión de los Reintegros Presupuestales
Ingresos Públicos Presupuestarios y Gastos Fiscales
Integración de la Información Financiera de las Entidades del Sector Paraestatal Federal y de las Empresas Productivas del Estado, en los Estados Financieros del Gobierno Federal
Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED)
Resultados y Riesgos del Financiamiento del Sector Público Federal
Secretaría de la Defensa Nacional
Contratación de Bienes y Servicios
Secretaría de la Función Pública
Resultados de las Auditorías Externas y de los Órganos Internos de Control en las Entidades del Sector Paraestatal Federal
Secretaría de Relaciones Exteriores
Cumplimiento de Tratados Internacionales
Evaluación de la Política de Tratados Internacionales
Servicio de Administración Tributaria
Créditos Fiscales
Operaciones Aduaneras
Tribunales Agrarios
Gestión Financiera

Gasto Federalizado
Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación
Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza
Gobierno del Estado de Colima
Gobierno del Estado de Zacatecas
Convenios de Coordinación, Colaboración y Acuerdos Específicos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Diversos Proyectos, Adquisiciones y Otros Servicios
Televisora de Hermosillo, S. A. de C. V.
Distribución de las Participaciones Federales
Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza
Gobierno del Estado de Durango
Gobierno del Estado de Guerrero

Gobierno del Estado de Hidalgo
Gobierno del Estado de Oaxaca
Gobierno del Estado de Sinaloa
Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Financiamiento Público Local: Estado de Campeche
Gobierno del Estado de Campeche
Financiamiento Público Local: Estado de Nuevo León
Gobierno del Estado de Nuevo León
Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal
Municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero
Municipio de Cuauhtémoc, Colima
Municipio de Fresnillo, Zacatecas
Municipio de Monterrey, Nuevo León
Fortalecimiento Financiero
Gobierno del Estado de Colima
Gobierno del Estado de Guerrero
Gobierno del Estado de Hidalgo
Gobierno del Estado de Zacatecas
Otorgamiento del Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública a los Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las Entidades Federativas que Ejerzan de Manera Directa o Coordinada la Función
Municipio de Sombrerete, Zacatecas
Participación Social en Educación
Gobierno del Estado de Baja California
Gobierno del Estado de Hidalgo
Gobierno del Estado de Jalisco
Gobierno del Estado de Morelos
Gobierno del Estado de Sinaloa
Gobierno del Estado de Tlaxcala
Participaciones Federales a Entidades Federativas
Gobierno del Estado de Colima
Gobierno del Estado de Guerrero
Gobierno del Estado de Nayarit
Gobierno del Estado de Oaxaca
Participaciones Federales a Municipios
Municipio de Coatzacoalcos, Veracruz
Municipio de Manzanillo, Colima
Municipio de Mazapil, Zacatecas
Municipio de Minatitlán, Veracruz
Municipio de Papantla, Veracruz
Municipio de Poza Rica de Hidalgo, Veracruz
Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero
Municipio de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero
Programa de Escuelas de Tiempo Completo

Gobierno del Estado de Colima
Gobierno del Estado de Durango
Gobierno del Estado de Tlaxcala
Programas y Fondos Federales en el Estado de México
Gobierno del Estado de México
Programas y Fondos Federales en el Estado de Morelos
Gobierno del Estado de Morelos
Programas y Fondos Federales en el Estado de Oaxaca
Gobierno del Estado de Oaxaca
Programas y Fondos Federales en el Estado de Tabasco
Gobierno del Estado de Tabasco
PROSPERA Programa de Inclusión Social: Componente de Salud
Gobierno del Estado de Chiapas
Gobierno del Estado de Colima
Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo
Recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples
Gobierno del Estado de Chiapas
Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza
Gobierno del Estado de Colima
Gobierno del Estado de Guerrero
Gobierno del Estado de Jalisco
Gobierno del Estado de México
Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo
Gobierno del Estado de Nayarit
Gobierno del Estado de Nuevo León
Gobierno del Estado de Tabasco
Gobierno del Estado de Tamaulipas
Gobierno del Estado de Zacatecas
Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza
Gobierno del Estado de Colima
Gobierno del Estado de Nuevo León
Gobierno del Estado de Tabasco
Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Gobierno del Estado de Zacatecas
Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
Gobierno del Estado de Tlaxcala
Municipio de Cuautla, Morelos
Municipio de Ensenada, Baja California
Municipio de Kanasín, Yucatán
Municipio de Loreto, Zacatecas
Municipio de Mezquital, Durango
Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca
Municipio de Pinos, Zacatecas

Municipio de Pueblo Nuevo, Durango
Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero
Municipio de Chamula, Chiapas
Municipio de Chiautempan, Tlaxcala
Municipio de Chilón, Chiapas
Municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero
Municipio de Coatzacoalcos, Veracruz
Municipio de Ensenada, Baja California
Municipio de General Pánfilo Natera, Zacatecas
Municipio de Huamantla, Tlaxcala
Municipio de Huautla, Hidalgo
Municipio de Jerez, Zacatecas
Municipio de Las Margaritas, Chiapas
Municipio de Minatitlán, Veracruz
Municipio de Ocosingo, Chiapas
Municipio de Palenque, Chiapas
Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro
Municipio de Santiago Tuxtla, Veracruz
Municipio de Tila, Chiapas
Municipio de Tlaxco, Tlaxcala
Recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
Gobierno del Estado de Baja California
Gobierno del Estado de Colima
Gobierno del Estado de Guerrero
Gobierno del Estado de Morelos
Gobierno del Estado de Nayarit
Gobierno del Estado de Tlaxcala
Gobierno del Estado de Yucatán
Gobierno del Estado de Zacatecas
Recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
Gobierno del Estado de Colima
Gobierno del Estado de Tabasco
Recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
Gobierno del Estado de Baja California
Gobierno del Estado de Chiapas
Gobierno del Estado de Colima
Gobierno del Estado de Durango
Gobierno del Estado de México
Gobierno del Estado de Nayarit
Gobierno del Estado de Oaxaca
Gobierno del Estado de Zacatecas
Recursos del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades
Gobierno del Estado de Baja California

Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza
Gobierno del Estado de Colima
Gobierno del Estado de Jalisco
Gobierno del Estado de Nayarit
Gobierno del Estado de Puebla
Gobierno del Estado de Tabasco
Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Gobierno del Estado de Yucatán
Gobierno del Estado de Zacatecas
Recursos del Programa Escuelas al CIEN
Gobierno del Estado de Chiapas
Gobierno del Estado de Colima
Gobierno del Estado de Hidalgo
Gobierno del Estado de Jalisco
Gobierno del Estado de Tabasco
Gobierno del Estado de Zacatecas
Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación Celebrado entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa
Gobierno del Estado de Baja California
Gobierno del Estado de Chiapas
Gobierno del Estado de Colima
Gobierno del Estado de Guerrero
Gobierno del Estado de México
Gobierno del Estado de Tamaulipas
Gobierno del Estado de Yucatán
Gobierno del Estado de Zacatecas
Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado
Gobierno del Estado de Baja California Sur
Gobierno del Estado de Chiapas
Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza
Gobierno del Estado de Guerrero
Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo

FUENTE: ASF, elaboración propia.

III. Recomendaciones generales para la mejora de la gestión de los entes auditados

Derivado de la identificación de las áreas clave con riesgo, se les consultó a los equipos auditores qué acciones emprenderían para solucionar las problemáticas detectadas en las revisiones, si ellos estuvieran a cargo del fondo, programa o política pública auditada. De esta manera, fue posible integrar un grupo de recomendaciones orientadas a minimizar las condiciones que, desde el punto de vista de los auditores, constituyen las causas-raíz de las deficiencias encontradas a través del trabajo de fiscalización, con independencia de las observaciones particulares que se emiten a cada ente auditado como producto de los hallazgos de cada una de las revisiones practicadas. A continuación, se presentan los resultados principales.

Recomendaciones de mejora derivadas de la identificación de áreas clave con riesgo

Recomendaciones de los equipos auditores	Frecuencia	%
Fortalecer los procesos de planeación en las actividades sustantivas de los entes auditados	392	30.2
Mejorar el control interno	386	29.8
Promover modificaciones en la regulación o normativa aplicable	127	9.8
Reducir la discrecionalidad del servidor público a partir de cambios normativos	116	9.0
Mejorar la coordinación interinstitucional con otras dependencias involucradas en la implementación de fondos, programas o políticas públicas (por ejemplo, los entes coordinadores de fondos federales)	116	9.0
Mejorar el diseño de los fondos, programas o políticas públicas	106	8.2
Establecer / mejorar la política de integridad	43	3.3
Solicitar mayores recursos presupuestales	10	0.8
Total	**1,296**	**100**

FUENTE: ASF, elaboración propia.

Como se puede apreciar en la tabla anterior, el "Fortalecimiento de los procesos de planeación en las actividades sustantivas de los entes auditados", así como las "Mejoras en el control interno" constituyen las opciones con un mayor número de respuestas por parte de los equipos auditores. De manera específica, en cuanto al último de los elementos mencionados, los auditores ordenaron del 1 al 7 la relevancia de diversos componentes en la materia.

De los resultados mostrados en la siguiente tabla destaca que en el primer orden de prioridad se eligieron las labores de supervisión, incluyendo las correspondientes a la auditoría interna, y la mejora de los procesos sustantivos de los entes auditados como un 38 y un 27 por ciento de respuestas en cada concepto, respectivamente.

Recomendaciones de los equipos auditores	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°
Mejorar las tareas de supervisión, incluyendo las labores de la auditoría interna	146	92	79	25	30	10	4
	(38%)	(24%)	(20%)	(6%)	(8%)	(3%)	(1%)
Mejorar los procesos involucrados en la operación del ente	104	46	56	65	42	50	23
	(27%)	(12%)	(15%)	(17%)	(11%)	(13%)	(6%)
Mejorar la planificación de los procedimientos de contratación / licitación (plazos, riesgos, autorizaciones, permisos, definición clara de los servicios requeridos, proyectos ejecutivos, evaluaciones de proyectos, etc.)	46	15	23	31	30	47	194
	(12%)	(4%)	(6%)	(8%)	(8%)	(12%)	(50%)
Contar con personal con perfil / experiencia / capacitación adecuada	30	34	40	69	55	78	80
	(8%)	(9%)	(10%)	(18%)	(14%)	(20%)	(21%)
Mejorar los sistemas de información y la infraestructura tecnológica	23	33	35	82	101	53	59
	(6%)	(9%)	(9%)	(21%)	(26%)	(14%)	(15%)
Mejorar el diseño de los documentos que controlan los procesos (contratos, convenios, órdenes de compra, autorizaciones, etc.)	21	63	38	56	73	120	15
	(5%)	(16%)	(10%)	(15%)	(19%)	(31%)	(4%)
Mejorar la cadena de responsabilidades (procesos de autorización)	16	103	115	58	55	28	11
	(4%)	(27%)	(30%)	(15%)	(14%)	(7%)	(3%)

FUENTE: ASF, elaboración propia.

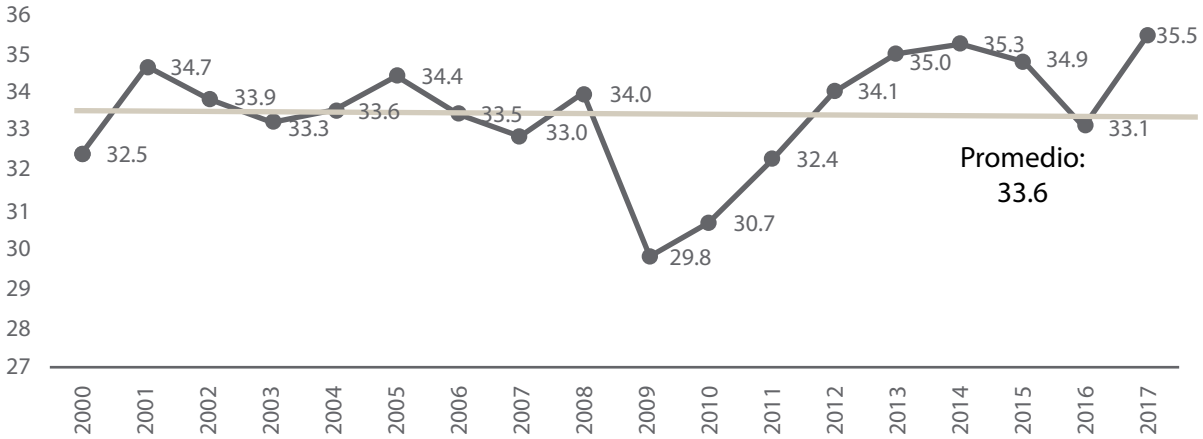
3. Resumen de los resultados de la fiscalización del Gasto Federalizado

A. Importancia financiera y estratégica del Gasto Federalizado

La revisión del Gasto Federalizado tiene una relevancia especial en la estrategia de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). El importe de este gasto, en 2017, fue de 1,867,671.4 millones de pesos (mdp) que significó el 35.5 por ciento del gasto neto total federal (5,255,867.6 mdp); es decir, de cada peso que gastó la Federación, casi 36 centavos fueron ejercidos por las entidades federativas, municipios y las ahora alcaldías de la Ciudad de México, la proporción más alta en los últimos 17 años.

En el periodo 2000-2017 el gasto federalizado representó el 33.6 por ciento del gasto neto total en promedio, lo que manifiesta su trascendencia.

Gasto Federalizado: Participación en el gasto neto total
Periodo 2000-2017
(Porcentaje)

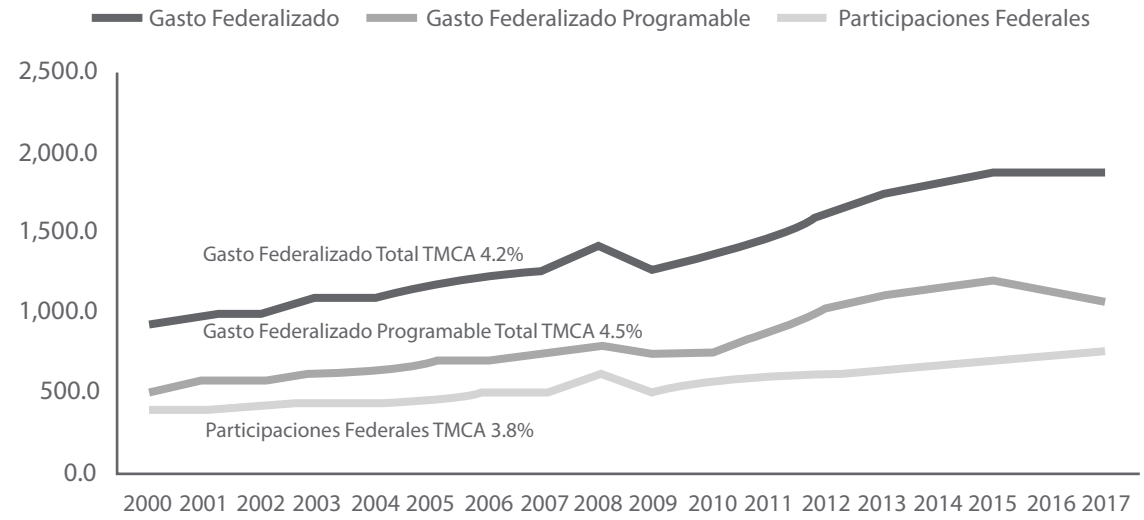


FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Cuentas de la Hacienda Pública Federal.

Dicho gasto se canaliza a los gobiernos locales mediante dos modalidades o componentes: a) el gasto federalizado programable, que se integra por las transferencias condicionadas o etiquetadas, y b) las participaciones federales, que son recursos de libre disposición para las haciendas públicas locales.

En el periodo señalado, el gasto federalizado creció, en términos reales, a una tasa media anual de 4.2 por ciento, su componente programable o transferencias condicionadas lo hizo a una tasa real del 4.5 por ciento y las participaciones federales, a una del 3.8 por ciento real.

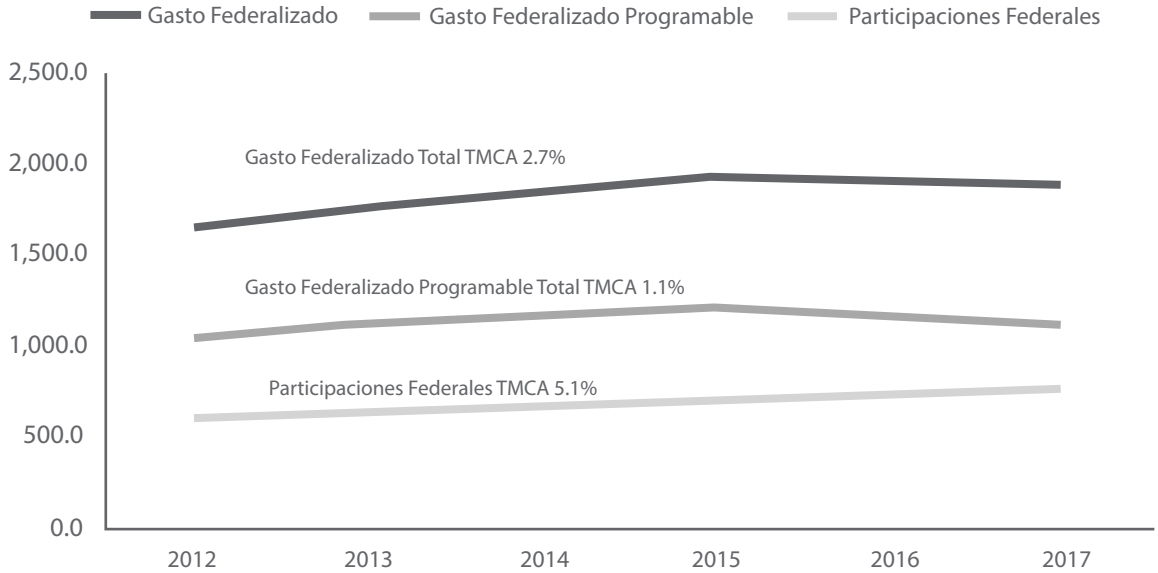
Gasto Federalizado: Total, Programable y Participaciones Federales 2000-2017, Tasa de Crecimiento (Miles de millones de pesos de 2017)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los años 2000-2017.

Si se considera el lapso 2012-2017, el gasto federalizado registró una tasa media de crecimiento real anual del 2.7 por ciento, en línea con la evolución de las participaciones federales y el gasto federalizado programable en el mismo periodo, en el que ese indicador alcanzó tasas reales del 5.1 y 1.1 por ciento, respectivamente.

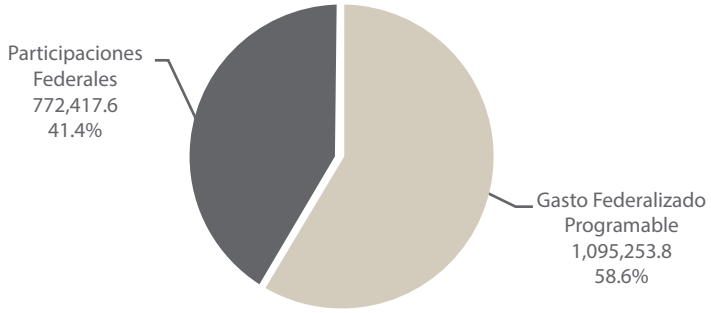
Gasto Federalizado: Total, programable y Participaciones Federales 2012-2017, Tasa de Crecimiento (Miles de millones de pesos de 2017)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los años 2012-2017.

En 2017, el 58.6 por ciento del gasto federalizado correspondió a su componente programable, equivalente a 1,095,253.8 mdp, y el 41.4 por ciento a las participaciones federales, por 772,417.6 mdp.

Composición del Gasto Federalizado, 2017
(Millones de pesos y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017.

Esos recursos (en sus dos componentes: gasto federalizado programable o transferencias condicionadas y participaciones federales), son de significativa importancia para los gobiernos locales, ya que, en 2017, representaron alrededor del 86 por ciento de los ingresos totales de las entidades federativas (sin incluir financiamiento y tampoco se considera a la Ciudad de México); y 70 por ciento de los ingresos de los municipios, aunque en el caso de los más pobres esta proporción es superior al 90 por ciento. De acuerdo con lo anterior, la gestión de estos gobiernos se basa fundamentalmente en los recursos transferidos por la Federación, lo que revela la trascendencia que ha tenido el gasto federalizado para las entidades federativas y municipios,[1] así como para el desarrollo del proceso de descentralización de funciones y recursos federales.

Otros indicadores que manifiestan el carácter estratégico del gasto federalizado son los siguientes:

El 80.8 por ciento del gasto federalizado programable corresponde a gasto social, que significa a su vez el 46.3 por ciento del gasto social ejercido por la Federación. Con estos recursos se financia el 76 por ciento del gasto educativo federal total; el 66 por ciento de la matrícula nacional de educación básica; el 62 por ciento del gasto federal en salud (sin incluir al Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS] ni al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [ISSSTE]); el 62 por ciento de la educación para adultos; el otorgamiento de un poco más de cinco millones de desayunos escolares diarios; y aproximadamente 100 mil obras y acciones para beneficiar a población en pobreza extrema.

B. Estrategia de fiscalización del Gasto Federalizado

La ASF prioriza el enfoque preventivo en su estrategia de fiscalización del Gasto Federalizado. Para ello, ha desarrollado una estrecha comunicación con las dependencias federales coordinadoras de los fondos y programas, para promover que éstas corrijan ambigüedades normativas o atiendan complejidades en las normas y se posibilite un ejercicio más ágil y transparente de los recursos.

Asimismo, en el marco de las auditorías practicadas, se han acordado con las entidades fiscalizadas un conjunto de recomendaciones asociadas con áreas de mejora en el proceso de gestión de los recursos, las cuales son objeto del seguimiento correspondiente para la ASF.

1| En lo sucesivo, al hablarse de los municipios, se entenderá que también están incluidas, cuando así procede, las alcaldías de la Ciudad de México.

De igual forma, se apoya a las entidades federativas y municipios con acciones de capacitación y asistencia técnica, para la prevención de observaciones e implementación de prácticas adecuadas en el manejo de los recursos federales transferidos.

También se promueven adecuaciones legislativas, que posibiliten una mayor eficiencia y transparencia en los procesos correlativos a la gestión del gasto federalizado. En este caso, destaca la atención a la problemática de los elevados y recurrentes subejercicios mediante la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM).

Las acciones anteriores han permitido reducir la magnitud del importe observado en la fiscalización del gasto federalizado, respecto de la muestra auditada.

La ASF ha fortalecido y focalizado su actuación proactiva en la prevención de la comisión de irregularidades en el manejo y ejecución de los recursos federales transferidos por parte de los entes auditados.

La ASF emitió diversas observaciones a los entes auditados que incumplieron con los plazos establecidos en el artículo 17 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (aplicable a partir del 2017 a las Entidades Federativas y a partir del 2018 a los Municipios), por lo que se procedió a solicitar el reintegro de los recursos federales.

En este sentido, a continuación, se señalan los montos observados en un fondo y un programa con el fin de ejemplificar lo señalado en el párrafo anterior:

- Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN) Ramo General 23, se requirió el reintegro de 2,652.7 mdp.

- Programa presupuestal U006: Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, se requirió el reintegro de 272.6 mdp.

Al respecto, la ASF realiza diversas acciones preventivas, tanto con las dependencias federales responsables de la ministración de recursos, como con los entes ejecutores de los mismos, con el fin de evitar su reintegro por el incumplimiento de la referida Ley.

Por la magnitud de los recursos y el elevado número de fondos y programas (96 en 2017, en el gasto federalizado programable) y entes ejecutores (32 entidades federativas, 2,448 municipios y 16 alcaldías), el universo potencial de fiscalización es sumamente amplio, ya que se estiman aproximadamente 12 mil auditorías, para cubrirlo en su totalidad.

En ese contexto, la ASF formuló su programa de auditorías del Gasto Federalizado con base en la identificación de los fondos, programas, entes, procesos y áreas de la gestión con mayores niveles de riesgo en el surgimiento de irregularidades en ese gasto.

Asimismo, consideró los resultados y experiencias de los anteriores ejercicios de fiscalización, la recurrencia de las observaciones, la interacción con los entes fiscalizados, las denuncias ciudadanas, la información de los medios de comunicación y de la opinión pública en general, entre otros factores.

Ese tipo de elementos y la creciente utilización de las tecnologías de la información y comunicación para su procesamiento, han permitido a la ASF definir un programa de auditorías del gasto federalizado que prioriza la atención a los fondos y programas de mayor relevancia financiera, y también aquellos que presentan más elevados niveles de riesgo en su gestión.

Esa estrategia ha posibilitado una fiscalización focalizada y, asimismo, ha coadyuvado a incrementar la eficiencia en la utilización de la capacidad auditora de la ASF, en la revisión del gasto federalizado. Ese enfoque ha permitido una adecuada direccionalidad de las acciones de auditoría, lo que ha derivado en resultados de mayor calidad y sustento; esta perspectiva se fortalecerá en el futuro, con un creciente apoyo de las tecnologías de la información y comunicación.

En ese contexto, las 1,147 auditorías realizadas en materia de gasto federalizado, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, significaron aproximadamente el 68 por ciento del total de las practicadas por la ASF.

Gasto Federalizado: Auditorías por fondo y programa
Cuenta Pública 2017
(Número de auditorías y porcentajes)

Fondo o Programa	Número de Auditorías	%
Total	**1,147**	**100**
Gasto Federalizado Programable	**835**	**72.8**
Aportaciones Federales	506	44.1
Ramo General 33	**505**	**44**
FONE	32	2.8
FASSA	33	2.9
FISE	32	2.8
FISMDF	181	15.8
FORTAMUN-DF	96	8.4
FAM	33	2.9
FAETA	32	2.8
FASP	33	2.9
FAFEF	33	2.9
Ramo General 25	1	0.1
Convenios de Descentralización	**162**	**14.1**
Ramo 04: Gobernación	**54**	**4.7**
FORTASEG	54	4.7
Ramo 06: Hacienda y Crédito Público	**1**	**0.1**
Diseño de la Política de Ingresos	1	0.1
Ramo 11: Educación Pública	**89**	**7.8**
Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales	32	2.8
PETC	32	2.8
Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación	25	2.2
Ramo 12: Salud	**18**	**1.6**
PROSPERA	18	1.6
Subsidios	**102**	**8.9**
Ramo 12: Salud	**33**	**2.9**
Seguro Popular	33	2.9
Ramo General 23	**69**	**6.0**
FORTAFIN	33	2.9
FORTALECE	34	3.0
Fondo de Capitalidad	2	0.2
Otros del gasto federalizado programable	**65**	**5.7**
Entrega de los Recursos	32	2.8
Programa Desayunos Escolares	1	0.1
Escuelas al CIEN	32	2.8
Participaciones Federales	**187**	**16.3**
Distribución de las Participaciones Federales	33	2.9
Participaciones Federales a Entidades Federativas	33	2.9
Participaciones Federales a Municipios	121	10.5
Otros	**125**	**10.9**
Contraloría Social	20	1.7
Participación Social	71	6.2
Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) del Gasto Federalizado	34	3.0

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2017.

En el caso de las participaciones federales, la estrategia de fiscalización incluye la colaboración con las Entidades Fiscalizadoras Locales (EFL) para la realización de las denominadas Auditorías Coordinadas, que ejecutan de manera conjunta la ASF y las EFL, con base en el marco jurídico de la entidad de fiscalización superior de la Federación, el cual prevé que la gestión de los resultados y acciones promovidas sea responsabilidad de la ASF.

La estrategia de coordinación ASF-EFL atiende a los objetivos y estrategias del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), componente sustantivo a su vez del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), con lo cual se evita la duplicidad de esfuerzos en la fiscalización de los recursos públicos, además de que se coadyuva a la homologación de metodologías de auditoría, se promueve el intercambio de conocimientos entre los equipos auditores y su desarrollo profesional.

En el marco de esa estrategia, en la Cuenta Pública 2017 se realizaron 116 auditorías de manera coordinada con 26 EFL.

Por otra parte, para la revisión del Gasto Federalizado, en los fondos y programas en los cuales existen facultades concurrentes, la ASF y la Secretaría de la Función Pública coordinan sus actividades a efecto de la fiscalización de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios; lo anterior, mediante una comunicación estrecha e intercambio de información para la elaboración de sus programas de auditoría y durante su ejecución.

C. Resultados de la fiscalización

Los principales resultados del proceso de fiscalización del Gasto Federalizado, correspondiente a la Cuenta Pública 2017, son los siguientes:

I. Gasto federalizado programable

a. Número de auditorías

Para la fiscalización de la Cuenta Pública 2017 se realizaron 835 auditorías al gasto federalizado programable, de las cuales 506 correspondieron al Ramo General 33 (incluye el Ramo General 25); 162 a convenios de descentralización; 102 a subsidios (incluye el Seguro Popular) y 65 auditorías a otros recursos del gasto federalizado programable.

Las auditorías realizadas se comprenden en dos vertientes estratégicas:

a) La revisión de la transferencia de los recursos a municipios, por parte de las entidades federativas, del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) —64 auditorías—, así como la entrega de los recursos a los ejecutores de 8 fondos y programas —32 auditorías—.

b) La fiscalización integral del proceso de gestión de los recursos, que comprende desde su transferencia a los ejecutores hasta su ejercicio; con base en esta estrategia se realizaron 739 auditorías.

Adicionalmente, se realizaron 125 auditorías no financieras a la participación social, contraloría social y al Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado (SED) en las entidades federativas.

De las 960 auditorías realizadas al gasto federalizado programable,[2] 30 fueron al Gobierno Federal; 569 a los gobiernos de las entidades federativas; 330 a municipios y alcaldías de la Ciudad de México y 31 a las Universidades.

b. Alcance de la fiscalización

La transferencia de los recursos a los ejecutores de los fondos y programas se verificó en una muestra de 837,725 mdp, lo que significó el 90.2 por ciento del monto de los fondos y programas fiscalizados.

Por su parte, en la revisión integral (transferencia de los recursos y su ejercicio), se fiscalizó para 21 fondos y programas del gasto federalizado programable una muestra de 716,822.4 mdp, que significan el 88.2 por ciento del importe asignado de los fondos y programas auditados.

c. Monto total observado

El monto observado en las auditorías al gasto federalizado programable fue de 27,231 mdp, de los cuales 27,142.1 mdp (99.7 por ciento) se determinaron en las auditorías realizadas con una revisión integral de los fondos y programas auditados (transferencia de los recursos y su ejercicio) y 88.9 mdp (0.3 por ciento) correspondieron a las auditorías en las que únicamente se revisó la transferencia de los recursos a los municipios y entes ejecutores.

En las auditorías realizadas al gasto federalizado programable de la Cuenta Pública 2017, el monto observado, que ascendió a 27,231 mdp, se integra por 23,098.8 mdp de recuperaciones determinadas[3] y 4,132.2 mdp de monto por aclarar.[4]

De las recuperaciones determinadas (23,098.8 mdp), 881.1 mdp son recuperaciones operadas y 22,217.7 mdp son probables.

Cabe mencionar que, de acuerdo con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), dichas observaciones son susceptibles de aclararse y justificarse en los términos previstos por ese ordenamiento. Con base en la experiencia de la ASF, una proporción importante del monto observado es aclarada y justificada por los entes auditados, una vez que se notifican los pliegos de observaciones respectivos.

2| Incluye 125 auditorías no financieras.
3| Las recuperaciones determinadas implican presuntos daños o perjuicios o ambos, estimables en dinero, causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos.
4| Se refiere a importes que, al cierre de la auditoría, carecieron de la documentación comprobatoria que demuestre la aplicación de los recursos erogados.

En las auditorías con revisión integral, el FORTAFIN concentra la mayor proporción del monto observado con el 27.4 por ciento; el FASSA, con el 13.2 por ciento; el FONE, el 7.9 por ciento; el FAFEF, el 7.2 por ciento; el FAM, con el 6.9 por ciento; el Seguro Popular, el 5.3 por ciento; Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, el 4.8 por ciento; Diseño de la Política de Ingresos, 4.7 por ciento, y el FISMDF y el FORTAMUN-DF, el 3.8 por ciento, en cada caso; estos 10 fondos y programas concentran el 85 por ciento de dicho importe.

Gasto Federalizado Programable: Monto Observado
Participación de los fondos y programas, auditorías de revisión integral
(mdp)

Fondo o Programa	Monto Observado	% Participación en el Monto total observado
Total	**27,142.1**	**100.0**
FORTAFIN	7,422.7	27.4
FASSA	3,591.2	13.2
FONE	2,149.2	7.9
FAFEF	1,963.9	7.2
FAM	1,869.5	6.9
Seguro Popular	1,440.7	5.3
Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales	1,315.7	4.8
Recursos del Programa Diseño de la Política de Ingresos	1,273.7	4.7
FISM DF	1,031.6	3.8
FORTAMUN-DF	1,020.3	3.8
Otros 10 fondos y programas	4,063.7	15.0

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2017.

De los 88.9 mdp, observados en las auditorías a la transferencia de los recursos, correspondieron a las auditorías realizadas a la entrega de los recursos el 83.6 por ciento (74.3 mdp) y a la distribución del FISMDF el 16.4 por ciento (14.6 mdp)

Siete entidades federativas concentran el 59.4 por ciento del monto total observado, de las cuales el Estado de México tiene el 19 por ciento; Michoacán el 14.3 por ciento; Coahuila el 7.2 por ciento; Tamaulipas el 4.9 por ciento; Oaxaca el 4.8 por ciento y Veracruz y Puebla el 4.6 por ciento, en cada caso.

La participación de las entidades federativas en el monto total observado se presenta en el cuadro siguiente:

Gasto Federalizado Programable: Monto Observado por entidad federativa
(mdp)

Entidad Federativa	Total		Transferencia de Recursos			Revisión Integral		
	Monto Observado*	%	Monto Observado	Monto por Aclarar	Recup. Determ.	Monto Observado	Monto por Aclarar	Recup. Determ.
Total general	**27,231.0**	**100.0**	**88.9**	**0.0**	**88.9**	**27,142.1**	**4,132.2**	**23,009.9**
Estado de México	5,162.2	19.0				5,162.2	883.4	4,278.8
Michoacán	3,885.9	14.3				3,885.9	559.1	3,326.9
Coahuila	1,956.8	7.2				1,956.8	84.8	1,872.0
Tamaulipas	1,333.1	4.9	16.3		16.3	1,316.7	498.7	818.1
Oaxaca	1,299.4	4.8				1,299.4	202.1	1,097.3
Veracruz	1,261.3	4.6	14.6		14.6	1,246.7	602.1	644.6
Puebla	1,240.5	4.6				1,240.5	36.6	1,203.9
Guerrero	1,150.7	4.2				1,150.7	43.7	1,107.1
Sinaloa	1,105.7	4.1				1,105.7	590.0	515.8
Jalisco	959.1	3.5				959.1	0.0	959.1
Ciudad de México	913.5	3.4	0.6		0.6	912.9	33.5	879.4
Chiapas	815.1	3.0				815.1	81.8	733.3
Tabasco	724.2	2.7	6.7		6.7	717.5	0.0	717.5
Guanajuato	543.4	2.0	38.0		38.0	505.5	15.7	489.7
Tlaxcala	538.5	2.0				538.5	148.5	390.0
Nayarit	529.3	1.9				529.3	0.0	529.3
San Luis Potosí	475.5	1.7				475.5	119.3	356.2
Baja California Sur	402.1	1.5	5.4		5.4	396.7	0.0	396.7
Zacatecas	374.2	1.4				374.2	0.0	374.2
Campeche	354.4	1.3				354.4	0.0	354.4
Colima	306.6	1.1				306.6	30.6	276.0
Baja California	287.3	1.1				287.3	104.0	183.3
Aguascalientes	273.0	1.0				273.0	0.4	272.5
Yucatán	257.9	0.9				257.9	0.0	257.9
Nuevo León	240.4	0.9				240.4	16.7	223.7
Hidalgo	239.4	0.9				239.4	28.8	210.6
Chihuahua	228.5	0.8				228.5	46.4	182.1
Morelos	147.8	0.5				147.8	0.0	147.8
Durango	110.0	0.4				110.0	0.0	110.0
Quintana Roo	88.5	0.3	7.2		7.2	81.4	6.1	75.2
Sonora	17.2	0.1				17.2	0.0	17.2
Querétaro	9.4	0.0				9.4	0.0	9.4

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2017.
*Incluye el monto observado a las entidades federativas, municipios y universidades.

Un indicador importante que coadyuva a evaluar la calidad de la gestión de los recursos es el referente al monto observado respecto de la muestra auditada; en el caso de las auditorías practicadas al gasto federalizado programable dicho indicador fue de 3.3 por ciento.

Para los fondos y programas auditados, los valores de ese indicador fueron, en orden descendente, los siguientes: PROSPERA Programa de Inclusión Social, 29.6 por ciento; FORTALECE, 20.1 por ciento; FORTAFIN, 19.8 por ciento; FISE, 14.7 por ciento; Escuelas al Cien, 14.4 por ciento; FAM, 12.5 por ciento y FISMDF con 9.7 por ciento.

Gasto Federalizado Programable: Fondos y programas con mayor valor en el indicador Monto Observado/ Muestra Auditada
Cuenta Pública 2017
(Porcentaje)

Fondo o Programa	Monto Observado / Muestra Auditada %
Total	3.3
PROSPERA Programa de Inclusión Social	29.6
FORTALECE	20.1
FORTAFIN	19.8
FISE	14.7
Escuelas al CIEN	14.4
FAM	12.5
FISMDF	9.7
FORTAMUN-DF	8.1
FAFEF	5.9
FASP	5.4
FASSA	4.9
Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación	4.1
PETC	4.0
Seguro Popular	3.6
FORTASEG	3.1
Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales	2.9
FONE	0.6
Entrega de los Recursos	0.4
FAETA	0.4

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2017.

El indicador monto observado respecto de la muestra auditada se manifiesta con mayor valor en Coahuila con el 10.2 por ciento; Michoacán el 10.1 por ciento; el Estado de México, el 6.2 por ciento; Tamaulipas, el 5.8 por ciento, y Tlaxcala el 5 por ciento. Por el contrario, en los estados de Sonora y Querétaro el valor fue de 0.1 por ciento, en cada caso.

Gasto Federalizado Programable: Monto Observado/ Muestra Auditada
Por entidad federativa
Cuenta Pública 2017
(Porcentaje)

Entidad Federativa	Monto Observado / Muestra Auditada %
Total	3.3
Coahuila	10.2
Michoacán	10.1
Estado de México	6.2
Tamaulipas	5.8
Tlaxcala	5.0
Baja California Sur	4.8
Ciudad de México	4.8
Nayarit	4.7
Sinaloa	4.5
Campeche	3.9
Tabasco	3.9
Colima	3.9
Puebla	3.2
Oaxaca	3.1
Guerrero	2.8
Aguascalientes	2.7
Zacatecas	2.6
Jalisco	2.3
San Luis Potosí	2.2
Veracruz	2.2
Guanajuato	1.8
Chiapas	1.7
Baja California	1.5
Yucatán	1.5
Morelos	1.1
Chihuahua	1.1
Hidalgo	0.9
Nuevo León	0.8
Quintana Roo	0.8
Durango	0.7
Sonora	0.1
Querétaro	0.1

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2017.

d. Principales conceptos observados

Los principales conceptos observados para los 21 fondos y programas fiscalizados en las 835 auditorías al gasto federalizado programable[5] fueron los siguientes:

- Falta de documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto, por un monto de 7,286.4 mdp, que significó el 26.8 por ciento del monto total observado.
- Recursos o rendimientos financieros no ejercidos, devengados o sin ser reintegrados a la Tesorería de la Federación (TESOFE), por un monto de 7,226.4 mdp, que representa el 26.5 por ciento del monto total que se observó.
- Transferencia de recursos a otras cuentas bancarias, por un monto de 3,568 mdp, el 13.1 por ciento del total observado.
- Pagos a trabajadores no identificados en los centros de trabajo, por un monto de 2,343.2 mdp, que significó el 8.6 por ciento del importe observado.
- Pagos improcedentes o en exceso, por 1,897.3 mdp, es decir, el 7 por ciento del total observado.
- Recursos ejercidos en conceptos que no cumplen con los objetivos específicos de cada fondo o programa, por un monto de 1,356.8 mdp, que significa el 5 por ciento de lo observado.
- Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal, por 1,293.3 mdp, que representó el 4.7 por ciento
- Otros conceptos, por un monto de 2,259.6 mdp, representaron el 8.3 por ciento del monto total observado.

e. Número de observaciones y acciones emitidas

En las auditorías practicadas del gasto federalizado programable (960 auditorías),[6] se determinaron 6,500 resultados con observaciones; de éstos, 2,915 se solventaron en el transcurso de las auditorías y 3,585 quedaron pendientes, para las cuales se emitieron 3,799 acciones, que fueron las siguientes: 681 recomendaciones; 61 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal; 65 solicitudes de aclaración; 1,881 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, y 1,111 pliegos de observaciones.

5| Incluye 96 auditorías a la transferencia de los recursos y 739 de revisión integral.
6| Incluye las acciones de las auditorías realizadas a la contraloría social, la participación social y al Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado (SED).

D. Participaciones federales

El 27 de mayo de 2015 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, las cuales incluyeron la atribución para la ASF de fiscalizar las participaciones federales.

Las participaciones federales constituyen una proporción importante del gasto neto total de la Federación; en 2017 su importe ascendió a 772,417.6 mdp y significó el 14.7 por ciento de este gasto. Asimismo, representaron el 41.4 por ciento del Gasto Federalizado.

Estos recursos son transferidos por la Federación a las entidades federativas y municipios, por su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Se transfieren por la vía del Ramo General 28 del presupuesto federal y se integraron por los fondos e incentivos siguientes:

Participaciones Federales e incentivos pagados a las entidades federativas
Cuenta Pública 2017
(mdp)

Fondo o Incentivo	Monto	%
Total	772,417.6	100
Fondo General de Participaciones	560,725.0	72.6
Fondo de Fomento Municipal	27,974.3	3.6
Fondo de Fiscalización y Recaudación	34,508.6	4.5
Fondo de Compensación	4,790.2	0.6
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	3,250.5	0.4
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	13,871.8	1.8
0.136% de la Recaudación Federal Participable	3,804.5	0.5
Participaciones a municipios por donde se exportan hidrocarburos	197.4	0.0
Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel	21,548.8	2.8
Fondo Impuesto Sobre la Renta (ISR)	59,404.5	7.7
Tenencia o Uso de Vehículos	60.8	0.0
Fondo de Compensación del ISAN (Impuesto sobre Automóviles Nuevos)	2,340.9	0.3
Incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos	10,756.6	1.4
Fondo de Compensación REPECOS e Intermedios	1,740.2	0.2
Otros incentivos	27,443.3	3.6

FUENTE: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017.

Para la revisión de la Cuenta Pública 2017, la ASF definió una estrategia de fiscalización de las participaciones federales, que comprendió la realización de auditorías a los temas siguientes:

- Distribución y ministración de las participaciones federales a las entidades federativas y a los municipios.

- Ejercicio de los recursos y demás aspectos previstos por la LFRCF, en las entidades federativas y municipios.

- Cumplimiento del mandato previsto en el artículo 47, párrafo segundo, de la LFRCF.

Los principales resultados derivados de su fiscalización fueron los siguientes:

I. Distribución de las participaciones federales

a. Número de auditorías

Se practicaron 33 auditorías: una a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre la distribución de las participaciones a las entidades federativas, y 32 (una a cada entidad federativa) al proceso distributivo de esos recursos de las entidades a los municipios y alcaldías de la Ciudad de México.

b. Alcance de la fiscalización

En la auditoría practicada a la SHCP se revisó la distribución y ministración de las participaciones federales a las entidades federativas en una muestra de 672,214 mdp, lo que significó el 87 por ciento del importe total de las participaciones federales en 2017.

El importe no considerado en la revisión correspondió a los recursos del Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR), por 59,404.5 mdp, a los que se realizó una auditoría específica por la ASF, así como a otros fondos e incentivos,[7] y, a los recursos autoliquidables, que no se transfieren desde la Federación, ya que las entidades federativas son responsables de su recaudación, sin que tengan que enterarlos a la Federación, sino sólo reportarse.

En las auditorías realizadas a las 32 entidades federativas se verificó la distribución y pago de las participaciones federales a los municipios, cuyo universo ascendió a 181,452.4 mdp, de los cuales la muestra auditada fue de 179,754.6 mdp, por lo que el alcance fue del 99.1 por ciento.

Debe mencionarse que la Federación, mediante la SHCP, entrega directamente a los gobiernos municipales los recursos del fondo correspondiente a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él, de los bienes que se importen o exporten (3,804.5 mdp) y del fondo de los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos (197.4 mdp).

c. Monto total observado

En la fiscalización a la distribución de las participaciones federales por parte de las entidades federativas a los municipios, en el marco de la revisión de la Cuenta Pública 2017, se determinó un monto observado por 620.6 mdp, que se integró por 555 mdp de recuperaciones determinadas (222.6 mdp fueron operadas y 332.4 mdp son recuperaciones probables) y 65.6 mdp correspondieron a un monto por aclarar.

7| Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN); Impuesto Sobre Tenencia o uso de Vehículos; Incentivos por el ISAN, Otros Incentivos y Participaciones a municipios por donde se exportan hidrocarburos.

Las entidades federativas que presentaron un mayor monto observado fueron Coahuila, con el 47.7 por ciento del total; Veracruz, con el 12.8 por ciento e Hidalgo, con el 7.8 por ciento.

El indicador monto observado respecto de la muestra auditada para estas auditorías fue de 0.3 por ciento; es mayor en Coahuila donde alcanza el 7.2 por ciento.

El monto observado por entidad federativa se presenta en el cuadro siguiente:

Distribución de las Participaciones Federales: Monto Observado por entidad federativa
Cuenta Pública 2017
(mdp)

Entidad Federativa	Muestra Auditada	Monto Observado	Monto Observado / Muestra Auditada %	Monto por Aclarar	Recuperaciones Determinadas		
					Total	Operadas	Probables
Total	**179,754.6**	**620.6**	**0.3**	**65.6**	**555.0**	**222.6**	**332.4**
Coahuila	4,128.8	295.8	7.2	16.1	279.7	0.0	279.7
Baja California Sur	1,222.4	17.5	1.4		17.5	2.0	15.5
Colima	1,305.3	17.6	1.4	0.2	17.4	0.1	17.3
Hidalgo	3,831.2	48.1	1.3		48.1	48.1	0.0
Yucatán	3,176.9	31.3	1.0		31.3	31.3	0.0
Veracruz	9,362.7	79.1	0.8		79.1	79.1	0.0
Oaxaca	4,948.6	32.1	0.6	13.9	18.2	0.0	18.2
Aguascalientes	2,260.2	8.1	0.4		8.1	8.1	0.0
Sinaloa	4,301.2	14.8	0.3	13.9	0.9	0.0	0.9
Sonora	4,381.5	9.0	0.2		9.0	9.0	0.0
San Luis Potosí	3,671.5	7.0	0.2		7.0	7.0	0.0
Chiapas	5,741.7	9.3	0.2		9.3	9.3	0.0
Tlaxcala	1,867.5	2.4	0.1		2.4	2.4	0.0
Chihuahua	4,993.8	6.1	0.1	6.1			
Jalisco	12,780.7	15.2	0.1	15.1	0.1	0.0	0.1
Guerrero	3,673.2	3.7	0.1		3.7	3.7	0.0
Quintana Roo	2,232.7	1.9	0.1		1.9	1.9	0.0
Tabasco	5,068.9	3.0	0.1		3.0	3.0	0.0
Puebla	7,477.9	3.5	0.0*		3.5	3.5	0.0
Morelos	2,458.0	1.1	0.0*		1.1	1.1	0.0
Nuevo León	7,331.9	3.1	0.0*	0.0*	3.1	3.1	0.0
Baja California	4,718.3	1.6	0.0*		1.6	0.9	0.7
Durango	2,517.5	0.8	0.0*	0.3	0.5	0.5	0.0
Querétaro	3,492.8	1.0	0.0*		1.0	1.0	0.0
Estado de México	24,168.8	5.6	0.0*		5.6	5.6	0.0
Tamaulipas	4,686.6	1.0	0.0*		1.0	1.0	0.0
Nayarit	2,053.5	0.3	0.0*		0.3	0.3	0.0
Campeche	1,878.0	0.1	0.0*		0.1	0.1	0.0
Guanajuato	7,094.0	0.2	0.0*		0.2	0.2	0.0
Zacatecas	10,127.8	0.2	0.0*		0.2	0.2	0.0
Ciudad de México	17,153.4						
Michoacán	5,647.4						

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2017.
*Porcentaje inferior al 0.1.
Las sumas pueden no ser exactas por efecto del redondeo a millones de pesos.

d. Principales conceptos observados

Las principales irregularidades en las auditorías a la distribución de las participaciones federales, de acuerdo con su monto observado, fueron las siguientes:

- **Participaciones no entregadas a los municipios:** 14 entidades federativas presentaron esta irregularidad por un monto de 429.4 mdp.

- **Retrasos en la ministración de las participaciones a los municipios:** Se observó en 27 entidades federativas y generó rendimientos financieros por un importe de 81 mdp, los cuales no habían sido pagados a los municipios.

- **Errores en la aplicación de las fórmulas de distribución de las participaciones:** La aplicación de las fórmulas de distribución tuvo errores en 11 entidades federativas, que significaron la asignación de menores montos, de los que les correspondía, a un conjunto de municipios y mayores a otros. Esta irregularidad tuvo un importe de 68.2 mdp, equivalente al monto que se asignó de menos a los municipios.

- **Falta de acreditación del pago a terceros en las participaciones federales:** Se presentó en 4 entidades federativas, por un monto de 32.9 mdp.

- **Deducciones efectuadas a las participaciones municipales, para las que no se dispone de la documentación que las justifique:** Las participaciones federales de los municipios son objeto de deducciones y afectaciones por motivos diversos; por ejemplo, para el pago de deuda pública, adeudos con el ISSSTE, el IMSS, pago de préstamos que les hicieron los gobiernos estatales y convenios con los estados, entre otros.

  No se presentaron los documentos justificativos correspondientes, por un importe de 9.1 mdp, lo que se identificó en 5 entidades federativas.

e. Número de observaciones y acciones emitidas

En la auditoría realizada a la SHCP se determinaron 5 observaciones, las cuales fueron solventadas en el transcurso de la auditoría.

Para las 32 auditorías realizadas en las entidades federativas se determinaron 206 resultados con observaciones; de éstos, 91 se solventaron en el transcurso de las auditorías y 115 quedaron pendientes, para las cuales se emitieron 160 acciones, que fueron las siguientes: 100 recomendaciones; 12 solicitudes de aclaración; 37 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, y 11 pliegos de observaciones.

II. Ejercicio de las participaciones federales

a. Entidades federativas

- Número de auditorías

Para la revisión del ejercicio de las participaciones federales por las entidades federativas se realizaron 32 auditorías, una en cada entidad.

- Alcance de la fiscalización

Se determinó un universo seleccionado que ascendió a 596,460.9 mdp y la muestra fiscalizada fue del 56.5 por ciento, que significó un importe de 336,910.7 mdp.

- Monto total observado

En las 32 auditorías realizadas al ejercicio de las participaciones federales se determinó un monto observado por 5,103.7 mdp, los cuales correspondieron a recuperaciones determinadas (de éstas 63 mdp fueron operadas y 5,040.7 mdp son recuperaciones probables).

Las entidades federativas que tuvieron un mayor monto observado fueron el Estado de México, con el 24.7 por ciento del importe total que se observó; Guerrero, con el 20.6 por ciento; Jalisco, con el 18.2 por ciento, y Michoacán, con el 11.2 por ciento.

El indicador monto observado / muestra auditada tuvo un valor promedio del 1.5 por ciento; fue más alto en Guerrero con el 9.5 por ciento; Quintana Roo con el 8.1 por ciento, y Michoacán con el 6.4 por ciento.

Entidades Federativas: Monto Observado al ejercicio de las Participaciones Federales
(mdp)

Etiquetas de fila	Muestra Auditada	Monto Observado	% Monto Observado	Monto Observado/ Muestra Auditada (%)
Total	**336,910.7**	**5,103.7**	**100.0**	**1.5**
Estado de México	39,921.0	1,261.7	24.7	3.2
Guerrero	11,038.1	1,051.1	20.6	9.5
Jalisco	25,423.7	930.7	18.2	3.7
Michoacán	8,894.7	571.8	11.2	6.4
Quintana Roo	3,897.1	317.4	6.2	8.1
Coahuila	9,780.2	296.4	5.8	3.0
Tamaulipas	9,745.6	252.4	4.9	2.6
Oaxaca	6,533.0	177.0	3.5	2.7
Veracruz	12,685.4	138.0	2.7	1.1
Hidalgo	6,004.1	74.5	1.5	1.2
Ciudad de México	31,866.2	24.4	0.5	0.1
San Luis Potosí	9,228.5	3.5	0.1	0.0*
Aguascalientes	3,146.3	2.9	0.1	0.1
Chihuahua	8,369.0	1.1	0.0*	0.0*
Baja California Sur	2,363.5	0.3	0.0*	0.0*
Campeche	3,039.9	0.3	0.0*	0.0*
Querétaro	5,468.6	0.2	0.0*	0.0*
Baja California**	8,563.2			
Chiapas**	18,511.0			
Colima**	2,648.9			
Durango**	4,470.8			
Guanajuato**	20,026.2			
Morelos**	4,719.6			
Nayarit**	3,642.9			
Nuevo León**	15,532.9			
Puebla**	20,407.1			
Sinaloa**	7,280.9			
Sonora**	11,189.3			
Tabasco**	8,480.8			
Tlaxcala**	3,366.8			
Yucatán**	7,123.8			
Zacatecas**	3,541.6			

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2017.
*Porcentaje inferior al 0.1.
**Para estas entidades federativas no se presentó un monto observado; en el caso de identificarse irregularidades se emitieron las promociones de responsabilidad administrativas sancionatorias correspondientes.

– Principales conceptos observados

Las principales irregularidades determinadas en el ejercicio de las participaciones federales, por las entidades federativas, con base en su monto observado, fueron las siguientes:

- Falta de documentación comprobatoria del gasto: Esta irregularidad tuvo un importe observado de 4,749.3 mdp, el cual representó el 93 por ciento del monto total que se observó. Se registró en 13 entidades federativas.

- Pago de plazas o categorías no consideradas en el convenio, catálogo o normativa: Se observó un importe, por este concepto, de 116.5 mdp, que significó el 2.3 por ciento del monto total observado; 3 entidades federativas presentaron esta irregularidad.

- Otros: Se observó en otros conceptos un importe de 237.9 mdp, que representó el 4.7 por ciento del monto total.

– Número de observaciones y acciones emitidas

Como resultado de la fiscalización al ejercicio de las participaciones federales por parte de las entidades federativas, se determinaron 217 observaciones, de las que 106 fueron solventadas durante el desarrollo de las auditorías y 111 quedaron pendientes de solventar, las cuales a su vez generaron 112 acciones; de éstas, 14 son recomendaciones, 6 son promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, 53 son promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y 39 son pliegos de observaciones.

b. Municipios

– Número de auditorías

Se practicaron 121 auditorías a 114 municipios y 7 alcaldías de la Ciudad de México, de las 32 entidades federativas, para fiscalizar el ejercicio de las participaciones federales.

– Alcance de la fiscalización

El universo en las auditorías al ejercicio de las participaciones federales por parte de los municipios y demarcaciones territoriales ascendió a 73,498.7 mdp y la muestra fiscalizada fue del 77.1 por ciento, con un importe de 56,644.1 mdp.

– Monto total observado

Como resultado de la fiscalización del ejercicio de las participaciones federales en los municipios, de la Cuenta Pública 2017, se determinó un monto observado de 2,812.4 mdp, equivalente al 5 por ciento de la muestra auditada, del cual 434.6 mdp correspondieron a monto por aclarar y 2,377.8 mdp fueron recuperaciones determinadas; de éstas últimas 104.3 fueron recuperaciones operadas y 2,273.5 mdp recuperaciones probables.

– Principales conceptos observados

Las principales irregularidades, por su monto observado, fueron las siguientes:

- **Falta de documentación comprobatoria del gasto:** Esta irregularidad tuvo un importe observado de 2,085.5 mdp, el cual representó el 74.2 por ciento del monto total que se observó a los gobiernos municipales; se presentó en 26 municipios.

- **Falta de acreditación del pago a terceros en las participaciones federales:** Esta irregularidad tuvo un importe observado de 268.2 mdp, el cual representó el 9.5 por ciento del monto total observado; se manifestó en un municipio.

- **Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal:** Se observó en este rubro un importe de 158 mdp, que significó el 5.6 por ciento del monto total observado; en un municipio se registró esta irregularidad.

- **Otros:** Se observó por conceptos diversos un monto de 300.8 mdp, que significó el 10.7 por ciento del importe total observado.

  – Número de Observaciones y acciones emitidas

En la fiscalización al ejercicio de las participaciones federales, por parte de los municipios, se determinaron 663 observaciones, de las que 366 fueron solventadas durante el desarrollo de las auditorías y 297 quedaron pendientes de solventar, las cuales a su vez generaron 312 acciones; de éstas, 41 son recomendaciones, 30 son promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, 5 son solicitudes de aclaración, 154 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, y 82 son pliegos de observaciones.

E. Cumplimiento del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal

El artículo 47 de la LFRCF establece que la ASF debe revisar "el origen de los recursos con los que se pagan los sueldos y salarios del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en dichos órdenes de gobierno, para determinar si fueron cubiertos con recursos federales o locales, en términos de lo dispuesto en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y las disposiciones aplicables. Para tal efecto la ASF determinará en su programa anual de auditorías la muestra a fiscalizar para el año correspondiente".

En ese sentido, en la fiscalización de la Cuenta Pública 2017 se realizó una auditoría a la SHCP, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

La Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y el Servicio de Administración Tributaria llevaron a cabo de forma adecuada y conforme a la normativa aplicable la determinación de los montos participables relacionados con la recaudación del ISR en términos del artículo 3-B de la LCF, salvo en el caso de dos entidades federativas, en las que se detectó que la SHCP transfirió en exceso el recurso participable descrito, el cual fue posteriormente compensando con cargo al Fondo General de Participaciones.

Por lo anterior, la SHCP consideró una recaudación mayor, relativa a los recursos de participaciones obtenidos del ISR en términos del artículo 3-B de la LCF.

F. Resultados integrales de la fiscalización del Gasto Federalizado (gasto programable y participaciones federales)

I. Número de auditorías

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2017 se realizaron 1,147 auditorías al gasto federalizado, de las cuales 835 fueron al gasto federalizado programable, 187 a las participaciones federales y 125 a otros procesos vinculados con la gestión del gasto federalizado.[8]

II. Alcance de la fiscalización

De acuerdo con la estrategia de fiscalización del gasto federalizado, el alcance de la revisión fue el siguiente:

- Se verificó la transferencia de los recursos a los ejecutores en una muestra de 1,354,554.7 mdp, lo que significó el 72.5 por ciento del gasto federalizado y el 79.2 por ciento del monto asignado a los fondos y programas revisados, así como a las participaciones federales.

- Se realizó la revisión integral de la gestión de los recursos (incluida su transferencia a los ejecutores y su ejercicio) en una muestra de 1,110,541.7 mdp, lo que representó el 59.4 por ciento del gasto federalizado y el 74.7 por ciento del monto asignado a los fondos y programas revisados, así como de las participaciones federales.

III. Monto total observado

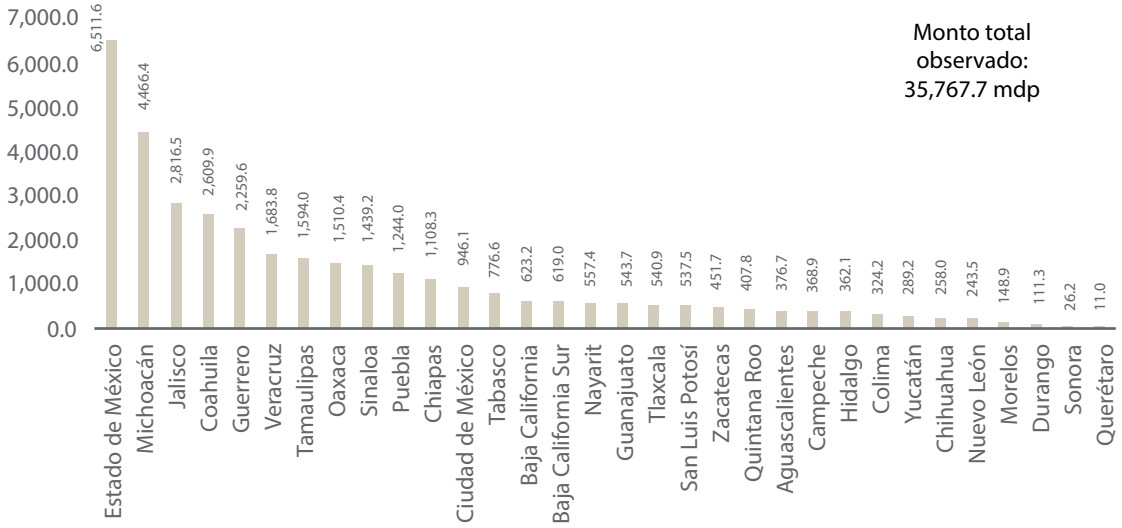
El monto total observado en las auditorías realizadas al gasto federalizado ascendió a 35,767.7 mdp, del cual el 76.1 por ciento correspondió al gasto federalizado programable y el 23.9 por ciento a las participaciones federales.

De ese monto 4,632.5 mdp correspondieron a monto por aclarar y las recuperaciones determinadas suman 31,135.2 mdp (de éstas, 1,270.9 mdp fueron operadas y 29,864.3 mdp son recuperaciones probables).

El Estado de México fue la entidad con un mayor monto observado con 6,511.6 mdp, seguido de Michoacán con 4,466.4 mdp y Jalisco con 2,816.5 mdp. Por otra parte, Querétaro registró el menor importe observado con 11.0 mdp.

8| Contraloría social, participación social y Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado.

Monto total observado en el Gasto Federalizado, por entidad federativa
Cuenta Pública 2017
(Millones de pesos)

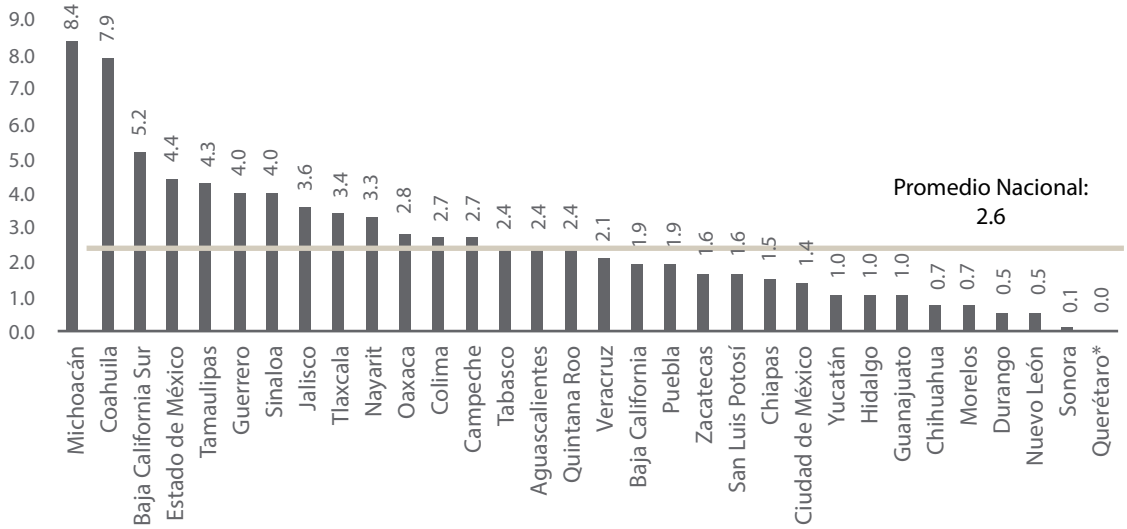


FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2017.

El indicador monto observado, respecto de la muestra auditada, tuvo un valor de 2.6 por ciento; en el gasto federalizado programable fue de 3.3 por ciento,[9] mientras que el de las participaciones federales presentó un valor de 1.7 por ciento.

Este indicador, respecto del gasto federalizado total, fue más alto en Michoacán, donde alcanzó un valor de 8.4 por ciento; en Coahuila fue de 7.9 por ciento y en Baja California Sur de 5.2 por ciento.

Gasto Federalizado: Indicador Monto Total Observado/ Muestra Auditada, por entidad federativa
Cuenta Pública 2017
(Porcentaje)

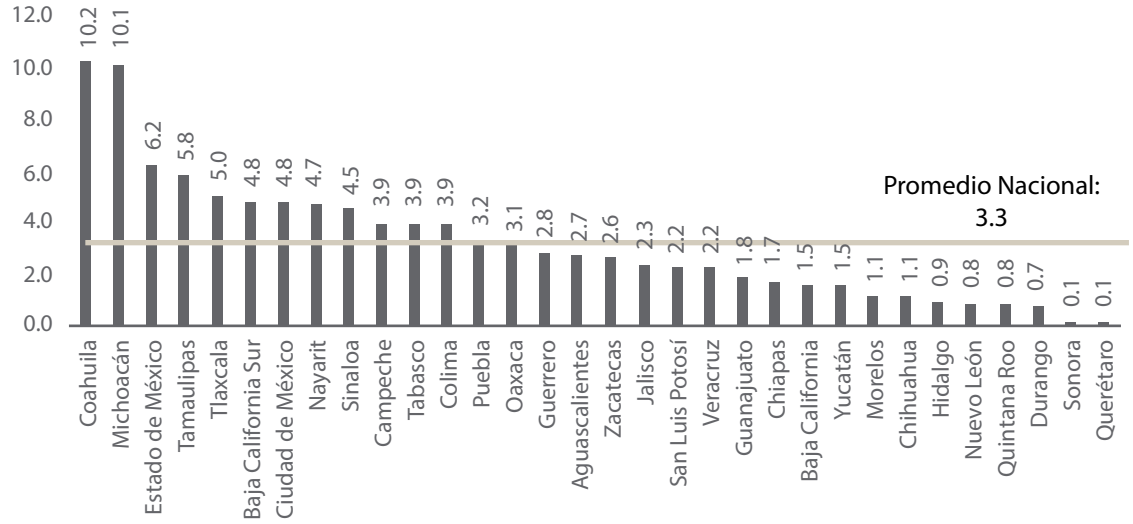


FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2017.
*Valor inferior a 0.1.

9| Considera las auditorías realizadas a la transferencia de los recursos y las de revisión integral que incluye la transferencia y el ejercicio de los recursos; para estas últimas (auditorías integrales) este indicador fue de 3.8 por ciento.

Para el gasto federalizado programable, el indicador tuvo un promedio de 3.3 por ciento, y fue más alto en Coahuila con el 10.2 por ciento; en Michoacán fue de 10.1 por ciento y en el Estado de México de 6.2 por ciento.

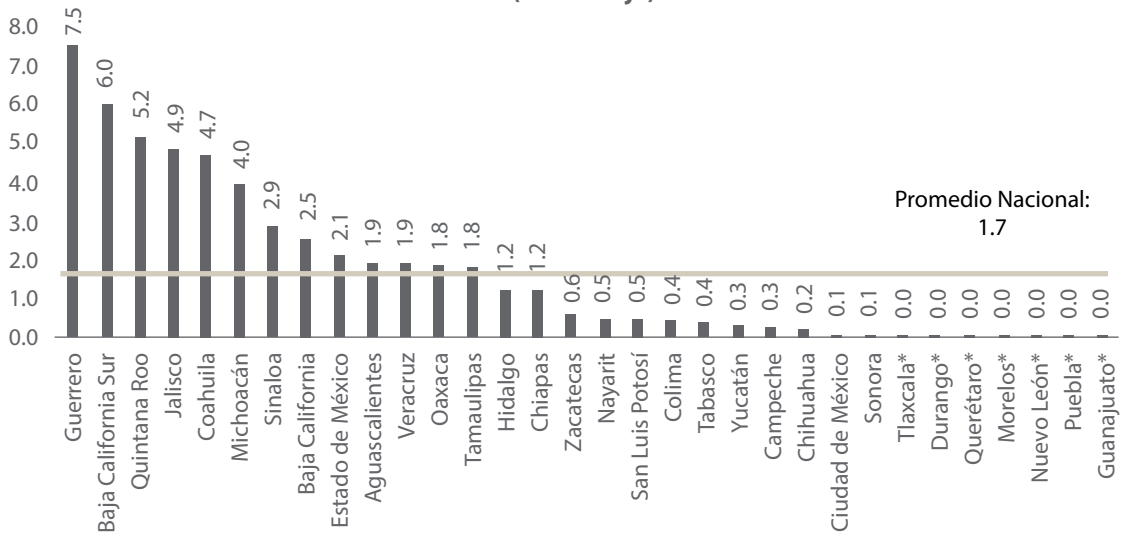
Gasto Federalizado Programable: Indicador Monto Total Observado/ Muestra Auditada, por entidad federativa
Cuenta Pública 2017
(Porcentaje)



FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2017.

Para las participaciones federales, el valor del indicador monto observado respecto de la muestra auditada fue de 1.7 por ciento, y fue más alto en Guerrero con el 7.5 por ciento; en Baja California Sur fue de 6 por ciento y Quintana Roo de 5.2 por ciento.

Participaciones Federales:
Indicador Monto Total Observado/ Muestra Auditada, por entidad federativa
Cuenta Pública 2017
(Porcentaje)



FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2017.
*Valor inferior a 0.1.

Por entidad federativa el monto observado se presentó de la manera siguiente:

Entidades Federativas: Monto Total Observado en el Gasto Federalizado (mdp)

Entidad Federativa	Total			↓	Gasto Federalizado Programable		Participaciones Federales	
	Muestra Auditada	Monto Observado	%	Monto Observado/ Muestra Auditada %	Muestra Auditada	Monto Observado	Muestra Auditada	Monto Observado
Total	1,354,554.7	35,767.7	100.0	2.6	837,725.0	27,231.0	516,665.3	8,536.7
Michoacán	52,980.0	4,466.4	12.5	8.4	38,437.8	3,885.9	14,542.2	580.5
Coahuila	33,143.3	2,609.9	7.3	7.9	19,234.2	1,956.8	13,909.1	653.1
Baja California Sur	11,901.5	619.0	1.7	5.2	8,315.6	402.1	3,585.9	216.9
Estado de México	146,961.3	6,511.6	18.2	4.4	82,871.4	5,162.2	64,089.8	1,349.3
Tamaulipas	37,342.9	1,594.0	4.5	4.3	22,910.8	1,333.1	14,432.1	260.9
Guerrero	56,231.6	2,259.6	6.3	4.0	41,520.3	1,150.7	14,711.3	1,108.9
Sinaloa	36,256.7	1,439.2	4.0	4.0	24,674.6	1,105.7	11,582.1	333.5
Jalisco	79,103.8	2,816.5	7.9	3.6	40,899.4	959.1	38,204.4	1,857.4
Tlaxcala	15,900.1	540.9	1.5	3.4	10,665.8	538.5	5,234.3	2.4
Nayarit	16,862.3	557.4	1.6	3.3	11,166.0	529.3	5,696.3	28.2
Oaxaca	53,750.7	1,510.4	4.2	2.8	42,269.2	1,299.4	11,481.6	211.0
Colima	11,907.9	324.2	0.9	2.7	7,953.7	306.6	3,954.2	17.6
Campeche	13,916.4	368.9	1.0	2.7	8,998.5	354.4	4,917.9	14.4
Tabasco	31,942.6	776.6	2.2	2.4	18,393.0	724.2	13,549.7	52.4
Aguascalientes	15,509.8	376.7	1.1	2.4	10,103.3	273.0	5,406.5	103.7
Quintana Roo	17,347.0	407.8	1.1	2.4	11,217.2	88.5	6,129.8	319.3
Veracruz	80,100.2	1,683.8	4.7	2.1	58,052.1	1,261.3	22,048.1	422.5
Baja California	32,638.2	623.2	1.7	1.9	19,356.7	287.3	13,281.5	335.9
Puebla	66,111.4	1,244.0	3.5	1.9	38,226.3	1,240.5	27,885.0	3.5
Zacatecas	28,011.5	451.7	1.3	1.6	14,342.0	374.2	13,669.5	77.5
San Luis Potosí	34,402.8	537.5	1.5	1.6	21,502.9	475.5	12,900.0	62.0
Chiapas	72,489.0	1,108.3	3.1	1.5	48,236.3	815.1	24,252.7	293.2
Ciudad de México	68,227.3	946.1	2.6	1.4	19,207.8	913.5	49,019.5	32.6
Yucatán	27,877.0	289.2	0.8	1.0	17,576.3	257.9	10,300.7	31.3
Hidalgo	36,039.1	362.1	1.0	1.0	26,203.8	239.4	9,835.3	122.6
Guanajuato	56,722.0	543.7	1.5	1.0	29,601.9	543.4	27,120.2	0.3
Chihuahua	34,954.5	258.0	0.7	0.7	21,591.7	228.5	13,362.8	29.5
Morelos	20,725.0	148.9	0.4	0.7	13,547.4	147.8	7,177.6	1.1
Durango	23,158.7	111.3	0.3	0.5	16,170.4	110.0	6,988.3	1.3
Nuevo León	51,319.6	243.5	0.7	0.5	28,454.8	240.4	22,864.8	3.1
Sonora	33,069.3	26.2	0.1	0.1	17,498.4	17.2	15,570.9	9.0
Querétaro	22,305.5	11.0	0.0	0.0	13,344.1	9.4	8,961.4	1.6
AEFCM[1/]	35,181.4				35,181.4			
SHCP[2/]	164.4							

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2017.
1/ Corresponde a la auditoría realizada al Ramo General 25.
2/ Se refiere a la muestra de la auditoría realizada a la SHCP a los recursos otorgados para el Sistema de Evaluación del Desempeño.

IV. Principales conceptos observados

Las principales irregularidades determinadas en la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, fueron las siguientes:

- Falta de documentación justificativa o comprobatoria del gasto, por un importe de 14,121.2 mdp, que significó el 39.5 por ciento del monto total observado.

- Recursos o rendimientos financieros no ejercidos, devengados o sin ser reintegrados a la TESOFE, por un monto de 7,226.4 mdp, que representa el 20.2 por ciento del importe total que se observó.

- Transferencia de recursos a otras cuentas bancarias, por un monto de 3,568 mdp, el 10 por ciento del total observado.

- Pagos a trabajadores no identificados en los centros de trabajo, por un monto de 2,343.2 mdp, que significó el 6.6 por ciento del monto observado.

- Pagos improcedentes o en exceso, por 1,914 mdp, es decir, el 5.4 por ciento del monto total observado.

- Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal, por un monto de 1,646.8 mdp, que significa el 4.6 por ciento de lo observado.

- Otros conceptos por un monto de 4,948.1 mdp, representaron el 13.8 por ciento del importe total observado.

V. Número de observaciones y acciones emitidas

En la fiscalización del gasto federalizado en la Cuenta Pública 2017 se determinaron 7,591 observaciones, de las que 3,483 fueron solventadas durante el desarrollo de las auditorías y 4,108 quedaron pendientes de solventar, las cuales a su vez generaron 4,383 acciones; de éstas, 836 son recomendaciones, 97 son promociones del ejercicio de la facultad de la comprobación fiscal, 82 solicitudes de aclaración, 2,125 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y 1,243 son pliegos de observaciones.

VI. Índice del Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado

El Índice del Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado es una valoración integral sobre la calidad del ejercicio de ese gasto por parte de los gobiernos de las entidades federativas, el cual ha sido formulado por la ASF desde la fiscalización de la Cuenta Pública 2013.

Este índice resume, de manera ponderada, variables e indicadores vinculados con los resultados de la gestión de los fondos y programas que, para el ejercicio correspondiente, fueron fiscalizados en el total de las entidades federativas, con el fin de tener parámetros homogéneos de comparación.

Es importante precisar que los resultados del índice para cada entidad federativa en diferentes años no son comparables, ya que algunos de los indicadores considerados han variado en los distintos ejercicios, de acuerdo con la información disponible.

El índice no es una valoración del desempeño del Gobierno de la Entidad Federativa en general, sino hace referencia únicamente a la gestión de los recursos de los fondos y programas considerados para su cálculo, así como de las participaciones federales. Estas últimas fueron incorporadas al cálculo del índice desde la Cuenta Pública 2016, mediante la consideración de los resultados derivados de las auditorías al proceso de distribución de estos recursos por parte de las entidades federativas a los municipios, así como los obtenidos en la revisión al ejercicio de dichas participaciones por los gobiernos de esas entidades.

El Índice del Desempeño del Gasto Federalizado de la Cuenta Pública 2017 consideró, para el cálculo del índice de los fondos y programas del gasto federalizado programable, las variables siguientes:

- Importe observado / muestra auditada. Esta variable es la de mayor peso en la determinación del índice.

- Nivel de ejercicio del gasto al 31 de diciembre de 2017.

- Entrega de los informes trimestrales a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos (Formato Único, Formato Nivel Fondo e Indicadores de Desempeño).

- Control Interno

Para el caso de las participaciones federales se utilizaron los factores siguientes:

Ejercicio de los recursos

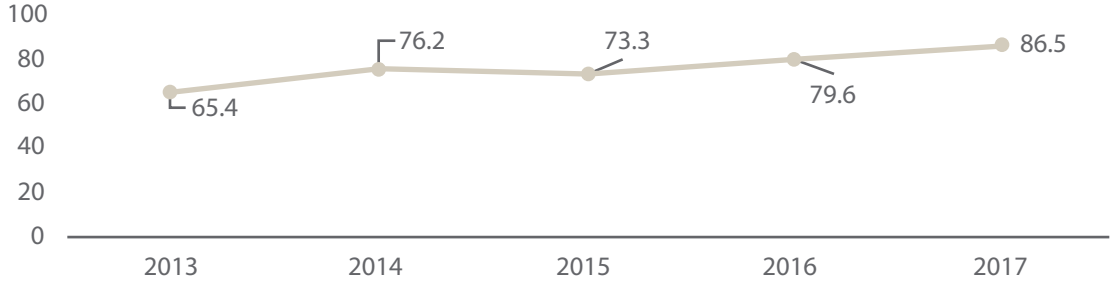
- El monto total observado respecto de la muestra auditada.
- La aplicación oportuna de los recursos.
- El estado de avance que presenta el control interno.

Distribución y ministración de las participaciones

- La calidad y transparencia del proceso.
- Monto observado (por errores en la aplicación de las fórmulas de distribución, recursos no entregados a los municipios o ministrados con retraso, y deducciones no justificadas o no pagadas a los terceros respectivos por cuenta de los municipios).

El valor promedio del índice en 2017 fue 86.5 puntos, en una escala de 0 a 100, en donde a mayor puntuación corresponde un mejor desempeño. En 2016 este valor fue de 79.6 puntos; en 2015 de 73.3 puntos; en 2014 de 76.2 puntos y en 2013 de 65.4 puntos; debe reiterarse que en 2015 y en años previos, el índice se refiere únicamente al gasto federalizado programable. El incremento en el valor del índice, en 2017, respecto de 2016, se debe fundamentalmente a la disminución que tuvo el monto observado en las entidades federativas, ya que esta variable es la de mayor peso en la determinación del índice.

Índice del Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado
Cuentas Públicas 2013-2017
(Puntos)



FUENTE: ASF, Informes de auditoría de las Cuentas Públicas 2013-2017.

Por entidad federativa, los valores en ese lapso han sido los siguientes:

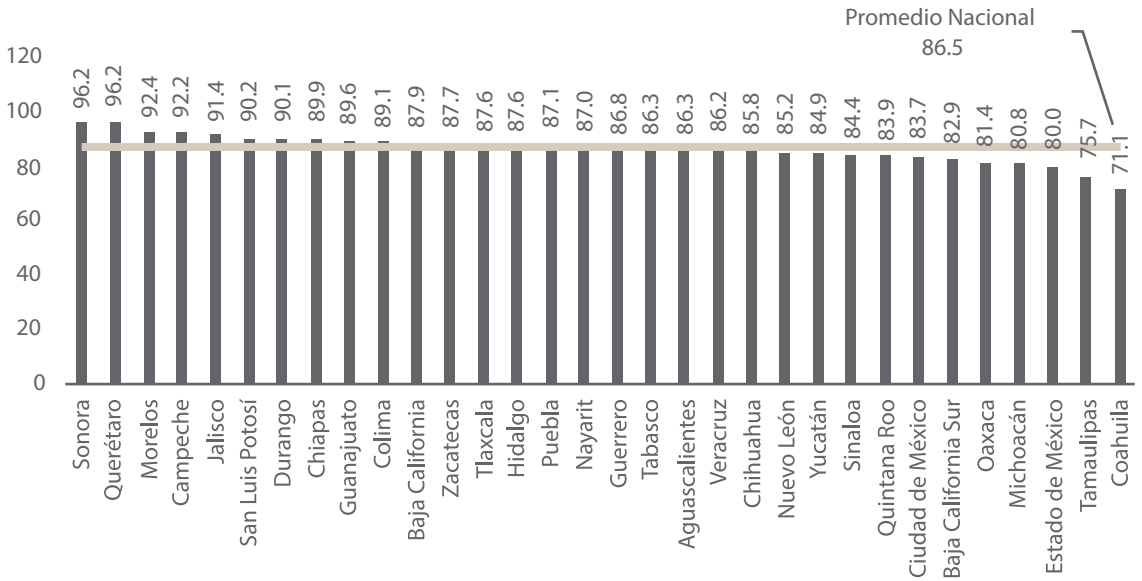
Índice del Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado por entidad federativa
Cuentas Públicas 2013-2017
(Puntos)

Entidad Federativa	2013	2014	2015	2016	2017
Promedio	**65.4**	**76.2**	**73.3**	**79.6**	**86.5**
Aguascalientes	64.6	78.0	71.3	80.8	86.3
Baja California	67.7	78.5	78.5	77.7	87.9
Baja California Sur	65.8	70.5	65.3	72.7	82.9
Campeche	77.3	81.5	82.5	87.0	92.2
Chiapas	63.4	78.8	73.4	81.9	89.9
Chihuahua	63.1	76.5	81.0	80.2	85.8
Ciudad de México	72.6	74.4	72.4	86.1	83.7
Coahuila	63.3	75.0	63.3	75.1	71.1
Colima	71.4	76.7	76.6	84.0	89.1
Durango	76.6	86.5	74.0	76.3	90.1
Estado de México	63.9	73.8	75.0	81.3	80.0
Guanajuato	61.0	74.1	68.5	84.4	89.6
Guerrero	62.6	71.7	60.2	70.8	86.8
Hidalgo	54.4	76.3	76.1	86.2	87.6
Jalisco	47.5	70.8	74.4	84.8	91.4
Michoacán	37.9	61.6	59.3	64.1	80.8
Morelos	67.6	73.6	68.1	78.4	92.4
Nayarit	72.6	79.8	79.2	77.2	87.0
Nuevo León	62.9	81.8	74.4	78.3	85.2
Oaxaca	61.8	70.9	76.2	71.9	81.4
Puebla	72.1	83.3	74.4	90.3	87.1
Querétaro	80.4	81.1	73.5	87.5	96.2
Quintana Roo	66.0	78.8	72.3	78.2	83.9
San Luis Potosí	72.6	80.2	81.7	79.5	90.2
Sinaloa	61.0	79.3	75.9	82.3	84.4
Sonora	62.0	74.2	69.9	80.6	96.2
Tabasco	70.0	77.4	75.9	78.5	86.3
Tamaulipas	71.8	82.0	79.8	71.4	75.7
Tlaxcala	65.4	76.9	78.9	88.9	87.6
Veracruz	49.8	52.6	58.8	64.4	86.2
Yucatán	72.9	83.1	76.7	87.9	84.9
Zacatecas	69.2	77.0	76.8	79.2	87.7

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de las Cuentas Públicas 2013-2017.

En 2017, las entidades con un puntaje superior son Sonora y Querétaro con 96.2 puntos, cada uno; Morelos con 92.4; Campeche con 92.2; Jalisco con 91.4, y San Luis Potosí con 90.2. Las de menor valor en el índice fueron Coahuila con 71.1 puntos, Tamaulipas con 75.7 y Estado de México con 80 puntos.

Índice del Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado
Cuenta Pública 2017



FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2017.

G. Tendencia en los resultados de la fiscalización del Gasto Federalizado

De acuerdo con la experiencia fiscalizadora de la ASF al gasto federalizado, existen insuficiencias en la gestión de esos recursos, en la calidad de sus resultados, en la transparencia de su manejo y en su rendición de cuentas.

Los resultados de las auditorías practicadas por la ASF muestran recurrencia de las observaciones determinadas, las cuales es necesario atender, a fin de coadyuvar a una más eficiente gestión y mejores logros en los fondos y programas.

Hasta la Cuenta Pública 2015, la ASF únicamente podía fiscalizar los recursos correspondientes al gasto federalizado programable, por lo que, con el fin de realizar un análisis que sea comparable, se presentan en este apartado los resultados de las auditorías de las Cuentas Públicas del lapso 2012-2017 para ese componente del gasto federalizado.

I. Gasto federalizado programable

a. Número de auditorías

En el lapso 2012-2017 se efectuaron al gasto federalizado programable 6,054 auditorías, de las cuales 3,668 se realizaron a las aportaciones federales.

Gasto Federalizado Programable: Número de auditorías realizadas
Cuentas Públicas 2012-2017

Modalidad de Transferencia	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	Variación 2012-2017
Total	**668**	**927**	**1,178**	**1,128**	**1,193**	**960**	**6,054**	**43.7**
Aportaciones Federales	524	666	627	704	641	506	3,668	-3.4
Convenios de Descentralización	80	158	389	241	200	162	1,230	102.5
Subsidios	64	102	125	39	146	102	578	59.4
Otros del Gasto Federalizado[1/]					34	65	99	
Otros[2/]		1	37	144	172	125	479	

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de las Cuentas Públicas 2012-2017.
1/ Incluye auditorías a la entrega de los recursos a los ejecutores, al Programa Escuelas al Cien y al Programa de Desayunos Escolares.
2/ Considera las auditorías al SED, Contraloría Social y Participación Social.

b. Alcance de la fiscalización

El alcance en la fiscalización del gasto federalizado programable ha tenido un crecimiento; en la Cuenta Pública 2012 la muestra auditada representó el 59.5 por ciento de las transferencias condicionadas, mientras que, en 2017, este indicador fue del 65.4 por ciento.

Desde la revisión de la Cuenta Pública 2016, además se verificó la transferencia de los recursos a los ejecutores, cuyo alcance en ese año fue del 82.4 por ciento del gasto federalizado programable. En 2017 ese valor fue del 76.5 por ciento.

En el lapso 2012-2017 el gasto federalizado programable, tuvo una tasa de crecimiento media anual del 5.2 por ciento, mientras que la muestra auditada creció a una tasa del 7.2 por ciento.

Gasto Federalizado Programable: Alcance de la fiscalización
Cuentas Públicas 2012-2017
(mdp a precios corrientes)

Cuenta Pública	Gasto Federalizado Programable	Muestra Auditada	%
Total	**4,991,824.2**	**3,052,457.9**	**61.1**
2012	850,222.2	505,720.2	59.5
2013	941,681.9	540,995.9	57.4
2014	1,025,960.9	585,548.6	57.1
2015	1,086,076.0	682,660.7	62.9
2016	1,087,883.2	737,532.5	67.8
2017	1,095,253.8	716,822.4	65.4
Variación	28.8	41.7	
TCMA	5.2	7.2	

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de las Cuentas Públicas 2012-2017.

c. Monto total observado

El monto total observado en la fiscalización del gasto federalizado programable pasó de 64,333.5 mdp en la Cuenta Pública 2012 a 27,142.1 mdp en la Cuenta Pública 2017. En la Cuenta Pública 2016, el importe observado al gasto federalizado programable fue de 62,117.5 mdp.[10]

Respecto al indicador monto observado en relación con la muestra auditada, presenta una tendencia decreciente de su valor en las últimas Cuentas Públicas fiscalizadas, ya que en la Cuenta Pública 2017 fue de 3.8 por ciento;[11] en la Cuenta Pública 2016 fue de 8.4 por ciento; en 2015 de 9.5 por ciento; en 2014 de 13.2 por ciento; en 2013 de 14.6 por ciento, y en 2012 de 12.7 por ciento.

Diversas acciones promovidas por la ASF, para la implementación de mecanismos que han permitido una mejora en la gestión del gasto federalizado programable, incidieron en la disminución de ese indicador y del monto observado.

Igualmente, la fiscalización de ese gasto ha generado información sustantiva sobre la calidad de su gestión y los problemas que presenta, la cual ha sido un contexto para el diseño de estrategias para su atención por parte de las dependencias federales coordinadoras, y en algunos casos por los órganos legislativos.

La centralización del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) y la modificación de disposiciones normativas del Seguro Popular se ubican en esa perspectiva y han coadyuvado a disminuir los montos observados en la revisión del gasto federalizado.

Asimismo, la entrada en vigor de la disposición de la LDFEFM, respecto de la oportunidad en la aplicación de los recursos, coadyuvó a la disminución de este indicador y del monto observado.

Gasto Federalizado Programable: Muestra Auditada y Monto Observado
Cuentas Públicas 2012-2017
(mdp a precios corrientes)

Cuenta Pública	Muestra Auditada	Monto total observado	%
Total	**3,769,280.3**	**374,912.0**	**9.9**
2012	505,720.2	64,333.5	12.7
2013	540,995.9	78,744.5	14.6
2014	585,548.6	77,380.6	13.2
2015	682,660.7	65,193.8	9.5
2016	737,532.5	62,117.5	8.4
2017[1/]	716,822.4	27,142.1	3.8

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de las Cuentas Públicas 2012-2017.
1/ No incluye 88.9 mdp observados en las auditorías realizadas únicamente a la transferencia de recursos.

10| Para fines comparativos se hace referencia únicamente al monto observado en las auditorías al gasto federalizado programable en las que se realizó la revisión integral de los fondos y programas, es decir la transferencia de recursos y su ejercicio, por lo que no incluye 88.9 mdp observados en las auditorías realizadas únicamente a la transferencia de recursos en 2017 y 5,557.9 mdp en 2016.
11| Debido a que la información presentada en este apartado no considera los valores de las auditorías realizadas a la transferencia de los recursos, no coincide con los resultados de auditoría presentados en el punto C. Resultados de Auditoría, de este capítulo.

Por entidad federativa, quienes presentaron una mayor disminución en el indicador monto observado respecto de la muestra auditada de 2012 a 2017 fueron Veracruz, en la que el valor del indicador bajó el 35.7 por ciento, en Tabasco la reducción fue de 26.9 por ciento, en Chiapas de 18.3 por ciento, en Quintana Roo de 17.1 por ciento, y en Sinaloa del 16.4 por ciento. Por entidad federativa el comportamiento de este indicador fue el siguiente:

Gasto Federalizado Programable: Muestra Auditada y Monto Observado
Por entidad federativa,
Cuentas Públicas 2012-2017
(Porcentaje)

Entidad Federativa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variación 2012-2017
Total	**12.7**	**14.6**	**13.2**	**9.5**	**8.4**	**3.8**	**-8.9**
Veracruz	38.3	33.8	34.6	16.5	18.5	2.6	-35.7
Tabasco	31.4	11.2	13	6.1	8.7	4.5	-26.9
Chiapas	20.5	14.3	13.9	11.6	10.2	2.2	-18.3
Quintana Roo	18.0	24.9	12.6	4.9	2.4	0.9	-17.1
Sinaloa	21.2	19.0	6.5	11.1	5.7	4.8	-16.4
Morelos	15.8	6.7	13.6	15.3	17.7	1.3	-14.5
Jalisco	16.6	24.4	20.2	7.0	6.1	2.7	-13.9
Guerrero	16.7	16.0	14.1	15.8	9.0	3.5	-13.2
Durango	12.8	27.2	4.2	10.5	4.8	0.8	-12.0
Nuevo León	12.3	12.7	7.7	12.9	14.0	0.9	-11.4
Ciudad de México	17.8	3.1	9.3	16.8	10.1	6.6	-11.2
Chihuahua	11.8	6.8	7.2	7.1	5.4	1.2	-10.6
Sonora	10.6	13.2	13.5	5.4	4.7	0.1	-10.5
Baja California Sur	14.5	25.7	27.5	13.2	12.4	5.3	-9.2
Baja California	9.9	12.8	8.1	10.4	12.4	1.6	-8.3
Aguascalientes	10.5	5.7	7.7	9.2	2.8	2.9	-7.6
Hidalgo	8.1	18.1	5.3	7.1	5.5	1.0	-7.1
Guanajuato	8.8	12.1	11.4	7.7	6.4	2.1	-6.7
Querétaro	5.9	7.8	6.5	7.9	2.4	0.1	-5.8
Oaxaca	9.4	13.8	12.4	4.2	8.9	3.8	-5.6
San Luis Potosí	7.5	8.7	5.8	9.0	4.5	2.6	-4.9
Puebla	8.2	7.6	3.4	8.0	1.3	4.2	-4.0
Zacatecas	5.6	21.5	12.7	5.3	6.2	3.0	-2.6
Michoacán	12.7	36.1	30.6	19.1	16.1	11.6	-1.1
Yucatán	2.5	10.3	3.7	7.2	3.5	1.6	-0.9
Tlaxcala	5.5	8.9	7.3	9.6	3.3	5.7	0.2
Campeche	4.0	5.0	8.2	3.3	4.4	4.3	0.3
Estado de México	6.4	7.9	14.0	12.1	10.7	7.3	0.9
Colima	3.2	13.4	6.8	3.5	4.9	4.1	0.9
Tamaulipas	5.2	4.0	6.8	3.6	11.0	6.5	1.3
Nayarit	3.3	12.6	6.2	9.5	9.2	5.3	2.0
Coahuila	9.2	5.8	13.7	8.2	7.7	11.3	2.1
SEP 1/	0.3	0.9	5.9	0.4	0.7		-0.3

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de las Cuentas Públicas 2012-2017.
1/ Corresponde al Ramo General 25.

d. Principales irregularidades

En el lapso 2012-2017 el monto total observado fue de 374,912 mdp, los cuales fueron determinados en las irregularidades siguientes:

Gasto Federalizado Programable: Principales conceptos observados
Cuenta Pública 2012-2017
(mdp)

Concepto de Irregularidad	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
TOTAL	**64,333.5**	**78,744.5**	**77,380.6**	**65,193.8**	**62,117.5***	**27,142.1***	**374,912.0**	**100.0**
Recursos no ejercidos	17,761.6	23,000.4	28,508.7	33,449.1	23,735.3	7,219.7	133,674.8	35.7
Falta de documentación comprobatoria del gasto	8,823.3	18,224.7	9,306.1	7,893.7	12,649.5	7,286.4	64,183.7	17.1
Transferencia de recursos a otras cuentas bancarias	9,277.1	10,918.4	4,653.6	6,106.0	5,631.4	3,564.6	40,151.1	10.7
Recursos ejercidos en conceptos que no cumplen con los objetivos específicos de cada fondo o programa	6,164.0	8,028.7	8,389.6	4,936.0	3,637.5	1,356.8	32,512.6	8.7
Retenciones no enteradas a terceros institucionales	6,852.1	2,267.4	5,854.6	2,017.8	4,986.8	2.4	21,981.1	5.9
Pagos improcedentes o en exceso	6,063.2	2,428.0	4,568.9	647.3	1,854.1	1,897.3	17,458.8	4.7
Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal	3,637.4	4,329.1	1,380.7	2,639.7	1,987.8	1,293.3	15,268.0	4.1
Otros conceptos de irregularidad	5,754.8	9,547.8	14,718.4	7,504.2	7,635.2	4,521.7	49,682.1	13.3

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de las Cuentas Públicas 2012-2017.
*El monto total no incluye 88.9 mdp observados en las auditorías realizadas únicamente a la transferencia de recursos en 2017 y 5,557.9 mdp en 2016.

H. Comparativo del monto observado 2017-2016

En la Cuenta Pública 2017, el monto observado en la fiscalización del Gasto Federalizado fue de 35,767.7 mdp, incluido su componente programable o transferencias etiquetadas y las participaciones federales; el primero tuvo un importe observado de 27,231 mdp[12] y el segundo, de 8,536.7 mdp.

12| De este importe 27,142.1 mdp correspondieron a las auditorías realizadas con revisión integral (transferencia de los recursos a los ejecutores, así como también su ejercicio) y 88.9 mdp a las auditorías practicadas únicamente a la transferencia de los recursos.

Por su parte, en la Cuenta Pública 2016 el importe observado en la revisión del Gasto Federalizado registró un valor de 98,103 mdp, de los cuales 67,675.4 mdp, correspondieron a su componente programable y 30,427.6 a las participaciones federales.

De acuerdo con lo anterior, se presenta una disminución de 62,335.3 mdp en el importe observado, que significa el 63.5 por ciento, respecto de su importe en 2016. En el caso del gasto federalizado programable, la disminución de su monto observado en 2017, con relación a 2016, fue de 40,444.4 mdp, y en las participaciones federales, dicha reducción fue de 21,890.9 mdp. Lo anterior se presenta por fondo y programa en el cuadro siguiente:

Gasto Federalizado: Variación en el Monto Observado
Cuenta Pública 2016-2017
(mdp)

Fondo o Programa	Monto Observado		Diferencia	Variación
	2016	2017		
Total	**98,103.0**	**35,767.7**	**-62,335.3**	**-63.5**
Gasto Federalizado Programable	**67,675.4**	**27,231.0**	**-40,444.4**	**-59.8**
FONE	5,762.2	2,149.2	-3,612.9	-62.7
FASSA	7,062.3	3,591.2	-3,471.1	-49.1
FISE	1,679.0	899.1	-779.9	-46.5
FISM DF	3,146.2	1,031.6	-2,114.6	-67.2
Distribución FISM DF	1,494.4	14.6	-1,479.9	-99.0
FORTAMUN-DF	1,869.4	1,020.3	-849.1	-45.4
Distribución FORTAMUN-DF	19.5	0.0	-19.5	-100.0
FAM	4,865.1	1,869.5	-2,995.6	-61.6
FAETA	234.5	22.6	-211.9	-90.4
FASP	1,877.7	296.9	-1,580.9	-84.2
FAFEF	9,819.5	1,963.9	-7,855.6	-80.0
Ramo General 25	247.5	0.0	-247.5	-100.0
FORTASEG	145.4	49.4	-96.1	-66.1
Recursos del Programa Diseño de la Política de Ingresos/1	-	1,273.7	1,273.7	
Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales	4,311.6	1,315.7	-2,995.9	-69.5
PETC	510.5	311.9	-198.6	-38.9
Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación	2,007.9	905.2	-1,102.7	-54.9
PROSPERA	1,238.7	547.9	-690.9	-55.8
Seguro Popular	5,965.0	1,440.7	-4,524.3	-75.8
FORTAFIN/1	-	7,422.7	7,422.7	
FORTALECE	397.5	178.0	-219.4	-55.2
Fondo de Capitalidad	159.0	19.8	-139.3	-87.6
Entrega de los Recursos	4,043.9	74.3	-3,969.7	-98.2
Escuelas al CIEN	0.0	833.0	833.0	
Otros fondos y programas	10,818.4			
Participaciones Federales	30,427.6	8,536.7	-21,890.9	-71.9
Distribución de las Participaciones Federales	3,660.9	620.6	-3,040.2	-83.0
Participaciones Federales a Entidades Federativas	23,687.9	5,103.7	-18,584.2	-78.5
Participaciones Federales a Municipios	3,078.8	2,812.4	-266.4	-8.7

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de las Cuentas Públicas 2016-2017.
/1 En la fiscalización de la Cuenta Pública 2016 no se realizaron auditorías a estos recursos.

Los principales factores que explican la disminución del monto observado en 2017, respecto de 2016, se presentan en seguida:

I. Gasto federalizado programable

El monto observado del gasto federalizado programable en 2017 fue de 27,231.0 mdp; significó una reducción de 40,444.4 mdp, 59.8 por ciento respecto de lo observado en 2016, en el que fue de 67,675.4 mdp.

Esta reducción de 40,444.4 mdp representa el 64.9 por ciento de la disminución (62,335.3 mdp) del monto total observado en el gasto federalizado en 2017, respecto de 2016.

En el caso del gasto federalizado programable, la disminución del monto observado en 2017, respecto de 2016, para los principales conceptos de irregularidad, se presentó en los términos siguientes:

Gasto Federalizado Programable: Variación en el Monto Observado
Cuenta Pública 2016-2017
(mdp)

Concepto de irregularidad	2016	2017	Diferencia	Variación
Total	**67,675.4**	**27,231.0**	**-40,444.4**	**-59.8**
Recursos o rendimientos financieros no ejercidos, devengados o sin ser reintegrados a la TESOFE	23,816.1	7,226.4	-16,589.7	-69.7
Falta de documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto	12,703.8	7,286.4	-5,417.4	-42.6
Transferencia de recursos a otras cuentas bancarias	7,411.3	3,568.0	-3,843.3	-51.9
Recursos no entregados a los ejecutores e irregularidades y retrasos en la ministración de recursos o de rendimientos financieros a los entes ejecutores	4,832.2	223.3	-4,608.9	-95.4
Recursos ejercidos en conceptos que no cumplen con los objetivos específicos de cada fondo o programa	3,637.5	1,356.8	-2,280.7	-62.7
Retenciones no enteradas a terceros institucionales	4,986.8	2.4	-4,984.5	-100.0
Pagos improcedentes o en exceso	1,854.1	1,897.3	43.2	2.3
Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal	1,987.8	1,293.3	-694.5	-34.9
Otros	6,445.8	4,377.2	-2,068.6	-32.1

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de las Cuentas Públicas 2016-2017.

1) Recursos no ejercidos

El importe observado por recursos no ejercidos en 2017 fue de 7,226.4 mdp; en 2016, ese importe fue de 23,816.1 mdp. La reducción del importe observado por subejercicio, respecto de 2016, es de 16,589.7 mdp, que representa una disminución de 69.7 por ciento.

El decremento en el importe observado por recursos no ejercidos (16,589.7 mdp) significa el 41 por ciento de la disminución (40,444.4 mdp) del monto observado en el gasto federalizado programable en 2017, en relación con 2016.

En lo anterior influyó de manera fundamental el inicio de la vigencia de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, respecto de la disposición de que los recursos no ejercidos, de las transferencias federales etiquetadas, en los términos y plazos establecidos por ese ordenamiento, deberán ser reintegrados a la TESOFE. Debe señalarse que las participaciones federales no están sujetas a ese mandato, por ser recursos de libre disposición por parte de los gobiernos locales.

La referida disposición entró en vigencia en el ejercicio 2017 para las entidades federativas y en el caso de los municipios en 2018. Ello tuvo un impacto importante en la disminución del subejercicio de los recursos, concepto que en 2016 y en los años previos constituyó, por su monto, la principal irregularidad determinada en la fiscalización del Gasto Federalizado.

2) Falta de documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto

En este concepto se presentó en 2017, respecto de 2016, una disminución de 5,417.4 mdp, que significan el 13.4 por ciento del monto total en que se redujo el importe observado en el gasto federalizado programable (40,444.4 mdp).

Lo anterior se derivó principalmente de la implementación de mejores sistemas de control en la gestión de los recursos, por la consideración de los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2016.

3) Retenciones no enteradas a terceros institucionales

La disminución en este concepto fue de 4,984.5 mdp, que constituyen el 12.3 por ciento de la reducción del monto observado del gasto federalizado programable (40,444.4 mdp).

Ello se debe principalmente a la modificación del criterio para la determinación de las acciones emitidas por la falta de enteros a los terceros institucionales (SAT, ISSSTE, IMSS, entre otros). En 2016 se emitieron, en relación con esta irregularidad, PEFCF y PO, mientras que en 2017 sólo se formularon PEFCF, acción que no es cuantificable con monto observado.

4) Recursos no entregados a los ejecutores e irregularidades y retrasos en la ministración de recursos o de rendimientos financieros a los entes ejecutores

La reducción del monto observado en esta irregularidad fue de 4,608.9 mdp, que constituyen el 11.4 por ciento de la disminución en 2017 del monto total observado en el gasto federalizado programable (40,444.4 mdp).

Los resultados de la fiscalización en años previos, así como mejoras en los controles y mecanismos de supervisión del proceso coadyuvaron en la reducción del importe observado en este concepto.

5) Transferencia de recursos a otras cuentas bancarias

La disminución del importe observado en este concepto, en 2017 en relación con 2016, fue de 3,843.3 mdp, que representan el 9.5 por ciento de la reducción del monto total observado del gasto federalizado programable.

Esta reducción se explica por la presencia fiscalizadora de la ASF y un más adecuado cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

6) Recursos ejercidos en conceptos que no cumplen con los objetivos de cada fondo o programa

En este concepto se registró una disminución de 2,280.7 mdp en su monto observado, significa el 5.6 por ciento de la reducción en el importe total que se observó en el gasto federalizado programable en 2017 (40,444.4 mdp).

El mejor conocimiento de la normativa por los entes ejecutores, respecto de los conceptos susceptibles de financiarse con los fondos y programas correspondientes, así como la consideración de los resultados de la fiscalización en ejercicios previos, incidieron en el decremento del importe observado en este concepto de irregularidad.

II. Participaciones federales

El monto observado en la fiscalización de las participaciones federales presentó en 2017 una disminución de 21,890.9 mdp, respecto del importe que se observó en 2016.

Este importe de 21,890.9 mdp significa el 35.1 por ciento de la disminución (62,335.3 mdp) del monto total observado en 2017, respecto de 2016.

En 2016 el importe observado a las participaciones federales fue de 30,427.6 mdp, con la composición siguiente: distribución de las participaciones federales a los municipios, por parte de las entidades federativas 3,660.9 mdp; ejercicio de las participaciones por las entidades federativas 23,687.9 mdp y ejercicio de éstas por los municipios 3,078.8 mdp.

En 2017 el monto que se observó fue de 8,536.7 mdp y tuvo la estructura siguiente: distribución de las participaciones federales a los municipios, por parte de las entidades federativas, 620.6 mdp; ejercicio de las participaciones por las entidades federativas 5,103.7 mdp y ejercicio de éstas por los municipios 2,812.4 mdp.

La reducción en el monto observado en 2017 a las participaciones federales, por concepto de irregularidad se presenta en el cuadro siguiente:

Participaciones Federales: Variación en el Monto Observado
Cuenta Pública 2016-2017
(mdp)

Concepto de irregularidad	2016	2017	Diferencia	Variación
Total	**30,427.6**	**8,536.7**	**-21,890.8**	**-71.9**
Falta de documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto	14,323.7	6,834.8	-7,488.9	-52.3
Falta de acreditación del pago a terceros en las participaciones federales	8,687.7	301.1	-8,386.6	-96.5
Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal	2,002.2	353.5	-1,648.7	-82.3
Recursos no entregados a los ejecutores e irregularidades y retrasos en la ministración de recursos o de rendimientos financieros a los entes ejecutores	550.1	510.4	-39.7	-7.2
Pago excedente en sueldos, prestaciones o estímulos a los autorizados o que no son financiables con el fondo o programa	711.9	0.0	-711.9	-100.0
Retenciones no enteradas a terceros institucionales	617.3	18.4	-598.9	-97.0
Pagos improcedentes o en exceso	545.1	16.7	-528.4	-96.9
Aplicación inadecuada de la fórmula de distribución por las entidades federativas	388.8	68.2	-320.6	-82.5
Bienes adquiridos no localizados o que no operan, o servicios no realizados	338.0	77.6	-260.4	-77.0
Otros	2,262.7	356.0	-1,906.7	-84.3

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de las Cuentas Públicas 2016-2017.

1) Falta de acreditación del pago a terceros en las participaciones federales

La disminución en el importe observado en este concepto de irregularidad (8,386.6 mdp) significa el 38.3 por ciento de la disminución (21,890.9 mdp) del monto observado en participaciones federales en 2017, en relación con 2016.

La presencia fiscalizadora de la ASF en la revisión de las participaciones federales, así como la experiencia para las entidades federativas y municipios de su revisión en la Cuenta Pública 2016, fueron factores que coadyuvaron a disminuir el monto observado en este concepto.

2) Falta de documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto

La reducción del monto observado en esta irregularidad fue de 7,488.9 mdp que constituye el 34.2 por ciento de la disminución en 2017 del monto total observado en las participaciones federales (21,890.9 mdp).

Mejoras en los mecanismos de control y supervisión en el proceso de gestión de las participaciones federales apoyaron la disminución del monto observado.

3) Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal

La reducción del monto observado en esta irregularidad fue de 1,648.7 mdp que constituye el 7.5 por ciento de la disminución en 2017 del monto total observado en las participaciones federales (21,890.9 mdp).

La atención a las áreas de mejora identificadas en la revisión de las participaciones federales en la Cuenta Pública 2016 permitió disminuir el importe observado en este concepto.

Otro factor relevante que explica la reducción en el monto observado en la fiscalización de las participaciones federales es la mayor experiencia que se tuvo por la ASF en 2017, en la revisión de estos recursos, ya que 2016 fue el primer año en el que se auditaron, con base en las nuevas atribuciones otorgadas a la ASF.

Esa mayor experiencia permitió revisar los criterios para la determinación, en la Cuenta Pública 2017, de las observaciones con impacto económico en la fiscalización de las participaciones federales, particularmente en relación con su ejercicio. También se consideró que se trata de recursos de libre disposición hacendaria por parte de los gobiernos locales y, además, su aplicación y destino los regula su propia normativa.

En ese sentido, en la fiscalización del ejercicio de las participaciones federales de la Cuenta Pública 2016, se determinó un conjunto de irregularidades, para las cuales se consideró un impacto económico y sumaron un monto significativo; al respecto se emitieron los Pliegos de Observaciones o las Solicitudes de Aclaración correspondientes.

En 2017, con base en la mayor experiencia en la fiscalización de las participaciones y, asimismo, con la consideración de que las participaciones federales son recursos de libre administración hacendaria por las entidades federativas y los municipios, se modificaron los criterios para determinar las observaciones con impacto económico. De acuerdo con estos nuevos criterios, en los casos en que se presentaron irregularidades que, en 2016 se vincularon con un monto observado, en 2017 ya no se consideraron de esta manera y la acción que se determinó fue una Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y no un Pliego de Observaciones o una Solicitud de Aclaración como fue en 2016.

Por lo anterior, sólo persistieron con impacto económico, observaciones que implican un daño o perjuicio evidente a la hacienda pública.

Igualmente influyó la presencia fiscalizadora de la ASF en la revisión de la Cuenta Pública 2016, así como sus resultados, que coadyuvaron a los gobiernos locales a mejorar el ejercicio de las participaciones federales.

En el caso de la disminución del monto observado en la fiscalización de la distribución de las participaciones de las entidades federativas a los municipios, ello se debe al impacto de la fiscalización de la ASF a ese proceso en la Cuenta Pública 2016 e igualmente a las acciones de mejora acordadas por la ASF con las entidades federativas, para atender las insuficiencias identificadas en dicho proceso.

III. Factores adicionales que coadyuvaron a la disminución del monto observado al Gasto Federalizado en la Cuenta Pública 2017

Diversos factores apoyaron asimismo la reducción del monto observado en el gasto federalizado en 2017; al respecto destacan los siguientes:

1) Proactividad de la ASF en la atención preventiva de las irregularidades

Un elemento importante a destacar como factor explicativo en la disminución del monto observado en 2017, en relación con 2016, es el desarrollo de una mayor proactividad de la ASF, en la atención preventiva de las irregularidades más recurrentes en la gestión del gasto federalizado, lo cual se manifestó en el fortalecimiento de su interacción con las dependencias federales coordinadoras de los fondos y programas, a efecto de que éstas atendieran ambigüedades, insuficiencias e inconsistencias en la normativa, a fin de posibilitar un ejercicio más eficiente, oportuno y transparente de los recursos.

2) Rol más pro activo de las dependencias federales coordinadoras

Las dependencias federales coordinadoras han asumido, asimismo, en algunos casos, un rol más proactivo en el desarrollo de una gestión más adecuada de los recursos federales transferidos, lo cual ha coadyuvado también a la disminución del monto observado en su fiscalización.

3) Fortalecimiento de la comunicación de la ASF con los gobiernos locales

Igualmente, la ASF ha desarrollado una estrecha comunicación con las entidades federativas y municipios, para promover la atención preventiva de las áreas de mayor riesgo en la gestión del gasto federalizado, para lo cual se analizan conjuntamente con esas entidades las observaciones más recurrentes y de mayor monto, así como las causas que las generan. Al respecto, se les ha reiterado la importancia de implementar eficientes sistemas de control interno, con énfasis en aquellos aspectos vinculados con los procesos operativos que presentan debilidades e insuficiencias.

También se les ha exhortado a efectuar un análisis de las causas que, en cada entidad federativa, determinan las observaciones formuladas en la fiscalización por la ASF, y adopten las medidas preventivas correspondientes, aspecto en el que se ha avanzado.

La ASF, asimismo, ha fortalecido las acciones de capacitación y asistencia a los gobiernos locales, con el fin de apoyarles en una mejor gestión de los recursos federales transferidos.

4) Mayor conocimiento del marco normativo y operativo para la gestión del gasto federalizado, por parte de las entidades federativas y municipios

Igualmente, las entidades federativas y municipios, han desarrollado un aprendizaje institucional respecto de la operación y manejo de esos recursos, con base en los resultados derivados de su fiscalización sistemática que ha realizado la ASF; en el caso de los municipios ello se ha dificultado por la elevada sustitución de personal en los cambios de administración.

No obstante ese avance, los problemas en la gestión del gasto federalizado son todavía importantes, por lo que afectan sus resultados e impactos y deben atenderse.

IV. Principales factores explicativos de la disminución del monto observado en 2017, por fondo y programa

Adicionalmente a los anteriores, existen factores explicativos que deben destacarse, de manera específica, para los fondos y programas que presentaron una mayor disminución de su importe observado en 2017, respecto de 2016; son los siguientes:

1) FONE

Con el proceso de centralización y restructuración del FONE se avanzó en el manejo de los recursos de la nómina mediante la recuperación del pago a terceros institucionales, la cancelación de pagos fuera de la normativa a comisionados sindicales y otras irregularidades, lo cual ha mejorado la gestión de estos recursos. A pesar de lo anterior, existen áreas de oportunidad cuya atención deberá fortalecerse, como es la referente a la revisión, por la SEP, de la nómina que le es remitida por las entidades federativas.

Adicionalmente, la implementación del artículo 17 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, obligó a las entidades federativas a cumplir, en su mayoría, con el ejercicio de los recursos en el periodo de asignación. Al respecto, se identificaron reintegros realizados por 113.5 mdp en cumplimiento a la citada ley, y 136.0 mdp debido a la intervención de la ASF, los cuales corresponden a diversos conceptos.

Otro factor a resaltar es que, a nivel nacional, en este fondo los problemas derivados de la falta de documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto disminuyeron notablemente.

Asimismo, influyó en la disminución del monto observado que, anteriormente para las irregularidades correspondientes al personal ubicado en los denominados centros de trabajo bolsa, se determinaba un PO y para la Cuenta Pública 2017 fue una PRAS.

2) FASSA

El inicio de la vigencia de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en relación a la disposición del reintegro de recursos a la TESOFE, por los importes no ejercidos, es el factor más importante en la disminución del monto observado, en virtud de que se abatieron significativamente los subejercicios.

3) FISMDF

En 2017, las entidades federativas entregaron la totalidad de los recursos del FISMDF a sus municipios, por lo que no existió un monto observado por irregularidades al respecto, como sí lo hubo en 2016. Asimismo, los entes auditados orientaron adecuadamente los recursos del fondo conforme a los rubros que establece la Ley de Coordinación Fiscal, dispusieron de

mejores controles en la integración de la documentación comprobatoria del gasto, así como en el manejo de la cuenta bancaria específica del fondo. Por ello, el monto observado a este fondo se redujo.

4) FORTAMUN-DF

El factor principal en la disminución del monto observado es el número de auditorías, en 2016 se efectuó un total de 163 revisiones, en tanto que para el ejercicio 2017 fueron 64, lo que impactó en el monto observado; sin embargo, el promedio de recursos observados por auditoría fue mayor en 2017 (en 2016 se registró un promedio de 11.6 mdp por auditoría y en 2017 fue de 15.9 mdp).

La disminución en el número de auditorías del FORTAMUN-DF fue para darle prioridad a la fiscalización de otros programas con mayor asignación de recursos.

5) FAM

La disminución en el monto observado se debe, entre otros factores, a la reducción de irregularidades por la falta de documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto, así como por recursos ejercidos en conceptos que no cumplen con los objetivos del fondo; lo anterior en virtud de que la intervención de la ASF coadyuvó a mejorar la gestión del fondo por las entidades federativas.

Otro factor fundamental fue la aplicación del artículo 17 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y una mejora en la aplicación de los recursos en entidades federativas consideradas como críticas. Al respecto, se identificaron reintegros realizados por 116.4 mdp en cumplimiento a la citada ley, y 199.6 mdp debido a la intervención de la ASF, los cuales corresponden a diversos conceptos.

6) FAETA

La disminución en el monto observado se debe principalmente a una mejora en la interpretación y aplicación normativa de los ejecutores del gasto, por lo que se redujeron las irregularidades por conceptos que no cumplen con los objetivos del fondo. Asimismo, la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en relación con el reintegro de recursos federales etiquetados por su falta de aplicación, coadyuvó a un mejor ejercicio de éstos.

Al respecto, se identificaron reintegros realizados por 65.7 mdp en cumplimiento a la citada ley y 9.5 mdp debido a la intervención de la ASF, los cuales corresponden a diversos conceptos.

7) FASP

La disminución en el monto observado se debe, en gran medida, a la fiscalización realizada por la ASF, la cual coadyuvó a mejorar la gestión de los recursos por las entidades federativas. Otro factor fundamental es el relacionado con las excesivas reprogramaciones al fondo, las

cuales han disminuido gradualmente, por lo que el retraso en el ejercicio de los recursos y las deficiencias en la gestión y planeación del FASP se presenta en menor medida.

Asimismo, la implementación del artículo 17 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, obligó a las entidades federativas a cumplir, en su mayoría, con el ejercicio de los recursos en el periodo de asignación. Al respecto, se identificaron reintegros realizados por 380.1 mdp en cumplimiento a la citada ley y 46.3 mdp debido a la intervención de la ASF, los cuales corresponden a diversos conceptos.

Además, las irregularidades por conceptos que no cumplen con los objetivos del FASP y transferencias a cuentas distintas a la del fondo, presentaron disminuciones considerables.

8) FAFEF

La disminución del monto total observado en la Cuenta Pública 2017, en relación con 2016, se debe, en gran medida, a la mejora de la gestión de los recursos; por ejemplo, en el estado de Veracruz el monto observado pasó de 1,809.9 mdp a 81.3 mdp, el 95.5 por ciento; dicha reducción, se debió a que no se presentaron irregularidades por los conceptos de recursos pagados a fines distintos a los del fondo y por transferencias de recursos a otras cuentas.

En los casos de Michoacán y el Estado de México los importes observados tuvieron una disminución del 100.0 por ciento, ya que las observaciones referentes a la falta de documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto, así como recursos ejercidos en conceptos que no cumplen con los objetivos del fondo, no mostraron recurrencia.

Igualmente, Tamaulipas tuvo una disminución en su monto observado del 58.8 por ciento en relación con la CP 2017, ya que pasó de 775.7 mdp a 319.5 mdp, derivada principalmente de la entrega adecuada de documentación comprobatoria. Por su parte, Oaxaca presentó una reducción en el importe observado del 79.1 por ciento, al pasar de 522.1 mdp a 109.3 mdp, por la misma situación.

Asimismo, la intervención de la ASF en ejercicios previos coadyuvó a mejorar la gestión de los recursos del fondo por las entidades federativas.

Adicionalmente, la implementación del artículo 17 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, obligó a las entidades federativas a cumplir, en su mayoría, con el ejercicio de los recursos en el periodo de asignación. Al respecto, se identificaron reintegros realizados por 786.9 mdp en cumplimiento a la citada ley, y 101.1 mdp debido a la intervención de la ASF, los cuales corresponden a diversos conceptos.

9) Seguro Popular

Las acciones, estrategias y mecanismos implementados en la CP 2015 por la CNPSS permitieron reducir el monto pendiente de devengar en este programa, al pasar de 13,756.1 mdp en 2015, que significaron el 23.3 por ciento del monto asignado, a un importe de 1,803.1 mdp en 2016, que representó un 3.3 por ciento del presupuesto ministrado. Para la Cuenta Pública 2017 y derivado de la entrada en vigor del artículo 17 de la Ley de Disciplina Financiera de

las Entidades Federativas y los Municipios, el porcentaje de recursos no comprometidos al 31 de diciembre de 2017 fue de sólo el 0.1 por ciento. Asimismo, la personalidad jurídica de los REPSS y su patrimonio propio permitieron a las entidades fiscalizadas tener un mayor control e independencia de los Servicios de Salud para la verificación de los recursos.

10) PROSPERA Programa de Inclusión Social

La observación referente a las transferencias de recursos a cuentas bancarias de otros fondos o programas disminuyó en un 83 por ciento. Asimismo, en 2017 sólo se realizaron 17 auditorías en comparación con 2016, ejercicio en el que fueron 32; ello porque se acordó con la Secretaría de la Función Pública que esta dependencia realizara las auditorías a las demás entidades federativas.

11) Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales (U006)

La disminución en el monto observado se debe a que se modificó el criterio para la determinación de las acciones en el caso de la observación por la falta del entero a los terceros institucionales. Anteriormente se emitían POs y PEFCF y ahora se emiten únicamente PEFCF. Por ello, hubo una disminución considerable en el monto observado de 2017.

12) Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación (U080)

Las entidades han implementado acciones para subsanar las omisiones de ejercicios pasados, aunado a que sólo 24 entidades recibieron recursos en 2017 y en 2016, fueron 28.

13) PETC

La disminución en el monto observado en este programa se debe, en gran medida, a la fiscalización realizada por la ASF, lo cual ha coadyuvado a mejorar la gestión de los recursos por las entidades federativas; lo anterior, adicionalmente a la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y a una mejor aplicación de los recursos en las entidades federativas consideradas como críticas.

Al respecto, se identificaron reintegros realizados por 44.2 mdp en cumplimiento a la citada ley, y 29.7 mdp debido a la intervención de la ASF, los cuales corresponden a diversos conceptos.

14) FORTASEG

Se observó una mejora en la gestión del FORTASEG, ya que los recursos se aplicaron en conceptos que cumplen con los objetivos del subsidio.

Adicionalmente, únicamente el 3.0 por ciento de los recursos fueron no devengados en relación con el total; dicho porcentaje fue menor al de la Cuenta Pública 2016. Al respecto, se identificaron reintegros realizados por 34.8 mdp en cumplimiento a la citada ley, y 0.3 mdp debido a la intervención de la ASF, los cuales corresponden a diversos conceptos.

15) Entrega de los recursos

La principal causa de la reducción del monto observado en la fiscalización de la entrega de los recursos del gasto federalizado en la Cuenta Pública 2017, en relación con la Cuenta Pública 2016, fue la disminución en el número de programas revisados. En 2016 se incluyeron 42 programas, mientras que en 2017 fueron 8.
La disminución en el número de programas revisados, respecto de la entrega de sus recursos, se debe a diversos factores:

- La reducción en el número de fondos y programas del Gasto Federalizado en 2017 respecto de 2016, como consecuencia de un agrupamiento de programas efectuado por la Federación. De acuerdo con lo anterior, en 2017 el gasto federalizado programable se transfirió a entidades federativas y municipios en 96 programas y en 2016 fueron 104.

- En 2017 no se consideró, para la revisión de la entrega de los recursos, un número importante de programas cuyo monto asignado era reducido, por lo cual, la fiscalización de este proceso se concentró en los de mayor monto.

- El mayor conocimiento de las entidades federativas respecto de ese proceso, derivado en parte importante de los resultados de la acción fiscalizadora de la ASF, permitió disminuir las observaciones con impacto económico.

16) Distribución de las participaciones federales

Con base en los resultados de la fiscalización de este proceso en 2016, las entidades federativas mejoraron su gestión en 2017; la reducción más significativa se presentó en Sinaloa, en donde, principalmente por la falta de presentación de la documentación para el desarrollo de la auditoría, se observó un monto de 1,879.7 mdp, situación que se corrigió para 2017, ya que únicamente se observó en esta entidad un importe de 14.8 mdp.

También, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, la ASF acordó con las entidades federativas acciones de mejora a ese proceso y algunos de sus efectos se manifestaron en el ejercicio 2017.

17) Participaciones federales a entidades federativas y municipios (ejercicio de los recursos)

Un papel fundamental en la labor de fiscalización de la ASF es coadyuvar de manera preventiva con los entes responsables de la ejecución de los recursos públicos a su manejo eficiente y transparente, por lo que al ser las participaciones federales recursos de libre administración hacendaria por las entidades federativas y municipios, una parte importante de las observaciones determinadas se consideraron en 2017 como responsabilidades administrativas, en lugar de Pliego de Observaciones que fue el criterio considerado en 2016. No obstante lo anterior, aquellas observaciones determinadas en el ejercicio de los recursos, vinculadas con impacto económico y en donde es tangible un daño o perjuicio a la hacienda pública (estatal o municipal), se cuantificaron como pliegos de observaciones.

Como se mencionó, un factor que incidió en la disminución en el monto observado en las auditorías al ejercicio de las participaciones federales por las entidades federativas y los municipios, es la modificación del criterio para determinar las observaciones con impacto económico, ya que las participaciones son recursos de libre administración hacendaria por los gobiernos locales, además de que su aplicación se regula con la normativa de éstas.
También influyeron en dicha disminución, la presencia fiscalizadora de la ASF y los resultados de las auditorías en la Cuenta Pública 2016, que coadyuvaron a una mejora en la gestión de esos recursos por las entidades federativas y municipios.

I. El contexto de la gestión del Gasto Federalizado

Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios realizan la operación y manejo del gasto federalizado en un contexto determinado por un conjunto de factores que interactúan entre sí y tienen una influencia significativa en la calidad de esa gestión y de sus resultados.

Los más importantes de esos factores son los siguientes:

1) **Elevada dependencia de los ingresos de las entidades federativas y municipios respecto de los recursos provenientes de la Federación, y debilidades en sus finanzas.**

Los problemas y debilidades de las finanzas locales derivan, en el caso de las entidades federativas, de: a) la insuficiente disponibilidad de fuentes de ingresos propios y el inadecuado aprovechamiento de las disponibles; al respecto, cabe señalar que aproximadamente un 86 por ciento de los ingresos de las entidades son de origen federal; b) los pari passus que deben aportar las entidades para captar recursos federales en algunos programas; c) el elevado gasto corriente estructural generado en años anteriores por su manejo inadecuado; d) el peso significativo del servicio de la deuda y otras obligaciones financieras, proceso que no tuvo tampoco, en periodos previos, una gestión adecuada, lo cual dio lugar a la emisión de la LDFEFM, y e) la generación de compromisos que implican un monto significativo de recursos para diversas entidades, principalmente en materia del gasto educativo, pero igualmente en otros conceptos, no reconocidos por la Federación, por la falta de cumplimiento de la normativa correspondiente.

En los municipios, cuyos ingresos dependen en alrededor de un 70 por ciento de los recursos federales, aunque en los más pobres esta proporción supera el 90 por ciento, persisten también problemas en sus finanzas. Una causa importante de ello es el crecimiento de su gasto corriente en años anteriores, así como, en muchos casos, de sus obligaciones financieras; adicionalmente, existe un insuficiente aprovechamiento de sus fuentes de recursos propios, particularmente del impuesto predial, sobre todo, y los derechos de agua.

En México la recaudación por concepto del impuesto predial asciende al 0.3 por ciento del PIB, menor al 1.5 por ciento del promedio de los países de América Latina y el 1.9 por ciento de los países de la OCDE.

Las debilidades en las finanzas de los gobiernos locales generan un entorno que presiona a las entidades federativas y a los municipios al uso de recursos federales en fines distintos a los de los fondos y programas.

2) **Insuficiencias en la rendición de cuentas y en la aplicación efectiva de sanciones a los servidores públicos por las irregularidades cometidas, lo cual no ha desalentado e inhibido con el alcance necesario, prácticas incorrectas en la gestión del gasto federalizado.**

Debido a diversos factores, no ha existido, en general, un proceso efectivo en la determinación de responsabilidades y la aplicación de sanciones, que inhiba y desaliente prácticas irregulares en el manejo y operación del gasto federalizado.

En ese sentido, es deseable y así se espera, que el nuevo marco jurídico e institucional en materia de responsabilidades y el SNA, sean un coadyuvante significativo en la mejora de la operación y manejo de los recursos públicos y, en particular, del gasto federalizado.

3) **Un contexto determinado por factores institucionales, políticos, jurídicos y presupuestales, entre otros, que incide en la independencia y modalidad de actuación de las Entidades Fiscalizadoras Locales y los órganos de control de los gobiernos locales.**

Las EFL y los órganos de control de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios deben cumplir una función relevante en el desarrollo de una gestión pública eficiente y transparente en esos órdenes de gobierno.

El alcance e impactos de su actuación en dicho objetivo se determinan, en grado importante, por la independencia y autonomía que asuman esas instituciones, aspectos que se ven influidos por el referido contexto.

4) **Debilidades en los sistemas de control interno, acentuadas en los municipios.**

Este factor es una causa principal de los problemas que presenta la gestión del gasto federalizado; esta debilidad se presenta en las entidades federativas y municipios; sin embargo, tiene un mayor énfasis y alcanza niveles críticos en las administraciones municipales.

5) **Elevada rotación de personal en los gobiernos locales, sobre todo en los cambios de administración; en los municipios es crítica esa situación. Preeminencia de criterios políticos en la asignación de puestos y responsabilidades.**

La rotación de personal es elevada en los gobiernos locales, principalmente en los cambios de administración, lo que implica la pérdida de experiencia y conocimiento, y genera una situación recurrente, para una parte importante del personal, de volver a empezar a formar cuadros capacitados para el desempeño de sus funciones.

Además, son preeminentes en la designación de puestos y responsabilidades, factores políticos y personales, más que elementos de mérito, en un contexto en el que la curva de aprendizaje institucional es extensa, hecho que contrasta, en el caso de los municipios, con el relativamente corto periodo de las administraciones municipales.

6) **Reducido desarrollo institucional en el ámbito municipal.**

A pesar de avances en el desarrollo institucional de los municipios, es decir, en sus capacidades técnicas y administrativas, entre otras, persisten significativas debilidades en esta materia, que se traducen en limitaciones importantes para que este orden de gobierno realice una gestión eficiente de sus facultades, atribuciones y responsabilidades, entre ellas, el manejo y operación del gasto federalizado.

Este aspecto es una causa fundamental de las irregularidades y observaciones que de manera recurrente se presentan en la gestión de esos recursos y que se determinan en su fiscalización.

En un diagnóstico realizado por la ASF en esa materia, se determinó un valor promedio de 0.4382 en el Índice de Desarrollo Institucional Municipal, en una escala en donde el valor de 1 es el máximo. De acuerdo con la estratificación considerada, el 30.7 por ciento de los municipios se ubicaron en los niveles de bajo o muy bajo grado de desarrollo institucional. En tanto no se atienda esta problemática estructural de los municipios, serán recurrentes las insuficiencias en la calidad y resultados de la gestión de los recursos federales transferidos, así como de la administración municipal en su conjunto.

Cabe señalar que el FISMDF, del Ramo General 33, considera en su normativa la posibilidad de que se destine hasta el dos por ciento del importe asignado a cada municipio, para proyectos de desarrollo institucional municipal; sin embargo, la utilización de estos recursos es ínfima, por la débil cultura en esa materia por parte de las autoridades municipales, así como por el insuficiente apoyo y orientación por parte de las instancias federales y estatales responsables de esa materia.

7) **Normativa profusa, ambigua y compleja para la gestión del gasto federalizado, en diversos fondos y programas, que no coadyuva a un ejercicio ágil y eficiente de los recursos.**

Con base en su experiencia en la fiscalización del Gasto Federalizado, la ASF ha promovido ante las dependencias federales coordinadoras, la atención de insuficiencias, ambigüedades e incluso inconsistencias en la normativa de algunos fondos y programas, con el fin de que la misma apoye el ejercicio más eficiente, ágil y transparente de los recursos federales transferidos.

No obstante los avances registrados, persisten aún elementos de esa normativa que limitan la operación de ese gasto con oportunidad, eficiencia y transparencia. Por ejemplo, los conceptos específicos en los que se pueden aplicar los recursos están todavía pendientes de precisar en algunos aspectos, para diversos fondos y programas.

En ciertos casos, la normativa es compleja y no favorece un ejercicio oportuno de los recursos, como es el caso de los fondos y programas en materia de seguridad pública.

En lo que respecta a los municipios, el carácter profuso de la norma de algunos fondos y programas que opera este orden de gobierno, particularmente el FISMDF y los Subsidios para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública a los municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (FORTASEG), contrasta con las limitadas capacidades institucionales de las administraciones municipales, lo que se traduce en importes significativos de recursos no ejercidos y otras insuficiencias en la gestión de los mismos.

8) **Asignación inercial de los recursos a las entidades federativas y municipios; en algunos casos sin suficiente transparencia y con elementos discrecionales. Ello se traduce en la falta de incentivos, positivos o negativos, para impulsar una gestión de calidad del gasto federalizado.**

La modalidad de asignación de la mayor parte del gasto federalizado programable obedece a factores inerciales y, en una proporción importante tiene un carácter irreductible, por estar vinculado con el pago de una plantilla de personal que se financia con los recursos federales transferidos, como es el caso, por ejemplo, del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y el componente de educación tecnológica del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

En otros programas, sobre todo los financiados con el Ramo General 23, los recursos se distribuyen entre las entidades federativas sin la transparencia necesaria y con un sesgo de discrecionalidad.

De acuerdo con lo anterior, los criterios de distribución de los recursos del gasto federalizado programable no se han constituido en un factor que promueva la eficiencia, transparencia y una gestión de calidad en ese gasto.

En ese sentido, las entidades federativas y municipios reciben cada ejercicio, en general, importes de recursos más o menos similares a los del año previo, independientemente de la calidad de los resultados obtenidos. Es decir, no hay incentivos, positivos o negativos, para una gestión eficiente de esos recursos, vinculados con su forma de distribución entre las entidades federativas y los municipios.

9) **Limitado avance en la implantación de la estrategia del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño en los gobiernos locales, con un mínimo progreso en el caso de los municipios.**

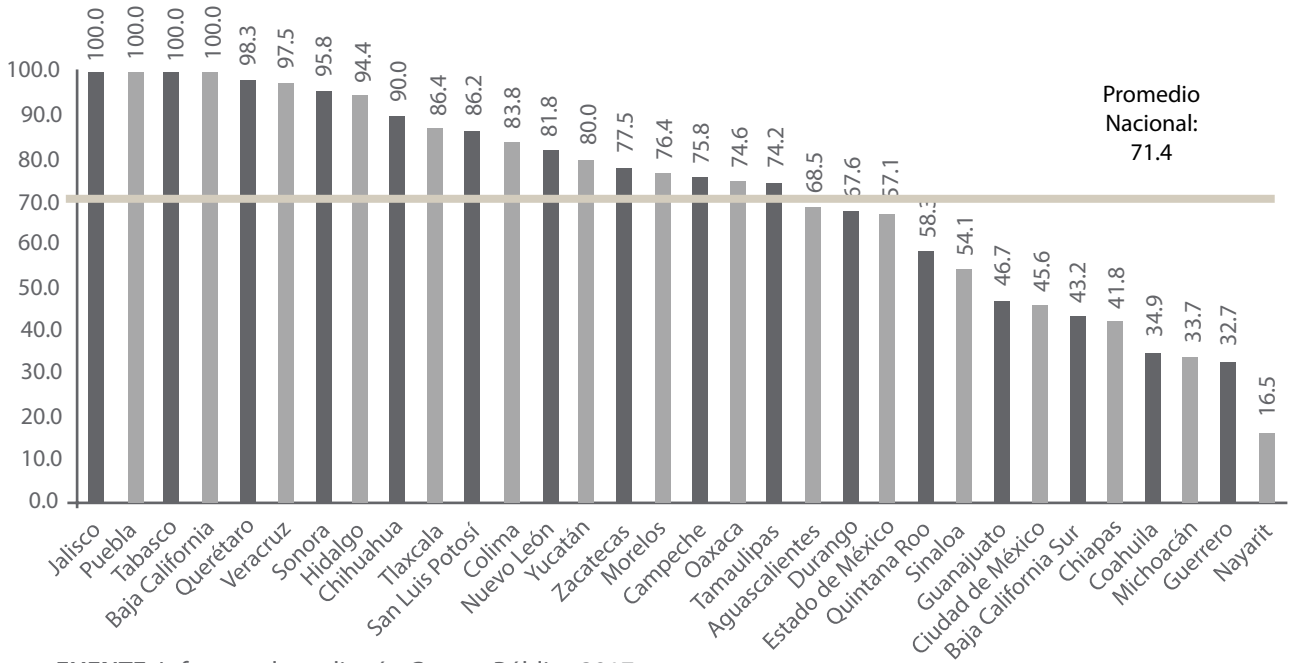
Se presenta en las entidades federativas un avance diferenciado, si bien limitado en general, en la estrategia del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño, por lo cual no se han constituido en un factor coadyuvante, de manera significativa y como lo prevén sus objetivos, para el desarrollo de una gestión eficiente y transparente del gasto federalizado. El caso de los municipios es crítico, debido en gran parte a sus reducidas capacidades institucionales y a la falta de apoyos para impulsar esas materias. Esa situación se debe, principalmente, a la falta de incentivos, positivos y negativos, que impulsen gestiones públicas eficientes, que apoyen, asimismo, el reconocimiento y valorización

de la evaluación y del PbR, como materias fundamentales para lograr ese objetivo.
Debe mencionarse también que los esfuerzos institucionales y metodológicos para impulsar esas estrategias, se concentraron esencialmente en el ámbito federal.

Desde la Cuenta Pública 2015, la ASF ha realizado auditorías al SED del Gasto Federalizado; en ese año a las 32 entidades federativas, y en la Cuenta Pública 2016 a 62 municipios y 2 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En la fiscalización de la Cuenta Pública 2017 se realizó una auditoría a cada entidad federativa.

Respecto de 2017, la ASF formuló un índice del avance del SED del Gasto Federalizado, por entidad federativa, cuyo valor promedio nacional fue de 71.4 puntos, donde 100.0 es el valor más alto; 13 entidades federativas estuvieron por debajo de ese promedio.

Índice de Avance del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado
(Puntos)



FUENTE: Informes de auditoría, Cuenta Pública 2017.

10) Insuficiente participación social en la gestión de los fondos y programas, particularmente en la vigilancia del gasto. Limitado avance de la estrategia de contraloría social.

No obstante que la participación social en la gestión de los programas, sobre todo en su seguimiento y vigilancia, ha estado siempre presente, de manera formal en el diseño de las políticas públicas y sus acciones, como ha sido el caso del Gasto Federalizado, este proceso participativo tiene, respecto de este gasto, un avance limitado.

La participación social en la vigilancia del ejercicio de los recursos, así como en el desarrollo de los programas y sus acciones, debe ser un factor coadyuvante de una gestión pública de calidad; sin embargo, en los fondos y programas del Gasto Federalizado, ese proceso tiene insuficiencias y áreas de mejora significativas, por lo que no ha adquirido ese papel.

La figura participativa más destacada es la de los Consejos Escolares de Participación Social, los cuales han sido considerados por la ASF en la estrategia de fiscalización referente a la validación de la plantilla de personal pagada con el FONE, proceso que en la Cuenta Pública 2017 alcanzó una cifra de 1,228,402 personas y 1,266,917 plazas, en las entidades federativas. En el programa de desayunos escolares, la participación social es también destacada.

11) Atención insuficiente de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, respecto de la información que se debe generar y difundir por los gobiernos locales sobre el ejercicio, destino y resultados del Gasto Federalizado.

Las entidades federativas y los municipios no cumplen plenamente con la generación, entrega y difusión de la información prevista por la normativa, derivada de la gestión del gasto federalizado. En el caso de las primeras, la insuficiencia es principalmente en la calidad de la información y en los segundos, es la entrega de los reportes correspondientes, pero también en la calidad de los documentos y registros.

Ello afecta la transparencia de la gestión de esos recursos y limita igualmente las actividades de seguimiento del ejercicio, así como la evaluación de los fondos y programas.

J. Conclusiones y recomendaciones

I. Conclusiones

- El Gasto Federalizado, en sus dos componentes, gasto programable y participaciones federales, constituye la principal fuente de ingresos de las entidades federativas y los municipios, por lo que es el soporte financiero fundamental para su gestión institucional.

- Alrededor del 86 por ciento de los ingresos de las entidades federativas depende de esos recursos federales y en el caso de los municipios ese indicador es del 70 por ciento, pero en los de mayor rezago, que son la mayoría en el país, es más del 90 por ciento.

- Este gasto presenta un crecimiento sostenido en términos reales en los últimos 17 años, a pesar de las restricciones que ha presentado en ese periodo el presupuesto federal, con el cual se financia dicho gasto.

- Las entidades federativas y municipios, en general, no han realizado un esfuerzo relevante para fortalecer sus ingresos propios, salvo excepciones. Ello, no obstante que las fórmulas de distribución de las participaciones federales consideran al esfuerzo recaudatorio como un elemento distributivo.

- De acuerdo con los resultados de su fiscalización por la ASF, se aprecian avances en la calidad de la gestión del gasto federalizado programable, pero existen todavía áreas de mejora importantes para su manejo eficiente y transparente.

- Debilidades en el proceso de rendición de cuentas, que incluya la aplicación efectiva de sanciones por las insuficiencias e irregularidades en el manejo del Gasto Federalizado, han sido un factor que no ha inhibido y desalentado la persistencia de prácticas irregulares en la gestión de los recursos federales transferidos.

- La mayor proporción del gasto federalizado programable es de carácter social, alrededor del 80.8 por ciento, por lo que las irregularidades en su gestión afectan el cumplimiento de las metas y objetivos de fondos y programas, que son relevantes para el mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población, sobre todo la más pobre. El gasto social del gasto federalizado, representa a su vez el 46.3 por ciento del gasto social total de la Federación.

- Los resultados alcanzados y la calidad de la gestión del gasto federalizado programable no se consideran, en general, como criterios para la asignación de los recursos a las entidades federativas y municipios, por lo que se carece de incentivos que estimulen su adecuado manejo. Los gobiernos locales reciben importes de recursos más o menos similares a los del ejercicio previo, independientemente de los resultados obtenidos.

  De acuerdo con lo anterior, son preponderantes los criterios inerciales en los mecanismos de distribución de los recursos entre las entidades federativas en el gasto federalizado programable y no existen incentivos, por medio de esta vía, positivos, ni negativos, para impulsar la eficiencia y transparencia en su manejo y ejercicio.

- El gasto federalizado programable es resultado, principalmente, de un proceso que institucionalizó en 1998, mediante modificaciones a la LCF, transferencias que ya se hacían a las entidades federativas y municipios. Incorporó, asimismo, programas y recursos nuevos que fortalecieron ese proceso.

- Ese gasto se integra por una diversidad de fondos y programas, 96 en 2017, que no presentan una articulación estratégica suficiente que potencie su impacto y resultados.

  Además, el gasto federalizado programable tampoco observa una integralidad estratégica con las participaciones federales; adicionalmente, su modalidad de distribución es distinta, así como también la de su ejercicio, puesto que en el primero se trata de transferencias etiquetadas y las participaciones son de libre administración hacendaria.

- En el caso de las participaciones federales, el peso de la variable poblacional es preponderante como criterio de distribución entre las entidades federativas y municipios, con una importancia menor del esfuerzo recaudatorio. Ello no ha motivado de manera suficiente a los gobiernos locales para implementar estrategias que incrementen los ingresos propios.

- La tipología de irregularidades en el gasto federalizado programable es recurrente y prevalecen en la misma la falta de documentación comprobatoria, la trasferencia de recursos a otras cuentas, y la aplicación de recursos en fines y conceptos distintos a los considerados por la normativa de los fondos y programas.

El concepto de recursos no ejercidos constituyó, hasta la Cuenta Pública 2016, el principal rubro del monto observado en las auditorías al Gasto Federalizado programable, en el lapso 2012-2017, los recursos no ejercidos constituyeron el 35.7 por ciento del monto total observado en dicho gasto. Sin embargo, con la entrada en vigor de la LDFEFM este concepto redujo su importancia, ya que a partir de 2017 para las entidades federativas y 2018 para los municipios, los recursos no ejercidos, del gasto federalizado programable, serán reintegrados a la TESOFE, en los términos establecidos por esa ley.

- No obstante lo anterior, persiste el problema estructural de la existencia de insuficiencias en la capacidad de ejercicio de las entidades federativas y sobre todo en los municipios, vinculadas, en el caso de la obra pública, sobre todo con debilidades para la formulación de los proyectos y presupuestos correspondientes. Influyen asimismo debilidades en otras etapas del proceso del ejercicio de los recursos, como son las de licitación y la gestión de la ejecución de las obras y acciones.

  A ello se suma la complejidad y el carácter profuso de la normativa de algunos fondos y programas, que dificulta un ejercicio oportuno de los recursos.

  Igualmente, incide en la problemática de los recursos no ejercidos, su llegada tardía en algunos programas, debido a que su disponibilidad por la Federación depende de la existencia de economías presupuestales o bien los convenios respectivos se suscriben en los últimos meses del ejercicio.

  Influye también la carencia de recursos por parte de las entidades federativas para aportar los *pari passus* exigidos por la normativa de algunos programas.

- En el caso de los municipios, una causa estructural, de significativo peso, en la existencia de resultados insuficientes en la gestión de los recursos federales que se les transfieren, la constituyen las acentuadas debilidades en sus capacidades institucionales, cuyo fortalecimiento es una premisa para posibilitar el desarrollo de administraciones municipales más eficientes. La elevada rotación de personal, sobre todo en los cambios de administración, es un problema crítico al respecto, ya que implica la pérdida de conocimiento y experiencia acumulados.

- La gestión de las participaciones federales por las entidades federativas, en lo que respecta a su distribución a los municipios, presenta una mejora en relación con la situación observada en el ejercicio 2016; en general existe apego a la normativa correspondiente. Las principales observaciones son por la falta de entrega de recursos; retraso en la ministración de los recursos a los municipios, y falta de justificación de las deducciones que les fueron aplicadas con cargo a las participaciones federales. El aspecto crítico son las participaciones federales no entregadas a los municipios.

- Respecto del ejercicio de las participaciones por los gobiernos locales, se aprecia una disminución significativa en el monto observado en las auditorías realizadas en los gobiernos de las entidades federativas, ya que pasó de 23,687.9 mdp en la fiscalización de la Cuenta Pública 2016 a 5,103.7 mdp en la Cuenta Pública 2017. Los principales conceptos observados son la falta de documentación comprobatoria y el pago de plazas o categorías no consideradas en el convenio, catálogo o normativa, entre otras.

- En el caso de los municipios se presentó también una reducción en el monto observado en la fiscalización al ejercicio de las participaciones federales, ya que pasó de 3,078.8 mdp en 2016, a 2,812.4 mdp en 2017. En este orden de gobierno las principales irregularidades detectadas fueron: la falta de documentación comprobatoria; la falta de acreditación del pago a terceros en las participaciones federales y el pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal.

- La participación social en el seguimiento y la vigilancia de los recursos presenta un avance insuficiente y no adquiere todavía el papel que le debe corresponder para coadyuvar al desarrollo de gestiones más eficientes, transparentes y que rindan cuentas de manera efectiva. Las figuras participativas con mayores avances son los Consejos Escolares de Participación Social y los Comités de Desayunos Escolares. En ese sentido, una contraloría social efectiva continúa como un pendiente sustantivo de las políticas y programas del gasto federalizado.

- La estrategia del PbR y del SED presenta un avance limitado, con algunas excepciones de entidades que muestran logros importantes al respecto. En los municipios la situación es crítica, ya que muy pocos tienen avances.

  Por lo anterior, dicha estrategia no se ha asumido plenamente con el alcance que le debe corresponder en la mejora de la gestión del gasto federalizado.

II. Recomendaciones

Con el fin de apoyar la atención a las áreas de mejora que presenta la gestión del gasto federalizado y coadyuvar a su creciente eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, se presentan las siguientes recomendaciones:

- Analizar y modificar el marco normativo del gasto federalizado, a efecto de apoyar el alineamiento y la convergencia estratégica de sus fondos y programas, financiados con su componente programable, entre sí y asimismo con las participaciones federales, con la consideración en este último caso de la naturaleza de las mismas, puesto que se trata de recursos de libre administración por los gobiernos locales.

  Lo anterior, a efecto de establecer sinergias entre todos esos fondos, programas y recursos, y potenciar sus impactos y resultados, con una perspectiva de impulso al desarrollo local, regional y al fortalecimiento del federalismo.

  La emisión de una Ley General del Gasto Federalizado o una Ley de Coordinación Hacendaria, son propuestas que se han planteado en ese contexto.

  Actualmente el Gasto Federalizado, sus políticas y programas, no se conducen con una estrategia de esa naturaleza, y prevalece una visión individual y sectorial en su conducción y desarrollo, y no un enfoque sinérgico, intersectorial y de integralidad entre ellos.

  Un marco normativo y estratégico de esa naturaleza, favorecería la distribución y

ejercicio eficiente, oportuno y transparente, así como una efectiva rendición de cuentas del gasto federalizado; además incrementaría sus impactos y resultados.

Subsanaría igualmente las insuficiencias, vacíos, ambigüedades, y dispersión en diversos ordenamientos, que presenta la normativa del gasto federalizado.

Incorporaría criterios para incentivar una gestión de calidad y resultados positivos de los recursos federales transferidos. Actualmente prevalece un carácter inercial en la asignación de los recursos a las entidades federativas y municipios.

- Impulsar y apoyar a las entidades federativas y municipios para fortalecer sus ingresos propios, a efecto de hacer más sostenibles sus finanzas y disminuir su dependencia de las transferencias federales. Aumentar la importancia de los esfuerzos recaudatorios de los gobiernos locales en las fórmulas y criterios de distribución de las participaciones federales, tanto en las fórmulas nacionales como en las locales.

- Apoyar el desarrollo de un efectivo proceso de rendición de cuentas, como premisa para coadyuvar a la eficiencia y transparencia en la gestión y resultados del gasto federalizado. La aplicación efectiva de sanciones será un incentivo fundamental para apoyar una gestión eficiente y honesta del gasto federalizado.

- Fortalecer la independencia de actuación de las EFL y de los órganos de control de las entidades federativas y de los municipios. Incrementar la autonomía técnica y de gestión de las EFL; elevar su disponibilidad de recursos presupuestales, acorde con responsabilidades acrecentadas.

- Fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales, sobre todo de los municipios, para que atiendan con eficiencia sus atribuciones y responsabilidades. Formular e implementar un programa nacional de desarrollo institucional municipal, que fortalezca y coordine los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno en esa materia.

- Promover y concientizar a las autoridades municipales para que utilicen los recursos que prevé el FISMDF (dos por ciento del monto asignado en ese fondo para cada municipio), para la realización de proyectos de desarrollo institucional.

- Desarrollar en las entidades federativas y municipios, adecuados sistemas de control interno, aspecto que constituye una premisa insoslayable para lograr una gestión más eficiente y transparente de los recursos federales transferidos.

- Atender las áreas de opacidad que presenta el proceso de distribución de los recursos de algunos programas del gasto federalizado programable. Hacer transparente la modalidad de asignación de los recursos a las entidades federativas y erradicar los criterios discrecionales en la asignación de los recursos a los gobiernos locales.

- Impulsar y apoyar la participación social en la gestión, seguimiento, vigilancia y evaluación del gasto federalizado. Fortalecer las áreas responsables de este proceso en las dependencias federales coordinadoras, así como en las entidades federativas

y municipios. Considerar en la normativa de los fondos y programas, un porcentaje de los recursos para tal fin. Emitir una Ley General de Participación Social para darle integralidad y una perspectiva estratégica única, a los esfuerzos actuales, los cuales son dispersos, desarticulados e insuficientes.

- Fortalecer las acciones de promoción y apoyo al desarrollo de la estrategia del PbR y del SED en las entidades federativas. Para los municipios, diseñar una propuesta sencilla, adecuada a las capacidades institucionales de las administraciones municipales.

- Continuar con la consolidación del SNF, a efecto de fortalecer la coordinación de acciones de sus instituciones integrantes, para aumentar la cobertura y alcance de la revisión del gasto federalizado. Implementar estrategias para evitar la duplicidad de auditorías. Impulsar el desarrollo de las capacidades profesionales del personal de las instituciones que participan en ese sistema.

- Orientar las acciones de los órganos de control de las entidades federativas y municipios a la atención preventiva de las posibles irregularidades en la gestión de los recursos. Precisar este enfoque en las estrategias del SNF.

- Analizar la normativa de los fondos y programas, principalmente los operados por los municipios, a efecto de valorar su simplificación con el fin de apoyar un ejercicio más eficiente y oportuno de los recursos federales transferidos.

4. Evaluación de la deuda pública fiscalizable

A. Deuda pública

En términos de los artículos 1, fracción IV; 2, fracción I; 4, fracción XIV; 14, inciso d, numeral iii, y 17, fracción VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) revisa la gestión financiera de los recursos provenientes de financiamientos contratados por el Sector Público Federal (SPF), los estados y municipios.

A continuación, se presenta el resultado del análisis general y agregado de la dinámica de la deuda pública del SPF y de la deuda pública subnacional registrada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como los resultados de indicadores calculados por la ASF al respecto.

I. Deuda pública del Sector Público Federal[1]

La deuda pública tiene como propósitos financiar el déficit presupuestario y los proyectos de inversión y actividades productivas que generen los recursos para su pago, incrementar los ingresos o mejorar la estructura del endeudamiento; así como fortalecer la regulación monetaria y solventar emergencias[2].

Al cierre de 2017, el saldo de la deuda bruta del SPF fue de 10,286,748.6 millones de pesos (mdp)[3], con un incremento anual de 352,404.7 mdp por un endeudamiento neto del SPF de 317,734.6 mdp, resultado de colocaciones de 4,304,660.4 mdp menos amortizaciones por 3,986,925.9 mdp, así como por ajustes contables de 205,647.7 mdp y el aumento de la deuda externa de 170,977.5 mdp por efecto del tipo de cambio.

La ASF ha detectado desde la revisión de la Cuenta Pública 2014 que la SHCP no transparenta ni rinde cuentas sobre el efecto del tipo de cambio, la inflación y demás variables macroeconómicas que afectan al saldo de la deuda del SPF, por lo que es indispensable que se publique esta información en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, en el Informe de Avance de la Gestión Financiera y en la Cuenta Pública para ampliar el análisis de riesgos, que permita implementar los mecanismos adecuados para gestionarlos, y aportar elementos que coadyuven a definir la política fiscal de corto y mediano plazos.

1| Al respecto, consultar: la auditoría número 64-GB "Resultados y Riesgos del Financiamiento del Sector Público Federal", correspondiente a la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017.

2| Artículos 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y 4, fracciones I y IV, de la Ley Federal de Deuda Pública (LFDP).

3| El saldo de la deuda bruta del Sector Público Federal (SPF) incluye las obligaciones del Gobierno Federal, de las Empresas Productivas del Estado (EPE) y de la Banca de Desarrollo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) reportó que, en noviembre de 2018, el saldo de la deuda bruta del SPF fue de 11,209,109.8 millones de pesos (mdp). A su interior, la deuda externa bruta totalizó 202,004.1 millones de dólares, mientras que la interna fue de 7,086,044.5 mdp.

Por tipo de usuario, en 2017 los saldos de la deuda bruta fueron superiores en comparación con 2016, la del Gobierno Federal (GF) en 274,221.7 mdp (menor en 2.3 por ciento real); de las Empresas Productivas del Estado (EPE) en 52,167.8 mdp (menor en 3.5 por ciento real); y de la Banca de Desarrollo en 26,015.2 mdp (mayor en 1.4 por ciento real). Como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), el GF y las EPE disminuyeron 1.6 y 0.6 puntos porcentuales, en ese orden, para representar 35.5 por ciento y 10.1 por ciento, mientras que la Banca de Desarrollo se mantuvo en 1.7 por ciento.

De 2012 a 2017, la proporción de la deuda bruta externa del SPF respecto del saldo total se incrementó 7.5 puntos porcentuales, al pasar de 29.8 por ciento a 37.3 por ciento, y como porcentaje del PIB creció de 10.3 por ciento a 17.6 por ciento. En esta comparativa, la participación de la deuda bruta interna disminuyó de 70.2 por ciento a 62.7 por ciento y aumentó de 24.4 por ciento a 29.4 por ciento del PIB.

Estos incrementos se debieron, principalmente, a las variaciones en el tipo de cambio, las medidas aplicadas para mitigar la disminución de los precios internacionales del petróleo y la política contracíclica implementada por el Poder Ejecutivo para estimular el crecimiento de la economía.

El saldo total de la deuda bruta del GF fue de 7,722,185.1 mdp en 2017, de los cuales el 23.3 por ciento fue externa y el 76.7 por ciento interna, lo que representó un decremento anual de 1.2 puntos porcentuales en la externa, mientras que la interna creció en la misma proporción.

Cabe señalar que no es posible identificar el uso y destino específico de los recursos provenientes del endeudamiento, debido a que la SHCP deposita dichos recursos en una cuenta general de la Tesorería de la Federación que se utiliza para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para ese mismo ejercicio fiscal, por lo que no se pueden distinguir de otros recursos provenientes de otras fuentes de ingreso, y consecuentemente su trazabilidad en el ejercicio del gasto[4].

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sentencia de inconstitucionalidad 38-2013, determinó que sólo si el monto de endeudamiento rebasa el monto para inversión física en un ejercicio fiscal, es como se podría verificar que el endeudamiento se destina a otros rubros distintos al de inversión, como podría ser el gasto corriente.

Sin embargo, la ASF ha recomendado a la SHCP, desde la revisión de la Cuenta Pública 2016, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas mediante un registro y control de los ingresos que recibe por financiamiento para verificar que se destinan a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, para atender situaciones de emergencia o para operaciones de regulación monetaria, de refinanciamiento o reestructura de deuda, conforme lo disponen los artículos 73, fracción VIII, de la Constitución

4| Desde la revisión de la Cuenta Pública 2016, la ASF ha planteado la conveniencia de que la SHCP mantenga un registro y control específico sobre los ingresos que recibe por financiamiento y de su ejercicio como gasto, para identificar el monto y el destino del endeudamiento neto, en los términos señalados en la CPEUM y en la LFDP.

Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y 4o., fracciones I, IV y V, de la Ley Federal de Deuda Pública (LFDP), y que dicha información se presente en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, en el Informe de Avance de la Gestión Financiera y en la Cuenta Pública.

Respecto de las EPE, el saldo de la deuda bruta total fue de 2,197,578.5 mdp, menor en 3.5 por ciento real respecto de 2016, y de los cuales el 82.6 por ciento fue deuda externa y 17.4 por ciento interna.

Saldos de la deuda bruta de las Empresas Productivas del Estado, 2016-2017
millones de pesos (mdp) y porcentajes

Concepto	2016		2017		Variación	
	Monto	por ciento del PIB	Monto	por ciento del PIB	Absoluta	Real (por ciento)
I. Total (II+III)	2,145,410.7	10.7	2,197,578.5	10.1	52,167.9	(3.5)
II. Interna (II.1+II.2)	431,176.8	2.1	381,555.2	1.8	(49,621.6)	(16.6)
II.1 Pemex	330,793.3	1.6	269,273.3	1.2	(61,520.0)	(23.3)
II.2 CFE	100,383.5	0.5	112,281.9	0.5	11,898.4	5.4
III. Externa (III.1+III.2)	1,714,233.9	8.5	1,816,023.3	8.3	101,789.5	(0.2)
III.1 Pemex	1,590,894.5	7.9	1,701,832.3	7.8	110,937.8	0.8
III.2 CFE	123,339.4	0.6	114,191.0	0.5	(9,148.4)	(12.8)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), oficio núm. 710/DGAIS/279/17 del 15 de marzo de 2017, oficio núm. 710/DGAIS/1125/18 del 12 de julio de 2018; y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de Información Económica, febrero 2018.

NOTAS: La variación real se calculó con el deflactor del índice de precios implícitos del PIB de 1.0616.
Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

El saldo de la deuda bruta de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) creció de 133,084.9 mdp (0.8 por ciento del PIB) en 2012 a 226,472.9 mdp (1.0 por ciento del PIB) en 2017. Cabe señalar que en los Estados Financieros Dictaminados de CFE, dicho saldo más otros pasivos ascendió a 457,776.3 mdp al cierre de 2017. La diferencia corresponde al reconocimiento de intereses devengados de deuda documentada, deuda de Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (PIDIREGAS) de largo plazo y deuda de Productores Externos de Energía, Inversión Condicionada, conforme a las Normas Internacionales de Información Financiera[5].

5| Para los Resultados Generales de la Deuda Pública del Gobierno Federal y de las EPE que se presentan en la Cuenta Pública, la metodología establece que la base de registro se efectúa sobre las operaciones ejercidas y no sobre el devengado, es decir, todas las operaciones se registran en el momento de su colocación y en las fechas en que se realizan los pagos tanto de principal como del costo financiero. Los montos de la deuda de las EPE presentados en los Estados Financieros Consolidados Dictaminados son consistentes con los presentados en el Tomo VIII de la Cuenta Pública, y para su cálculo consideran los intereses devengados; ajustes derivados de las Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS, por sus siglas en inglés) y otros pasivos.

Cabe señalar que en el periodo 2013 a 2017, CFE depreció sus inmuebles, mobiliario y equipo en 265,064.6 mdp, mientras que sus inversiones en bienes productivos (CAPEX, por sus siglas en inglés) en el periodo fue positivo en 704,600.4 mdp, siendo la velocidad con la que invirtió en nuevos activos productivos y mejoras fue superior a la velocidad de depreciación (y deterioros, en su caso) de los mismos.

CAPEX o inversiones en bienes productivos de CFE, 2013-2017
(mdp)

CAPEX	dic-2013	dic-2014	dic-2015	dic-2016	dic-2017	Total 2013 a 2017
Inmuebles, mobiliario y equipo, neto - del ejercicio	954,246.4	998,056.7	1,061,861.9	1,287,172.2	1,252,938.4	
(-) Inmuebles, mobiliario y equipo, neto - del ejercicio inmediato anterior	813,402.7	954,246.4	998,056.7	1,061,861.9	1,287,172.2	
(+) Depreciación del ejercicio	174,171.8	(24,524.3)	36,229.3	23,524.6	55,663.2	265,064.6
(=) **CAPEX**	315,015.5	19,285.9	100,034.4	248,834.9	21,429.4	704,600.4

Cambio en la deuda financiera de CFE, 2013-2017
(mdp)

Pasivos financieros	dic-2013	dic-2014	dic-2015	dic-2016	dic-2017	Total 2013 a 2017
Pasivo financiero C.P. + L.P.	325,356.7	347,187.2	394,427.1	455,709.8	457,776.3	
Cambio anual del pasivo financiero respecto del año inmediato anterior	24,568.7	21,830.5	47,239.8	61,282.7	2,066.5	156,988.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de CFE, Estados Financieros Dictaminados, 2013 y 2017."

Por otra parte, la contratación de nueva deuda en el mismo periodo fue de 156,988.3 mdp, por lo que CFE ha empleado tanto los recursos de la deuda financiera como recursos propios para incrementar o mejorar su planta productiva.

Por su parte, Petróleos Mexicanos (Pemex) tuvo el crecimiento más acelerado en la deuda de las EPE, ya que entre 2012 y 2017 pasó de 744,240.6 mdp (4.7 por ciento del PIB) a 1,971,105.6 mdp (9.0 por ciento del PIB), de los cuales 1,701,832.3 mdp (7.8 por ciento del PIB) fueron externa y la interna de 269,273.3 mdp (1.2 por ciento del PIB). Esta situación ha contribuido al deterioro de la situación financiera de la empresa.

Con base en los Estados Financieros Dictaminados, la ASF identificó que entre 2013 y 2017 el activo total de Pemex y sus Empresas Productivas Subsidiarias y Compañías Subsidiarias, se incrementó 4.1 por ciento, de 2,047,390.4 a 2,132,002.1 mdp, mientras que sus pasivos totales registraron un crecimiento de 62.8 por ciento, al pasar de 2,232,637.0 a 3,634,354.4 mdp y el patrimonio total aumentó su déficit en 711.0 por ciento de (185,246.6) a (1,502,352.4) mdp.

En este periodo, el pasivo financiero de largo plazo contratado por Pemex tuvo un crecimiento de 150.6 por ciento, mientras que el pasivo de corto plazo (que incluye la porción circulante del pasivo de largo plazo) se incrementó 73.4 por ciento.

De acuerdo con cálculos de la ASF, entre 2013 y 2017 la contratación de deuda financiera fue de 1,251,016.5 mdp, mientras que su CAPEX ascendió a 544,437.0 mdp, como se muestra en el cuadro siguiente.

CAPEX O inversiones en bienes productivos de Pemex, 2013-2017
(mdp)

CAPEX	dic-13	dic-14	dic-15	dic-16	dic-17	Total 2013 a 2017
Inmuebles, Mobiliario y Equipo, Neto - del ejercicio	1,721,578.7	1,783,374.1	1,344,483.6	1,667,742.2	1,436,509.3	
(-) Inmuebles, Mobiliario y Equipo, Neto - del ejercicio inmediato anterior	1,658,734.1	1,721,578.7	1,783,374.1	1,344,483.6	1,667,742.2	
(+) Depreciación del ejercicio	148,491.7	143,074.8	167,951.3	150,439.5	156,704.5	766,661.8
(=) CAPEX	211,336.4	204,870.2	(270,939.2)	473,698.1	(74,528.4)	544,437.0
Cambio en la deuda financiera de Pemex, 2013-2017 (mdp)						
Pasivos Financieros	**dic-13**	**dic-14**	**dic-15**	**dic-16**	**dic-17**	**Total 2013 a 2017**
Pasivo financiero C.P. + L.P.	841,240.4	1,143,250.5	1,493,381.8	1,983,170.7	2,037,875.1	
Cambio anual del pasivo financiero respecto del año inmediato anterior	54,381.8	302,010.1	350,131.3	489,788.9	54,704.4	1,251,016.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de Pemex, Estados Financieros Consolidados Dictaminados, 2013 y 2017.

Las cifras anteriores muestran que Pemex no ha ocupado totalmente la contratación de deuda de largo plazo (1,251,016.5 mdp) para invertir en sus activos productivos, que entre 2013 y 2017 disminuyeron su valor en 19.8 por ciento, que resulta de los deterioros contables registrados y al desgaste natural de su planta productiva (depreciación), la cual no ha sustituido al menos a la par. El excedente entre la deuda de largo plazo y el CAPEX del periodo de análisis (706,579.5 mdp) lo ha empleado para cubrir parte de su gasto operativo y al pago de intereses de emisión en los mercados financieros, en virtud de que sus ingresos operativos no le han sido suficientes debido a los impuestos y derechos a los cuales está sujeto. Lo anterior se muestra en la tabla siguiente:

Generación o faltante de recursos en el ejercicio en Pemex, 2013-2017
(mdp)

Concepto	dic-2013	dic-2014	dic-2015	dic-2016	dic-2017	Total de 2013 a 2017
EBITDA	811,587.1	721,002.4	493,882.2	224,519.8	407,700.2	2,658,691.7
Impuestos y derechos del ejercicio	(864,896.1)	(746,074.8)	(331,500.2)	(264,521.4)	(332,980.0)	(2,539,972.5)
Resultado integral de financiamiento y otros resultados	31,742.3	(97,395.8)	(706,998.0)	(703.1)	(198,866.2)	(972,220.8)
Otros resultados integrales	254,270.2	(265,348.1)	88,612.4	127,872.5	11,506.4	216,913.4
Generación (faltante) de recursos en el ejercicio	**232,703.5**	**(387,816.3)**	**(456,003.6)**	**87,167.8**	**(112,639.6)**	**(636,588.2)**

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de Pemex, Estados Financieros Consolidados Dictaminados, 2013 y 2017.

Debido a los resultados anteriores, la ASF considera indispensable que Pemex y CFE transparenten y rindan cuentas en los Informes Semestrales que se remiten al Congreso de la Unión, y en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, en el Informe de Avance de la Gestión Financiera y en la Cuenta Pública, sobre el uso del endeudamiento para verificar que estos recursos se destinan a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en sus ingresos e incrementen el valor patrimonial de las empresas, conforme los artículos 102, fracción II, inciso b), de la Ley de Petróleos Mexicanos y 104, fracción II, inciso b), de la Ley Federal de la Comisión Federal de Electricidad.

Con la Reforma Energética de 2014, se autorizó a Pemex y CFE contratar financiamientos y acudir a los mercados internos y externos de capitales sin requerir autorización de la SHCP[6]. Sin embargo, con base en la evolución de los saldos de la deuda de las EPE y los resultados obtenidos, la ASF considera indispensable una mayor vigilancia por parte de la SHCP, debido a que estas empresas son propiedad exclusiva del GF[7]. Cabe señalar que agencias calificadoras como Moody's y Fitch Ratings mantuvieron el grado de inversión de la deuda de estas empresas, en gran medida por el respaldo que obtendrían de la Federación en caso de dificultades financieras[8].

En el caso de la Banca de Desarrollo, el saldo de la deuda bruta creció de 169,133.5 mdp en 2012 (1.1 por ciento del PIB) a 366,985 mdp (1.7 por ciento del PIB) en 2017, de los cuales el 60 por ciento fue externa, cuyo riesgo es mayor al estar vinculada a variaciones del tipo de cambio, mientras que el restante 40 por ciento fue interna.

6| Artículos 106, fracción II, de la Ley de Petróleos Mexicanos (LPM) y 109, fracción II, de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad (LCFE).

7| Artículos 2 de la LPM y 2 de la LCFE.

8| Para mayor referencia consultar:
- Fitch Ratings, Fitch Ratifica a Petróleos Mexicanos (Pemex) en 'AAA(mex)'; Revisa Perspectiva a Negativa en Escala Internacional, 19 de octubre de 2018.
- *Moody's, Moody's affirms Pemex's Baa3 global scale rating and changes outlook to stable*, 12 de abril de 2018.
- Fitch Ratings, Comisión Federal de Electricidad (CFE), 17 de julio de 2018.
- *Moody's, Moody's Affirms CFE's Ratings and Changes Outlook to Stable*, 12 de abril de 2018.

Debido a que la información de la deuda de la Banca de Desarrollo por tipo de usuario no es pública, la ASF, como parte de la revisión de la Cuenta Pública de 2017, solicitó esta información a la SHCP. Del análisis realizado se identificó que en 2017 el 35.5 por ciento de la deuda total de la Banca de Desarrollo se concentró en Nacional Financiera, seguido por el Banco Nacional de Comercio Exterior con 24.7 por ciento; el Banco Nacional de Obras y Servicios con 20.5 por ciento; 11.6 por ciento de Sociedad Hipotecaria Federal, y el 8.1 por ciento restante en Financiera Nacional y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

Saldos de la deuda de la Banca de Desarrollo, 2016-2017
(mdp y porcentajes)

Concepto	2016		2017		Variación	
	Monto	por ciento del PIB	Monto	por ciento del PIB	Absoluta	Real (por ciento)
I. Total (II+III)	340,969.8	1.7	366,985.0	1.7	26,015.2	1.4
II. Interna (II.1+II.2+II.3+II.4+II.5)	130,728.5	0.7	146,778.8	0.7	16,050.3	5.8
II.1 Bancomext	20,577.2	0.1	22,499.5	0.1	1,922.3	3.0
II.2 Banobras	45,317.5	0.2	46,141.0	0.2	823.5	(4.1)
II.3 Nafin	50,662.1	0.3	56,912.1	0.3	6,250.0	5.8
II.4 Sociedad Hipotecaria Federal	5,471.7	0.0	9,726.2	0.0	4,254.5	67.4
II.5 Financiera Nacional	8,700.0	0.0	11,500.0	0.1	2,800.0	24.5
III. Externa (III.1+III.2+III.3+III.4+III.5)	210,241.3	1.0	220,206.2	1.0	9,964.9	(1.3)
III.1 Bancomext	65,498.8	0.3	67,981.2	0.3	2,482.4	(2.2)
III.2 Banobras	33,373.4	0.2	29,108.2	0.1	(4,265.2)	(17.8)
III.3 Nafin	63,676.5	0.3	72,197.7	0.3	8,521.2	6.8
III.4 Sociedad Hipotecaria Federal	33,846.1	0.2	32,750.9	0.2	(1,095.1)	(8.9)
III.5 Financiera Nacional	13,415.3	0.1	16,990.8	0.1	3,575.6	19.3
III.6 Bansefi	431.2	0.0	1,177.3	0.0	746.1	157.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de SHCP, oficio núm. 710/DGAIS/279/17 del 15 de marzo de 2017, oficio núm. 710/DGAIS/1125/18 del 12 de julio de 2018; y del INEGI, Banco de Información Económica, febrero 2018.
NOTAS: La variación real se calculó con el deflactor del índice de precios implícitos del PIB de 1.0616.
Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

Debido a que no se transparenta ni se rinde cuentas sobre el uso del endeudamiento por tipo de usuario y el destino de los recursos que se solicitan para la Banca de Desarrollo en cada ejercicio fiscal, en opinión de la ASF es necesario que la SHCP publique esta información de manera detallada en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, en el Informe de Avance de la Gestión Financiera y en la Cuenta Pública.

Asimismo, la ASF considera necesario que la SHCP lleve a cabo una mayor vigilancia sobre la dinámica de las obligaciones financieras del GF, las EPE y la Banca de Desarrollo, a fin de ampliar su evaluación sobre las estructuras de riesgo de la deuda pública, particularmente en un contexto en el que el Fondo Monetario Internacional anticipa que los riesgos para la estabilidad financiera de las economías emergentes han aumentado, lo que implicaría mayores tasas de interés y tipo de cambio, y por tanto un mayor costo financiero de la deuda que, a su vez, representa destinar menores recursos para inversión productiva y programas sociales en un contexto en que las proyecciones de la SHCP anticipan que los ingresos presupuestarios como proporción del PIB serán a la baja en el corto y mediano plazos.

En lo que corresponde a la deuda neta del SPF, que descuenta del saldo bruto los activos financieros, ascendió a 10,090,560.1 mdp al cierre de 2017, superior en 397,342.6 mdp respecto de 2016, y como proporción del PIB fue de 46.4 por ciento, lo que representó una disminución anual de 1.8 puntos porcentuales[9].

Respecto del PIB, todos los indicadores de la deuda neta se incrementaron de 2012 a 2017: el SPF, 12.6 puntos porcentuales; el Sector Público Presupuestario[10], 9.7 puntos, el GF, 6.9 puntos, y los Organismos y Empresas Públicas 2.8 puntos, como se muestra en el cuadro siguiente:

Principales indicadores de la deuda pública neta, 2012-2017
(mdp y porcentajes del PIB)

Año	SHRFSP		Sector Público Federal[1/]		Sector Público Presupuestario		Gobierno Federal		Organismos y Empresas Públicas[2/]		Costo Financiero	
	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB	Monto	% PIB
	(A) = (C + F)		(B)		(C) = (D + E)		(D)		(E)		(F)	
2012	5,890,846.1	37.2	5,352,794.9	33.8	4,975,720.2	31.5	4,359,952.9	27.6	615,767.3	3.9	305,118.5	1.9
2013	6,504,318.8	40.0	5,943,288.7	36.5	5,568,933.5	34.2	4,808,112.7	29.5	760,820.8	4.7	314,551.4	1.9
2014	7,446,056.4	42.6	6,947,447.1	39.8	6,492,570.1	37.2	5,462,593.2	31.3	1,029,976.9	5.9	345,973.7	2.0
2015	8,633,480.4	46.6	8,160,591.0	44.0	7,646,149.7	41.2	6,230,564.4	33.6	1,415,585.3	7.6	408,287.2	2.2
2016	9,797,439.6	48.7	9,693,217.4	48.2	8,759,128.9	43.6	7,193,008.9	35.8	1,566,120.0	7.8	473,019.7	2.4
2017	10,031,832.0	46.1	10,090,560.1	46.4	8,959,329.2	41.2	7,507,461.6	34.5	1,451,867.6	6.7	533,115.2	2.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública 2012-2017, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Tercer Trimestre de 2018; Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, diciembre de 2018; Oficio Núm. 710/0820/18 del 14 de septiembre de 2018; y del INEGI, Banco de Información Económica, agosto de 2018.

NOTAS: Esta información se presenta en la auditoría 64-GB "Resultados y Riesgos del Financiamiento del Sector Público Federal". Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ La deuda neta del Sector Público Federal resulta de sumar la deuda del Sector Público Presupuestario y la deuda de la Banca de Desarrollo.

2/ Incluye Pemex, Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto Mexicano del Seguro social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Adicionalmente, incluye los activos financieros del IMSS, ISSSTE y entidades de control presupuestario indirecto, así como los activos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, del Fondo Mexicano del Petróleo, y para 2017, el Fideicomiso del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México y del Fideicomiso Seguro de Gastos Catastróficos.

El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), es por definición de la SHCP el indicador fiscal más amplio de la deuda neta, ascendió a 10,031,832.0 mdp al cierre de 2017, equivalente a 46.1 por ciento del PIB[11]. Sin considerar el efecto del Remanente de Operación del Banco de México (ROBM)[12], el SHRFSP fue de 47.6 por ciento mdp.

9| A noviembre de 2018, el saldo de la deuda neta del SPF fue de 10,731,736.8 mdp.

10| Sector Público Presupuestario: incluye la deuda del Gobierno Federal, las EPE y sus subsidiarias.

11| En 2017, el saldo de la deuda neta del SPF fue mayor al Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), debido a que la SHCP señala que existe una diferencia metodológica para el cálculo de ambos indicadores, es decir, en el SPF se incluye la deuda de la banca de desarrollo y para el SHRFSP el rubro de banca de desarrollo muestra la diferencia entre sus pasivos y activos (pérdida esperada), la cual puede ser negativa si los activos son mayores, lo que sucede actualmente y ocasiona la disminución en dicho saldo histórico. De acuerdo con las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP, en noviembre de 2018 el SHRFSP fue de 10,480,681.2 mdp y la deuda neta del SPF de 10,731,736.8 mdp.

12| El Banco de México puede obtener ganancias o pérdidas por sus operaciones. Debido que esta institución no tiene fines de lucro, en caso de obtener ganancias durante el ejercicio fiscal, y tras constituir reservas, está obligado a entregar al Gobierno Federal el importe de su remanente de operación, de acuerdo con el artículo 55 de la Ley del Banco de México.

El componente interno del SHRFSP creció 108,924.4 mdp y disminuyó 4.2 por ciento real respecto de 2016, mientras que el saldo externo aumentó 125,468.0 mdp, menor en 2.5 por ciento real.

Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, 2012-2018
(mdp y porcentajes)

Año	Millones de pesos			Por ciento del PIB			Variación real (por ciento)		
	Total	Presupuestario	No Presupuestario	Total	Presupuestario	No Presupuestario	Total	Presupuestario	No Presupuestario
2012	5,890,846.1	4,975,720.2	915,125.9	37.2	31.5	5.8	3.8	4.9	(1.9)
2013	6,504,318.8	5,568,933.5	935,385.3	40.0	34.2	5.7	8.8	10.2	0.7
2014	7,446,056.4	6,492,570.1	953,486.3	42.6	37.2	5.5	9.7	11.7	(2.3)
2015	8,633,480.4	7,646,149.7	987,330.7	46.6	41.2	5.3	12.9	14.6	0.8
2016	9,797,439.6	8,759,128.9	1,038,310.7	48.7	43.6	5.2	7.7	8.8	(0.2)
2017[1/]	10,031,832.0	8,959,329.2	1,072,502.9	46.1	41.2	4.9	(3.6)	(3.7)	(2.7)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, septiembre de 2018; y del INEGI, Banco de Información Económica, febrero de 2018.
NOTAS: Para la variación real se utilizaron los deflactores del índice de precios implícitos del PIB siguientes: 1.0412 (2012), 1.0153 (2013), 1.0436 (2014), 1.0273 (2015), 1.0534 (2016) y 1.0616 (2017).
Las cifras pueden no coincidir debido al redondeo.
1/ Para los cálculos se consideraron valores del PIB promedio anual publicados por el INEGI, Banco de Información Económica, en febrero de 2018. Al considerar los valores del PIB trimestral anualizado, el SHRFSP aumentó 8.2 pp del PIB, al pasar de 36.0 por ciento en 2012 a 44.2 por ciento en 2017.

En 2017, los principales usuarios de los recursos que conforman el SHRFSP fueron el GF con un saldo equivalente a 34.5 por ciento del PIB y las Organismos y Empresas Públicas con 6.7 por ciento, lo que implicó crecimientos de 6.9 y 2.8 puntos porcentuales respecto a 2012, respectivamente. El caso contrario se presentó en los rubros del Fondo Nacional de Infraestructura y PIDIREGAS-CFE, los cuales crecieron de 0.9 por ciento del PIB a 1.1 por ciento y de 0.6 por ciento a 0.7 por ciento, en el mismo lapso.

En opinión de la ASF, en la revelación de la información del SHRFSP persiste la falta de transparencia y la rendición de cuentas sobre la aplicación de estos recursos y los elementos que generan su variación, por lo que es necesario que se publique esta información en los Informes sobre las Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, en el Informe de Avance de la Gestión Financiera y en la Cuenta Pública.

Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, 2012-2017
(Porcentajes del PIB)

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variación PIB (pp)
RFSP	3.7	3.7	4.5	4.0	2.8	1.1	(2.6)
I. Total SHRFSP (II+III)	37.2	40.0	42.6	46.6	48.7	46.1	8.8
II. Internos	27.6	29.8	30.9	32.2	30.9	29.1	1.5
III. Externos	9.7	10.1	11.7	14.1	17.8	17.0	7.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, septiembre de 2018; y del INEGI, Banco de Información Económica, febrero de 2018.
NOTAS: Los porcentajes se refieren a la proporción del PIB al que equivale el SHRFSP. Para los cálculos se consideraron valores del PIB promedio anual publicados por el INEGI, Banco de Información Económica en febrero de 2018.
Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

En este sentido, la variación en el SHRFSP de un periodo a otro debe ser igual a los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) más los movimientos contables que no derivan de transacciones, pero que modifican el monto de las obligaciones. Sin embargo, la información que publica la SHCP en los documentos oficiales no transparenta ni rinde cuentas sobre los componentes que ocasionan dichos movimientos contables.

Al respecto, la ASF ha reiterado desde la revisión de la Cuenta Pública 2012 la necesidad de publicar con la misma estructura metodológica y con detalle la totalidad de los elementos que generan la variación del SHRFSP, con el objeto de fortalecer este indicador básico para la planeación de las finanzas públicas y como un ancla fiscal de mediano plazo.

Entre 2012 y 2017, el SHRFSP se incrementó 8.9 puntos porcentuales del PIB, esta situación llevó a que la ASF, el Banco de México, organismos internacionales y agencias calificadoras advirtieran que la deuda pública estaba cerca de los límites máximos prudenciales, y que el margen de maniobra de las finanzas públicas de México se había reducido[13].

En los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2017 se estimó que al cierre del año el SHRFSP representaría 50.2 por ciento del PIB anual, y el dato observado fue de 46.1 por ciento del PIB anual, la primera disminución desde 2007 y en lo que influyó el uso del ROBM, sin el cual hubiera sido de 47.6 por ciento, por lo que es necesario que se tomen medidas para que la deuda pública mantenga una trayectoria constante o decreciente en el mediano plazo sin el uso de este tipo de recursos no recurrentes, y así coadyuvar a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En este sentido, en los CGPE 2019 se proyecta que el SHRFSP se reducirá gradualmente de un estimado de 45.3 por ciento a 44.9 por ciento del PIB en 2024. Sin embargo, la ASF considera que en términos monetarios dicho saldo histórico seguirá en aumento, por lo que los esfuerzos de la SHCP y las EPE deben estar acompañados de un mayor control en el origen y aplicación de los recursos constitutivos de deuda pública para que generen ingresos y valor al Estado mexicano.

Proyecciones sobre indicadores de la deuda pública
(Porcentaje del PIB)

Concepto	2018[e/]	2019	2020	2021	2022	2023	2024
RFSP	(2.5)	(2.5)	(2.4)	(2.2)	(2.3)	(2.3)	(2.3)
SHRFSP	45.3	45.3	45.3	45.2	45.1	45.0	44.9
Interna	28.8	29.2	29.5	29.8	30.0	30.2	30.4
Externa	16.5	16.0	15.7	15.4	15.1	14.8	14.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP - Criterios Generales de Política Económica 2019.
[e/] Cifras estimadas.

13| El Banco de México y las agencias calificadoras Standard & Poor's y Moody´s se manifestaron en ese sentido. Al respecto, consultar: auditoría núm. 41-GB "Deuda Pública", y Estudio núm. 1583-GB "Sostenibilidad de la Deuda Pública del Sector Público Federal", ambos de la revisión de la Cuenta Pública 2015; y Auditoría núm. 42-GB "Financiamiento del Sector Público Federal", de la revisión de la Cuenta Pública 2016; IMF, *Mexico Article IV Consultation*, 2015 y 2017; *Moody's, Rating Action: Moody's changes Mexico's outlook to negative from stable; affirms A3 rating*, del 31 de marzo de 2016; y Standard & Poor's, Comunicado de prensa, S&P Global Ratings revisa a negativa de estable perspectiva de las calificaciones soberanas en escala global de México; confirma calificaciones, del 23 de agosto de 2016.

En 2017, el costo financiero de la deuda pública, que considera las erogaciones para cubrir en moneda nacional o extranjera los intereses, comisiones y gastos de la deuda pública fue de 533,115.2 mdp, menor en 39,447.8 mdp que lo aprobado en el PEF, principalmente por el uso del ROBM, pero mayor en 6.2 por ciento real comparado con 2016.

Entre 2012 y 2017, el costo financiero se incrementó de 1.9 por ciento del PIB a 2.4 por ciento, y en los CGPE 2019 se estima que en 2018 será de 2.8 por ciento, crecerá a 3.0 por ciento en 2020 para gradualmente disminuir y estabilizarse en 2.7 por ciento a partir de 2023, aunque en términos monetarios seguirá su tendencia al alza, por lo que, en conjunto con otros rubros ineludibles de gasto como pensiones y jubilaciones[14], generarán presiones en el presupuesto público y comprometerán recursos que podrían destinarse a inversión productiva y programas sociales, particularmente en un contexto en el que se proyecta que los ingresos presupuestarios se reducirán de 21.7 por ciento del PIB a 20.8 por ciento entre 2018 y 2024.

En 2017, el costo financiero de las EPE fue de 123,216.4 mdp, mayor en 2,821.5 mdp respecto de lo aprobado y en 20,309.2 mdp (12.8 por ciento real) en comparación con 2016. Como proporción de PIB representó el 0.6 por ciento, un incremento anual de 0.1 puntos porcentuales.

Al respecto, Pemex fue el principal generador del costo financiero de las EPE con 101,067.3 mdp, mayor en 14,144.7 mdp y en 9.5 por ciento real respecto de 2016, y como porcentaje del PIB creció de 0.4 por ciento en 2016 a 0.5 por ciento en 2017. A su mismo, destacó el costo financiero externo de 83,302.5 mdp (0.4 por ciento del PIB), superior en 7,192.2 mdp y en 3.1 por ciento real anual.

En el caso de la CFE, su costo financiero fue de 22,149.1 mdp en 2017, que implicó un aumento anual de 6,164.5 mdp (30.5 por ciento real). Como porcentaje del PIB fue 0.1 por ciento, sin cambios respecto de 2016. El componente interno fue de 7,565.6 mdp y el externo de 14,583.6 mdp, que en términos reales disminuyeron 17.7 por ciento y aumentaron 87.6 por ciento en comparación con 2016, respectivamente.

Desde la revisión de la Cuenta Pública 2016, la ASF ha recomendado a la SHCP implementar mecanismos y estrategias que reduzcan el costo financiero de la deuda, así como para gestionar los riesgos derivados de ajustes en el tipo de cambio, las tasas de interés nacionales e internacionales.

La ASF analizó la deuda pública con base en indicadores de sostenibilidad propuestos por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) en la Norma Internacional de Auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores número 5411, "Indicadores de Deuda"[15], (ISSAI, por sus siglas en inglés) derivado del aumento de la deuda externa, los mayores montos de endeudamiento en que se ha incurrido en los últimos años y por la volatilidad en los mercados financieros.

14| En los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2019, la SHCP estima que el gasto en pensiones y jubilaciones crecerá de 3.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en 2018 a 4.3 por ciento en 2024.
15| La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) es un organismo autónomo, independiente y apolítico que agrupa a 192 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de igual número de países. Tiene un estatus consultivo en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC, por sus siglas en inglés), y promueve el intercambio de experiencias entre sus miembros, el desarrollo de normas profesionales y el estudio de temas específicos de auditoría gubernamental para mejorar la fiscalización pública y desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en las labores que realizan. Para cumplir con sus objetivos, la INTOSAI publica y actualiza periódicamente la Normas Internacionales de Auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés), mediante las cuales se fijan los requisitos fundamentales para el correcto funcionamiento y la administración profesional de las EFS y los principios para la fiscalización de las entidades públicas.

Al respecto, el Indicador de Consistencia Tributaria[16] mostró que en 2009, 2013 y 2015 la política fiscal no fue sostenible, ya que los resultados fueron mayores que el parámetro de referencia de ser igual o menor que cero (2.0, 0.1 y 0.3 puntos, respectivamente). En 2016 y 2017, se ubicaron en 0.1 y 1.4 negativo sin considerar el ROBM.

El Indicador de Posición Fiscal Sostenible[17] de 2014 a 2017 se ubicó en 1.2, 1.1, 1.2 y 1.4 puntos, respectivamente, y el parámetro debe ser menor que 1.0, por lo que no se encontró en niveles prudenciales de sostenibilidad.

Asimismo, las estimaciones de la ASF muestran que la relación de largo plazo entre el costo financiero y el balance primario se ha debilitado en el tiempo, lo que indica que se requiere alcanzar un superávit primario suficiente y mantenerlo en los próximos años[18].

Por lo anterior, la ASF recomienda a la SHCP analizar las siguientes consideraciones:

- Continuar con la política de consolidación fiscal para cumplir con las condiciones que permitan reducir el SHRFSP, sin considerar ingresos extraordinarios y no recurrentes como el ROBM.

- Transparentar y rendir cuentas sobre el efecto del tipo de cambio, la inflación y demás variables macroeconómicas que afectan al saldo de la deuda del SPF, para ampliar el análisis de riesgos que permita implementar los mecanismos adecuados para gestionarlos y aportar elementos que coadyuven a definir la política fiscal de corto y mediano plazos.

- Elaborar y mantener un registro y control sobre los ingresos que recibe por financiamiento el GF, las EPE y la Banca de Desarrollo para verificar que se destinen a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, para atender situaciones de emergencia o para operaciones de regulación monetaria, de refinanciamiento o reestructura de deuda, conforme lo establece el marco normativo.

- Llevar a cabo una mayor vigilancia sobre la dinámica de las obligaciones financieras del GF, las EPE y la Banca de Desarrollo, a fin de ampliar su evaluación sobre las estructuras de riesgo de la deuda pública para mitigar el crecimiento de su costo financiero, y con ello destinar mayores recursos para inversión productiva y programas sociales.

16| Con base en los ingresos y gasto primario, la tasa de interés real, el crecimiento económico y la deuda pública, el Indicador de Consistencia Tributaria evalúa la convergencia entre la política fiscal vigente y aquella que sería adecuada para mantener la razón deuda a PIB constante.

17| El Indicador de Posición Fiscal sostenible, evalúa la reacción de la autoridad fiscal ante cambios en las variables que determinan la sostenibilidad de la deuda (balance primario, deuda bruta y tasas de interés real) para lograr la convergencia de la razón deuda/PIB hacia un nivel meta.

18| En los CGPE 2019 se previó que el superávit primario de 1.0 por ciento del PIB en 2019, lo que resultará insuficiente para cubrir el costo financiero de la deuda (3.0 por ciento del PIB).

- Diseñar e implementar mecanismos y estrategias que reduzcan el costo financiero de la deuda, así como para gestionar los riesgos derivados de ajustes en el tipo de cambio, las tasas de interés nacionales e internacionales, las cuales inciden en su crecimiento acelerado.

- Transparentar y rendir cuentas sobre la totalidad de los elementos que generan la variación del SHRFSP en un periodo determinado, debido a que no son públicos.

- Fortalecer el balance primario para que sea igual o mayor que el costo financiero, a fin de estabilizar o disminuir la relación deuda/PIB en el mediano plazo y contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

II. Deuda pública subnacional

Con fundamento en los artículos 52 al 58 de la LFRCF, la ASF fiscaliza la deuda pública de las entidades federativas y los municipios que cuenten con la garantía del GF, así como su destino y ejercicio de los recursos correspondientes; la observancia de las reglas de disciplina financiera; la contratación de los financiamientos y otras obligaciones de acuerdo con las disposiciones previstas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) y dentro de los límites establecidos por el Sistema de Alertas; así como el cumplimiento de inscribir y publicar la totalidad de sus financiamientos y otras obligaciones en el Registro Público Único (RPU), que coordina la SHCP.

Asimismo, la LDFEFM establece en el artículo 60 que la fiscalización sobre el cumplimiento de lo dispuesto en dicha Ley corresponde a las Entidades Fiscalizadoras Locales, así como a la ASF conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de la CPEUM.

a. Comportamiento de la deuda pública subnacional

– Deuda pública de las entidades federativas

Como resultado de la crisis financiera internacional de 2008, la economía mexicana se desaceleró y afectó directamente las finanzas públicas de las entidades federativas con menores ingresos propios y participaciones federales, que en 2009 bajaron 14.3 por ciento real respecto de 2008, debido a la contracción del PIB de 4.7 por ciento.

La caída del PIB y su efecto en los ingresos por participaciones fue compensada parcialmente con las reservas financieras del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), por lo que, para mantener su nivel de gasto, las entidades recurrieron al endeudamiento. De 2008 a 2010, el saldo de la deuda pública subnacional se incrementó a una Tasa Media de Crecimiento Real Anual (TMCRA) de 19.4 por ciento.

La disminución del monto de las participaciones federales de 2011 a 2013 fue compensada con los recursos del FEIEF, por lo que el creciente endeudamiento del periodo (8.1 por ciento promedio real anual) no fue consecuencia de una reducción de los ingresos por transferencias federales.

Al respecto, la ASF observó que el marco normativo que regulaba el endeudamiento de las entidades federativas y los municipios, así como otras disposiciones en la materia, se caracterizaba por su heterogeneidad en los límites de deuda pública, discrecionalidad en la contratación de financiamientos y no permitía un registro integrado de las obligaciones financieras en la SHCP, lo que afectaba la transparencia y rendición cuentas[19].

Para atender esta problemática, en 2015, se reformó la CPEUM a efecto de establecer un marco institucional para la disciplina financiera y la responsabilidad hacendaria en el uso de los recursos públicos, así como para la administración prudente de la deuda pública que deben observar las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos.

Con la finalidad de reglamentar y dar operatividad a la reforma constitucional, en abril de 2016, entró en vigor la LDFEFM, con la que se definieron los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera para el manejo sostenible de las finanzas públicas locales, el uso responsable del endeudamiento para financiar el desarrollo y manejar con eficacia y eficiencia los recursos públicos locales.

En 2017, la deuda pública de las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos ascendió a 580,644.7 mdp, con una disminución de 3.8 por ciento real (12,052.9 mdp) en relación con 2016. En veinticuatro entidades federativas el saldo deudor se redujo en términos reales. Sobresalen los decrementos reales de Querétaro 38.3 por ciento, Guanajuato 19.3 por ciento, Chiapas 14.8 por ciento, Durango 14.5 por ciento, San Luis Potosí 14.4 por ciento y Tlaxcala que no generó este tipo de obligaciones.

En opinión de la ASF, la LDFEFM contribuyó a la disminución gradual de la deuda pública de las entidades federativas y los municipios, mediante mecanismos de control que limitan la contratación de financiamientos, así como reglas de disciplina que coadyuvan a mantener el crecimiento de las obligaciones financieras estables en el mediano plazo, por lo que es necesario que los gobiernos locales generen acciones encaminadas a cumplir con las disposiciones establecidas en dicha Ley.

En la revisión de la Cuenta Pública 2017, la ASF identificó dos grupos de entidades federativas con riesgo de afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas locales en el largo plazo, debido a las características siguientes: (1) monto elevado de la deuda pública y (2) mayor dinámica de crecimiento del saldo de sus obligaciones financieras.

19| Consultar la auditoría número 57 "Posición Fiscal de los Gobiernos de las Entidades Federativas", correspondiente a la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2016. **https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_0057_a.pdf.**
Estudio número 1651 "Sostenibilidad de la Deuda Pública Subnacional", correspondiente a la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2014. **http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_1651_a.pdf.**
Informe especial: "Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios", correspondiente a la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2012. **http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1._Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf.**
Informe especial: "Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios". **http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Analisis_de_Deuda_Publica_Junio_2011.pdf.**

Del primer grupo, destacan siete entidades (Ciudad de México, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, Estado de México, Coahuila y Sonora) que concentraron el 61.8 por ciento del saldo total de la deuda pública en 2017. El destino de las obligaciones financieras inscritas en el RPU fue el siguiente:

Destino del monto contratado de los financiamientos y obligaciones financieras de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos inscritos en el RPU del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017 (porcentajes)

Entidad Federativa	Destino			
	Inversión pública productiva	Refinanciamiento	Corto plazo	Inversión pública productiva/ refinanciamiento
Ciudad de México	-	-	-	100
Nuevo León	16.8	62.5	20.7	-
Chihuahua	-	-	100	-
Veracruz	0.4	99.6	-	-
Estado de México	100	-	-	-
Coahuila	0.7	98.8	-	0.5
Sonora	7.3	13.7	65.0	14.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP, mediante el oficio número 710/DGAIS/0969/18 del 8 de junio de 2018.
RPU Registro Público Único que coordina la SHCP.

La ASF considera que la magnitud del monto de la deuda de este conjunto de entidades federativas representa un riesgo debido a las presiones en sus finanzas públicas para cubrir el servicio de la deuda, motivo por el que su destino principal se caracterizó en operaciones de refinanciamiento y contratación de obligaciones a corto plazo (insuficiencias de liquidez de carácter temporal).

El segundo grupo destacó por una mayor dinámica de crecimiento del saldo de sus obligaciones financieras en el periodo de 2011 a 2015 (posterior a la crisis financiera internacional y antes de la entrada en vigor de la LDFEFM). Las entidades fueron Zacatecas 81.1 por ciento, Quintana Roo 52.0 por ciento, Morelos 60.5 por ciento y Durango 49.5 por ciento. El destino de las obligaciones financieras inscritas en el RPU fue el siguiente:

Destino del monto contratado de los financiamientos y obligaciones financieras de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos inscritos en el RPU saldo acumulado vigente al cierre de 2017 (porcentajes)

Entidad Federativa	Destino			
	Inversión pública productiva	Refinanciamiento	Corto Plazo	Inversión pública productiva/ refinanciamiento
Zacatecas[1/]	4.5	86.0	9.4	-
Quintana Roo[1/]	6.5	92.0	-	1.4
Morelos[1/]	57.3	14.7	27.0	0.9
Durango	13.3	74.2	-	12.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP, mediante el oficio número 710/DGAIS/0969/18 del 8 de junio de 2018.
1/ El 0.1 por ciento de los registros no fue especificado.
RPU Registro Público Único.

Obligaciones financieras de entidades federativas y municipios
Saldos al 31 de diciembre de 2000, 2007, 2008, 2010, 2011, 2015, 2016 y 2017
(mdp y porcentajes)

Entidad federativa	2000	2007	2008	2010	2011	2015	2016	2017	2000-2007		2008-2010		2011-2015		2016-2017		TMCRA (por ciento)		
									Nominal	Real (por ciento)	Nominal	Real (por ciento)	Nominal	Real (por ciento)	Nominal	Real (por ciento)	2000-2007	2008-2010 ↓	2011-2015
Total	90,731.3	186,470.0	203,070.2	314,664.3	390,777.5	536,269.1	568,591.8	580,644.7	95,738.7	37.3	111,594.1	42.6	145,491.6	21.1	12,052.9	(3.8)	4.6	19.4	4.9
Campeche	111.3	56.4	35.0	328.6	1,010.9	1,538.7	1,605.4	1,533.0	(54.9)	(66.2)	293.6	764.0	527.8	34.3	(72.4)	(10.1)	(14.3)	193.9	7.7
Tamaulipas	817.0	1,344.0	1,507.4	10,069.8	11,277.3	12,925.1	13,368.2	12,867.4	527.0	9.9	8,562.4	514.7	1,647.8	1.1	(500.8)	(9.3)	1.4	147.9	0.3
Coahuila	802.9	486.9	1,831.9	8,267.1	36,509.6	38,008.6	36,945.9	36,662.2	(316.0)	(59.5)	6,435.2	315.3	1,499.0	(8.1)	(283.7)	(6.5)	(12.1)	103.8	(2.1)
Quintana Roo	748.8	2,427.8	2,756.4	10,037.2	13,025.7	22,442.5	22,247.0	22,263.2	1,679.0	116.6	7,280.8	235.1	9,416.8	52.0	16.2	(5.7)	11.7	83.1	11.0
Baja California Sur	592.1	662.3	731.0	2,030.8	1,800.0	2,315.9	2,475.3	2,592.9	70.2	(25.3)	1,299.8	155.6	515.9	13.5	117.6	(1.3)	(4.1)	59.9	3.2
Morelos	508.3	653.3	486.1	1,269.6	2,856.9	5,197.4	4,814.1	5,845.1	145.0	(14.2)	783.5	140.3	2,340.5	60.5	1,031.0	14.4	(2.2)	55.0	12.6
Yucatán	189.1	476.0	730.9	1,844.3	2,504.8	2,374.6	2,739.2	4,154.5	286.9	68.1	1,113.4	132.2	(130.2)	(16.3)	1,415.3	42.9	7.7	52.4	(4.4)
Veracruz	17.8	7,074.4	9,169.7	21,499.9	27,938.1	45,879.8	49,192.3	49,000.8	7,056.6	26,445.4	12,330.2	115.8	17,941.7	44.9	(191.5)	(6.2)	122.0	46.9	9.7
Guerrero	1,599.1	2,236.3	1,773.0	3,794.9	3,528.9	2,831.6	2,843.6	5,499.8	637.2	(6.6)	2,021.9	97.0	(697.3)	(29.2)	2,656.2	82.2	(1.0)	40.3	(8.3)
Nayarit	92.2	648.0	1,539.7	3,150.9	5,534.5	6,276.8	6,010.7	6,103.4	555.8	369.4	1,611.2	88.3	742.3	0.1	92.7	(4.3)	24.7	37.2	0.0
Guanajuato	626.9	3,174.9	3,801.1	7,632.2	8,499.3	6,978.2	8,087.1	6,925.8	2,548.0	238.3	3,831.1	84.8	(1,521.1)	(27.6)	(1,161.3)	(19.3)	19.0	35.9	(7.7)
Chihuahua	2,766.4	6,623.3	6,300.6	12,547.0	17,318.6	42,762.1	49,408.0	49,785.2	3,856.9	59.9	6,246.4	83.3	25,443.5	117.9	377.2	(5.1)	6.9	35.4	21.5
Nuevo León	8,795.9	17,346.2	17,959.9	33,971.5	38,590.5	63,832.0	65,807.9	71,231.9	8,550.3	31.7	16,011.6	74.1	25,241.5	46.0	5,424.0	2.0	4.0	31.9	9.9
Jalisco	5,161.5	8,480.4	12,309.9	22,122.9	24,309.0	25,590.7	27,320.1	27,516.8	3,318.9	9.7	9,813.0	65.4	1,281.7	(7.1)	196.7	(5.1)	1.3	28.6	(1.8)
San Luis Potosí	842.1	2,771.5	2,865.4	4,823.5	4,639.8	4,264.4	4,498.3	4,086.7	1,929.4	119.8	1,958.1	54.9	(375.5)	(18.9)	(411.6)	(14.4)	11.9	24.5	(5.1)
Hidalgo	163.1	2,481.4	2,466.4	4,022.9	3,745.1	6,245.9	6,123.4	5,753.8	2,318.3	916.2	1,556.5	50.1	2,500.8	47.2	(369.6)	(11.5)	39.3	22.5	10.1
Sonora	4,936.3	6,922.5	11,390.7	17,287.4	14,023.9	22,780.6	29,169.7	29,039.3	1,986.2	(6.3)	5,896.7	39.7	8,756.7	43.3	(130.4)	(6.2)	(0.9)	18.2	9.4
Michoacán	213.7	6,581.1	6,757.8	10,069.5	15,140.6	17,472.5	21,188.1	21,005.8	6,367.4	1,956.9	3,311.7	37.1	2,331.9	1.8	(182.3)	(6.6)	54.0	17.1	0.5
Baja California	1,775.4	5,809.9	6,438.2	9,490.8	11,450.7	18,169.1	20,716.2	20,742.9	4,034.5	118.6	3,052.6	35.7	6,718.3	40.0	26.7	(5.7)	11.8	16.5	8.8
Puebla	855.4	6,250.0	6,327.4	9,104.7	9,318.2	8,608.7	8,255.1	8,016.4	5,394.6	388.0	2,777.3	32.4	(709.5)	(18.5)	(238.7)	(8.5)	25.4	15.1	(5.0)
Colima	181.6	901.6	1,068.0	1,303.9	2,223.0	3,264.7	3,362.9	3,541.5	720.0	231.6	235.9	12.3	1,041.7	29.6	178.6	(0.8)	18.7	6.0	6.7
Durango	998.1	2,692.1	3,153.3	3,697.7	4,425.5	7,497.1	7,805.5	7,081.4	1,694.0	80.2	544.4	7.9	3,071.7	49.5	(724.1)	(14.5)	8.8	3.9	10.6
Chiapas	998.6	6,005.4	7,069.9	8,236.2	14,225.9	18,832.5	21,514.4	19,448.3	5,006.8	301.7	1,166.3	7.2	4,606.6	16.8	(2,066.1)	(14.8)	22.0	3.5	4.0
Estado de México	23,341.5	32,316.3	32,838.6	38,249.7	38,195.9	41,697.9	42,575.4	45,283.2	8,974.8	(7.5)	5,411.1	7.2	3,501.9	(3.7)	2,707.8	0.2	(1.1)	3.5	(0.9)
Ciudad de México	28,718.1	44,079.5	45,579.6	52,578.5	56,232.2	71,083.6	73,829.3	77,869.4	15,361.4	2.5	6,998.9	6.2	14,851.5	11.5	4,040.1	(0.6)	0.4	3.0	2.8
Querétaro	1,399.6	1,891.2	1,975.2	2,219.8	2,082.8	1,626.1	1,480.5	970.0	491.6	(9.7)	244.6	3.4	(456.7)	(31.1)	(510.5)	(38.3)	(1.5)	1.7	(8.9)
Sinaloa	2,449.0	4,579.2	4,514.7	4,879.3	5,271.4	7,516.1	7,322.1	6,996.4	2,130.2	24.9	364.6	(0.5)	2,244.7	25.8	(325.7)	(10.0)	3.2	(0.3)	5.9
Tabasco	602.2	4,561.7	2,068.0	2,233.2	2,900.1	4,343.8	4,783.1	5,199.2	3,959.5	405.9	165.2	(0.6)	1,443.6	32.2	416.1	2.4	26.1	(0.3)	7.2
Aguascalientes	140.8	2,347.4	2,440.2	2,603.1	3,076.7	3,094.4	2,839.6	2,741.8	2,206.6	1,013.5	162.9	(1.8)	17.7	(11.3)	(97.8)	(9.0)	41.1	(0.9)	(2.9)
Zacatecas	39.4	133.7	639.6	682.0	3,708.5	7,609.4	8,549.0	8,360.3	94.3	126.6	42.4	(1.9)	3,900.8	81.1	(188.7)	(7.9)	12.4	(0.9)	16.0
Oaxaca	247.1	4,245.3	4,544.6	4,615.4	5,360.3	13,175.5	11,714.6	12,526.5	3,998.2	1,047.5	70.8	(6.5)	7,815.2	116.9	811.9	0.7	41.7	(3.3)	21.4
Tlaxcala	0.0	210.0	0.0	0.0	52.8	33.0	0.0	0.0	210.0	n.a.	0.0	n.a.	(19.8)	(44.9)	0.0	n.a.	n.a.	n.a.	(13.8)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP - Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Cuarto Trimestre de 2015, 2016 y 2017.
NOTAS: Las sumas y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.
Calculado con base en el deflactor implícito del PIB (actualizado al 01 de marzo de 2018) de 1.4972 para 2007-2000, de 1.0867 para 2008-2010, de 1.1333 para 2015-2011 y de 1.0616 para 2016-2017.
n.a. No aplicable.
TMCRA Tasa Media de Crecimiento Real Anual.
↓ Indica la columna en función de la cual se ordenan los datos de mayor a menor.

– Indicadores de deuda pública subnacional

En 2017, a nivel nacional el indicador de Deuda/Participaciones fue de 92.4 por ciento, sin embargo, destacaron diez entidades (Chihuahua, Coahuila, Quintana Roo, Nuevo León, Sonora, Veracruz, Michoacán, Ciudad de México, Zacatecas y Nayarit) por valores superiores a 100 por ciento y hasta 288.7 por ciento.

Las participaciones federales constituyen la principal garantía y fuente de pago de las obligaciones financieras. De tal manera que, en caso de una disminución considerable de las participaciones y que los recursos del FEIEF no fueran suficientes para compensar dicha caída, se incrementaría la necesidad de obtener recursos por financiamiento, debido a la fragilidad de la recaudación local.

Respecto del indicador Deuda/PIB de la entidad federativa, el saldo de las obligaciones financieras de las entidades y sus entes públicos representó 2.8 por ciento y trece entidades superaron dicho promedio. De este conjunto, siete entidades (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Zacatecas) son las clasificadas por la ASF con una perspectiva de riesgo, debido al monto y dinámica de crecimiento de su deuda pública, mismas que destinaron en 2017, la mayor parte de los recursos por financiamiento a operaciones de refinanciamiento y obligaciones a corto plazo.

Indicadores de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos, 2017
(Porcentajes y años)

Entidad	Deuda / PIBE (por ciento)		Deuda / participaciones (por ciento)		Saldo como por ciento de sus ingresos totales[1/]		Plazo promedio de vencimiento (Años)		Tasa de interés promedio ponderada (por ciento)	
	Entidad y sus entes públicos	Municipios y sus entes	Entidad y sus entes públicos ↓	Municipios y sus entes	Entidad y sus entes públicos	Municipios y sus entes	Entidad y sus entes públicos	Municipios y sus entes	Entidad y sus entes públicos	Municipios y sus entes
Promedio nacional	**2.8**	**0.3**	**92.4**	**31.2**	**31.0**	**13.3**	**14.3**	**9.0**	**8.1**	**9.0**
Chihuahua	9.2	0.1	288.7	5.5	96.8	2.3	17.5	3.5	8.6	8.3
Coahuila	5.6	0.1	271.4	10.0	86.6	4.6	19.1	5.7	8.9	9.8
Quintana Roo	6.6	0.9	266.0	122.3	80.5	39.2	21.7	14.5	9.0	10.3
Nuevo León	4.8	0.3	254.1	63.2	87.3	26.1	20.5	16.9	8.0	8.5
Sonora	4.3	0.9	155.6	109.0	48.3	52.2	15.3	13.9	8.6	8.4
Veracruz	4.6	0.3	154.5	31.8	50.3	12.6	19.4	15.1	8.2	8.8
Michoacán	4.6	0.1	123.9	5.8	36.4	2.6	13.2	2.9	4.3	8.3
Ciudad de México	2.5	0.0	123.5	0.0	41.7	0.0	15.1	0.0	7.6	0.0
Zacatecas	3.8	0.1	110.1	11.6	30.9	5.7	17.5	8.1	8.6	10.1
Nayarit	4.4	0.4	104.1	26.3	30.4	12.8	18.4	14.4	9.4	12.5
Baja California	2.9	0.9	96.7	104.7	35.8	40.1	11.4	15.5	8.6	9.4
Colima	2.9	0.3	92.0	24.6	21.3	12.1	14.2	10.4	9.3	8.8
Oaxaca	4.1	0.0	90.7	1.7	22.8	0.6	12.4	0.7	7.5	9.4
Durango	2.7	0.4	87.2	34.5	22.9	16.6	19.5	7.2	8.3	9.9
Chiapas	5.4	0.3	85.6	17.6	26.4	5.4	18.5	6.3	8.5	9.2
Tamaulipas	2.0	0.3	74.1	20.7	26.2	11.4	12.9	11.0	8.5	9.2
Morelos	2.2	0.4	66.3	39.0	24.6	18.2	9.1	8.6	8.7	9.7
Hidalgo	1.8	0.0	55.2	2.4	15.9	1.1	11.8	6.3	8.2	9.6

Entidad	Deuda / PIBE (por ciento)		Deuda / participaciones (por ciento)		Saldo como por ciento de sus ingresos totales[1/]		Plazo promedio de vencimiento (Años)		Tasa de interés promedio ponderada (por ciento)	
	Entidad y sus entes públicos	Municipios y sus entes	Entidad y sus entes públicos ↓	Municipios y sus entes	Entidad y sus entes públicos	Municipios y sus entes	Entidad y sus entes públicos	Municipios y sus entes	Entidad y sus entes públicos	Municipios y sus entes
México	2.2	0.3	54.4	26.9	16.7	12.5	15.6	14.6	8.1	8.8
Baja California Sur	1.3	0.5	54.0	61.8	14.7	24.1	14.1	14.5	8.3	9.9
Jalisco	1.4	0.8	46.9	92.5	18.4	42.6	14.6	12.9	8.3	9.0
Aguascalientes	1.2	0.1	44.3	5.9	14.2	2.9	13.6	0.9	7.9	8.4
Yucatán	1.4	0.1	43.9	5.7	11.0	2.8	13.4	9.1	8.3	10.2
Sinaloa	1.3	0.4	40.3	42.9	11.7	17.4	15.1	10.4	8.2	9.6
Guerrero	1.7	0.2	38.8	15.3	11.3	4.6	4.9	14.1	8.5	9.9
San Luis Potosí	1.0	0.1	32.3	14.8	9.3	6.3	17.9	10.7	8.1	9.6
Tabasco	0.8	0.1	28.8	8.7	10.9	5.4	12.7	7.4	7.4	8.3
Puebla	0.9	0.4	22.8	34.5	7.8	14.2	14.5	8.5	8.1	7.9
Campeche	0.1	0.0	22.8	16.2	7.0	8.9	15.7	5.1	8.3	11.2
Guanajuato	0.6	0.3	19.2	32.7	6.8	13.5	8.2	13.2	8.3	8.5
Querétaro	0.2	0.1	7.3	9.0	2.4	3.6	8.9	6.2	8.1	9.4
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Cuarto Trimestre de 2017.

NOTA: Las operaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ Los ingresos totales incluyen participaciones federales, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, transferencias federales, y excluye ingresos extraordinarios e ingresos por financiamiento.

↓ Indica la columna en función de la cual se ordenan los datos de mayor a menor.

PIBE Producto Interno Bruto de la Entidad Federativa.

– Deuda pública municipal

Al cierre de 2017, el saldo de la deuda pública municipal reportado por la SHCP ascendió a 45,183.5 mdp (7.8 por ciento del total de la deuda pública subnacional). De los 2,458[20] municipios del país, veintidós que pertenecen a once entidades federativas, concentraron el 50.2 por ciento (22,691.1 mdp) de la deuda pública municipal total.

20| Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Marco Geoestadístico Nacional. Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades.
http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/CatalogoClaves.aspx

Obligaciones financieras de los municipios
Saldos al 31 de diciembre de 2008, 2011, 2015, 2016 y 2017
(mdp y porcentajes)

Entidad federativa	Municipio	2008	2011	2015	2016	2017	Variaciones		TMCRA 2008-2017
							Absoluta 2016 - 2017	Real (por ciento) 2016 / 2017	
Total municipal (708 municipios con deuda[1/])		**22,735.8**	**44,124.7**	**48,080.8**	**47,841.3**	**45,183.5**	**(2,657.8)**	**(11.0)**	**3.5**
Subtotal 22 municipios		**10,736.7**	**19,658.9**	**22,391.4**	**23,152.0**	**22,691.1**	**(460.9)**	**(7.7)**	**4.2**
Estructura respecto al total municipal (por ciento)		**47.2**	**44.6**	**46.6**	**48.4**	**50.2**			
Baja California	Tijuana	588.1	2,554.2	2,577.4	2,711.9	2,681.9	(30.0)	(6.8)	13.5
Jalisco	Guadalajara	1,700.0	2,580.7	2,291.1	2,307.7	2,267.2	(40.5)	(7.5)	(1.0)
Nuevo León	Monterrey	1,525.2	2,224.1	2,055.7	1,807.1	1,969.1	162.0	2.6	(1.3)
Sonora	Hermosillo	571.9	734.0	1,385.2	1,701.9	1,836.0	134.2	1.6	9.2
Guanajuato	León	414.6	1,042.2	1,384.5	1,339.9	1,273.7	(66.2)	(10.5)	8.6
Quintana Roo	Benito Juárez	515.9	1,378.4	1,248.1	1,214.4	1,165.2	(49.2)	(9.6)	5.0
Baja California	Mexicali	306.1	794.0	1,126.5	1,290.8	1,051.2	(239.6)	(23.3)	10.0
Jalisco	Zapopan	550.0	486.3	1,097.2	1,050.0	1,020.8	(29.2)	(8.4)	2.7
Jalisco	Tonalá	248.3	797.6	959.8	957.8	945.8	(12.0)	(7.0)	11.3
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	327.0	910.0	913.0	881.3	881.3	0.0	(5.8)	7.1
Tamaulipas	Nuevo Laredo	340.3	1,148.5	997.5	958.7	856.4	(102.2)	(15.8)	6.3
Baja California	Ensenada	117.0	192.8	665.2	665.2	740.5	75.3	4.9	17.7
Quintana Roo	Solidaridad	121.0	143.1	765.2	747.8	719.6	(28.2)	(9.4)	16.9
Sinaloa	Culiacán	398.8	382.8	790.6	757.1	711.0	(46.1)	(11.5)	2.3
Estado de México	Ecatepec de Morelos	601.0	741.6	221.7	665.5	660.7	(4.8)	(6.5)	(3.1)
Nuevo León	Guadalupe	278.3	664.0	637.0	685.8	639.0	(46.8)	(12.2)	5.2
Jalisco	San Pedro Tlaquepaque	347.0	707.1	642.0	628.2	613.1	(15.1)	(8.1)	2.2
Puebla	Puebla	580.8	870.1	533.7	490.0	592.8	102.8	13.9	(3.9)
Sonora	Nogales	256.1	205.2	556.3	579.6	573.6	(6.1)	(6.8)	4.9
Sonora	Cajeme	418.8	314.4	520.5	722.1	547.9	(174.2)	(28.5)	(1.2)
Estado de México	Naucalpan de Juárez	483.6	484.5	492.5	490.8	474.0	(16.9)	(9.0)	(4.3)
Veracruz	Coatzacoalcos	46.9	303.3	530.6	498.6	470.5	(28.1)	(11.1)	23.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP - Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Cuarto Trimestre 2008, 2011, 2015, 2016 y 2017.

NOTAS: Las sumas y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.
Calculado con base en el índice de precios implícito del PIB de 1.0616 para 2016-2017 y de 1.4572 para 2008-2017.

1/ Total de municipios con saldo vigente al cierre del cuarto trimestre de 2017. El total de municipios en el país es de 2,458 de acuerdo con el INEGI. Marco Geoestadístico Nacional.
Indica la columna en función de la cual se ordenan los datos de mayor a menor.

TMCRA Tasa Media de Crecimiento Real Anual.

– Calificaciones crediticias de las entidades federativas

Las ISSAI proponen dentro de los indicadores financieros de la deuda pública, el riesgo de reputación de los entes públicos determinados por las calificaciones crediticias emitidas por agencias autorizadas, debido a que muestran la percepción financiera de los entes en los mercados financieros. La ASF analizó las calificaciones otorgadas en 2017 a las entidades federativas y los niveles de riesgos asignados, y observó que sólo treinta entidades federativas fueron calificadas, (Tlaxcala y Querétaro, no fueron calificadas). De las entidades calificadas destacaron Quintana Roo y Veracruz al ubicarse en los grados de riesgo 5 y 6, considerados como críticos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al mostrar una capacidad financiera vulnerable para el cumplimiento de sus obligaciones; veinticuatro entidades (Zacatecas, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán) se ubicaron en el grado de riesgo 4, lo que reflejó un nivel aceptable por las agencias, sin embargo, señalaron que la probabilidad de incumplimiento de sus obligaciones aumentarían ante cambios adversos o coyunturales; tres entidades (Aguascalientes, Guanajuato y Puebla) obtuvieron el grado de riesgo 3, lo que mostró una capacidad financiera sólida para el cumplimiento de sus obligaciones; y la Ciudad de México se ubicó en el grado 2, considerado como de menor riesgo, al poseer una capacidad financiera fuerte.

Adicionalmente, se verificó que en 2018, las calificaciones otorgadas al Estado de México y Quintana Roo aumentaron, lo que disminuyó su riesgo crediticio. Respecto a las perspectivas de las calificaciones asignadas a las entidades de Baja California, Sonora, Veracruz, Campeche y Oaxaca, se identificó que fueron negativas, por lo que, en caso de materializarse los criterios utilizados por las agencias, las entidades aumentarían su riesgo crediticio.

III. Principales hallazgos de la fiscalización de la deuda pública subnacional, en el marco de la Cuenta Pública 2017

En el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, la ASF realizó once auditorías[21] para verificar la deuda pública subnacional, seleccionó ocho entidades federativas y tres municipios, se consideró la deuda que adquirieron en el ejercicio fiscalizado, los riesgos financieros reportados por las agencias calificadoras y la conclusión de los periodos de gobierno; asimismo, efectuó la auditoría número 57-GB para determinar la posición fiscal de los gobiernos de las 32 entidades federativas.

21| Para ampliar la información relacionada con la fiscalización del financiamiento público de cada entidad federativa y municipio, consultar las auditorías: 569-GB-GF "Financiamiento Público Local: Gobierno del Estado de Baja California"; 634-GB-GF "Financiamiento Público Local: Estado de Campeche"; 737-GB-GF "Financiamiento Público Local: Ciudad de México"; 869-GB-GF "Financiamiento Público Local: Gobierno del Estado de México"; 1032-GB-GF "Financiamiento Público Local: Gobierno del Estado de Michoacán"; 1048-GB-GF "Financiamiento Público Local: Municipio de Morelia"; 1064-GB-GF "Financiamiento Público Local: Estado de Morelos"; 1132-GB-GF "Financiamiento Público Local: Estado de Nuevo León"; 1222-GB-GF "Financiamiento Público Local: Municipio de Puebla"; 1374-GB-GF "Financiamiento Público Local: Municipio de Hermosillo"; 1553-GB-GF "Financiamiento Público Local: Gobierno del Estado de Zacatecas", correspondientes a la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017.

De las once auditorías sobre el financiamiento público de las entidades federativas y los municipios, se fiscalizaron con un enfoque integral los procesos de contratación de financiamientos, pasivos con proveedores y contratistas, las reestructuras y refinanciamientos, las autorizaciones de las legislaturas locales y la gestión de los recursos obtenidos por los gobiernos, así como la sostenibilidad de las finanzas y de la deuda pública, los convenios y la revelación de todo lo anterior en la información contable, presupuestaria y financiera, mediante la revisión y análisis de:

- Las reformas del marco legal y normativo que definieron la responsabilidad hacendaria y la disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.

- El comportamiento y origen de la deuda pública registrada de 2007 a 2017.

- Los procesos de autorización, contratación, los convenios suscritos para garantizar la deuda, el registro de financiamientos, refinanciamientos y reestructuraciones.

- La integración, control y revelación de los pasivos de proveedores y contratistas, registrados al 31 de diciembre de 2017, que se consideraron en la medición del Sistemas de Alertas.

- El destino y la gestión de los recursos obtenidos mediante financiamientos, refinanciamientos y reestructuraciones.

- La capacidad de pago y la sostenibilidad de la deuda y las finanzas públicas, con base en el Balance Presupuestario y la Posición Fiscal.

- La revelación de la información contable, financiera, presupuestaria y programática.

De lo anterior, se destacan los hallazgos siguientes realizados a las ocho entidades federativas y los tres municipios, quienes deberán proporcionar los elementos de información correspondientes a la ASF para su evaluación:

Deuda pública subnacional fiscalizada en el marco de la Cuenta Pública 2017[22]

Ente fiscalizado	Saldo de la deuda y obligaciones financieras (mdp)	Muestra auditada (mdp y por ciento)	Principales hallazgos
Gobierno del Estado de Baja California	15,177.3	15,177.3 100 por ciento	• El 20 de abril de 2018, la Legislatura Local expidió la Ley de Deuda Estatal, en materia de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria, fecha posterior a la establecida en la LDFEFM (25 de octubre de 2016). • De la deuda exigible al 31 de diciembre de 2017 por las instituciones financieras, se verificó que fue de 12,648.6 mdp, importe mayor en 802.3 mdp al reportado por 11,846.3 mdp. • Durante 2017, el Gobierno del Estado obtuvo créditos a corto plazo por 4,535.0 mdp, para pagar nóminas y liquidar créditos previamente adquiridos y a su vez obtener nuevos créditos. La ASF observó cómo práctica recurrente el uso de estos créditos y un riesgo en su pago al término de la administración actual (octubre 2019), debido a que no se han establecido las medidas para incrementar la recaudación local, que permitan la disminución en la contratación de créditos y su liquidación como lo establece la LDFEFM. • La contratación de créditos a corto plazo repercutió de manera negativa en las calificaciones crediticias del Estado, lo que a su vez impactó en el costo financiero de la deuda. • En 2017, el gobierno estatal obtuvo 1,708.0 mdp, mediante tres créditos a largo plazo, con la autorización de la Legislatura Local, para destinarse a inversión pública productiva; sin embargo, se utilizaron para pagar nóminas, comisiones bancarias por apertura de créditos y transferir los recursos en cuentas propias del estado para gasto corriente, sin proporcionar la documentación soporte. • No vigiló que los fideicomisos, constituidos como mecanismos para garantizar el pago de la deuda, administraran los recursos entregados en los términos establecidos en los contratos de financiamiento y fiduciarios; debido a que no devolvieron 419.0 mdp, no mantuvieron los importes y porcentajes solicitados por los acreedores como garantía de pago y reservas en los fideicomisos. • En la Cuenta Pública 2017, el gobierno del estatal reveló 256.0 mdp de los recursos disponibles en los fideicomisos; importe menor en 198.7 mdp al saldo reportado por los fiduciarios. • Respecto al sistema de pensiones y jubilaciones se observó que el gobierno estatal no ha reportado en sus estados financieros las estimaciones de las obligaciones de pensiones presentes y futuras; no ha creado las reservas de las pensiones futuras; ni ha realizado el estudio actuarial conforme lo establece la LDFEFM; por lo que no cuenta con los elementos para realizar una planeación financiera que le permita crear las reservas en el corto, mediano y largo plazos, lo que impactará de forma negativa la sostenibilidad de las finanzas públicas presentes y futuras. • Se verificó que el gobierno estatal pagó en demasía 14.6 mdp de intereses a cuatro bancos, derivado de la falta de control y vigilancia en la revisión de los cálculos y pagos. • No registró ni acreditó el pago a empresas calificadoras y fiduciarios. • La SHCP, en la semaforización del Sistema de Alertas, ubicó al estado en un nivel de endeudamiento en observación, por lo que, sólo podrá adquirir financiamiento neto en el ejercicio subsecuente equivalente al 5 por ciento de sus ingresos de libre disposición. • Se observó que el 10.4 por ciento del total de los ingresos de 2017, correspondieron a los obtenidos mediante recaudación local, lo que reflejó una dependencia presupuestaria de los recursos federales. • En 2017, el gobierno estatal no cumplió con el principio de sostenibilidad establecido en la LDFEFM, al obtener resultados deficitarios en los balances presupuestario por 1,604.3 mdp y presupuestario de recursos disponibles por 2,190.5 mdp.

22| La información sobre el saldo de la deuda pública y obligaciones financieras que se presentan en este cuadro, corresponden a lo verificado por la ASF, en las entidades federativas y municipios. Por tal motivo, las cifras difieren de las que se presentan en los cuadros de obligaciones financieras de las entidades federativas con sus entes públicos y de obligaciones financieras de los municipios, cuya Fuente de información es la Unidad de Coordinación con las Entidades Federativas de la SHCP.

Ente fiscalizado	Saldo de la deuda y obligaciones financieras (mdp)	Muestra auditada (mdp y por ciento)	Principales hallazgos
Gobierno del Estado de Campeche	1,316.9	1,123.7 85.3 por ciento	• Presentó déficit en el Balance Presupuestario de Recursos Disponibles por 104.4 mdp, por lo que no cumplió con el principio de sostenibilidad y no atendió lo previsto en el artículo 6 de la LDFEFM, a efecto de generar balances sostenibles. • El pasivo derivado de las obligaciones laborales, que se estimó mediante valuación actuarial en 902.5 mdp, para el Estado de Campeche; no se reveló en la Cuenta Pública 2017. • No realizó las aportaciones para constituir las reservas estimadas en las valuaciones actuariales que otorgarán la suficiencia financiera necesaria para cubrir las pensiones en curso y la de los trabajadores activos que serán exigibles en el mediano y largo plazos. • Pagó en exceso 0.2 mdp por concepto de intereses ordinarios durante 2017, correspondientes a tres créditos a largo plazo suscritos con Banamex. • La SHCP, en la semaforización del Sistema de Alertas, ubicó al estado en un nivel de endeudamiento sostenible, por lo que, podrá adquirir financiamiento neto en el ejercicio subsecuente equivalente al 15.0 por ciento de sus ingresos de libre disposición. • Se observó que el 10.4 por ciento del total de los ingresos de 2017, correspondieron a los obtenidos mediante recaudación local, lo que reflejó una dependencia presupuestaria de los recursos federales.
Gobierno de la Ciudad de México	80,499.7	5,878.8 Corresponde a la totalidad de los créditos contratados en 2017 7.3 por ciento	• Se reportaron diferencias por 2,630.3 mdp entre los saldos de deuda pública reportados por el Gobierno de la Ciudad de México en la Cuenta Pública de 2017 y el RPU. • Se registraron diferencias entre el Sistema de Alertas y lo reportado en la Cuenta Pública 2017, en los montos de las variables utilizadas en el Sistema de Alertas para el cálculo de los indicadores que determinaron el nivel de endeudamiento, por los montos siguientes: - 852.2 mdp en deuda y obligaciones, correspondientes a deuda a largo plazo; - 6.9 mdp en servicio de la deuda correspondientes a otros gastos; - 7,121.1 mdp en ingresos totales, y en ingresos de libre disposición, que correspondieron a los ingresos virtuales. • Los hallazgos y las observaciones determinadas fueron solventados en el periodo de la presentación de los resultados preliminares. • Las calificaciones crediticias del Gobierno de la Ciudad de México fueron con perspectiva estable. • Respecto del sistema de pensiones y jubilaciones se observó que el Gobierno de la Ciudad de México no presentó riesgos financieros, debido a que a los trabajadores les aplica la Ley del ISSSTE. • La SHCP, en la semaforización del Sistema de Alertas, ubicó al Gobierno de la Ciudad de México en un nivel de endeudamiento sostenible, por lo que, podrá adquirir deuda en el ejercicio subsecuente equivalente al 15.0 por ciento de sus ingresos de libre disposición. • El Balance Presupuestario de Recursos Disponibles ascendió a 6,239.1 mdp, por lo que el Gobierno de la Ciudad de México cumplió con el principio de sostenibilidad y lo dispuesto en el artículo 6 de la LDFEFM, al lograr un Balance Presupuestario de Recursos Disponibles sostenible.

Ente fiscalizado	Saldo de la deuda y obligaciones financieras (mdp)	Muestra auditada (mdp y por ciento)	Principales hallazgos
Gobierno del Estado de México	39,240.2	39,240.2 100 por ciento	• El 11 de octubre de 2016, la Legislatura Local expidió el Código Financiero del Estado de México y Municipios. De su análisis se identificó que el artículo 257 considera como deuda pública las obligaciones con proveedores, contratistas y pensiones, lo que se contrapone con el artículo 2, fracciones VII y XI de la LDFEFM. • En la Cuenta Pública 2017, el gobierno estatal reveló deuda a largo plazo por 38,277.1 mdp, obtenida con nueve instituciones financieras y doce empresas constructoras. Importe menor en 963.1 mdp a lo verificado por 39,240.2 mdp, la diferencia se debió a la disminución en 960.2 mdp de un crédito con Banobras, sin que se correspondiera a una amortización de deuda y 2.9 mdp del pago a una constructora sin contar con la autorización requerida. • Durante 2017, el gobierno estatal obtuvo 4,046.9 mdp de deuda pública a largo plazo, de los cuales 46.9 mdp correspondieron a obras financiadas por constructoras y 4,000.0 mdp a créditos bancarios destinados para inversión pública productiva. Se revisaron las erogaciones por 3,788.6 mdp del total adquirido, y se concluyó que las obras financiadas por contratistas representaron un costo financiero mayor al pagar intereses con una sobretasa del 4.0 por ciento, superior a las establecidas en el mercado financiero. En relación con el destino de los recursos obtenidos con instituciones financieras, el Estado proporcionó documentación que no transparentó la aplicación de recursos locales que fueron reembolsados con financiamientos, así como los programas estatales financiados; y no acreditó las erogaciones por 1350.5 mdp. • Respecto al sistema de pensiones y jubilaciones, se observó que el Gobierno del Estado no reportó en la Cuenta Pública 2017 las obligaciones presentes y futuras estimadas mediante valuación actuarial, no ha creado las reservas de las pensiones futuras, ni realizado el estudio actuarial en los términos señalados en la LDFEFM; por lo que no cuenta con los elementos para realizar una planeación financiera que le permita crear las reservas en el corto, mediano y largo plazos, lo que impactará de forma negativa la sostenibilidad de las finanzas públicas presentes y futuras. • Se observó que el 11.9 por ciento del total de los ingresos de 2017, correspondieron a los obtenidos mediante recaudación local, lo que reflejó una dependencia presupuestaria de los recursos federales. • La SHCP, en la semaforización del Sistema de Alertas, ubicó al gobierno estatal en un nivel de endeudamiento sostenible, por lo que, podrá adquirir financiamiento neto en el ejercicio subsecuente equivalente al 15.0 por ciento de sus ingresos de libre disposición. • En 2017, el gobierno estatal no cumplió con el principio de sostenibilidad establecido en la LDFEFM, al obtener resultados deficitarios en los balances Presupuestario por 2,504.5 mdp y Presupuestario de Recursos Disponibles por 2,455.6 mdp, no obstante, que éste reportó resultados superavitarios en el Balance Presupuestario por 993.6 mdp y el Balance Presupuestario de Recursos Disponibles por 4.6 mdp, los cuales obtuvo por errores aritméticos en el cálculo, al no considerar los importes bajo el momento contable devengado y registrar los ADEFAS como ingresos derivados de financiamiento.

Ente fiscalizado	Saldo de la deuda y obligaciones financieras (mdp)	Muestra auditada (mdp y por ciento)	Principales hallazgos
Gobierno del Estado de Michoacán	21,254.2	11,659.3 54.9 por ciento	• Se incumplió con el artículo 31 de la LDFEFM, al no comprobar el destino de los recursos contratados a corto plazo en 2017 por 10,227.8 mdp. • En la Cuenta Pública 2017, se revelaron tres créditos a corto plazo obtenidos con Interacciones por 3,745.0 mdp, y al revisar los expedientes físicos de la deuda se observó que contrataron doce créditos, de los cuales nueve por 6,482.8 mdp no fueron revelados por el Gobierno del Estado de Michoacán, por lo que no cumplió con el artículo 44 de la LGCG. • No se atendió lo dispuesto en el artículo 6 de la LDFEFM, debido a que presentó balances: presupuestario y presupuestario de recursos disponibles deficitarios por 412.2 mdp y 856.1 mdp, respectivamente. • La información reportada por el Gobierno del Estado de Michoacán no se registró ni reportó de conformidad con los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable, debido a que se detectaron diferencias entre los formatos contables (Estado de situación financiera y Estado de actividades proporcionados por el Gobierno del Estado de Michoacán) y los formatos (1, 2 y 5) de los Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la LDFEFM. • En 2017, se identificaron diferencias por 3,589.4 mdp, entre el saldo de la deuda pública a largo plazo correspondientes a tres créditos sin saldo en el RPU y con el saldo en la Cuenta Pública local. • Se detectó que la información reportada por el Gobierno del Estado de Michoacán en la Cuenta Pública Local y en el RPU no incluyó el registro y revelación de siete créditos contratados a corto plazo durante 2017, por 2,782.8 mdp. • Se observaron diferencias entre el Sistema de Alertas y lo reportado en la Cuenta Pública en las variables para el cálculo de los indicadores, por los montos siguientes: – 144.2 mdp en deuda y obligaciones. – 6.1 mdp en el servicio de la deuda. – 244.8 mdp en Obligaciones de Corto Plazo y Proveedores y Contratistas. – 323.5 mdp en Efectivo y Equivalente de Efectivo. – 2.0 mdp en ingresos totales. – 6,495.6 mdp en ingresos de libre disposición. • Las calificaciones crediticias del Gobierno de Michoacán fueron con perspectiva estable, debido a la reestructuración de su deuda pública, con la disminución de las tasas de interés. • Respecto del sistema de pensiones y jubilaciones se observó que el Gobierno del Estado no ha reportado en sus estados financieros las estimaciones de las obligaciones de pensiones presentes y futuras; no ha creado las reservas de las pensiones futuras; ni ha realizado el estudio actuarial conforme lo establece la LDFEFM; por lo que no cuenta con los elementos para realizar una planeación financiera que le permita crear las reservas en el corto, mediano y largo plazos, lo que impactará de forma negativa la sostenibilidad de las finanzas públicas. • La SHCP, en la semaforización del Sistema de Alertas, ubicó al Gobierno del Estado en un nivel de endeudamiento en observación, por lo que sólo podrá adquirir financiamiento neto en el ejercicio subsecuente equivalente al 5.0 por ciento de sus ingresos de libre disposición. • En relación con las reglas de responsabilidad financiera y hacendaria el Gobierno del Estado de Michoacán, no atendió lo dispuesto en el artículo 6 de la LDFEFM, debido a que presentó balances presupuestario y presupuestario de recursos disponibles deficitarios por 412.2 mdp y 856.1 mdp, respectivamente.

Ente fiscalizado	Saldo de la deuda y obligaciones financieras (mdp)	Muestra auditada (mdp y por ciento)	Principales hallazgos
Gobierno del Estado de Morelos	7,887.3	3,220.4 40.8 por ciento	• No acreditó erogaciones destinadas a cubrir necesidades de liquidez por 1,772.3 mdp de los 2,370.0 mdp contratados. • Con la revisión de los estados de cuenta bancarios de los recursos ejercidos del financiamiento a largo plazo suscrito con Interacciones por 486.5 mdp, se identificó que 18.6 mdp no fueron transferidos a la cuenta que administró el financiamiento; por lo que el estado no acreditó el destino de dichos recursos. • No proporcionó la documentación soporte y comprobatoria que acreditara las erogaciones por 1.2 mdp por los servicios de calificadoras y comisiones fiduciarias. • Presentó déficit en el Balance Presupuestario de Recursos Disponibles por 3,110.1 mdp, por lo que no cumplió con el principio de sostenibilidad y no atendió lo previsto en el artículo 6 de la LDFEFM, a efecto de generar balances sostenibles en los ejercicios fiscales subsecuentes. • El pasivo derivado de las obligaciones laborales que se estimó mediante valuación actuarial en 17,059.0 mdp para el estado de Morelos no se reveló en la Cuenta Pública 2017. • No realizó las aportaciones para constituir las reservas estimadas en las valuaciones actuariales que otorgarán la suficiencia financiera necesaria para cubrir las pensiones en curso y la de los trabajadores activos que serán exigibles en el mediano y largo plazos. • La SHCP, en la semaforización del Sistema de Alertas, ubicó al estado en un nivel de endeudamiento sostenible, por lo que, podrá adquirir financiamiento neto en el ejercicio subsecuente equivalente al 15.0 por ciento de sus ingresos de libre disposición. • Se observó que el 6.2 por ciento del total de los ingresos de 2017, correspondieron a los obtenidos mediante recaudación local, lo que reflejó una dependencia presupuestaria de los recursos federales.
Gobierno del Estado de Nuevo León	45,315.7	35,974.7 79.4 por ciento	• El gobierno estatal no vigiló que los registros en contabilidad de los gastos asociados con la deuda pública se sujetaran a los postulados básicos de contabilidad gubernamental. • El gobierno estatal no ha revelado en sus estados financieros el pasivo por obligaciones laborales, ni el monto de la reserva, los cuales son estimados mediante valuación actuarial, por lo que no cuenta con los elementos para realizar una planeación financiera que le permita crear las reservas en el corto, mediano y largo plazos, lo que impactará de forma negativa la sostenibilidad de las finanzas públicas. • La SHCP, en la semaforización del Sistema de Alertas, ubicó al estado en un nivel de endeudamiento en observación, por lo que sólo podrá adquirir financiamiento neto en el ejercicio subsecuente equivalente al 5.0 por ciento de sus ingresos de libre disposición. • Se observó que el 14.5 por ciento del total de los ingresos de 2017, correspondieron a los obtenidos mediante recaudación local, lo que reflejó una dependencia presupuestaria de los recursos federales.

Ente fiscalizado	Saldo de la deuda y obligaciones financieras (mdp)	Muestra auditada (mdp y por ciento)	Principales hallazgos
Gobierno del Estado de Zacatecas	8,275.7	8,275.7 100 por ciento	• El marco legal local en materia de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria se reformó fuera del plazo previsto en la LDFEFM (25 de octubre de 2016). De su análisis se identificaron disposiciones que deben eliminarse al representar un riesgo en las finanzas públicas y otras que deben incluirse en relación con la LDFEFM. • De 2007 a 2017, la deuda pública aumentó 10,805.5 por ciento en términos reales, al pasar de 44.3 mdp a 7,475.7 mdp. • El gobierno estatal reveló 7,443.6 mdp de deuda en la Cuenta Pública 2017, importe menor en 32.1 mdp al verificado por 7,475.7 mdp. • El gobierno estatal contrató dos créditos a corto plazo por 800.0 mdp para pagar insuficiencias de liquidez en 2017, entre las que destacaron, la entrega de apoyos agrícolas y ganaderos a dos personas físicas, que mediante los estudios socioeconómicos, se presume que no tenían relación alguna con las actividades del campo. Además, de que la documentación proporcionada para comprobar el uso de los recursos presentó inconsistencias y no acreditó los beneficios económicos y sociales generados. • En 2017, el gobierno estatal pagó honorarios fiduciarios por 383,393.49 pesos correspondientes a 2018; sin embargo, debió extinguir el fideicomiso desde junio de 2017, al no administrar ningún crédito. • Se identificó la falta de control y vigilancia en el cálculo y pago de los intereses de los créditos a corto y largo plazos, lo que generó pagos en demasía por un neto de 50,675.87 pesos e intereses moratorios por 35,870.00 pesos. • Respecto al sistema de pensiones y jubilaciones se observó que el gobierno estatal no ha reportado en sus estados financieros las estimaciones de las obligaciones de pensiones presentes y futuras; no ha creado las reservas de las pensiones futuras; ni ha realizado el estudio actuarial conforme lo establece la LDFEFM; por lo que no cuenta con los elementos para realizar una planeación financiera que le permita crear las reservas en el corto, mediano y largo plazos, lo que impactará de forma negativa la sostenibilidad de las finanzas públicas. • Se observó que el 7.4 por ciento del total de los ingresos de 2017, correspondieron a los obtenidos mediante recaudación local, lo que reflejó una dependencia presupuestaria de los recursos federales.
Municipio de Morelia	172.0		• No cumplió con lo establecido en el artículo 23, fracción III, de la LDFEFM, debido a que amplió el plazo de vencimiento en 1.5 meses, del crédito contratado con Banobras por 127.4 mdp, utilizado para refinanciar el crédito con BBVA Bancomer. • El 21 de diciembre de 2007, se celebró el contrato de apertura de crédito revolvente, irrevocable y contingente entre el Ayuntamiento de Morelia y Banobras, por un monto de 13.0 mdp, actualizable mensualmente de acuerdo con la variación porcentual que registre el Índice Nacional de Precios al Consumidor. En dicho instrumento, el municipio se obligó a destinar los recursos del crédito contingente para cubrir las diferencias entre el nivel de ingresos reales y esperados, que se generen por la operación del estacionamiento público. Al 31 de diciembre de 2017, se dispuso de 21.1 mdp para cubrir el crédito mencionado. El crédito contingente, en 2015, 2016 y 2017, ejerció 19.8 mdp, 20.1 mdp y 21.1 mdp, respectivamente. Por lo que el Municipio debe registrar como provisiones de deuda a corto plazo, al menos el importe presupuestado para el ejercicio fiscal siguiente, conforme a la normatividad aplicable. • Se detectaron diferencias entre el Sistema de Alertas y lo reportado en la Cuenta Pública en las variables utilizadas en el Sistema de Alertas para el cálculo del techo de financiamiento neto, por 194.5 mdp en el servicio de la deuda.
Municipio de Puebla	592.8	592.8 100 por ciento	• El pasivo derivado de las obligaciones laborales no se reveló en los estados financieros del municipio, el cual se estimó mediante valuaciones actuariales en 3,363.6 mdp para 2017 y en 3,664.3 mdp para 2018. • El municipio no realizó la aportación inicial por 300.7 mdp para constituir la reserva estimada para 2018 en la valuación actuarial, aun y cuando, obtuvo en 2017 un superávit presupuestario de recursos disponibles por 1,100.0 mdp. En caso de que el municipio no realice las aportaciones estimadas en las valuaciones actuariales presentes y futuras, se generarán presiones y restricciones en las finanzas públicas de las futuras administraciones.

Ente fiscalizado	Saldo de la deuda y obligaciones financieras (mdp)	Muestra auditada (mdp y por ciento)	Principales hallazgos
Municipio de Hermosillo, Sonora	2,705.8	1,050.2 38.8 por ciento	• No acreditó erogaciones destinadas a equipamiento urbano por 150.0 mdp de los 681.2 mdp contratados a largo plazo. • Presentó déficit en el Balance Presupuestario de Recursos Disponibles por 950.7 mdp, por lo que no cumplió con el principio de sostenibilidad y no atendió lo previsto en los artículos 6 y 19 de la LDFEFM, a efecto de generar balances sostenibles. • El pasivo derivado de las obligaciones laborales, que se estimó mediante valuación actuarial en 397.4 mdp, para el Municipio de Hermosillo; no se reveló en la Cuenta Pública 2017. • No realizó las aportaciones para constituir las reservas estimadas en las valuaciones actuariales que otorgarán la suficiencia financiera necesaria para cubrir las pensiones en curso y la de los trabajadores activos que serán exigibles en el mediano y largo plazos.

FUENTE: ASF, elaboración propia.

Con los resultados de las revisiones, la ASF observó: (1) dependencia presupuestaria de los gobiernos locales respecto de los recursos federales y una limitada recaudación fiscal local; (2) falta de transparencia y rendición de cuentas en la revelación de la información financiera, al no registrar los pasivos derivados de las obligaciones laborales que constituyen riesgos en las finanzas públicas de las administraciones presentes y futuras, en virtud de que las obligaciones se materializarán y serán exigibles en el mediano y largo plazos, además de que se incrementarán, si los esquemas de pensiones vigentes prevalecen y el número de trabajadores activos con derechos a percibir una pensión aumenta; y (3) discrecionalidad en la aplicación de los recursos públicos obtenidos mediante créditos a corto y largo plazos, que se presume afectaron las haciendas públicas locales y el desarrollo social de la población, al no cumplir con los objetivos de los créditos a largo plazo en inversión pública productiva que motivaron su contratación y autorización por las legislaturas locales.

Es necesario que los entes públicos fiscalizados:

- Fortalezcan la recaudación fiscal en el ámbito local a efecto de disminuir la dependencia presupuestaria de los recursos federales y reducir el impacto de una caída en los ingresos federales transferidos a los gobiernos locales, en caso contrario, tendrán presiones en sus finanzas públicas que restringirá la capacidad financiera local para cumplir con el principio de sostenibilidad al obtener resultados superavitarios.

- Cumplan con las disposiciones establecidas en la LDFEFM para la contratación y uso prudente de los créditos a corto y largo plazos, a efecto de incrementar la inversión pública productiva y el desarrollo social de las poblaciones.

- Cumplan con los principios de transparencia y máxima publicidad de la información financiera al revelar en la Cuenta Pública la totalidad de sus obligaciones e incluir

las estimaciones de la pensiones presentes y futuras; constituyan e incrementen las reservas financieras, estimadas mediante estudios actuariales en los términos previstos en la LDFEFM, para contar con los elementos que les permitan realizar una planeación financiera que otorgue suficiencia para el pago de la totalidad de sus obligaciones en el corto, mediano y largo plazos.

- Fortalezcan los controles para la gestión administrativa de la deuda pública, a efecto de evitar daños a las haciendas públicas con el pago de intereses en demasía o moratorios, al no vigilar los cálculos realizados por las instituciones financieras, ni cumplir con los requerimientos de pago.

c. Posición fiscal de las entidades federativas 2017[23]

– Resultados del cumplimiento del principio de sostenibilidad, en los términos definidos en la LDFEFM

De la revisión al cumplimiento del principio de sostenibilidad definido en el artículo 6 de la LDFEFM[24], en lo relativo a la generación de balances presupuestario y presupuestario de recursos disponibles sostenibles de las entidades federativas, al cierre de 2017, se identificó lo siguiente:

- Balance presupuestario

  - Diecinueve estados generaron un balance presupuestario sostenible: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

  - Trece entidades federativas no cumplieron con el principio de sostenibilidad: Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Tlaxcala.

- Balance presupuestario de recursos disponibles

  - Dieciocho estados generaron un balance presupuestario de recursos disponibles sostenible: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

23| Para ampliar la información relacionada con la fiscalización de la armonización del marco legal en materia de disciplina financiera, el análisis del Sistema de Alertas, la revisión del Registro Público Único (RPU) y la posición fiscal de las entidades federativas en relación con el análisis de riesgos y la sostenibilidad de las finanzas y la deuda pública, consultar la auditoría 57-GB "Posición Fiscal de los Gobiernos de las Entidades Federativas", correspondiente a la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017.

24| El principio de sostenibilidad se cumple cuando, al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, el balance presupuestario es mayor o igual que cero. Dicha premisa también debe cumplirse para el balance presupuestario de recursos disponibles.

- Catorce estados incumplieron con el principio de sostenibilidad: Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

De acuerdo con la LDFEFM, estas entidades deberán emprender acciones para la corrección del déficit del balance presupuestario de recursos disponibles. Asimismo, establece que en las leyes de ingresos y de presupuesto de egresos de los estados, podrán prever un balance presupuestario de recursos disponibles negativo, por lo que deberán dar cuenta a la Legislatura Local de las razones excepcionales que justifican el balance presupuestario de recursos disponibles negativo, las fuentes de recursos necesarios para solventarlo y el número de ejercicios fiscales para que sea eliminado.

Al respecto, la ASF identificó que en Baja California, Campeche, Coahuila, Estado de México, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas no se implementaron acciones o medidas de ajuste de finanzas públicas en los proyectos de presupuesto de egresos 2018, para la corrección de los déficits del balance presupuestario de recursos disponibles.

En opinión de la ASF, el incluir el financiamiento neto en dichos balances implica un alto riesgo para el principio de sostenibilidad definido en la LDFEFM, por lo siguiente:

- Constituye un margen mayor de gasto público, lo que podría implicar presiones inerciales para las finanzas públicas, en virtud de que la entidad federativa tendría que recurrir al financiamiento para sufragar el gasto y asegurar un resultado mayor o igual que cero en dichos balances, situación que en el largo plazo podría comprometer el cumplimiento del principio de sostenibilidad.

- Los esfuerzos de consolidación fiscal, que permitirían a las entidades federativas regresar al equilibrio presupuestario, podrían estar subestimados, en virtud de que el principio de sostenibilidad no considera la magnitud total del déficit, ya que el financiamiento neto se incluye como componente de los ingresos totales. Lo anterior, implicaría una tendencia creciente del endeudamiento al considerar el financiamiento neto como ingreso recurrente y no como una obligación de pago en el largo plazo.

– Evaluación de la posición fiscal con base en la metodología de la ASF

Con el propósito de evaluar la posición fiscal de las entidades federativas en 2017, la ASF desarrolló una metodología complementaria que consiste en el análisis de los resultados del balance presupuestario de recursos disponibles —sin financiamiento neto de Ingresos de Libre Disposición (ILD) ni Remanentes de Ejercicios Anteriores— y de dos indicadores vinculados con la solvencia y la capacidad para pagar el costo financiero, así como su proyección en el mediano plazo. Los resultados fueron los siguientes:

- En diecisiete entidades la posición fiscal no fue sostenible: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

- En quince entidades la posición fiscal fue sostenible: Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

  – Indicadores relevantes

En el indicador de solvencia[25] estimado para 2017, se observó que en once entidades la relación fue superior al 100 por ciento, por lo que la ASF determinó que cuentan con margen nulo para enfrentar incrementos de las obligaciones financieras y otros pasivos: Baja California, Chihuahua, Coahuila, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

Respecto de la capacidad para pagar el costo financiero del Gasto No Etiquetado (GNE) en relación con el balance primario de recursos disponibles, se identificó que trece entidades obtuvieron un déficit en el balance primario de recursos disponibles: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Sonora, Tabasco y Yucatán.

Lo anterior, implicó que no se contó con ILD suficientes para pagar el costo financiero del GNE. La ASF señaló que estas entidades deben implementar medidas para racionalizar el GNE, a fin de consolidar un superávit primario de recursos disponibles y que sea mayor que el monto del costo financiero.

Con el indicador de dependencia presupuestaria se determinó que, al cierre de 2017, en promedio nacional, el 86.9 por ciento de los ingresos de las entidades federativas provienen de transferencias federales. En consecuencia, la ASF estima que los gobiernos locales deberán aplicar medidas en materia de política tributaria y no tributaria local, que incrementen la recaudación de ingresos propios, reduzcan la evasión y elusión fiscal, con el propósito de aumentarlos y establecerlos en el mediano y largo plazos, a fin de reducir la dependencia de los recursos federales, y evitar recurrir a la contratación de deuda pública para obtener recursos e incrementar su capacidad de gasto, sin contar con la solvencia requerida para hacer frente a estas obligaciones.

El indicador de flexibilidad presupuestaria mostró que, en promedio nacional, el 44.7 por ciento del presupuesto de las entidades federativas fue etiquetado desde su origen a una partida específica. En quince entidades el gasto ineludible e inercial representó más del 50 por ciento de su presupuesto de egresos; destacaron Puebla, Ciudad de México y Baja California, con una proporción de 86.9, 79.8 y 77.8 por ciento, respectivamente.

25| Muestra el nivel de apalancamiento, así como el margen o espacio para hacer frente a los incrementos en el saldo de las obligaciones financieras y otros pasivos con los recursos de libre disposición.

– Registro Público Único

Del análisis de la base de datos del RPU, que coordina la SHCP, se identificaron 144 registros inscritos de enero a diciembre de 2017, correspondientes a veintisiete entidades federativas[26], municipios y sus entes públicos, por un monto contratado de 113,979.5 mdp y un saldo deudor de 98,794.3 mdp.

Del monto total contratado en 2017, el 61.7 por ciento fue para refinanciar sus obligaciones financieras. En opinión de la ASF, el financiamiento debe tener un destino económicamente viable y formar parte de una estrategia de desarrollo para garantizar que los impactos sean positivos en el crecimiento económico y social, por lo que se debe incentivar la inversión pública productiva.

El incremento de los refinanciamientos tiene el objetivo de disminuir las presiones para cubrir con el servicio de la deuda en el corto plazo y mejorar los perfiles de vencimiento. Al respecto, la ASF señaló que este mecanismo debe estar acompañado de estrategias en materia de ingresos locales y egresos que fortalezcan la hacienda pública local, a fin de no trasladar dichas presiones de las finanzas públicas a futuras administraciones.

La ASF identificó que el aumento de las obligaciones a corto plazo constituye un factor de riesgo para la sostenibilidad de las finanzas y la deuda pública local, debido a que éstas reflejan presiones de insuficiencia de liquidez que podría derivar en la contratación de deuda de largo plazo para saldar las obligaciones a corto plazo.

Destino del monto original contratado de las obligaciones financieras y financiamientos inscritos en el RPU de enero a diciembre de 2017 y del saldo deudor vigente al cierre de 2017 (Porcentajes)

Destino	Enero a diciembre de 2017	Saldo deudor vigente al cierre de 2017 (acumulado)
Total	100	100[1/]
Inversión pública productiva	11.3	44.4
Refinanciamiento	61.7	33.3
Obligaciones a corto plazo	20.7	5.6
Inversión pública productiva/refinanciamiento	6.3	8.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SHCP, mediante el oficio número 710/DGAIS/0969/18 del 8 de junio de 2018.
1/ El 8.3 por ciento restante corresponde a registros que no reportaron el destino de los financiamientos.
RPU Registro Público Único.

26| Muestra el nivel de apalancamiento, así como el margen o espacio para hacer frente a los incrementos en el saldo de las obligaciones financieras y otros pasivos con los recursos de libre disposición.

– Sistema de Alertas

El Sistema de Alertas constituye la evaluación que realiza la SHCP del nivel de endeudamiento de los entes públicos que tengan contratados financiamientos y obligaciones inscritas en el RPU, cuya fuente o garantía de pago sean los ILD.

Para la Cuenta Pública 2017, se realizó la evaluación del nivel de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios, con lo cual se determinó el techo de financiamiento neto al que podrán acceder para el ejercicio fiscal de 2019.

Los resultados de las entidades federativas mostraron a veintidós en un nivel de endeudamiento sostenible, nueve en observación y ninguna en elevado. La medición excluyó a Tlaxcala, debido a que no tuvo financiamientos ni obligaciones inscritas en el RPU.

Respecto de los municipios, sólo 555 de 793 sujetos a evaluación, entregaron la información correspondiente para la medición (30 por ciento de incumplimiento). Los resultados de la evaluación de los 555 municipios fueron: 450 en un nivel de endeudamiento sostenible, 105 en observación y ninguno en elevado.

De la revisión de las variables y la medición de los indicadores que componen el Sistema de Alertas, la ASF señaló que el indicador de "Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas, menos los montos de efectivo, bancos e inversiones temporales, sobre ingresos totales", constituye una medida amplia de la disponibilidad financiera a corto plazo del ente público, debido a que considera recursos correspondientes a transferencias federales etiquetadas, las cuales tienen un fin específico definido por la Ley de Coordinación Fiscal y no pueden ser utilizados para otro propósito distinto; asimismo, las obligaciones a corto plazo y los pasivos con proveedores y contratistas no distinguen si la fuente de pago es de ILD o de recursos etiquetados.

Por lo anterior, la ASF determinó que el indicador flexibilizó la medición del nivel de endeudamiento del Sistema de Alertas, por lo que los entes públicos podrían acceder a un mayor techo de financiamiento neto.

– Deuda estatal garantizada

Para mejorar las condiciones de financiamiento de los gobiernos locales, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, otorga la garantía del GF a las obligaciones constitutivas de deuda pública de las entidades federativas y los municipios, celebradas mediante convenio y con la afectación de participaciones federales suficientes bajo un vehículo específico de pago.

La LDFEFM estableció la disposición para otorgar la garantía del GF, sin embargo, al cierre de 2017, las entidades federativas no la han requerido. La ASF en el análisis al principio de sostenibilidad de las entidades federativas identificó que, debido al incremento de la tasa de interés de referencia del Banco de México, podría aumentar el costo financiero de las obligaciones de las entidades federativas, lo que representaría una mayor carga presupuestaria y riesgos para las finanzas públicas sostenibles. Por tanto, los gobiernos

locales podrían solicitar la garantía del GF, con el propósito de disminuir la percepción de riesgo de incumplimiento y reducir su costo financiero.

Por lo anterior, es indispensable que la SHCP mediante las unidades de coordinación con entidades federativas y de crédito público, cuente con un proceso normativo para la operación, implementación, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los convenios de deuda estatal garantizada, así como con un análisis para identificar los riesgos o amenazas a la estabilidad de las finanzas públicas federales vinculada con la garantía que otorgue el GF a dichas entidades, además de la evaluación del cumplimiento de las obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria a cargo de los estados y de los municipios establecida en la LDFEFM.

B. Consideraciones finales

I. Deuda pública del Sector Público Federal

En 2017, el SHRFSP, la medición más amplia de la deuda neta del SPF se redujo por primera vez desde 2007 como proporción del PIB y representó 46.1 por ciento. Aunque se estima que decrecerá hasta 44.9 por ciento en 2024, en términos monetarios mantendrá su crecimiento, por lo que en opinión de la ASF es necesario continuar con la política de consolidación fiscal para cumplir con las condiciones que permitan reducir el SHRFSP, sin considerar ingresos extraordinarios y no recurrentes como el ROBM, debido a que en 2018 el Banco de México no enteró al GF este tipo de recursos.

La SHCP, las EPE y la Banca de Desarrollo no transparentan ni rinden cuentas sobre el uso de los recursos de la deuda pública, por lo que en opinión de la ASF se requiere que los usuarios del endeudamiento elaboren y mantengan un registro y control sobre la aplicación de estos recursos para verificar que se destinen a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, para atender situaciones de emergencia o para operaciones de regulación monetaria, de refinanciamiento o reestructura de deuda, conforme lo establece la CPEUM y la LFDP.

En este sentido, es necesario que la SHCP realice una mayor vigilancia sobre la evolución de la deuda de las EPE para que los pasivos constitutivos de deuda pública se reflejen en mayores inversiones, así como para diseñar e implementar mecanismos que permitan mantener estable o decreciente el costo financiero de sus obligaciones, debido a que han sido crecientes y con ello se comprometerán mayores recursos presupuestarios que podrían destinarse a programas sociales, proyectos de inversión productiva y de generación de empleos, particularmente si se considera que dicho costo financiero alcanzará un máximo de 3.0 por ciento en 2019 para estabilizarse en 2.7 por ciento a partir de 2023.

No obstante los esfuerzos por alcanzar un superávit primario en 2017 de 1.4 por ciento del PIB, éste fue insuficiente para cubrir el costo financiero de la deuda de 2.4 por ciento, por lo que en opinión de la ASF, la SHCP debe fortalecer el balance primario para que sea igual o mayor que dicho costo financiero, a fin de estabilizar o disminuir la relación deuda/PIB

en el mediano plazo, sin considerar los recursos no recurrentes del ROBM, y contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

II. Deuda pública subnacional

Con la fiscalización de las ocho entidades federativas, los tres municipios y la auditoría de posición fiscal cuyo fin fue verificar la disciplina financiera, la responsabilidad hacendaria, la sostenibilidad de las finanzas públicas y la administración de la deuda pública local, se acreditó el cumplimiento del mandato institucional definido en la LDFEFM y la LFRCF.

A dos años de la entrada en vigor de la LDFEFM, la ASF identificó que su cumplimiento respecto al principio de sostenibilidad es parcial, debido a que, al cierre de 2017, catorce entidades federativas no cumplieron con el balance presupuestario de recursos disponibles sostenible y, de este conjunto, ocho estados no establecieron acciones o medidas de ajuste para la corrección de sus proyectos de presupuesto de egresos 2018.

Se observó que dieciocho entidades federativas (56 por ciento) reportaron inconsistencias en la revelación de la información financiera reportada en los formatos que sirven de base para el cálculo de los balances, así como errores en su cálculo. Asimismo, las proyecciones a mediano plazo de las finanzas públicas no reflejaron el desempeño observado en años anteriores, por lo que los resultados presentados no son consistentes.

Las entidades federativas deben sujetarse a las disposiciones establecidas en la LDFEFM y demás normativa aplicable, a fin de asegurar que la revelación de la información de los ingresos, egresos y financiamientos cumpla con los criterios de utilidad, confiabilidad, relevancia, comprensibilidad, comparación, oportunidad, veracidad y objetividad, establecidos en las disposiciones aplicables en la materia.

Asimismo, es prioridad que las instancias competentes del Poder Ejecutivo y Legislativo del ámbito federal y las entidades federativas y los municipios participen de forma coordinada y corresponsable, para cumplir con el objeto de la LDFEFM, que es el manejo sostenible de las finanzas públicas.

En las auditorías realizadas sobre la deuda pública subnacional al cierre de 2017, se identificaron entre otras situaciones: (1) dependencia presupuestaria de los gobiernos locales respecto de los recursos federales y una limitada recaudación fiscal local; (2) falta de transparencia y rendición de cuentas en la revelación de la información financiera, al no registrar los pasivos derivados de las obligaciones laborales que constituyen riesgos en las finanzas públicas de las administraciones presentes y futuras, en virtud de que las obligaciones se materializarán y serán exigibles en el mediano y largo plazos, además de que se incrementarán, si los esquemas de pensiones vigentes prevalecen y el número de trabajadores activos con derechos a percibir una pensión aumenta; (3) discrecionalidad en la aplicación de los recursos públicos obtenidos mediante créditos a corto y largo plazos, que se presume afectaron las haciendas públicas locales y el desarrollo social de la población, al no cumplir con los objetivos de los créditos a largo plazo en inversión pública productiva

que motivaron su contratación y autorización por las legislaturas locales; (4) deficiencias en la información revelada en la Cuenta Pública local relativa a los formatos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable, lo que afectó el cálculo de los indicadores, la transparencia y la rendición de cuentas; y (5) déficit presupuestario y de recursos disponibles en incumplimiento del principio de sostenibilidad señalado en la LDFEFM.

Es importante destacar que la ASF emitió Promociones de Responsabilidad Administrativas Sancionatorias y Pliegos de Observaciones, a efecto de solicitar las investigaciones ante las instancias competentes para sancionar a los servidores públicos que no cumplieron con las disposiciones aplicables y reintegrar los recursos a las haciendas públicas locales.

Debido a que la contratación de deuda pública se relaciona con los ingresos y gasto público necesarios para financiar los programas aprobados en el PEF, así como para cubrir el déficit, en el Informe General Ejecutivo se incluye un apartado con el análisis sobre las proyecciones de las finanzas públicas contenidas en los CGPE para el ejercicio fiscal 2017 y los datos observados al final del mismo, en cumplimiento con el artículo 34, fracción VI, de la LFRCF.

Adicional a la evolución de los ingresos y el gasto público, en dicho apartado se revisan los indicadores de la postura fiscal, el balance presupuestario y primario, así como su relación con los RFSP y su saldo histórico, y se analiza el entorno macroeconómico y la planeación hacendaria que se presentaron en los CGPE 2017. En conjunto, estos elementos permiten identificar el contexto en el cual se desempeñaron la actividad productiva y la política económica en México, así como los riesgos que podrían impactar en las finanzas públicas.

5. Propuestas de modificaciones y reformas legislativas

De conformidad con el artículo 34, fracción V de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presenta una serie de propuestas de reformas legislativas para consideración y referencia de la Cámara de Diputados, las cuales se derivan de las observaciones emitidas en los 1,675 informes individuales correspondientes a la fiscalización de la Cuenta Pública 2017.

De hecho, el requerimiento legal de este apartado dentro del Informe General Ejecutivo muestra la relevancia de los resultados de las auditorías que practica la ASF para la labor legislativa. Durante las discusiones parlamentarias que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción, fue recurrente la inquietud de aprovechar al máximo el potencial de la información que se genera a partir de las revisiones a la Cuenta Pública.

Los efectos indirectos de los resultados de la fiscalización, más allá de la determinación de acciones jurídicas, pueden incidir positivamente en la gestión gubernamental, la calidad en la actuación del gobierno e, inclusive, la reducción de la presencia de irregularidades en la operación de los entes públicos.

En muchas ocasiones, la causa-raíz de las problemáticas que se observan en las auditorías se relacionan con el diseño de los marcos legales que rigen el funcionamiento de los entes fiscalizados. La falta de claridad en los conceptos; las ambigüedades en la asignación de facultades; la indefinición de responsabilidades en el desahogo de los asuntos; la carencia de requerimientos de transparencia, monitoreo o rendición de cuentas; así como significativos espacios de discrecionalidad, comprometen la eficacia y el adecuado ejercicio de los recursos públicos.

En este contexto, el objetivo principal de las modificaciones legales que se proponen es mejorar el ambiente de control, reducir la discrecionalidad y reforzar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas en el gobierno.

De manera específica, las reformas propuestas buscan aportar elementos técnicos que sustenten posibles ajustes al contenido de los marcos jurídicos por parte del Congreso, a fin de reducir riesgos, irregularidades y opacidad en la gestión financiera del sector gubernamental.

El hecho de que la Cámara de Diputados se apoye en su órgano técnico para sustentar en elementos objetivos y técnicos sus debates políticos le puede dar una nueva dimensión a su función de servir de contrapeso a los otros dos Poderes de la Unión.

A continuación, se presentan las recomendaciones de modificaciones legislativas que fueron recurrentes en los resultados de las auditorías sobre las Cuentas Públicas 2012-2016, así como las que, por su carácter estratégico, fueron elegidas con base en el análisis de los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017. En este sentido, es importante destacar que dicha selección no corresponde a la totalidad de las propuestas sobre la fiscalización de dicho ejercicio, sino que complementan las que están incluidas en los informes individuales.

A. Propuestas de reformas y modificaciones legislativas derivadas de los resultados de la fiscalización de las Cuentas Públicas 2012-2016

I. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Texto actual	Impacto(s) esperado (s)	Propuesta de reforma	Cuenta Pública
Artículo 1.- Párrafos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las entidades que cuenten con un régimen específico en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, sujetándose a sus propios órganos de control. Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que contraten las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento. Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que se realicen por los Centros Públicos de Investigación con los recursos autogenerados de sus Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico previstos en la Ley de Ciencia y Tecnología, se regirán conforme a las reglas de operación de dichos fondos, a los criterios y procedimientos que en estas materias expidan los órganos de gobierno de estos Centros, así como a las disposiciones administrativas que, en su caso estime necesario expedir la Secretaría de la Función Pública o la Secretaría, en el ámbito de sus respectivas competencias, administrando dichos recursos con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y asegurar al centro las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley; no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización. Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento y los lineamientos generales que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo. Las dependencias y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en este ordenamiento.	• Transparentar las contrataciones realizadas al amparo del artículo 1° y salvaguardar lo establecido en el artículo 134 constitucional. • Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, promueva una iniciativa de reforma al artículo 1°, quinto párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a efecto de que cuando se contraten bienes o servicios entre entidades de la administración pública referidas en el precepto legal citado, se establezca que el titular de la dependencia o entidad contratante sea quien suscriba, como facultad indelegable, los contratos correspondientes, para lo cual deberá cerciorarse que la entidad pública contratada cuenta con la capacidad técnica, material y humana para la realización del objeto del contrato o, en su defecto, de que ésta no subcontrate más del 49 por ciento tanto de los trabajos contratados como del importe total del contrato. Además, que los titulares de ambas entidades participantes sean los responsables de vigilar el debido cumplimiento de las condiciones y términos establecidos en los contratos que se formalicen al amparo de dicho artículo.	1. Adicionar un último párrafo con el siguiente texto: **Artículo 1°, último párrafo** **En los casos de excepción de la aplicación de esta ley, la dependencia o entidad que realice contrataciones públicas deberá pactar condiciones y términos para la aplicación de penas convencionales o deductivas a cargo del proveedor, derivadas del incumplimiento del contrato, así como deberá existir la obligación de registrar en el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios (CompraNet), la totalidad de los contratos que se realicen.** 2. Se propone eliminar el párrafo quinto del artículo 1°; modificar, el primer párrafo del artículo cuarto; adicionar al artículo 41 la fracción XIV Bis, y modificar el párrafo segundo del mismo; de la siguiente forma: **"Artículo 4.- Las Dependencias o entidades que realicen las contrataciones a que se refiere la fracción XIV del artículo 41 de la Ley, deberán incluir en su dictamen el fundamento de la ley, estatuto orgánico o estatutos sociales que regulan a la entidad o dependencia de le Administración Pública Federal o bien organismo constitucional autónomo o dependencia o entidad de las entidades federativas bajo el cual consideran procedente la contratación respectiva.** …" **"Artículo 41. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:** …" **"XIV BIS: Se trate de la contratación de servicios referidos en las fracciones VIII y IX del artículo 3 de esta Ley, y que sean prestados por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, órganos constitucionales autónomos o dependencias o entidades de las entidades federativas, siempre y cuando los mismos sean relativos a su mandato, competencia u objeto de conformidad con la ley, estatuto u estatutos sociales, según corresponda.** …" **La dictaminación de la procedencia de la contratación y de que ésta se ubica en alguno de los supuestos contenidos en las fracciones II, IV, V, VI, VII, IX primer párrafo, XI, XII, XIV BIS y XX será responsabilidad del área usuaria o requirente".**	**2015**

II. Ley de Coordinación Fiscal

Texto actual	Impacto(s) esperado (s)	Propuesta de reforma	Cuenta Pública
Artículo 40.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples que reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán en un 46% al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social. Asimismo, se destinará el 54% a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel. Las entidades tendrán la obligación de hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones realizadas, el costo de cada una, su ubicación y beneficiarios. Asimismo, deberán informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.	• Establecer una disposición para destinar un porcentaje de los Gastos Indirectos con recursos asignados del Fondo de Aportaciones Múltiples, así como, definir que conceptos se consideran.	1. Se propone modificar el primer párrafo del artículo 40 para quede redactado de la siguiente forma: **"Artículo 40.-** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán en un **45%** al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social. Asimismo, se destinará el **52%** a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel; **y el 3% restante para gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las acciones y obras que se realicen, así como para la realización de estudios y evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo.** **…"**	**2014**
Artículo 45.- Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente a: **I.** La profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública vinculada al reclutamiento, ingreso, formación, selección, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y depuración; **II.** Al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías ministeriales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios; así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes; **III.** Al equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública correspondientes a las policías ministeriales o de sus equivalentes, peritos, ministerios públicos y policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios, así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes;	Adecuar la disposición referida, a efecto de incluir las nuevas figuras de servidores públicos vinculados con los Programas con Prioridad Nacional. Los programas de prioridad nacional son diez: 1. Desarrollo de capacidades en las instituciones locales para el diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana en temas de seguridad pública. 2. Desarrollo, profesionalización y certificación policial. 3. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial	1. Se propone adicionar las fracciones I, II, III y V del artículo 45 para que queden redactados de la siguiente forma: **"Artículo 45.-** Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente a: **I.** La profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública, **sistema de justicia penal, sistema penitenciario nacional y de ejecución de medidas para adolescentes y sistemas complementarios,** vinculada al reclutamiento, ingreso, formación, selección, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y depuración; **II.** Al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías ministeriales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios; así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes, **las instancias responsables de la búsqueda de personas desaparecidas y sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.** **III.** Al equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública correspondientes a las policías ministeriales o de sus equivalentes,	**2015**

Texto actual	Impacto(s) esperado (s)	Propuesta de reforma	Cuenta Pública
IV. Al establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticos y de personal, la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones de las redes locales, el servicio telefónico nacional de emergencia y el servicio de denuncia anónima; **V.** A la construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros penitenciarios, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes que realizaron una conducta tipificada como delito, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública de las academias o institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza, y **VI.** Al seguimiento y evaluación de los programas relacionados con las fracciones anteriores. Los recursos para el otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los policías ministeriales o sus equivalentes, los policías de vigilancia y custodia y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de los ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal. Dichos recursos deberán aplicarse conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Los Estados y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la información financiera, operativa y estadística que les sea requerida.	4. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios. 5. Fortalecimiento al sistema penitenciario nacional y de ejecución de medidas para adolescentes. 6. Desarrollo de las ciencias forenses en la investigación de hechos delictivos. 7. Sistema nacional de información para la seguridad pública. 8. Sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas. 9. Fortalecimiento de capacidades para la prevención y combate a delitos de alto impacto. 10. Especialización de las instancias responsables de la búsqueda de personas.	peritos, ministerios públicos y policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios, así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes **las instancias responsables de la búsqueda de personas desaparecidas y sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.** **IV.** …; **V.** A la construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros penitenciarios, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes que realizaron una conducta tipificada como delito **las instancias responsables de la búsqueda de personas desaparecidas y sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas**, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública de las academias o institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza, y **VI.** **…..** …..”	

III. Ley de Ingresos de la Federación y Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Texto actual	Impacto(s) esperado (s)	Propuesta de reforma	Cuenta Pública
Artículo 1°.- En el ejercicio fiscal de 2018, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran: (…) 6. Aprovechamientos 1. Aprovechamientos de tipo corriente: al 21 22. Otros: 01. Remanente de operación del Banco de México. 02. Utilidades por Recompra de Deuda. 03. Rendimiento mínimo garantizado. 04. Otros. **23.** **2.- Aprovechamientos de Capital** **01 al 04** **05 Otros**	• Publicar información pormenorizada sobre los conceptos y montos que integran los aprovechamientos de capital, de los ingresos no petroleros y no tributarios. Asimismo, se estima necesario que en la publicación de la Cuenta Pública se incluya la información pormenorizada sobre los conceptos y los montos que integran el rubro de "Otros" de los aprovechamientos de tipo corriente y de capital de los ingresos no petroleros y no tributarios.	1. Se propone adicionar el art 17 bis en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a efecto de que, cada año, en la Ley de Ingresos de la Federación se incluya el desglose del rubro de "Otros" con siguiente texto: **Artículo 17 Bis.- En la Ley de Ingresos de la Federación, los ingresos provenientes de aprovechamientos, deberán desglosar los conceptos que los integran, especificando sus respectivos montos.** Únicamente el equivalente hasta el 5% del total de los aprovechamientos, podrá permanecer bajo el concepto de otros.	**2015**

IV. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Texto actual	Impacto(s) esperado (s)	Propuesta de reforma	Cuenta Pública
Artículo 17.- Los montos de ingreso previstos en la iniciativa y en la Ley de Ingresos, así como de gasto contenidos en el proyecto y en el Presupuesto de Egresos, y los que se ejerzan en el año fiscal por los ejecutores del gasto, deberán contribuir a alcanzar la meta anual de los requerimientos financieros del sector público.	• Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de reformar la regla fiscal establecida en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), con el objetivo de establecer que en la meta anual de balance presupuestario y de los Requerimientos Financieros del Sector Publico se debe asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, de forma coordinada por los poderes Legislativo y Ejecutivo.	1. Se propone modificar el párrafo primero del artículo 17 de la Ley, para que quede redactado de la siguiente forma: **Artículo 17.-** Los montos de ingreso previstos en la iniciativa y en la Ley de Ingresos, así como de gasto contenidos en el proyecto y en el Presupuesto de Egresos, y los que se ejerzan en el año fiscal por los ejecutores del gasto, deberán contribuir a alcanzar la meta anual de los requerimientos financieros del sector público, **misma que deberá implicar una trayectoria del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público como proporción del Producto Interno Bruto, constante o decreciente, en el mediano plazo**.	**2013**

V. Ley General de Contabilidad Gubernamental

Texto actual	Impacto(s) esperado (s)	Propuesta de reforma	Cuenta Pública
Artículo 46.- En lo relativo a la Federación, los sistemas contables de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades de la Administración Pública Paraestatal y los órganos autónomos, permitirán en la medida que corresponda, la generación periódica de los estados y la información financiera que a continuación se señala: I. Información contable, con la desagregación siguiente: a. Estado de actividades; b. Estado de situación financiera; c. Estado de variación en la hacienda pública; d. Estado de cambios en la situación financiera; e. Estado de flujos de efectivo; f. Informes sobre pasivos contingentes; g. Notas a los estados financieros; h. Estado analítico del activo, e i. Estado analítico de la deuda y otros pasivos, del cual se derivarán las clasificaciones siguientes: 1. Corto y largo plazo, así como por su origen en interna y externa; 2. Fuentes de financiamiento; 3. Por moneda de contratación, y 4. Por país acreedor;	Establecer la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para reportar en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública los resultados de los programas y recursos presupuestarios destinados al desarrollo regional, además de que se incluyan en la información presupuestaria y en estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos.	1. Se propone adicionar en el artículo 46, fracción III el inciso d) con el siguiente texto: "III. Información programática, con la desagregación siguiente: a) …; b) …; c) …; **y** **d) Resultado de las metas y objetivos de los programas que transfieren recursos o subsidios a las entidades federativas y municipios**; y IV…. …."	**2013** **y** **2014**

Texto actual	Impacto(s) esperado (s)	Propuesta de reforma	Cuenta Pública
II. Información presupuestaria, con la desagregación siguiente: a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto, incluyendo los ingresos excedentes generados; b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las clasificaciones siguientes: 1. Administrativa; 2. Económica; 3. Por objeto del gasto, y 4. Funcional. El estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos deberá identificar los montos y adecuaciones presupuestarias y subejercicios por ramo y programa; c) Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, del que derivará la clasificación por su origen en interno y externo; d) Intereses de la deuda, y e) Un flujo de fondos que resuma todas las operaciones; **III.** Información programática, con la desagregación siguiente: a) Gasto por categoría programática; b) Programas y proyectos de inversión, y c) Indicadores de resultados, y **IV.** La información complementaria para generar las cuentas nacionales y atender otros requerimientos provenientes de organismos internacionales de los que México es miembro. Los estados analíticos sobre deuda pública y otros pasivos, y el de patrimonio deberán considerar por concepto el saldo inicial del ejercicio, las entradas y salidas por transacciones, otros flujos económicos y el saldo final del ejercicio. En las cuentas públicas se reportarán los esquemas bursátiles y de coberturas financieras de los entes públicos.		1. …; 2. …; 3. …; 4. los avances de las metas y objetivos de los programas que transfieren recursos o subsidios a las entidades federativas y municipios conforme a lo establecido en el artículo 110 de esta Ley; y	2013 y 2014

VI. Ley de Asociaciones Público Privadas

Texto actual	Impacto(s) esperado (s)	Propuesta de reforma	Cuenta Pública
Artículo 14. Los proyectos de asociaciones público-privadas serán viables cuando así lo determine la dependencia o entidad interesada, mediante dictamen que la misma emita. Para la elaboración de dicho dictamen, la dependencia o entidad deberá llevar a cabo los análisis siguientes: **I.** La descripción del proyecto y viabilidad técnica del mismo; **II.** Los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el desarrollo del proyecto; **III.** Las autorizaciones para el desarrollo del proyecto que en su caso, resulten necesarias; **IV.** La viabilidad jurídica del proyecto; **V.** El impacto ambiental, la preservación y conservación del equilibrio ecológico y, en su caso, afectación de las áreas naturales o zonas protegidas, asentamientos humanos y desarrollo urbano del proyecto, así como su viabilidad en estos aspectos; por parte de las autoridades competentes. Este primer análisis será distinto a la manifestación de impacto ambiental correspondiente conforme a las disposiciones legales aplicables; **VI.** La rentabilidad social del proyecto; **VII.** Las estimaciones de inversión y aportaciones, en numerario y en especie, tanto federales y de los particulares como, en su caso, estatales y municipales; **VIII.** La viabilidad económica y financiera del proyecto; y **IX.** La conveniencia de llevar a cabo el proyecto mediante un esquema de asociación público-privada, en el que se incluya un análisis respecto de otras opciones. La información anterior deberá ser publicada en internet y ser presentada ante la Cámara de Diputados. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordinará y publicará un registro para efectos estadísticos con la información contenida en los análisis a que se refieren las fracciones I a IX del presente artículo.	• Establecer que la SHCP revise y valide cada uno de los análisis referidos en las fracciones I a IX del artículo 14.	1. Se propone la adición de un párrafo al artículo 14 de la Ley, después de la fracción IX del párrafo primero para quedar redactado de la siguiente forma: "Artículo 14…. (I a la IX) **La secretaría, revisará que el análisis de las fracciones VI a IX anteriores, se realicen conforme a los lineamientos que se refiere el artículo 17.** **…"**	**2013**

Texto actual	Impacto(s) esperado (s)	Propuesta de reforma	Cuenta Pública
Asimismo, publicará de manera sistemática la información siguiente: **a)** Nombre del proyecto; **b)** Número de licitación y/o registro del sistema electrónico de información pública gubernamental CompraNet; **c)** Nombre del convocante; **d)** Nombre del desarrollador; **e)** Plazo del contrato de asociación público-privada; **f)** Monto total del proyecto; **g)** Monto de los pagos programados y ejecutados durante el ciclo de vida del proyecto; **h)** Indicadores asociados a la rentabilidad social, financiera y económica del proyecto, en los términos que determine el Reglamento; **i)** Resultado de la evaluación de la conveniencia a que se refiere la fracción IX del primer párrafo de este artículo, y **j)** Otra información que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere relevante. La información a que se refiere el párrafo anterior será de carácter público, a excepción de aquélla de naturaleza reservada o confidencial, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás disposiciones jurídicas aplicables. Dicha información será publicada de manera permanente en el Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en formato de datos abiertos. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reportará en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, la descripción de cada uno de los proyectos de asociación público-privada autorizados, los montos erogados o por erogar conforme a las proyecciones y estimaciones correspondientes, avance en la ejecución y calendario, así como en su caso, el monto anual de los pagos comprometidos durante la vigencia del contrato.			

VII. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos

Texto actual	Impacto(s) esperado (s)	Propuesta de reforma	Cuenta Pública
Artículo 36.- Por determinación de esta Ley son monumentos históricos: **I.** Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas curales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive. **II.** Los documentos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios y de las casas curiales. **III.** Los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país. Las colecciones científicas y técnicas podrán elevarse a esta categoría, mediante la declaratoria correspondiente.	• Incluir en el catálogo de monumentos históricos a los bienes vinculados con la historia de la nación del siglo XX.	1. Se propone modificar las fracciones I y III del artículo 36 de la Ley para quedar redactadas de la siguiente forma: **Artículo 36.-** Por determinación de esta Ley son monumentos históricos: I. Los inmuebles construidos en los siglos XVI al **XX**, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas cuales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos XVI al **XX** inclusive. II. … III. Los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al **XX** que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país. …"	**2012 y 2013**

VIII: Ley General de Alimentación (nueva ley)

Texto actual	Impacto(s) esperado (s)	Propuesta de reforma	Cuenta Pública
Ley General de Alimentación (nueva creación)	• Reglamentar la manera en que el Estado garantizará que la alimentación sea nutritiva, suficiente y de calidad, así como establecer los mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), y los gobiernos estatales y municipales, estableciendo funciones y responsabilidades para cada nivel de autoridad.	Se cuenta con el proyecto de Ley General del Derecho a la Alimentación presentado el 14 de octubre de 2014 por diputados integrantes de la Comisión Especial de Asuntos Alimentarios y de diversos grupos parlamentarios.	**2014 y 2016**

B. Propuestas de reformas y modificaciones legislativas derivadas de los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017

Ordenamiento jurídico	Disposiciones/artículo específico	Propuesta de modificación	Impacto esperado	Auditoría vinculada con la propuesta
Ley de Institutos Nacionales de Salud	Incluir en la ley que los Hospitales Federales de Referencia y los Hospitales Regionales de Alta Especialidad sean consideradas como instituciones médicas de alta especialidad.	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de promover las modificaciones legislativas necesarias para que se incorpore en la ley un nuevo artículo que reglamente que los hospitales federales de referencia y a los hospitales regionales de alta especialidad se consideren como instituciones médicas de alta especialidad.	Incorporar en la ley en comento a los hospitales federales de referencia y a los hospitales regionales de alta especialidad como instituciones médicas de alta especialidad, a efecto de garantizar la coordinación de la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad con las instituciones médicas de alta especialidad, aplicables al subsector bajo su coordinación.	215-DS "Atención a la salud: niñas, niños y adolescentes"
Ley de Economía Social y Solidaria	**Título II** De la Estructura del Sector Social de la Economía	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de promover las modificaciones legislativas necesarias para adicionar en la Ley de Economía Social y Solidaria, las funciones y responsabilidades que tendría la Secretaría de Bienestar[1], como coordinadora sectorial, en la instrumentación de la política de fomento a la economía social, como elemento de la Política Nacional de Desarrollo Social.	Regularizar la participación conjunta de la Secretaría de Bienestar y el Instituto Nacional de Economía Social en la política pública de fomento a la economía social, mediante la revisión y actualización de su marco normativo, a fin de dar sustento legal a esa política pública, lo que contribuirá al cumplimiento del objeto de la ley.	266-DS "Programa de Fomento a la Economía Social"
Ley General de Alimentación	Nueva ley	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de promover las modificaciones legislativas necesarias para la elaboración de una Ley General de Alimentación que reglamente el artículo 4° constitucional, referente a garantizar una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.	Definir la población objetivo; mandatar y homologar los apoyos, y regular la transversalidad de la política pública, a fin de coordinar las actividades entre las dependencias y entidades de la APF, y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, estableciendo funciones y responsabilidades para cada nivel de autoridad.	263-DS "Cruzada Nacional contra el Hambre"

1 Anteriormente Secretaría de Desarrollo Social

Ordenamiento jurídico	Disposiciones/artículo específico	Propuesta de modificación	Impacto esperado	Auditoría vinculada con la propuesta
Ley Nacional de Ejecución Penal	Artículo 4 Principios rectores del sistema penitenciario. Reinserción Social	Para que la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Gobernación y de Seguridad Pública, analice la pertinencia de promover las modificaciones legislativas necesarias para revisar las inconsistencias detectadas en la Ley Nacional de Ejecución Penal en cuanto a la definición de reinserción social, ya que puede prestarse a interpretaciones equívocas, al considerar que se refiere únicamente a la restitución de los derechos de los individuos y no a la prevención de la reincidencia delictiva por parte de las Personas Privadas de su Libertad (PPL).	Evitar que los encargados del cumplimiento de la política realicen interpretaciones erróneas de la legislación en la materia, al considerar que la reinserción social se refiere únicamente a la restitución de los derechos de los individuos y no a la prevención de la reincidencia delictiva por parte de las PPL.	16-GB "Administración del Sistema Federal Penitenciario"
	Artículo 72	Para que la Cámara de Diputados considere promover las modificaciones legislativas necesarias para analizar la pertinencia de incorporar en los planes de actividades todos los medios establecidos en el artículo 18 constitucional (trabajo, capacitación para el mismo, educación, salud y deporte) como medios de reinserción, considerando su complementariedad.	Contribuir a garantizar la reinserción social de las personas que obtienen su libertad, una vez que cumplieron con su sentencia, evitando que reincidan en la comisión de un delito.	
	Artículo 104	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de promover las modificaciones legislativas necesarias para determinar el plan de actividades de cada PPL sobre la base del diagnóstico de su perfil, teniendo prioridad sobre sus preferencias.	Programar los planes de actividades, tomando en cuenta el diagnóstico del perfil de cada PPL, para determinar los elementos que dicha población requiere fortalecer para reinsertarse en la sociedad una vez que obtengan su libertad.	
	Artículo 5	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de promover las modificaciones legislativas necesarias para la incorporación de las categorías de reincidentes y primo-delincuentes en la clasificación de las PPL.	Contar con indicadores que permitan determinar si la política de reinserción social es efectiva.	
Ley de la Industria Eléctrica	Artículos 139 y 140, fracción III	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de establecer mecanismos de coordinación entre la Comisión Federal de Electricidad - Suministrador de Servicios Básicos (CFE - SSB), la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la SHCP para que, las tarifas reguladas para realizar el cobro del suministro básico de energía eléctrica, le permitan a la empresa productiva subsidiaria antes mencionada, obtener el ingreso necesario para recuperar sus costos y gastos de operación y, que dichas tarifas sean competitivas.	Que las tarifas reguladas para realizar el cobro del suministro básico de energía eléctrica le permitan a CFE - SSB obtener el ingreso necesario para recuperar los costos, y que éstas protejan los intereses de los usuarios finales.	526-DE "Rentabilidad de la Subsidiaria de Suministro de Energía Eléctrica de la CFE"
Ley de la Industria Eléctrica	Artículo 157	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de promover las modificaciones legislativas necesarias para que la difusión de información reportada por la SHCP, la CRE, la Secretaría de Energía y la CFE - SSB sobre las tarifas eléctricas y los subsidios otorgados a los distintos sectores de consumo doméstico y agrícola sea oportuna, verificable, comprensible, relevante e integral, con el fin de favorecer la transparencia y la rendición de cuentas en materia de suministro básico de energía eléctrica.	Que la información sobre las tarifas eléctricas y los subsidios otorgados a los sectores de consumo doméstico y agrícola se regule bajo el principio de máxima publicidad para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.	526-DE "Rentabilidad de la Subsidiaria de Suministro de Energía Eléctrica de la CFE"

Ordenamiento jurídico	Disposiciones/artículo específico	Propuesta de modificación	Impacto esperado	Auditoría vinculada con la propuesta
Ley de la Industria Eléctrica	Ley de la Industria Eléctrica	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de promover las modificaciones legislativas necesarias, con el propósito de definir en la normativa que regula a la industria eléctrica y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), los conceptos de generación de valor económico y rentabilidad para las Empresas Productivas Subsidiarias (EPS) de la CFE y para la propia Comisión, a fin de contar con elementos que permitan medir y evaluar el desempeño de estas empresas.	Contar con elementos que permitan medir y evaluar el desempeño de estas empresas.	526-DE "Rentabilidad de la Subsidiaria de Suministro de Energía Eléctrica de la CFE"
Ley de Petróleos Mexicanos y Leyes que regulan el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos	Ley de Petróleos Mexicanos y Leyes que regulan el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de promover las modificaciones legislativas necesarias, con el propósito de que el régimen fiscal al que está sujeta PEMEX Exploración y Producción, le permita mantener su estabilidad financiera, para cumplir con el mandato de generar valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano en el largo plazo, al mismo tiempo que provea de ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación.	Cumplir con su objetivo de ser rentables y generar valor económico para el Estado.	484-DE "Producción de Gas Natural"
Ley de Petróleos Mexicanos	Artículo 14	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de promover las modificaciones legislativas necesarias, con el propósito de establecer, en la Ley de Petróleos Mexicanos, que las EPS de Petróleos Mexicanos (Pemex) deben contar con sus propios planes de negocios en los que se definan: a) sus objetivos, líneas y oportunidades de negocio; b) sus principales estrategias comerciales, financieras y de inversiones, proyectos de gran magnitud y de mejora tecnológica, así como las adquisiciones prioritarias; c) un diagnóstico de su situación financiera, así como sus resultados e indicadores de desempeño, y d) sus principales escenarios de riesgos estratégicos y comerciales, a fin de cumplir con su objetivo de ser rentables y generar valor económico para el Estado.	Cumplir con los objetivos de rentabilidad y generar valor económico para el Estado.	507-DE "Procesamiento de Gas"
Ley de Petróleos Mexicanos	Ley de Petróleos Mexicanos	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de promover las modificaciones legislativas necesarias con el propósito de definir en la normativa que regula a Pemex, los conceptos de generación de valor económico y de rentabilidad para Pemex y sus EPS, a fin de contar con elementos que permitan medir y evaluar el desempeño de estas empresas.	Contar con elementos que permitan medir y evaluar el desempeño de estas empresas.	507-DE "Procesamiento de Gas"
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Incluir en la ley un apartado relativo al otorgamiento de subsidios en el que se establezcan mecanismos de corresponsabilidad entre los municipios beneficiarios y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a efecto de que los subsidios contribuyan a fortalecer las instituciones de seguridad pública.	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de promover las modificaciones legislativas necesarias para que se incorpore en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública un apartado que reglamente el otorgamiento de subsidios, en el que se establezcan mecanismos de corresponsabilidad entre los municipios beneficiarios y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), a efecto de que los subsidios otorgados contribuyan a fortalecer las instituciones de seguridad pública.	Incorporar en la ley los mecanismos de corresponsabilidad entre los municipios beneficiarios y el SESNSP, que garantice el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública de los municipios.	30-GB "Subsidios en materia de seguridad pública."

Ordenamiento jurídico	Disposiciones/artículo específico	Propuesta de modificación	Impacto esperado	Auditoría vinculada con la propuesta
Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Artículo 5 bis 2	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de modificar el artículo 5 bis 2 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a efecto de facultar a la Comisión para divulgar las sanciones con carácter firme, así como los informes de sus visitas de investigación en sus versiones completas, o las partes de éstos, de las que derivaron las sanciones, a fin de transparentar su participación y contribución en la mejora del ambiente de control bajo el cual deben operar las instituciones que integran la Banca de Desarrollo respecto de su participación en la dispersión de recursos del Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales.	Mejorar el ambiente de control bajo el cual deben operar las instituciones que integran la Banca de Desarrollo.	1680-GB "Regulación y Supervisión de la Participación de BANSEFI en el Otorgamiento de Apoyos a los Damnificados por los Sismos del 7 y 19 de Septiembre de 2017"
Código Fiscal de la Federación	Artículo 4	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de promover los cambios necesarios en el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación, a fin de que se establezcan las obligaciones que tendrán las autoridades que remitan créditos fiscales al Servicio de Administración Tributaria (SAT), considerando lo siguiente: - Que los oficios o documentos con los que las autoridades determinan créditos fiscales en el ejercicio de sus atribuciones, contengan los requisitos que faciliten la identificación y ubicación del deudor, como son: a) Nombre, denominación o razón social del deudor y, en su caso, del representante legal. b) Clave en el Registro Federal de Contribuyente del deudor con homo clave. c) Domicilio completo del deudor: calle, número exterior, número interior, colonia, localidad, entidad federativa, código postal, municipio, alcaldía o delegación política, según se trate. d) Si la autoridad emisora cuenta con mayores datos que permitan la localización del deudor los deberá proporcionar al SAT. - Que proporcione la información adicional que permita al SAT gestionar el cobro de los créditos fiscales, tales como: a) Autoridad que determina el crédito fiscal. b) El documento determinante del crédito fiscal, con firma del funcionario que lo emitió, en un solo tanto por cada sancionado, en original o en copia certificada. c) Número de resolución. d) Fecha de determinación del crédito fiscal. e) Concepto por el que se originó el crédito fiscal.	Establecer un marco jurídico más claro para la remisión de créditos fiscales al SAT.	71-GB "Créditos Fiscales"

Ordenamiento jurídico	Disposiciones/artículo específico	Propuesta de modificación	Impacto esperado	Auditoría vinculada con la propuesta
		f) Importe del crédito fiscal en moneda nacional. g) Fecha en la que debió cubrirse el pago, cuando sea aplicable. h) Especificar en la determinación del crédito o en el oficio de remesa, el destino específico cuando se trate de multas administrativas no fiscales con un destino específico o participables con terceros, y se trate de multas impuestas por autoridades administrativas no fiscales. Estas multas se deberán turnar para su cobro al SAT, ya que las mismas no son materia de coordinación con las entidades federativas. i) Fecha de caducidad o vencimiento legal. j) Constancia de notificación y citatorio, en su caso, del documento determinante del crédito fiscal, en original o en copia certificada. - Que, en el caso de sanciones económicas, multas y pliegos de responsabilidades, las resoluciones sean determinadas individualmente, para cada uno de los sancionados, especificando el importe a cobrar por cada uno de ellos. - Que las autoridades externas que determinan adeudos tendrán la obligación de remitir al SAT el crédito fiscal en un plazo que no sea mayor a un año, desde la fecha en que se haya determinado. - Que, la autoridad emisora u órgano judicial será responsable por la información que remita y que corresponda con los requisitos en la medida que haya estado en su alcance conocerla. - Que el SAT y las entidades federativas coordinadas, según corresponda, se abstendrán de recibir documentos determinantes de créditos fiscales que no contengan los requisitos señalados en el presente artículo y que la autoridad emisora haya estado en posibilidad de conocerlos. En los supuestos que se reciba la documentación incompleta o faltante de alguno de los requisitos establecidos y que la autoridad emisora haya estado en alcance de conocerlos, se devolverá la documentación en un plazo no mayor a cinco días contados a partir del día de la recepción, a efecto de que la autoridad emisora subsane las omisiones en un plazo igual contado a partir del día de la recepción. Si al recibir la documentación, el SAT detecta nuevamente que no se cumplen con los requisitos o la autoridad emisora es omisa en enviarlos, la responsabilidad por la falta de cobro del crédito fiscal será de la autoridad emisora.		

Ordenamiento jurídico	Disposiciones/artículo específico	Propuesta de modificación	Impacto esperado	Auditoría vinculada con la propuesta
		- Que tratándose de multas y de la reparación del daño que imponga el Poder Judicial de la Federación que se remitan al SAT, deberán proporcionarse los requisitos establecido en el presente artículo, en caso de que no se cuente con el domicilio del deudor se deberá señalar aquel domicilio en el que el sancionado pueda ser localizado, en el entendido de que cuando se trate de funcionarios públicos, la multa deberá estar determinada a la persona física que cometió la infracción. - Que los datos del cargo del funcionario público serán considerados como información adicional para la identificación del deudor en el proceso de cobro de la multa. - Que en el supuesto de que, del análisis de la documentación judicial recibida, si el SAT advierte que la misma está incompleta o no se cumple con alguno de los requisitos señalados y el órgano judicial haya estado en alcance de conocerlos, se devolverá la documentación en un plazo no mayor a cinco días contados a partir de la recepción, a efecto de que el órgano judicial correspondiente subsane las omisiones en un plazo igual contado a partir del día de la recepción. Si al recibir la documentación, el SAT detecta nuevamente que no se cumplen con los requisitos o el órgano judicial es omiso en enviarlos, la responsabilidad por la falta del cobro del crédito fiscal será del órgano judicial. - Que la autoridad emisora o el órgano judicial deberán fundamentar y motivar las razones y los motivos por los que considera que no se encontraban en posibilidades de conocer la información a la que se refieren los requisitos establecidos en el presente artículo. - Que en los casos en que el sancionado pretenda pagar los adeudos ante la autoridad emisora y éstos ya hubiesen sido remitidos al SAT para su cobro, la autoridad informará al deudor, que el pago deberá realizarlo mediante línea de captura que se obtiene a través del Portal del SAT o bien, podrá optar por acudir a las oficinas del SAT para la generación del mismo.		

Ordenamiento jurídico	Disposiciones/artículo específico	Propuesta de modificación	Impacto esperado	Auditoría vinculada con la propuesta
Ley de Asociaciones Público Privadas	Artículo 92	Para que la Cámara de Diputados revise y evalúe modificar el artículo 92 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, para quedar en los términos siguientes: **Artículo 92.** El contrato de asociación público-privada deberá contener, como mínimo: (...) **XVII** Las acciones tomadas por el desarrollador ante cualquier descubrimiento o hallazgo arqueológico; **XVIII** La obligación de que el modelo financiero del concursante ganador forme parte integrante de los anexos del contrato; **XIX** Los términos y condiciones conforme a los cuales el desarrollador pueda solicitar alguna modificación al modelo financiero; **XX** Las consideraciones a tomar por el desarrollador ante la inclusión de servicios adicionales aceptados por las dependencias y/o entidades, y **XXI** El alcance de los consentimientos y autorizaciones de la dependencia contratante.	Que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o, en su caso, otras dependencias o entidades competentes, cuenten con los mecanismos para informar sobre los descubrimientos o hallazgos arqueológicos; sobre las modificaciones al modelo financiero de los proyectos, y sobre las responsabilidades y obligaciones de los concesionarios, en relación con cualquier acto que exprese un acuerdo, certificación, consentimiento, permiso, o autorización que deba emitir la dependencia contratante, o cualquier persona en su representación, en el marco de los contratos suscritos de Asociación - Público Privadas.	361-DE "Proyectos de Prestación de Servicios y Asociaciones Público Privadas"
Decreto de Creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), su contrato constitutivo, convenios modificatorios al mismo, y reglas de operación del FONADIN	Decreto de Creación del FONADIN artículo tercero Cuarto Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso de Administración y Fuente de Pago núm. 1936, Cláusula Cuarta. - Actividades del fiduciario, inciso b Reglas de Operación del FONADIN	Para que la Cámara de Diputados evalúe la conveniencia de que se promueva lo conducente ante el Ejecutivo Federal, a efecto de que el Fideicomiso 1936 - Fondo Nacional de Infraestructura establezca dentro de sus fines, la liquidación gradual y total de la deuda, modifique como consecuencia el contrato de fideicomiso y sus reglas de operación, dando prioridad al pago de la deuda, sobre el otorgamiento de apoyos, para cumplir con sus obligaciones, sin afectar su situación financiera a mediano y largo plazo.	Mantener el patrimonio del fideicomiso, preservar todos los derechos y cumplir con sus obligaciones, sin afectar su situación financiera a mediano y largo plazo.	91-GB "Análisis del Entorno General, Financiero y Operativo del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)"
Ley General de Desarrollo Social	Artículo 78	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia de revisar el artículo 78 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), a efecto de modificar los plazos establecidos en la misma para la evaluación de la política de desarrollo social y homologarlos con los dispuestos en el Programa Anual de Evaluación (PAE) o, en su caso, reducirlos, a fin de que la información generada por las Fichas de Monitoreo y Evaluación sea oportuna para la toma de decisiones en las actividades de programación y presupuestación del gasto público del año inmediato subsecuente.	Homologar los plazos de la LGDS con los del PAE de 2017 o, en su caso, reducirlos, a fin de que la información de las Fichas de Monitoreo y Evaluación sea oportuna para la toma de decisiones en materia de programación y presupuestación del gasto público del ejercicio inmediato subsecuente.	272-DS "Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño"

Ordenamiento jurídico	Disposiciones/artículo específico	Propuesta de modificación	Impacto esperado	Auditoría vinculada con la propuesta
Nueva Ley a la que se refiere el artículo vigésimo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014	Nueva ley	Para que la Cámara de Diputados en coordinación con la Comisión de Puntos Constitucionales, analice la pertinencia de emitir la Ley que regule las atribuciones y facultades del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como órgano constitucional autónomo.	Definir las atribuciones y facultades del CONEVAL como organismo constitucionalmente autónomo. Asimismo, en materia presupuestal, la reforma permitiría que el Consejo se constituya como ramo autónomo y, con ello, adquiera las facultades de este tipo de ramos identificadas en la LFPRH.	272-DS "Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño"
Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículo 58	Para que la Cámara de Diputados analice la pertinencia modificar el artículo 58 de la LFPRH, a efecto de establecer un tope máximo del monto de adecuaciones que podrá realizar el Poder Ejecutivo al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y se definan los mecanismos mediante los cuales la Cámara de Diputados podrá valorar las mismas, a fin de verificar que se realizaron para contribuir al mejoramiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.	Fortalecer la participación del Poder Legislativo en el seguimiento del Presupuesto de Egresos de la Federación y que se constituya en un contrapeso a las adecuaciones del gasto público autorizadas por la SHCP.	66-GB "Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño"
Ley general que reglamente lo establecido en el párrafo sexto, del artículo cuarto de la CPEUM	Nueva ley	Definir a la Comisión Nacional del Agua como la autoridad rectora en materia de agua potable y saneamiento.	Precisar las atribuciones y facultades relacionadas con el abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento con las que deberá contar la Comisión; establecer los actores, atribuciones, bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo de los recursos hídricos, a fin de cumplir con el derecho de la población al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable; indicar los tramos de control de los diferentes actores de la política, y definir los mecanismos de coordinación y supervisión necesarios.	1585-DE "Política pública de agua potable"

6. Análisis sobre las proyecciones y los resultados de las finanzas públicas contenidas en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2017

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), en su artículo 34, fracción VI, define que el Informe General Ejecutivo debe incluir un análisis sobre las proyecciones de las finanzas públicas contenidas en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para el ejercicio fiscal correspondiente y los datos observados al final del mismo.

En cumplimiento de la disposición citada, a continuación se presenta el marco macroeconómico y las estimaciones de finanzas públicas propuestas por el Ejecutivo Federal en los CGPE 2017, en relación con lo aprobado por la Cámara de Diputados y los resultados alcanzados al cierre de ese año. Adicionalmente, se considera la evolución de las principales variables macroeconómicas de 2010 a 2018, así como su proyección para el periodo 2019-2024 contenida en los CGPE 2019, en los términos del artículo 16 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

Estimaciones y resultados macroeconómicos y de finanzas públicas para el ejercicio fiscal de 2017
millones de pesos (mdp) y porcentajes

Concepto	2017			Variaciones			
				CGPE/ Observado o Ejercido		Aprobado/ Observado o Ejercido	
	CGPE	Aprobado	Observado o Ejercido	Absoluta	Relativa (%)	Absoluta	Relativa (%)
				(3)-(1)	(4)/(1)	(3)-(2)	(6)/(2)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Entorno macroeconómico							
Producto Interno Bruto (var. % real)	2.0-3.0	2.0-3.0	2.0	(0.5)[1/]		(0.5)[1/]	
Inflación (dic/dic)	3.0	3.0	6.8	3.8[1/]		3.8[1/]	
Tipo de cambio nominal promedio (pesos por dólar)	18.2	18.6	18.9	0.7	3.8	0.3	1.6
Tasa de interés nominal promedio (Cetes 28 días)	4.9	4.9	6.7	1.8[1/]		1.8[1/]	
Cuenta corriente (% del PIB)	(3.0)	(3.0)	(1.7)	1.3[1/]		1.3[1/]	
Precio promedio del petróleo (dólares por barril)	42.0	42.0	46.7	4.7	11.2	4.7	11.2
Plataforma de producción de crudo promedio (miles de barriles diarios)	1,928.0	1,947.0	1,948.0	20.0	1.0	1.0	0.1
Plataforma de exportación promedio (miles de barriles diarios)	775.0	775.0	1,171.0	396.0	51.1	396.0	51.1
Finanzas públicas							
Balance público	(494,872.5)	(494,872.5)	(238,472.4)	256,400.2	(51.8)	256,400.2	(51.8)
Inversión de alto impacto[2/]	507,507.2	507,507.2	349,033.2	(133,204.6)	(27.6)	(158,474.0)	(31.2)
Balance público sin inversión de alto impacto	12,634.7	12,634.7	110,560.8	97,926.1	775.1	97,926.1	775.1
Balance no presupuestario	0.0	0.0	(6,709.5)	(6,709.5)	n.a.	(6,709.5)	n.a.
Balance presupuestario sin inversión de alto impacto	12,634.7	12,634.7	117,270.3	104,635.6	828.2	104,635.6	828.2
Balance presupuestario	(494,872.5)	(494,872.5)	(231,762.9)	263,109.6	(53.2)	263,109.6	(53.2)
Ingresos presupuestarios	4,309,533.6	4,360,913.8	4,947,608.3	638,074.7	14.8	586,694.5	13.5
Petroleros	769,947.4	787,317.3	827,150.0	57,202.6	7.4	39,832.7	5.1
No petroleros	3,539,586.1	3,573,596.5	4,120,458.4	580,872.3	16.4	546,861.9	15.3
Gasto neto presupuestario pagado	4,804,406.1	4,855,786.3	5,179,371.2	374,965.1	7.8	323,584.9	6.7
Diferimiento de pagos	33,106.2	33,106.2	76,496.3	43,390.1	131.1	43,390.1	131.1
Gasto neto total	4,837,512.3	4,888,892.5	5,255,867.6	418,355.3	8.6	366,975.1	7.5
Programable	3,497,659.7	3,550,387.6	3,931,021.6	433,361.9	12.4	380,634.0	10.7

Estimaciones y resultados macroeconómicos y de finanzas públicas para el ejercicio fiscal de 2017
millones de pesos (mdp) y porcentajes

Concepto	2017			Variaciones			
				CGPE/ Observado o Ejercido		Aprobado/ Observado o Ejercido	
	CGPE	Aprobado	Observado o Ejercido	Absoluta	Relativa (%)	Absoluta	Relativa (%)
				(3)-(1)	(4)/(1)	(3)-(2)	(6)/(2)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
No programable	1,339,852.6	1,338,504.9	1,324,846.0	(15,006.6)	(1.1)	(13,659.0)	(1.0)
Balance primario	73,825.1	77,690.5	301,352.3	227,527.2	308.2	223,661.8	287.9
Costo financiero[3/]	568,697.6	572,563.0	533,115.2	(35,582.4)	(6.3)	(39,447.8)	(6.9)
RFSP[4/]	596,687.3	596,687.3	233,693.2	(362,994.1)	(60.8)	(362,994.1)	(60.8)
SHRFSP[5/]	10,197,739.7	10,197,739.7	10,031,652.7	(166,087.0)	(1.6)	(166,087.0)	(1.6)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Cuenta Pública 2017, Tomo I Resultados Generales; Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2017; Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Pre Criterios) 2017; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre 2017, http://www.gob.mx/hacienda; y Oficio No. 345-IX-40-2018, del 1 de marzo de 2018; Banco de México, Sistema de Información Económica, enero de 2019, http://www.banxico.org.mx/, y de Petróleos Mexicanos (Pemex), Base de Datos Institucional, http://www.pemex.com/.

NOTA: Las operaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ Diferencia en puntos porcentuales. En el caso del Producto Interno Bruto (PIB), se considera la media entre los límites del rango.

2/ Se refiere a la inversión de alto impacto económico y social del Gobierno Federal (GF) y de las Empresas Productivas del Estado (EPE) hasta por un monto equivalente a 2.5 por ciento del PIB, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal de 2017.

3/ En ejercido 2017 excluye 32,513.4 mdp por concepto de intereses compensados.

4/ Requerimientos Financieros del Sector Público.

5/ Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público.

n.a. No aplica

En el Paquete Económico 2017 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se comprometió a continuar con la estrategia de consolidación fiscal implementada en 2015, basada en no incrementar el endeudamiento ni los impuestos, sino en la reducción del gasto público, que continuaría hasta 2018, a fin de disminuir la razón deuda/Producto Interno Bruto (PIB). La Secretaría se propuso alcanzar un balance primario superavitario, por primera vez desde 2008, equivalente a 0.4 por ciento del PIB y una meta anual de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), medida más amplia del balance, de 2.9 por ciento del PIB, menor que la aprobada para 2016 (3.5 por ciento del PIB). Asimismo, dicho ente garantizó, mediante la estrategia de coberturas petroleras, un precio de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación de 42 dólares por barril (dpb).

En 2017 se logró el primer superávit presupuestario desde 2007, equivalente a 0.5 por ciento del PIB, sin considerar la inversión de alto impacto[1]; el balance primario también fue superavitario y representó 1.4 por ciento del PIB, mientras que los RFSP y el balance no petrolero sin ingresos no recurrentes se redujeron en relación con los años previos.

Por otro lado, la mayor tasa de inflación, respecto de la esperada, tuvo dos efectos principales en la deuda interna del Sector Público Federal (SPF): a nivel de flujo, la disminución real del

1| La inversión de alto impacto económico y social se refiere a la inversión física de Petróleos Mexicanos (Pemex), Comisión Federal de Electricidad (CFE), así como la destinada a proyectos prioritarios con fuentes de ingresos propios, que generará infraestructura hasta por un monto equivalente a 2.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) establecido en el artículo 1° de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017.

costo financiero y, en el saldo de la deuda, un menor valor real. Dicho fenómeno inflacionario, aunado a los resultados de la estrategia de consolidación fiscal que redujo el gasto neto presupuestario pagado en 165,036.5 millones de pesos (mdp), 8.7 por cierto en términos reales respecto de 2016, y a los recursos provenientes del Remanente de Operación del Banco de México (ROBM)[2] del ejercicio fiscal 2016 por 321,653.3 mdp (1.5 por ciento del PIB), condujeron a que en 2017 el SPF mejorara su posición fiscal.

A. Entorno macroeconómico[3]

El marco macroeconómico en el que la SHCP previó la evolución de los ingresos, el gasto y la deuda pública en 2017 y sus resultados fueron los siguientes:

Metas y resultados de las principales variables macroeconómicas, 2010-2018

Año	PIB (Variación % anual)		Inflación (Variación % anual)		Tipo de cambio (Pesos por dólar)		Cetes 28 días (Porcentaje)[2/]		Mezcla mexicana (Dólares por barril)		Cuenta corriente (Porcentaje del PIB)	
	Meta	Observado[1/]	Meta	Observado	Meta	Observado[2/]	Meta	Observado	Meta	Observado[2/]	Meta	Observado
2010	3.0	5.1	3.3	4.4	13.8	12.3	4.5	4.3	59.0	82.2	(1.8)	(0.5)
2011	3.8	3.7	3.0	3.8	12.9	13.9	5.5	4.3	65.4	106.3	(1.2)	(1.1)
2012	3.5	3.6	3.0	3.6	12.8	13.0	4.8	4.1	84.9	96.7	(1.4)	(1.5)
2013	3.5	1.4	3.0	4.0	12.9	13.1	4.7	3.3	86.0	91.7	(1.2)	(2.4)
2014	3.9	2.8	3.0	4.1	12.9	14.7	4.0	2.8	85.0	51.0	(1.5)	(1.9)
2015	3.7	3.3	3.0	2.1	13.4	17.2	3.5	3.1	79.0	27.7	(2.0)	(2.6)
2016	3.1	2.9	3.0	3.4	15.9	20.6	4.5	5.6	50.0	42.8	(2.6)	(2.2)
2017	2.5	2.0	3.0	6.8	18.2	19.5	5.3	7.2	42.0	54.1	(3.0)	(1.7)
2018	2.5	2.1[3/]	3.0	4.8	18.1	19.6	7.0	8.0	46.0	60.7[4/]	(1.8)	(1.9)[3/]

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública de 2010 a 2017, Tomo I Resultados Generales; CGPE de 2010 a 2018, http://www.gob.mx/hacienda; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de Información Económica, enero de 2019, http://www.inegi.org.mx/; Pemex, Base de Datos Institucional, http://www.pemex.com/; y Banco de México, Sistema de Información Económica, enero de 2019, http://www.banxico.org.mx/.

NOTA: Cifras actualizadas a enero de 2019, por lo que pueden diferir de los datos presentados en documentos previos.

1/ Cifras originales año base 2013, que fueron las utilizadas en la Cuenta Pública 2017. Consulta de febrero de 2018.

2/ Cifras al cierre del año, por lo que pueden diferir de las que se presentan en el cuadro "Estimaciones y Resultados Macroeconómicos y de Finanzas Públicas para el ejercicio fiscal de 2017", que corresponden al promedio anual.

3/ Promedio al tercer trimestre de 2018.

4/ Dato a noviembre de 2018.

En 2017, el PIB de México creció dos por ciento real[4], el menor incremento desde 2013 (1.4 por ciento), aunque dentro del rango de entre dos y tres por ciento estimado en los CGPE

2| El Remanente de Operación del Banco de México (ROBM) resulta de los ingresos derivados de la revaluación de las reservas internacionales y por diferencias entre los intereses que el Banco de México cobra y paga a los intermediarios financieros, se puede generar tras una depreciación de la moneda nacional, la cual revalúa los activos en moneda extranjera que administra Banco de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2017, págs. 88-89.

3| Al respecto, consultar: Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, auditoría núm. 36-GB "Balance Fiscal y Capacidad de Financiamiento del Sector Público Federal", http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2017_0036_a.pdf

4| Considera la actualización del año base del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a 2013, publicada el 31 de octubre de 2017. De acuerdo con el ciclo de actualización de la información económica en general establecido cada cinco años, aunque en esta ocasión se desarrolló en cuatro años, el 31 de octubre de 2017 el INEGI presentó los resultados del cambio de año base de 2008 a 2013, en el que se incorporaron, entre otros, los lineamientos del Sistema de Cuentas Nacionales 2008 de Naciones Unidas y otros organismos internacionales (SCN 2008), así como la implementación de la sexta edición del Manual de la Balanza de Pagos.

2017[5], por el menor dinamismo del consumo por el efecto de los sismos de septiembre, del incremento de la inflación durante prácticamente todo el año y por la caída de la inversión (pública y privada). En contraste, el sector exportador logró mejores resultados, especialmente en la industria automotriz, por el mayor comercio mundial y la depreciación del tipo de cambio que, junto con los servicios, fueron los sectores que impulsaron el crecimiento del último trimestre del año.

Desde mediados de 2017, los precios internacionales del petróleo se recuperaron, principalmente por el aumento en la demanda de crudo y el menor crecimiento de la oferta, derivado de la disminución en la producción del Mar del Norte y Venezuela, y las tensiones geopolíticas en Medio Oriente. El precio de la mezcla mexicana de exportación pasó de un promedio de 45.4 dpb en enero a 54.1 dpb en diciembre de 2017, por encima de los 42 dpb aprobados en el Paquete Económico para ese año. Por su parte, la plataforma de producción pasó de 2.2 a 1.82 millones de barriles diarios (mbd), en el mismo periodo.

El ritmo de la actividad económica en 2017 y el Programa de Formalización del Empleo[6], generaron 802,264 asegurados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)[7], 125,143 más que en 2016, lo que coadyuvó a que la tasa de desocupación al cierre del año fuera de 3.1 por ciento, el nivel más bajo desde diciembre de 2007. A noviembre de 2018, se crearon 770,225 empleos y la tasa de desocupación fue de 3.3 por ciento.

Al cuarto trimestre de 2017, la Población Económicamente Activa ascendió a 54,696,638 personas, de las cuales 96.7 por ciento corresponden a la población ocupada y 3.3 por ciento a la desocupada. De la población ocupada, 57 por ciento se encontró en la informalidad laboral. En el Programa para Democratizar la Productividad, 2013-2018 el Gobierno Federal (GF) fijó como meta reducir la tasa de informalidad al 50 por ciento en 2018, desde un nivel de 59.6 por ciento observado en 2012. Sin embargo, en noviembre de 2018 representó 57.2 por ciento, es decir, 7.2 puntos porcentuales (pp) por encima de la meta y 15. por ciento se encuentra en condiciones laborales críticas.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), es necesario disminuir las tasas de informalidad y de condiciones críticas de ocupación en el mercado laboral mediante programas extensivos de formalización y calidad del empleo; mejorar la estructura salarial, la productividad del capital humano y el acceso a la seguridad social, que incluya la acumulación de ahorro de largo plazo para el retiro.

5| En los Pre Criterios 2018 la SHCP ajustó a la baja la estimación de crecimiento del PIB para 2017 a un rango de entre 1.3 y 2.3 por ciento, por el efecto de la incertidumbre generada por los posibles cambios en las políticas del gobierno de los Estados Unidos de América (EUA). En mayo de 2017, la SHCP por primera vez en cinco años, revisó al alza el pronóstico de crecimiento, a un rango de entre 1.5 y 2.5 por ciento y, posteriormente, en el Paquete Económico 2018 lo elevó a uno de entre 2 y 2.6 por ciento.
6| Tradicionalmente en México la relación entre la creación de empleos formales y el crecimiento económico, medido con base en el PIB, era uno a uno (elasticidad empleo producto igual que la unidad). Esto es, un crecimiento de 1 por ciento en el PIB incrementaba la afiliación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en el mismo porcentaje, situación que se modificó a partir del año 2013, cuando el aseguramiento en el instituto creció al doble que la economía debido a la formalización del empleo. IMSS, Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2017-2018, pág. 33.
7| Medido con base en la variación del promedio anual de trabajadores asegurados (permanentes y eventuales) en el IMSS.

Resultado del aumento en los precios de las mercancías, como consecuencia de la depreciación cambiaria, el incremento en los precios de las gasolinas y el gas L.P. y del alza en la tasa de referencia de la Reserva Federal (FED) de los Estados Unidos de América (EUA), la inflación general anualizada mostró una tendencia al alza en 2017 y cerró el año en 6.77 por ciento, el doble del obtenido al cierre de 2016 (3.36 por ciento) y el nivel más alto desde 2001, con lo que se ubicó por encima del límite superior del rango objetivo del Banco de México del cuatro por ciento[8], y del estimado en los CGPE 2017. En diciembre de 2018, la tasa de inflación fue de 4.83 por ciento[9].

Con el propósito de contrarrestar las presiones al alza, mantener ancladas las expectativas de inflación y reforzar su convergencia a la meta, en 2017 la Junta de Gobierno del Banco de México incrementó en cinco ocasiones el objetivo de su Tasa de Interés Interbancaria a un día, con lo que pasó de 5.75 por ciento en enero a 7.25 por ciento en diciembre. La volatilidad financiera internacional, la normalización de la política monetaria de la FED y la tendencia creciente de la inflación durante 2018 llevaron al Banco de México a incrementar en cuatro ocasiones más la tasa de referencia a un nivel de 8.25 por ciento, con lo que a diciembre de 2018 acumuló un aumento de 525 puntos base desde que inició su ciclo de alza, en diciembre de 2015[10].

Entre las medidas instrumentadas por el Banco de México para contener el aumento en los precios y una posible salida de capitales, destacan los incrementos en la tasa de interés de referencia (aunque esta medida repercute en un aumento en el costo del financiamiento), la venta directa de dólares al mercado, el programa de coberturas cambiarias liquidables en moneda nacional y la renovación de la disponibilidad de la Línea de Crédito Flexible. Debido al entorno de incertidumbre prevaleciente en el corto y mediano plazos, la ASF considera necesario que el Banco de México continúe con una política monetaria prudente que genere un ambiente de confianza a las inversiones, a fin de evitar la concreción de riesgos que ocasionen salidas de capitales.

Al cierre de 2016, el resultado de las elecciones en los EUA repercutió en los mercados financieros globales y el peso mexicano fue uno de los activos más afectados, el 11 de enero de 2017 alcanzó las 21.91 unidades (máximo histórico), aunque posteriormente recuperó terreno. Al 29 de diciembre, el tipo de cambio fue de 19.66 pesos por dólar (ppd), lo que implicó una apreciación del peso de 4.6 por ciento respecto del cierre de 2016 (20.62 ppd).

A principios de 2018 el peso destacó como una de las monedas con mejor desempeño, debido a las acciones de política monetaria, la debilidad del dólar y la mejor perspectiva en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). No obstante, a mediados de 2018 el peso se debilitó por el aumento en las tasas de interés en los EUA, el fortalecimiento del dólar, un

8| Desde 2003, el Banco de México tiene el objetivo de alcanzar una inflación anual de tres por ciento +/- 1 punto porcentual.

9| El Banco de México señaló que las expectativas de inflación para el mediano y largo plazos se ubican por encima de la meta permanente del tres por ciento, en niveles alrededor de 3.5 por ciento. Banco de México, Reunión de la Junta de Gobierno del Banco de México, con motivo de la decisión de política monetaria anunciada el 20 de diciembre de 2018, pág. 5.

10| Banco de México, Anuncio de Política Monetaria, 20 de diciembre de 2018.

deterioro en las negociaciones del TLCAN y las elecciones presidenciales en México. Posteriormente, la conclusión ordenada del proceso electoral y el acuerdo de un nuevo tratado comercial (T-MEC) dio cierta estabilidad a la moneda, aunque el anuncio de la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM) ocasionó que el 29 de octubre el peso rebasara las 20 unidades, nivel no registrado desde julio[11], en vísperas de la elección presidencial. Al 31 de diciembre de 2018 la moneda cotizó en 19.65 ppd, una apreciación de 0.1 por ciento respecto del cierre de 2017.

La cuenta corriente de la balanza de pagos en 2017 tuvo un saldo deficitario de 19,052.5 millones de dólares (mdd), equivalente a 1.7 por ciento del PIB, inferior al estimado de 3.0 por ciento y al 2.2 por ciento de 2016. En el tercer trimestre de 2018 el déficit de la cuenta corriente fue de 1.7 por ciento del PIB, ligeramente superior al del mismo periodo de 2017 (1.6 por ciento del PIB), debido al aumento del déficit de la balanza de ingreso primario, el cual fue compensado por un menor déficit de la balanza de bienes y de servicios, y un mayor superávit de la cuenta de remesas, que registró ingresos históricamente altos.

En noviembre de 2017, el Fondo Monetario Internacional (FMI) renovó la Línea de Crédito Flexible por aproximadamente 88,000 mdd y en el mismo mes de 2018 la ratificó por alrededor de 74,000 mdd, lo que sumado a las reservas internacionales por 174,609.1 mdd al 28 de diciembre de 2018[12], constituyen el blindaje financiero de la economía mexicana por 248,609.1 mdd.

De 2010 a 2017, el PIB creció en promedio 3.1 por ciento y al tercer trimestre de 2018 fue de 2.1 por ciento anual. La SHCP mantuvo el rango de crecimiento del PIB estimado para 2018 entre dos y tres por ciento; posteriormente, en el Paquete Económico 2019, lo proyectó en 2.3 por ciento.

El Banco de México indicó que el entorno económico para el país es complejo debido a la existencia de ciertos riesgos, entre los que destacó una mayor volatilidad financiera internacional que afecta la confianza de los inversionistas y que posterguen o retiren sus inversiones del país; un retraso en la ratificación del acuerdo comercial entre México, EUA y Canadá; un incremento del proteccionismo comercial; así como la elevada incertidumbre acerca de diversos aspectos de la política económica que la nueva administración implementará y su impacto, por lo que ajustó su pronóstico de crecimiento para 2018 de un rango de entre 2 y 2.6 por ciento a uno de entre 2 y 2.4 por ciento y para 2019 de uno de entre 1.8 y 2.8 por ciento a uno de entre 1.7 y 2.7 por ciento[13].

11| La agencia calificadora HR Ratings fue la primera en reaccionar ante la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de México y modificó la perspectiva de la deuda soberana de México de estable a negativa. La agencia manifestó que dicha decisión se debe al deterioro inmediato en la percepción de inversión y riesgo del país, en la credibilidad del gobierno y en el crecimiento económico en el mediano plazo, lo que llevó a una depreciación del tipo de cambio que presionará al alza la deuda pública. Asimismo, HR Ratings indicó que la cancelación del proyecto tendría consecuencias negativas para las finanzas públicas y para la economía, debido a que genera un clima de incertidumbre respecto del respaldo que pudieran tener inversiones en nuevos proyectos de infraestructura y de alto impacto económico, lo que repercutiría en un menor nivel de credibilidad y confianza en el cumplimiento de los contratos. HR Ratings, HR Ratings ratificó la calificación de largo plazo de HR A- (G) y de corto plazo de HR2 (G) para la deuda soberana de México y modificó la Perspectiva de Estable a Negativa, 30 de octubre de 2018.

12| Al 28 de diciembre de 2018, las reservas internacionales aumentaron 1,807.3 milones de dólares (mdd) respecto del cierre de 2017 (172,801.8 mdd).

13| Banco de México, Informe Trimestral Julio-Septiembre 2018, noviembre 2018.

Por su parte, el FMI advirtió que la incertidumbre sobre el futuro de México debilitaría la inversión privada, por lo que disminuyó su estimación de crecimiento en una y dos décimas para 2018 y 2019 a 2.1 y 2.3 por ciento[14], respectivamente, mientras que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos la redujo en tres décimas para ambos años a 2.2 y 2.5 por ciento, en la misma comparativa[15].

El Ejecutivo Federal considera conservador el marco macroeconómico para el mediano plazo estimado en los CGPE 2019 y se basa en los compromisos de no incrementar los impuestos, garantizar la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal[16]. Las estimaciones para el periodo 2020-2024 se sustentan en buena medida en el desempeño de los EUA, suponen un crecimiento económico promedio de 1.9 por ciento y una inflación de 2.2 por ciento, entre otros. Para México, se prevé que la inflación se ubique en la meta del tres por ciento establecida por el Banco de México, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos promedie 2.2 por ciento del PIB y los ingresos por remesas registren un aumento continuo pero moderado. Además, se estima que el crecimiento del PIB tendrá un comportamiento favorable al pasar de 2 a 2.8 por ciento, de 2019 a 2024, aunque en un bajo corredor de crecimiento ya que depende en forma importante del avance de la productividad[17]; la inflación disminuirá de 3.4 a 3 por ciento, de 2019 a 2020, y se mantendrá en ese nivel; de igual manera, la tasa de interés mostrará una tendencia a la baja a partir de 2020 y en el mediano plazo se ubicará en niveles del seis por ciento.

Marco macroeconómico, 2019-2024
(cifras estimadas)

Variable	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Diferencia 2024-2019
Rango de crecimiento del PIB (variación real anual)	1.5-2.5	2.1-3.1	2.1-3.1	2.2-3.2	2.2-3.2	2.3-3.3	0.8
Crecimiento puntual del PIB (variación real anual)	2.0	2.6	2.6	2.7	2.7	2.8	0.8
Inflación Dic./Dic. (porcentaje)	3.4	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	(0.4)
Tipo de cambio nominal promedio (pesos por dólar)	20.0	20.1	20.2	20.4	20.5	20.7	0.7
Tasa de interés nominal promedio (porcentaje)	8.3	7.6	6.7	6.2	6.0	6.0	(2.3)
Cuenta corriente (porcentaje del PIB)	(2.2)	(2.1)	(2.2)	(2.3)	(2.2)	(2.2)	0.0
Precio de la mezcla mexicana de petróleo (dólares por barril)	55.0	53.0	51.0	51.0	51.0	52.0	(3.0)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE 2019.

14| Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial, octubre 2018, y *Mexico*, 2018 Staff Report for the 2018 Article IV Consultation, November 2018.
15| Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Economic Outlook, May 2018; Interim Economic Outlook, September and November 2018.
16| En octubre de 2018, el FMI publicó el documento "México, Evaluación de la Transparencia Fiscal", en el que señala que "… Existe una tendencia a que los pronósticos publicados sobreestimen el crecimiento del PIB (desde 2013) y la inflación, y subestimen el crecimiento de los ingresos y gastos…" Country Report No. 18/289, "Mexico, Fiscal Transparency Evaluation", pág. 62.
17| La mala asignación es la parte central de la explicación de por qué la productividad y el crecimiento en México se han estancado. La mala asignación es el resultado de políticas e instituciones que influyen en las decisiones de los empresarios y trabajadores en dimensiones perjudiciales para la productividad, y no de deficiencias subyacentes de sus características o habilidades (en términos de asunción de riesgos, esfuerzos de ahorro, creatividad, educación o disposición para trabajar, aprender o innovar). Levy Santiago, Esfuerzos mal recompensados, la elusiva búsqueda de la prosperidad en México, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2018, pág. 11.

Para la SHCP, dicho escenario está sujeto a riesgos que podrían modificar las estimaciones, tales como un aumento en las tensiones comerciales a nivel mundial; una profundización de los riesgos geopolíticos; una desaceleración de la economía de los EUA más fuerte que la esperada por el agotamiento del estímulo fiscal; y condiciones más restrictivas en los mercados financieros internacionales por los procesos de normalización de las economías avanzadas que afecten la inversión mundial[18].

Al respecto, la ASF advierte que en algunas variables del marco macroeconómico para 2019 las previsiones tienen poco margen de maniobra, en particular, la estimación de la tasa de inflación está en línea con la meta del Banco de México (tres por ciento ±1 pp); sin embargo, la mayoría de los analistas no considera que se cumpla dicha meta en 2019 y ubica sus estimaciones por arriba del cuatro por ciento. Si bien se ha logrado disminuir la tasa de inflación desde el 6.8 por ciento alcanzado en diciembre de 2017, el alza salarial efectuada para 2019 y una depreciación del tipo de cambio podrían incrementar las presiones inflacionarias y llevar al instituto central a nuevos incrementos en la tasa de interés de referencia, lo que repercutiría en un aumento del costo del financiamiento.

Asimismo, el tipo de cambio de 20 ppd para 2019, se considera una cotización optimista por los analistas del mercado de cambios, debido a que persistirán eventos que podrían generar presiones alcistas, como la política monetaria de la FED, las tensiones comerciales entre EUA y China y la incertidumbre en torno a la resolución de la salida del Reino Unido de la Unión Europea (*Brexit*).

De presentarse un crecimiento económico inferior al estimado en el paquete económico, situación factible debido al entorno internacional que se espera para 2019, así como una disminución en las plataformas de producción y exportación de petróleo, repercutiría en menores ingresos presupuestarios y dificultaría cumplir con el superávit primario previsto.

Por lo anterior, desviaciones considerables respecto de las previstas incrementarían la incertidumbre sobre el cumplimiento de los objetivos señalados en el Paquete Económico 2019.

18| SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2019, págs. 102-103.

Principales estimaciones para México, 2018-2020

Variable	Bloomberg			BBVA Bancomer			Citigroup			Barclays			J.P. Morgan			Fitch Ratings		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Crecimiento puntual del PIB (Variación real anual)	2.2	2.2	2.5	1.9	2.0	n.d.	2.1	1.7	2.0	2.1	1.8	2.0	2.0	1.9	1.7	2.2	2.1	2.4
Inflación Dic./ Dic. (Porcentaje)	4.9	4.0	3.5	4.9	4.1	n.d.	4.9	4.2	4.0	4.9	4.3	3.9	4.9	n.d.	n.d.	4.9	4.3	3.7
Cuenta corriente (Porcentaje del PIB)	n.d.	n.d.	n.d.	(2.9)	(1.9)	n.d.	(1.8)	(1.6)	(1.7)	(1.5)	(1.4)	(1.6)	n.d.	n.d.	n.d.	(1.6)	(1.9)	(1.9)
Precio Brent (dólares por barril)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	70.23	64.85	n.d.	57.00	n.d.	n.d.	85.00	82.00	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Precio West Texas Intermediate (dólares por barril)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	65.06	61.15	n.d.	49.00	n.d.	n.d.	53.56	54.16	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de Bloomberg, consulta del 16 de enero de 2019.
n.d.: No disponible.

En opinión de la ASF, existen diversos factores que podrían dificultar el cumplimiento de las metas, uno de los principales es el desempeño económico de los EUA, por el estrecho vínculo de la economía de México con la de ese país[19]; en este sentido, es factible que el efecto del estímulo fiscal implementado por los EUA en 2018 comience a perder impulso y se refleje en una desaceleración de su economía[20]. Otro aspecto relevante es un menor precio de la mezcla mexicana de petróleo debido a que, si bien la Organización de Países Exportadores de Petróleo acordó un ajuste a la baja en la producción de 1.2 mbd en el primer semestre de 2019[21], se espera una desaceleración de la economía global en el año, lo que repercutiría en una menor demanda del hidrocarburo y presionaría el precio a la baja[22]. Cabe señalar que, a fin de garantizar la estabilidad macroeconómica y proteger las finanzas públicas, la SHCP contrató el Programa de Coberturas Petroleras para Asegurar la Estabilidad de las Finanzas Públicas en 2019 con un costo de 23,489 mdp, inferior al contratado para 2018, cuando ascendió a 24,134 mdp, y que cubre un precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación en 55 dpb, equivalente al aprobado en el paquete fiscal 2019[23]. Es importante destacar que el plazo de la cobertura abarca del 1 de diciembre de 2018 al 30 de noviembre de 2019.

19| Al tercer trimestre de 2018, las exportaciones representaron 38.8 por ciento del PIB, de las cuales 79.2 por ciento se destinan a los EUA. Adicionalmente, las importaciones de México provenientes de ese país significan 46.4 por ciento de las compras totales del exterior.
20| Una de las preocupaciones en *Wall Street* es el aplanamiento de la curva de rentabilidad de los bonos del tesoro, debido a que, en los últimos 18 años, cuando los bonos de corto plazo pagaron más que los de largo plazo hubo recesión. Existen factores que incrementan la vulnerabilidad financiera, tales como el posible sobrecalentamiento de la economía de los EUA, la aceleración en la normalización de la política monetaria de la Reserva Federal, el aplanamiento de la curva de rentabilidad de los bonos del tesoro, los conflictos comerciales y geopolíticos. Ante esta situación, las expectativas sobre una posible recesión en la economía de los EUA en 2020 aumentaron. *Goldman Sachs* teme una recesión en 2020: "Es momento de elevar la exposición al efectivo", 20 de noviembre de 2018.
21| El acuerdo incluye a 10 países no miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo.
22| Los futuros de los precios del petróleo para 2019 son de 53.92 dpb para el *West Texas Intermediate* y de 61.56 dpb para el Brent. Bloomberg, consulta 17 de enero de 2019.
23| SHCP, Comunicado No. 004-2019, "La SHCP completó la contratación de coberturas petroleras para asegurar la estabilidad de las finanzas públicas en 2019", 10 de enero de 2019.

B. Principales indicadores de la postura fiscal[24]

De 2010 a 2016, el Ejecutivo Federal justificó el déficit en las finanzas públicas por la aplicación de una política que mantuvo y expandió el nivel del gasto público para promover la recuperación económica debido a los efectos en las finanzas públicas por la desaceleración de la actividad productiva y el adverso escenario global[25]. Además, se propuso esa política para acelerar el crecimiento mediante la implementación de las reformas estructurales. Lo anterior aumentó el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), la medida más amplia de la deuda pública, de 36 a 48.7 por ciento del PIB, en ese periodo.

En 2017 comenzó un cambio de tendencia favorable en la posición fiscal del SPF. Los balances público y presupuestario, sin inversión de alto impacto, así como el primario fueron superavitarios; mientras que los RFSP se redujeron en relación con los años previos. Se cumplieron las metas de balances, RFSP y SHRFSP, en lo que contribuyó un entorno económico nacional e internacional más estable que el de 2016, la consolidación fiscal, el ROBM 2016 y, en algunos casos, el cambio de año base a 2013 en la cuantificación del PIB efectuado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Balance público, presupuestario y primario, 2010-2018
(porcentajes del PIB)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018e/
Requerimientos Financieros del Sector Público	(3.9)	(3.3)	(3.7)	(3.7)	(4.5)	(4.0)	(2.8)	(1.1)	(2.5)
Balance público	(2.8)	(2.4)	(2.5)	(2.3)	(3.1)	(3.4)	(2.5)	(1.1)	(2.0)
Balance público sin inversión de alto impacto1/	(0.8)	(0.6)	(0.6)	(0.3)	(1.1)	(1.0)	(0.1)	0.5	0.0
Balance presupuestario	(2.8)	(2.5)	(2.6)	(2.3)	(3.1)	(3.4)	(2.5)	(1.1)	(2.0)
Balance presupuestario sin inversión de alto impacto1/	(0.8)	(0.6)	(0.6)	(0.3)	(1.1)	(0.9)	(0.1)	0.5	0.0
Balance primario	(0.9)	(0.6)	(0.6)	(0.4)	(1.1)	(1.2)	(0.1)	1.4	0.7
Costo financiero	1.9	1.9	1.9	1.9	2.0	2.2	2.4	2.4	2.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública, 2010-2017, Tomo de Resultados Generales; CGPE 2019; y Oficio No. 345-IX-40-2017, del 1 de marzo de 2018.

1/ De 2010 a 2014 excluye la inversión de Pemex. A partir de 2015 excluye además la inversión de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y los proyectos de alto impacto del GF.

e/ Cifras estimadas.

24| Al respecto, consultar: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, auditoría núm. 36-GB "Balance Fiscal y Capacidad de Financiamiento del Sector Público Federal", http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2017_0036_a.pdf.

25| Al efecto, la SHCP aplicó la cláusula de excepción prevista en el artículo 17 de la LFPRH, la cual establece que debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos pueden prever un déficit presupuestario.

En el cuadro siguiente, se observa que en 2017 el déficit presupuestario fue inferior en 53.2 por ciento al autorizado y, al excluir la inversión de alto impacto, resulta un superávit mayor en 828.2 por ciento al aprobado por la Cámara de Diputados. El superávit primario superó en 287.9 por ciento lo previsto y fue equivalente a 1.4 por ciento del PIB, principalmente por los ingresos provenientes del ROBM del ejercicio fiscal 2016, enterados en 2017. Por su parte, el costo financiero fue menor en 6.9 por ciento al autorizado y superior en 6.2 por ciento real que el año anterior, por el efecto del incremento en las tasas de interés.

Principales resultados de las finanzas públicas
Sector Público Presupuestario, 2016-2017
(mdp y porcentajes)

Concepto	2016	2017		Variación		Variación real*
	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Absoluta	Relativa (%)	(%)
				(3)-(2)	(4)/(2)	(3)/(1)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Balance público	(503,808.4)	(494,872.5)	(238,472.4)	256,400.2	(51.8)	(55.4)
Inversión de alto impacto[1/]	488,066.3	507,507.2	349,033.2	(158,474.0)	(31.2)	(32.6)
Balance público sin inversión de alto impacto	(15,742.1)	12,634.7	110,560.8	97,926.1	775.1	n.a.
Balance presupuestario sin inversión de alto impacto	(10,811.1)	12,634.7	117,270.3	104,635.6	828.2	n.a.
Balance presupuestario	(498,877.4)	(494,872.5)	(231,762.9)	263,109.6	(53.2)	(56.2)
Ingresos presupuestarios[2/]	4,845,530.3	4,360,913.8	4,947,608.3	586,694.5	13.5	(3.8)
Gasto neto presupuestario pagado	5,344,407.7	4,855,786.3	5,179,371.2	323,584.9	6.7	(8.7)
Gasto neto total	5,377,849.6	4,888,892.5	5,255,867.6	366,975.1	7.5	(7.9)
Balance primario	(25,857.7)	77,690.5	301,352.3	223,661.8	287.9	n.a.
Costo financiero[2/]	473,019.7	572,563.0	533,115.2	(39,447.8)	(6.9)	6.2
RFSP	559,393.9	596,687.3	233,693.2	(362,994.1)	(60.8)	(60.6)
SHRFSP	9,797,439.6	10,197,739.7	10,031,652.7	(166,087.0)	(1.6)	(3.6)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública 2017, Tomo I Resultados Generales; CGPE 2017 y 2018; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2017; Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, http://www.gob.mx/hacienda/, y Oficio No. 345-IX-40-2017, del 1 de marzo de 2018; y del INEGI, Banco de Información Económica, febrero de 2018, http://www.inegi.org.mx/.

NOTA: Las operaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

* Calculada con base en la variación del índice de precios implícitos del PIB de 1.0616.

1/ Se refiere a la inversión de alto impacto económico y social del GF y de las EPE hasta por un monto equivalente a 2.5 por ciento del PIB, de acuerdo con el artículo 1° de la LIF 2016 y 2017.

2/ En ejercido 2016 y 2017 excluye 11,831.5 y 32,513.4 mdp, respectivamente, por concepto de intereses compensados.

n.a. No aplicable.

En los CGPE 2018, se replanteó la meta anual de los RFSP para 2017, de 2.9 a 1.4 por ciento del PIB, como resultado de la evolución de las finanzas públicas, en particular, por los ingresos del ROBM. Al cierre de 2017, los RFSP fueron de 233,693.2 mdp (1.1 por ciento del PIB), inferiores en 60.8 por ciento a los estimados y en 60.6 por ciento real a los 559,393.9 mdp de 2016 (2.8 por ciento del PIB). La ASF considera importante destacar el papel del ROBM 2016 en los resultados del ejercicio fiscal 2017, en razón que, de no haberse generado, el déficit presupuestario y los RFSP no habrían alcanzado las metas respectivas. A pesar de que en 2017 no hubo ROBM, se estima que en 2018 se lograrán las metas de dichos indicadores.

Como porcentaje del PIB, en 2017 el SHRFSP fue de 46.2 por ciento, inferior al 48.7 por ciento de 2016 y al 50.2 por ciento previsto en los CGPE 2017, con un cambio positivo en la tendencia, principalmente por el incremento en el PIB anual entre 2016 y 2017[26]; los menores RFSP debido a la contracción del gasto público federal por la consolidación fiscal; los ingresos del ROBM; una mayor inflación que incrementó el PIB en términos nominales y la apreciación del peso respecto del dólar. Al cierre de 2018 se estima que la relación SHRFSP/PIB sea de 45.3 por ciento.

En los CGPE 2019, se espera que entre 2019 y 2024 el déficit público disminuya de 2 a 1.7 por ciento del PIB, el costo financiero de 3 a 2.7 por ciento y el superávit primario de 1 a 0.9 por ciento. Dichas estimaciones serán revisadas por el Ejecutivo Federal una vez que se incorporen los efectos de las nuevas políticas económicas y serán presentadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Perspectivas de las finanzas públicas a mediano plazo, 2019-2024
(porcentaje del PIB)

Concepto	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Diferencia 2024-2019
Balance público	(2.0)	(1.9)	(1.7)	(1.7)	(1.8)	(1.7)	0.3
Costo financiero	3.0	3.0	2.8	2.8	2.7	2.7	(0.3)
Balance primario	1.0	1.1	1.1	1.1	0.9	0.9	(0.1)
RFSP	(2.5)	(2.4)	(2.2)	(2.3)	(2.3)	(2.3)	0.3
SHRFSP	45.3	45.3	45.2	45.1	45.0	44.9	(0.4)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE 2019.
NOTA: Las diferencias pueden no coincidir debido al redondeo.

Debido a que para 2019 se estima un superávit primario de 1 por ciento del PIB y un costo financiero del 3 por ciento del PIB, la diferencia se cubrirá con recursos de la deuda pública; sin embargo, el cumplimiento de la meta de crecimiento económico del 2 por ciento permitiría disminuir la relación SHRFSP/PIB.

La ASF recomendó a la SHCP y sugirió a la Cámara de Diputados, que se establezcan los criterios para medir la capacidad de financiamiento del SPF, además de transparentar y fortalecer los elementos que se utilizan en la estimación de la meta anual de los RFSP definida en la LFPRH, que permitan asegurar que su saldo histórico, como proporción del PIB, mantenga una trayectoria constante o decreciente en el mediano plazo, de conformidad con el artículo 11B del Reglamento de la LFPRH.

26| Adicionalmente, hay que considerar los efectos estadísticos por el cambio del año base del PIB de 2008 a 2013, efectuado por el INEGI.

C. Ingresos presupuestarios[27]

En 2017, los ingresos del Sector Público Presupuestario (SPP) ascendieron a 4,947,608.3 mdp, superiores en 13.5 por ciento (586,694.5 mdp) a lo aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2017 por mayores ingresos no tributarios (ROBM) e inferiores en 3.8 por ciento real respecto de 2016, principalmente por el efecto de las aportaciones extraordinarias del GF en 2016 a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE)[28]. Como proporción del PIB, representaron 22.7 por ciento, nivel superior en 1.2 pp al aprobado en 2017 (21.5 por ciento) y menor en 1.4 por ciento al obtenido en 2016 (24.1 por ciento).

Por nivel institucional, el 77.6 por ciento (3,838,070.3 mdp) de los ingresos correspondió al GF y el 22.4 por ciento (1,109,538.1 mdp) a los Organismos y Empresas. Por su origen, el 83.3 por ciento (4,120,458.4 mdp) fueron ingresos no petroleros, y el 16.7 por ciento (827,150 mdp), petroleros.

27| Al respecto, consultar: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, auditoría núm. 53-GB "Ingresos Públicos Presupuestarios y Gastos Fiscales", http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2017_0053_a.pdf.

28| En 2016 se realizaron dos operaciones por un monto de 295.3 miles de millones de pesos asociadas con el apoyo financiero que el GF otorgó a Pemex por 134.2 miles de millones de pesos (agosto) y a la CFE por 161.1 miles de millones de pesos (diciembre), conforme a lo establecido en la Reforma Energética, equivalente al ahorro que las empresas lograron en sus pasivos pensionarios como resultado de las modificaciones que aplicaron a sus esquemas de pensiones y jubilaciones. Además, el GF aportó por única vez recursos a Pemex por 26.5 miles de millones de pesos para fortalecer su liquidez. El registro fiscal de estos recursos se refleja como mayor gasto en inversión financiera del GF que se compensó como ingresos diversos de las Empresas Productivas del Estado por montos equivalentes.

Ingresos ordinarios del sector público presupuestario, 2016-2017
(mdp y porcentajes)

Concepto	2016		2017						Variaciones respecto de:			
	Recaudados		Aprobados LIF			Recaudados			LIF Aprobados 2017		Recaudados 2016	
	Monto	PIB	Monto	Estructura	PIB	Monto	Estructura	PIB	Absoluta	Relativa %	Absoluta	Real*
		(%)		(%)	(%)		(%)	(%)	(6)-(3)	(9)/(3)	(6)-(1)	(%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Total	4,845,530.3	24.1	4,360,913.8	100.0	21.5	4,947,608.3	100.0	22.7	586,694.5	13.5	102,078.1	(3.8)
Petroleros	789,148.0	3.9	787,317.3	18.1	3.9	827,150.0	16.7	3.8	39,832.7	5.1	38,002.0	(1.3)
Gobierno Federal	308,141.6	1.5	386,901.8	8.9	1.9	437,346.3	8.8	2.0	50,444.5	13.0	129,204.7	33.7
Fondo Mexicano del Petróleo	307,920.4	1.5	386,901.8	8.9	1.9	442,874.5	9.0	2.0	55,972.7	14.5	134,954.1	35.5
ISR de contratistas y asignatarios	221.1	n.s.	0.0	0.0	0.0	(5,528.3)	(0.1)	n.s.	(5,528.3)	n.a.	(5,749.4)	n.a.
Pemex	481,006.4	2.4	400,415.5	9.2	2.0	389,803.7	7.9	1.8	(10,611.8)	(2.7)	(91,202.7)	(23.7)
No petroleros	4,056,382.3	20.2	3,573,596.5	81.9	17.6	4,120,458.4	83.3	18.9	546,861.9	15.3	64,076.1	(4.3)
Gobierno Federal	3,263,139.7	16.2	2,876,854.4	66.0	14.2	3,400,724.0	68.7	15.6	523,869.6	18.2	137,584.3	(1.8)
Tributarios	2,715,998.0	13.5	2,739,366.8	62.8	13.5	2,855,056.9	57.7	13.1	115,690.2	4.2	139,058.9	(1.0)
Sistema Renta	1,420,493.4	7.1	1,422,680.3	32.6	7.0	1,571,378.2	31.8	7.2	148,697.9	10.5	150,884.8	4.2
Valor Agregado	791,700.2	3.9	797,653.9	18.3	3.9	816,048.1	16.5	3.7	18,394.2	2.3	24,347.9	(2.9)
Producción y Servicios	411,389.6	2.0	433,890.4	9.9	2.1	367,834.3	7.4	1.7	(66,056.2)	(15.2)	(43,555.4)	(15.8)
Importación	50,553.4	0.3	45,842.1	1.1	0.2	52,330.2	1.1	0.2	6,488.1	14.2	1,776.8	(2.5)
Accesorios	28,479.9	0.1	26,415.7	0.6	0.1	32,152.6	0.6	0.1	5,736.9	21.7	3,672.7	6.3
Otros[1/]	13,381.4	0.1	12,884.4	0.3	0.1	15,313.6	0.3	0.1	2,429.2	18.9	1,932.2	7.8
No tributarios	547,141.7	2.7	137,487.6	3.2	0.7	545,667.1	11.0	2.5	408,179.5	296.9	(1,474.6)	(6.1)
Derechos	55,605.9	0.3	44,757.3	1.0	0.2	61,305.0	1.2	0.3	16,547.7	37.0	5,699.1	3.9
Productos[2/]	7,712.1	n.s.	5,983.8	0.1	n.s.	7,830.5	0.2	n.s.	1,846.7	30.9	118.4	(4.4)
Aprovechamientos[3/]	483,776.0	2.4	86,712.9	2.0	0.4	476,480.8	9.6	2.2	389,767.9	449.5	(7,295.2)	(7.2)
Contribuciones de Mejoras	47.7	n.s.	33.6	n.s.	n.s.	50.8	n.s.	n.s.	17.2	51.1	3.1	0.2
Organismos y Empresas[4/]	793,242.6	3.9	696,742.1	16.0	3.4	719,734.4	14.5	3.3	22,992.3	3.3	(73,508.2)	(14.5)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública 2017, Tomo I Resultados Generales, y del INEGI, Banco de Información Económica, http://www.inegi.org.mx/.

NOTAS: Las sumas y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

* Calculada con base en la variación del índice de precios implícitos del PIB de 1.0616.
En ejercido 2016 el PIB fue 20,099,594.4 mdp, en aprobado y ejercido 2017 de 20,300,300 mdp y 21,766,927.9 mdp, respectivamente.

1/ Incluye el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, a la Exportación, el Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos y Otros.

2/ En recaudados de 2016 y 2017 se excluyen intereses compensados por 11,831.5 mdp y 32,513.4 mdp, respectivamente.

3/ En recaudados 2016 y 2017 incluye recursos por el Remanente de Operación del Banco de México (ROBM) por 239,093.8 mdp y 321,653.3 mdp, respectivamente.

4/ En recaudados 2016, y en aprobados y recaudados 2017, se excluyen aportaciones del GF al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) por 27,817 mdp, 27,813.3 mdp y 29,014.8 mdp, respectivamente.

ISR Impuesto sobre la Renta

n.a. No aplicable.

n.s. No significativo.

Los ingresos no petroleros fueron de 4,120,458.4 mdp, mayores que lo aprobado en 15.3 por ciento e inferiores en 4.3 por ciento real en comparación con el año anterior. El aumento fue resultado de los no tributarios por aprovechamientos vinculados con el ROBM que ascendieron a 321,653.3 mdp, y en los tributarios, principalmente por el Impuesto sobre la Renta (ISR) que compensó la disminución de los ingresos por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a las gasolinas y el diésel, ocasionada por la reducción de las cuotas de ese impuesto en 2017.

Los ingresos tributarios no petroleros ascendieron a 2,855,056.9 mdp y superaron en 4.2 por ciento (115,690.2 mdp) lo aprobado, debido a la mayor recaudación del ISR, el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Importaciones. Respecto de 2016 fueron inferiores en 1 por ciento real y si se excluye el efecto de la reducción de las cuotas del IEPS a las gasolinas, aumentan en 1.9 por ciento real.

Los ingresos petroleros fueron de 827,150 mdp, mayores en 5.1 por ciento a lo aprobado e inferiores en 1.3 por ciento real en comparación con 2016. El aumento respecto de lo aprobado resultó de los mayores ingresos del GF ya que los ingresos de Pemex disminuyeron. La caída en términos reales obedeció al efecto de la aportación extraordinaria realizada por el GF a Pemex en 2016 (160,730.6 mdp), si se excluye esa aportación, el crecimiento fue de 24 por ciento real.

Los ingresos petroleros del GF ascendieron a 437,346.3 mdp, mayores en 13 por ciento, a lo aprobado, y en 33.7 por ciento real en comparación con 2016. El aumento respecto de lo aprobado en la LIF resultó del incremento en el precio de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación en 3.6 dpb; un mayor precio y producción del gas natural en 5.3 y 0.9 por ciento, respectivamente; y por la variación del tipo de cambio (2.2 por ciento). Asimismo, la variación en términos reales se derivó del precio de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación, que pasó de 34.2 dpb en promedio en 2016 a 45.4 dpb en 2017, y al incremento del precio en dólares del gas natural en 37.6 por ciento.

Los ingresos de los organismos y empresas distintos de Pemex fueron de 719,734.4 mdp, superiores en 3.3 por ciento a lo aprobado, e inferiores en 14.5 por ciento real, en comparación con 2016. La variación respecto de lo aprobado en la CFE se debió a mayores ingresos por ventas de energía eléctrica, y en el IMSS y en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por mayores cuotas a la seguridad social, en conjunto se aprobaron en 323,374.9 mdp y las recaudadas sumaron 330,913.1 mdp.

Los ingresos propios de la CFE fueron inferiores en 27.4 por ciento real en 2017, en comparación con el año anterior, debido al efecto de la aportación patrimonial extraordinaria que en 2016 el GF le realizó a la empresa por 161,080.2 mdp. Si se excluye esa aportación, aumentan en 11.2 por ciento en términos reales.

En 2017, igual que en 2016, la mayor recaudación de ingresos respecto de lo aprobado en la LIF, ocurrió en las fuentes no recurrentes como el ROBM. Destaca en los ingresos tributarios la recaudación del sistema renta, que aumentó 4.2 por ciento real respecto del ejercicio anterior.

I. Ingresos excedentes

Los ingresos excedentes respecto de lo aprobado en el artículo 1° de la LIF 2017 ascendieron a 586,694.5 mdp. Conforme a la clasificación que permite identificar la aplicación de los ingresos excedentes, el monto del artículo 19 de la LFPRH fue de 548,195.5 mdp y en los artículos 10 y 12 de la LIF 2017 de 35,384.4 y 3,114.6 mdp, respectivamente, como se muestra en el cuadro siguiente.

El 54.8 por ciento de los ingresos excedentes provinieron del ROBM (321,653.3 mdp).

Ingresos presupuestarios excedentes captados en 2016-2017[1/]
(mdp y porcentajes)

Concepto	2016		2017		Variaciones	
	Monto	(%)	Monto	(%)	Absoluta	Real (%)*
					(3-1)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Total	690,896.9	100.0	586,694.5	100.0	(104,202.4)	(20.0)
Artículo 10 - LIF 2017	(81,850.7)	(11.8)	35,384.4	6.0	117,235.1	n.a.
Artículo 12 - LIF 2017	86,783.1	12.6	3,114.6	0.5	(83,668.5)	(96.6)
Artículo 19 - LFPRH	685,964.4	99.3	548,195.5	93.4	(137,769.0)	(24.7)
Fracción I[2/]	113,689.5	16.5	149,999.0[3/]	25.6	36,309.4	24.3
Fracción II - Ingresos con destino específico[4/]	350,219.0	50.7	385,816.1	65.8	35,597.1	3.8
Fracción III - Ingresos de entidades y empresas	222,055.9	32.1	12,380.5	2.1	(209,675.4)	(94.7)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública de 2016 y 2017, Tomo III Poder Ejecutivo.
NOTAS: Las sumas y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.
* Calculada con base en la variación del índice de precios implícitos del PIB de 1.0616.
1/ Ingresos excedentes calculados de acuerdo con los artículos 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), y 10 y 12 de la LIF de 2016 y de 2017.
2/ Corresponde a los ingresos distintos a los especificados en el artículo 19, fracciones II y III, de la LFPRH.
3/ Difiere en 490.6 mdp con el monto que se reporta de 149,508.4 mdp en el cuadro de "Asignación de los Ingresos Excedentes en 2017", de la Cuenta Pública de 2017, Tomo III, Poder Ejecutivo, debido a que esa cifra corresponde a la información preliminar de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2017.
4/ En 2016 y 2017 incluye los recursos del ROBM por 239,093.8 mdp y 321,653.3 mdp, respectivamente, los cuales de acuerdo con el artículo 19 Bis de la LFPRH, el 70 por ciento se destina a la amortización de deuda o a la reducción del monto de financiamiento y el 30 por ciento restante al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios o al incremento de los activos que fortalezcan la posición financiera del GF.
n.a. No aplicable.

De los ingresos excedentes obtenidos en 2017 (586,694.5 mdp en total), sólo 25.6 por ciento (149,999 mdp) fueron susceptibles de distribución (artículo 19, fracción I, bolsa general), y el restante 74.4 por ciento (436,695.5 mdp) tuvo un destino específico, de conformidad con los artículos 10 y 12 de la LIF y 19, fracciones II y III, de la LFPRH.

La SHCP, a nivel de clave presupuestaria, informó sobre el destino del 59.1 por ciento (346,607.5 mdp) de los 586,694.5 mdp de ingresos excedentes obtenidos en 2017. De los 346,607.5 mdp de ingresos excedentes, el 22 por ciento (76,480.2 mdp) se canalizó a gasto corriente, el 69 por ciento (239,044.1 mdp) a gasto de inversión y nueve por ciento (31,083.2 mdp) a participaciones a entidades federativas y municipios en 28 ramos administrativos,

de los cuales ocho concentraron el 94.6 por ciento. En consecuencia, la SHCP reportó el 40.9 por ciento (240,087 mdp) de los ingresos excedentes de forma agregada, sin especificar su aplicación y resultados a nivel de clave presupuestaria.

El ROBM enterado en 2017 fue de 321,653.3 mdp y, en cumplimiento del artículo 19 Bis de la LFPRH, el 70 por ciento (225,157.3 mdp) se aplicó a la amortización de deuda o la reducción del déficit público, y el 30 por ciento (96,496 mdp) al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios y a mejorar la posición financiera del GF[29].

La ASF recomendó a la SHCP que en un anexo específico de la Cuenta Pública se incluya la información sobre el origen a nivel de concepto específico, ramo o entidad, y el destino como gasto público a nivel de clave presupuestaria, junto con los resultados alcanzados mediante su ejercicio medidos con las metas de los indicadores de desempeño, como está previsto en la normativa aplicable. Estas acciones contribuirían a dar cumplimiento a los artículos 13 de la LFRCF, 46 y 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

La SHCP estima que para el periodo 2019-2024 los ingresos presupuestarios oscilarán en un rango de entre 21.2 a 20.8 por ciento del PIB, respectivamente.

Ingresos presupuestarios, 2019-2024
(porcentaje del PIB)

Concepto	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Diferencia 2024-2019
Ingresos presupuestarios	21.2	20.8	20.5	20.8	20.8	20.8	(0.4)
Petroleros	4.2	3.8	3.5	3.8	3.8	3.8	(0.4)
Gobierno Federal	2.1	1.9	1.7	1.9	1.9	1.9	(0.2)
Empresa Productiva del Estado (Pemex)	2.1	1.9	1.8	1.9	1.9	1.9	(0.2)
No petroleros	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	0.0
Gobierno Federal	13.7	13.7	13.7	13.7	13.7	13.7	0.0
Tributarios	13.2	13.2	13.2	13.2	13.2	13.2	0.0
No tributarios	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.0
Organismos y Empresas	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	0.0
Entidades de Control Presupuestario Directo (IMSS e ISSSTE)	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	0.0
Empresa Productiva del Estado (CFE)	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE 2019.
NOTA: Las sumas y las diferencias pueden no coincidir debido al redondeo.

29| El artículo 55 de la Ley del Banco de México define que el Banco de México deberá entregar al GF el importe íntegro de su remanente de operación, una vez constituidas las reservas previstas en esa ley, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la revaluación de activos. Dicha entrega se efectuará a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente.
En este sentido, el artículo 19 Bis, fracción I, de la LFPRH establece que cuando menos 70 por ciento del ROBM se deberá destinar a la amortización de la deuda pública del GF contratada en ejercicios fiscales anteriores y/o a la reducción del monto de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario que, en su caso, haya sido aprobado para el ejercicio fiscal en que se entere el remanente. Asimismo, la fracción II, señala que el restante del ROBM debe utilizarse para fortalecer el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios o a incrementar activos que mejoren la posición financiera del GF.

En el año 2024 se pronostica una disminución de 0.4 puntos del PIB de los ingresos presupuestarios en comparación con 2019, por un descenso de los ingresos petroleros, los cuales se estima que pasen de 4.2 a 3.8 por ciento del PIB, resultado de un efecto cruzado por la disminución del precio de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación, se prevé que pase de 55 dpb en 2019 a 52 dpb en 2024 y el incremento de la plataforma de producción de Pemex, de 1,801 mbd a 2,281 mbd, en el mismo orden, conforme al marco macroeconómico 2019-2024.

Para el periodo 2019-2024, los ingresos tributarios y los no tributarios aumentarán a una tasa similar al crecimiento de la economía, y no se consideran ingresos extraordinarios. Los ingresos de los organismos y empresas (IMSS, ISSSTE y CFE), se espera que no tengan cambios en su proporción respecto del PIB en el periodo señalado.

Para la ASF, la proyección de los ingresos de la SHCP puede estar relacionada con una inercia, debido a que la mayoría de los ingresos tributarios y no tributarios en 2017 superaron el pronóstico. Por lo anterior, es necesario que la SHCP publique cómo considera el efecto del incremento del PIB, la inflación y el tipo de cambio, en las proyecciones a cinco años de los ingresos presupuestarios[30].

Adicionalmente para 2019, se anticipan riesgos externos e internos que pudieran afectar la recaudación de ingresos presupuestarios, vinculados con:

- Un menor crecimiento de la economía de los EUA, principal destino de las exportaciones nacionales.

- Condiciones restrictivas de los mercados financieros internacionales derivadas de un aumento en las tasas de interés y, en consecuencia, menores montos de los créditos.

- Un menor crecimiento del PIB, el cual de acuerdo con el *Bank of America Merrill Lynch*, podría ubicarse en 1 por ciento, en lugar del 2 por ciento estimado en los CGPE de 2019.

- Aumento en las tasas de interés internas, lo que provoca una menor inversión privada y una disminución en la generación de empleos.

- Incertidumbre por algunas decisiones de la nueva administración como la cancelación del NAIM y la posible cancelación de la Reforma Energética.

30| Al respecto, consultar: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, auditoría núm. 58-GB "Proyecciones, Estimaciones y Resultados de los Ingresos Presupuestarios y Excedentes", http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2017_0058_a.pdf.

D. Gasto Neto Total[31]

En 2017, el Gasto Neto Total ejercido por el SPP ascendió a 5,255,867.6 mdp, superior en 7.5 por ciento (366,975.1 mdp) al presupuesto aprobado (4,888,892.5 mdp), e inferior en 7.9 por ciento real comparado con 2016, lo que representó 24.1 por ciento del PIB.

En relación con lo aprobado, la SHCP informó que el mayor ejercicio de recursos fue cubierto con ingresos excedentes que tienen destino específico, así como por ingresos no recurrentes del ROBM, y que el nivel de gasto resultó consistente con el déficit presupuestario aprobado.

Asimismo, la SHCP señaló que la reducción respecto de 2016, se debió al efecto de las medidas de contención en servicios personales y gastos de operación, así como de la disminución de la inversión física pública, como parte de la consolidación de las finanzas públicas.

Gasto neto total del sector público presupuestario en clasificación económica, 2016-2017 (mdp y porcentajes)

Concepto	Presupuesto					Variación respecto de:				Proporción del PIB Ejercido	
	2016	2017				2016		Aprobado			
	Ejercido	Aprobado	(%)	Ejercido	(%)	Absoluta	Real* (%)	Absoluta	Relativa (%)	2016	2017
						(4) - (1)	(4)/(1)	(4) - (2)	(8)/(2)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)		
Total	5,377,849.6	4,888,892.5	100.0	5,255,867.6	100.0	(121,982.0)	(7.9)	366,975.1	7.5	26.8	24.1
Gasto programable[1/]	4,190,237.6	3,550,387.6	72.6	3,931,021.6	74.8	(259,216.0)	(11.6)	380,634.0	10.7	20.8	18.1
Gasto corriente	2,997,041.8	2,962,958.3	60.6	3,092,598.3	58.8	95,556.5	(2.8)	129,640.0	4.4	14.9	14.2
Servicios personales	1,112,249.3	1,163,897.4	23.8	1,149,514.6	21.9	37,265.3	(2.6)	(14,382.9)	(1.2)	5.5	5.3
Gastos de operación	737,355.2	646,392.9	13.2	784,122.0	14.9	46,766.7	0.2	137,729.1	21.3	3.7	3.6
Pensiones	648,568.3	720,128.9	14.7	706,118.2	13.4	57,549.9	2.6	(14,010.7)	(1.9)	3.2	3.2
Subsidios corrientes	498,869.0	432,539.1	8.8	452,843.6	8.6	(46,025.4)	(14.5)	20,304.4	4.7	2.5	2.1
Gasto de inversión	1,193,195.8	587,429.2	12.0	838,423.3	16.0	(354,772.5)	(33.8)	250,994.1	42.7	5.9	3.9
Inversión física	666,408.7	520,461.6	10.6	511,183.6	9.7	(155,225.1)	(27.7)	(9,278.0)	(1.8)	3.3	2.3
Subsidios de inversión	109,744.2	49,589.8	1.0	71,513.0	1.4	(38,231.3)	(38.6)	21,923.2	44.2	0.5	0.3
Inversión financiera	417,042.8	17,377.8	0.4	255,726.7	4.9	(161,316.1)	(42.2)	238,348.9	-0-	2.1	1.2
Gasto no programable	1,187,612.0	1,338,504.9	27.4	1,324,846.0	25.2	137,234.0	5.1	(13,659.0)	(1.0)	5.9	6.1
Costo financiero	473,019.7	572,563.0	11.7	533,115.2	10.1	60,095.5	6.2	(39,447.8)	(6.9)	2.4	2.4
Participaciones a entidades federativas y municipios	693,777.6	742,566.2	15.2	772,417.6	14.7	78,640.0	4.9	29,851.4	4.0	3.5	3.5
ADEFAS[2/]	20,814.7	23,375.7	0.5	19,313.2	0.4	(1,501.5)	(12.6)	(4,062.5)	(17.4)	0.1	0.1
Gasto primario	4,904,829.9	4,316,329.5	88.3	4,722,752.4	89.9	(182,077.5)	(9.3)	406,422.9	9.4	24.4	21.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública 2017, Tomo I "Resultados Generales", y del INEGI, Banco de Información Económica, http://www.inegi.org.mx/ .

NOTAS: Las sumas y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

* Calculada con base en la variación del índice de precios implícitos del PIB de 1.0616.

1/ Para fines de consolidación, excluye subsidios y transferencias del GF a las Entidades de Control Presupuestario Directo, las EPE y aportaciones al ISSSTE.

2/ Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

-0- Superior al 1,000 por ciento.

31| Al respecto, consultar: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, auditoría núm. 47-GB "Gasto Público Federal y Sistema de Evaluación del Desempeño".

Los servicios personales fueron inferiores en 2.6 por ciento real respecto de 2016, dicho resultado se encontró en línea con el objetivo de contener los recursos destinados a este rubro. Las pensiones se incrementaron 2.6 por ciento real y constituyen uno de los gastos con mayor dinámica de crecimiento en los últimos años.

La SHCP informó que el incremento en pensiones se debe a que el país se encuentra en un periodo de transición en los sistemas de pensiones, que ha fomentado la migración de esquemas de reparto hacia esquemas de contribución definida[32], lo cual aunado al envejecimiento de la población ha generado presión sobre las finanzas públicas.

Destaca la caída de la inversión física en 27.7 por ciento real en 2017, con lo que acumuló tres años consecutivos de disminuciones, debido a que se aplicaron recortes o ajustes preventivos al gasto programable en 2015 y 2016, así como por la estrategia del GF de reducir los recursos destinados a los proyectos de inversión en 2017. De 2013 a 2017, la inversión física se contrajo en 5.7 pp como proporción del gasto programable, al pasar de 18.7 a 13 por ciento. Para la ASF, lo anterior constituye un área de riesgo y puede ocasionar un rezago en la constitución de activos físicos para la cobertura y calidad de los servicios básicos de educación, salud y apoyo a la actividad productiva[33].

En razón de que la ASF detectó que en 2016 y 2017, se incurrió en ingresos y gastos no recurrentes, realizó una estimación sobre la evolución de los gastos sustentados con fuentes de ingresos regulares. Al excluir los gastos no recurrentes, como las aportaciones patrimoniales para Pemex y la CFE en 2016[34], y la aplicación del ROBM en 2016 y 2017[35], resultó que el Gasto Neto Total ejercido se redujo 2.8 por ciento real en 2017. Adicionalmente, se ejerció un monto menor por 202,141.1 mdp de ingresos excedentes en 2017 (pesos de 2016) en comparación con los obtenidos en 2016. Al no considerar en ambos años, los gastos no recurrentes y la diferencia en dichos excedentes, la ASF observó que el Gasto Neto Total en 2017 creció 1.4 por ciento real en relación con 2016.

32| El periodo de transición se define como la diferencia en el gasto de pensiones con reforma y sin reforma del régimen pensionario. Desde 1992 el GF ha implementado una serie de reformas a los sistemas de pensiones, destacan: Sistema de Ahorro para el Retiro (1992), IMSS (1997), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (2007), Pemex (2015) y CFE (2008 y 2016). SHCP, Medidas para continuar fomentando la transparencia en las finanzas públicas, 22 de agosto de 2016.

33| En los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Tercer Trimestre de 2018, se reportó que la inversión física aumentó 4.9 por ciento real respecto del tercer trimestre de 2017. Cabe señalar que es el primer incremento real para este concepto desde 2014 en un periodo similar. El aumento en el gasto de inversión física observado al tercer trimestre de 2018 se debe mantener de forma sostenida, a fin de lograr el nivel de inversión pública que se requiere para transformar los rezagos sociales y económicos.
El Paquete Económico 2019 proyectó un incremento de la inversión física de 8.5 por ciento real respecto de lo aprobado en 2018 y equivalente a 2.7 por ciento del PIB. No obstante, en el informe "Tiempo de decisiones, América Latina y el Caribe ante sus desafíos", del BID, abril 2016, se plantea que para países con desarrollo similar a México se sugiere invertir al menos cinco por ciento del PIB en infraestructura para impulsar el crecimiento económico (pág. 97).

34| En 2016, en el marco de la Reforma Energética, el GF realizó aportaciones a Pemex y CFE por 160,730.6 mdp y 161,080.2 mdp, respectivamente, para fortalecer su posición financiera y disminuir su pasivo laboral.

35| El ROBM que se obtuvo en 2015 y se aplicó en 2016 fue de 239,093.8 mdp, y el que se generó en 2016 y se aplicó en 2017 fue de 321,653.3 mdp.

En opinión de la ASF, dicha estimación respalda la necesidad de que la SHCP debe mejorar la transparencia y rendición de cuentas sobre los efectos de las operaciones no recurrentes en los indicadores agregados del gasto, así como de la conveniencia de analizar sus efectos transitorios más relevantes, en razón de que la sostenibilidad de las finanzas públicas se debe sustentar en ingresos asociados con factores estructurales o vinculados con la trayectoria de la actividad económica a largo plazo. Por lo anterior, así como por la expansión del gasto en los últimos años, en su mayoría corriente que, con excepción de 2017, ha sido incremental e inercial y que en general se comporta de modo similar al de las fluctuaciones del ciclo económico, se justifica la conveniencia de evaluar la adopción de la regla fiscal de largo plazo basada en el balance estructural[36].

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, en su anexo 3, previó en 3,402,916.7 mdp para los Gastos Obligatorios, equivalentes a 69.6 por ciento del Gasto Neto Total aprobado; al considerar las pensiones, dicho monto ascendió a 4,123,045.6 mdp (84.3 por ciento del total). La ASF estimó que el 83.7 por ciento del Gasto Neto Total tiene carácter ineludible, inercial e incremental, y el 78.7 por ciento del gasto programable está determinado por esta tendencia, y su crecimiento es progresivo y sistemático en servicios personales, pensiones, gastos de operación y subsidios corrientes, así como en el costo financiero y las participaciones federales.

Al respecto, el Banco Mundial, en su informe final sobre la Revisión del Gasto Público a México de 2016, señaló que la inercia y las rigideces presupuestarias son evidentes y que, para ajustarse a las presiones fiscales de mediano plazo, la racionalización del gasto público deberá considerar conceptos más allá de las reducciones a la inversión pública y al gasto de operación, además de que sugiere que los gastos obligatorios se deben transparentar a la opinión pública[37].

Dichos compromisos de gasto restringieron materialmente la revisión de la estructura del PEF 2016 (Reingeniería del Gasto Público 2016)[38], debido a la limitada flexibilidad en las obligaciones financieras gubernamentales y al marco legal que regula al PEF. En este sentido, en los ajustes a los programas, la ASF no encontró evidencia de la utilización de la información del desempeño, por lo que persistieron deficiencias en el diseño y control interno de los mismos.

36| La regla fiscal de largo plazo basada en el balance estructural se define como el balance presupuestario que se obtendría si la economía se encontrara en su nivel de producción potencial (PIB Potencial), los precios de las materias primas que son significativos para las finanzas públicas se ubicaran en su nivel de tendencia de largo plazo, y que excluye los efectos transitorios más relevantes de ingresos y gastos, denominados de una sola vez, con el objetivo fundamental de generar ahorros en la etapa alta del ciclo económico y desahorros en la parte baja, mediante una política fiscal contracíclica.
FMI, Bornhorst y otros, "When and how to adjust beyond the Business Cycle? A guide to structural fiscal balances", 2011, págs. 1 y 2.

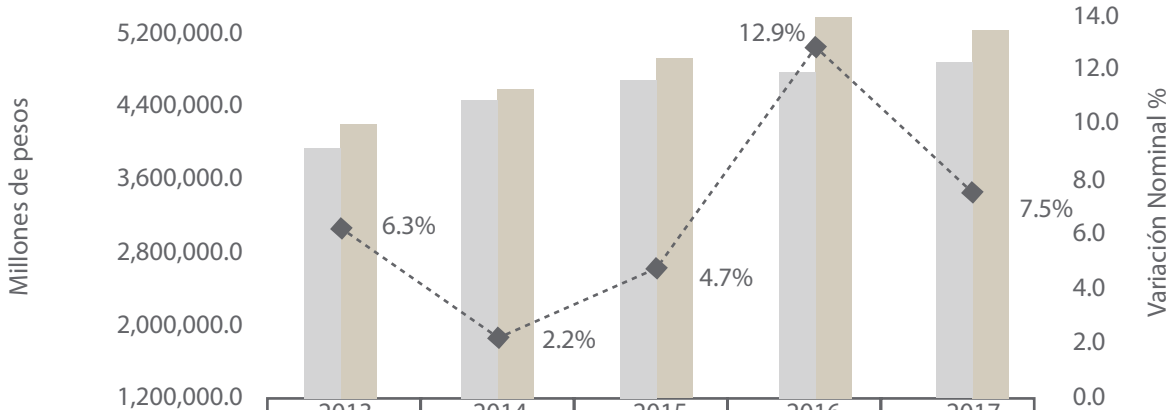
37| Al respecto ver: Banco Mundial, Revisión del Gasto Público 2016 (México),
http://documentos.bancomundial.org/curated/es/444881472615646659/pdf/AUS10694-WP-P150646-PUBLIC-SPANISH-UnitedMexicanStatesPublicExpenditureReviewFinalReportEnglish.pdf.

38| En 2015, la SHCP instrumentó e impulsó una Reingeniería del Gasto Público para el PEF 2016. Asimismo, informó que el propósito era abandonar la práctica de elaborar el presupuesto sobre una base inercial que toma el del año anterior y simplemente agrega o quita programas. El 30 de junio de 2015, la SHCP entregó a la Cámara de Diputados la Estructura Programática para el PEF 2016, en la que se incluyeron 851 programas presupuestarios, una disminución de 22.4 por ciento respecto de la Estructura Programática de 2015.

De 2013 a 2017, la tendencia incremental del gasto público se financió con ingresos presupuestarios, aquellos derivados del endeudamiento público y los ingresos excedentes y no recurrentes obtenidos en dicho lapso, lo que permitió solventar presiones de obligaciones ineludibles asociadas con el pago de pensiones, participaciones federales y costo financiero.

En dicho periodo, el Gasto Neto Total del SPP superó al presupuesto aprobado debido a la expansión del gasto con los ingresos excedentes obtenidos de la mayor recaudación derivada de la Reforma Hacendaria implementada a partir de 2014 y de los aprovechamientos como el ROBM en 2016 y 2017. Si bien, el balance presupuestario se mantuvo en el nivel aprobado, debido a que el mayor gasto se financió con ingresos excedentes, la ASF considera indispensable fortalecer la planeación y programación del presupuesto, con base en objetivos y metas de los programas diseñados en concordancia con la planeación nacional y de acuerdo con el monto de financiamiento sostenible, para lo cual se debe utilizar la información del desempeño y las evaluaciones de los programas, a fin de asegurar el adecuado ejercicio, aplicación, resultados e impacto de los programas presupuestarios.

GASTO NETO TOTAL APROBADO Y EJERCIDO, 2013-2017
(mdp y porcentajes)



	2013	2014	2015	2016	2017
Aprobado	3,956,361.6	4,467,225.8	4,694,677.4	4,763,874.0	4,888,892.5
Ejercido	4,206,350.9	4,566,808.9	4,917,247.4	5,377,849.6	5,255,867.6
Variación % nominal	6.3	2.2	4.7	12.9	7.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública de 2013 a 2017.

Asimismo, la estructura programática o composición del gasto público se modificó en detrimento de las erogaciones programables, al pasar de 79.5 por ciento del Gasto Neto Total en 2013 a 74.8 por ciento en 2017. Al interior, el gasto de inversión se redujo de 26.4 por ciento del total programable a 21.3 por ciento en el mismo lapso, debido a que se utilizó a la inversión física como renglón de ajuste en la estrategia de consolidación fiscal del GF y presentó una Tasa Media de Crecimiento Real Anual (TMCRA) negativa de 9.1 por ciento. Por su parte, el gasto corriente se incrementó de 73.6 por ciento del programable en 2013 a 78.7 por ciento en 2017, lo cual obedeció principalmente al crecimiento del gasto en pensiones que registró una TMCRA del seis por ciento en el periodo de referencia.

En el gasto no programable destacó el costo financiero, que pasó de 36.5 por ciento del total no programable en 2013 a 40.2 por ciento en 2017, con una TMCRA de 9 por ciento como resultado de los incrementos en el saldo de la deuda pública, las tasas de interés y la paridad del peso frente al dólar. Cabe señalar que los montos del costo financiero de la deuda pública ejercido en 2017, aprobado en 2018 y proyectado en 2019, superaron las erogaciones de la inversión física.

La disminución en los ingresos presupuestarios y el aumento del gasto no programable, aunado a la restricción presupuestaria, genera un menor margen de acción del GF para la provisión de bienes y servicios públicos. Al respecto, y ante la perspectiva de que continuarán las presiones fiscales por pensiones, costo financiero y participaciones federales, la ASF considera indispensable que se eleve la calidad del gasto y se continúe con la revisión del nivel y composición del PEF en los próximos años, en concordancia con los principios del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), a fin de reducir su nivel en congruencia con ingresos y financiamiento en una trayectoria sostenible, así como ampliar el espacio fiscal que permita incrementar los recursos para la inversión pública productiva.

En materia de proyecciones del gasto público, la SHCP informó que el Gasto Neto Total pagado pasaría de 23.2 por ciento del PIB en 2019 a 22.6 por ciento en 2024, con base en supuestos similares a sus fuentes de financiamiento (ingresos más déficit público) y las perspectivas económicas y fiscales.

Perspectivas de gasto público de mediano plazo, 2019-2024
(porcentaje del PIB)

Concepto	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Diferencia 2024-2019
Gasto neto pagado	23.2	22.6	22.2	22.5	22.6	22.6	(0.6)
Gasto programable pagado	16.4	15.9	15.6	15.9	16.2	16.2	(0.2)
Diferimiento de pagos	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.1)	0.0
Gasto programable devengado	16.5	16.0	15.8	16.1	16.3	16.3	(0.2)
Gasto de operación[1/]	13.7	13.7	13.7	13.8	13.8	13.9	0.2
Servicios personales	5.0	5.0	5.0	4.9	4.9	4.8	(0.2)
Otros gastos de operación	3.5	3.4	3.3	3.2	3.1	3.1	(0.4)
Subsidios	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	0.0
Pensiones	3.5	3.7	3.8	4.0	4.2	4.3	0.8
Gasto de capital	2.9	2.4	2.1	2.3	2.5	2.5	(0.4)
Inversión física	2.7	2.3	2.0	2.3	2.5	2.4	(0.3)
Inversión financiera	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	(0.1)
Gasto no programable	6.8	6.7	6.6	6.5	6.4	6.4	(0.4)
Costo financiero	3.0	3.0	2.8	2.8	2.7	2.7	(0.3)
Participaciones federales	3.7	3.6	3.6	3.6	3.6	3.6	(0.1)
ADEFAS	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Partidas informativas:							
Límite Máximo de Gasto Corriente Estructural	10.2	10.1	10.1	10.1	10.0	10.0	(0.2)
Inversión impulsada	2.9	2.5	2.1	2.4	2.6	2.5	(0.3)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, CGPE, 2019.
NOTAS: Las sumas y las diferencias pueden no coincidir debido al redondeo.
1/ Incluye el gasto directo y las transferencias a entidades de control presupuestario indirecto y a entidades federativas para cada tipo de gasto. En otros gastos de operación se incluye ayudas y otros gastos.

Dentro del gasto programable destacaron el incremento en pensiones de 0.8 pp del PIB y la reducción de la inversión física de 0.3 pp del PIB, a partir de los supuestos siguientes:

- Los servicios personales se reducirán 0.2 pp del PIB con base en un crecimiento real anual del 2 por ciento, menor al avance esperado de la economía para el periodo, lo que permite disminuir su tamaño como proporción del PIB.

- El incremento de 0.8 pp del PIB de las pensiones será resultado de un crecimiento real del 7 por ciento cada año, conforme a estudios actuariales disponibles y el comportamiento observado.

- Los subsidios permanecerán constantes como proporción del PIB, en razón de que se prevé que crezcan, en términos reales, al mismo ritmo de la economía.

- Para la inversión física se prevé un comportamiento errático y una reducción de 0.3 pp del PIB en el periodo proyectado; asimismo, la SHCP señaló que conforme se concreten las medidas de política de gastos, se espera abrir espacios para mayor inversión.

Para el gasto no programable, la SHCP estimó que el costo financiero se reducirá 0.3 pp del PIB, lo cual será reflejo del comportamiento de las tasas de interés y el menor déficit público como porcentaje del PIB en el mediano plazo. Por su parte, las participaciones federales aumentarán en forma proporcional a la recaudación federal participable.

E. Consideraciones finales

En opinión de la ASF, en 2017 el Ejecutivo Federal realizó el esfuerzo de llevar la trayectoria de las finanzas públicas hacia el equilibrio presupuestario. Sin embargo, el balance de riesgos macroeconómicos y fiscales justifica continuar con las medidas de disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas, así como mantener la estabilidad en los fundamentos macroeconómicos.

Ante condiciones financieras más restrictivas y un incremento del proteccionismo comercial, en materia de política económica se requiere diversificar los mercados y disminuir la dependencia de los EUA, así como fortalecer el mercado interno, incrementar la productividad y reforzar las medidas de política fiscal y monetaria para prevenir desequilibrios en los sectores en los que el aumento del endeudamiento público y privado, en un escenario de tasas de interés al alza y volatilidad financiera, representen un riesgo para la economía, el sistema financiero y las finanzas públicas.

Al respecto, cobra relevancia monitorear el cumplimiento continuo de la regla fiscal y de las metas fiscales, evitar efectos negativos o colaterales de las decisiones políticas sobre la sostenibilidad fiscal, así como reducir las necesidades de financiamiento. Por lo anterior, es importante mantener el superávit primario obtenido en 2017 y estimado para 2018, fortalecer los ingresos públicos y transformar el nivel, composición y calidad del gasto público, así como continuar con la disminución del SHRFSP respecto del PIB o, por lo menos, mantenerlo

constante, de modo que se destinen menos recursos al pago del servicio de la deuda pública y se dirijan a promover la inversión productiva y atender las necesidades prioritarias del país.

En 2017 comenzó un cambio de tendencia favorable en la posición fiscal del SPF. Los indicadores fiscales mostraron una mejoría significativa en comparación con los ocho años anteriores y respecto de lo previsto y aprobado para el ejercicio fiscal, por lo que la relación SHRFSP/PIB disminuyó de 48.7 por ciento, en 2016, a 46.1 por ciento, en 2017. Sin embargo, este resultado se asocia principalmente con menores RFSP por la contracción del gasto público federal derivada de la consolidación fiscal y los ingresos no recurrentes del ROBM, así como una mayor inflación, que implicó un incremento del PIB en términos nominales. En razón de lo anterior, la ASF considera que la mejora de la posición fiscal debe sustentarse en aspectos estructurales o que correspondan a la trayectoria o tendencia de largo plazo de los ingresos, los egresos y la deuda pública.

En cuanto a los ingresos públicos, se deben fortalecer mediante la implementación de medidas que permitan elevar la recaudación tributaria en las fuentes más estables y con tendencia o característica estructural; reforzar los mecanismos para estabilizar las fuentes tributarias no petroleras; y los instrumentos para la transferencia de riesgos (como los fondos de estabilización presupuestaria y las coberturas de los ingresos petroleros).

Respecto del análisis organizacional del Servicio de Administración Tributaria, en el que se propuso compactar áreas y plazas con objeto de evitar la duplicidad de funciones, la ASF considera importante vigilar que se mantenga la eficiencia y eficacia en la recaudación, a fin de continuar con el incremento de los ingresos tributarios resultado de la Reforma Hacendaria de 2014, para contribuir en mayor medida a un sano financiamiento del gasto.

En materia de gasto público, la ASF destaca la importancia de establecer en la LFPRH una regla fiscal de balance estructural que permita medir el balance presupuestario con base en los ingresos asociados con factores estructurales o vinculados con la trayectoria de la actividad económica a largo plazo, y alinear el gasto público a esa capacidad de financiarlo sanamente, lo que resulta en un manejo sostenible de la política fiscal e identifica los ingresos y gastos no recurrentes en la medición del balance presupuestario, para que no impacten de forma incremental y distorsionen el nivel y la composición del gasto público federal.

Es prioritario elevar la calidad del gasto público mediante una revisión de la estructura del PEF, en concordancia con los principios del PbR y del SED, a fin de ajustar las erogaciones corrientes inerciales e incrementales, así como para aumentar el espacio fiscal que permita incrementar los recursos para la inversión pública productiva. Asimismo, que se consideren los resultados de las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en dicho proceso, acerca de los programas duplicados y las áreas de oportunidad de mejora en los programas.

En relación con las disponibilidades presupuestarias que resultan de las disposiciones específicas para el cierre del ejercicio fiscal, emitidas por la SHCP, se requiere fortalecer la normativa que las regula, así como revelar el origen, aplicación y resultados alcanzados con su ejercicio, y respecto del cumplimiento de los objetivos de los programas para los que

fueron aprobados en el presupuesto. Lo anterior, debido al monto significativo de recursos asociado y al tiempo limitado para su ejercicio, lo cual implica un riesgo para devengar y pagar los recursos de acuerdo con los procesos que la normativa prevé.

Se debe utilizar adecuadamente la información del desempeño en el ciclo presupuestario, mediante la instrumentación de mecanismos para la aplicación efectiva de la normativa, de manera que el ajuste de las metas de los indicadores de desempeño refleje el efecto de las ampliaciones y reducciones presupuestarias.

En el caso del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, se requiere asegurar que todos los programas que transfieren subsidios a las entidades federativas y municipios, cuenten con reglas o lineamientos de operación.

Con el objeto de mejorar la definición, las metodologías de medición, la transparencia y la rendición de cuentas sobre los RFSP y su saldo histórico, es necesario revisar y fortalecer la normativa y los mecanismos institucionales, a fin de que su trayectoria como proporción del PIB sea constante o decreciente en el mediano plazo, de conformidad con el artículo 11B del Reglamento de la LFPRH.

Respecto del Paquete Económico 2019, la ASF advierte que en algunas variables del marco macroeconómico las previsiones tienen poco margen de holgura, en particular, la estimación de la tasa de inflación y la cotización del tipo de cambio, debido a que en el entorno internacional persisten riesgos, como una desaceleración de la economía mundial, condiciones más restrictivas en los mercados financieros por los incrementos en las tasas de interés, las tensiones comerciales a nivel global y la incertidumbre en torno a la resolución del Brexit. En los riesgos internos, la inflación se mantiene como uno de los más importantes, en este sentido, el alza salarial efectuada para 2019 y una depreciación del tipo de cambio, podrían incrementar las presiones inflacionarias y llevar al Banco de México a nuevos incrementos en la tasa de interés de referencia, lo que repercutiría en un aumento del costo del financiamiento; un crecimiento económico menor que el esperado, así como disminución en las plataformas de producción y exportación de petróleo que impactarían en la recaudación fiscal; y la desconfianza para realizar nuevas inversiones ante la cancelación de proyectos de infraestructura.

Por lo anterior, desviaciones significativas en los resultados de las principales variables macroeconómicas, respecto de las previstas, podrían generar mayor incertidumbre sobre el rumbo de la política económica de la nueva administración y el cumplimiento de los objetivos señalados en los CGPE 2019.

7. Consideraciones para el diseño y elaboración del dictamen de la Cuenta Pública 2017

En cumplimiento de la fracción VI del artículo 74 constitucional, a partir de los insumos de carácter técnico que se incluyen en el presente Informe General Ejecutivo, la Cámara de Diputados llevará a cabo la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre. Lo anterior, con independencia de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), siga su curso en términos de lo dispuesto en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

Adicionalmente, el artículo 46 de la LFRCF señala que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública estudiará el Informe General Ejecutivo, entre otros elementos, a efecto de someter a votación del Pleno de la Cámara de Diputados el dictamen sobre la Cuenta Pública correspondiente.

En particular, el citado artículo indica que el dictamen que elabore la Cámara de Diputados deberá contar con el análisis pormenorizado de la Cuenta Pública y estar sustentado en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo, además de otras referencias[1].

De lo anterior se desprende que la labor técnica de la ASF se constituye en un insumo clave para que el Poder Legislativo pueda ejercer su referida facultad de dictamen. En este sentido, es oportuno resaltar que el dictamen de la Cuenta Pública se realiza en un contexto político definido, en gran medida, por la dinámica y equilibrios existentes en la interacción parlamentaria.

A pesar de que el trabajo técnico de la ASF y la dictaminación legislativa de la Cuenta Pública se orientan a fines distintos, en la opinión pública es frecuente que existan confusiones respecto al vínculo entre ambas actividades. El valor de la fiscalización en este proceso radica en convertirse en una referencia técnica de calidad que enriquezca el debate que se genera al interior de la Cámara de Diputados.

Desafortunadamente, esta distancia entre el trabajo técnico y la dictaminación política no es una realidad en el contexto institucional de algunas Entidades Fiscalizadoras Locales (EFL). En ciertos casos, la dictaminación de los congresos locales interfiere en el proceso de seguimiento de las acciones que determinan los órganos de auditoría locales. Inclusive, persisten situaciones en las que las observaciones del ente fiscalizador están sujetas a los acuerdos políticos de los diputados de algunas entidades federativas.

1| La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en el Capítulo V "De la conclusión de la revisión de la Cuenta Pública", artículo 44, mandata a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) la realización de un análisis de los informes individuales, en su caso, de los informes específicos, y del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta, y lo enviará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara.

Dictamen que emite el Tribunal de Cuentas de España

El Tribunal de Cuentas de España es el órgano de fiscalización superior externa de dicho país y, además, es la instancia responsable de emitir el Dictamen sobre la Cuenta General del Estado (CGE); documento equivalente a la Cuenta Pública de México.

El Tribunal está vinculado directamente a las Cortes Generales (Parlamento Español constituido por dos cámaras: la Cámara Alta o Senado, y la Cámara Baja o Congreso de Diputados). Las Cortes Generales reciben el Dictamen elaborado por el Tribunal y dan seguimiento a los asuntos que son señalados como recomendaciones al Parlamento.

El Dictamen constituye el resultado definitivo del proceso de fiscalización ya que equivale a la opinión final del Tribunal sobre la CGE del ejercicio correspondiente. Es importante mencionar que el Tribunal emite un informe que sustenta el sentido del dictamen, el cual tiene la siguiente estructura:

1) Introducción;
2) Dictamen del Tribunal sobre el cumplimiento normativo y la razonabilidad de las cifras de la CGE;
3) Fundamento del dictamen:
   a. Resultados relevantes de la fiscalización realizada (contenido, proceso de consolidación, estado de liquidación del presupuesto, balance, compromisos, etc.),
   b. Cumplimiento de normas presupuestarias y contables,
4) Resultados del examen y comprobación de la CGE (referencia a los estados financieros consolidados que la conforman y al proceso de consolidación);
5) Análisis del registro de los impuestos estatales cuya gestión es cedida a las Comunidades Autónomas;
6) Seguimiento efectuado a las conclusiones y recomendaciones del Tribunal y de las resoluciones adoptadas por los Plenos del Congreso de Diputados y del Senado en relación con los dictámenes de ejercicios anteriores; y
7) Propuestas que emite el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales.

Fragmento de un dictamen emitido por el Tribunal de Cuentas de España respecto a la razonabilidad de las cifras contenidas en la CGE

"De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Cuentas ha examinado la Cuenta General del Estado del ejercicio 2016 con arreglo al objetivo y por medio de los procedimientos descritos en el subapartado I.2 de esta Declaración. En opinión del Tribunal, excepto por los efectos de las salvedades incluidas en el subapartado III.1 "Resultados que afectan a la representatividad de la CGE" (que se desarrollan en el apartado IV) de esta Declaración, la Cuenta General del Estado de 2016 presenta fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación económica, financiera y patrimonial, los cambios en el patrimonio neto, los flujos de efectivo, los resultados del ejercicio y la ejecución y liquidación del presupuesto del grupo de entidades que han de integrarse en ella, de conformidad con el marco normativo que resulta de aplicación a dicha Cuenta General y con los principios y criterios contables contenidos en el mismo".

FUENTE: Documento Nº 1.278 Declaración sobre la Cuenta General del Estado Del Ejercicio 2016, Tribunal de Cuentas, España, disponible en: https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/.
Constitución Española de 1978, disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927&vd=#a136.

A. Propósito del dictamen de la Cuenta Pública por parte de la Cámara de Diputados

Es importante destacar que la legislación descrita previamente no señala el alcance que debe tener el dictamen que emite la Cámara de Diputados sobre la Cuenta Pública. En los últimos años se ha concebido que el sentido del dictamen es dicotómico: aprobar o no la Cuenta Pública. De hecho, con base en esta interpretación, el dictamen ha sido equiparado a una especie de evaluación de la gestión del Poder Ejecutivo.

Esta orientación se sesga hacia consideraciones de la coyuntura política, y deja de lado el hecho de que la Cuenta Pública no sólo incluye información financiera, contable y programática del Ejecutivo Federal, sino también de los otros dos Poderes de la Unión, de los Órganos Constitucionales Autónomos, así como de las entidades federativas y municipios.

Desde la perspectiva de la ASF, es importante que, además del sentido dicotómico que se le ha otorgado al dictamen, se exploren otras opciones para la estructuración de su contenido. Con este propósito, a continuación, se presentan algunos elementos que pueden ser de utilidad para la conformación de un nuevo esquema de dictamen.

1) Segmentación del dictamen con base en alguno(s) de los siguientes criterios:
   a. Órdenes de gobierno (federal, estatal o municipal),
   b. Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y Órganos Constitucionales Autónomos y
   c. Grupos funcionales (Gobierno y Hacienda; Desarrollo Social y Desarrollo Económico).

2) Razonabilidad de las cifras contenidas en la Cuenta Pública (confiabilidad de la información):
   a. Grado de cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en los distintos órdenes de gobierno.

3) Impacto de las problemáticas identificadas sobre el proceso de rendición de cuentas, la percepción de la sociedad e inclusive la reputación del sector público en México.

4) Cumplimiento de las metas y objetivos de los programas fiscalizados con mayor peso presupuestario.

5) Análisis de las reformas legislativas que ha propuesto la ASF, vinculadas con la mejora de la gestión financiera del sector público y la disminución de la recurrencia de observaciones.

6) Balance sobre los riesgos y vulnerabilidades, de carácter transversal, existentes en la operación de las entidades públicas y que pueden afectar el cumplimiento normativo, la eficacia, eficiencia y transparencia de sus actividades en el futuro, o que pueden generar la repetición de fallas detectadas por la fiscalización.

7) Recomendaciones generales para la mejora de la gestión pública, incluyendo temas que forman parte de la agenda legislativa.

8) Insumos para la definición del presupuesto.

9) Información relevante para el Sistema Nacional Anticorrupción, incluyendo recomendaciones.

10) Propuesta de temas que deberían ser cubiertos en la fiscalización en el futuro.

11) Consideraciones de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación u otras comisiones.

12) Seguimiento a dictámenes previos.

B. Principales conclusiones de la fiscalización practicada

Adicionalmente, con el objeto de contribuir a que el proceso de elaboración del dictamen de la Cuenta Pública 2017 esté sustentado en información sustantiva y datos confiables, en los siguientes apartados se presenta una serie de conclusiones sobre rubros auditados de carácter estratégico —que complementan las temáticas incluídas en las secciones previas— agrupados de acuerdo con la clasificación funcional del gasto.

Asimismo, en virtud del importante número de revisiones practicadas al Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAIM) se incluyen dos secciones temáticas referentes a los principales resultados de la fiscalización desde los enfoques de desempeño y cumplimiento financiero.

I. Desarrollo Económico

a. Sector Energía

– Electricidad

A un año de operación de las Empresas Productivas Subsidiarias (EPS) de la Comisión Federal de Electricidad, Generación I, II, III, IV, V y VI, Transmisión, Distribución y Suministrador de Servicios Básicos, se observó avance en el establecimiento de una estructura y gobierno corporativo bajo las mejores prácticas internacionales, en términos de la instauración de sus consejos de administración; la designación de sus directores generales, y la definición de objetivos, estrategias y métricas operativas y financieras en sus planes de negocios, así como la instrumentación de mecanismos de transparencia.

No obstante, lo anterior, se detectaron áreas de oportunidad en relación con el desempeño financiero de las EPS: (1) de las nueve empresas, cinco no registraron rentabilidad; (2) cuatro fueron rentables, aunque de manera inferior a su costo promedio ponderado de capital, y (3) ninguna de las nueve EPS estuvo en condiciones de generar valor económico agregado.

b. Sector Economía

Los programas de entrega de apoyos a emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas no han demostrado eficacia en la atención de sus necesidades, ni en la mejora de su baja productividad. En particular, el Fondo Nacional Emprendedor, a cargo del Instituto Nacional Emprendedor, a cuatro años de su implementación, no ha demostrado resultados positivos, principalmente debido a las deficiencias en su operación y control, y por la falta de transparencia en el proceso de entrega de recursos.

c. Asuntos laborales

En 2017, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social operó el programa presupuestario "P001" sin un enfoque a resultados, ya que no acreditó haber atendido los compromisos sectoriales y por lo tanto a los objetivos de la Reforma Laboral de 2012.

Por su parte, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje no privilegió la conciliación en la resolución de asuntos individuales, ya que únicamente concluyó por esta vía 16,254, (el 20.3 por ciento) de los 79,965 terminados en 2017. Asimismo, la Junta no instrumentó el Servicio Profesional de Carrera y el Público de Conciliación, que eran elementos previstos en la Reforma Laboral de 2012, lo anterior incidió en la falta de atención oportuna de los conflictos laborales entre trabajadores y patrones, toda vez que en 2017 existían 254,269 asuntos individuales en rezago, lo que significó 2.7 veces más de los asuntos que puede atender en promedio anual dicho organismo (93,828).

Adicionalmente, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo otorgó 81,400 asesorías y 73,000 orientaciones que le fueron requeridas por trabajadores; en materia conciliatoria, concluyó 8,603 conflictos por esta vía, de los cuales, 82.8 por ciento resultaron a favor de los trabajadores, y en el caso de los juicios concluidos, de los 19,335 que se terminaron en 2017, 15,673, (81.1 por ciento) fueron positivos para los empleados. No obstante, el ente presentó deficiencias respecto al ejercicio de su facultad de multar a los patrones que no comparecieran ante las juntas de conciliación; su sistema de información no le permitió evidenciar que sus resultados respecto a la conciliación garantizaran el respeto de los derechos de los trabajadores, y careció de mecanismos para evaluar si sus servicios fueron eficientes y de calidad.

d. Investigación y desarrollo tecnológico

En el Presupuesto de Egresos 2017, los programa presupuestarios U004 "Sistema Nacional de Investigación Agrícola", a cargo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, (SAGARPA); E006 "Generación de proyectos de investigación", bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias y del Instituto Nacional de Pesca, tuvieron recursos por un monto de 1,605.27 mdp, con el objeto de contribuir a impulsar la productividad y competitividad del sector agrícola, pecuario, forestal, pesquero y acuícola, mediante el desarrollo de proyectos de investigación científica y tecnológica.

De acuerdo con los resultados de la fiscalización, se observó que las entidades tuvieron una operación inercial, ya que prevaleció la falta de vinculación entre la investigación y las demandas de los productores del sector agroalimentario, lo cual se reflejó en la escasa aplicación del desarrollo tecnológico a los procesos productivos.

No se integró la Red Nacional de Información e Investigación en Pesca y Acuacultura, con el objeto de vincular y fortalecer la investigación científica y el desarrollo tecnológico, así como el desarrollo, innovación y transferencia tecnológica para el manejo y administración de los recursos pesqueros y el desarrollo ordenado de la acuacultura.

La situación descrita dio como resultado que se desconociera la contribución de los proyectos de investigación realizados respecto al incremento de la productividad y competitividad del sector agrícola, pecuario y forestal, en detrimento de las 1,192,029 Unidades Económicas Rurales (UER) clasificadas de subsistencia, sin vinculación con el mercado de productos y que representaron el 22.4 por ciento de las 5,325,223 UER del país, así como de las 11,351 unidades (59.7 por ciento) de las 19,119 Unidades Económicas de Producción Pesquera y Acuícola que presentaron problemas de baja productividad.

e. Política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial

Con la fiscalización practicada se constató que no se ha logrado prevenir y mitigar el crecimiento desordenado y desigual de los asentamientos humanos en zonas urbanas, ya que se careció de una adecuada coordinación intergubernamental entre la SEDATU, el Consejo Nacional de Población, la Comisión Nacional de Vivienda, el Instituto Nacional del Suelo Sustentable, y los gobiernos estatales y municipales.

Para el periodo 2013-2018, el Gobierno Federal no instrumentó el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, por lo que no se priorizó la eficiencia en el uso o transformación de los elementos naturales, en detrimento de las áreas protegidas y la calidad del aire de las zonas urbanas.

En cuanto a la conservación y mejoramiento de la infraestructura urbana de los espacios públicos, la SEDATU ejerció un presupuesto de 6,715.53 mdp; sin embargo, no contó con una metodología de georreferenciación, índices históricos o criterios de selección de espacios públicos para determinar qué entidades federativas y municipios serían apoyados.

f. Biodiversidad

En 2017, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) careció de información para conocer la incidencia del otorgamiento de subsidios en el avance en la atención del problema público y en particular, respecto a la disminución de la transformación y degradación de los ecosistemas, y en la reducción de la pérdida de la biodiversidad.

En cuanto a su operación, en 2017, la CONANP, otorgó 4,980 subsidios a 33,183 personas, 25 organizaciones civiles y 133 grupos organizados, por un monto de 784.73 mdp. Sin embargo, la entrega de los apoyos se realizó de manera inercial y con deficiencias, debido a que: (1) se careció de una memoria de cálculo para establecer los montos de apoyo por cada tipo de beneficiario; (2) no se acreditó la observancia de los lineamientos del programa para la autorización de las solicitudes; (3) no se instrumentaron controles para verificar que los beneficiarios cumplieran con los requisitos de elegibilidad; (4) cuatro personas recibieron doble subsidio del componente de compensación social; (5) no se reportó el cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en

los convenios de concertación de 133 apoyos del componente de vigilancia comunitaria, y (6) no se acreditó la cancelación o suspensión de los recursos del 81.1 por ciento (60) de los 74 expedientes revisados que no contaron con los informes mensuales y bimestrales correspondientes.

g. Contaminación del aire

Con base en la fiscalización practicada se concluyó que la SEMARNAT careció de un diagnóstico en materia de emisiones de contaminantes a la atmósfera, que le permitiera elaborar u actualizar los instrumentos regulatorios correspondientes; y no integró el padrón de establecimientos de jurisdicción federal, a partir del cual sería posible conocer a los sujetos obligados a presentar la solicitud para la expedición de la Licencia Ambiental Única, así como registrar la información de la emisión de contaminantes en la Cédula de Operación Anual. Asimismo, la Secretaría no actualizó el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, a efecto de establecer un programa de control de emisiones de contaminantes a la atmósfera.

Por su parte, en 2017 la PROFEPA llevó a cabo la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normativa aplicable, con una cobertura de 630 visitas a 516 fuentes fijas de jurisdicción federal, lo que significó una capacidad de inspección reducida del 2.3 por ciento respecto de las 22,138 que conformaron el padrón de fuentes de jurisdicción federal. En ese año, la Procuraduría dictó 85 medidas correctivas o de aplicación inmediata en 28 de las 257 fuentes que presentaron faltas a la norma (10.9 por ciento).

h. Política pública de agua potable

En 2017, se registraron avances en la cobertura de los servicios de agua potable, y alcantarillado, toda vez el 92.2 por ciento de la población del país contó con el servicio de agua potable y el 91.4 por ciento, con el de alcantarillado. Sin embargo, se detectaron debilidades en: (1) la captación de los recursos hídricos y su posterior administración; (2) los procedimientos y la cobertura de potabilización y almacenamiento del agua extraída; (3) la extensión y pertinencia de la infraestructura de la red pública que afecta el abasto, temporalidad y calidad del agua distribuida, y (4) en el alcance de los mecanismos de alcantarillado y saneamiento.

En conjunto, dichas debilidades impidieron estructurar una política coherente y coordinada que garantizara el derecho de la población al acceso al agua potable en forma suficiente, salubre, aceptable, asequible y sustentable. En particular, como resultado de la evaluación se constató que, en 2016, de los 32,925,270 de hogares del país, el 6.3 por ciento (2,085,208) no contó con el servicio de agua potable, y de los 30,840,062 hogares que sí lo tuvieron, el 27.3 por ciento (8,411,920) no recibió el servicio diariamente.

Adicionalmente, se identificó que el manejo del agua potable no ha sido sustentable, ya que el número de cuencas y acuíferos en condición de déficit y sobreexplotación se ha incrementado en 4.8 por ciento, en promedio anual, al pasar de 122 en 2005, a 213 en 2017. Asimismo, de 2003 a 2016, la condición de los recursos hídricos empeoró, ya que el grado de presión sobre éstos se incrementó en 22.4 por ciento, al pasar de 15.7 por ciento en 2003, a 19.2 por ciento en 2016.

II. Gobierno y Hacienda

a. Sistema penitenciario

En 2017, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) no contó con elementos para determinar el efecto de las 39,997 actividades relacionadas con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, que llevaron a cabo las Personas Privadas de su Libertad (PPL), como parte de los planes de actividades para la reinserción, toda vez que se careció de un diagnóstico sobre las necesidades de reinserción social; lo cual se originó por la falta de un reglamento que estableciera las atribuciones de los responsables de administrar el Sistema Penitenciario Federal.

Asimismo, en la Ley Nacional de Ejecución Penal se identificaron debilidades, debido a que no se señala la obligación de incorporar en los planes de actividades del OADPRS todas las acciones establecidas en el artículo 18 constitucional (trabajo, capacitación para el mismo, educación, salud y deporte).

Lo anterior denota que la disminución de la población penitenciaria en 2017 no se asoció con mejores condiciones de seguridad pública, ya que el número de delitos y homicidios siguió en aumento.

b. Tratados internacionales

En 2017, la implementación de la política de tratados internacionales tuvo deficiencias, por lo que no fue posible conocer en qué medida la aprobación de dichos instrumentos fue resultado de una identificación de oportunidades para proteger y promover los intereses vitales del Estado.

En dicho año estaban vigentes 1,420 tratados internacionales, de los cuales, en 172 casos (12.1 por ciento), ninguna dependencia de la Administración Pública Federal (APF) aceptó la responsabilidad de su ejecución, lo que denota la falta de certeza sobre la obligación de llevar a cabo acciones para el cumplimiento de los referidos instrumentos. Asimismo, dado que no existe un sistema de seguimiento único e integral sobre los tratados, se desconoce el grado de cumplimiento de los compromisos pactados y su contribución al logro de los objetivos de desarrollo nacionales.

En consecuencia, no es posible determinar si los tratados atienden el asunto de interés que sustenta la política y si éstos convergen con las prioridades nacionales. Esta situación podría contribuir a que nuestro país desaprovechara la oportunidad de posicionar sus intereses en el orden internacional, orientados a obtener beneficios para acelerar y fortalecer el desarrollo nacional.

c. Promover la protección de los derechos humanos y prevenir la discriminación

En 2017, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) diseñó e implementó seis objetivos y 242 estrategias derivadas del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (PRONAIND) 2014-2018, en el cual se articula y orienta la gestión pública

antidiscriminatoria de la APF. Sin embargo, no se elaboró el programa anual correspondiente que incluyera objetivos, indicadores y metas específicas que permitieran evaluar su avance en 2017.

Por otra parte, se constató que en 2017 las 32 entidades federativas contaron con una ley antidiscriminatoria; veintiséis estados incorporaron en sus constituciones la cláusula antidiscriminatoria y veintiocho realizaron la tipificación, en los códigos penales, de la discriminación como un delito en sí mismo y como agravante de otros delitos.

Desde la perspectiva de la ASF, en 2017, la conducción de la política antidiscriminatoria presentó deficiencias, ya que el CONAPRED mostró una limitada focalización en la formulación, implementación y evaluación de la adopción de políticas públicas para prevenir la discriminación, principalmente debido a que no cuantificó la población de los dieciocho grupos que se tienen identificados como vulnerables.

d. Prevención del delito

En 2017 la Policía Federal (PF) no acreditó que los operativos se orientaran a prevenir el delito y a combatir las causas de la delincuencia, ya que si bien cumplió con el 100 por ciento de las metas previstas, debido a que realizó 481 operaciones institucionales basadas en indagaciones científicas y ejecutó 7,447 operativos en atención a solicitudes presentadas por las autoridades locales, desconoció su contribución a la mejora de las condiciones de seguridad en el país, por medio de una mayor convergencia en su coordinación con otras autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Por su parte, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública otorgó subsidios a 300 municipios de manera inercial; no acreditó que el conjunto de operativos llevados a cabo se orientaran a prevenir el delito y a combatir las causas de la delincuencia; el otorgamiento de apoyos se programó sin considerar la capacidad operativa efectiva de los municipios; no se previó el riesgo que se originaría con el cambio de la metodología de las evaluaciones de desempeño a dichos órdenes de gobierno, y se careció de un sistema de monitoreo del cumplimiento de las metas de los convenios suscritos con las autoridades municipales.

e. Banca múltiple

En 2017, algunos segmentos de crédito de la banca múltiple tenía tasas de interés superiores al 80 por ciento, el Costo Anual Total alcanzó 177.7 por ciento y se tenían registradas 26,780 comisiones para personas físicas y morales. Por lo anterior, se considera indispensable revisar, de manera integral, la coordinación entre reguladores y supervisores del sistema bancario, con el objeto de proteger los intereses de los usuarios de la banca múltiple.

De manera particular, desde la perspectiva de la ASF, es relevante considerar la simplificación del esquema de cobros, y evaluar el poder de mercado de las instituciones de banca múltiple, a fin de promover el sano desarrollo de la banca, fomentar el uso del crédito con menores costos y facilitar el acceso de la población al financiamiento.

f. Asociaciones Público- Privadas

En 2017, con base en las auditorías practicadas, sólo dos de dieciocho proyectos de Asociaciones Público-Privadas (APP) federales estaban en operación, mientras que el resto se encontró en ejecución, licitación o, incluso, en rescisión del contrato.

Desde la perspectiva de la ASF, se requiere fortalecer el marco regulatorio en la materia; establecer mecanismos de control; mejorar la revisión, evaluación y seguimiento de los proyectos; garantizar que los compromisos contraídos sean acordes con las posibilidades agregadas de gasto y financiamiento del sector público federal, así como mejorar la transparencia y la calidad de la información financiera para una adecuada rendición de cuentas y toma de decisiones.

Es importante resaltar que, conforme a la normativa vigente, los proyectos de APP autofinanciables, al no involucrar recursos presupuestarios, no requieren autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ni de la Cámara de Diputados y, por lo tanto, no se reportan en el PEF, ni en la Cuenta Pública. No obstante que los recursos para su desarrollo y ejecución provienen del sector privado, implican la provisión de algún bien o servicio público (concesión carretera o espectro radioeléctrico, por ejemplo), por lo que se requiere establecer controles para este tipo de figuras.

g. Financiamiento al sector rural

En 2017, la regulación y supervisión realizada por la SHCP y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) a los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) contribuyeron a procurar su sustentabilidad financiera, ya que fortalecieron el marco legal y normativo, mediante el monitoreo de los límites de la operación financiera de las entidades; así como con la emisión de Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento.

Asimismo, la operación de los FIRA coadyuvó a atender el problema público relacionado con el insuficiente financiamiento y la reducida inclusión financiera de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, al otorgar 42,278 créditos por 175,038.85 mdp, en beneficio de 1,521,503 acreditados finales, que generaron en dicho año un saldo de crédito directo e impulsado de 161,717.4 mdp, que representó el 0.7 por ciento del Producto Interno Bruto nacional. No obstante, desde la perspectiva de la ASF es preciso revisar el marco normativo que regula los alcances, competencias y atribuciones de los FIRA, a fin de evitar posibles duplicidades de atribuciones, delimitar su operación y focalizar su población objetivo.

III. Desarrollo Social

a. Sector Salud

– Seguro Popular

En 2017, a través del Seguro Popular se otorgó financiamiento para que 53,505,187 personas tuvieran acceso a 348 intervenciones de salud; sin embargo, a catorce años de operación, la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) no cuenta con información ni indicadores para evaluar el cumplimiento del mandato del Seguro Popular, relativo a garantizar el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios.

De 2013 a 2017, la cobertura de la población potencial del Seguro Popular se redujo en 6.2 puntos porcentuales, al pasar del 85.4 por ciento (55,637,999 personas afiliadas) al 79.2 por ciento (53,505,187 personas afiliadas). Asimismo, en 2017, 14,040,428 personas no contaron con acceso a la seguridad social.

– Salud materna y perinatal

En 2017, la política de salud materna y perinatal mostró deficiencias, principalmente, en cuanto a la capacitación y asesoría al personal responsable, en la práctica de evaluaciones en la materia, y en la distribución de los subsidios a las entidades federativas, lo que implicó que la cobertura de atención en el control prenatal, partos y aplicación de tamiz neonatal fuera menor a la prevista, y que, de 2013 a 2017, se ampliaran las brechas entre las entidades federativas en cuanto a la Razón de Mortalidad Materna, al pasar de 50.6 a 53.5 puntos porcentuales en dicho periodo, así como en la Tasa de mortalidad neonatal, al pasar de 6.0 puntos porcentuales en 2013 a 7.1 en 2016.

– Prevención y control del cáncer de la mujer

En 2017, la política de prevención y control del cáncer de la mujer mostró deficiencias en el componente de asesoría al personal que opera el programa; en la evaluación de la política, y en la distribución de los subsidios a las entidades federativas. Asimismo, se observó que de 2013 a 2016, se ampliaron las brechas entre las entidades federativas en cuanto a las tasas de mortalidad por cáncer de mama, al pasar de 15.2 a 16.1 puntos porcentuales en dicho periodo, y en la Tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino, al pasar de 10.8 a 11.2 puntos porcentuales.

b. Sector Educación

– Evaluaciones de la calidad educativa

En 2017, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) continuó en fase de implementación, ya que, a pesar de que en ese año el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación emitió el "Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación

Educativa 2016-2020", no desarrolló modelos de uso de los resultados de las evaluaciones de la calidad de la educación básica y media superior, con el propósito de impulsar su utilidad en la emisión de directrices y en la toma de decisiones de las autoridades educativas federal y locales para la mejora continua de la calidad educativa en cada ciclo escolar, ni de evaluaciones integrales que definan referentes, y articulen los componentes, procesos y resultados de las distintas evaluaciones, lo que impide conocer de qué forma las diferentes evaluaciones al Sistema Educativo Nacional contribuyen a la mejora de la calidad educativa, no desde una óptica individual, sino como resultado de la implementación del SNEE.

c. Sector Desarrollo Social

– PROSPERA Programa de Inclusión Social

En 2017, con base en las auditorías practicadas, no fue posible determinar en qué medida las intervenciones del programa contribuyeron a mejorar la cantidad, calidad y diversidad de la alimentación de las familias que recibieron los apoyos; el efecto de la orientación en salud y el acceso a los servicios médicos preventivos en la mejora de su salud, ni la contribución de las becas en el fomento de la inscripción y terminación de niños y jóvenes en edad escolar a la educación básica y media superior.

Asimismo, la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social, la CNPSS y la Secretaría de Educación Pública (SEP), en el ámbito de sus facultades, no dispusieron de información para valorar el cumplimiento del objetivo general del programa, referente a la ampliación de las capacidades de los beneficiarios en los componentes de alimentación, salud, educación y bienestar socioeconómico.

– Cruzada Nacional contra el Hambre

Desde la perspectiva de la ASF, a cinco años de la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como instancia que preside la Comisión Intersecretarial para la Cruzada contra el Hambre, no acreditó que dicha estrategia constituyera una solución estructural y permanente para atender el problema de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria, ya que no se constituyó como una política pública transversal, al no conjuntar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social, privado y académico.

Asimismo, en 2017, la Secretaría no sustentó que las 7,466,841 personas que identificó y registró en el Sistema de Focalización del Desarrollo se encontraran en situación de pobreza extrema alimentaria; no comprobó en qué medida se atendieron las carencias de cada una de las personas registradas, ni que su atención permitiera que abandonaran dicha condición, por lo que no fue posible acreditar el avance del objetivo establecido en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 de "Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación".

– Producción y productividad indígena

Las deficiencias en el diseño del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena de 2017 y la falta de información limitaron evaluar en qué medida se consolidaron los proyectos productivos y turísticos apoyados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y su contribución en la mejora de los ingresos de la población indígena, lo que evidencia riesgos de opacidad en la aplicación de los recursos públicos que fueron autorizados al programa.

– Servicios de guarderías y estancias infantiles

En 2017, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como la SEDESOL, cumplieron con el objetivo de ofrecer servicios de atención y cuidado a 236,236 niñas y niños, hijos de derechohabientes, y a 327,854 infantes de madres, padres y tutores sin acceso a seguridad social, respectivamente. No obstante, la implementación de la política de guarderías y estancias infantiles presentó deficiencias, toda vez que no se dio acceso a la totalidad de los infantes para los cuales se solicitó el servicio; no se tiene la certeza de que los servicios ofrecidos en todos los centros de atención infantil cumplieron con los requisitos de seguridad y calidad establecidos; no es posible asegurar que todo el personal responsable de la atención y cuidado de los niños esté capacitado, y no se logró verificar si los infantes adquirieron los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarios para su desarrollo integral.

– Fomento a la economía social

Con base en las auditorías practicadas, se observaron riesgos de opacidad en la aplicación de los recursos públicos aprobados al Programa de Fomento a la Economía Social, toda vez que el 42.6 por ciento de los apoyos se distribuyó en zonas de baja y muy baja marginación, no previstas en las reglas de operación del programa; la SEDESOL y el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) no acreditaron en qué medida incidieron en la atención del problema que justifica la existencia de dicha política pública, y existe una desarticulación de la normativa institucional que rige el funcionamiento de ambas instituciones con las disposiciones establecidas en la Ley de la Economía Social y Solidaria y en las reglas de operación del programa.

En concordancia con lo anterior, desde la perspectiva de la ASF es necesario que se fortalezcan los tramos de control en la SEDESOL y el INAES, con el objeto de asegurar la correcta asignación de los recursos presupuestales a la población a la cual deben orientarse, y se garantice la disposición de información y documentación que posibilite evaluar el efecto de la intervención gubernamental en la atención del problema público.

– Fomento a actividad artesanal

Desde la perspectiva de la ASF, en 2017, el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías no demostró haber generado valor público, en términos económicos, ya que la venta de artesanías a su cargo no fue rentable y se sufragó con las aportaciones del Gobierno Federal.

Asimismo, el Fondo no acreditó en qué medida los subsidios otorgados contribuyeron a mejorar el ingreso de las personas artesanas en situación de pobreza, a consolidar sus proyectos y a fomentar la actividad artesanal del país.

d. Servicios de educación media superior

En 2017, los recursos del programa presupuestario E007 fueron ejercidos por la SEP, el Colegio de Bachilleres y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica para el pago de servicios personales (30,296.98 mdp) y en gastos de operación e inversión (408.53 mdp), sin que los entes acreditaran haber atendido las necesidades de instalaciones y equipamiento de los 1,212 planteles de bachillerato general, tecnológico y profesional técnico; la formación y actualización de 38,567 docentes, y la incorporación de sus escuelas al Sistema Nacional de Bachillerato, en los términos de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).

Asimismo, dichas instancias carecieron de una metodología para determinar la suficiencia de maestros respecto de su matrícula de alumnos, lo que impidió conocer si los servicios educativos se proporcionan de forma óptima. En cuanto a la formación de los docentes, los entes fiscalizados carecieron de información para acreditar que la capacitación impartida se vinculara con el modelo de competencias establecido en la RIEMS.

e. Apoyos para la atención a problemas estructurales de las Universidades Públicas Estatales

En 2017, la SEP no acreditó el efecto de los 589.31 mdp otorgados para la reducción de los pasivos contingentes del sistema de pensiones y jubilaciones de las Universidades Públicas Estatales (UPES)[2], toda vez que la Secretaría no contó con un diagnóstico actualizado sobre la situación de los sistemas de pensiones y jubilaciones de cada una de las UPES, así como de las reformas requeridas para adecuar dichos sistemas.

Asimismo, la SEP no acreditó la práctica de evaluaciones cuantitativas y cualitativas que garantizaran que los recursos se asignaran a las universidades que realizaron reformas en sus sistemas de pensiones, y no llevó a cabo el seguimiento financiero del ejercicio de los recursos asignados, de acuerdo con los términos establecidos en los convenios suscritos.

f. Servicios de educación superior tecnológica

En 2017, el Tecnológico Nacional de México (TecNM) operó con opacidad y deficiencias el programa presupuestario E010, ya que no acreditó el 97.4 por ciento (13,192.12 mdp) de los 13,543.85 mdp reportados en la Cuenta Pública como ejercidos, toda vez que las Cuentas por Liquidar Certificadas proporcionadas por el Tecnológico para los capítulos 2000, 3000 y 4000 sólo evidenciaron el ejercicio del 2.6 por ciento, correspondientes a 351.73 mdp.

Respecto de los docentes con grado de especialidad, maestría o doctorado que imparten clases en el nivel de licenciatura, el ente no comprobó que el 47.4 por ciento de los 16,653

2| Con base en los estudios actuariales de 2017, el déficit ascendería a 1,269,694.28 mdp y con la reestructuración financiera de las universidades sería de 479,975.66 mdp.

docentes se correspondieron con su grado de estudios, ni del resultado publicado en la Cuenta Pública 2017, relativo al 82.1 por ciento de la meta alcanzada, lo que demostró inconsistencias y falta de confiabilidad en sus sistemas de registro e información.

Adicionalmente, el TecNM contó con 1,225 programas educativos, de los cuales 700 (57.1 por ciento) fueron clasificados como evaluables o acreditables; sin embargo, de éstos sólo evaluó el 52.4 por ciento (367). Asimismo, el Tecnológico registró una matrícula total de 292,147 alumnos, de los cuales, 164,979 cursaron sus estudios en programas educativos reconocidos por su calidad, pero tampoco demostró contar con la información que permitiera corroborar dicha situación.

g. Normar los servicios educativos superiores

En 2017, la SEP acreditó la actualización de doce documentos normativos en las modalidades tecnológica y universitaria de educación superior, de los cuales el 75 por ciento (nueve) fueron lineamientos y el 25 por ciento (tres) reglas de operación, con lo que se superó la meta correspondiente. Sin embargo, la Secretaría no elaboró un diagnóstico para conocer las normativas que se debían formular, actualizar o, en su caso, eliminar debido a su obsolescencia.

Asimismo, la dependencia no supervisó la prestación de servicios educativos mediante el cumplimiento y aplicación de documentos normativos actualizados, no contó con un programa de mejora regulatoria, y careció de la designación de un servidor público responsable de coordinar el proceso correspondiente.

En la Cuenta Pública 2017 la SEP reportó el ejercicio de 126.60 mdp en el programa presupuestario G001, cifra inferior en 4.5 por ciento (5,900.3 mdp) de lo aprobado en el PEF (132,503.0 mdp); sin embargo, la dependencia no acreditó las causas de dicha reducción. Asimismo, sus registros no permitieron identificar el presupuesto ejercido para la elaboración de diagnósticos, la supervisión y actualización de los documentos normativos, a fin de garantizar una administración por resultados en el proceso de mejora regulatoria.

h. Protección integral de niños, niñas y adolescentes

Las auditorías practicadas a seis programas presupuestarios, de los 89 autorizados en el PEF, que integraron la política pública transversal de atención de las niñas, niños y adolescentes, mostraron la prevalencia de una escasa coordinación entre la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, las entidades y dependencias de la APF, los Sistemas Estatales de Protección, los municipios, las alcaldías de la Ciudad de México y las instituciones públicas y privadas, lo cual repercutió negativamente en la articulación de políticas, procedimientos y servicios de protección de los derechos de la población infantil y adolescente.

Asimismo, la incipiente coordinación entre las dependencias y entidades referidas originó que no se integraran los registros nacionales de centros de asistencia social, de las niñas, niños y

adolescentes susceptibles de adopción; de las bases de datos de los menores migrantes, y de las autorizaciones de profesionales en materia de trabajo social, psicología o carreras afines que intervienen en los procedimientos de adopción.

i. Atención a la vivienda

En 2017, la Comisión Nacional de Vivienda fue responsable de 47 proyectos alineados con el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, sin embargo, de las veintiocho estrategias de dicho programa, ocho no se asociaron con ningún proyecto; además, no se acreditó que se efectuara la identificación, priorización, presupuestación y vinculación de los proyectos con los riesgos institucionales.

Asimismo, en materia de evaluación, la Comisión no estableció propuestas de solución a las problemáticas identificadas, ni acreditó la utilización de dicha información para la planeación e instrumentación de la Política Nacional de Vivienda.

Respecto de la entrega de subsidios, la CONAVI determinó la población potencial del programa presupuestario S177 en 21,467,333 personas de bajos ingresos y con necesidades de vivienda, y la objetivo en 2,879,125 personas con esas mismas características; sin embargo careció de una metodología para identificar y cuantificar la población objetivo del programa por tipo de solución habitacional requerida, así como por entidad federativa y región del país, lo que pone en riesgo la adecuada focalización del programa.

En el periodo de 2014 a 2017, la Comisión benefició a 695,426 personas con una solución habitacional, lo que representó un 1.8 por ciento más que la meta de 682,910 beneficiarios, con ello se alcanzó una cobertura del 24.2 por ciento, respecto de la población objetivo (2,879,125 personas). Adicionalmente, en 2017, se otorgaron 116,602 subsidios en beneficio de 88,461 personas, lo que significó el 3.1 por ciento, respecto de la población objetivo.

IV. Gasto Federalizado

El Gasto Federalizado ha constituido en los últimos diecisiete años una proporción significativa del gasto neto federal, con un promedio, en dicho indicador, del 33.6 por ciento en el periodo 2000-2017; en este último año representó 35.5 por ciento y ascendió a 1,867.7 miles de mdp. Es decir, un poco más de la tercera parte del gasto neto federal es ejercido por las entidades federativas y municipios.

Por lo anterior, su gestión eficiente, transparente y sujeta a una efectiva rendición de cuentas es fundamental para el fortalecimiento de la confianza social en las instituciones, así como para el logro adecuado de los objetivos y metas de los fondos y programas financiados con esos recursos, a efecto de apoyar el mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población, en especial de la que presenta condiciones de vida desfavorables.

En el lapso referido, el Gasto Federalizado Programable significó en promedio el 59.6 por ciento del Gasto Federalizado total y las participaciones federales (Gasto Federalizado no

Programable) representaron el 40.4 por ciento. En 2017, dichos conceptos contribuyeron con 58.6 por ciento y 41.4 por ciento del total, respectivamente.

La fiscalización del Gasto Federalizado ha tenido una participación destacada en el programa de auditorías de la ASF; las revisiones a este rubro (1,147 en la Cuenta Pública 2017), representaron aproximadamente el 68 por ciento del total de las auditorías practicadas.

La significativa cantidad de auditorías realizadas a este gasto, deriva de su elevado importe y número de fondos y programas por medio de los cuales se ejerce (96 en 2017 en el caso del Gasto Federalizado Programable) y la también elevada cantidad de entes ejecutores (32 entidades federativas, 2,448 municipios y 16 alcaldías de la Ciudad de México). Adicionalmente, a partir de la Cuenta Pública 2016, la ASF contó con atribuciones para fiscalizar las participaciones federales.

Para la Cuenta Pública 2017, la muestra auditada del Gasto Federalizado Programable representó el 65.4 por ciento de éste, y el 51 por ciento de las participaciones federales, en lo que respecta, en ambos casos, a su ejercicio por los gobiernos locales.

Asimismo, en el Gasto Federalizado Programable se revisó la transferencia de los recursos a los entes ejecutores, por parte de las secretarías de finanzas o similares de las entidades federativas, y se logró un alcance en este proceso de revisión, del 76.5 por ciento de este gasto.

Igualmente se revisó la distribución y transferencia de las participaciones federales, por medio de la SHCP, a las entidades federativas, con un alcance en esta revisión del 87 por ciento. También, se fiscalizó la distribución y pago de las participaciones, de las entidades federativas a los municipios, con un alcance en la fiscalización del 99.1 por ciento.

En el ejercicio 2017, la fiscalización del gasto federalizado presentó como elementos significativos los siguientes:

- En lo que respecta a su componente de Gasto Federalizado Programable, es decir, las transferencias federales etiquetadas, se registró una disminución en el indicador monto observado/muestra auditada, lo que expresa un avance en la mejora de la gestión de esos recursos; tendencia que se empezó a manifestar desde la Cuenta Pública 2015 y continuó en 2016 y 2017. Dicho indicador registró en este último ejercicio un valor de 3.3[3] por ciento.

En términos absolutos, el monto observado por la ASF en la fiscalización del Gasto Federalizado Programable, de la Cuenta Pública 2017, fue de 27.2 miles de mdp.

- A pesar de la disminución del valor del indicador monto observado/muestra auditada,

3| Considera las auditorías realizadas a la transferencia de los recursos y las de revisión integral que incluye la transferencia y el ejercicio de los recursos; para estas últimas (auditorías integrales), este indicador fue de 3.8 por ciento.

particularmente en 2017, en la gestión del gasto federalizado persisten insuficiencias estructurales y recurrentes, que limitan un mayor impacto de sus resultados y afectan el cumplimiento adecuado de los objetivos y metas de los fondos y programas.

- El Gasto Federalizado representa, en su componente programable, el 46.3 por ciento del gasto social de la Federación, de ahí la importancia de que su gestión sea cada vez más eficiente, transparente y objeto de una efectiva rendición de cuentas, aspectos en los que existen aún espacios de mejora significativos.

Las principales irregularidades observadas en la fiscalización del Gasto Federalizado Programable, en la Cuenta Pública 2017, fueron las siguientes:

- Falta de documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto con el 26.8 por ciento del importe observado;

- Recursos no ejercidos sin ser reintegrados a la Tesorería de la Federación (TESOFE), el 26.5 por ciento;

- Transferencia de recursos a otras cuentas bancarias, el 13.1 por ciento.

- Pagos a trabajadores no identificados en los centros de trabajo, el 8.6 por ciento.

- Pagos improcedentes o en exceso, el 7 por ciento.

- Gasto aplicado en conceptos que no corresponden con los objetivos de los fondos y programas, el 5 por ciento.

- Diversas irregularidades significaron el 13 por ciento restante.

El subejercicio de recursos ya no constituyó en 2017, como en años previos, la principal irregularidad por su monto observado, debido a que la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Financieras y los Municipios prevé plazos y términos para el reintegro a la TESOFE de los recursos no ejercidos (a partir de 2017 para las entidades federativas y 2018 para los municipios). No obstante, continúa como uno de los principales problemas en la gestión del gasto federalizado.

Las irregularidades determinadas en las auditorías al Gasto Federalizado Programable son recurrentes y se derivan sobre todo de:

- El entorno de presión existente en las entidades federativas y municipios para el uso de recursos federales etiquetados, en fines y programas no autorizados; ello debido a las debilidades en las finanzas de los gobiernos locales, determinadas a su vez por un insuficiente esfuerzo recaudatorio, su elevada dependencia de las transferencias federales y la existencia de un gasto estructural irreductible generado por un manejo inadecuado de esas finanzas;

- Un limitado proceso de aplicación efectiva de sanciones a los servidores públicos que cometen irregularidades, lo que no ha inhibido con el alcance necesario dichas prácticas;
- Acotada independencia de actuación de las Entidades Fiscalizadoras Locales y de los órganos internos de control en diversas entidades federativas, por factores políticos, jurídicos y presupuestales, entre otros;

- Falta de sistemas eficientes de control interno, sobre todo en los municipios;

- Reducido desarrollo institucional en ese orden de gobierno;

- Elevada rotación de personal en los gobiernos locales, principalmente durante los cambios de administración;

- Normativa profusa y compleja en algunos fondos y programas;

- Asignación inercial de los recursos a las entidades federativas y municipios, sin la consideración suficiente de los resultados obtenidos, lo que no incentiva el desarrollo de mejores gestiones;

- Insuficiente participación social en la vigilancia y seguimiento del ejercicio de los recursos;

- Limitado avance de la estrategia del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño en las entidades federativas e ínfimo en los municipios.

Por otra parte, es importante destacar que, en algunos programas del Gasto Federalizado Programable, los criterios de asignación de sus recursos entre las entidades federativas no tienen la transparencia necesaria, como es el caso del Fondo de Fortalecimiento Financiero, que en 2017 tuvo un importe de 55.1 miles de mdp, no obstante que su importe programado original fue de 3.2 miles de mdp.

En el caso de las participaciones federales 2017, su fiscalización generó los resultados siguientes:

- La distribución de las participaciones por la Federación, a través de la SHCP, a las entidades federativas, es un proceso maduro y consolidado, ya que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entró en vigencia en 1980.

- Además, es un proceso sujeto a la vigilancia de instancias en las que participan representantes de la SHCP y de las entidades federativas, en el marco de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Un área de oportunidad para esa Comisión, cuya presidencia es bipartita por medio de la SHCP y el titular de la Secretaría de Finanzas de una entidad federativa, es el cumplimiento de la facultad prevista para esa instancia, en el artículo 21, fracción IV, de la Ley de Coordinación Fiscal, de vigilar la determinación,

liquidación y pago de las participaciones federales por parte de las entidades federativas a los municipios.

A efecto de lo anterior, en el Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales, dependiente de la referida Comisión Permanente, se estableció el acuerdo de analizar y dar seguimiento a los informes que al respecto efectúa la ASF y, en su caso, determinar las acciones procedentes en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

- En la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, por la ASF, se observó una mejor gestión y apego a la normativa en el proceso de distribución de las participaciones federales de las entidades federativas a los municipios, respecto de la Cuenta Pública 2016, ya que mientras en 2016 se observó un monto de 3,660.9 mdp, en 2017 el importe observado fue de 620.6 mdp. Sin embargo, persisten algunos espacios de mejora, aunque debe apuntarse que el proceso tiende a su normalización operativa conforme a los ordenamientos aplicables, en la mayoría de las entidades federativas.

- El monto observado en la fiscalización de la distribución de las participaciones federales de las entidades federales a los municipios fue de 620.6 mdp y las principales irregularidades fueron las siguientes:

    - Participaciones federales no entregadas a los municipios, con el 69.2 por ciento del monto observado;
    - Retraso en la ministración de los recursos, con el 13 por ciento;
    - Errores de cálculo en la distribución, con el 11 por ciento;
    - Falta de acreditación del pago a terceros, con el 5.3 por ciento, y;
    - Deducciones a participaciones federales no justificadas, con el 1.5 por ciento.

El ejercicio de las participaciones, por las entidades federativas y los municipios, fue igualmente fiscalizado; en 2017 se determinó un importe observado de 7,916.1 mdp, mientras que en 2016 el monto observado fue de 26,766.7 mdp.

Entre las irregularidades en 2017 destacan: la falta de documentación comprobatoria que significó el 86.3 por ciento del monto observado; la falta de acreditación del pago a terceros en las participaciones federales, el 3.4 por ciento; pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal, el 2 por ciento y el pago de plazas o categorías no consideradas en el convenio, catálogo o normativa, el 1.5 por ciento. Adicionalmente otros conceptos significaron el 6.8 por ciento.

En conclusión, los resultados de la fiscalización del gasto federalizado en la Cuenta Pública 2017 manifiestan un avance en la mejora de su gestión por parte de las entidades federativas y los municipios, en su componente de gasto programable, como lo refleja la disminución del valor del indicador referente al monto observado respecto de la muestra auditada.

No obstante, persisten problemas y observaciones recurrentes que afectaron el cumplimiento adecuado de los objetivos de los fondos y programas fiscalizados, por lo que es necesaria

su atención con un carácter preventivo, tanto en el ámbito de las entidades federativas y municipios, como de las dependencias federales coordinadoras.

En las participaciones federales se presenta también en 2017, una disminución del importe observado, en relación con el monto que se observó en 2016; lo anterior, tanto en la fase de su distribución por las entidades federativas a los municipios, como en su ejercicio.

Debido al reciente inicio de la fiscalización de las participaciones federales (Cuenta Pública 2016), no es factible hacer una valoración tendencial de la calidad de la gestión de esos procesos. No obstante, se aprecia una disminución del importe observado en 2017, respecto de 2016.

En resumen, en 2017, la fiscalización del gasto federalizado registró una disminución de su importe observado en relación con el monto de la muestra auditada, lo cual es positivo; sin embargo, aún es insuficiente la calidad de su gestión, toda vez que persisten irregularidades recurrentes. Asimismo, prevalecen insuficiencias en la transparencia de su manejo; en la modalidad de su asignación entre las entidades federativas y municipios; en la gestión de algunos fondos y programas; en su evaluación; en la participación social para su vigilancia y seguimiento, y en su rendición de cuentas.

V. Nuevo Aeropuerto Internacional de México: resultados integrales con base en las auditorías practicadas con enfoque de desempeño

La construcción de un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México —planteada desde principios de siglo y atendida por los sucesivos gobiernos federales desde el año 2000— resultó en una propuesta de intervención pública de valor para las finanzas nacionales y de interés para el desarrollo del país, por su potencial impacto en los ámbitos nacional, regional y local. La concepción del proyecto y su posterior implementación han planteado retos, situaciones y decisiones que, dada su complejidad y alcance, hacen necesario su valoración integral para asegurar que el interés público estará vigente, en términos de constituir una solución eficiente, eficaz y adecuada a la problemática que pretende atender.

Por ello, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó una valoración por primera vez en la fiscalización de la Cuenta Pública de 2017, sobre la gestión gubernamental del proyecto, empleando el enfoque de auditoría de proyectos en marcha, en aspectos relevantes de los trabajos asociados con el nuevo aeropuerto. La valoración estuvo basada en ocho auditorías de desempeño que consideraron lo concerniente a los temas y efectos siguientes: económico, ambiental, regional-urbano, social y gobernanza institucional, en los que inciden tanto el proyecto en general, como los proyectos complementarios que lo integran y los externos que a su vez detona.

En este informe se presentan, de manera agregada, los principales resultados generados por las auditorías practicadas, a manera de un dictamen integral. Con ello, se busca ofrecer un panorama general que equilibre los diferentes elementos de análisis e interpretación aplicables a la situación que muestra el proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), para apoyar la adopción de decisiones presentes y futuras.

Las ocho auditorías de desempeño realizadas por la ASF fueron las siguientes: Cumplimiento de los lineamientos para el registro del proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México ante la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Impacto Ambiental del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; Autorización Ambiental del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; Inspección y Vigilancia del Impacto Ambiental del NAICM; Proyecto Hidrológico del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; Efectos Regionales y Urbanos del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; Efectos Sociales del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, y Fideicomiso para el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, con la finalidad de evaluar la gestión gubernamental respecto de la atención del problema público relativo a la insuficiente infraestructura en el centro del país para atender la demanda creciente de servicios aeroportuarios, desde los enfoques económico, ambiental, regional-urbano, social y de gobernanza institucional.

En la fiscalización de la Cuenta Pública 2017 también se realizaron dieciséis auditorías de cumplimiento financiero, de las cuales cuatro son financieras y de cumplimiento y doce son de inversiones físicas.

Desde la perspectiva que ofrece este contexto general del proyecto, es pertinente destacar

la cuestión relativa a la visión y conducción integral del mismo pues, como evidenciaron las diferentes auditorías de desempeño practicadas, intervenciones públicas de gran alcance y calado —como la que conforma esta nueva infraestructura— enfrentan problemas de coordinación y comunicación que pueden derivar en vacíos, omisiones e insuficiencias normativas, técnicas y de vinculación con sectores sociales y productivos. Cada uno de estos riesgos potenciales puede llevar, a su vez, a cambios significativos en los plazos, costos y en la gestión general de los proyectos. De ahí que, como se sugiere más adelante y en opinión de la ASF, es necesario que en la concepción y, sobre todo, en la implementación de proyectos de gran alcance (megaproyectos) se defina y se regule una gobernanza institucional clara que pueda atender, a su vez, los requerimientos de componentes más específicos o singulares como la gobernanza ambiental o de los recursos naturales involucrados, la gobernanza social o de vinculación e integración de los grupos sociales afectados o beneficiados por la construcción de la nueva infraestructura y su posterior operación regular.

Dentro del Sistema Aeroportuario Mexicano, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) es la terminal más importante del país. En 2017, de los 136,903,970 usuarios del transporte aéreo comercial, 32.7 por ciento utilizó este aeropuerto para transitar al interior y exterior del país, y de las 968,455 toneladas de carga aérea movilizadas en el año, 55.3 por ciento se transportó a través del AICM. Además, es un punto estratégico que une al país internamente y con el resto del mundo, ya que enlaza a la capital de la república con cincuenta ciudades del país y cuarenta en el extranjero[4].

En el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018, se señaló que la infraestructura en el centro del país es insuficiente para atender la demanda creciente de servicios aeroportuarios, lo que ha ocasionado la saturación del AICM provocando cuellos de botella en las actividades productivas que implican una pérdida de competitividad frente a otros aeropuertos de América del Norte, limitando su capacidad para establecerse como el principal centro de conexión de pasajeros y carga de Latinoamérica.

En 2013, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), como cabeza de sector, presentó a la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la primera solicitud del proyecto de inversión para la construcción de un nuevo aeropuerto, la cual fue cancelada, toda vez que se debían realizar adecuaciones al Análisis Costo-Beneficio (ACB) presentado, a fin de que cumpliera con los requisitos necesarios para el registro.

En el mismo año, la SHCP modificó la regulación para el registro de proyectos. De la comparación de los "Lineamientos para el Registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión" de 2008 y 2013, se concluyó que las modificaciones tenían como fin contar con un instrumento que coadyuvara a una mejor ejecución de los proyectos de inversión; para ello, se definió un plazo máximo de 180 días para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal remitieran a la SHCP los estudios de factibilidad técnica, legal, ambiental, económica y los estudios de mercado, así como la presentación de un escrito en el que se manifiestara, bajo protesta de decir verdad, que se cumplió con los requisitos de los análisis de factibilidad y que se considera viable llevar a cabo el proyecto de inversión en cuestión. Además, se indicó

4| Informes estadísticos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

que era necesario enviar las hojas de cálculo con las estimaciones de oferta y de demanda, de costos y de beneficios, así como los indicadores de rentabilidad. Por último, se establecieron los casos en que los proyectos causarían baja de la cartera.

Por otra parte, en 2013, también se hicieron cambios a los "Lineamientos para la Elaboración y Presentación de los Análisis Costo y Beneficio de los Programas y Proyectos de Inversión", a fin de definir de mejor manera al ACB como la evaluación socioeconómica que permite determinar la factibilidad de un proyecto en términos monetarios; además, se especificó que el análisis tendría una vigencia de tres años, se modificaron los apartados que debería contener el documento, y se estableció la obligación de incluir la localización geográfica del proyecto. En 2014, la SCT emitió la declaratoria de saturación del AICM y se realizaron obras para ampliar la infraestructura del edificio terminal del aeropuerto.

En marzo de 2014, la SCT presentó una segunda solicitud y se registró en la cartera de la SHCP el proyecto de inversión denominado Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), con la clave 1409JZL0005, estableciéndose como objetivo resolver las necesidades aeroportuarias del centro del país, por los siguientes cincuenta años; posteriormente, en septiembre del mismo año, la SCT emitió el título de concesión al Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (GACM) para construir, operar, administrar y explotar el NAICM.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) determinó, con base en la Manifestación de Impacto Ambiental Regional (MIA-R) que presentó el GACM, que el proyecto era ambientalmente viable, por lo que en noviembre de 2014 resolvió autorizarlo de manera condicionada, mediante 58 medidas de mitigación y 20 condicionantes, de las cuales 39 medidas y 18 condicionantes corresponden a la primera de cuatro etapas del proyecto, preparación de sitio y construcción, la cual se desarrolló de 2014 a 2018, con el fin de reducir los efectos negativos previstos a incidir en los recursos naturales. El título de concesión otorgado al GACM se publicó en el Diario Oficial de la Federación en enero de 2015.

a. Enfoque económico

La auditoría incluyó la evaluación del proceso para registro en cartera del proyecto del NAICM en 2014 y su actualización en 2017, respecto del diseño normativo y proyecciones de demanda. Cabe señalar que para el registro en la cartera de proyectos de inversión de la SHCP no se requiere la presentación del proyecto ejecutivo, a diferencia de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas que lo establece como requisito para la ejecución de las obras.

La auditoría mostró que, en 2017, la SHCP contó con procedimientos y un sistema para validar la información sobre el registro y actualización de los proyectos de inversión. Sin embargo, se detectaron debilidades en el diseño normativo, y en las disposiciones que regulan el registro de los proyectos de inversión en la cartera, referentes a la gobernanza del proyecto, ya que si bien uno de los requisitos es definir a la unidad responsable de ejecutar o coordinar el proyecto, no se establece la obligación de precisar a las entidades públicas que intervendrían en el mismo, ni las acciones y responsabilidades de cada una cuando se

trata de proyectos que por su naturaleza y alcance, como el del NAICM, requieran de una participación interinstitucional.

Adicionalmente, se observó que, ni en los "Lineamientos para el Registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión", ni en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece la obligación de realizar un estudio de factibilidad social, como lo prevé la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas en su artículo 21, fracción I, el cual establece que las "dependencias y entidades, según las características, complejidad y magnitud de los trabajos formularán sus programas anuales de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, considerando los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica, ecológica y social de los trabajos".

Asimismo, de conformidad con los "Lineamientos para la Elaboración y Presentación de los Análisis Costo y Beneficio de los Programas y Proyectos de Inversión", los ACB tienen una vigencia de tres años; sin embargo, estos lineamientos no precisan si dicho análisis debe actualizarse una vez vencido el plazo o si continúa vigente para aquellos proyectos que se encuentran en ejecución, lo que propicia que las dependencias y entidades no tengan certeza de las acciones por realizar con el ACB después del plazo señalado.

Con la auditoría, se revisaron las proyecciones de la demanda de pasajeros para el AICM realizadas por el GACM en 2014, que sustentaron el alcance del proyecto del nuevo aeropuerto. De conformidad con la información proporcionada por el GACM, el tráfico esperado para 2022, de 44.7 millones de pasajeros, se materializó en 2017; por ello, el grupo aeroportuario realizó nuevas proyecciones de demanda, con base en variables económicas y demográficas, tales como el crecimiento del Producto Interno Bruto, el volumen de pasajeros, la expansión del turismo internacional y de los servicios de transporte, los planes de crecimiento formulados por las aerolíneas que operan en el AICM y el tráfico internacional de conexión, con las cuales estimó que, para 2030, se esperaba una demanda de 81.5 millones de pasajeros, cifra superior 32.7 por ciento respecto de los 61.4 millones de pasajeros que el grupo aeroportuario había proyectado en 2014. Por la relevancia de las estimaciones de demanda para dimensionar el aeropuerto, los costos de construcción y los beneficios esperados, la ASF realizó sus propias estimaciones, a efecto de precisar la razonabilidad de las cifras elaboradas por el grupo aeroportuario, y se determinó una diferencia de 2.0 por ciento (83.1 millones de pasajeros *vis* a *vis* 81.5 que calculó el GACM).

Se verificó que, de conformidad con los "Lineamientos para el Registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión" de la SHCP, el GACM mantuvo actualizados los datos correspondientes al proyecto, al modificar el nombre del programa presupuestario K005, de "Proyectos de infraestructura económica de aeropuertos" a "Proyectos de construcción de aeropuertos"; se precisaron los datos sobre la ubicación geográfica del aeropuerto, al incorporarse el municipio y su georreferenciación, y se actualizaron los datos del administrador, el año base y la alineación del proyecto de inversión del NAICM.

Derivado de las modificaciones a las proyecciones de demanda y como hechos posteriores, se verificó que el grupo aeroportuario actualizó el ACB en 2018, el cual, al 31 de diciembre de ese año, no había sido aprobado por la SHCP, debido a que el GACM continuaba realizando

adecuaciones solicitadas por la Unidad de Inversiones de la SHCP. Con la revisión de los ACB 2014 y 2018, se constató que se incluyeron los aspectos señalados en la normativa, como son: situación sin y con el proyecto; las principales conclusiones de los estudios de factibilidad técnica, legal, ambiental y económica; los indicadores de rentabilidad, el análisis de los riesgos y las fuentes de financiamiento.

Como resultado del análisis de los estudios elaborados por el GACM para determinar la factibilidad económica del proyecto de inversión del NAICM, se identificó que, conforme al ACB actualizado en 2018, los beneficios esperados crecieron 28.1 por ciento respecto de los 246,129.6 millones de pesos (mdp) estimados en 2014, debido a los ajustes en las proyecciones de demanda, y a los incrementos de la Tarifa de Uso de Aeropuerto por pasajero, la nacional pasó de 22.0 a 23.2 dólares y la internacional de 34.2 a 44.1 dólares, y en los precios por kilogramo de carga transportada, la doméstica pasó de 64.1 a 76.8 pesos, y la internacional, de 84.5 a 101.2 pesos. En contrapartida, los costos para la construcción, operación y mantenimiento se elevaron 63.4 por ciento respecto de los 178,413.5 mdp estimados en 2014, este incremento se explicó por la modificación en el alcance del proyecto y por variaciones en el tipo cambiario y la inflación.

Se constató que, de conformidad con los "Lineamientos para la Elaboración y Presentación de los Análisis Costo y Beneficio de los Programas y Proyectos de Inversión", el GACM evaluó el proyecto por medio de tres indicadores de rentabilidad señalados en la normativa: (1) el Valor Presente Neto,[5] que se estimó en 23,717.1 mdp, el cual fue 65.0 por ciento inferior al definido en 2014, toda vez que los costos se elevaron por las modificaciones en el alcance del proyecto, por variaciones en el tipo de cambio y la inflación, entre otros factores; (2) la Tasa Interna de Retorno,[6] se cuantificó en 10.8 por ciento, ligeramente superior a la Tasa Social de Descuento establecida por la SHCP de 10 por ciento, y (3) la Tasa de Rendimiento Inmediata (TRI),[7] determinada en el estudio elaborado por el GACM, en 2014 fue de 13.7 por ciento, por lo que el NAICM debía entrar en operación en 2025; por el contrario, en el estudio de 2018, la TRI fue de 23.6 por ciento, lo que indicó que el inicio óptimo de operaciones del aeropuerto sería en 2023.

En cuanto a la factibilidad técnica, legal y ambiental, de conformidad con los once estudios elaborados por empresas especializadas, institutos de investigación y universidades públicas contratadas por el GACM, con base en los "Lineamientos Relativos a los Dictámenes de los Programas y Proyectos de Inversión a Cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal", se identificó que la zona tenía un riesgo de inundación muy

5| Este indicador mide y determina la viabilidad de un proyecto de inversión, en términos de rentabilidad y ganancia, toda vez que permite hacer comparaciones entre la inversión a realizar y los flujos de dinero que se producirán en un futuro. La regla de decisión de este indicador consiste en que si el resultado es positivo, entonces el proyecto es rentable.

6| Ésta se define como la tasa de descuento que hace que el Valor Presente Neto de un proyecto de inversión sea igual que cero. Por tanto, es una medida de rentabilidad, que se utiliza para encontrar el punto de equilibrio de un proyecto.

7| Este indicador permite determinar el momento óptimo para la entrada en operación del proyecto de inversión, con beneficios crecientes en el tiempo. A pesar de que el Valor Presente Neto sea positivo, en algunos casos es preferible postergar su ejecución. El momento óptimo en el que los beneficios del proyecto son crecientes en el tiempo, es el primer año en que la Tasa Interna de Retorno es mayor que la Tasa Social de Descuento.

alto, que existían riesgos para las estructuras de concreto y acero por el severo potencial de corrosión; que se carecía de documentación que acreditara si los inmuebles estaban sujetos a litigios, controversias o conflictos de posesión irregular; que los niveles de ruido y emisiones atmosféricas se incrementarían; que se afectarían cuerpos de agua estacionales que albergaban una amplia variedad de especies vegetales y animales, y que la construcción del aeropuerto resultaría en pérdida de vida silvestre; no obstante, los estudios indicaron que se podían definir medidas para mitigar o eliminar la problemática; por lo que, de conformidad con dichos estudios, el Instituto Politécnico Nacional (IPN) emitió, en su carácter de experto dictaminador,[8] opinión favorable sobre la factibilidad del NAICM.

Con la revisión que realizó la ASF, se detectaron deficiencias, en 2017, en el proceso de registro y actualización por parte del GACM, en cuanto a que no remitió a la SHCP los dictámenes elaborados por el IPN sobre la factibilidad técnica, legal, ambiental y económica, y la falta de control documental de un estudio ambiental para efectos del registro en cartera. A pesar de lo anterior, la SHCP otorgó el registro en cartera tomando como base los estudios de factibilidad presentados por el GACM.

En conclusión, se identificaron deficiencias en el diseño normativo para el registro del proyecto del NAICM en el Sistema de Cartera de Inversión de la SHCP, las cuales representan riesgos para la gobernanza de proyectos de inversión, en cuanto a la coordinación y comunicación entre las entidades públicas que intervienen en ellos, y que son clave para poder ejecutarlos con éxito. Los instrumentos normativos en los que se precisan las acciones y responsabilidades de las dependencias y entidades que intervinieron en proyectos como el NAICM son limitados o no se aplican para una efectiva comunicación y coordinación de los esfuerzos interinstitucionales.

Por la relevancia de las estimaciones de demanda para dimensionar el NAICM, sus costos de construcción y los beneficios esperados, se revisaron las proyecciones de pasajeros elaboradas por el GACM en 2014 y en 2017, que sustentaron los estudios de factibilidad para la construcción del nuevo aeropuerto y su posterior ampliación, constatándose la razonabilidad de las cifras elaboradas por el GACM.

b. Enfoque ambiental

Todo proyecto de infraestructura genera impactos al ambiente, por lo que en el caso del NAICM, dada su magnitud, es relevante conocer si, en la fase previa al inicio de su construcción y durante el avance de los trabajos, cumplió cabalmente con las disposiciones establecidas en la normativa aplicable, en términos de contar con todos los instrumentos de política ambiental mandatados, de la delimitación precisa de su área de impacto, de la identificación de todos sus efectos, del establecimiento de las medidas de mitigación correspondientes y de su cumplimiento.
Uno de los instrumentos fundamentales de la política ambiental lo constituye la Manifestación

8| El IPN participó en el proyecto en calidad de experto dictaminador y prestador de servicios relacionados con planes y programas, y supervisor ambiental, así como en la elaboración de estudios y prestación de servicios relacionados con obra pública.

de Impacto Ambiental modalidad Regional (MIA-R), mediante la cual se debe acreditar una adecuada y completa identificación de los cambios potenciales al ambiente en el Sistema Ambiental Regional (SAR) en donde se ubica el polígono donde se construye el NAICM, así como la extensión territorial en la que se identifican obras complementarias que se realizarán en las diferentes etapas del proyecto.

Al respecto, la ASF fiscalizó las etapas de preparación y construcción del proyecto del NAICM, relativo a la regulación y evaluación realizada por la SEMARNAT a la MIA-R; la protección, preservación y restauración del aire, agua, suelo, biodiversidad y arqueología, por parte del GACM; la inspección de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) en la ejecución de la obra, así como la coordinación entre las instancias participantes.

En cuanto a la regulación, se identificó que la guía para la elaboración de la MIA-R aprobada por la SEMARNAT el 12 de diciembre de 2013, no ha sido actualizada por ésta y no ha promovido modificaciones normativas que permitan realizar una evaluación estratégica de proyectos en los que se involucre más de una obra o actividad, por lo que la MIA-R del NAICM no consideró los 218 impactos ambientales previstos en la construcción del aeropuerto, derivados de la obra principal a cargo del GACM y de las ocho obras complementarias por parte de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y la SCT, los cuales impactan en el SAR.

En relación con la evaluación realizada a la MIA-R, el GACM estableció 39 medidas de mitigación para los componentes ambientales de agua, aire, suelo, biodiversidad y arqueología; la cual fue autorizada de manera condicionada por la SEMARNAT, mediante el resolutivo del 28 de noviembre de 2014; al respecto, la ASF identificó que la MIA-R no consideró la inclusión de las fuentes de financiamiento, los porcentajes de distribución de los recursos, los costos aproximados destinados a las medidas de prevención, mitigación y recuperación ambiental, y las fases o etapas en las que se pretendían aplicar; tampoco incluyó el Programa de Abandono del Sitio, el cual debe contener las actividades a realizar y medidas de mitigación por aplicar una vez concluida la vida útil del proyecto, y que los 37 indicadores definidos para evaluar los resultados de la implementación de las 39 medidas de mitigación y las 20 condicionantes fueron deficientes, toda vez que no cumplen con los criterios de representatividad, relevancia, exclusividad, identificable y cuantificable mediante método de cálculo y meta, establecidos para su determinación, lo que impidió evaluar en qué grado se logró mitigar los impactos al ambiente en el SAR donde se ubica la obra del NAICM.

Por lo que corresponde a la protección, se identificó que el GACM, mediante el IPN, en su carácter de supervisor ambiental, diseñó el Sistema Integral de Gestión de Cumplimiento Ambiental (SIGCA) para dar seguimiento al cumplimiento de las medidas de mitigación y condicionantes previstas en la MIA-R; pero, con la revisión *in situ*, la ASF corroboró que el SIGCA únicamente contenía información de las gestiones realizadas por las empresas contratistas, y no generó reportes de los avances alcanzados en la mitigación de los impactos ambientales. Además, se identificó que el GACM realizó 4,531 revisiones de las medidas y condicionantes en la zona del proyecto, de las que se derivaron 521 no conformidades. Para la atención de las mismas se emitieron 1,038 acciones correctivas, sin que el SIGCA dispusiera de los registros de información referentes a su estatus de atención, lo que limitó que el supervisor ambiental pudiera verificar la eficacia y eficiencia del avance en el cumplimiento de las medidas y condicionantes.

Respecto de la preservación y restauración, el GACM, por medio del IPN, diseñó y estableció veintiséis indicadores adicionales a los de la MIA-R, por considerar que los autorizados por la SEMARNAT no eran apropiados al no cumplir con los criterios establecidos para su determinación, pero la ASF identificó que dichos indicadores tampoco cumplieron con los criterios señalados, por lo que no permitieron evaluar los resultados de la implementación de las medidas de la preservación y restauración del suelo, aire, agua, biodiversidad y arqueología; en consecuencia, el sistema de evaluación diseñado se limitó a la integración de un registro estadístico orientado a verificar el cumplimiento de los contratos establecidos con los proveedores, lo que no permitió al GACM conocer los resultados de su gestión ni sus efectos en la mitigación de los impactos negativos al ambiente.

Además, en cumplimiento de las condicionantes establecidas por la SEMARNAT, el GACM elaboró quince planes y programas, que no incluyeron acciones vinculadas a la preservación y restauración previstas en el resolutivo de la MIA-R, por lo que no contribuyeron a evitar o disminuir los impactos al ambiente derivados de la construcción del NAICM.

En cuanto a la inspección, la PROFEPA careció de una estrategia integral de inspección del proyecto del NAICM, lo que ocasionó que desde 2014 al 2017 no inspeccionara el cumplimiento de las medidas de mitigación y condicionantes en la etapa de preparación y construcción realizada por el GACM conforme a la MIA-R, y que de las ocho obras complementarias de la CONAGUA y la SCT, sólo inspeccionara el 11.1 por ciento (1); en tanto que, de los 158 proveedores el 85.4 por ciento (135) fue competencia de los gobiernos de la Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala, y el 14.6 por ciento (23) fue objeto de inspección de la procuraduría, de los que inspeccionó el 65.2 por ciento (15). Como resultado de esta inspección federal, la PROFEPA dictó veintiocho medidas para resarcir los daños ambientales, de las que a 2017, seis fueron atendidas, tres se encontraban pendientes de atención y en diecinueve casos se desconocía su estatus porque no se habían realizado visitas de verificación, debido a que tampoco dispuso de una estrategia para verificar las medidas dictadas.

En relación con la coordinación, en 2014, el GACM constituyó un comité de vigilancia ambiental *ex profeso* para dar seguimiento a las acciones realizadas por las instancias participantes correspondientes a los tres niveles de gobierno; al respecto, la ASF identificó la carencia de mecanismos e instrumentos de coordinación interinstitucional, por lo que, aun cuando en las reuniones se emitieron opiniones sobre las mejoras que debían implementarse, así como las problemáticas presentadas por los ciudadanos, no se establecieron acuerdos que permitieran la toma de decisiones y ejecución de acciones colegiadas durante el desarrollo del proyecto; además, la ASF reveló una deficiente coordinación de la PROFEPA con los gobiernos estatales en la verificación de la emisión de permisos y autorizaciones a los proveedores de materiales pétreos.

Asimismo, con los trabajos de auditoría se corroboró que la PROFEPA no formó parte de dicho comité, aun cuando es la encargada de inspeccionar el cumplimiento de las medidas y condicionantes para mitigar el impacto ambiental del proyecto y de vigilar e inspeccionar que los proveedores del mismo contaran con la autorización correspondiente y cumplieran la normativa establecida en la materia; lo que ocasionó que no se asegurara que la procuraduría

conociera de los hallazgos y posibles incumplimientos identificados por el IPN como prestador de servicios de los trabajos de protección, preservación y restauración, para que, con base en ello, determinara una estrategia integral de inspección del proyecto del NAICM que asegurara el debido cumplimiento de los compromisos orientados a la mitigación de impactos ambientales por parte de todas las instancias participantes. No obstante que la finalidad de dicho comité fue verificar el cumplimiento de la normativa ambiental durante el desarrollo del proyecto, no alcanzó su objetivo.

En conclusión, en cuanto a la regulación, persiste una desactualización de la guía para la elaboración de la MIA-R y la falta de promoción de modificaciones al marco normativo en materia de impacto ambiental lo que no permitió realizar una evaluación estratégica integral de las obras ejecutadas por el GACM, la CONAGUA y la SCT vinculadas al proyecto del NAICM; por lo que se refiere a la evaluación de la MIA-R, la SEMARNAT la emitió de manera condicionada, pero no verificó que se incluyeran todos los elementos que la deben integrar, además de que los 37 indicadores que la integran no cumplieron con los criterios establecidos para su determinación, lo que impidió evaluar la mitigación de los impactos al ambiente en el SAR donde se ubica la obra del NAICM; respecto de la protección, el GACM diseñó un sistema para dar seguimiento a las medidas de mitigación y condicionantes previstas en la MIA-R, pero únicamente registró información de las actividades realizadas por los proveedores y no generó reportes del avance en la mitigación del impacto ambiental.

En la preservación y restauración, el GACM, por medio del IPN como supervisor ambiental, diseñó y estableció indicadores adicionales a los de la MIA-R, pero éstos tampoco cumplieron con los criterios para su determinación. En lo relativo a la inspección, la PROFEPA no realizó visitas a la construcción del NAICM, únicamente revisó una de las ocho obras complementarias a cargo de la CONAGUA y de la SCT, y sólo inspeccionó el 65.2 por ciento (15) de las 28 empresas proveedoras participantes, debido a que careció de una estrategia integral de inspección; asimismo, se observó una limitada verificación de las medidas dictadas derivadas de los actos de inspección ya que tampoco dispuso de una estrategia para verificar dichas medidas.

En la coordinación, aun cuando en las reuniones del comité de vigilancia ambiental se emitieron opiniones relacionadas con la obra, no se establecieron acuerdos ni se ejecutaron acciones colegiadas durante su desarrollo; además, la ausencia de la PROFEPA ocasionó que no dispusiera de información relevante para determinar una estrategia integral de inspección del proyecto del NAICM.

c. Temas hídricos

En cuanto al proyecto hídrico, la auditoría incluyó la revisión de los resultados relativos a la coordinación entre la CONAGUA y el GACM para la construcción de infraestructura hidráulica; la planeación y el desarrollo de obras en el exterior del polígono del NAICM por parte de la CONAGUA; los efectos económicos y sociales esperados con esas obras; el análisis técnico del GACM sobre las fuentes de abastecimiento de agua durante la construcción y la operación del aeropuerto, así como la planeación y el avance de las obras hidráulicas realizadas por el GACM en el interior del polígono.

La auditoría evidenció que en el marco del NAICM, en 2015, la CONAGUA y el GACM firmaron un Convenio de Colaboración, a fin de establecer un mecanismo de coordinación para el financiamiento de la infraestructura hidráulica que permitiría prevenir y mitigar las inundaciones en el interior del polígono del nuevo aeropuerto y en la zona oriente del Valle de México. Para ese propósito, se acordó que a la Comisión le correspondería la construcción de las obras en el exterior del aeropuerto y el grupo aeroportuario aportaría los recursos económicos con cargo al proyecto de inversión del NAICM y, además, sería responsable de la construcción de infraestructura hidráulica en el interior del polígono.

Fuera del polígono del NAICM, la CONAGUA desarrolló 52 obras de infraestructura hidráulica en la zona oriente del Valle de México, en el periodo 2014-2017, para lo cual contó con una programación específica en la que incluyó la asignación de recursos y las fechas previstas de inicio y conclusión. Sin embargo, la CONAGUA inició en 2014 la construcción de las obras sin contar con un estudio para identificar la problemática de inundaciones en esa zona y determinar la infraestructura requerida para su atención. No fue sino hasta 2017 que contó con ese documento, por lo que, si bien acreditó los avances de las obras, no fue posible identificar aquéllas que se originaron a partir de la construcción del NAICM y las que tenía previstas antes de ese proyecto.

De las 52 obras, la Comisión acreditó que dos se terminaron de forma anticipada en 2017 por controversias por la posesión de la tierra y el desabasto de material para continuar con su construcción. En 39, reportó un avance físico-financiero de 100 por ciento, de las que 34 se concluyeron al cierre de 2017 y cinco, en 2018, de acuerdo con las actas de entrega-recepción. En once obras, la CONAGUA acreditó un avance físico entre 27 por ciento y 86 por ciento, de las que nueve continuaban en construcción al cierre de 2017 y en dos documentó su terminación anticipada en 2018, por falta de suficiencia presupuestaria.

En lo relativo a los efectos, de acuerdo con las estimaciones del GACM, el Valor Presente Neto de los beneficios esperados por las obras fue de 38,937.21 mdp. Además, con las obras se previó proteger ante riesgos de inundaciones y sus efectos a 1.8 millones de habitantes, ubicados territorialmente en los municipios de Chimalhuacán, Texcoco y Atenco.

El GACM elaboró un análisis técnico para atender las directrices de la MIA-R, con lo que contó con mecanismos para afrontar situaciones adversas en el uso y el manejo del agua durante la operación del aeropuerto. Asimismo, el grupo aeroportuario dispuso del Informe Final sobre Adquisición de Derechos de Agua, en el que se identificaron las posibles fuentes de abastecimiento para la construcción y la operación del NAICM, y previó que para su operación requeriría de 37.4 litros por segundo, el 0.6 por ciento de la demanda actual del acuífero de Texcoco, por lo que, de acuerdo con ese documento, no se afectaría la sustentabilidad de ese cuerpo hídrico. Para proveer de agua potable al NAICM en su operación, el GACM planeó la construcción de un sistema de cinco pozos perforados a 400 metros de profundidad, de siete colectores de agua de lluvia y una planta de bombeo para la distribución de agua en el aeropuerto.

En el interior del polígono, el grupo aeroportuario planeó, para el periodo 2014-2021, el desarrollo de seis obras por 9,705.78 mdp, que se pagarían con recursos del proyecto de

inversión del NAICM, las cuales, a 2017, registraron los avances siguientes: el Túnel de Drenaje Pluvial se encontraba en licitación, y de la Planta de Bombeo y de los tres colectores el GACM elaboró los proyectos ejecutivos. La ASF constató que la estructuración de esos proyectos se encontró en los plazos previstos, que incluyen la contratación del diseño, el proyecto ejecutivo, la revisión y aprobación del proyecto ejecutivo, la licitación y la ejecución del contrato de construcción, en tanto que de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales el GACM no acreditó información sobre el progreso a 2017.

Por las deficiencias observadas en la planeación y en el desarrollo de la infraestructura relacionada con el proyecto hídrico del NAICM no se tiene certeza de que las obras realizadas por las entidades fiscalizadas serían las suficientes y las necesarias para contribuir a prevenir y mitigar las inundaciones en la zona oriente fuera del polígono del nuevo aeropuerto, ni fue posible determinar si dichas obras podrían aprovecharse para regular las aguas que ingresarían en el polígono del NAICM.

d. Temas regionales-urbanos

El análisis de la ASF sobre los efectos regionales-urbanos del proyecto del NAICM se desarrolló con la revisión de la situación jurídica del espacio territorial de construcción, la planeación y regulación urbano-regional, así como la movilidad y conectividad.

Los resultados mostraron que, respecto del espacio territorial de construcción, el proyecto del NAICM consiste en una extensión de 4,431-16-40.545 hectáreas, y para 2017, la SCT no acreditó contar con un centro de documentación e información de los inmuebles federales que administra, para integrar la evidencia de la posesión legal y derechos de vía de los terrenos del NAICM y los proyectos de conectividad asociados, contrario a lo que se mandata en la Ley General de Bienes Nacionales.

El GACM identificó los grupos de interés involucrados en la ejecución del proyecto del NAICM y los procesos legales que pudieran afectarlo; pero no acreditó los mecanismos de atención, ni del seguimiento permanente de los procedimientos legales asociados a las inconformidades identificadas. En el ámbito federal, a 2017 no existía una regulación de uso de suelo para integrar los proyectos de inversión en los inmuebles federales a la planificación urbana del territorio.

En la planeación y regulación urbano-regional, la ASF verificó que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) estableció mecanismos e instrumentos de coordinación institucional, mediante la instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, el 2 de mayo de 2017, con la finalidad de establecer los mecanismos de coordinación tendientes a fomentar e impulsar el desarrollo del Valle de México, así como instituir las bases y compromisos de una planeación metropolitana obligatoria, efectiva, coordinada y sustentable; y de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos del Valle de México, instalada el 22 de noviembre de 2017, como un órgano de coordinación, para la planeación, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones relacionadas con los asentamientos humanos, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, en el ámbito

territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México, pero no acreditó su implementación para impulsar la planeación y el ordenamiento territorial con las distintas esferas y ámbitos de gobierno, en torno al proyecto del NAICM y en la elaboración del Programa Territorial Operativo de la Zona Oriente del Valle de México (PTOZOVM).

En el ámbito federal, a 2017, el Estado Mexicano careció de bases regulatorias que establezcan, como parte de los requisitos de aprobación de los proyectos de inversión, el análisis de sus efectos urbanos y regionales; y en el ámbito local, de integralidad en los planes de desarrollo urbano. Además, se constató que el GACM no impulsó la instalación de un comité intermunicipal para la planeación del desarrollo urbano, ni para coordinarse con la SEDATU en el diseño de un proceso sobre el ordenamiento del territorio en los ámbitos rurales y mixtos, por lo que no se atendió ese compromiso del Plan Maestro Social (PMS) 2017-2020.

En la movilidad y conectividad, la ASF verificó que la SCT contó con un proceso de revisión y aprobación de los proyectos y programas para las 18 obras viales previstas para el NAICM, incluido en el documento "Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Conectividad Terrestre", pero no elaboró un plan vial integral de transporte metropolitano que tomara en cuenta los elementos identificados en los diagnósticos y estudios, la coordinación con autoridades estatales, ni los criterios y estrategias de inversión para su integración; además, no evidenció el seguimiento de los proyectos, para verificar su avance.

Asimismo, el proyecto de planeación del NAICM, hasta 2017, careció de un programa metropolitano con acciones de movilidad asociada a los medios de transporte público masivo, así como de sistemas integrados de transporte que lo garanticen. Como hechos posteriores, en 2018, la SEDATU, en el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, incluyó como objetivo la elaboración del Programa Integral de Movilidad de la Zona Metropolitana del Valle de México, conforme a lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

El diseño de los planes de acceso y movilidad del NAICM careció de sustento técnico ya que, aunque el GACM y la SEDATU elaboraron estudios técnicos para conceptualizar y establecer necesidades de infraestructura, así como esquematizar la implementación de los proyectos, la SCT no realizó estudios, análisis e investigaciones propias, ni utilizó los del GACM y la SEDATU en la formulación del proyecto de acceso y movilidad para el NAICM, contrario a lo establecido en el reglamento interior de la SCT.

En conclusión, la SCT y la SEDATU, como dependencias responsables de los ramos involucrados, no establecieron mecanismos de coordinación eficaces con el GACM, por lo que en la planeación e inicio de las obras del proyecto del NAICM no se consideraron los efectos regionales-urbanos, debido a las deficiencias regulatorias para insertar el proyecto a una visión integrada del territorio, así como a debilidades en la gestión del espacio territorial y en el desarrollo de los proyectos de movilidad y conectividad.

e. Enfoques sociales

La revisión de la vertiente social del NAICM tuvo el propósito de verificar el cumplimiento del objetivo del PMS 2017-2020, de "identificar y mitigar los impactos negativos y los riesgos sociales que podría tener el NAICM en la población de la zona de influencia, y obtener la licencia social para que el proyecto operara bajo condiciones favorables durante la ejecución de las obras", y el avance en el compromiso de "mejorar el nivel de vida de la población de la zona de influencia". El análisis incluyó la revisión del diagnóstico de los efectos sociales del nuevo aeropuerto; el diseño del PMS 2017-2020; la suscripción de acuerdos de coordinación con los tres órdenes de gobierno; la implementación del Plan Maestro y su seguimiento.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en cuanto al diagnóstico de los efectos sociales, si bien el GACM acreditó haber elaborado un Análisis Costo Beneficio del NAICM, que incluyó la factibilidad técnica, legal, ambiental y económica, además de un análisis de los beneficios del proyecto,[9] no realizó el estudio de factibilidad para determinar los beneficios sociales previstos y el impacto que el NAICM podría generar, requisito señalado en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Una vez iniciado el proyecto, el GACM realizó un diagnóstico social, y lo incluyó en el PMS 2017-2020; sin embargo, en ese diagnóstico no se especificaron los impactos positivos y negativos, así como los riesgos sociales que la construcción y operación del proyecto pudieran propiciar, ni se tomaron en cuenta los resultados de la consulta realizada a la población del área de influencia, en términos del Principio 5 de los Principios de Ecuador[10].

Asimismo, se identificó que el grupo aeroportuario definió dos delimitaciones distintas de la zona de influencia del NAICM: una en la que incluye a los municipios de Atenco y Texcoco como parte del polígono de intervención, así como a la totalidad de las Áreas Geo-Estadísticas Básicas consideradas Zonas de Atención Prioritaria de los municipios de Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos y Nezahualcóyotl, y otra que comprende a los cinco municipios en su totalidad; lo anterior podría provocar que se atienda de manera inadecuada a la población; que las acciones no estén orientadas a las áreas prioritarias, y que no se focalicen los recursos financieros para incidir en las condiciones socioeconómicas de la población objetivo.

9| El análisis de los beneficios del proyecto incluyó los referentes a servicios adicionales de transporte; la calidad de servicios, y los relacionados con el valor del aprovechamiento del AICM; obras hidráulicas; niveles de ruido, costo de operación y mantenimiento, y beneficios por valor de rescate.

10| Los Principios de Ecuador tienen por objeto ser una referencia y marco común de gestión del riesgo de crédito para determinar, evaluar y gestionar los riesgos ambientales y sociales en las operaciones de financiación de proyectos. Son aplicables a todos los países y en todos los sectores económicos, para garantizar que los proyectos financiados se realicen de manera socialmente responsable. El Principio 5 "Participación de los Grupos de Interés" señala que "en el caso de proyectos con potenciales impactos significativos adversos en las comunidades afectadas, se realizará un proceso de consulta y participación informada, por lo que se adaptará su proceso de consulta a: los riesgos e impactos del proyecto; la fase de desarrollo del proyecto; sus procesos de toma de decisiones, y a las necesidades de grupos desfavorecidos y vulnerables", y que "se tendrán en cuenta y documentarán los resultados del proceso de consulta, incluidas las medidas acordadas que se deriven de dicho proceso".

Por lo que se refiere al diseño del PMS 2017-2020, el objetivo de obtener la "licencia social"[11] no tiene un sustento normativo que lo conceptualice; asimismo, el GACM no estableció los criterios para verificar su cumplimiento. En su diseño programático, no definió el compromiso de "mejorar el nivel de vida", lo que implicó que no se tuviera certeza de hacia dónde orientaría sus recursos. El diseño presupuestal no permitió identificar el origen, el monto y el destino de los recursos presupuestarios asignados al logro de los objetivos del PMS 2017-2020. El diseño institucional no especificó a las unidades responsables de trazar, ejecutar y dar seguimiento al plan. En el diseño metodológico, el grupo no detalló las actividades o procedimientos para mitigar los efectos negativos y riesgos sociales del NAICM, ni para obtener la "licencia social", y no estableció el tiempo en que se concretaría cada línea de acción. En el diseño de evaluación, el grupo aeroportuario no dispuso de indicadores y metas para valorar el compromiso de mejorar el nivel de vida de la población; tampoco definió cómo iba a incidir en la pobreza, el rezago y la marginación que presentan los habitantes de la zona de influencia.

Por lo que corresponde a los acuerdos de coordinación, el GACM no los suscribió con ninguna de las diez dependencias[12] y doce entidades[13] del Gobierno Federal, ni con el gobierno del Estado de México y de los cinco municipios de la zona de influencia del NAICM, a pesar de que en el PMS 2017-2020 previó dicha coordinación para lograr la implementación de las seis estrategias y las 52 líneas de acción establecidas.

Respecto de la implementación del PMS 2017-2020, el GACM no acreditó avances, ni previó los mecanismos para su ejecución; además, no integró el padrón de beneficiarios de los programas sociales establecidos en el PMS, por lo que no se dispuso de información sobre el impacto de los mismos en la población de la zona de influencia del NAICM.

En lo referente al seguimiento del PMS 2017-2020, el GACM careció de criterios, indicadores y metas para monitorear su implementación, por lo que no se contó con mecanismos para detectar posibles desviaciones y, en su caso, realizar los ajustes necesarios y obtener información para la toma de decisiones; mejorar las estrategias; rendir cuentas, y documentar los avances y resultados de las acciones sociales emprendidas.

En conclusión, el GACM no acreditó que cumplió el objetivo del PMS 2017-2020, de obtener la "licencia social" de la población de los cinco municipios del Estado de México (Texcoco, Atenco, Ecatepec de Morelos, Chimalhuacán y Nezahualcóyotl) identificados por el grupo

11| No existe un concepto unívoco de "licencia social", pero en los ámbitos académico y empresarial hay elementos comunes que la definen como propiciar cercanía con la población que se ubica en el entorno inmediato de un proyecto que se pretende desarrollar; conocer sus inquietudes, necesidades e inconformidades vinculadas con éste, y atenderlas, con la finalidad de contar con su aprobación para la ejecución del proyecto.
12| Secretarías de Salud; del Trabajo y Previsión Social; de Educación Pública; de Economía; de Desarrollo Social; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; de Defensa Nacional; de Gobernación, y de Cultura.
13| Instituto Nacional para la Educación de los Adultos; Consejo Nacional de Fomento Educativo; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Comisión Nacional del Agua; Comisión Federal de Electricidad; Comisión Nacional contra las Adicciones; Centros de Integración Juvenil; Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes; Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres; Instituto Nacional de las Mujeres, e Instituto Nacional de la Economía Social.

aeroportuario como zona de influencia del proyecto, que asegurara condiciones favorables para su desarrollo y operación, ya que no diseñó dicho plan con base en un diagnóstico de los impactos positivos y negativos, así como de los riesgos sociales que pudiera traer el nuevo aeropuerto, ni en una consulta de las necesidades de la población que habitaba esos municipios, y tampoco acreditó el avance en el cumplimiento del compromiso de "mejorar el nivel de vida de la población de la zona de influencia".

f. Gobernanza institucional

En la vertiente gobernanza institucional del proyecto del NAICM, la auditoría practicada se centró en evaluar la eficiencia y eficacia de los controles establecidos para la gestión del "Fideicomiso para el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México" (Fideicomiso #80726), por parte del GACM. Se realizó el análisis de la funcionalidad de cada uno de los cinco componentes del Sistema de Control Interno: ambiente de control, actividades de control, administración de riesgos, sistemas de información y comunicación, y actividades de supervisión.

En el análisis del ambiente de control, se pudo comprobar que el GACM cuenta con la estructura para implantar y operar el ambiente de control esperado. El ente auditado mostró que su plantilla de personal está integrada, y sus funciones y responsabilidades están identificadas y repartidas en sus manuales de organización y procedimientos, si bien éstos cubren el total de las actividades de la institución y no contemplan arreglos específicos para la administración del Fideicomiso del NAICM que, como se comenta a continuación, implicó un incremento significativo en las actividades de control y supervisión.

Por lo que toca a las actividades de control, los resultados de la auditoría mostraron que en 2017 el GACM enfrentó un déficit de operación por el incremento de las actividades de control y supervisión derivadas del proyecto de construcción del NAICM. Esto es que, aun cuando el grupo aeroportuario contó con personal y recursos adicionales utilizados *ex profeso* para aplicarlos al nuevo aeropuerto, la escala de las operaciones a realizar para concretar en tiempo y forma las obras de la nueva infraestructura rebasaron la capacidad instalada, generando omisiones, vacíos e incumplimientos en cuanto al correcto registro de su programa anual de obras, de los contratos firmados, y en la integración de informes de avance. Así también, se presentaron vacíos, omisiones e incumplimientos en las funciones y actividades de coordinación y comunicación con otras instituciones, públicas y privadas, como lo indican las observaciones hechas en las dimensiones económica, ambiental, social y urbano-regional de este dictamen.

Respecto de la administración de riesgos, se detectó la carencia de una metodología específica en la materia expedida por el titular del GACM para la atención de los riesgos que derivaron de la gestión del proyecto del NAICM. Si bien, el grupo aeroportuario cuenta con una metodología de riesgos para atender adecuadamente la mayoría de sus proyectos y programas, en el caso específico del NAICM no se llevaron a cabo las acciones previstas en la normativa aplicable, que señala la necesidad de emitir instrumentos y mecanismos de operación específicos cuando las dependencias y entidades desarrollan proyectos o

intervenciones que por su escala, trascendencia o impactos rebasan el alcance de los componentes de control previamente establecidos. El proyecto del NAICM mostró, desde antes de 2017, que implicaba acciones y operaciones de escala y alcance mayor al que tienen el resto de las operaciones del GACM, lo que hacía conveniente la emisión de una Matriz de Riesgos específica, así como una administración particular de tales riesgos.

En cuanto a los sistemas de información y comunicación, se detectaron deficiencias en el registro del número y monto de los contratos suscritos a 2017 por el GACM y que recibieron recursos del Fideicomiso, ya que el grupo aeroportuario registró en CompraNet 177 contratos, por un monto de 119,985.65 mdp y, en la información presentada a la ASF, el ente auditado reportó 144 contratos en el ejercicio fiscal 2017, por un monto de 114,915.75 mdp, sin que el GACM haya aportado evidencias que expliquen o justifiquen las diferencias.

Asimismo, se detectaron deficiencias en el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de 2017 del programa presupuestario K005 "Proyectos de construcción de aeropuertos" y en la manera de reportar los resultados, ya que la unidad responsable de reportar la información fue Aeropuertos y Servicios Auxiliares, no obstante que el GACM ejerció el 99.8 por ciento (17,989.01 mdp) de los recursos de dicho programa, para la ejecución del proyecto del NAICM; y de los nueve indicadores reportados en la MIR, sólo uno se relaciona con la "infraestructura aeroportuaria" y dicho indicador no permite identificar su relación con el desarrollo del NAICM.

Las actividades de supervisión se refieren a la realización de las acciones para dar cumplimiento a acuerdos de órganos de gobierno, a recomendaciones de instancias fiscalizadoras y a cualquier directiva o requerimiento que involucre los instrumentos de control institucional. La auditoría practicada a la administración del Fideicomiso del NAICM mostró que el GACM, aun cuando presentó el "Informe Anual del estado que guarda el Sistema de Control Interno", no reportó ni acreditó la realización, durante 2017, de las acciones de seguimiento para atender las recomendaciones derivadas de las auditorías que le fueron practicadas por la ASF y la Secretaría de la Función Pública al proyecto del NAICM en temas relacionados con irregularidades en los procedimientos de licitación o adjudicación, aplicación de penas convencionales por incumplimientos contractuales, inadecuada planeación y programación de obra, incongruencias entre el catálogo de conceptos y los precios unitarios, falta de fianzas o presentadas extemporáneamente, expedientes mal integrados, y trabajos ejecutados sin comprobación documental. Esta omisión potenció los riesgos y posibles efectos negativos asociados a la falta de atención de las recomendaciones de auditoría, al no haberse atendido los aspectos de mitigación y corrección.

Los elementos anteriores permiten concluir que la operación que llevó a cabo el GACM respecto del Fideicomiso para la Construcción del NAICM, durante 2017, careció de un esquema integral de gestión que permitiera atender todos los requerimientos que derivan del Sistema de Control Interno y, por tanto, su gobernanza fue limitada, generando condiciones para la materialización de los riesgos de falta de coordinación, generación y uso de información inadecuada e imprecisa, omisiones en el cumplimiento de planes y programas, errores en la aplicación de recursos, y fallas en la atención del marco legal aplicable en materia ambiental, social y urbano-regional.

g. Opinión de la Auditoría Superior de la Federación

La valoración realizada por la ASF a la gestión gubernamental del proyecto del NAICM y a los proyectos complementarios que lo integran y los externos que, a su vez, detona, muestra que no existió una visión integral, lo que incidió en deficiencias y limitaciones para la coordinación y comunicación entre las dependencias y entidades federales y locales, y entre los tres órdenes de gobierno involucrados. Tal carencia provocó incumplimientos y riesgos en la identificación de todos los efectos del megaproyecto en lo económico, lo ambiental, lo social, lo urbano-regional y la gobernanza institucional y, por tanto, en no disponer de instrumentos suficientes para atenderlos y mitigarlos, que pueden llevar a cambios significativos en los plazos y costos; asimismo, que no contara con todos los elementos de política para articular los proyectos bajo un modelo de desarrollo urbano claro y previamente definido.

Los resultados señalan la necesidad de implementar medidas correctivas para subsanar las fallas detectadas en la gestión del proyecto; así como la de adoptar medidas preventivas para futuros proyectos de infraestructura, a fin de mejorar en cada una de sus fases: planeación, registro, autorización, actualización, ejecución, operación, mantenimiento y término de vida útil.

Se considera que los hallazgos de las auditorías practicadas constituyen un punto de referencia en el que se identifican aspectos relevantes que se deben revisar y modificar en la gestión gubernamental de proyectos de infraestructura de alto impacto, en cuanto al cumplimiento de la normativa, objetivos, estrategias, prioridades, metas, costos y beneficios; la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, y los mecanismos para evaluar los resultados.

Por lo anterior, en razón de los incumplimientos, vacíos, omisiones e insuficiencias, las recomendaciones emitidas por la ASF se enfocan en fortalecer la política pública de la gestión de proyectos de infraestructura en cuanto a los marcos jurídicos, institucionales, de organización y comunicación entre dependencias y entidades federales, locales y órdenes de gobierno; programático-presupuestal; de seguimiento y evaluación, y de rendición de cuentas, para garantizar que dichos proyectos sean desarrollados con una visión integral.

Se debe fortalecer el desempeño gubernamental para que los proyectos de infraestructura, vigentes y futuros, se realicen de manera sostenible y que cuenten con todos los instrumentos que los justifiquen económica, social, urbano-regional y ambientalmente, y garanticen su ejecución.

Finalmente, respecto de la pertinencia de las acciones emitidas, si bien la ASF recibió copia del oficio GACM/DG/035/2018 del 27 de diciembre de 2018, mediante el cual el Director General del GACM solicitó a los directores corporativos de Construcción Lado Tierra, Lado Aire, Técnico y de Administración "que caso por caso se proceda a analizar las diferentes relaciones contractuales y […] se proceda a determinar ya sea la suspensión temporal de los trabajos o bien la terminación anticipada de los contratos", y además, instruyó a los directores corporativos de Administración, Finanzas y Jurídico "para que en sus respectivas competencias participen en el proceso de suspensión y/o terminación anticipada", al cierre de los informes de auditoría se desconoce el resultado del análisis y las acciones realizadas por el GACM, por lo que se determinó emitir las acciones que corresponden a observaciones de la gestión del proyecto en 2017.

VI. Nuevo Aeropuerto Internacional de México: dictamen con base en las auditorías practicadas con enfoque de cumplimiento financiero

El 29 de abril de 2014, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) promovió en la Asamblea de Accionistas del GACM, se acordara modificar íntegramente los estatutos sociales de la entidad paraestatal, para que mantuviera la propiedad de las acciones que integran el capital social de la entidad paraestatal Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V., y pudiera obtener la concesión para construir, administrar, operar y explotar el NAIM.

De acuerdo con el Plan Maestro[14], la construcción se realizaría en 45 años, en cuatro fases, con recursos de diferentes entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, Fideicomisos y Entidades Federativas. A 2014, se estimó el costo correspondiente a la primera fase de construcción por 13,000.0 millones de dólares equivalentes a 169,000.0 mdp (se asumió un tipo de cambio de 13.0000 pesos por dólar). La fase 1 de construcción del NAIM consistiría en: tres pistas de operación simultánea, estacionamientos, la torre de control, el centro de operaciones regionales, la estación intermodal de transporte y vialidades de acceso, entre otras.

Respecto de los recursos (privados y fiscales) obtenidos bajo el esquema de financiamiento, la aplicación de la Tarifa de Uso de Aeropuerto, las erogaciones realizadas por Aeropuertos y Servicios Auxiliares, S.A. de C.V., el fideicomiso no paraestatal de administración y pago núm. 1936, denominado Fondo Nacional de Infraestructura, el GACM, el AICM, la CONAGUA y el Fideicomiso No Paraestatal 80726; así como por otras entidades de la APF relacionadas con la fase 1 de construcción del NAIM, se ha detectado lo siguiente:

a. Esquema financiero

El costo de la fase 1 del proyecto de construcción del NAIM totalizó a 13,000.0 millones de dólares, equivalentes a 169,000.0 mdp, monto que se actualizó de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, de conformidad con los lineamientos emitidos por la SHCP, por lo que en 2018 aumentó a 195,000.0 mdp.

El 1 de marzo de 2018, se implementó el nuevo esquema de financiamiento denominado "FIBRA E", mediante la emisión de Certificados Bursátiles Fiduciarios de Inversión en Energía e Infraestructura con un valor de 1,580.1 millones de dólares, que sumados a los bonos emitidos conforme al Plan Integral de Financiamiento (6,000.0 millones de dólares), totalizaron 7,580.1 millones de dólares, equivalentes a 141,326.8 mdp.

Para atender lo correspondiente a la construcción del NAIM, se entregaron 106,085.7 mdp al Fideicomiso No Paraestatal 80726, conformados por 4,173.9 millones de dólares, equivalentes a 75,859.2 mdp, de los 7,580.1 millones de dólares, equivalentes a 141,326.8 mdp, captados de recursos privados, y 30,226.5 mdp, de recursos presupuestales.

14| Documento que define el alcance, componentes y fases de desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de México.

b. Erogaciones realizadas por las dependencias y entidades del Gobierno Federal en la construcción del NAIM

La Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero verificó que los recursos erogados, al 30 de junio de 2018, por las entidades y dependencias de la APF fueron los siguientes:

Recursos erogados para el NAIM
(mdp)

Concepto	2011-2016	2017 al 30 de junio de 2018	Total
Entidades y dependencias de la APF	6,560.1	2,333.5	8,893.6
Presupuesto del GACM	743.5	743.0	1,486.5
Fideicomiso No Paraestatal 80726	10,517.1	35,316.7	45,833.8
FONADIN	2,200.3	1,522.6	3,722.9
Fideicomisos privados 2172 y 80460*	2,313.7	2,479.9*	4,793.6
Total	**22,334.7**	**42,395.7**	**64,730.4**

FUENTE: Información proporcionada por el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (GACM), entidades y dependencias de la APF.
* Información presentada con el documento "Disponibilidades de los Fideicomisos".
NAIM: Nuevo Aeropuerto Internacional de México
FONADIN: Fondo Nacional de Infraestructura

c. Disponibilidades

De acuerdo con las operaciones de los fideicomisos privados 2172 y 80460, así como del fideicomiso No Paraestatal 80726, sus disponibilidades ascendieron a 56,597.3 mdp.

Disponibilidades de los fideicomisos privados 2172, 80460 y no paraestatal 80726
(mdp)

Concepto	Disponibilidades al 31 de mayo de 2018
Fideicomiso Privado 80460	270.8
Fideicomiso Privado 2172	336.4
Fideicomiso No Paraestatal 80726	55,990.1 1/
Total	56,597.3

FUENTE: Información presentada en el documento "Disponibilidades de los Fideicomisos".
1/ Los 56,597.3 mdp incluyen 55,990.1 mdp del Fideicomiso No Paraestatal 80726, monto presentado en el documento "Disponibilidades de los Fideicomisos", al 31 de mayo de 2018, el cual se debió integrar por los recursos captados, tanto presupuestales como privados, que eran 106,085.7 mdp (4,173.9 millones de dólares, equivalentes a 75,859.2 mdp, el 71.5 por ciento, de recursos privados, de 2015 al 30 de abril de 2018, y 30,226.5 mdp, el 28.5 por ciento, de recursos presupuestales, de 2015 a 2017), menos las erogaciones efectuadas por las obras desarrolladas y servicios contratados, que al 31 de mayo de 2018 ascendieron a 45,833.8 mdp; la diferencia por 4,261.8 mdp obedece al desfase que existe en los cortes de las fechas a las que se obtuvieron los datos de cada concepto.

De conformidad con el Programa de Fiscalización 2015-2020, la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero ha realizado 56 auditorías en este periodo; de ellas, 23 correspondieron a la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, con los enfoques siguientes: (1) Financiera y de Cumplimiento; e (2) Inversiones Físicas, en las cuales se detectaron áreas de oportunidad, en 2017, en los conceptos de: gobierno corporativo; captación de recursos (esquema financiero); obra pública (avance físico), y egresos (avance financiero), mediante las cuales detectó áreas de oportunidad a realizar por el GACM, conforme a lo siguiente:

– Respecto del gobierno corporativo

En virtud de la complejidad, naturaleza e implicaciones de las actividades de construcción, administración, operación y explotación del NAIM:

Gobierno corporativo

- Dotar de áreas operativas suficientes al GACM, para cumplir con su función, en virtud de la complejidad y naturaleza de las actividades de construcción del proyecto del NAIM.
- Verificar la debida integración, resguardo y custodia de los expedientes de los procesos de adjudicación y contratación de los proveedores y prestadores de servicios, así como de las garantías correspondientes.
- Participar en las sesiones del Consejo de Administración de Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (AICM), y de Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (SACM) en el ejercicio 2017, no sólo en calidad de miembro propietario, sino también en la toma de decisiones, respecto de los programas y acciones relacionados con la vigilancia de las actividades de cobro y aplicación de los ingresos.
- Establecer mecanismos de supervisión respecto al comportamiento crediticio de los clientes del AICM, para minimizar los riesgos de la cartera vencida por concepto de servicios aeroportuarios.
- Vigilar el cumplimiento en el cobro de las facturas por el concepto de servicios aeroportuarios, por parte de los clientes, de conformidad con lo pactado en los contratos formalizados con estos.
- Propiciar una adecuada coordinación entre las áreas responsables del cumplimiento de las obligaciones contractuales, a fin de establecer y mantener un efectivo control entre la prestación de los servicios aeroportuarios y el pago correspondiente, y oportuno de los mismos.
- Supervisar las actividades relacionadas con la aplicación de los ingresos por prestación de servicios aeroportuarios.

– Respecto de la captación de recursos (esquema financiero)

Con el esquema financiero diseñado por el GACM, se han captado, al 31 de marzo de 2018, recursos privados por un total de 7,580.1 millones de dólares, equivalentes a 141,326.8 mdp, ante estos recursos se ha recomendado:

Esquema financiero

Control de los recursos de la Tarifa de Uso de Aeropuerto

- Establecer procedimientos de supervisión y control de actividades relacionadas con los recursos de la Tarifa de Uso de Aeropuerto.
- Implementar mecanismos para verificar la veracidad de la información contenida en los Manifiestos de Salida, generados por las líneas aéreas.
- Reducir los plazos para que las aerolíneas, cuyos contratos prevén la transferencia de recursos al Fideicomiso Privado 2172 dentro de los siguientes 30 a 120 días, depositen los recursos en un periodo menor.
- Instaurar controles para verificar que los montos depositados por las aerolíneas al Fideicomiso Privado 2172, corresponden a la facturación realizadas por el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

Control de las erogaciones para la construcción del NAIM

- Determinar una instancia que se haga responsable de la consolidación y del registro de las erogaciones totales que se realizan para la construcción del NAIM.

Actualización de la Cartera

- Actualizar la cartera de inversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el Plan de Financiamiento y el costo del proyecto.

– Respecto de la obra pública (avance físico)

Al 31 de marzo de 2018, el GACM, ha formalizado 573 contratos de obra y de su supervisión, por un importe total de 168,731.9 mdp, que representa el 86.5 por ciento del costo estimado del proyecto por 195,000.0 mdp (monto actualizado a 2017) para la construcción de la Fase 1 del NAIM. Debido al volumen de las operaciones y a la multiplicidad de contratos el GACM debe:

Avance físico

Pagos

- Evitar realizar pagos cuando no se acredite la realización de obras y los productos finales entregables; se autoricen indebidamente precios unitarios extraordinarios; se realicen ajustes de costos no autorizados, y se determine incorrectamente los factores de actualización de las propuestas; se autoricen incorrectamente estudios e investigaciones en los costos indirectos; se aplique incorrectamente los cargos adicionales, y no se dupliquen conceptos de obra y servicios.
- Acreditar la aplicación de las retenciones por los atrasos registrados en relación con los programas autorizados en los contratos plurianuales de obra pública a precios unitarios y tiempo.
- Calcular y aplicar correctamente las retenciones y devoluciones, cuando se incumplan los programas de obra convenidos en contratos de obra hidráulica.

Procesos de contratación

- Implementar mecanismos que fortalezcan procesos y sistemas de control administrativo para contratación de servicios relacionados a obra pública y para que se realicen en circunstancias pertinentes.
- Establecer mecanismos para asegurar la adecuada planeación de las obras públicas, a fin de que los trabajos se ejecuten de manera ininterrumpida en observancia de los programas autorizados; así como que las estimaciones establecidas en los contratos de obra cuenten con los documentos soportes respectivos.
- En los anexos técnicos de los contratos de servicios, describir pormenorizadamente los trabajos a ejecutar, así como las características y detalles que debe contener el entregable por parte del GACM.
- Controlar que los anticipos pactados en los contratos se pongan a disposición de los contratistas, previo al inicio de los trabajos.

– Respecto de los egresos (avance financiero)

Adicionalmente a los contratos de obra que se están ejecutando con recursos del Fideicomiso No Paraestatal 80726, el GACM contrató diversos servicios a los cuales hará frente con recursos del Fondo Nacional de Infraestructura y del propio GACM:

Avance financiero

Contratación de proveedores

- Controlar el resguardo e integración de los expedientes de los procesos de adjudicación y contratación de proveedores.
- Formalizar los contratos con los proveedores y contratistas dentro de los plazos establecidos en los fallos de las licitaciones.
- Verificar la recepción parcial y total de los bienes y servicios, así como elaborar los oficios de aceptación.

Pago a proveedores

- Verificar los pagos de fianzas de vicios ocultos y de anticipo, así como su entrega en tiempo y forma.
- Formalizar, mediante convenios, el presupuesto por ejercer por año, la fecha de inicio de trabajos y el importe del anticipo, en caso de que existan variaciones respecto de lo originalmente pactado.

Control de erogaciones de las entidades y dependencias

- Emitir normativa interna para controlar, conciliar y registrar la totalidad de recursos solicitados al Fondo Nacional de Infraestructura.

Con la estrategia de fiscalización que realizó la ASF, mediante la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero, da puntal atención al punto de acuerdo realizado por la Cámara de Diputados del 23 de octubre de 2018, en el cual exhortó al titular de la ASF a llevar a cabo un programa especial de auditorías a los estudios y trabajos realizados por la Secretaría de

Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y la Comisión Nacional del Agua, relacionados con la construcción del NAIM.

Asimismo, para la fiscalización de la Cuenta Pública 2018 se programaron 26 auditorías: 19 de inversiones físicas, así como 7 de cumplimiento financiero (5 de avance financiero, una al esquema financiero y otra al Gobierno Corporativo).

Con lo anterior, se da cuenta de los resultados de la fiscalización efectuada al NAIM, por parte de la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero, consciente del desafío de promover entre la ciudadanía y los encargados de la APF una mejor comprensión de las funciones y tareas que hoy tiene la ASF en la sociedad, con el fin de contribuir al mejoramiento del sector público en México.

Anexo 1

Auditorías realizadas al amparo del Título IV de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Cuenta Pública	Número de auditoría	Entidad fiscalizada	Título	Estado
2015, 2016	DN18001	Universidad Tecnológica de Tulancingo	Convenios de Coordinación, Colaboración y Acuerdos Específicos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Diversos Proyectos, Adquisiciones y Otros Servicios en los Ejercicios 2015 y 2016	Concluida
2015, 2016	DN18002	Instituto Tecnológico Superior de Comalcalco	Convenios de Coordinación, Colaboración y Acuerdos Específicos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Diversos Proyectos, Adquisiciones y Otros Servicios, en los Ejercicios de 2015 y 2016	Concluida
2016	DN18003	Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa	Convenios de Coordinación, Colaboración y Acuerdos Específicos Suscritos con la Administración Pública Federal para el Desarrollo de Diversos Proyectos, Adquisiciones y Otros Servicios, en el Ejercicio de 2016	Concluida
2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012	DN18004	Gobierno del Estado de Yucatán	Construcción del Palacio de la Civilización Maya, Museo Universal	Concluida

FUENTE: ASF, elaboración propia.

IGE | CP 2017

Febrero 2019
www.asf.gob.mx