

FUISTE TÚ?



DATA CÍVICA
Más datos para más personas



TRANSPARENCIA
MEXICANA

BORDE

integralia
CONSULTORES

horizontal



OXFAM
México

@Santiago_Arau

FUISTE TÚ?

UN ESTUDIO SOBRE DÓNDE Y CÓMO SE "PIERDE" EL DINERO PÚBLICO

AGOSTO 2018, CIUDAD DE MÉXICO.

INFORME ELABORADO POR **COLECTIVO FUISTE TÚ?**

FOTOGRAFÍAS: SANTIAGO ARAU

Resumen Ejecutivo	3
El problema	6
¿Cómo solucionamos el problema?	6
¿Qué hay en este reporte?	7
1. Conceptos Básicos	8
¿Qué es y qué hace la Auditoría?	8
La auditoría en cifras	11
¿Qué es y que hace Fuiste Tú? ? – Metodología	13
Ranking de dependencias que “Nos preocupan”	13
Ranking de dependencias que “Nos dan gusto”	15
Fuentes de los Rankings	15
2. Resultados	16
2. ¿Cómo nos afecta?	18
Afectaciones a las zonas más pobres	18
Afectaciones a la equidad de género	20
Afectaciones a la equidad educativa	21
3. ¿Qué podemos hacer?	23
Riesgo #1. Deuda pública estatal y municipal	23
¿Cómo podemos minimizar este riesgo?	25
Riesgo#2. Ejercicio de las participaciones federales	25
¿Cómo podemos minimizar este riesgo?	27
Riesgo #3. La distribución de las participaciones federales	29
¿Cómo podemos minimizar este riesgo?	29
Riesgo #4. El art.1 de la ley de adquisiciones	30
¿Cómo podemos minimizar este riesgo?	31
Riesgo #5. Fallas en la ejecución de obra pública	32
¿Cómo podemos minimizar este riesgo?	33
Conclusión	34
Referencias	35

RESUMEN EJECUTIVO

Tan solo en 2016 ¹, la Auditoría Superior de la Federación detectó 2,563 casos de posibles irregularidades en el uso de recursos públicos que equivalen a un daño a la hacienda pública por \$95.57 mil millones de pesos ².

La Auditoría nos ha brindado una cantidad inmensa de información. Sin embargo, los ciudadanos nos enteramos sólo de los pocos casos que se vuelven mediáticos, sin saber si los casos que conocemos son los más graves, y sin poder identificar los cientos de casos de entidades públicas que manejan los recursos públicos con total apego a la ley.

FuisteTú? es un proyecto que utiliza análisis de datos para identificar a todas las dependencias de gobierno que gastaron dinero público con irregularidades, ordenadas por su gravedad, y que reconoce públicamente a las dependencias que han manejado recursos conforme a la ley.

Es un esfuerzo por empoderar a los ciudadanos para poder digerir, traducir y ordenar toda la información que existe sobre las posibles fallas en el uso del dinero público pero que queda perdida por su complejidad y abundancia.

Para lograrlo creamos un algoritmo que “lee” las 1,879 auditorías realizadas en 2016 y la ordena en dos rankings.

El primer ranking contiene las dependencias que “nos preocupan”, es decir, aquellas con la mayor cantidad de dinero que falta por comprobar en relación con el dinero total auditado. Este incluye un total de 95,247 millones de pesos cuyo uso no ha podido ser comprobado por 266 entidades de gobierno ³. Entre estas se encuentran secretarías federales, gobiernos estatales y municipales, universidades autónomas, comisiones, entre otras. De hecho, del total de auditorías realizadas en 2016, 46% de las auditorías desencadenaron en presunciones de posibles daños a la Hacienda Pública.

El segundo ranking contiene las dependencias que “nos dan gusto”, es decir, aquellas que la Auditoría fiscalizó la mayor cantidad de recursos y no encontró irregularidades en el uso de los recursos. Esto es un total de 4,387 millones de pesos que fueron utilizados por 23 entidades de gobierno con total apego a la ley. Entre estas se encuentran solamente universidades autónomas, gobiernos municipales y un patronato.

¹ Fuente: ASF, datos al 18 de julio de 2018.

² Solo se toma el dinero que falta por comprobar en pliegos de observaciones, ver ¿Cómo lo hacemos? – Metodología.

³ Estas cifras son menores al total de 95.60 miles de millones que faltan por comprobar correspondiente a 2016 ya que para crear el indicador de las dependencias que “nos preocupan” sólo utilizamos aquellas dependencias que fueron auditadas (es decir, que en 2016 cuentan con una muestra auditada mayor a cero).

La cantidad de dinero que falta por comprobar en las dependencias que “nos preocupan” alcanza tal magnitud que se vuelve difícil de dimensionar. Por ello, en este reporte damos tres ejemplos de cómo el manejo de los recursos tiene un impacto directo en la población más vulnerable.

Sabemos que falta por recuperar o aclarar el uso de:

\$1,329.4 millones de pesos⁴ del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que debieron haber sido utilizados en 2016 para mejorar la calidad del agua potable, alcantarillado, y drenaje en los municipios de mayor pobreza y rezago social. Destaca el municipio de Chamula, Chiapas, en donde falta recuperar o aclarar el uso de \$248.6 millones de pesos⁵. Con tan solo una cuarta de estos recursos, Chamula hubiera tenido 7 veces más inversión en agua potable que los destinados a este rubro en la ciudad de Guadalajara⁶.

\$230.67 millones de pesos⁷ del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva que debían haber contribuido a promover la igualdad de género y de salud sexual y reproductiva en 2015. El 86% de estos recursos tenían como objetivo disminuir la mortalidad materna y del recién nacido, dando prioridad a grupos de alta marginación, adolescentes y a la población en alto riesgo. En México, 34.5 madres mueren por cada 100 mil nacidos vivos, muy por arriba de la meta establecida por la Organización de las Naciones Unidas (22 por 100 mil).

\$1,996.2 millones de pesos⁸ del programa de Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación que debieron fomentar la inclusión y equidad educativa en 2016. Entre los \$822.53 millones que el gobierno de Michoacán no ha comprobado, \$660.95 millones iban destinados a pagar el sueldo de cientos de trabajadores en instituciones que proveen educación gratuita⁹.

Finalmente, este documento identifica cinco áreas de riesgo donde se presentan grandes irregularidades en el manejo de los recursos públicos, y recomendaciones para evitarlo. Estas son:

⁴ Sólo se consideran pliegos dirigidos a municipios o delegaciones. Fuente: ASF, datos al 18 de julio de 2018.

⁵ Fuente: ASF, datos al 18 de julio de 2018.

⁶ Un cuarto de los recursos no comprobados equivale a \$62.15 millones. Guadalajara, Jalisco, destino \$8.91 millones a programas de acceso al agua potable. Fuente: ASF, 16-D-14039-14-1073.

⁷ Estos recursos se reparten en nueve pliegos de observaciones aún en seguimiento: 15-5-12L00-02-0252-06-003, 15-5-12L00-02-0252-06-001, 815-5-12L00-02-0251-06-001, 15-5-12L00-02-0252-06-002, 15-5-12L00-02-0252-06-004, 15-5-12L00-02-0251-06-004, 15-5-12L00-02-0251-06-006, 15-5-12L00-02-0251-06-002 y 15-5-12L00-02-0251-06-009.

⁸ Fuente: ASF, datos al 18 de julio de 2018.

⁹ Fuente: ASF, 16-A-16000-02-1093. Datos vigentes al 18 de julio de 2018.

DESCRIPCIÓN DEL ÁREA DE RIESGO

RECOMENDACIONES PARA MINIMIZAR EL RIESGO

#1. Deuda pública Estatal y Municipal.

Daños a la hacienda pública por 13,410.8 ¹⁰ millones de pesos en 2016 debido a que no se observan las disposiciones sobre la contratación, hay poca transparencia en la revelación de información contable, financiera y presupuestaria, y hay probables fallas administrativas en el manejo de los recursos.



Modificar la definición y medición del indicador de “Obligaciones a Corto Plazo” para que no se incluyan recursos ni transferencias federales con un destino específico definido, recursos ya devengados o comprometidos como fuente de pago, y participaciones e incentivos que corresponden a municipios.

#2. Ejercicio de las participaciones federales ¹¹.

Daños a la hacienda pública por 26,223.3 millones de pesos en 2016 debido a que no se justificó el gasto de los recursos, se cometen irregularidades los pagos de sueldos y nóminas, y se desconoce el destino y/o aplicación de los recursos.



Exigir que estados y municipios utilicen una cuenta bancaria exclusiva para el manejo de las participaciones, y que reporten su destino y resultado al Ejecutivo Federal.

#3. Distribución de las participaciones federales ¹².

Daños a la hacienda pública por 3,517 millones de pesos en 2016 debido a que no se entregaron los recursos a los municipios.



El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) debe establecer las cifras de población a ser utilizadas para el cálculo de las participaciones, y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) se debe involucrar, de forma obligatoria, en la distribución, determinación, liquidación y pago de las participaciones a municipios.

#4. Art. 1ro de la Ley de Adquisiciones.

Los daños a la hacienda pública son incuantificables pues con este artículo se permite que el sector público no aplique los procedimientos de contratación estipulados en la ley, siempre y cuando proveedor, dependencia o entidad contratada, tenga capacidad suficiente para cubrir, sin contratar a un tercero para ello, por lo menos, el 51% del monto total del contrato.



Exigir que el titular de la dependencia contratante suscriba los contratos, y la información correspondiente a la adquisición sea incorporada a Compranet.

#5. Fallas en la ejecución de obra pública.

Los daños a la hacienda pública son incuantificables pues las fallas impiden calidad en los servicios públicos.



Exigir que antes de iniciar cualquier obra de infraestructura, sin excepciones, debe ser obligatorio contar con la versión definitiva del proyecto ejecutivo, y que la SHCP valide los análisis de viabilidad de la dependencia interesada en la obra.

¹⁰ No se considera el Financiamiento Público Local del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Fuente: ASF, datos al 18 de julio de 2018.

¹¹ Se consideraron auditorías con títulos “Participaciones Federales a Municipios” y “Participaciones Federales a Entidades Federativas”. Fuente: ASF, datos al 18 de julio de 2018.

¹² Fuente: ASF, datos al 18 de julio de 2018.

EL PROBLEMA

El manejo de los recursos públicos en México está plagado de irregularidades al punto en el que los ciudadanos ya no podemos digerir tanta información.

Tan solo en 2016, la Auditoría Superior de la Federación detectó 2,563 casos de posibles irregularidades en 1,879 auditorías hechas a entes públicos. Desde entonces, \$95.57 mil millones de pesos no han podido ser aclarados o recuperados en 284 dependencias públicas que operan en todos los niveles de gobierno.

Con tal nivel de irregularidad, los ciudadanos no nos damos abasto a conocer aquellos casos que se vuelven mediáticos, no sabemos si los casos que conocemos son los más graves y no podemos visualizar los miles de casos que no llegan a los medios. Animal Político fue excepcional en poner en la mira al Gobierno de Veracruz, que en 2016 no pudo aclarar cómo gastó 18.3 mil millones de pesos que le fueron auditados. Sin embargo, Veracruz representa solo el 19% de la totalidad del gasto público que permanece sin aclarar o comprobar en México. Hay mucho que no vemos.

Más aún, tampoco conocemos los casos notorios de funcionarios públicos excepcionales que manejan enormes cantidades de recursos públicos de forma completamente impecable. Así, la corrupción ha comenzado a percibirse como un hecho que ocurre de forma generalizada, fortaleciendo el apoyo social a un gobierno flaco, sin capacidad para ejercer el gasto y acrecentado el gusto por privatizar servicios públicos. No es una coincidencia que, luego de decenas de escándalos de corrupción reportados en la administración anterior, la primera acción del gobierno entrante sea tratar de despedir a 269 mil funcionarios públicos y centralizar la toma de decisiones.

¿Cómo solucionamos el problema?

FuisteTú? es un proyecto que utiliza análisis de datos para identificar a todas las dependencias de gobierno que gastaron dinero público con irregularidades, ordenadas por su gravedad, y que reconoce públicamente a las dependencias y funcionarios públicos que han manejado recursos públicos de forma impecable.

Mostramos los dos lados de la moneda porque sólo así tendremos una visión objetiva de los retos y logros del Estado mexicano.

Queremos empoderar a los ciudadanos del país con la capacidad de digerir, traducir y ordenar toda la información que existe sobre posibles fallas en el uso del dinero público pero que queda perdida por su complejidad y abundancia.

Para lograrlo, nos paramos en los hombros de la Auditoría Superior de la Federación que año con año publica resultados de más de mil auditorías analizando si los recursos públicos se programaron, adjudicaron, contrataron, ejecutaron y/o pagaron conforme a la ley. Con las auditorías se identifica el dinero público que necesita ser aclarado o recuperado.

¿Qué hay en este reporte?

Este reporte identifica a todas las dependencias de gobierno que gastaron dinero público con irregularidades, ordenadas por su gravedad, y a las que han manejado recursos públicos de forma impecable. En una primera sección (**Conceptos Básicos**) explicamos qué hace la Auditoría y la metodología del algoritmo que desarrollamos para “leer” y ordenar los análisis que ésta genera. En una segunda sección (**Resultados**) presentamos los principales resultados de nuestro ejercicio para 2016, acompañándolos de ejemplos tangibles que nos permiten dimensionar cuánto y cómo hubiera podido haber cambiado el gasto público si no existieran irregularidades. Finalmente, (**¿Qué podemos hacer?**) concluimos con algunas hipótesis sobre qué se puede hacer para mejorar el uso de los recursos públicos.



1. CONCEPTOS BÁSICOS

FuisteTú? utiliza datos de la Auditoría Superior de la Federación.

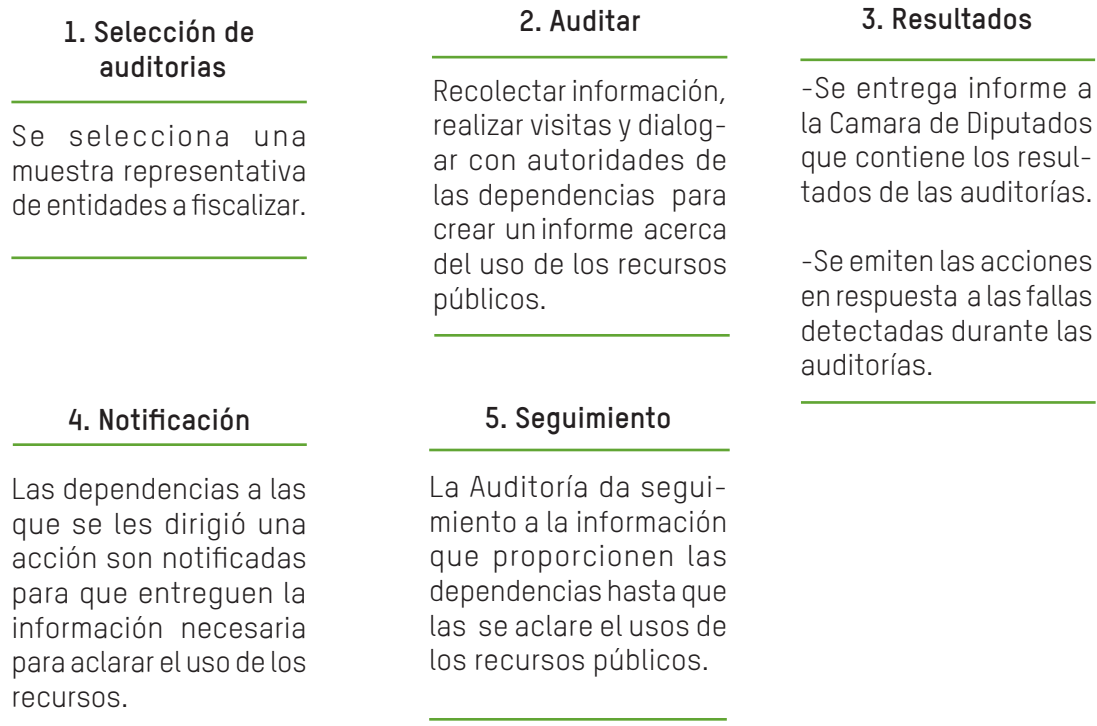
¿Qué es y qué hace la Auditoría?

La Auditoría Superior de la Federación es la institución encargada de vigilar el buen uso de los recursos públicos. Gracias a su autonomía, técnica y de gestión, la Auditoría revisa, audita y vigila el uso del dinero público a través de auditorías (ASF, 2018b).

Una auditoría es una revisión de las operaciones llevadas a cabo por las dependencias públicas que ejercen presupuesto público. Se realizan mediante la recopilación de información, visitas a las dependencias y comunicación con los funcionarios responsables (ASF, 2018b). Los principales propósitos de las auditorías son: (1) corroborar el cumplimiento de los programas que la entidad lleva a cabo, (2) revisar la utilización adecuada de los recursos asignados, y (3) cotejar la obtención de resultados satisfactorios (ASF, 2018b).

La figura 1 muestra un resumen del proceso que sigue la Auditoría para evaluar el buen uso de los recursos públicos.

Figura 1: Procedimiento de fiscalización.



Debido a la cantidad de recursos públicos que existen, es imposible que la Auditoría audite el total del dinero público. Por ello, el primer paso es seleccionar una muestra de entidades públicas que serán auditadas. Para hacerlo, se siguen criterios como:

1. El monto de recursos asignados a los programas presupuestarios y su variación a través del tiempo.
2. Si la dependencia ha sido auditada anteriormente, con qué frecuencia, y los resultados que obtuvo la última vez que fue auditada.

Cada cuatro meses, la Auditoría presenta un informe ante la Cámara de Diputados, en el que conglomerar los resultados de las auditorías realizadas.

A partir de la entrega del informe, la Auditoría tiene 10 días hábiles para “notificar” a las dependencias involucradas el resultado de su auditoría. En aquellos casos en los que se encuentran posibles fallas en el uso de los recursos públicos, la Auditoría “emite una acción”.

Las acciones se clasifican en preventivas y correctivas.

Las acciones preventivas se dividen en **recomendaciones** y **solicitudes de aclaración**. Las **recomendaciones** son sugerencias que hace la Auditoría para mejorar los procesos administrativos y los sistemas de control de las dependencias auditadas (ASF, 2018c). Las **solicitudes de aclaración** son llamados para que las dependencias presenten pruebas e información que clarifique las fallas o inconsistencias encontradas durante la auditoría (ASF, 2018c). Las dependencias cuentan con 30 días para proveer las pruebas necesarias que resuelvan las solicitudes de aclaración, si no lo hacen serán sujetas de una acción correctiva ¹³.

Las acciones correctivas se dividen en **pliegos de observaciones**, **denuncias de hechos**, y **promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal y de responsabilidad administrativa sancionatoria**. El **pliego de observaciones** asigna un valor monetario al posible daño a la Hacienda Pública correspondiente a la falla en el uso de los recursos. Es la acción correctiva más común y la única que la Auditoría emite directamente. Las **denuncias de hechos** son denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos y son promovidas ante el Ministerio Público. Las **promociones** se utilizan en el caso de incumplimientos de carácter fiscal o administrativo y son promovidas ante otras instancias como el Servicio de Administración Tributaria o los Órganos de Control Interno.

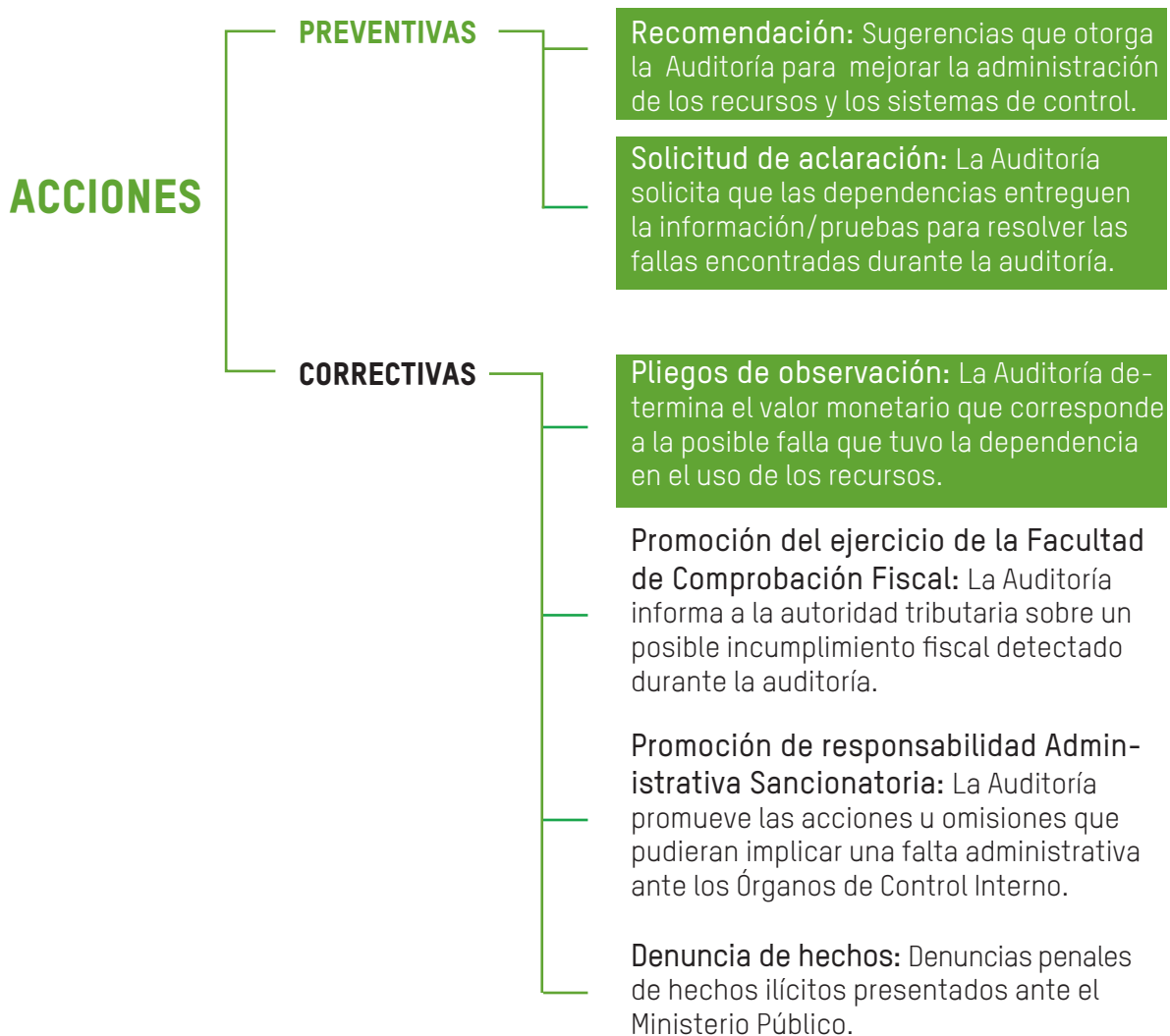
Desde que se emite una acción, la Auditoría identifica la cantidad de recursos en los que se detectaron irregularidades y los llama “**recuperaciones probables**”. Los llama así porque son recursos que probablemente sean recuperados, si se reembolsan a la tesorería o si su uso queda aclarado y comprobado por la dependencia auditada ¹⁴. Las **recuperaciones probables** son clave para determinar la magnitud de las posibles fallas en el manejo del dinero público, pues representan recursos que se encuentran en duda. Es decir, no contamos con información para saber si fueron utilizados conforme a la ley o no.

¹³ Después de la notificación de la Auditoría, la institución involucrada tiene 30 días hábiles para dar respuesta a la solicitud de aclaración. Si la solicitud no fue aclarada con las pruebas presentadas o si no se presentaron pruebas en el plazo de 30 días hábiles, la Auditoría tiene 120 días para formular un pliego de observaciones (acción correctiva) (ASF, 2018c).

¹⁴ A lo largo de las siguientes secciones se utilizarán indistintamente los términos recuperaciones probables y dinero que falta por comprobar.

La figura 2 muestra las acciones que pueden surgir de las auditorías. Los cuadros en verde se refieren a acciones que pueden ser realizadas directamente por la Auditoría.

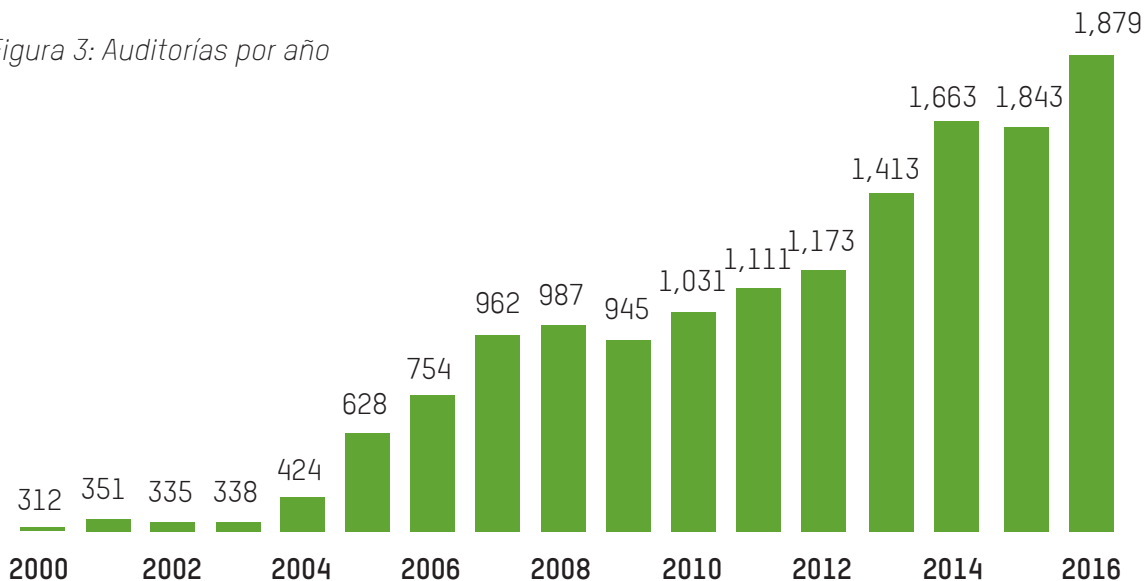
Figura 2: Acciones que resultan de las auditorías



La auditoría en cifras

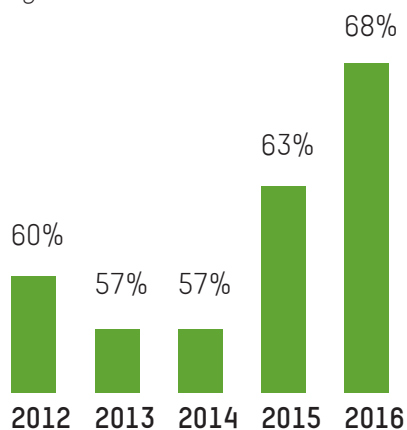
Desde el 2000 y hasta febrero 2018, se han realizado 16 mil auditorías. En la figura 3 podemos observar el crecimiento gradual que han tenido el número de auditorías realizadas a lo largo del tiempo.

Figura 3: Auditorías por año



Sin embargo, esto no representa la totalidad del gasto público. La figura 4 muestra una tendencia de crecimiento en la cantidad de recursos auditados con respecto al gasto federalizado total ¹⁵. Para 2016, sólo el 68% del gasto federalizado es auditado. Esto es, casi 7 de cada 10 pesos del gasto federalizado, que incluyen el gasto federalizado programable y las participaciones federales, son parte de la muestra que audita la Auditoría.

Figura 4: Porcentaje auditado del gasto federalizado



¹⁵El gasto federalizado total se refiere al gasto federalizado programable más las Participaciones Federales. Antes del año 2016 sólo se audita el gasto federalizado programable. Como resultado de la reforma más reciente a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, las Participaciones Federales fueron auditadas a partir de 2016.

Del total de auditorías realizadas en 2016, 48% de las auditorías desencadenaron en presunciones de posibles daños a la Hacienda Pública. En estas auditorías, el 3.8% del dinero que les fue auditado fue gastado sin apego a la ley. Esto implica que, de las 1,879 auditorías realizadas en 2016, en 900 de ellas se emitieron pliegos de observaciones ¹⁶, con 95,570 millones de pesos clasificados como posibles daños a la hacienda pública.

El total de posibles daños a la hacienda pública en 2016 se distribuyen en 284 dependencias. Entre ellas destacan 34 universidades, 170 municipios, 3 delegaciones de la Ciudad de México y los 32 gobiernos estatales.

Sin embargo, encontramos una gran diferencia entre las dependencias a las que se les encontraron posibles daños a la hacienda pública.

Por un lado, encontramos dependencias a las que la Auditoría solicitó que se aclarara el 100% de los recursos auditados. Un ejemplo es el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, dependencia a la que se le auditaron ¹⁷ \$450.06 millones, mismo monto que la Auditoría solicitó que fuera aclarado o reembolsado. Encontramos casos similares en universidades como la Universidad Mexiquense del Bicentenario, la Universidad Politécnica de Quintana Roo y la Universidad Autónoma Metropolitana; y en municipios como Ocozocoautla de Espinosa (Chiapas), Cosío (Aguascalientes) y Mazapil (Zacatecas).

Por otro lado, hay dependencias como la Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos a la que se le auditaron \$925.54 millones y la Auditoría solicitó comprobar poco más de medio millón. Dependencias de este tipo, donde se detectaron posibles fallas en menos del 1% de los recursos auditados, son el 23% de todas las dependencias a las que la Auditoría solicitó que se comprobaran o devolvieran recursos ¹⁸. Entre ellas también hay universidades como la Universidad Autónoma de Chihuahua, la Universidad Autónoma de Campeche y la Universidad Autónoma del Estado de México, y municipios como Papantla (Veracruz), Pachuca de Soto (Hidalgo) y San Nicolás de los Garza (Nuevo León).

Vemos una enorme diferencia en la cantidad de recursos que la Auditoría detecta con posibles fallas en su manejo. Más aún, observamos que existen dependencias de la misma naturaleza o municipios en las mismas entidades con altos y bajos porcentajes de recursos que se deben de comprobar o devolver.

A pesar de la enorme cantidad de recursos que falta por recuperar o aclarar, la Auditoría ha promovido tan solo 581 denuncias de hechos ante el Ministerio Público. Es urgente que se genere presión pública para evitar que las auditorías continúen desarrollándose sin repercusiones. Para ello, necesitamos poder ver y ordenar los resultados de la auditoría.

¹⁶ Fuente: ASF, datos al 18 de julio de 2018.

¹⁷ Fuente: ASF, datos al 18 de julio de 2018.

¹⁸ Fuente: ASF, datos al 18 de julio de 2018.

Aquí es donde **FuisteTú?** se vuelve relevante.

¿Qué es y que hace Fuiste Tú? ? – Metodología

FuisteTú? es un colectivo de organizaciones de la sociedad civil que nos dimos a la tarea de ordenar a las dependencias auditadas por la Auditoría en dos rankings:

1. **Ranking de dependencias que “Nos preocupan”.** Ordena a las dependencias de gobierno que gastaron dinero público con irregularidades, por su gravedad.
2. **Ranking de dependencias que “Nos dan gusto”.** Ordena a las dependencias de gobierno que gastaron dinero público sin irregularidades comprobables, de acuerdo al monto de recursos gastados.

Para crear ambos rankings utilizamos información pública de 1,879 auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación en 2016. Tomamos este año porque es el más reciente disponible de forma completa. El ranking se actualizará de forma cuatrimestral, es decir, cada que la Auditoría hace entrega del Informe de la Cuenta Pública.

Ranking de dependencias que “Nos preocupan”

Para construir el ranking se consideran sólo a las dependencias que:

- Fueron auditadas por la Auditoría Superior de la Federación
- Recibieron “pliegos de observaciones” ¹⁹
- Tienen “recuperaciones probables”
- Estaban encargadas del manejo de recursos públicos (“dependencias a las que se dirigió la acción”) ²⁰.

Con las dependencias que cumplen estos criterios se calculó el **puntaje** del ranking:

$$Puntaje_{it} = \left(\frac{\text{dinero que falta por comprobar}_{it}^2}{\text{dinero auditado}_{it}} \right)$$

¹⁹Se consideran sólo a las dependencias fiscalizadas que recibieron al menos un “pliego de observaciones” por parte de la Auditoría.

²⁰Véase cálculo del “dinero que falta por comprobar” para una descripción detallada de cómo se obtiene el indicador P en ecuación 2.

donde i es cada dependencia auditada durante el periodo t , **Dinero auditado** es el total de recursos (millones de pesos) que fueron auditados a cada dependencia seleccionada ²¹, y **Dinero que falta por comprobar** es el dinero que la Auditoría solicitó que sea aclarado o reembolsado (millones de pesos) y que es directamente atribuible a la dependencia ²², es decir:

$$\text{Dinero que falta por comprobar}_{it} = R_{it} + \sum_j P(j-i) - \sum_j P(i-j)t$$

donde i es cada dependencia auditada, j es una dependencia diferente a i , t es el periodo de fiscalización, y:

Recuperaciones probables (millones de pesos) encontradas en la auditoría y atribuibles a la dependencia auditada i . Esto es, el dinero cuyo uso no ha podido aclararse o devolverse a pesar de que la Auditoría así lo ha solicitado.

Recuperaciones probables (millones de pesos) encontradas en auditorías hechas a la dependencia j pero donde i era el encargado del uso de los recursos. Por lo tanto, i es la dependencia a la que la Auditoría solicita la aclaración o devolución.

Recuperaciones probables (millones de pesos) encontradas en auditorías hechas a i pero donde j era el encargado del uso de los recursos (j es la dependencia a la que Auditoría solicita la aclaración o devolución).

Cabe destacar que y se refieren a recuperaciones probables en los que la dependencia auditada es diferente a la dependencia a la que se dirige la acción.

El puntaje se utiliza para ordenar a las dependencias, donde un mayor puntaje se refiere a una mayor cantidad dinero que falta por comprobar con respecto al total de dinero que les fue auditado ²³. Por otro lado, un puntaje de cero significa que la Auditoría no encontró dinero que falta por comprobar. Para el caso de los gobiernos estatales únicamente se identifica la fuente de financiamiento (fondos, participaciones federales, programas de desarrollo, etc.) con mayor puntaje en el ranking ²⁴.

²¹ Nótese que el dinero auditado se refiere solo a i . Es decir, no existen ajustes el dinero auditado aún en casos en los que $P_{(j \rightarrow i)} t$ y $P_{(i \rightarrow j)} t$ tengan valores positivos (véase ecuación del "dinero que falta por comprobar").

²² Esto puede no ser el caso cuando se audita a dependencias que transfieren sus recursos a otras (Por ejemplo, el gobierno de un estado transfiriendo participaciones al gobierno de un municipio).

²³ En el caso de gobiernos estatales que cuentan con varias fuentes de financiamiento, para el ranking sólo se consideró aquella fuente de financiamiento del estado que tenga el mayor puntaje.

²⁴ Es decir, si algún estado aparece más de una vez en el top-ten (con distintos fondos o programas) solo se considera la primera vez que aparece.

Ranking de dependencias que “Nos dan gusto”

Identificamos a aquellas dependencias que comprobaron de forma documental el apego a las leyes y normativas el uso de los recursos públicos y que, por lo tanto, no recibieron ninguna acción por parte de la Auditoría ²⁵. Se ordenaron en un ranking conforme a la cantidad de dinero que se les auditó ²⁶.

Fuentes de los Rankings

Para el presente ejercicio sólo consideramos la Cuenta Pública de 2016. Nuestras principales insumos y fuentes de información son:

1. Información de dependencias que se encuentran en “pliegos de observaciones”, recursos auditados, R y P se obtienen de solicitudes de información hechas a la ASF.

Accedido en: Julio 18, 2018

Nótese que solo se consideran los casos que tengan pliegos de observaciones y R sea mayor a cero.

2. Relación de entes auditados por “ente a los que se dirige la acción” se obtiene de:

Fuente: Auditoría Superior de la Federación.

Ruta: www.asfdatos.gob.mx > Observaciones-Acciones > Año 2016 > Tipo de Acción: Pliego de Observaciones > Detalle

Accedido en: Julio 18 2018

Nótese que esta relación sirve para identificar los casos en los que será necesario calcular P.

3. El número de acciones emitidas por la ASF y el tipo de auditoría se consultan en:

Fuente: Auditoría Superior de la Federación.

Ruta: www.asfdatos.gob.mx > Observaciones-Acciones > 2016 > Detalle

Accedido en: Julio 2018

²⁵ Es decir, son dependencias a las que no se les dirigió ninguna acción, y que no cuentan con pliegos de observaciones o recuperaciones probables en alguna auditoría hecha a la misma dependencia o a cualquier otra dependencia en la Cuenta Pública 2016. En este proceso no se toman en cuenta las auditorías de tipo “desempeño” y “estudio” pues sólo derivan en “recomendaciones” y “recomendaciones al desempeño”. Esto quiere decir que son acciones de carácter preventivo y no correctivo. Se toma en cuenta que no tengan acciones al momento de la creación del ranking, ya que es probable que en el pasado tuvieran, pero fueron solventadas. Además, se revisa que el top-10 no tengan recuperaciones vigentes en los últimos cinco años (2011-2015).

²⁶ Si existe un empate, se ordenan conforme al número de auditorías que se les realizaron.

2. RESULTADOS

La tabla 1 contiene el top-10 de las dependencias que “Nos dan gusto”. Es decir, son aquellas dependencias que con una mayor cantidad de dinero auditado a las que las Auditoría no les encontró irregularidades ²⁷ en el uso de los recursos en el uso de los recursos en 2016 . ²⁸

Tabla 1: Nos dan gusto

	DEPENDENCIA	AUDITORÍAS REALIZADAS	DINERO AUDITADO (MDP)
1	Universidad Autónoma de Yucatán	1	\$1,671.25
2	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	1	\$1,029.52
3	Municipio de Tequisquiapan, Querétaro	2	\$127.31
4	Municipio de Puerto Morelos, Quintana Roo	1	\$59.52
5	Municipio de Jojutla, Morelos	2	\$57.40
6	Municipio de Temixco, Morelos	1	\$56.76
7	Municipio de Xicotepec, Puebla	1	\$56.21
8	Municipio de San Pedro Cholula, Puebla	2	\$55.78
9	Municipio de Xochitepec, Morelos	1	\$54.20
10	Municipio de Tula de Allende, Hidalgo	1	\$44.90

En total, encontramos 23 dependencias de gobierno que en 2016 no se les dirigió ninguna acción, y que no cuentan con recuperaciones probables ²⁹. Esto es un total de 4,387 millones de pesos que fueron utilizados con total apego a la ley. Entre estas se encuentran dos universidades autónomas, 17 gobiernos municipales y el Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.

La tabla 2 contiene el top-10 de las dependencias que nos preocupan. Es decir, aquellas dependencias con la mayor relación entre recuperaciones probables y el dinero auditado.

²⁷ Es decir, son dependencias a las que no se les dirigió ninguna acción, y que no cuentan con pliegos de observaciones o recuperaciones probables en alguna auditoría hecha a la misma dependencia o a cualquier otra dependencia en la Cuenta Pública 2016. Además, se revisó que no tuvieran recuperaciones pendientes por aclarar en lo últimos 5 años (2011-2015).

²⁸ En este proceso no se toman en cuenta las auditorías de tipo “desempeño” y “estudio” pues solo derivan en “recomendaciones” y “recomendaciones al desempeño” ya que son acciones de carácter preventivo y no correctivo.

²⁹ Además, para el top-10 se revisó que no tuvieran recuperaciones pendientes por aclarar en lo últimos 5 años (2011-2015).

Tabla 2: Nos preocupan

	DEPENDENCIA	FALTA POR COMPROBAR (MDP)	DINERO AUDITADO (MDP)
1	Gobierno del Estado de Chihuahua, Financiamiento Público Local	\$10,436.93	\$23,400.92
2	Gobierno del Estado de Veracruz, Participaciones Federales a Entidades Federativas	\$7,458.53	\$20,868.27
3	Gobierno del Estado de Nuevo León, Participaciones Federales a Entidades Federativas	\$5,823.47	\$18,766.07
4	Gobierno del Estado de Quintana Roo, Participaciones Federales a Entidades Federativas	\$2,022.32	\$3,248.49
5	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares	\$1,792.65	\$2,826.93
6	Gobierno del Estado de Sinaloa, Distribución de las Participaciones Federales	\$1,879.72	\$3,893.56
7	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	\$914.17	\$1,186.82
8	Municipio de Matamoros, Tamaulipas	\$776.53	\$942.05
9	Gobierno del Estado de Michoacán, Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación	\$822.53	\$1,089.86
10	Municipio de Reynosa, Tamaulipas	\$634.51	\$747.67

En total, para la Cuenta Pública 2016 encontramos 266 entidades de gobierno ³⁰ que aun cuentan con dinero por aclarar o recuperar ³¹. Este representa un total de 95,247 millones de pesos cuyo uso no ha podido ser comprobado. Entre estas se encuentran siete secretarías federales, los 32 gobiernos estatales, 159 municipios, 32 universidades, entre otras. El resto de los casos, de ambas tablas, se reportan en www.fuistetu.org.

³⁰ Estas cifras son menores al total de 95.57 miles de millones que faltan por comprobar correspondiente en 2016 ya que para crear el indicador de las dependencias que “nos preocupan” sólo utilizamos aquellas dependencias que fueron auditadas (es decir, que en 2016 cuentan con una muestra auditada mayor a cero).

³¹ Fuente: ASF, datos al 18 de julio de 2018.

2. ¿Cómo nos afecta?

La cantidad de dinero que la Auditoría identificó con posibles irregularidades es alarmante. Son cifras tan grandes que nos cuesta trabajo visualizar el efecto que tienen en el ciudadano.

Es por ello que, en esta sección, abordaremos tres ejemplos de cómo las fallas en el manejo de los recursos públicos detectadas por la Auditoría tienen un impacto directo en las vidas de los mexicanos. Nos enfocamos en tres temas: fallas detectadas en el uso de recursos destinados a crear y mejorar infraestructura en municipios y delegaciones con un alto índice de pobreza, dinero que falta por comprobar en programas que buscan la equidad de género y la salud materna, e irregularidades en el manejo de recursos destinados a promover la inclusión educativa.

Afectaciones a las zonas más pobres

El mal uso de los recursos públicos impide que el estado provea de infraestructura a las zonas con mayores índices de pobreza en el país. Un ejemplo de ello son las posibles irregularidades encontradas por la Auditoría en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

El FISMDF tiene como objetivo mejorar la calidad del agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, así como la urbanización, la electrificación rural de colonias pobres, la infraestructura básica del sector salud y educativo, y el mejoramiento de la vivienda ³².

De los \$10,051.02 millones de pesos auditados correspondientes al FISMDF ³³ para apoyar a los municipios de mayor pobreza y con alto rezago social, la Auditoría detectó que en \$1,329.4 millones de pesos se incurrió en posibles irregularidades. Las irregularidades afectaron a 82 municipios y una delegación (Ciudad de México). Esto significa que 13% del dinero auditado de este fondo a acceso servicios básicos como agua potable, alcantarillado y drenaje se gastó con irregularidades.

Peor aún, el dinero correspondiente al FISMDF se concentra en algunas de las entidades más pobres, como Chiapas y Guerrero (Figura 5). De hecho, siete de los diez municipios con mayores irregularidades se encuentran en los estados con mayores porcentajes de pobreza y pobreza extrema del país (figura 6).

³² Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (link).

³³ Sólo se consideran auditorías hechas a municipios o delegaciones.

Figura 5: Distribución del dinero (mdp) que falta por comprobar correspondiente al FISMDF ³⁴

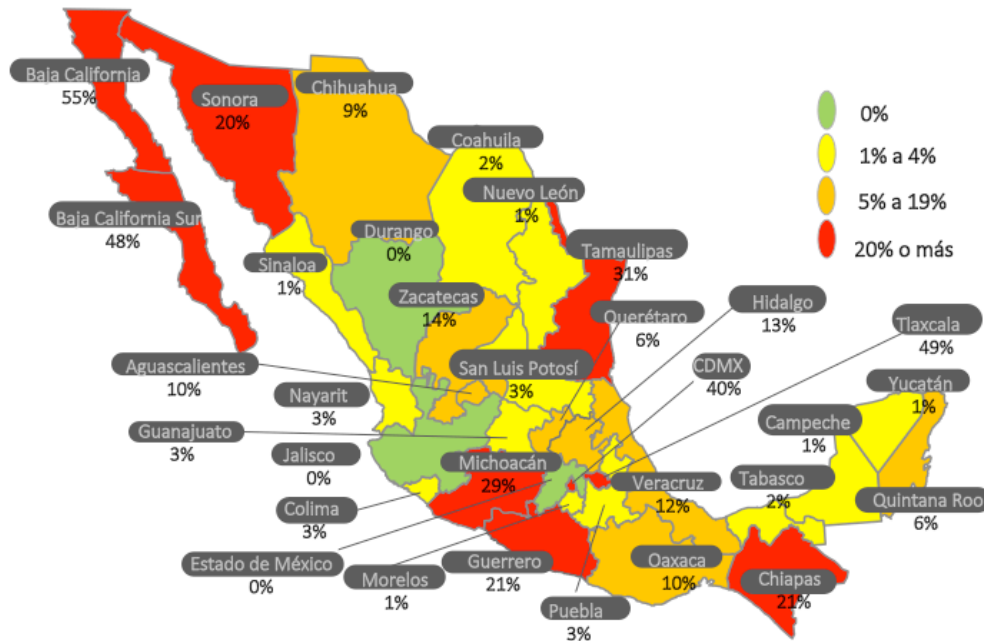


Figura 6: Top-10 municipios con mayor cantidad de dinero (mdp) que falta por comprobar correspondiente al FISMDF



³⁴ La sección se enfoca en municipios por lo que no se incluye dinero que debe ser comprobado por gobiernos de entidades federativas.

Por sí solos, los municipios chiapanecos, Chamula y Oxchuc, suman un total de \$403.84 millones de pesos que fueron gastados sin comprobación. Esto es el 48% del dinero correspondiente a los diez municipios con mayor dinero por comprobar. Este dinero hubiera sido suficiente para otorgar un apoyo monetario de 5 mil pesos a cada persona en pobreza extrema de estos dos municipios.

El municipio de Chamula no pudo comprobar el uso de 90% los recursos del FISMDF, a pesar de que 9 de cada 10 habitantes del municipio cuentan con carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda (Coneval, 2015). La cantidad de Chamula es tal que, con tan solo una cuarta de ella, Chamula hubiera tenido 7 veces más recursos de inversión para agua potable que los destinados a Guadalajara durante el mismo año ³⁵.

En Oxchuc, la Auditoría detectó posibles irregularidades en 81% de los recursos que le fueron auditados. El dinero se necesita enormemente ya que el municipio se encuentra dentro de los cinco municipios con mayor porcentaje de pobreza extrema en Chiapas (76% de su población vive en pobreza), y 90% de los habitantes del municipio carecen de acceso a servicios básicos de la vivienda (Coneval, 2015).

Afectaciones a la equidad de género

El mal uso de los recursos públicos impide que se dé solución a temas como la equidad de género y el apoyo a la mujer. Un ejemplo de ello es el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGYSR). El CNEGYSR tiene como objetivo contribuir a la igualdad de género y de salud sexual y reproductiva. Dos de sus mandatos principales son: (1) buscar mejorar la salud materna y (2) la prevención y atención de la violencia familiar.

El CNEGYSR juega una parte clave en el desarrollo de las mujeres mexicanas, en especial de las más vulnerables. En el año 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible priorizó la igualdad de género en el Objetivo de Desarrollo Sustentable (ODS) 5, y en la meta 3.1 del ODS 3. Salud y Bienestar, compromete a los países a reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100,000 nacidos vivos. En México, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) han puesto en la agenda nacional la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer.

A pesar de la relevancia de los recursos del CNEGYSR, la Auditoría detectó que el Centro podría ser responsable de un posible daño a la Hacienda Pública por \$230.67 millones de pesos ³⁶. Los datos se concentran en tres programas: (1) Prevención y atención de la violencia familia y de género con \$27.46 millones de pesos, (2) Apoyos para la prestación de servicios de refugio para las mujeres con \$5.35 millones de pesos, y (3) Salud materna y perinatal con \$197.86 millones de pesos.

³⁵ Un cuarto de los recursos no comprobados equivale a \$62.15 millones. Guadalajara, Jalisco, destino \$8.91 millones a programas de acceso al agua potable. Fuente: ASF, 16-D-14039-14-1073.

³⁶ Estos recursos se reparten en nueve pliegos de observaciones aún en seguimiento: 15-5-12L00-02-0252-06-003, 15-5-12L00-02-0252-06-001, 15-5-12L00-02-0251-06-001, 15-5-12L00-02-0252-06-002, 15-5-12L00-02-0252-06-004, 15-5-12L00-02-0251-06-004, 15-5-12L00-02-0251-06-006, 15-5-12L00-02-0251-06-002 y 15-5-12L00-02-0251-06-009.

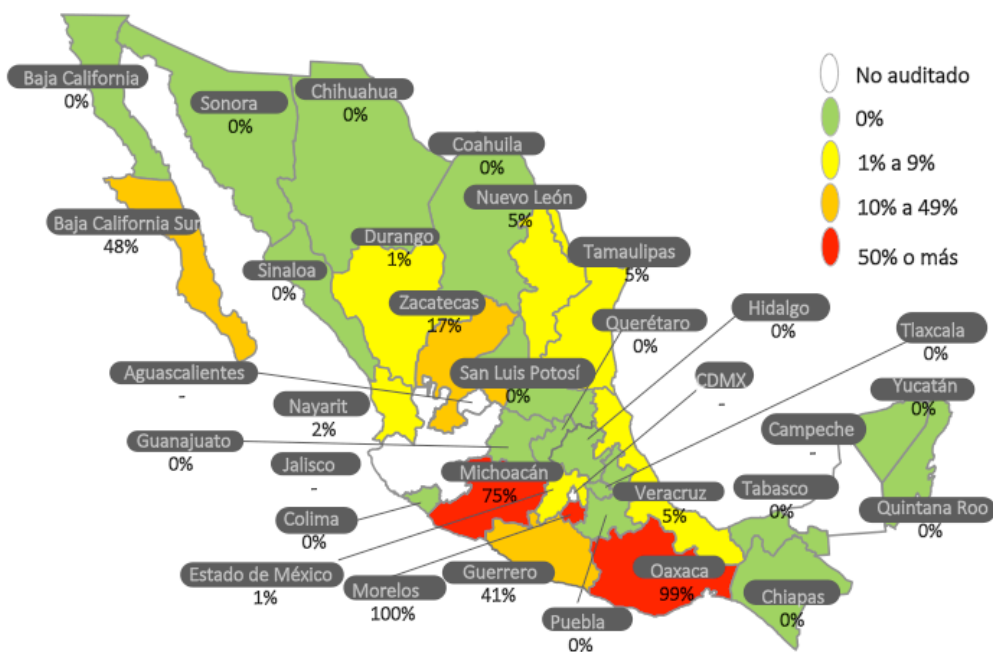
Los efectos en la equidad de género podrían ser amplios ya que el 86% de estos recursos tenían como objetivo disminuir la mortalidad materna y del recién nacido, dando prioridad a grupos de alta marginación, adolescentes y a la población en alto riesgo. El 14% restante estaban destinados a apoyar a mujeres, hijas e hijos que viven en situación de violencia. Además, la Auditoría a dictaminado que la CNEGYSR tiene deficiencias en los mecanismos de programación, asignación, autorización, control, supervisión y seguimiento de los recursos ministrados a las entidades federativas.

Afectaciones a la equidad educativa

El mal uso de los recursos públicos impide el apoyo a la educación media superior y superior gratuita, que es de vital importancia para la movilidad social. Un ejemplo es el programa de Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación. Dicho programa tiene el objetivo de “asegurar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa con el propósito de llevar educación a grupos marginalizados.”

La figura 7 muestra el porcentaje del dinero auditado al programa cuyo uso no ha podido ser comprobado. De forma agregada, falta por comprobar \$1,995.95 millones de pesos que debieron fomentar la inclusión y equidad educativa. En total, 11 entidades federativas tienen dinero sin comprobar y destacan cinco con más de 100 millones faltantes: Michoacán, Morelos, Baja California Sur, Guerrero y Zacatecas.

Figura 7: Distribución del dinero (mdp) que falta por comprobar correspondiente al programa de Apoyos a Centro y Organizaciones de Educación



Michoacán es el caso más grave, concentrando el 41% del total de los recursos que faltan por comprobar correspondientes a este programa. La auditoría solicitó aclarar 75% de los recursos que se le auditaron al Gobierno del Estado de Michoacán correspondientes al programa. Esto adquiere especial relevancia cuando observamos que el 28% de los michoacanos cuentan con rezago educativo (Coneval, 2014). Además, no solo los estudiantes se ven afectados por el dinero que no se comprueba. Entre los \$822.53 millones que el gobierno estatal no ha comprobado, \$660.95 millones iban destinados a pagar el sueldo de cientos de trabajadores en instituciones que proveen educación gratuita ³⁷.

En Morelos, no fue comprobado el 100% del dinero auditado; un total de \$465.7 millones destinados a la educación pública. En específico, más de 40 mil estudiantes de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos se quedaron sin \$121.34 millones que se debieron destinar en mejorar su educación. Además, la educación básica también se vio afectada por el dinero que no se comprobó ya que el gobierno estatal no ha comprobado el uso de \$217 millones destinados al Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos ³⁸.

Por su parte, la educación media superior en Baja California se vio afectada por el dinero que el gobierno estatal no comprobó. En específico, no se ha aclarado el uso de \$162.39 millones de pesos destinados al Colegio de Bachilleres (COBACH) ³⁹.



³⁷ Fuente: ASF, 16-A-16000-02-1093.

³⁸ Fuente: ASF, 16-A-17000-02-1133.

³⁹ Fuente: ASF, 16-A-03000-02-0565.

3. ¿QUÉ PODEMOS HACER?

El análisis de los rankings de **FuisteTú?** nos permite identificar mecanismos a través de los cuales las dependencias podrían estar incurriendo en irregularidades. En esta sección se identifican cinco de ellos y se hacen propuestas concretas para inhibir cada uno de los mecanismos identificados. Las primeras tres hipótesis se enfocan en problemas evidentes en las diez instituciones que nos preocupan: (1) la deuda pública estatal, (2) la ejecución y (3) distribución de las Participaciones Federales. Las últimas dos hipótesis son (4) las contrataciones y (5) las obras públicas, rubros en los que la Auditoría detecta fallas sistemáticamente.

Riesgo #1. Deuda pública estatal y municipal

El primer lugar del ranking de instituciones que “Nos preocupan” es el Gobierno del Estado de Chihuahua con los recursos del financiamiento público, mostrando así que la deuda pública estatal es un mecanismo a través del cual las entidades federativas incurren en irregularidades.

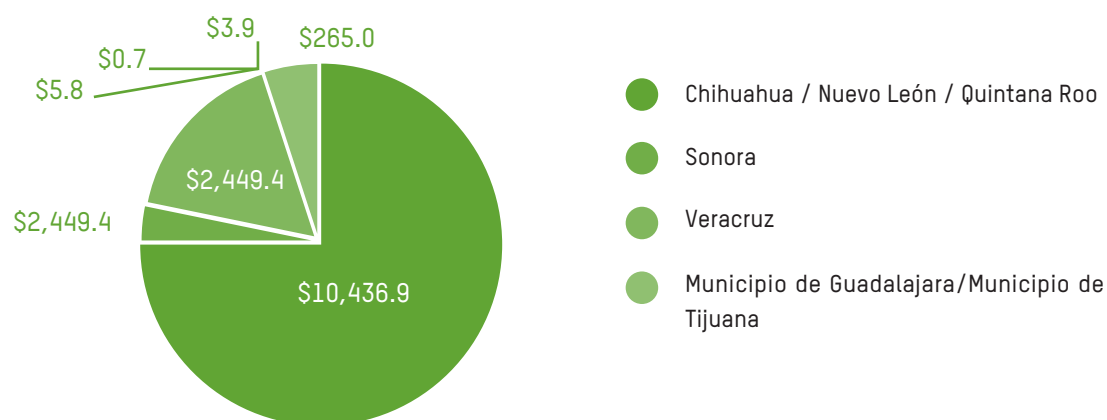
El Financiamiento Público Local, es decir, la adquisición de deuda pública, tiene como principal propósito la inversión en proyectos y actividades productivas que puedan generar ingresos para el pago del financiamiento o, al menos, mejoren la estructura del endeudamiento.

En 2016, la Auditoría fiscalizó el Financiamiento Público Local de siete a estados y tres municipios ⁴⁰. Destacó el caso del Gobierno del Estado de Chihuahua, dando lugar a \$10,436.93 millones que faltan por comprobar. Sin embargo, ese es sólo un caso que debe preocuparnos. Si excluimos al gobierno de Chihuahua, aún hay \$2,973.9 millones que faltan por comprobar en las otras auditorías realizadas al financiamiento público local de estados y municipios. Entre los auditados, sólo en dos estados (Ciudad de México y Coahuila) y en el municipio de Monterrey, Nuevo León, no se encontró dinero por recuperar o comprobar.

:

⁴⁰ No se considera el caso del “Financiamiento Público Local: Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana de Guadalajara”.

Figura 8: Dinero (mdp) que falta por comprobar del Financiamiento Público Local ⁴¹



Las principales irregularidades que encontró la Auditoría fueron:

- Inobservancias a las disposiciones sobre la contratación de deuda pública.
- Poca transparencia en la revelación de información contable, financiera y presupuestaria.
- Probables fallas administrativas en el manejo de los recursos obtenidos mediante deuda pública y otros instrumentos de financiamiento (ASF, 2018a).

Además, se realizó una auditoría (16-0-06100-14-0057) a la posición fiscal de las entidades federativas de la que se estiman dos situaciones de riesgo en 2016:

- 15 entidades federativas no cumplieron con el principio de sostenibilidad de la deuda establecido en la ley: Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas ⁴².
- 6 entidades federativas están en situación de riesgo para cumplir con el principio de sostenibilidad: Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Colima, Oaxaca y Morelos ⁴³.

⁴¹ Fuente: ASF, datos al 18 de julio de 2018.

⁴² Esto en base a los "Balances Presupuestarios".

⁴³ Esto porque las entidades federativas tuvieron déficit en el "Balance Presupuestario de Recursos Disponibles" y en el "Balance Primario de Recursos Disponibles". Para más información sobre los Balances ver link y link.

Mejorar el uso de los recursos de la deuda es necesario pues existen alertas sobre la posible insostenibilidad de la deuda estatal. De 2008 a 2016 la deuda pública subnacional ⁴⁴ incrementó, en términos reales, 180% (de \$203,070.2 a \$568,591.8 millones). Asimismo, de 2015 a 2016 cinco estados tuvieron crecimientos reales de la deuda mayores al 10%: Sonora (22.4%) Michoacán (15.9%), Guanajuato (10.8%), Chihuahua (10.5%) y Yucatán (10.3%) (ASF, 2018a).

¿Cómo podemos minimizar este riesgo?

Para evitar la sobreestimación de ingresos disponibles para cubrir obligaciones a corto plazo:

Modificar la definición y medición del indicador de “Obligaciones a Corto Plazo” para que no se incluyan: (ASF, 2018a) ⁴⁵.

1. Recursos ni transferencias federales con un destino específico definido.
2. Recursos ya devengados o comprometidos como fuente de pago.
3. Las participaciones e incentivos que corresponden a municipios.

Para evitar una deuda insostenible:

- Incluir el “Balance Presupuestario”, el “Balance Presupuestario de Recursos Disponibles” y el “Balance Primario de Recursos Disponibles” como indicadores complementarios de la sostenibilidad de la deuda (ASF, 2018a) ⁴⁶.

Riesgo#2. Ejercicio de las participaciones federales

Cinco de las diez instituciones que más nos preocupan están en el ranking debido a irregularidades en el ejercicio de las participaciones federales. Estas son, el Gobierno de Veracruz, Nuevo León y Quintana Roo, y los municipios de Matamoros y Reynosa, ambos en Tamaulipas.

Las participaciones son recursos que transfiere la Federación a entidades federativas, municipios y delegaciones de la Ciudad de México a través del Ramo General 28. Las participaciones federales son uno de los dos componentes del Gasto Federalizado ⁴⁷ y en 2016 representaron el 38.9% del rubro. Están compuestas por quince fondos e incentivos con diferentes finalidades (ASF, 2018a).

⁴⁴ Se refiere a la deuda estatal y municipal.

⁴⁵ El nombre completo del indicador es “Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totales” y pertenece al Sistema de Alertas establecido por la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM). Específicamente, con respecto a los ingresos ya devengados o comprometidos y las participaciones e incentivos que corresponden a los municipios; estos no se deben considerar en los Ingresos de Libre Disposición utilizados como punto de referencia en el Sistema de Alertas. La propuesta se debe establecer en el Artículo 44, fracción III de la LDFEFM.

⁴⁶ El Balance Presupuestario debe ser sin “Financiamiento Neto” y sin “Remanentes del Ejercicio anterior”; y el Balance Presupuestario de Recursos Disponibles sin “Financiamiento Neto con fuente de pago de Ingresos de Libre Disposición” ni “Remanentes del Ejercicio Anterior de Ingresos de Libre Disposición”. La propuesta se debe establecer en el Artículo 6 de la LDFEFM.

⁴⁷ El Gasto Federalizado son los recursos federales transferidos a los estados, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. El Gasto Federalizado se divide en dos componentes: participaciones y aportaciones.

Gracias a la reforma más reciente de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en 2016 fue la primera vez que se auditaron las participaciones federales. Como parte de su estrategia de fiscalización, la Auditoría realizó 176 auditorías a las participaciones. Las auditorías abarcaron la distribución de las participaciones desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a las entidades federativas y desde las entidades federativas a municipios. Asimismo, se auditó el ejercicio de las participaciones federales en las 32 entidades federativas y en 110 municipios.

La revisión de las participaciones federales resultó en la elaboración de 296 pliegos de observaciones que muestran que los recursos que falta por comprobar son gigantescos y suman un total de \$26,718.45 millones ⁴⁸, de los cuales \$23,647.56 corresponden a entidades (89%) y \$3,070.89 a municipios (11%). Es decir, casi un tercio del dinero que falta por comprobar en 2016 proviene de auditorías a las participaciones federales.

Las figuras 9 y 10 muestran las entidades y municipios, respectivamente, con la mayor cantidad de dinero que falta por comprobar o devolver.

Figura 9: Top-10 de entidades con mayor cantidad de dinero (mdp) que falta por comprobar ⁴⁹ correspondiente al ejercicio de las participaciones federales



⁴⁸ Se consideran "Participaciones Federales a Entidades Federativas", "Participaciones Federales a Municipios" y "Recursos de Participaciones y Aportaciones Federales". Fuente: ASF, con datos al 18 de julio de 2018.

⁴⁹ Los cálculos se hacen respecto a la dependencia a quién se dirige la acción. Sólo se incluyen Participaciones Federales a Entidades Federativas. Fuente: elaboración propia con datos de la ASF al 1 de junio de 2018.

Figura 10: Top-10 de municipios con mayor cantidad de dinero (mdp) que falta por comprobar ⁵⁰ correspondiente al ejercicio de las participaciones federales. ¿Cómo podemos minimizar este riesgo?



¿Cómo podemos minimizar este riesgo?

Para transparentar la gestión de las participaciones:

- Los estados y municipios deben utilizar una cuenta bancaria exclusiva para su manejo (ASF, 2018a) ⁵¹.

Para facilitar el registro y fiscalización de la gestión de las participaciones:

- Se deben dar capacitaciones a municipios y estados para que puedan cumplir con las disposiciones del Clasificador por Fuente, emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) (ASF, 2018a) ⁵².

Para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de las participaciones:

⁵⁰ Los cálculos se hacen respecto a la dependencia a quién se dirige la acción. Fuente: elaboración propia con datos de la ASF al 7 de mayo de 2018.

⁵¹ La propuesta se debe establecer en el Artículo 69 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

⁵² Para más información del Clasificador por Fuente de Financiamiento ver [LINK](#).

- Su destino y resultado debe ser reportado por los estados y municipios al Ejecutivo Federal (ASF, 2018a) ⁵³.

Para transparentar el uso de las participaciones:

- Para generar información acerca del ejercicio de los recursos se deben de tomar como referencia los principios de transparencia en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en la



@Santiago_Arau

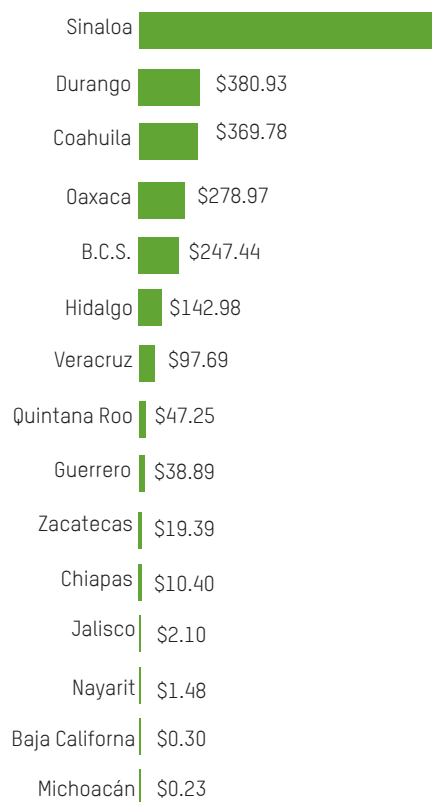
⁵³ La propuesta se debe establecer en el Artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal y, de acuerdo a la Auditoría, debe incorporar lo siguiente al último párrafo: “Las entidades federativas, municipios y las alcaldías de la Ciudad de México enviarán al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la Secretaría, informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de las participaciones que les sean transferidas.”

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (ASF, 2018a) ⁵⁴.

Riesgo #3. La distribución de las participaciones federales

En 15 de 32 entidades federativas la Auditoría detectó que existía dinero por comprobar o devolver correspondiente a la distribución de participaciones federales a municipios. Por sí solo, el Gobierno de Sinaloa representa el 53% del dinero por comprobar correspondiente a este rubro, mientras que cinco entidades (Zacatecas, Chiapas, Jalisco, Nayarit y Michoacán) representan sólo el 1%.

Figura 11: TDinero (mdp) que falta por comprobar correspondiente a la distribución de las participaciones federales a municipios



¿Cómo podemos minimizar este riesgo?

En la distribución de las participaciones federales a entidades federativas están involucrados la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) y la Comisión Permanente de Funcionarios Fis-

⁵⁴ La propuesta se debe establecer en el Artículo 1 de la Ley de Coordinación Fiscal y, de acuerdo a la Auditoría, debe especificar: "[...] La información financiera que generen las entidades federativas y los municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia, en los términos de la LGCG; así como de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria."

⁵⁵ Los cálculos se hacen respecto a la dependencia a quién se dirige la acción. Fuente: elaboración propia con datos de la ASF al 18 de julio de 2018.

cales (CPFF) ⁵⁶. La distribución de participaciones federales a municipios está a cargo de cada una de las entidades federativas. La Auditoría realizó un total de 33 auditorías para fiscalizar su distribución: una a cada entidad federativa y otra la SHCP.

Para evitar la discrecionalidad en la distribución de las participaciones a los municipios:

- La CPFF se debe involucrar, de forma obligatoria, en la distribución, determinación, liquidación y pago de las participaciones a municipios por parte de la SHCP y los estados (ASF, 2018a) ⁵⁷.

Para evitar errores en el cálculo de las participaciones que se deben distribuir a estados y municipios:

- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) debe establecer las cifras de población a ser utilizadas (ASF, 2018a) ⁵⁸.

Riesgo #4. El art.1 de la ley de adquisiciones

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) busca asegurarse de que los recursos públicos sean administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

No obstante, al ampararse en el artículo 1°, el sector público puede no aplicar los procedimientos de contratación estipulados en la LAASSP, siempre y cuando el proveedor, dependencia o entidad contratada, tenga capacidad suficiente para cubrir, sin contratar a un tercero para ello, por lo menos, el 51% del monto total del contrato.

La Auditoría ha señalado desde 2012 que las contrataciones entre dependencias y entidades públicas amparadas al artículo 1° de la de la LAASSP, propician el desvío de recursos públicos.

En 2016, la Auditoría identificó que en varias contrataciones amparadas al artículo 1° no se observó la disposición legal que aboga por la capacidad del proveedor, y en lugar de ello se subcontrata a universidades públicas y otras organizaciones.

Por ejemplo, el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA Rural) “[...] carece de capacidad técnica para prestar directamente los servicios requeridos por: (1) la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del estado de Querétaro, (2) la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA) y (3) la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).” (ASF, 2018a) ⁵⁹. Como consecuencia, se “[...] subcontrató a universidades públicas, personas físicas, organismos internacionales y organizaciones civiles.” (ASF, 2018a).

⁵⁶ La CPFF está compuesta por integrantes de la SHCP y representantes de 8 entidades federativas. Se preside por el Secretario de Hacienda, o por el Subsecretario de Ingresos, y por el titular de la secretaría de hacienda estatal que la misma CPFF elija. En sus reuniones, las entidades federativas tienen la oportunidad de negociar y discutir asuntos hacendarios con el gobierno federal, y viceversa (para más información ver link).

⁵⁷ La propuesta se debe establecer en el Artículo 21, fracción IV de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁵⁸ No se aclara si la propuesta se debe establecer en alguna Ley en específico.

Las subcontrataciones de este tipo son frecuentes. Tan solo en 2016, la Auditoría encuentra las mismas condiciones en contrataciones entre (ASF, 2018a) :

- La SAGARPA y la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) ⁶⁰
- La Comisión Nacional de Agua (CONAGUA) y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo ⁶¹
- La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Universidad Autónoma de Zacatecas ⁶²
- La Universidad Politécnica de Chiapas, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) ⁶³
- La Universidad Mexiquense del Bicentenario y la SEDATU ⁶⁴
- La Universidad Mexiquense del Bicentenario y la SEDATU ⁶⁵
- La Universidad Politécnica del Sur de Zacatecas y la CONAPESCA
- La Universidad Tecnológica de Salamanca, la SAGARPA, Pronósticos para la Asistencia Pública, el Instituto Nacional de Desarrollo Social, CONAGUA y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) ⁶⁶
- La Universidad Politécnica de Quintana Roo y la SEDATU . ⁶⁷

Consideremos el caso de la SAGARPA y la UACH. En 2016, la SAGARPA pagó poco más de \$16 millones a la UACH por la prestación de servicios para realizar acciones de fomento a la cultura del aseguramiento. El contrato se realizó al amparo del artículo 1.º de la LAASSP. Sin embargo, a pesar de que la UACH manifestó a la SAGARPA que contaba con la capacidad de llevar a cabo el contrato, la Auditoría constató que esta realmente no contaba con la capacidad técnica, material y humana, por lo que subcontrató a 7 empresas pagándoles el 76% del importe total del contrato cuando el máximo estipulado es de 49%. Además, la UACH no mostró que la selección de empresas subcontratadas eran las mejores disponibles en cuanto a precio y calidad; inclusive, seis de siete empresas tienen socios en común.

¿Cómo podemos minimizar este riesgo?

Para tener un ambiente de control adecuado:

⁵⁹ Ver auditoría 16-2-0819H-02-0303.

⁶⁰ Ver auditoría 16-0-08100-02-0290.

⁶¹ Ver auditoría 16-5-16800-02-0408.

⁶² Ver auditoría 16-0-20100-02-0259

⁶³ Ver auditoría 16-4-99034-12-0195

⁶⁴ Ver auditoría 16-4-99085-12-0193

⁶⁵ Ver auditoría 16-4-99351-12-0197

⁶⁶ Ver auditoría 16-4-99279-12-0199

⁶⁷ Ver auditoría 16-4-99341-12-1793

⁶⁸ La propuesta se debe establecer en el Artículo 1 de la LAASSP.

- El titular de la dependencia contratante debe ser quien suscriba los contratos (ASF, 2018a). ⁶⁸

Para tener un ambiente de control adecuado:

- Los titulares de las dependencias contratante y contratada deben ser los responsables de vigilar el cumplimiento de los términos en el amparo del artículo 1° de la LAASSP (ASF, 2018a). ⁶⁹

Para transparentar las adquisiciones al amparo del artículo 1° de la LAASSP:

- La información correspondiente a la adquisición debe ser incorporada a CompraNet (ASF, 2018a). ⁷⁰

Riesgo #5. Fallas en la ejecución de obra pública

La importancia de las obras públicas es innegable. Para luchar contra la pobreza, los proyectos de inversión proveen infraestructura básica para brindar agua potable, alcantarillado, drenaje, entre otras, a poblaciones en rezago social. Para proveer educación, se construyen y remodelan escuelas para todos los niveles educativos. Para mejorar el sistema de salud se acondicionan y construyen nuevos hospitales y clínicas. Por lo tanto, los contratiempos relacionados al tiempo de entrega y a la calidad estipulada se traducen en impactos negativos en el desarrollo del país.

Gracias a 136 auditorías a inversiones físicas en 2016 y a revisiones previas, la Auditoría ha encontrado cuatro causas principales fallas en la ejecución de proyectos de obra pública:

1. Problemas en la planeación y programación de obras (ASF, 2018a):

- No hay una definición clara del alcance de las obras y su rentabilidad.
- Por consideraciones de índole política se definen fechas de terminación de obra poco realistas.
- No se define con precisión y antelación el esquema de pagos que se seguirá durante la ejecución del proyecto.

2. Debilidades técnicas (ASF, 2018a).

- Los proyectos ejecutivos no incluyen suficiente detalle, por lo que existe una definición

⁶⁹ No se aclara si la propuesta se debe establecer en alguna Ley en específico, sin embargo, se presume que se debe aplicar en el Artículo 1 de la LAASSP.

⁷⁰ No se aclara si la propuesta se debe establecer en alguna Ley en específico, sin embargo, se presume que se debe aplicar en el Artículo 1 de la LAASSP.

vaga de aspectos como la tecnología a utilizar.

- Recurrentemente no se realizan estudios previos que fundamenten la viabilidad del proyecto (por ejemplo, estudios topográficos, geológicos y ambientales).

3. Deficiencias económicas (ASF, 2018a):

- Hay retrasos en la asignación presupuestaria.
- Los recursos disponibles se ven afectados porque no hay previsión y cobertura ante los cambios en precios de materias primas y de bienes de capital.
- Las transferencias se hacen de forma tardía afectando la capitalización de las empresas contratantes.

4. Fallas en la ejecución de las obras (ASF, 2018a):

- Recurrentemente las tareas de supervisión y control de las obras no se realizan conforme a lo establecido en la planeación del proyecto.

Uno de los principales orígenes de las cuatro fallas expuestas es la débil elaboración de los proyectos ejecutivos de la obra pública. Esto se debe a que la falta de claridad en los alcances y procedimientos conlleva a la modificación de los términos de entrega.

¿Cómo podemos minimizar este riesgo?

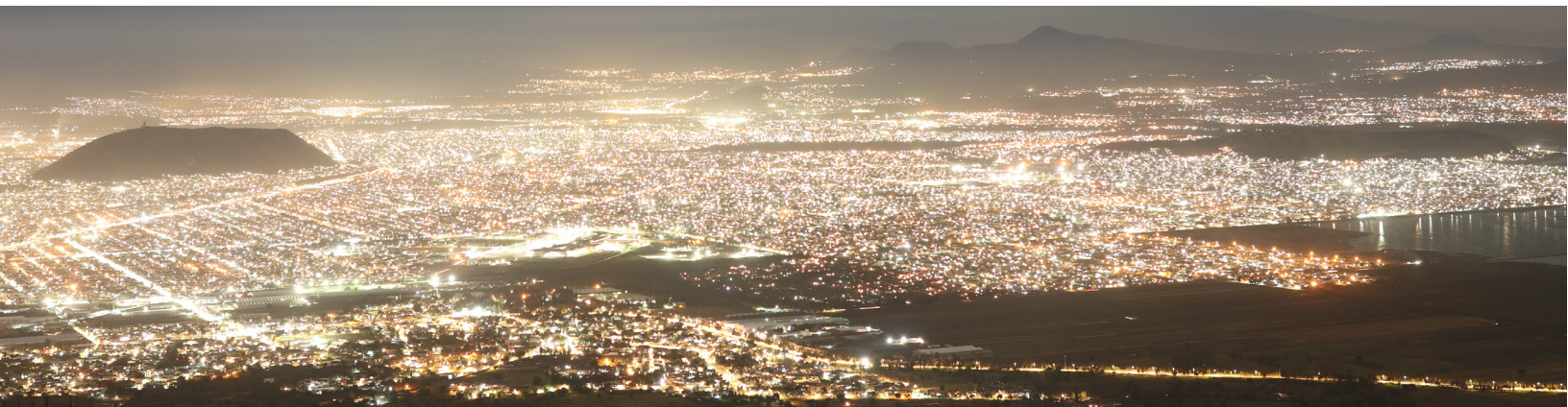
Para dar certeza a la factibilidad de los proyectos:

- Antes de iniciar cualquier obra de infraestructura, sin excepciones, debe ser obligatorio contar con la versión definitiva del proyecto ejecutivo (ASF, 2018a).

Para dar certeza a la factibilidad de los proyectos:

- La SHCP debe validar los análisis de viabilidad elaborados por la dependencia interesada (ASF, 2018a).

Para contar con información contable confiable:



CONCLUSIÓN

La Auditoría nos ha brindado una cantidad inmensa de información con una utilidad invaluable.

Sin embargo, es sólo a través del procesamiento de la información podemos obtener visibilidad acerca del manejo de los recursos públicos. FuisteTú? contribuye a este cometido con la creación de un algoritmo que permite “leer” todas las auditorías y ordenar a las dependencias según su administración de los recursos públicos.

Por un lado, podemos conocer aquellas dependencias que la Auditoría identificó la mayor cantidad de dinero que falta por comprobar en relación al dinero total auditado. En total, nuestro algoritmo encontró 266 dependencias públicas en las que sólo en 2016 la Auditoría identificó dinero que falta por comprobar. Estas dependencias incluyen gobiernos estatales, municipios, universidades, secretarías federales, fideicomisos, lo que muestra la complejidad de las fallas que existen en el manejo de los recursos públicos. Sin embargo, es a través del procesamiento de la información que reporta la Auditoría que pudimos descifrar patrones y mecanismos presentes en aquellas dependencias con dinero que falta por comprobar.

Por otro lado, podemos conocer aquellas dependencias que la Auditoría fiscalizó la mayor cantidad de recursos y no encontró irregularidades en el uso de los recursos. Es decir, aquellas dependencias que han podido corroborar que el uso de los recursos públicos se ha hecho conforme a la ley. En total, nuestro algoritmo encontró 23 dependencias que cumplieron esta condición. En este caso, también debemos destacar que no se refieren a un único tipo de dependencia y que incluyen municipios, secretarías federales, universidades, entre otros. Sin duda, la identificación de estas dependencias se convierte en una enorme área de oportunidad para estudiar sus prácticas en el manejo de los recursos públicos con el afán de convertirlas en recomendaciones para otras dependencias de naturaleza similar.

Finalmente, el procesamiento y ordenamiento de la información que proviene de la Auditoría nos permite elaborar hipótesis que explican las irregularidades en el manejo de los recursos públicos, así como brindar propuestas concretas para inhibir cada uno de estos mecanismos. Más aun, conocer la condición de los recursos públicos nos permite identificar en dónde y quiénes son los más perjudicados por la presencia de irregularidades en el manejo de los recursos. A través del estudio detallado de la información que proviene de las auditorías podemos entender cómo las fallas en el uso de los recursos públicos debilitan los programas y políticas públicas del gobierno. En este reporte abordamos ejemplos de cómo las fallas detectadas por la Auditoría tienen un impacto directo en recursos destinados a atender a los grupos más vulnerables.

REFERENCIAS

- Auditoría Superior de la Federación. (2018a). Informe General Ejecutivo Cuenta Pública 2016. Obtenido de <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/documentos/InformeGeneral/IG2016.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación. (2018b). Guía para el ciudadano. Obtenido de http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2018c). Acciones derivadas del proceso de fiscalización. Obtenido en abril 2018, de http://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion
- Coneval. (2015). Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015. Obtenido en mayo 2018, de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>
- Coneval. (2014). Pobreza en México. Obtenido en mayo 2018, de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx