



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE
SAN NICOLÁS DE HIDALGO**

**FACULTAD DE CONTADURÍA
Y CIENCIAS ADMINISTRATIVAS**

**“MEJORA A LOS PROGRAMAS FEDERALES PARA
FORTALECER SUS PROCESOS Y EL CUMPLIMIENTO DE
SUS OBJETIVOS SOCIALES”**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
CONTADOR PÚBLICO**

PRESENTA:

ARMANDO ESTRADA RODRÍGUEZ

ASESOR:

C.P. JOSÉ LUIS BEJARANO ROJAS



MORELIA, MICHOACÁN, OCTUBRE 2009

**MEJORA A LOS PROGRAMAS FEDERALES PARA
FORTALECER SUS PROCESOS Y EL CUMPLIMIENTO DE
SUS OBJETIVOS SOCIALES**

ARMANDO ESTRADA RODRÍGUEZ
Octubre de 2009

Quiero agradecer infinitamente a mis amigos Salvador Vega Casillas, Ernesto González Cancino, Miguel Ángel Chávez Zavala que son los principales incitadores que me motivaron a finalizar un proyecto de mi vida que estaba truncado hacía varios años; gracias a ellos me llené de entusiasmo y me dieron la seguridad y la confianza para seguir adelante.

A la Srita. Lic. Ana Laura Arratia Pineda por sus invaluable consejos y asesoría en la elaboración del proyecto.

A los Contadores Públicos y Maestros de toda una vida Sr. Armando Ramiro Urrieta Rentería, y al Sr. Miguel Ángel Calderón Sánchez por su comprensión y su valioso apoyo incondicional.

A mi asesor de tesis el C.P. José Luis Bejarano Rojas que siempre dispuso de su tiempo y experiencia.

A mis sinodales Los Señores C.P. Alberto Gabriel Guzmán; C.P. Gerardo Figueroa Benavides, por su gran vocación y experiencia profesional la cuál es transmitida al estudiantado sin otro fin mas que el de servir.

A mis padres Sr. Salvador Estrada Alcalá y Sra. Ceferina Rodríguez Arteaga por sus consejos y esfuerzos, que hicieron de mi, un hombre de provecho y agradecido de la vida.

A mi esposa Blanca Estela que es el motor de vida y a mis hijos; Shareni, Armando Odorico y Yara Yvette, que son todo mi amor.

A mis hermanos, familiares y amigos con mucho cariño....

C O N T E N I D O

- **Introducción**

Capítulo 1. Marco conceptual

- 1.1 Recursos federales
- 1.2 Tipo de recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios
- 1.3 Programas federales
- 1.4 Control de recursos federales

Capítulo 2. Marco normativo de la operación de los programas federales

- 2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.2 Plan Nacional de Desarrollo
- 2.3 Leyes y Reglamentos en materia presupuestaria
- 2.4 Normatividad específica de programas federales

Capítulo 3. Diagnóstico de los programas federales

- 3.1 Antecedentes
- 3.2 Problemática
- 3.3 Metodología para la selección de programas federales
- 3.4 Análisis general de los programas

Capítulo 4. Propuestas de mejora a la operación de los programas federales

- 4.1 Propuestas de mejora de los 10 programas federales seleccionados

- **Conclusiones**
- **Bibliografía**
- **Anexos**

INTRODUCCIÓN

En la década de los noventa, para fortalecer el nuevo federalismo, el ejecutivo federal instrumentó con los gobiernos estatales, acciones, estrategias y mecanismos orientados a superar la pobreza extrema y construir una política integral de desarrollo social en el marco estratégico y perspectiva de los planes Nacional y Estatales de Desarrollo, a través del Convenio de Desarrollo Social.

Como parte fundamental de la coordinación entre el gobierno federal y los estatales, en la reasignación de los recursos, el presupuesto federal se distribuyó a través de proyectos y acciones que impulsan las economías de las regiones de las entidades federativas en extrema pobreza; orientando el gasto principalmente a los programas de empleo temporal, créditos a la palabra, etc.

Las participaciones a Entidades Federativas y Municipios han respondido a una política de ingresos que permite que los estados obtengan recursos mediante la firma de Convenios dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las cuales son también inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención ya que son recursos aplicados bajo leyes y normas estatales y municipales.

Actualmente, las nuevas fórmulas federalistas aprobadas por el Congreso de la Unión promueven el crecimiento económico de las entidades federativas, con incentivos distributivos y redistributivos. A partir de la Ley de Coordinación Fiscal y leyes secundarias, tales como la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y la Ley federal de Derechos donde modifican la asignación de participaciones y aportaciones federales.

La descentralización de recursos y procesos, hasta las instancias de gobierno más cercanas a la población, estatales y municipales y donde es la política gubernamental la que permite una mayor eficiencia de las Instituciones así como de responder con mayor oportunidad y especificidad a los problemas que se tienen identificados en la operación y la prestación de servicios.

Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (APF) con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) realizan transferencias de recursos bajo las modalidades de Reasignaciones o transferencias de recursos presupuestarios, Donativos y donaciones y Subsidios donde éste último estará sujeto a reglas de operación y que son disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados.

Sin menoscabo de la importancia de cada programa, destacan aquellos de carácter social, educativos, de salud, para el campo, para el desarrollo de los pueblos indígenas, mismos que están dirigidos a apoyar a los sectores más pobres y desprotegidos del país. Por ello, es imperante que esos recursos sean vigilados en su aplicación y operación para verificar que los beneficiarios los reciban de manera oportuna.

La Administración Pública en México, genera una dinámica de actuación en dos sentidos: por un lado las instituciones que de acuerdo a sus facultades emiten disposiciones de carácter general aplicables a un sector, a la Administración Pública Federal y en su caso a Estatales y Municipales; por otro, las instituciones en los tres órdenes de gobierno que de manera obligatoria tienen que acatar dichas disposiciones, lo que representa cargas administrativas adicionales y en la práctica escasa utilidad para quien las emite.

La mejora al marco normativo, exige respeto a la legalidad que facilite la gestión de las instituciones, eliminar prácticas burocráticas y fomentar una cultura de servicio, eficiencia y oportunidad. El propósito de este documento, es la elaboración de propuestas de mejora a la normatividad que regula la operación de programas federales, con la finalidad de evitar duplicidad, contradicción sobre regulación en los procesos, así como para reducir cargas administrativas y precisar la competencia de cada actor involucrado.

CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL

1.1 RECURSOS FEDERALES

El Presupuesto de Egresos de la Federación, presenta de manera ordenada y sistemática la información sobre gasto público. Estos recursos pueden ordenarse de diversas maneras, entre ellas, la división en Gasto No Programable y Gasto Programable.

- El primero se destina al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la Ley, como la deuda pública, las participaciones a Entidades Federativas y Municipios, entre otros; lo que significa que no financia la operación de las instituciones del Gobierno Federal.
- El segundo se refiere al que soporta la operación de las instituciones del Gobierno Federal, para que éstas proporcionen servicios como educación, salud, carreteras o las relaciones con otros países.

Otra forma de clasificar los recursos es a través de las denominadas Dimensiones del Gasto:

- la administrativa que se refiere a los ejecutores del gasto, esto es, aquellas instituciones que llevan a cabo acciones que deben ser sustentadas por recursos económicos, como una Secretaría de Estado (¿quién gasta?).
- la económica que se refiere al tipo de bienes y servicios que se adquieren (¿en qué se gasta?) y
- la funcional que tiene que ver con el propósito al que se destina el gasto, esto es, desarrollo social o productivo o a gestión gubernamental, por ejemplo (¿para qué se gasta?).

La dimensión administrativa nos permite identificar con claridad a los ejecutores de gasto. En donde encontramos dos grandes grupos: por un lado los ramos administrativos y generales y por el otro el sector paraestatal.

La asignación de recursos a través de los ramos administrativos es para los poderes Legislativo y Judicial, para el Instituto Federal Electoral y para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como para las diferentes secretarías de estado. Estos ramos administrativos se organizan en unidades responsables (UR's) que están facultadas para ejercer los recursos presupuestarios. Las asignaciones de gasto que corresponden a estas "UR's" se identifican en el Presupuesto de Egresos de la Federación con una clave presupuestaria, que es el nivel más desagregado en el que se presenta la información (se explica con detalle en la cápsula "para leer y procesar la información del PEF).

Por otra parte, los ramos generales son para sufragar el pago de obligaciones distintas a los programas de las instituciones o secretarías de estado.

En cuanto a la asignación de recursos para el sector paraestatal, éste se diferencia en entidades de control presupuestario directo y entidades de control presupuestario indirecto.

El grupo de entidades de control presupuestario directo incluye aquellas que tienen una relevancia estratégica y cuyo nivel de ingreso y gasto se autorizan de manera específica en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, respectivamente.

El grupo de entidades de control presupuestario indirecto incluye a los demás organismos y empresas paraestatales. Su gasto se considera como parte del presupuesto en cada uno de los ramos administrativos en que se encuentran sectorizados.

La dimensión económica del gasto, permite identificar el monto de los recursos que se utilizarán para adquirir insumos y servicios para la operación cotidiana de las instituciones del gobierno federal. Es importante hacer notar que el Presupuesto de Egresos de la Federación no detalla el tipo de gasto (corriente o de capital) al que serán aplicadas las asignaciones para transferir a los estados, ya que no es posible conocer los bienes o servicios que serán adquiridos por los beneficiarios de estos recursos. Por lo tanto esta clasificación sólo se aplica al Gasto Programable.

La dimensión económica se divide en diferentes renglones o rubros de gasto. Esta división está normada por el Clasificador por Objeto de Gasto que considera tres niveles de desagregación:

- Capítulos de gasto
- Conceptos de gasto y
- Partidas de gasto

La dimensión funcional permite conocer el propósito al que se dirigen los recursos públicos. Con ella se identifica cuánto del presupuesto se canaliza hacia programas sociales, cuánto a la generación de energéticos y al desarrollo de infraestructura económica y productiva, cuánto a la tarea de gobernar y cuánto al gasto no programable.

1.2 TIPO DE RECURSOS FEDERALES TRANSFERIDOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

a. Participaciones

Asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con las disposiciones legales, capten las oficinas autorizadas y que deban entregarse a los gobiernos de los Estados y sus municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal, derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.

Conforme al Capítulo I de la Ley de Coordinación Fiscal, se integran por el Fondo General de Participaciones; Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización, y Otros conceptos participables

b. Fondos de Aportaciones Federales

Son los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios. De acuerdo con el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, son los 8 fondos de aportaciones federales:

1. Educación Básica y Normal (FAEB)
2. Servicios de Salud (FASSA)
3. Infraestructura Social (FAIS)
4. Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)
5. Aportaciones Múltiples (FAM)
6. Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
7. Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y
8. Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

c. Aportaciones de Seguridad Social

Son contribuciones para garantizar asistencia y prestaciones sociales establecidas en la ley a trabajadores y sus familiares, el pago de las aportaciones es tripartita, está a cargo de los propios trabajadores, patrones y el Estado.

De acuerdo con el artículo 77 bis 12 y bis 13 párrafo segundo de la Ley General de Salud, a la Federación le corresponde aportar anualmente por cada familia inscrita al Sistema de Protección Social en Salud los montos de la Cuota Social y la Aportación Solidaria Federal .

d. Subsidios

Son asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios, para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

Los artículos 74 a 79 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como el artículo 40 y Anexo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación establecen que los subsidios se integran por:

- Programas Regionales
- Fondo Regional
- Fondo Metropolitano
- Fondo de Modernización de los Municipios.
- Otros Subsidios (seguridad publica de los municipios)

Subsidios canalizados mediante Ramo General 23

En el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través del Ramo General 23, se otorgan los siguientes subsidios:

- ✓ Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES) y Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).
- ✓ Los recursos del FIES son con cargo a ingresos excedentes de origen petrolero y se entregan conforme a lo previsto en la LFPRH (art. 19, fracción IV, inciso d) y en el PEF para 2007 (art. 9, fracción V).
- ✓ Los recursos del FEIEF se derivan del derecho extraordinario por la exportación de petróleo crudo, así como del 25 por ciento del saldo neto de ingresos excedentes, y se entregaron con base en lo dispuesto en la Ley de Ingresos de la Federación para 2007 (art. Décimo Primero Transitorio) y la Ley Federal de Derechos (art. 257).
- ✓ FONDEN es un instrumento financiero mediante el cual dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, integra un proceso respetuoso de las competencias, responsabilidades y necesidades de los diversos órdenes de gobierno, que tiene como finalidad, apoyar a las entidades federativas de la República Mexicana, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la atención y recuperación de los efectos que produzca un fenómeno natural.

e. Convenios de Reasignación

Las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, con cargo a sus presupuestos, reasignan a recursos federales a los estados con el fin de transferir responsabilidades y, en su caso, recursos humanos y materiales, de programas federales; estos recursos no pierden su carácter federal.

Los artículos 82 y 83 de la LFPRH determinan que el destino de los recursos presupuestarios se envían a la:

1. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
2. Secretaría de Turismo; y
3. Otros

f. Donativos y Donaciones

Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios otorgan donativos en efectivo y donaciones en especie a distintas personas morales, que orientan primordialmente a coadyuvar al desarrollo comunitario, científico y tecnológico y a obras de beneficio social; a los gobiernos estatales y municipales, para apoyar obras de infraestructura como consecuencia directa de los programas de expansión de la industria petrolera.

1.3 PROGRAMAS FEDERALES

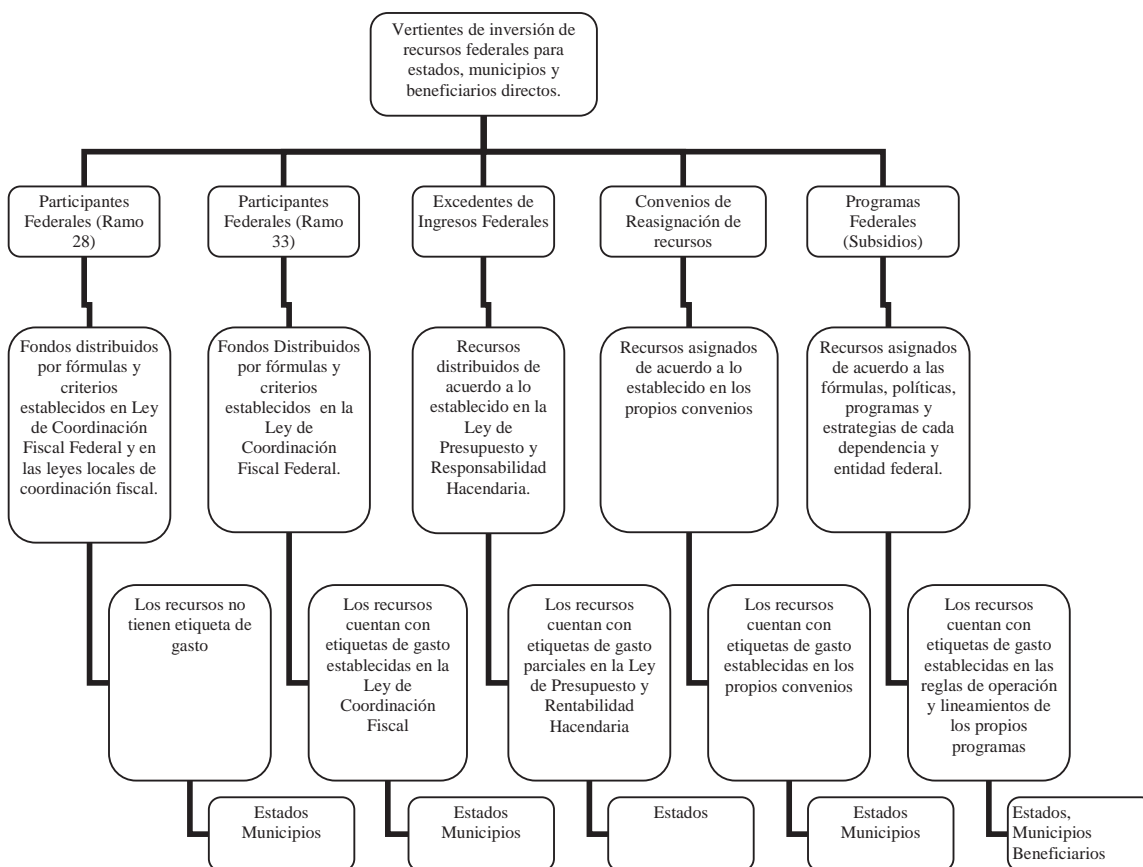
El Estado mexicano se ha caracterizado por la implementación de un modelo económico mixto en el que mercado y gobierno conviven y desempeñan papeles específicos; modelo en el que cada uno de ellos puede intervenir en los casos en que el otro falle, con el fin de subsanar las respectivas deficiencias.

El Estado-gobierno participa a través del diseño y la aplicación de políticas públicas, mediante la utilización de programas que constituyen la herramienta más eficiente en la erradicación de las diferencias sociales. Para la operación de estos programas, el gobierno federal incluye en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la cantidad de recursos federales que destina a los distintos programas.

Los recursos federales llegan a los Estados y Municipios a través de diversas vertientes. Los mecanismos más conocidos son aquellos que tienen que ver con las transferencias federales (aportaciones y participaciones). Las transferencias federales son administradas directamente por los gobiernos estatales y municipales y les son entregadas utilizando fórmulas y criterios contenidos en distintos ordenamientos jurídicos.

Por su parte, los Programas Federales se refieren a los recursos derivados de las políticas, objetivos y estrategias de cada una de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

El siguiente esquema muestra las vertientes por las cuales el Gobierno Federal transfiere recursos a Estados y Municipios.



Como se muestra en el esquema, los recursos de Programas Federales **no son partidas regulares** que el Gobierno Federal tiene que transferir en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal y por lo tanto esos recursos se distribuyen de acuerdo a los criterios que definen las propias dependencias. Esto significa que los programas impactan de diferente manera los estados y municipios.

Los programas federales son instrumentos del Gobierno Federal para atender problemáticas específicas que tienen prioridad nacional. Cada una de las dependencias sigue un proceso para formular sus programas y de forma general incluye las siguientes fases:

1. Diagnóstico
2. Definición de prioridades.
3. Precisión de estrategias.
4. Asignación de recursos
5. Operación

Este proceso explica por qué los programas impactan de distinta manera. Por ejemplo, en la fase de diagnóstico se encuentra que ciertas localidades tienen mayores carencias con respecto a infraestructura básica, entonces los recursos de un Programa de Desarrollo Social que atiende temas de pisos firmes, servicios sanitarios y otros que encuadren dentro de infraestructura básica, se destinarán precisamente a esas localidades.

Los estados y municipios tienen diferencias importantes entre sí, de población, de grado de marginación, de tipo de economía, etc., por eso no todos los Programas Federales operan en todos los estados y municipios.

Algunos Programas tienen varios años en funcionamiento, otros dejaron de operar y constantemente el Gobierno Federal está creando nuevos programas que atiendan nuevas necesidades.

1.4 CONTROL DE RECURSOS FEDERALES

El artículo 6 de la LFPRH establece que el control y la evaluación del gasto público federal corresponderán a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Asimismo, la Función Pública inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto.

Por lo que respecta a los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, el control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a los órganos competentes, en los términos previstos en sus respectivas leyes orgánicas.

Con base en las atribuciones que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de la Función Pública (SFP), en el artículo 37, ésta es responsable de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

Para lo anterior, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, faculta a la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (UORCS), en el artículo 33, a verificar y evaluar la aplicación de fondos federales transferidos a los estados y municipios, al Distrito Federal y sus órganos político-administrativos, a cuyo efecto podrá ordenar y realizar auditorías, verificaciones e investigaciones.

Mediante un Acuerdo de Coordinación, que es el instrumento jurídico que suscriben el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, y los Ejecutivos Estatales, con el fin de realizar en forma coordinada acciones para fortalecer el sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública; inspeccionar, controlar y vigilar el ejercicio de los recursos

federales, transferidos a las entidades federativas; y, avanzar en materia de transparencia y combate a la corrupción.

En el marco de las atribuciones conferidas a la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, esta área es la responsable de firmar un Programa Anual de Trabajo con cada Órgano Estatal de Control, que es el documento operativo en cual se formalizan y precisan las actividades, responsables, tiempos y metas, a fin de cumplir con los objetivos del Acuerdo de Coordinación SFP-Estado.

Como parte de dichas actividades destacan las auditorías que se realizan a las instancias estatales y municipales ejecutoras de recursos federales. Estos montos transferidos han crecido significativamente en los últimos años, y una preocupación evidente de las autoridades de los tres ordenes de gobierno y de la ciudadanía, consiste en asegurar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos y acciones comprometidos.

La UORCS que tienen a cargo la fiscalización y control de dichos recursos, ha observado diversos problemas en su manejo, tanto de carácter normativo como operativo, en el ámbito federal, estatal y municipal, entre las que destacan las siguientes:

- Diversidad de leyes y normas que regulan los recursos federales transferidos a los estados.
- Tardía emisión de lineamientos y disposiciones normativas.
- Normas que carecen de disposiciones en materia de control, seguimiento y transparencia.
- Deficiencias en los procesos de planeación, programación y presupuestación.
- Retrasos en la suscripción de convenios, acuerdos y anexos de ejecución y, en consecuencia, en la autorización y radicación de recursos.
- Retrasos e incumplimientos de contratos de obras públicas y de adquisiciones.
- Retrasos en la ejecución de obras y acciones; saldos al cierre del ejercicio; reintegro de recursos a TESOFE.

Precisamente por lo anterior, es importante el análisis de dicha problemática y la integración de propuestas enfocadas a lograr una aplicación eficiente, oportuna y transparente de los recursos federales.

**CAPÍTULO 2. MARCO NORMATIVO DE LA OPERACIÓN DE
LOS PROGRAMAS FEDERALES**

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado tiene la responsabilidad de proveer a la sociedad de los mínimos que le permitan desarrollarse, mediante la provisión de la educación básica gratuita, la salud, la seguridad social, la alimentación y el empleo, entre otros.

En lo que respecta a la participación del Estado en las diferentes actividades de la vida pública que inciden en el desarrollo de la sociedad, los artículos 25 y 26 de nuestra Carta Magna otorgan atribuciones al Estado para regular, intervenir y planificar el desarrollo nacional.

Para lograr dicho propósito, el Estado utiliza *Políticas Públicas*, herramientas que pueden ser definidas como el conjunto de las decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes y recursos que pueden afectar o beneficiar a determinados individuos y grupos¹.

El diseño de una política pública debe tener como objetivo la maximización del beneficio colectivo, mediante un uso racional de los recursos existentes, de forma tal que el programa o proyecto involucrados sean sustentables en el mediano y largo plazos. En aquellos casos en los que el mercado no es eficiente, la participación del Estado es necesaria, mediante la implementación de programas de apoyo que contribuyen a subsanar las deficiencias y desigualdades de los sectores más vulnerables de la sociedad. Precisamente en este sentido, adquiere relevancia el diseño de los distintos programas federales que implementa el gobierno para atender las necesidades de la población.

2.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la presente Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que está tengan un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición indispensable para un buen Gobierno. El Plan establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emana de éste.

El PND 2007-2012 define el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país pues asume que *“el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras”*.

El PND 2007-2012 considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas.

El PND 2007-2012 propone la siguiente Visión para México en el año 2030.

Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente su derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los

¹ Kauffer Michel, Edith F. “Las políticas públicas: algunos apuntes generales”, www.ecosurmx/ecofronteras/ecofronteras/ecofront16/pdf

gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma responsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina.

Los objetivos trazados para dar cumplimiento a la Visión 2030 son:

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la Democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social y armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que vivan en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados salud, alimentación, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes del gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad. La legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.
10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

El PND 2007-2012, partiendo de un diagnóstico, articula un conjunto de objetivos y estrategias en torno a cinco ejes:

1. Estado de Derecho y Seguridad
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Cada eje establece el camino para actuar sobre un amplio capítulo de vida de la nación. Es por ello que el PND 2007-2012 reconoce que la actuación de toda la sociedad y el Gobierno es necesaria para lograr el Desarrollo Humano Sustentable. Aún más, es responsabilidad del gobierno actuar para promover la participación de la sociedad en las tareas que implican estos

ejes de política pública. De tal suerte, el Gobierno propone un plan de acción conjunta respecto a la sociedad y, al hacerlo, acepta un compromiso indeclinable.

El PND 2007-2012 establece que para el cumplimiento de los objetivos y la atención de las prioridades nacionales, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales a elaborarse atenderán los siguientes temas prioritarios para el desarrollo nacional:

- Aguas y bosques
- Campo y desarrollo rural
- Ciencia y Tecnología
- Combate a las adicciones
- Comercio
- Competitividad
- Comunidades y pueblos indígenas
- Cooperación y desarrollo internacional
- Cultura
- Defensa Nacional
- Democracia y participación ciudadana
- Cultura
- Defensa Nacional
- Democracia y participación ciudadana
- Deporte
- Derechos humanos
- Desarrollo empresarial
- Desarrollo regional
- Desarrollo social
- Desarrollo urbano
- Educación
- Empleo
- Energía
- Equidad de género
- Familia, niños y jóvenes
- Financiamiento para el desarrollo
- Fortalecimiento del federalismo
- Grupos vulnerables
- Infraestructura
- Medio ambiente y recurso naturales
- Migrantes
- Modernización de la gestión pública
- Población
- Procuración e impartición de justicia
- Producción y distribución de alimentos
- Protección civil, prevención y atención de desastres
- Salud
- Seguridad nacional
- Seguridad pública
- Seguridad social
- Soberanía
- Superación de la pobreza
- Trabajo
- Transparencia y rendición de cuentas
- Turismo
- Vivienda

2.3 LEYES Y REGLAMENTOS EN MATERIA PRESUPUESTARIA

Para la planeación, programación, ejecución y control de los programas federales, es necesaria la regulación a y través de leyes y reglamentos que establezcan claramente los procesos, procedimientos, funciones de los actores involucrados, así como los plazos para la realización de las distintas actividades.

a. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento

Esta Ley es reglamentaria de los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

En los siete títulos que integran la Ley, se establecen las principales definiciones y los procesos presupuestarios, siendo los más relevantes para efectos del presente documento, los siguientes artículos que están directamente vinculados con el tipo de recursos federales que se destinan a los programas de gobierno.

El Artículo 2, fracción LIV de la Ley, define a las transferencias como las asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o en su caso, a los órganos administrativos desconcentrados, para sufragar los gastos de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios, así como las asignaciones para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera.

Por su parte, la fracción LIII del mismo artículo 2, establece que los subsidios son las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

Asimismo, el artículo 77 de la Ley menciona la obligación de emitir reglas de operación para aquellos programas que otorgan subsidios y que se señalan en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal.

El artículo 82 de la LFPRH, refiere que las reasignaciones, son transferencias de recursos presupuestarios a las entidades federativas, con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales.

Este tipo de recurso esta regulado por los artículos 82 y 83 de la LFPRH y 223, 224, 225 y 226 del Reglamento de dicha Ley.

Los donativos (dinero en efectivo) y las donaciones (bienes muebles e inmuebles) están regulados por los artículos 10, 80 y 81 de la LFPRH y 2, 56, 61, 73, 93, 111, 116, 117, 131, 182 al 188, 214, 217 y 297-A del Reglamento de dicha Ley.

b. Presupuesto de Egresos de la Federación

Es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

El Título Segundo de la LFPRH establece los procedimientos para la programación, presupuestación y aprobación del gasto público, el cual se realiza para cada ejercicio fiscal.

Para fines del presente estudio, los Títulos relevantes del PEF son los que se mencionan a continuación:

El referido al Federalismo, en el cual se regulan los recursos federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

El que hace referencia a las Reglas de Operación para programas, ya que además de normar los criterios generales de los programas, establece el anexo del listado de aquellos que deberán sujetarse a dichas reglas.

c. Ley de Ingresos

Es el instrumento jurídico que establece anualmente los ingresos del Gobierno Federal que deberán recaudarse por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, entre otros. Los estados de la República Mexicana también establecen anualmente sus ingresos a través de las leyes de ingresos locales.

2.4 NORMATIVIDAD ESPECÍFICA DE PROGRAMAS FEDERALES

Derivado de las distintas leyes federales y generales, los programas del gobierno federal son regulados específicamente a través de diversas disposiciones normativas que establecen con precisión la manera en que se implementan dichos programas. Las más representativas y genéricas son las siguientes:

- Reglas de Operación. En un anexo del PEF se enlistan los programas que son sujetos de dichas reglas, que la Secretaría de la Función Pública define como un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa federal que otorga subsidios a la población, con el propósito de lograr niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia².

El artículo 77 de la LFPRH menciona la obligación y el procedimiento para emitir reglas de operación para aquellos programas que otorgan subsidios. Por su parte, la Sección IV De los programas sujetos a reglas de operación del Capítulo XII, Título Cuarto del Reglamento de la LFPRH, menciona con mayor detalle los criterios a que se deberán observar en la materia.

El Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2009 incluye en el Anexo 18 los Programas Sujetos a Reglas de Operación.

- Lineamientos para el ejercicio eficaz, transparente, ágil y eficiente de los recursos que transfieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a las

² Secretaría de la Función Pública, (portal de Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales; http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/dgafciybgef_reglas

entidades federativas mediante convenios de coordinación en, materia de reasignación de recursos.

Es el documento que tiene como objeto coadyuvar al ejercicio, control, rendición de cuentas y transparencia de los recursos presupuestarios federales que se transfieran a las entidades federativas con el propósito de reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, transferir recursos humanos y materiales, a efecto de lograr un ejercicio eficaz, transparente, ágil y eficiente de los mismos

- Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y los modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativos.
Este documento es de observancia para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que otorgan donativos en dinero con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, incluye el modelo de contrato aplicable en cada caso, según el beneficiario de que se trate.
- Lineamientos y manuales específicos de cada programa federal.
Cada dependencia o entidad normativa responsable de los programas federales, puede emitir otro tipo de normas específicas para la operación de los mismos, las cuales son regularmente lineamientos y manuales que son aplicables para los ejecutores del gasto.

En la década de los noventa y como parte fundamental de la coordinación entre el gobierno federal y los estatales, el presupuesto federal se distribuyó a través de:

- El Ramo 26 “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”, cuya inversión se destinó a apoyar proyectos y acciones que impulsan las economías de las regiones de las entidades federativas en extrema pobreza; orientando el gasto principalmente para los programas de empleo temporal, atención a la zona de Las Cañadas, crédito a la palabra, fondos regionales indígenas, mujeres, servicio social, maestros jubilados, apoyos extraordinarios, entre otros. Los recursos se regulaban inicialmente por un Manual Único de Operación, y en 1999 se emitieron por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, reglas de operación, que fueron vigentes solo ese año, ya que para el 2000, desapareció el Ramo 26.
- El Ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”, que ha respondido a una política de ingresos que permite que los estados obtengan recursos mediante la firma de Convenios dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Actualmente, se compone de los siguientes Fondos:
 1. Fondo General de Participaciones.
 2. Fondo de Fomento Municipal.
 3. Fondo de Fiscalización.
 4. Fondo de Compensación.
 5. Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

Las participaciones que corresponden a las Entidades Federativas y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención; asimismo, las participaciones son recursos aplicados bajo las leyes y normas estatales y municipales.

- El Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, se estableció a partir de 1997, y a la fecha se integra de ocho fondos:

No.	Fondo de Aportaciones	Fondo
1	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	
2	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	

3	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)
		Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
4	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)	
5	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Fondo para la para Asistencia Social (DIF)
		Fondo para Infraestructura Educativa Básica
		Fondo para Infraestructura Educativa Superior
6	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	
7	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	
8	Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	

Fuente: Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los fondos del Ramo 33, se asignan, distribuyen y aplican para cubrir las necesidades sociales relacionadas con la educación, salud, infraestructura social, seguridad pública, entre otras; la diferencia respecto al Ramo 26, resalta que los recursos son aplicados bajo las leyes y normas estatales, aunque con criterios federales señalados en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

**CAPÍTULO 3. DIAGNÓSTICO DE LOS PROBLEMAS
FEDERALES**

3.1 ANTECEDENTES

Actualmente, las nuevas fórmulas federalistas aprobadas por el Congreso de la Unión promueven el crecimiento económico de las entidades federativas, con incentivos distributivos y redistributivos. A partir de la Ley de Coordinación Fiscal y leyes secundarias, tales como la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y la Ley Federal de Derechos, modifican la asignación de participaciones y aportaciones federales:

- Ramo 33, por medio de inversión en salud, calidad educativa, fortalecimiento de las entidades y municipios, y seguridad pública.
- Ramo 28, mediante esquemas de crecimiento económico, población e ingresos estatales.
- Desaparece el Ramo 26, por lo que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) realizan transferencias de recursos a los gobiernos locales.

La descentralización de recursos y procesos hasta las instancias de gobierno más cercanas a la población: estatales y municipales, es la política gubernamental que permite mayor eficiencia de las Instituciones, así como responder con mayor oportunidad y especificidad a los problemas identificados en la operación y prestación de los servicios.

Por lo anterior, con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, las dependencias y entidades de la APF, realizan transferencias de recursos bajo las modalidades siguientes:

1. Reasignaciones (transferencias de recursos presupuestarios) a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales.
2. Donativos y donaciones, donde los beneficiarios de los apoyos presentan un proyecto que justifique y fundamente una utilidad social, dentro de actividades educativas, culturales, de salud, de investigación científica, de aplicación de nuevas tecnologías o de beneficencia, que financiarán con el monto otorgado.
3. Subsidios, dirigidos a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general, en los rubros de: Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Economía; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente; Desarrollo Social, entre otros.

Para el caso específico de los subsidios, el artículo 77 de la LFPRH, señala que los programas que otorguen subsidios, estarán sujetos a reglas de operación.

La fracción XLV del artículo 2 de la LFPRH, puntualiza que las reglas de operación son: disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados.

Sin menoscabo de la importancia de cada programa, destacan aquellos de carácter social, educativos, de salud, para el campo, para el desarrollo de los pueblos indígenas, mismos que están dirigidos a apoyar a los sectores más pobres y desprotegidos del país. Por ello, es imperante que esos recursos sean vigilados en su aplicación y operación para verificar que los beneficiarios los reciban de manera oportuna.

Considerando el número creciente de programas sujetos a reglas de operación, tan sólo para el ejercicio fiscal 2009³, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) señala 103

³ Anexo 18 "Programas sujetos a reglas de operación" del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

programas que son sujetos a dichos instrumentos, por lo cual, es imperante evitar que esas disposiciones normativas sean obstáculos para la operación. Además, es importante simplificar los requisitos para los beneficiarios; e igualmente, lograr que sean sencillas para su aplicación por las instancias ejecutoras en el cumplimiento de los objetivos de los programas.

A continuación se mencionan los antecedentes de la operación de los programas federales.

1. Reglas de Operación.

La aparición de las primeras reglas de operación fue en 1997. Sin existir obligación de cumplir alguna disposición normativa, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, hoy Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), emitió las reglas de operación para:

- Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales.
- Programa para el Desarrollo Forestal.

Fue tal su impacto que, en 1998, el Decreto del PEF señalaba como obligación la emisión de reglas de operación para los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, actualmente Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); dichos programas fueron:

- Alianza para el Campo.
- Apoyos a la Comercialización.
- Procampo.

En 1999, el Decreto del PEF⁴ estableció la obligación de emitir reglas de operación para todo programa que otorgara subsidios y transferencias, en las cuales se debían señalar los mecanismos de participación de los gobiernos estatales y municipales en la operación de los programas.

Por otra parte, y para los efectos de los artículos 33 y 34 de la Ley de Planeación, las reglas de operación debían contemplar los esquemas conforme a los cuales los gobiernos locales participarían en la planeación de las acciones instrumentadas a través de los programas; así como la facultad de estos gobiernos para proponer al Ejecutivo Federal, de acuerdo con la legislación federal y local aplicable, los mecanismos e instancias de participación y contraloría social en la operación y vigilancia de los programas. Así, en 1999 se emitieron 32 reglas de operación para igual número de programas, correspondientes principalmente a los Ramos: 20 Desarrollo Social (9), 11 Educación (6) y 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales (4).

En 2001, el número de disposiciones normativas se incrementó a 71, las cuales presentaban una estructura diferente de acuerdo a las necesidades y criterios de cada instancia normativa que las emitía, por lo que la Secretaría de la Función Pública (anteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) a través de la entonces Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, emitió el 16 de enero de 2002 en el Diario Oficial de la Federación (**DOF**), conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (**SHCP**), el Acuerdo por el que se expiden los *criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002* (aún vigente); que permitió homologar la estructura y el contenido de las reglas de operación.

Hasta la publicación de la LFPRH, el 30 de marzo de 2006, la emisión de las reglas de operación estuvo regulada por los Decretos de los Presupuestos de Egresos de la Federación emitidos para cada ejercicio presupuestal, sin embargo la nueva ley señaló en su artículo 77 la obligación de emitir reglas de operación para aquellos programas que otorgan subsidios y que se señalan en el Decreto del PEF de cada ejercicio fiscal.

⁴ Capítulo VI De los Subsidios y las Transferencias (artículos 67 al 73) del Decreto del PEF.

Desde la aparición de las primeras reglas de operación (1997) a la fecha, dichas disposiciones siguieron incrementándose con los programas sujetos a las mismas; llegando en la actualidad a 129, como se muestra en el siguiente cuadro:

Ramo	Reglas de operación emitidas por ejercicio fiscal												
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
06. Hacienda y Crédito Público	-	-	1	2	8	8	14	15	16	17	18	18	30
08. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	-	-	3	4	8	8	13	14	12	11	9	8	8
10. Economía	-	-	-	1	9	10	11	8	10	10	9	8	8
11. Educación	-	-	6	7	12	17	17	20	23	27	25	29	29
12. Salud	-	-	3	4	4	6	5	4	4	6	4	8	8
14. Trabajo y Previsión Social	-	-	2	2	2	2	2	2	2	2	2	4	2
15. Reforma Agraria	-	-	-	1	1	4	2	4	2	2	2	3	3
16. Medio Ambiente y Recursos Naturales	2	2	4	5	5	5	6	9	4	4	4	4	15
20. Desarrollo Social	-	-	9	22	19	24	19	20	19	19	20	21	19
23. Previsiones Salariales y Económicas	-	-	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
26. Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
38. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	-	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5
Sumas	2	3	32	51	71	87	92	99	95	101	96	106	129

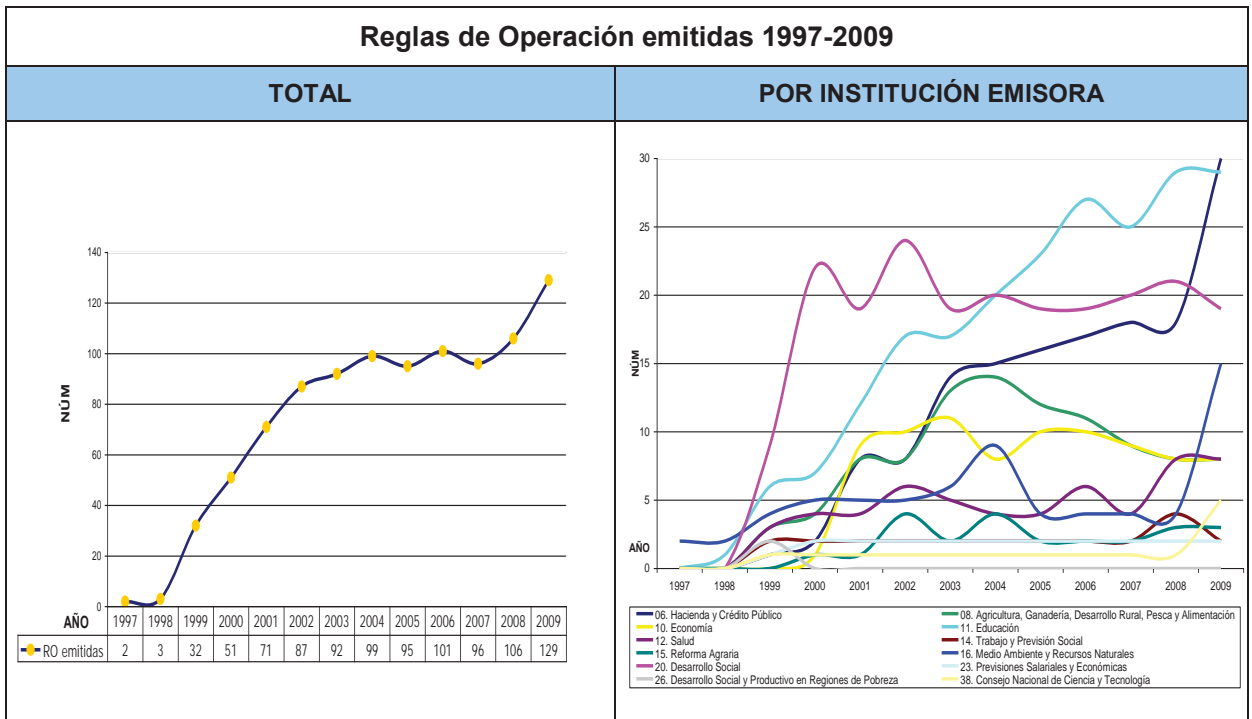
Fuente: Índices anuales del Diario Oficial de la Federación de 1997 a 2008.

Es importante resaltar, que algunas dependencias o entidades de la APF publican en el DOF, un solo documento de regla de operación, pero esta disposición puede contener más programas o componentes como los casos siguientes (mismos que están desagregados por programa y componente, en el **ANEXO 1** de este documento):

Programas con reglas de operación publicadas en el DOF	Programas desagregados	Componentes
Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	8	-
Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación y Programa de Servicios de Cobertura que operará el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)	2	-
Programas de Apoyo de la Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural	4	-
Programas del Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario y de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	2	-
Programas que canalizan apoyos para el fomento financiero y tecnológico al Sector Rural y Pesquero a través de los fideicomisos que integran FIRA	4	9
Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	8	23
Programas de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE)	3	-
Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	2	-
Programas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA)	3	-
Programas del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	3	-
Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua (CNA)	7	-
Programa Pro-Árbol	6	-
Programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	5	-

Fuente: Reglas de operación de los Programas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en 2008 y 2009.

Considerando la desagregación de algunos programas federales, y tomando en cuenta que si bien para el presente ejercicio fiscal las instancias normativas de la Administración Pública Federal han publicado en el Diario Oficial de la Federación 77 reglas de operación; el número efectivo de reglas de operación llega a 129, cantidad considerada para el presente estudio y cuya lista conforma el **ANEXO 2** de este documento. Se descartó incluir los componentes de aquellos programas que se desagregan como tales. Debido a que son más específicos. Si se consideraran los componentes de los Programas de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (**FIRA**) y de la SAGARPA, los ordenamientos normativos se elevarían a la cantidad de 161.



Como se señaló en el apartado anterior, los programas a través de los cuales las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizan transferencias a los gobiernos estatales y municipales, pueden clasificarse según el tipo de transferencia, en subsidios, reasignaciones y donativos, siendo los primeros los regulados por las Reglas de Operación, sin embargo en las otras categorías también se integran algunos programas que resulta relevante analizar.

2. Reasignaciones.

El artículo 82 de la LFPRH, refiere que las reasignaciones, son transferencias de recursos presupuestarios a las entidades federativas, con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales.

Este tipo de recurso esta regulado por los artículos 82 y 83 de la LFPRH y 223, 224, 225 y 226 del Reglamento de dicha Ley. Asimismo, la SHCP a través de los "*Lineamientos para el ejercicio eficaz, transparente, ágil y eficiente de los recursos que transfieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a las entidades federativas mediante convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos*", regula la manera de entregar estos recursos (última actualización: DOF del 28 de marzo de 2007).

Estos recursos son otorgados a los gobiernos de las entidades federativas, mediante la suscripción de Convenios de Coordinación en materia de reasignación de recursos con diversas dependencias federales, estableciéndose en los mismos: el objeto del Convenio, la aportación de recursos federales y en su caso estatales, municipales y otros, para complementar la realización de proyectos de inversión pública.

Actualmente, existen 7 programas federales ejecutados en las entidades federativas a través de reasignaciones:

Ramo	Dependencia o Entidad Federal	Programa
04	Secretaría de Gobernación	Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad
09	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Programa Construcción y Modernización de Carreteras y Caminos Rurales y Alimentadores *
12	Secretaría de Salud	Programa Fortalecimiento de Oferta de los Servicios de Salud
		Programa Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud
		Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud
21	Secretaría de Turismo	Programa de Promoción y Desarrollo Turístico
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad de los Estados

Fuente: Convenios de Coordinación en materia de reasignación, publicados en el Diario Oficial de la Federación, de 1994 a 2009.

* Incluye los "Proyectos de infraestructura económica de carreteras" y los "Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales".

Para la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (**UORCS**), es importante la regulación de estos recursos, ya que al ser ejercidos por instancias ejecutoras locales, es atribución de dicha Unidad Administrativa de la Secretaría de la Función Pública (**SFP**), auditar la aplicación de dichos recursos, por lo cual serán considerados algunos de estos programas dentro de la muestra a ser analizada, que más adelante se definirá.

3. Donativos y donaciones.

Los donativos (dinero en efectivo) y las donaciones (bienes muebles e inmuebles) están regulados por los artículos 10, 80 y 81 de la LFPRH y 2, 56, 61, 73, 93, 111, 116, 117, 131, 182 al 188, 214, 217 y 297-A del Reglamento de dicha Ley. La SHCP, a través del *Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y los modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativos*, publicado en el DOF el 28 de agosto de 2009, regula la entrega de estos apoyos.

Para la UORCS, es importante la normatividad de estos recursos, ya que dentro de sus Programas Anuales de Trabajo que suscribe con las entidades federativas, a través de los Órganos Estatales de Control, incluye la auditoría de los programas y proyectos de beneficio social, que son financiados con donativos y donaciones otorgados por Petróleos Mexicanos (**PEMEX**); estos apoyos son ejercidos por instancias ejecutoras locales, por lo que dicha Unidad Administrativa de la SFP, tiene la atribución de auditar su aplicación.

La distribución de donaciones y donativos se regula por los "*Lineamientos en materia de Donativos y Donaciones de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiario*"⁵, del 29 de agosto 2007. La importancia de revisar estos recursos radica en el monto de las contribuciones que ha realizado la paraestatal de 1995 a 2006 (por un total de 9,527 millones de pesos, compuesto por donaciones y donativos, además de 136 inmuebles sin contabilizar). Entre las principales entidades federativas con actividad petrolera, destacan Tabasco y Campeche, quienes son los que han recibido más apoyos para financiar programas sociales y proyectos productivos en sus municipios y localidades con actividad petrolera: 2,125 y 2,001 millones de pesos, respectivamente para el mismo período.

Otra razón para incluir en este diagnóstico a este tipo de donativos y donaciones, radica en que no se sabe con exactitud la efectividad de estos recursos, es decir, se desconoce si el monto llega efectivamente a las localidades más pobres dentro de las zonas petroleras. Esto debido a que no hay metas establecidas por PEMEX en colaboración con las dependencias beneficiadas con los donativos para rendir cuentas sobre los resultados que se esperan obtener.

⁵ Acuerdo CA-171/2007, derivado de la Sesión Ordinaria del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, que es la única instancia facultada para autorizar donaciones y donativos, así como aprobar la previsión de recursos destinados a este fin.

3.2 PROBLEMÁTICA

En la actualidad, las disposiciones normativas que regulan a la mayor parte de los programas federales existentes son las reglas de operación, como se ha señalado en la sección anterior, ya que en 2009 se registran 129 reglas.

Las reglas de operación establecen la manera en que los beneficiarios deben solicitar los recursos públicos, los criterios que debe seguir las autoridades para asignarlos, y las directrices para que las instancias ejecutoras lleven a cabo la ejecución de los programas, que permitan lograr los objetivos de los mismos, por lo cual es fundamental que su diseño sea correcto para que en su aplicación se cumplan los objetivos de los programas.

Sin embargo, puede suceder que las instancias normativas encargadas de emitir las reglas de operación, en su afán de garantizar el ejercicio de los recursos con responsabilidades delimitadas, establezcan exceso de regulación a los programas federales que son ejecutados, principalmente por las entidades federativas y sus municipios, lo cual incide en los beneficiarios de los programas, ya que para ellos resultan "tortuosas y confusas".

Derivado de las auditorías que realiza anualmente la UORCS conjuntamente con los Órganos Estatales de Control, se han detectado "vacíos o lagunas", imprecisiones y contradicciones en dichas disposiciones normativas. Como ejemplos de lo anterior, se presentan algunas situaciones:

1. No siempre contienen los modelos de convenios y convocatorias para su aplicación, lo cual impide conocer a los beneficiarios y autoridades, desde el inicio, las fechas y requisitos para participar en los procesos de selección.
2. No todas las reglas de operación señalan con precisión el momento en que la instancia normativa o ejecutora, según sea el caso, determina como constituida la obligación de entregar el subsidio al beneficiario, por haber acreditado éste su elegibilidad, y con ello dar cumplimiento a lo establecido en el último párrafo del artículo 176 del Reglamento de la LFPRH, que señala: *"Los recursos de programas sujetos a reglas de operación cuyos beneficiarios sean personas físicas o, en su caso, personas morales distintas a entidades federativas y municipios, se considerarán devengados una vez que se haya constituido la obligación de entregar el recurso al beneficiario por haberse acreditado su elegibilidad antes del 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal, con independencia de la fecha en la que dichos recursos se pongan a disposición para el cobro correspondiente a través de los mecanismos previstos en sus reglas de operación y en las demás disposiciones aplicables"*.
3. En ocasiones se prevén plazos muy largos de respuesta a los particulares o no se establecen con claridad todas las etapas y resoluciones que deben seguirse para la obtención de los recursos, por lo que es importante que siempre se elabore el diagrama de flujo correspondiente.
4. Se han detectado trámites incompletos (no contienen todos los plazos, criterios o requisitos), duplicados o innecesarios, por lo que conviene analizar las reglas de operación en conjunto con todos los programas dirigidos a un sector específico. Por otra parte, derivado de las auditorías que realiza la SFP, a través de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, se han detectado fallas en la ejecución de los programas, por parte de las instancias locales ejecutoras, derivado de inconsistencias o imprecisiones en las disposiciones normativas que regulan la operación de programas federales a través de los gobiernos estatales y municipales.

Por lo anterior, se considera que las reglas de operación contienen sobre-regulación y no son del todo claras, lo cual incide principalmente en:

- Subejercicio del presupuesto.
- Discrecionalidad en el uso de los recursos de los programas.

Asimismo, existen otras circunstancias que aumentan la complejidad de las reglas de operación, tales como los aspectos asociados a leyes, reglamentos u otras disposiciones normativas diferentes a las reglas. Por ejemplo:

1. No se han actualizado los “*Criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación*”, esta disposición data del 16 de enero de 2002, fecha en que se publicó en el DOF su Acuerdo. Esta falta de actualización se debe a:
 - 1.a En el 2004, la Comisión Federal para la Mejora Regulatoria (**COFEMER**), la SHCP y la SFP, presentaron ante diversas instancias normativas, un proyecto actualizado de “Criterios generales” que en términos generales simplificaban los del 2002; pero, dicha disposición nunca se publicó en el DOF.
 - 1.b La disposición en cuestión, fue emitida en el 2002 y se fundamentó en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, misma que fue abrogada el 30 de marzo de 2006, y que actualmente a través del artículo 77 de la LFPRH y diversos de su Reglamento, regulan la emisión de las reglas de operación, o en su caso su modificación.
 - 1.c La COFEMER ha emitido los documentos siguientes:
 - Escrito del 14 de enero de 2004.
 - Aviso por el que se da a conocer el oficio y anexo mediante los que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria establece los criterios generales a que se refiere el artículo 54 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006 (publicado en el DOF, el 6 de enero de 2006).

Dichos documentos hacen referencia al artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (**LFPA**), referente al dictamen que tiene que solicitar las instancias normativas que emiten reglas de operación ante la COFEMER, trámite que no incluyen los criterios generales del 2002.

Finalmente, existe una inconsistencia jurídica entre el artículo 77 de la LFPRH y el artículo 69-H de la LFPA, debido a que cada ley refiere un plazo diferente para obtener el dictamen favorable de la COFEMER, respecto de las reglas de operación.

2. El pasado 30 de marzo de 2007 la SFP publicó en el DOF los “*Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*” cuyo Tercero Transitorio señalaba que la SFP, a más tardar el último día hábil de septiembre de 2007, deberá actualizar y ajustar conforme al presente ordenamiento, el “*Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002*”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2002.

Sin embargo, para el 9 de octubre del mismo año, la SFP publicó en el DOF, una modificación a los Lineamientos Generales referidos, mediante la cual se reformó el Tercero Transitorio, dejando la fecha abierta para la modificación mencionada.

Como se ha señalado, dentro de la problemática de las reglas de operación existen causas inherentes a su diseño y a los procesos que reglamentan, así como externas, delimitadas principalmente por el marco legal para la emisión de las mismas. El presente diagnóstico ayudará a profundizar en las razones de las primeras y establecer un mejor entendimiento del papel que juegan las segundas en la mejora de estos instrumentos.

Derivado de la problemática definida con anterioridad, a continuación se establecen los objetivos del presente diagnóstico, así como el marco jurídico desde la Secretaría de la Función Pública, para su realización.

Objetivo general

Analizar las disposiciones normativas de los programas federales ejecutados por instancias locales, para detectar áreas de mejora que faciliten la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y en la operación de los programas.

Objetivos específicos

- Identificar los programas federales que serán objeto de análisis para la mejora de la normatividad en la operación de los mismos.
- Analizar la normatividad vigente que regula a los programas federales seleccionados, así como sus procesos generales.

El diagnóstico de las disposiciones normativas permitirá detectar áreas de mejora de las reglas de operación y lineamientos, con la finalidad de que dichas disposiciones sean útiles a las instancias normativas para generar reglas sencillas y precisas, que faciliten la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y en la operación de los programas.

Los alcances de las propuestas del diagnóstico se definen por los atributos deseables en las reglas de operación, tales como:

- Mecanismos de asignación claros y adecuado control para el ejercicio de los recursos, precisando el momento en que se consideren devengados los recursos por parte de las instancias ejecutoras locales.
- Definición precisa de la población objetivo, trámites acordes a la población que están dirigidos, solicitud de los requisitos indispensables, plazos de resolución cortos, y difusión suficiente entre la población que se busca beneficiar.
- Instrumentos de coordinación entre las autoridades involucradas, incluyendo a las estatales y municipales, para lograr una mejor planeación y ejecución de los programas.

Los fundamentos y atribuciones para realizar este diagnóstico a los programas federales ejecutados por instancias locales, financiados con subsidios regulados por reglas de operación, son:

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Entre los cinco ejes de política pública del Plan Nacional de Desarrollo (PND), destaca el último **“Democracia efectiva y política exterior responsable”**.

El reto de la democracia efectiva es traducir la voluntad ciudadana en justicia social con leyes y programas que contribuyan al fortalecimiento de este sistema de gobierno, a la vigencia del Estado de Derecho.

En el **Numeral 5.4** “Eficacia y eficiencia gubernamental” se señala que el cumplimiento de la norma se ha fincado en la simulación, las acciones de supervisión y control han descuidado el mejoramiento de procesos y no se ha consolidado una verdadera cultura de servicio a la comunidad en la función pública, por eso establece el siguiente:

Objetivo 4 Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.

Para ello ese insta la **ESTRATEGIA 4.2** “Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales”.

Programa “Vivir Mejor”

El Programa Vivir Mejor (PVM) toma en cuenta los programas existentes y los complementa con acciones nuevas que se irán incorporando, bajo el principio de coordinación institucional con el fin de alcanzar las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, esta estrategia considera fortalecer la coordinación con los esfuerzos que en la materia realicen los gobiernos estatales y municipales. La política social de los tres órdenes de gobierno debe ser complementaria y tener como objetivo único el bienestar de los mexicanos.

Las acciones y programas de Vivir Mejor consideran en su ejecución directrices generales que permiten a la estrategia cumplir con los objetivos establecidos y con las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, entre ellas se mencionan las siguientes:

4.6 Coordinación entre órdenes de gobierno. En el marco de un federalismo plural y constructivo, cada autoridad debe asumir plenamente sus responsabilidades y contribuir así, de manera corresponsable, al desarrollo de los mexicanos. El Gobierno Federal buscará ejercer un papel más activo de coordinación para la planeación conjunta de acciones.

4.7 Transparencia y rendición de cuentas. Para evitar la discrecionalidad, se revisarán y simplificarán los mecanismos de acceso a los programas sociales. También se ampliará la difusión de información a los beneficiarios potenciales para facilitarles el acceso a los apoyos.

Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012

Al ser presentado el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC) 2008-2012, el Titular de la SFP señaló: “Las debilidades del marco normativo, organizacional e institucional abrieron espacios a la corrupción y a la impunidad, minaron la vigencia del Estado de derecho y socavaron la credibilidad del gobierno y la confianza ciudadana en las instituciones”.

El mismo PNRCTCC establece: “La rendición de cuentas, la transparencia y la apertura activa de información pueden cerrar espacios a la irregularidad y la corrupción, y aunque hay avances significativos, aún siguen existiendo reglas de operación y ejercicio del gasto de los programas federales, como los subsidios, donativos, fideicomisos y procesos de contrataciones públicas, que no son del todo transparentes”. Asimismo, hizo énfasis en que “Es indispensable una mayor coordinación entre las entidades e instituciones del Ejecutivo Federal y los distintos órdenes de los gobiernos locales para prevenir, abatir y sancionar prácticas ilegales y de impunidad que tanto lastiman a la sociedad”.

Por ello en el **Objetivo 1** “Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas”; se incluyen las siguientes:

Estrategia 1.5 “Mejorar la normatividad para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal”.

Líneas de acción 1.5.1 “Revisar la normatividad interna de las dependencias y entidades para evitar que generen obstáculos para la eficiencia de los procesos y se incluyan condiciones de prevención, transparencia y rendición de cuentas”.

Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012

Dentro del Programa Especial de Mejora de la Gestión (PEMG) 2008-2012, a través de consultas se identificaron diversos problemas, entre los que destacan “La complejidad de la gestión pública, el exceso de controles y una regulación obsoleta y en muchos casos autoimpuesta”, así como “La normatividad excesiva y los altos costos de transacción para los particulares”.

Para ello es indispensable establecer mecanismos para lograr mayor eficiencia y rendimiento, mediante la reducción y simplificación de la regulación existente, la mejora de procesos administrativos, la eliminación de duplicidad de funciones, procesos y programas del gobierno. Es por ello que el PEMG señala lo siguiente:

Objetivo 2. Incrementar la efectividad de las instituciones.

Estrategia 2.5 Mejorar las políticas, normas y disposiciones de carácter general que emiten las instancias globalizadoras o instituciones coordinadoras de sector.

Línea de acción 2.5.1 Mejorar la coordinación entre emisores de normatividad en temas comunes a fin de evitar la sobrerregulación y la duplicidad de obligaciones para las instituciones.

Línea de acción 2.5.2 Simplificar, integrar o eliminar requerimientos de información de las instancias globalizadoras o de las instituciones coordinadoras de sector a las instituciones de la APF.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública

La UORCS cuenta con la atribución de auditar los recursos federales que se transfieren a estados y municipios, y que son ejercidos por instancias ejecutoras locales, para la realización de programas federales.

Esta responsabilidad permite a la UORCS tener una visión directa y real sobre las situaciones que enfrentan los ejecutores estatales y municipales, principalmente en materia de normatividad a la que están sujetos los programas federales financiados por reasignaciones, subsidios, donativos y donaciones.

Entre las atribuciones asignadas a la UORCS en el artículo 33 del Reglamento Interior de la SFP, se destacan:

XV. Emitir opinión sobre los proyectos de convenios, acuerdos y demás instrumentos de coordinación relacionados con la aplicación de recursos públicos federales por parte de los gobiernos de las entidades federativas, así como sobre los proyectos de disposiciones normativas que al respecto corresponda emitir a la Secretaría;

XVIII. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomiende el Secretario.

3.3 METODOLOGÍA PARA LA SELECCIÓN DE PROGRAMAS FEDERALES

La Unidad de Operación Regional y Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública tiene entre sus objetivos, los siguientes:

- Lograr el uso adecuado y transparente de los recursos federales en los Estados y Municipios.
- Consolidar la coordinación normativa y operativa Estados - Federación, para el control de recursos federales destinados a los Estados por reasignación, subsidio, o donación y se apliquen correctamente.

Lo anterior, fue fundamental para la selección de los programas que serán sujetos al análisis de sus disposiciones normativas (reglas de operación, lineamientos y otros ordenamientos). Para efectuar dicho análisis, se establecieron criterios, objetivos y precisos, para dirigir los

esfuerzos a la mejora de aquellas disposiciones normativas que tienen un mayor impacto en beneficio de la sociedad.

En las consideraciones para la selección de programas federales a estudiar no solo se seleccionaron programas que otorgan subsidios, sino también aquellos mediante los cuales, las dependencias y entidades de la APF, transfieren recursos a las entidades federativas y a sus municipios, a través de reasignaciones, subsidios, donativos y donaciones.

Primeramente se estableció el universo inicial de programas federales sujetos al análisis, para lo que se agregaron programas realizados por instancias locales a través de reasignaciones, donativos y donaciones transferidos por dependencias y entidades de la APF, auditados por la UORCS por tener las atribuciones para ello. Derivado de esta primera revisión se adicionan a los 129 programas sujetos a reglas de operación (señalados en el ANEXO 2), los siguientes 6 programas:

Programas financiados con reasignaciones y sujetos al Convenio de Coordinación	
Ramo 09 Comunicaciones y Transportes	
130	Proyectos de infraestructura económica de carreteras
131	Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales
Ramo 12 Salud	
132	Programa Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud (se incluye el FOROSS)
Ramo 21 Turismo	
133	Proyectos de Promoción y Desarrollo Turísticos
Ramo 37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	
134	Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad en los Estados
Programas financiados con donativos y donaciones de Petróleos Mexicanos (PEMEX)	
135	Programas y proyectos de beneficio social

Fuente: Acuerdos o Convenios de Coordinación, publicados en el Diario Oficial de la Federación, en 2008 y 2009.

Por lo anterior, el universo inicial está compuesto por 135 programas federales regulados por reglas de operación, lineamientos u otros ordenamientos normativos.

1. Definición de Criterios de Selección

Primer Criterio. *Programas federales con reglas de operación, lineamientos o Convenios de Coordinación en materia de reasignaciones, donde la UORCS tiene atribuciones para auditar.*

El primer filtro que se estableció, esta en función de que la UORCS a través de sus auditorías, evaluaciones, acciones de contraloría social y de mejora a la gestión en las entidades federativas, dispone de elementos para contar con una visión más amplia y objetiva para realizar este proyecto. Sin embargo, en caso de ser necesario adicionar algún programa no auditado por la UORCS, se puede realizar en virtud del carácter globalizador de la Secretaría.

Por lo tanto, aplicando este primer criterio y después de revisar las reglas de operación, lineamientos e instrumentos (Acuerdos o Convenios) de coordinación emitidos y/o suscritos por las dependencias y entidades de la APF, con las entidades federativas y en su caso con los municipios, se deduce que del universo de 135 programas, 81 programas son susceptibles de ser auditados por la UORCS (ANEXO 3), en virtud de que dichos programas federales, son ejecutados por instancias estatales y/o municipales.

Segundo Criterio. *Asignaciones presupuestarias de los programas federales con reglas de operación, lineamientos o convenios de reasignación.*

El segundo filtro determina los programas cuyas disposiciones normativas son susceptibles de estudio en base a la asignación presupuestaria que se señala en el Decreto del PEF para el ejercicio fiscal 2009. Para aquellos programas cuyos recursos no están definidos en el PEF (2009), se consideraron las cifras reportadas en el ejercicio fiscal 2008, como en el caso de:

- El Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES).

- El Fondo para la Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).
- Los programas y proyectos de beneficio social, financiados con donativos y donaciones de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

De lo anterior, se obtiene el total de los 81 programas seleccionados con el importe aprobado para el ejercicio presupuestal 2009 (ANEXO 4). Si sólo se considerara este segundo criterio, del universo de 81 programas seleccionados, se tendrían los siguientes 15 programas con mayor asignación presupuestaria en 2009 (o en su caso en 2008):

No.	Programas con las mayores asignaciones en 2009	Importe asignado
1	Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES)	26,117.3
2	Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras (SCT 1)	22,289.6
3	Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales (SCT 2)	15,794.9
4	Programa para la Adquisición de Activos Productivos; SAGARPA	13,310.9
5	Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios); SAGARPA	13,117.9
6	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	8,161.0
7	Programa Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud	6,385.6
8	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU); CNA	5,998.1
9	Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria; SAGARPA	5,990.7
10	Fondo Regional (FONREGION)	5,900.0
11	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONDO PyME)	5,579.3
12	Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Estas tu Casa)	5,249.5
13	Programa Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI); CDI	4,378.4
14	Programa de Soporte; SAGARPA	2,869.6
15	Programa Hábitat	2,745.7

Importes en millones de pesos.

Fuentes: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009.

Nota. Para: El Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (**FIES**)

El Fondo para la Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (**FEIEF**).

Y los programas y proyectos de beneficio social, financiados con donativos y donaciones de **PEMEX**, se consideraron los importes del ejercicio fiscal 2008.

Tercer Criterio. *Programas federales auditados por la UORCS con importes observados relevantes y una recurrencia mayor de observaciones.*

Derivado de las actividades de auditoría de la UORCS que realiza conjuntamente con los Órganos Estatales de Control y con el propósito de aprovechar los resultados obtenidos, se realizó un estudio de las siguientes entidades federativas:

- | | | | |
|------------------|--------------|----------------|-------------|
| • Aguascalientes | • Guanajuato | • Oaxaca | • Tlaxcala |
| • Campeche | • Hidalgo | • Puebla | • Veracruz |
| • Chiapas | • Jalisco | • Quintana Roo | • Yucatán |
| • Colima | • Nayarit | • Tabasco | • Zacatecas |

El estudio consistió en revisar los resultados de las auditorías a programas ejecutados por instancias locales en los ejercicios fiscales 2006 al 2008; apoyados en los Informes de Auditoría y Cédulas de Observaciones de cada revisión realizada por la UORCS.

La información considerada fue:

- Los importes de las observaciones realizadas por programa.

- La recurrencia de las observaciones señaladas por programa.

Este criterio se basa en los programas con los **mayores importes observados** asociados con la recurrencia de las observaciones. En caso de considerar solo este criterio para la selección de programas a analizar, se tendrían los siguientes resultados, donde destacan ocho programas por sus importes observados:

Programa	Importe observado	No. observaciones	Tipo de observaciones por programa					
			Con mayor importe	Importe	Recurrencia	Más recurrentes	Importe	Recurrencia
FEIEF	1,414.6	104	Traspaso de recursos a fines distintos a los autorizados	704.7	3	Deficiente integración de expedientes unitarios	6.5	15
PIBAI	1,272.0	269	Recursos no justificados	358.8	3	Conceptos de obra pagados no ejecutados	27.4	38
PEMEX (donaciones)	924.1	51	Deficiencias en el manejo de los recursos del programa	107.5	1	Deficiencias Administrativas	S/C	11
FIES	643.1	118	Traspaso de recursos a fines distintos a los autorizados	277.4	5	Incumplimiento a la normatividad	S/C	18
APAZU	482.8	78	Incumplimiento al convenio	133.4	4	Conceptos de obra pagados no ejecutados	18.1	11
SCT (reasignaciones)	61.3	21	Documentación técnica faltante	17.9	1	Saldos no ejercidos	13.4	3
HABITAT	56.0	71	Modificaciones programático presupuestales no autorizadas	13.2	2	Documentación comprobatoria faltante	17.9	12
SECTUR (reasignaciones)	24.4	22	Documentación comprobatoria faltante	11.0	2	Pagos excedentes	0.4	3
SUMAS	4,888.3	734						

Importes en millones de pesos.

Fuentes: Cédulas de observaciones de la auditoría a los ejercicios fiscales 2006 a 2008.

1. Las primeras tres columnas de izquierda a derecha señalan los programas con los mayores importes observados y el número de observaciones asociadas.
2. Las tres columnas intermedias indican la observación que por programa tuvo el mayor importe observado asociado con la incidencia de dicha observación.
3. Las primeras tres columnas de derecha a izquierda muestran por programa, la observación que fue más recurrente, con su importe total asociado.

Como ejemplo tenemos el FEIEF donde:

- Fue el programa que tuvo el mayor importe observado (1,414.6 millones de pesos) con 104 observaciones.
- Destaca la observación “Traspaso de recursos a fines distintos a los autorizados” como la más relevante en función de que tuvo el mayor importe señalado con 704.7 millones de pesos en tres cédulas de observaciones (del total de 104).
- La observación “Deficiente integración de expedientes unitarios”, se enfatiza como la más recurrente del total de 104, al ser señalada en 15 cédulas de observaciones, con un importe asociado de 6.5 millones de pesos.

Si bien es cierto que este criterio ayuda a definir los 10 programas objeto de estudio, nos orienta a su vez, para identificar aquellos programas que durante las auditorías realizadas de 2006 a 2008, se determinaron observaciones referidas al “Incumplimiento a la normatividad” aplicable en la ejecución de dichos programas. Así para los programas objeto de análisis, se tiene que:

No.	Programas observados por incumplimiento a la normatividad	Importe (millones de pesos)	Recurrencia
1	Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES)	S/C	18
2	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU); CNA	15.2	5
3	Programa Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI); CDI	60.0	15

4	Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras (SCT)	S/C	2
5	Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales (SCT)		
6	Programa Hábitat	S/C	9
7	Proyectos de Promoción y Desarrollo Turísticos (SECTUR)	S/C	3
8	Programas y proyectos de beneficio social, financiados con donativos y donaciones de PEMEX	S/C	9
9	Fondo para la Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)	5.3	9
10	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	- - -	- - -
Sumas		80.5	70

Es común que este tipo de observación no disponga montos observados, pero en los programas APAZU, PIBAI y FEIEF tiene importes cuantificados, que pueden resultar en daños o perjuicios a la cuenta pública federal. Asimismo, el cuadro anterior nos señala que los programas FIES, PIBAI, HABITAT, PEMEX, y FEIEF cuentan con mayor recurrencia en el tipo de observación en cuestión, con el 86% de la incidencia total.

Cuarto Criterio. *Programas federales observados por la UORCS con mayores Montos Pendientes por Solventar.*

Producto de las auditorías que anualmente realiza la UORCS, sistemáticamente quedan Montos Pendientes por Solventar (MPS), derivado de esta situación, se elaboró un análisis por programa y ejercicio fiscal de cada una de las 32 entidades federativas, con el fin de clasificar las observaciones pendientes de solventar por su importe, relevancia y recurrencia.

El estudio incluyó los resultados del seguimiento a las auditorías realizadas por la UORCS, a 38 programas ejecutados por instancias locales, durante los ejercicios fiscales 1999 al 2007; apoyados en los Informes de Auditoría, Cédulas de Observaciones y documentos denominados "Observaciones Pendientes de Solventar" que soportan cada seguimiento realizado.

Si sólo se considerara este criterio de selección, se ordenarían del universo de 81 programas seleccionados en el primer criterio por sus MPS, los 15 programas de la tabla tienen los mayores montos correspondientes a los ejercicios fiscales 1999 a 2007.

No.	Programas con Montos Pendientes por Solventar	Importes (millones de pesos)
1	Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES)	909.3
2	Fondo para la Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)	862.5
3	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	783.7
4	Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (PROCEDES)	433.2
5	Programa Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	388.9
6	Programa Fortalecimiento de la Oferta de los Servicios de Salud (FOROSS)	358.7
7	Alianza para el Campo	191.8
8	Programas y proyectos de beneficio social, financiados con donativos y donaciones de PEMEX	178.2
9	Desarrollo Humano Oportunidades	173.5
10	Fondos Mixtos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT)	109.5
11	Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	73.0
12	Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	67.9
13	Programas del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)	67.1
14	Programa Hábitat	48.8
15	Convenios de Coordinación y transferencia de recursos de la SCT	46.2

Fuente: Documentos denominados "Observaciones Pendientes de Solventar" para los ejercicios fiscales 1999 a 2007; emitidos por la Dirección General Adjunta de Operación Regional de la UORCS.

2. Aplicación de criterios y selección de programas sujetos de análisis

Para determinar los diez programas federales a mejorar su normatividad, se consideraron como los cuatro criterios señalados, de manera ponderada. La forma de aplicar y ponderar los cuatro criterios es la siguiente:

Primer Criterio

Del universo de 135 programas, la UORCS tiene atribuciones y facultades para auditar solo 81 programas, por lo que serán los programas relacionados en el ANEXO 3 los que serán objeto de selección.

En este criterio, se realizó una ponderación favorable a los programas que tiene facultad la UORCS, ya que no revisa la totalidad de los 81 programas. Por lo tanto, de acuerdo a esta característica, los programas reciben los siguientes puntajes:

- 2 Puntos, si el programa es auditado por la UORCS.
- 1 Punto, si el programa es auditado por la UORCS, pero esta Unidad Administrativa de la SFP no lo considera en sus Programas Anuales de Trabajo.

Segundo Criterio

Para este criterio, se tomó en cuenta las asignaciones aprobadas en el Decreto del PEF para el ejercicio fiscal 2009, y en su caso las transferencias realizadas en el 2008, para aquellos programas que están previstos en el PEF 2009 pero que no está determinada la cantidad, en virtud de que dependen de los ingresos petroleros.

Para efectos de este estudio, la ponderación que se estableció con base en la asignación presupuestaria para este año, por la cual se definieron los siguientes puntajes:

- 3 Puntos, si el programa tiene asignados para 2009, más de 2,000 millones de pesos.
- 2 Puntos, si el programa tiene asignados para 2009, entre 500 y 2,000 millones de pesos.
- 1 Punto, si el programa tiene asignados para 2009, menos de 500 millones de pesos.

Tercer Criterio

Para este filtro se tomaron en cuenta las auditorías realizadas por la UORCS para los ejercicios fiscales de 2006 al 2008 y se elaboró una lista con los programas y sus importes observados. Con base en esto, se ordeno el listado por la magnitud del importe observado dentro del cual se estableció la siguiente ponderación:

- 2 Puntos, si el programa esta dentro de los primeros diez con importes observados considerables.
- 1 Punto, si el programa no esta dentro de los primeros diez con importes observados considerables.

Cuarto Criterio

Sin duda, los resultados de las auditorías a un programa son importantes, también lo es la capacidad que tienen las instancias ejecutoras para proceder a la solventación de las observaciones señaladas, por lo que los Montos Pendientes por Solventar (MPS) adquieren importancia, ya que la incapacidad para solventarlos, pueden derivar de una normatividad "tortuosa", mal definida o por estar en conflicto con otras disposiciones de ley.

Al respecto y para fines de la selección realizada, se estableció la siguiente ponderación:

- 3 Puntos, si el programa tiene más de 100 millones de pesos por MPS.

- 2 Puntos, si el programa tiene menos de 100 millones de pesos por MPS.
- 1 Punto, si el programa tiene cero MPS o no fue auditado por la UORCS.

Finalmente, se realizó una matriz (ANEXO 5) con los 81 programas federales y con la aplicación de los cuatro criterios y su ponderación; obteniéndose la relación con los 10 programas que serán objeto de análisis:

No.	Programas
1	Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES)
2	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU); CNA
3	Programa Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI); CDI
4	Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras (SCT)
5	Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales (SCT)
6	Programa Hábitat
7	Proyectos de Promoción y Desarrollo Turísticos (SECTUR)
8	Programas y proyectos de beneficio social, financiados con donativos y donaciones de PEMEX
9	Fondo para la Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)
10	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)

3.4 ANÁLISIS GENERAL DE LOS PROGRAMAS

Este diagnóstico tiene como fin lograr la identificación de áreas de oportunidad para mejorar las disposiciones normativas de los programas federales, para ello se realizó un análisis a su marco normativo, comprendido por:

- Reglas de operación, lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga.
- Descripción completa del mecanismo de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa (mediante un diagrama de flujo de los procesos).
- Identificación de trámites para solicitud del apoyo, elegibilidad y entrega de los recursos.
- Unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite o, en su caso, si hay algún mecanismo alterno.

En la elaboración del diagnóstico de los 10 programas federales, se realizaron 3 actividades básicas:

1. Establecimiento del Marco Legal y Normativo que regula los programas y las disposiciones normativas a analizar.
2. Realización del Diagrama de Flujo de los procesos existentes de cada programa.
3. Realización de un análisis FODA sobre las disposiciones normativas seleccionadas como objeto de análisis por cada programa.

1. Marco Legal y Normativo

Para la operación de los programas, existen disposiciones normativas que regulan los procesos de planeación, programación, ejecución y control; tanto aquellos a cargo de las instancias normativas y ejecutoras, mismas que las constituyen: las reglas de operación, lineamientos y manuales específicos.

Estas últimas disposiciones normativas son la base de este diagnóstico, ya que los programas seleccionados se regulan en su mayoría por reglas de operación o lineamientos (por otorgar subsidios), excepto los programas de PEMEX, SCT y SECTUR que se rigen por lineamientos generales.

En la tabla siguiente, se mencionan los 10 programas analizados y las disposiciones normativas que les aplican, desde leyes y reglamentos, así como las bases, reglas de operación, lineamientos y manuales específicos, siendo estas tres últimas disposiciones en las que se enfocarán el análisis y las propuestas de mejora.

Destaca el programa de PEMEX con el mayor número de disposiciones normativas observables (23), mientras que los programas FEIEF y FIES tienen el menor número (11) de disposiciones a las que son sujetos.

También, a partir de la tabla se pueden establecer las disposiciones normativas (11) a mejorar:

- Reglas de operación (4) de los programas: APAZU, Hábitat, PIBAI y PDZP.
- Lineamientos (4) de los programas: PEMEX, FIES y FEIEF, Hábitat, SCT y SECTUR.
- Manuales de operación o de procedimientos (2) de los programas: APAZU y PIBAI.

- Reglamentos (1) del programa PIBAI, relativo al Órgano Colegiado denominado CORESE.

Por otra parte, existen disposiciones superiores que regulan a los programas, como son las leyes y sus reglamentos aplicables de acuerdo a la materia que corresponda, así como lineamientos de carácter general; que derivado de la áreas de mejora a la normatividad de programas federales pueda redundar en un complemento a las propuestas que se realicen a las reglas de operación, y con ello lograr un mayor impacto con este proyecto.

MARCO LEGAL Y NORMATIVO POR PROGRAMA

MARCO LEGAL Y NORMATIVO	P R O G R A M A S									
	PEMEX	FIES	FEIEF	APAZU	Hábitat	PIBAI	PDZP	SCT 1	SCT 2	SECTUR
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reglamento de la LFPRH	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (LOPSRM)		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reglamento de la LOPSRM		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reglamento de la LAASSP		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reglamento de la LFTAIPG	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP)	X									
Reglamento de la LFEP	X									
Ley General de Bienes Nacionales (LGBN)	X									
Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (LOPMOS)	X									
Reglamento de la LOPMOS	X									
Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR)	X									
Reglamento de la LISR	X									
Ley General de Desarrollo Social (LGDS)					X		X			
Reglamento de la LGDS					X		X			
Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (LCPAF)								X	X	
Ley Federal de Turismo (LFT)										X
Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Reglas de Operación del Programa				X	X	X	X			
Lineamientos en Materia de Donativos y Donaciones de Petróleos Mexicanos	X									
Lineamientos Generales de Tesorería para Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios	X									
Lineamientos para la Elaboración de Normatividad Interna en Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios	X									
Lineamientos para la solicitud, transferencia y aplicación de los recursos correspondientes con cargo al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES)		X	X							
Lineamientos de Operación del Programa Hábitat 2009					X					
Lineamientos para el ejercicio eficaz, transparente, ágil y eficiente de los recursos que transfieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a las entidades federativas mediante convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos								X	X	X
Manual de Operación y Procedimientos del APAZU				X						
Manual de procedimientos del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas						X				
Reglamento del Comité de Regulación y Seguimiento (CORESE), para el PIBAI						X				
Bases Generales en Diversas Materias para Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios	(6)									
Criterios para Ejercer la Función Jurídica Institucional, en lo relativo a la sanción jurídica de convenios y contratos a ser formalizados en Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales	X									
Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y los modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativos, publicado en el diario Oficial de la federación, el 28 de agosto de 2008	X									
Disposiciones normativas analizadas										
SUMAS	23	11	11	12	14	13	13	12	12	12

PEMEX = Donativos y donaciones PEMEX

FIES = Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados

FEIEF = Fondo para la Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas

APAZU = Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas

Hábitat = Programa Hábitat

PIBAI = Programa Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas

PAZAP = Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

SCT 1 = Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras

SCT 2 = Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales

SECTUR = Proyectos de Promoción y Desarrollo Turísticos

- **Diagramas de Flujo y Análisis General de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)**

La segunda parte del análisis a los 10 programas seleccionados se enfocó al estudio de sus procesos, a partir de diagramas de flujo, y a sus condiciones estructurales y de entorno, por medio de un FODA.

Los diagramas de flujo son una herramienta valiosa para la mejora de los procesos, ya que estos permiten contar con un panorama de las actividades que agregan valor y aquellas que son redundantes o innecesarias. Además, proveen una descripción de los procesos y un detalle de las operaciones esquemático de los procedimientos establecidos.

La elaboración de los diagramas de flujo permitió identificar de manera genérica:

- Los problemas y las oportunidades de mejora del proceso.
- Los pasos redundantes y los flujos de los re-procesos.
- Los conflictos de autoridad y las responsabilidades.

Los siguientes rubros se tomaron en cuenta para la realización de los diagramas de flujo:

- Identificación de las instancias participantes.
- Identificación y listado de las principales actividades/subprocesos del proceso a describir y su orden cronológico.

Es importante mencionar que no se incluyeron actividades menores.

Las principales etapas que se consideraron para la elaboración de los diagramas de flujo de los 10 programas seleccionados, fueron: planeación, presupuestación, ejecución, control y seguimiento.

Por su parte, el análisis FODA, permitió conformar un cuadro de la situación actual de los programas federales analizados, el cual se utilizó para enriquecer el diagnóstico enfocado a la mejora de la normatividad.

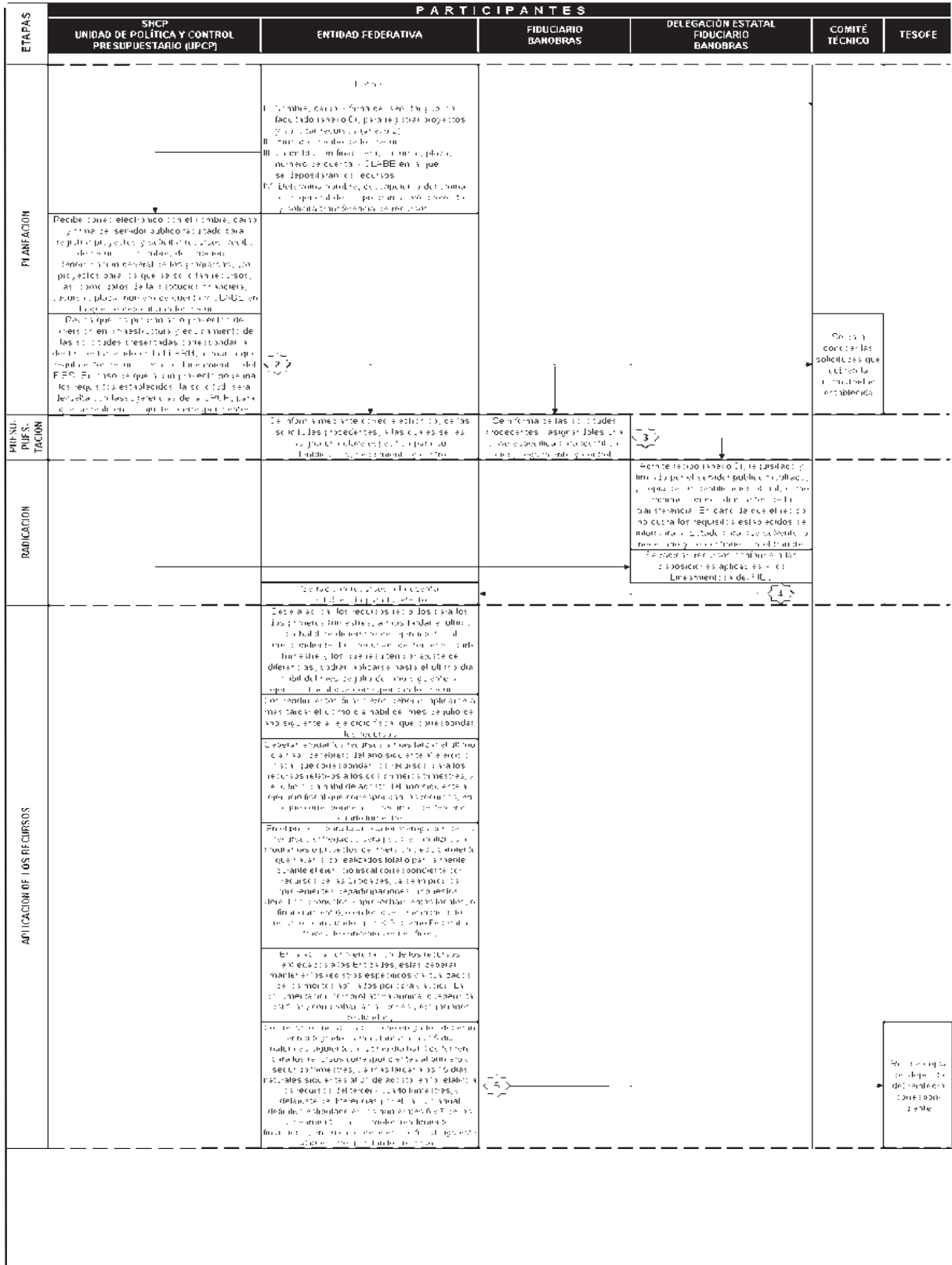
A continuación se presentan los Diagramas de Flujo elaborados, y, posteriormente el análisis FODA resultante del estudio de los diez programas seleccionados:

P. A. P. T. I. C. I. P. A. N. T. E. S.

DIAGRAMA DE FLUJO DE LOS DONATIVOS Y DONACIONES QUE OTORGA PETRÓLEOS MEXICANOS

ETAPAS	Unidades Administrativas (UA)	Dirección Corporativa de Administración	Gerencia Corporativa de Inversión Social (GCS)	Comités de Bienestar Familiares de PEMEX (CBAMF) y Organizaciones Subordinadas (COS)	Comités de Asesoría (CA) y Organizaciones Subordinadas (COS)	Dirección, Planeación (DIP) y Organizaciones Subordinadas (COS)	Dirección Corporativa de Finanzas	
PLANEACIÓN	<p>Completan requisitos de elegibilidad</p> <p>Presentan solicitud de donativo o donación en formato de la COS, señalando:</p> <ul style="list-style-type: none"> Identificación y dirección del beneficiario. Distribución, ubicación y volumen de los bienes. Inclusión de PEMEX y sus COS asociadas a su actividad. <p>Para el caso de desastres naturales o siniestros (CAS), presentar solicitud señalando:</p> <ul style="list-style-type: none"> Volumen de estado. Constitución de comités. Bienes muebles e inmuebles. Alícuotas logísticas necesarias. <p>Para el caso de desastres naturales o siniestros (CAS), presentar copia de la publicación correspondiente en el periódico oficial de la autoridad competente de la federación o de la entidad.</p>	<p>Facilita la información necesaria a los interesados en recibir donativos y donaciones.</p>						
	<p>Registra y analiza las solicitudes de donativos y donaciones.</p>	<p>Registra y analiza las solicitudes de donativos y donaciones.</p>						
	<p>Recepción y análisis de solicitudes de donativos y donaciones.</p>	<p>Recepción y análisis de solicitudes de donativos y donaciones.</p>						
	<p>Concuerda entre las instituciones del gobierno y otros solicitantes, los programas y acciones de desarrollo social.</p> <p>Coordina la suscripción de acuerdos y convenios entre PEMEX y entidades asociadas.</p>	<p>Recepción y análisis de solicitudes de donativos y donaciones.</p>						
PRESUPUESTACIÓN	<p>Realizan publicación de convocatoria de donativos y donaciones solicitadas; y abren una cuenta bancaria específica para el manejo de los recursos.</p>	<p>Propone al DGP/PA el monto de la prestación anual de donativos y donaciones, por Estado y proyecto.</p>						
	<p>Presentan el programa de recibos y aplicación de bienes; en 30 días naturales después de la publicación.</p>							
Ejecución	<p>Recogen los donativos antes de concluir el ejercicio fiscal.</p> <p>Retienen los donativos en el término de un año calendario.</p> <p>Escrituran la donación de bienes inmuebles, hasta 2 años.</p>	<p>Verifica el cumplimiento de los compromisos de los acuerdos y convenios, en los plazos establecidos en los formatos respectivos; y dan seguimiento a la aplicación de donativos y donaciones.</p>	<p>Verifica y valida las obligaciones de los donativos, es decir, el cumplimiento de los compromisos establecidos en los formatos respectivos por las COS, para cada fecha de responsabilidad en ellos.</p> <p>Avisa al donatario la cancelación del donativo o donación, por incumplimiento, informó al CAPM y en su caso a la Oficina del Abogado General para gestionar la recuperación.</p>	<p>Recepción y análisis de solicitudes de donativos y donaciones.</p>	<p>Recepción y análisis de solicitudes de donativos y donaciones.</p>	<p>Recepción y análisis de solicitudes de donativos y donaciones.</p>		
	<p>Realizan el pago de los donativos y donaciones.</p>							
	<p>Realizan el pago de los donativos y donaciones.</p>							
	<p>Realizan el pago de los donativos y donaciones.</p>							
CONTROL	<p>Proporcionan a PEMEX toda la información para comprobar la adecuada aplicación del donativo o donación.</p>	<p>Comunica al CAPM los resultados de la aplicación de los donativos y donaciones, así como el cumplimiento de los compromisos establecidos en los formatos respectivos; y en su caso a la Oficina del Abogado General para gestionar la recuperación.</p>	<p>Comunica al CAPM los resultados de la aplicación de los donativos y donaciones, así como el cumplimiento de los compromisos establecidos en los formatos respectivos; y en su caso a la Oficina del Abogado General para gestionar la recuperación.</p>	<p>Comunica al CAPM los resultados de la aplicación de los donativos y donaciones, así como el cumplimiento de los compromisos establecidos en los formatos respectivos; y en su caso a la Oficina del Abogado General para gestionar la recuperación.</p>	<p>Comunica al CAPM los resultados de la aplicación de los donativos y donaciones, así como el cumplimiento de los compromisos establecidos en los formatos respectivos; y en su caso a la Oficina del Abogado General para gestionar la recuperación.</p>	<p>Comunica al CAPM los resultados de la aplicación de los donativos y donaciones, así como el cumplimiento de los compromisos establecidos en los formatos respectivos; y en su caso a la Oficina del Abogado General para gestionar la recuperación.</p>		
	<p>Presentan los informes de aplicación y conciliación de los donativos y donaciones.</p> <p>Proporcionan la información necesaria para el control, vigilancia y fiscalización por parte de la SHCP, la SFP y la ASF. Facilitan la realización de auditorías.</p>	<p>Comunica al CAPM los resultados de la aplicación de los donativos y donaciones, así como el cumplimiento de los compromisos establecidos en los formatos respectivos; y en su caso a la Oficina del Abogado General para gestionar la recuperación.</p>	<p>Comunica al CAPM los resultados de la aplicación de los donativos y donaciones, así como el cumplimiento de los compromisos establecidos en los formatos respectivos; y en su caso a la Oficina del Abogado General para gestionar la recuperación.</p>	<p>Comunica al CAPM los resultados de la aplicación de los donativos y donaciones, así como el cumplimiento de los compromisos establecidos en los formatos respectivos; y en su caso a la Oficina del Abogado General para gestionar la recuperación.</p>	<p>Comunica al CAPM los resultados de la aplicación de los donativos y donaciones, así como el cumplimiento de los compromisos establecidos en los formatos respectivos; y en su caso a la Oficina del Abogado General para gestionar la recuperación.</p>	<p>Comunica al CAPM los resultados de la aplicación de los donativos y donaciones, así como el cumplimiento de los compromisos establecidos en los formatos respectivos; y en su caso a la Oficina del Abogado General para gestionar la recuperación.</p>	<p>Comunica al CAPM los resultados de la aplicación de los donativos y donaciones, así como el cumplimiento de los compromisos establecidos en los formatos respectivos; y en su caso a la Oficina del Abogado General para gestionar la recuperación.</p>	

**DIAGRAMA DE FLUJO DEL FIDEICOMISO PARA LA INFRAESTRUCTURA EN LOS ESTADOS (FIES),
Y DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FEIEF)**



**DIAGRAMA DE FLUJO DEL FIDEICOMISO PARA LA INFRAESTRUCTURA EN LOS ESTADOS (FIES),
Y DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FEIEF)**

ETAPAS	PARTICIPANTES					
	SHCP UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO (UPCP)	ENTIDAD FEDERATIVA	FIDUCIARIO BANOBRAS	DELEGACIÓN ESTATAL FIDUCIARIO BANOBRAS	COMITÉ TÉCNICO	IESOFE
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS		<p>Deberán mantener los registros específicos y actualizados de los montos aplicados por obra y acción. La documentación comprobatoria original que permita justificar y comprobar las acciones y erogaciones realizadas, se presentarán por el órgano hacendado o unidad ejecutora de las Entidades, cuando sea requerida por la SHCP, la Función Pública o la Auditoría Superior de la Federación, conforme a las atribuciones que les confiere la normativa aplicable, sin perjuicio de las acciones de vigilancia, control y evaluación que en coordinación con la Función Pública realicen sus equivalentes en las Entidades.</p>				
		<p>Deberán incluir en la presentación de su Cuenta Pública y en los informes sobre el ejercicio del gasto público al poder legislativo correspondiente, la información relativa a la aplicación de los recursos que les fueron entregados. Asimismo, promoverán la publicación de la información de los proyectos y acciones financiados, incluyendo los estudios de costo beneficio, los avances físicos y financieros, en su página web, así como en otros medios accesibles al ciudadano.</p>				
		<p>Las Entidades enviarán a la UPCP, por correo electrónico, así como a la Función Pública, a través de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, a más tardar en los 15 días naturales siguientes al mes que se reporta, el estado de cuenta mensual que se presenta en el anexo 4.</p>				
		<p>Las Entidades deberán presentar, a partir de la entrega de los anticipos trimestrales previstos en el numeral 6 de los Lineamientos, un informe trimestral a la SHCP, por conducto de la UPCP, así como a la Función Pública, a través del área indicada en el numeral anterior, dentro de los 20 días naturales siguientes al término de cada trimestre, de acuerdo con el formato que se incluye en el anexo 5 de estos Lineamientos. El cumplimiento de esta obligación se realizará mediante el sistema de información vía Internet que la SHCP, por conducto de la UPCP, puso a disposición de las Entidades para el envío de la información del formato único para proporcionar información de recursos presupuestarios federales.</p>				
		<p>Deberán presentar en el mismo formato (anexo 5) un informe de cierre del ejercicio, en el cual se deberá registrar la totalidad de los recursos, incluidos los rendimientos financieros, y se deberá entregar a las instancias indicadas en el numeral anterior, a más tardar el último día hábil del mes de septiembre del año siguiente de ejercicio fiscal al que correspondan los recursos.</p>				

DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROGRAMA AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO EN ZONAS URBANAS (APAZU)

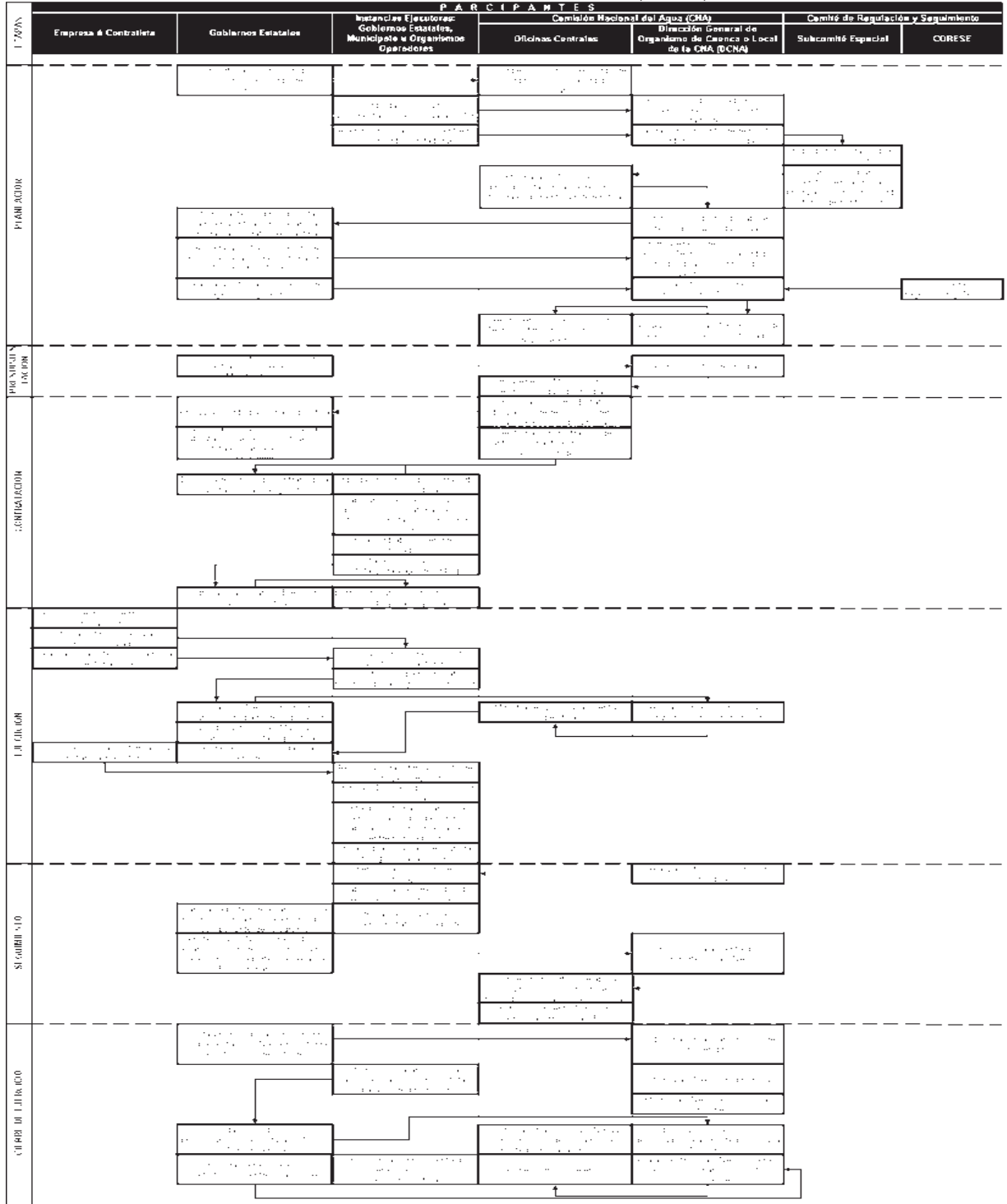


DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROGRAMA HABITAT

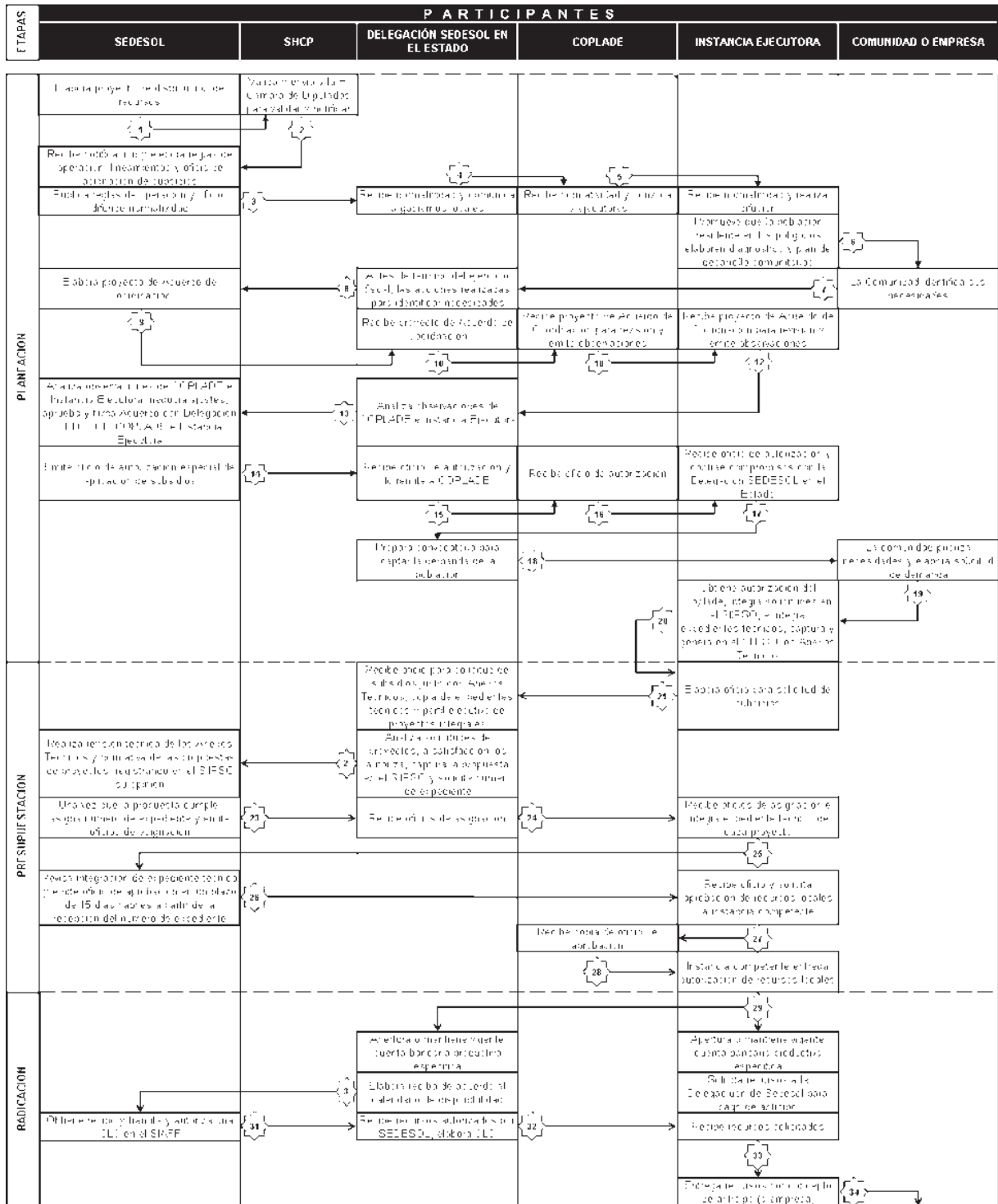


DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROGRAMA HABITAT

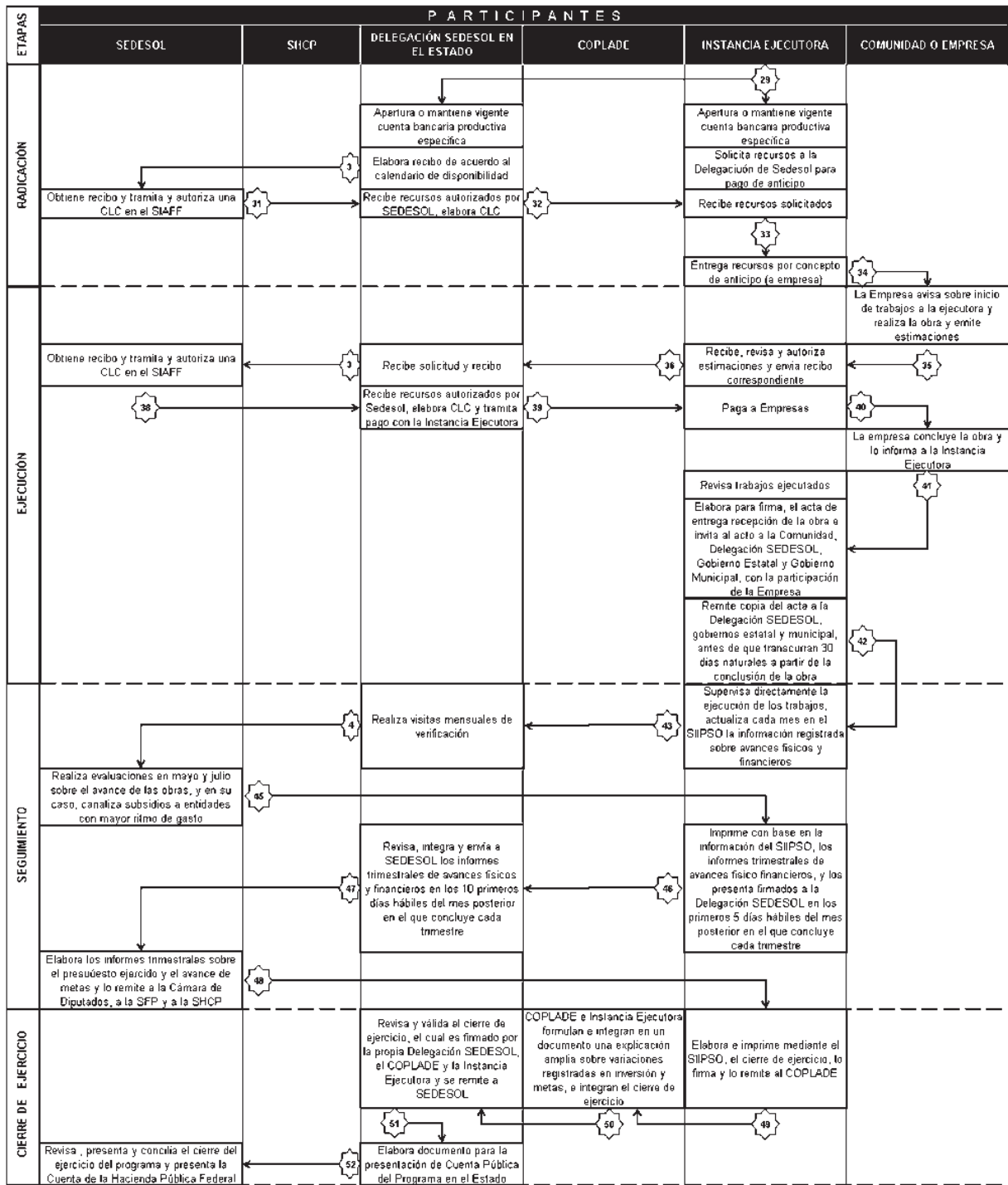


DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS (PDZP)

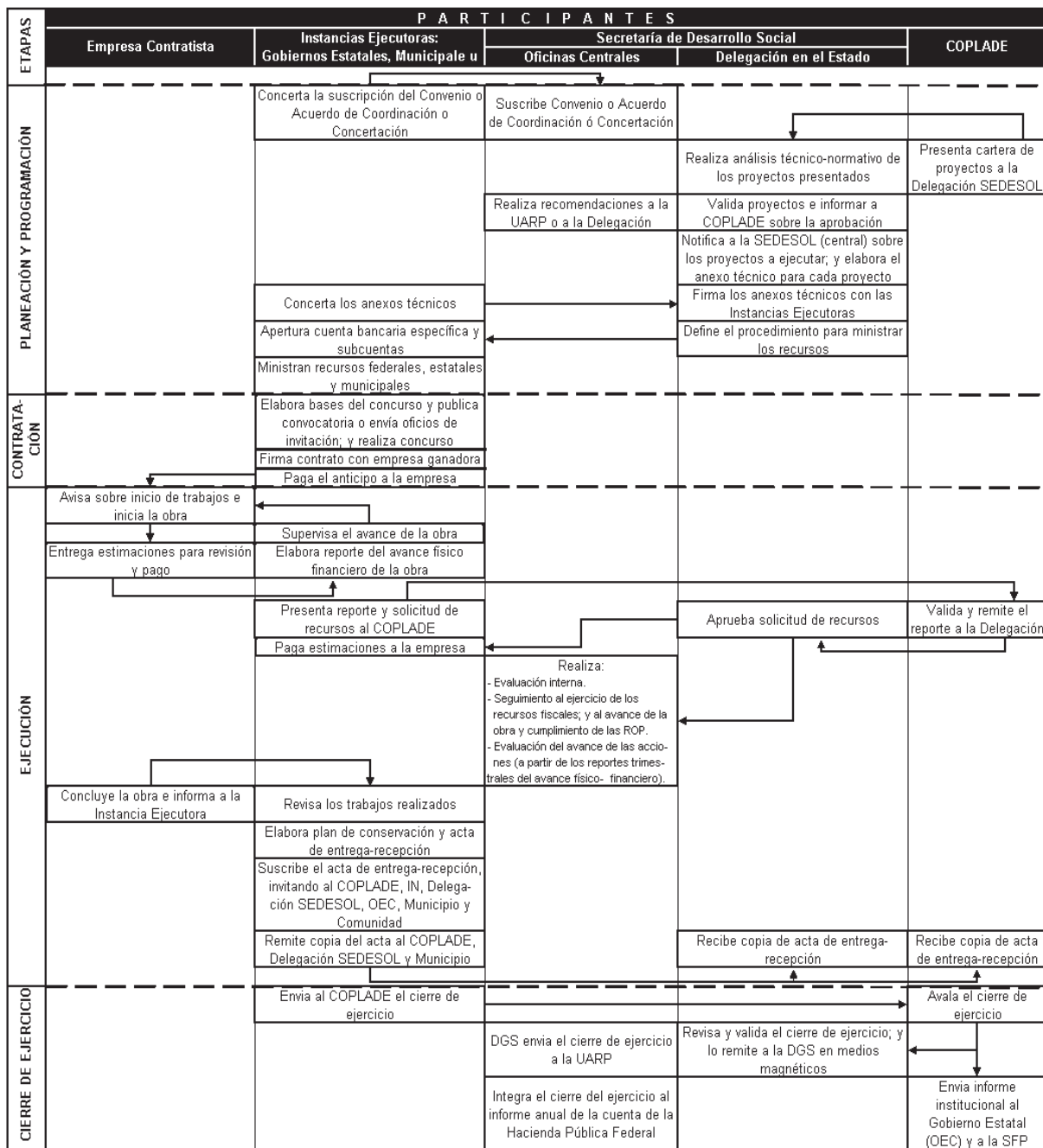
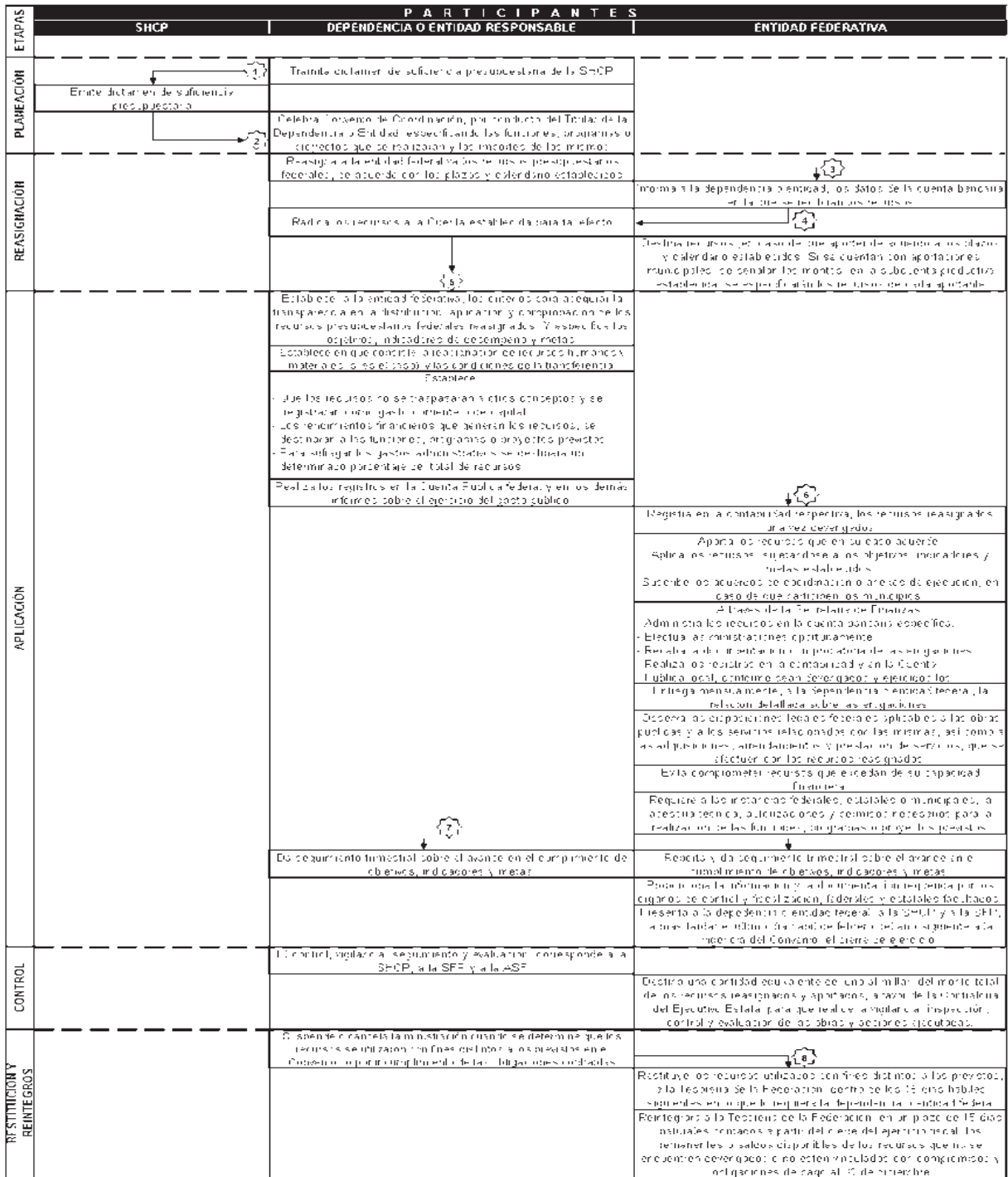


DIAGRAMA DE FLUJO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE REASIGNACIÓN DE RECURSOS, PARA LOS PROGRAMAS DE LA SCT Y DE LA SECTUR



• Análisis General de FODA

Para efecto del diagnóstico FODA, se encontraron los siguientes rubros generalizados para los diez programas:

Fortalezas

Se detectaron fortalezas, donde destacan:

1. Planeación y Programación:
 - Definida la normatividad específica de operación.
 - Definido el plazo para suscribir el instrumento de coordinación.
 - Definidas las restricciones sobre rubros, respecto de la aplicación de los recursos.
2. Seguimiento:
 - Definido el incremento de infraestructura en los Estados.

Oportunidades

Se detectaron oportunidades, donde destacan:

1. Planeación y Programación:
 - Es viable realizar propuestas de mejora a la normatividad específica.
 - Es viable establecer los datos de la cuenta bancaria específica, así como el servidor público local responsable directo del manejo de los recursos.
2. Ejecución:
 - Es viable la ejecución de proyectos conforme a su calendario de construcción.
 - Es viable la ejecución de proyectos financiados al 100% con recursos federales.

Debilidades

Se detectaron debilidades, donde destacan:

1. Planeación y Programación:
 - Existencia de términos que se prestan a la interpretación.
 - No existe un modelo de Convenio de Coordinación a suscribir con las entidades federativas y/o municipios.
2. Ejecución:
 - Desplazamiento de tiempo para cumplimiento de metas.
3. Control:
 - Existen inconsistencias jurídicas que no permiten un control y seguimiento adecuado.

Amenazas

Se detectaron amenazas, donde destacan:

1. Planeación y Programación:
 - Incumplimiento al marco legal y normativo.
2. Ejecución:
 - Retraso en la ejecución de proyectos, por ministración de recursos programada inadecuadamente, o esta depende otros niveles.
3. Control:
 - El control y manejo de los recursos es débil, lo que pone en riesgo a los programas.
 - Inconformidad de beneficiarios por el incumplimiento de metas.

**CAPÍTULO 4. PROPUESTAS DE MEJORA A LA OPERACIÓN
DE LOS PROGRAMAS FEDERALES**

4.1 PROPUESTAS DE MEJORA DE LOS DIEZ PROGRAMAS FEDERALES SELECCIONADOS

Derivado de las experiencias obtenidas por la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (UORCS) de la Secretaría de la Función Pública, como resultado de las auditorías y revisiones que se realizan de manera permanente, se han detectado “vacíos o lagunas”, imprecisiones y contradicciones en las disposiciones normativas que regulan la operación de los programas federales.

Por lo anterior, en el diagnóstico elaborado previamente se aplicaron criterios para seleccionar los programas federales sujetos de estudio para la presentación de propuestas de mejora. Uno de los criterios utilizados fue “*Programas federales auditados por la UORCS con importes observados relevantes y una recurrencia mayor de observaciones*”, el cual se convierte en factor fundamental para este documento, ya que los importes de las observaciones realizadas y la recurrencia de las mismas, se vinculan con los hallazgos identificados para la definición de propuestas.

Asimismo, se consideraron las áreas de oportunidad identificadas como resultado de las revisiones a procesos a cargo de ejecutoras estatales y municipales de los programas: Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI), Hábitat, Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y de Agua Potable, Alcantarillado y saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU).

Además, el diagrama de flujo y el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), elaborados en el diagnóstico, se retoman en el presente documento ya que se utilizó la información como insumo para orientar las mejoras a la normatividad aplicable a los diez programas seleccionados.

Las propuestas están orientadas a los siguientes aspectos:

- Planeación eficiente que contribuya a la realización de acciones que respondan a las necesidades de la población y que permita la ejecución oportuna de los procesos subsecuentes.
- Mecanismos de asignación de recursos claros.
- Adecuado control para el ejercicio de los recursos.
- Precisión sobre las responsabilidades de las autoridades involucradas
- Actualizar las disposiciones normativas en materia de control y seguimiento.
- Adecuado control para el ejercicio de los recursos.
- Actualizar las disposiciones normativas transversales que regulan la operación de los programas. Para esto, es importante su actualización y modificación respecto de:
 - Nuevas leyes y sus reglamentos, como el caso de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
 - Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados el 30 de marzo de 2007, en el Diario oficial de la Federación.

Estas disposiciones normativas generales son:

- Criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación, que datan del 16 de enero de 2002, cuando fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación.
- Lineamientos para el ejercicio eficaz, transparente, ágil y eficiente de los recursos que transfieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a las entidades federativas mediante convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos, que fueron publicados por la SCHP el 28 de marzo de 2007, en el Diario Oficial de la Federación.

Por otra parte, este proyecto encuentra otra vertiente relacionada con la normatividad de los programas federales, y que son los instrumentos jurídicos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, suscriben con:

- I. Las entidades federativas y los municipios: Acuerdos o Convenios de Coordinación.
- II. Con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: Convenios de Colaboración.
- III. Con organizaciones no gubernamentales y asociaciones de la sociedad civil: Acuerdos de Concertación.

Las propuestas de mejora identificadas para cada programa federal deberán ser alineadas en los instrumentos jurídicos antes mencionados.

1. PROGRAMA INFRAESTRUCTURA BÁSICA PARA LA ATENCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (PIBAI)

Dependencia Normativa: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Tipo de recursos: Subsidios.

Ramo Administrativo: 06. Hacienda y Crédito Público.

Disposiciones normativas sujetas a estudio:

- Acuerdo de modificación a las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas; publicado el 29 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, Para efectos de este documento: **RO PIBAI**.
- 31 Acuerdos de Coordinación para la ejecución del PIBAI publicados en el DOF, suscritos entre la CDI y las entidades federativas del ejercicio fiscal 2008; cuyo objetivo es otorgar recursos vía subsidios a los Estados, para la ejecución de obras del programa.

Información considerada en el estudio:

- Resultados de las auditorías realizadas por la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (**UORCS**) en los ejercicios fiscales de 2006 a 2008 en los Estados de: Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- Revisión de la UORCS a los procesos del PIBAI, realizada en 2008 en los Estados de México, Quintana Roo, Tabasco y Veracruz, respecto del ejercicio de los recursos del 2007.

Con la finalidad de dar continuidad al capítulo tercero del presente documento, en el cual se presenta el Diagnóstico, se incluye en la sección de Anexos, lo siguiente:

- Diagrama de Flujo (**Anexo 1**) señalando en los procesos de Planeación, Programación, Contratación, Ejecución y Seguimiento, los puntos críticos donde la normatividad no es del todo clara y precisa, considerándolos como indicios para realizar las propuestas de mejora a las RO PIBAI.
- Análisis FODA de las RO PIBAI (**Anexo 2**) donde se determinan: 3 Fortalezas, 5 Oportunidades, 4 Debilidades y 8 Amenazas.

Además, se considera el análisis del criterio denominado *Programas federales auditados por la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (UORCS)*, que señala los importes observados relevantes por tipo de observación, respecto de su cuantía y recurrencia. Al respecto se realizó el siguiente "Cuadro de observaciones por recurrencia e importe del PIBAI, 2006 al 2008":

No.	Tipo de observación	Recurrencia	Porcentaje respecto del monto total observado	% acumulado
1	Recursos no justificados	3	28.0%	94.3%
2	Documentación comprobatoria faltante	16	16.6%	
3	Saldos no ejercidos	13	13.2%	
4	Recursos comprometidos no pagados	9	7.8%	
5	Transferencias no autorizadas	1	6.8%	
6	Anticipo no amortizado	6	6.4%	
7	Recursos autorizados no pagados	3	6.4%	
8	Incumplimiento a la normatividad	15	4.7%	
9	Diferencias en los montos de anuencia	1	2.2%	
10	Conceptos de obra pagados no ejecutados	38	2.1%	
11-30	20 Observaciones con monto cuantificado	119	5.7%	5.7%
31-67	37 Observaciones sin monto cuantificado	53	0.0%	0.0%
Sumas		277	100.0%	100.00%

NOTA. Las entidades federativas objeto de estudio fueron: Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En el cuadro se aprecia que 10 observaciones de 67 representan el 94.3% del monto total observado, y aún más crítico que 3 observaciones representen más de la mitad del importe total observado.

Asimismo, existen observaciones que tienen un monto cuantificable bajo o no cuantificable pero si una recurrencia importante, siendo las siguientes:

- Conceptos de obra pagados no ejecutados (38 veces).
- Deficiencias técnicas (25 ocasiones).
- Deficiente integración de expedientes unitarios (25 veces).
- Deficiencias administrativas (16 ocasiones).
- Incumplimiento al período de ejecución de las obras (10 veces).

Otro factor que se consideró fue los resultados de las revisiones a procesos que realizó en 2008 la Dirección de Información Estratégica de Control, adscrita a la UORCS en las siguientes entidades federativas: México, Quintana Roo, Tabasco y Veracruz.

Como resultado de integrar todos los rubros anteriores, se realizaron los hallazgos señalados en el cuadro siguiente, relacionados con los procesos que afectan, y las observaciones a los que están asociados:

HALLAZGOS		PROCESO AFECTADO				OBSERVACIONES ASOCIADAS								
No.	DESCRIPCIÓN	A	B	C	D	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
1	Planificación excluyente	X						X		X		X	X	
2	Falta el Modelo de Acuerdo de Coordinación	X												X
3	Obras pactadas que no reúnen los requisitos establecidos en las reglas de operación	X	X	X		X	X	X		X		X	X	
4	Planeación, Programación y Ejecución con períodos excesivos	X	X	X		X	X	X	X	X			X	
5	Desapego a la estructura financiera pactada			X						X			X	
6	Regulación excesiva por parte del Comité de Regulación y Seguimiento			X						X			X	
7	Acciones de control y seguimiento con imprecisiones u omisiones				X					X	X	X		
8	Obligaciones de las entidades federativas omitidas				X					X				
9	Imprecisiones respecto a las instancias de control y auditoría				X					X				
10	Imprecisiones respecto a las instancias receptoras de quejas y denuncias				X									X

PROCESOS:

- A** PLANEACIÓN.
- B** PROGRAMACIÓN.
- C** EJECUCIÓN (INCLUYE CONTRATACIÓN).
- D** CONTROL Y SEGUIMIENTO

TIPO DE OBSERVACIONES:

- I** Recursos no justificados.
- II** Documentación comprobatoria faltante.
- III** Saldos no ejercidos.
- IV** Recursos comprometidos no pagados.
- V** Incumplimiento a la normatividad.
- VI** Deficiencias técnicas y/o administrativas.
- VII** Deficiente integración de expedientes unitarios.
- VIII** Incumplimiento al período de ejecución de las obras.
- IX** Falta de transparencia.

Cada hallazgo con su problemática y sus propuestas de mejora, se detallan a continuación.

I. HALLAZGOS POR PROCESO

a) PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN

Hallazgo 1: Planificación excluyente. Del análisis a 31 instrumentos de coordinación suscritos entre la CDI y 21 entidades federativas, publicados en el DOF correspondientes al ejercicio fiscal 2008 (Anexo 1); se detectó que en la suscripción de los mismos participan por parte de las entidades federativas, las siguientes figuras:

- El Titular del Ejecutivo Estatal (en 25 instrumentos de coordinación).
- El Secretario General de Gobierno (en 23 acuerdos de coordinación).
- El Secretario de Finanzas o su similar (en 31 instrumentos jurídicos).
- El Secretario para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas o su similar (solo en 8 instrumentos de coordinación).
- El Secretario de Desarrollo Social o similar (en 20 acuerdos de coordinación).
- El Titular del Órgano Estatal de Control (solo en 10 instrumentos jurídicos).
- El Secretario de Obras Públicas Estatal o su similar (solo en 7 instrumentos de coordinación).
- El Secretario de Planeación o su similar (en 15 acuerdos de coordinación).
- El Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE); en solo 8 instrumentos jurídicos.
- H. Ayuntamientos Municipales (solo en un acuerdo de coordinación).

Lo anterior, hace evidente la escasa participación directa de los Titulares del sector Planeación Estatal (donde 4 de ellos, son titulares de las Secretarías de Finanzas que están integradas con el sector Planeación). Igualmente sucede con las instancias ejecutoras pues escasamente participan las Secretarías en materia de Pueblos Indígenas (en 8 de 31 instrumentos jurídicos), Secretarías de Desarrollo Social (en 20 de 31 acuerdos de coordinación) y la de Obras Públicas (en 7 de 31 instrumentos de coordinación); mientras que instancias ejecutoras locales como lo son las Juntas Estatales de Caminos, una Dirección General de Electricidad, las Comisiones Estatales de Aguas y Saneamiento y los H. Ayuntamientos Municipales no participan en la suscripción de los Acuerdos de Coordinación, pese a que se mencionan en los listados de obras convenidas, como las instancias ejecutoras.

Problemática: La mayor parte de las instancias locales responsables del sector Planeación, así como las de ejecución de las obras, no tienen una participación en los procesos previos y durante la suscripción de los instrumentos de coordinación. Lo anterior provoca una planeación deficiente, reflejada en:

- Deficiente integración de expedientes unitarios.
- Suscripción tardía de Anexos de Ejecución entre instancias coordinadoras y ejecutoras locales, que afecta el período de ejecución de las obras, respecto de la conclusión del ejercicio fiscal que se trate, por la firma adicional de los Anexos de Ejecución.
- Incumplimiento al período de ejecución de las obras (retraso).
- Saldos no ejercidos.

Propuesta: Incluir la participación de las Secretarías de Planeación o sus similares, de los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADES), así como de las instancias ejecutoras locales (estatales y/o municipales) durante la planeación, negociación, firma y ejecución de los programas y obras pactados en los Acuerdos de Coordinación.

Texto sugerido:

1. Modificar la **fracción I** del **numeral 2.5.2.2**. Los gobiernos de los estados tendrán la obligación de.

Dice: “I) Conducir, integrar y/o instrumentar los procesos y actividades relacionadas con la recepción de demanda, integración de cartera, proyectos ejecutivos, programación, operación, seguimiento, control y cierre ejercicio conforme al formato establecido por la CDI, atendiendo su ámbito de competencia y las disposiciones legales y normativas aplicables”.

Propuesta 1: I) Conducir, integrar y/o instrumentar los procesos y actividades relacionadas con la recepción de demanda, integración de cartera, proyectos ejecutivos, programación, operación, seguimiento, control y cierre ejercicio conforme al formato establecido por la CDI, atendiendo su ámbito de competencia y las disposiciones legales y normativas aplicables. Lo anterior, con la participación de las instancias normativas, de planeación, responsables del programa e instancias ejecutoras locales y federales designadas.

2. Modificar las **fracciones IV, VI, VII y XII** del **numeral 2.7.6**. Responsable del Programa.

Dice: “IV) Recabar los proyectos ejecutivos para la construcción de las obras que se propongan a la CDI”.

“VI) Integrar la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos técnicos y normativos del Programa para cada obra”.

“VII) Integrar la propuesta de obras con base en la demanda de las localidades elegibles y cumpliendo los requisitos normativos del Programa presentándola oportunamente primero para la validación de la Dependencia Federal Normativa y posteriormente del CORESE”.

“XII) Hacerse responsable de la ejecución de las obras”.

Propuesta 2: IV) Recabar de las instancias ejecutoras, los proyectos ejecutivos para la construcción de las obras que se propongan a la CDI.

VI) Integrar junto con las instancias ejecutoras, la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos técnicos y normativos del Programa para cada obra.

VII) Integrar junto con el COPLADE y las instancias ejecutoras, la propuesta de obras con base en la demanda de las localidades elegibles y cumpliendo los requisitos normativos del Programa presentándola oportunamente primero para la validación de la Dependencia Federal Normativa y posteriormente del CORESE.

XII) Hacerse corresponsable de la ejecución de las obras, por parte de las instancias ejecutoras estatales; y en su caso, municipales.

3. Adicionar una fracción al **numeral 2.8**. Coordinación institucional.

Propuesta 3: VI) El Coordinador General del COPLADE, quien participará con voz y con voto.

Hallazgo 2: Falta el Modelo de Acuerdo de Coordinación, anexo a las RO PIBAI. De la revisión al contenido del Acuerdo de modificación a las Reglas de Operación del PIBAI publicado el 29 de diciembre de 2008 en el DOF, no se encontró un modelo de Acuerdo de Coordinación para la ejecución del PIBAI, en cualquiera de las dos modalidades, que celebran la CDI y las entidades federativas.

Problemática: El no incluir dicho modelo, le resta transparencia al Acuerdo emitido en el DOF.

Propuesta: Integrar como anexo a las RO PIBAI, el modelo Acuerdo de Coordinación

Propuesta 4: Adicionar el **MODELO DE ACUERDO DE COORDINACIÓN**.

Al respecto se incluye propuesta de Modelo al término del “PROYECTO DE REGLAS DE OPERACIÓN DEL PIBAI 2010”.

Hallazgo 3: Obras pactadas que no reúnen los requisitos establecidos en las RO PIBAI. Considerando el resultado de las auditorías realizadas por la UORCS en 15 estados a los ejercicios fiscales 2006 al 2008; así como a la revisión a procesos de 2007 en 4 entidades federativas, se detectó obras ejecutadas o en proceso de ejecución, que no reúnen cabalmente los requerimientos señalados en las RO PIBAI, por las causas siguientes:

1. Planeación inadecuada, integrándolas al Acuerdo de Coordinación y al Anexo de Ejecución, sin contar con elementos suficientes como: proyecto ejecutivo, permisos y licencias, aceptación de los beneficiarios entre otros, ocasionando la necesidad de realizar modificaciones a través de un Acuerdo de Coordinación Modificatorio.
2. Programación y presupuestación incorrectas, ya que las obras no cuentan con un programa y presupuesto reales, lo que genera la necesidad de requerir mayor tiempo para la ejecución, por la falta de previsiones en la planeación técnica (solicitando prórrogas), y en su caso, más recursos económicos que quizás no se dispongan y por lo tanto se suspendan o cancelen proyectos.
3. Ejecución deficiente, pues las obras son suspendidas hasta salvar la inobservancia a las disposiciones aplicables, a la solución técnica de ejecución y en su caso a la necesidad de más recursos económicos. Estos retrasos pueden “angustiar” el tiempo real de ejecución de las obras, respecto del término del ejercicio fiscal, y en el caso extremo ir más allá de concluido el ejercicio fiscal para el cual fueron autorizadas.

Lo anterior provoca que las instancias ejecutoras realicen modificaciones a los proyectos sin contar con la autorización de la dependencia federal normativa.

Problemática: Al incluir obras que no poseen los requisitos establecidos en las RO PIBAI, estas se realizan de manera inconsistente por estar “viciadas” de origen, situación que queda señalada en los resultados de las auditorías que realiza la Secretaría de la Función Pública (**SFP**) con los Órganos Estatales de Control (**OEC**), donde se señalan las observaciones siguientes:

- Incumplimiento a la normatividad, al realizar modificaciones de proyectos no autorizadas por la instancia normativa (provocado por la integración y validación errónea de proyectos).
- Incumplimiento al período de ejecución de las obras (al no incluir todos los aspectos técnicos que requieren las obras; generando a su vez la necesidad de más recursos).
- Saldos no ejercidos, recursos no justificados y documentación comprobatoria faltante; (cuando las obras se atrasan o suspenden por no contar con todos los elementos y por lo tanto su ejecución rebasa el ejercicio fiscal).

Propuesta: Cancelar los recursos de aquellas obras que fueron dictaminadas favorablemente, y que no cuentan con todos los elementos señalados en las disposiciones normativas aplicables. Asimismo, deberá solicitar a la autoridad competente, que finque las responsabilidades a que haya lugar.

Textos sugeridos:

1. Modificar el **primer párrafo** y la **fracción I del numeral 2.5.3.** Sanciones:

Dice: “La CDI podrá suspender o cancelar parcial o totalmente la entrega de los recursos convenidos con los gobiernos estatales en los acuerdos de coordinación o con las dependencias o entidades federales a través de los instrumentos jurídicos que se

suscriban, así como solicitar la devolución de los que hubiesen sido entregados, junto con sus rendimientos financieros, sin perjuicio de las acciones legales que procedan, cuando:

I. La propuesta de obras presentada a la CDI por los gobiernos estatales se hubiese aprobado pese a no encontrarse normativa y administrativamente integrada, en los términos previstos por estas Reglas de Operación”.

Propuesta 5:

La CDI podrá suspender o cancelar parcial o totalmente la entrega de los recursos convenidos con los gobiernos estatales en los acuerdos de coordinación o con las dependencias o entidades federales a través de los instrumentos jurídicos que se suscriban, así como solicitar la devolución de los que hubiesen sido entregados, junto con sus rendimientos financieros; y solicitar a las autoridades competentes, el fincamiento de responsabilidades a que haya lugar, cuando:

I. Una o más obras, de la propuesta de acciones presentada a la CDI por los gobiernos estatales y/o municipales, así como por las instancias federales; se hubiesen aprobado pese a no encontrarse integradas en los términos previstos por estas Reglas de Operación, así como en otras disposiciones legales y normativas aplicables; para lo cual se cancelarán los saldos no ejercidos de las obras implicadas, se solicitará la devolución de los que hubiesen sido entregados, junto con sus rendimientos financieros, y asimismo, los recursos autorizados a esas obras no podrán asignarse a otras obras, y quedarán a disposición de la CDI, quien podrá destinarlos según las necesidades existentes a otras entidades federativas.

2. Adicionar un tercer párrafo al numeral 3.1.1.3. Modificaciones a los Acuerdos de Coordinación:

Dice: *“La aportación que la CDI realice a cada uno de los acuerdos de coordinación no podrá incrementarse por las variaciones de costos que pudieran presentarse durante la ejecución de las obras.*

Una vez suscritos los Acuerdos de Coordinación bajo cualquier modalidad, si por cualquier causa plenamente justificada se afectara el monto pactado de las obras o acciones comprometidas, se requiera la sustitución de las mismas, o se requiera hacer alguna modificación a los términos en los que hayan sido pactadas las obras, el Gobierno del Estado podrá proponer por escrito, modificaciones, adiciones, reducciones o sustituciones a las obras pactadas o de cualquiera de los datos del Anexo 1 y de los montos pactados en general, previo visto bueno del CORESE, turnando los elementos justificatorios a la Delegación Estatal correspondiente de la CDI para su valoración, ésta lo remitirá a la Dirección General del Programa de Infraestructura Básica para su evaluación y aprobación y posteriormente la Delegación Estatal comunicará a la Entidad Responsable del Programa su eventual autorización. En su caso, las modificaciones que expresamente apruebe la CDI, se formalizarán conforme a lo establecido en el correspondiente Acuerdo de Coordinación”.

Propuesta 6: *Se exceptúan aquellas obras o acciones que no cumplen cabalmente con lo establecido en las presentes reglas de operación y en otras disposiciones legales y normativas aplicables; para lo cual la instancia ejecutora deberá reintegrar los recursos que se hayan ejercido en proporción a la estructura financiera pactada, junto con sus rendimientos financieros.*

Hallazgo 4: Planeación, Programación y Ejecución con períodos excesivos. Derivado del análisis a las RO PIBAI, se determina que dichos procesos tienen señalados períodos excesivos, tal como se demuestra a continuación.

Planeación y programación.

a) El gobierno estatal presenta propuesta de obras ante la CDI para analizar su factibilidad de ejecución (del 1º de octubre al 31 de diciembre del año anterior).

- b) La Dependencia Responsable del Programa (DRP) recaba y presenta ante la CDI, los proyectos ejecutivos integrados y validados por las normativas federales y el CORESE (a más tardar el último día hábil de enero).
- c) La CDI termina de revisar la propuesta de obras (a más tardar el 15 de febrero).
- d) La CDI y los gobiernos estatales suscriben el Acuerdo de Coordinación (no hay fecha límite para ello).
- e) Las DRP's suscriben con las ejecutoras los Anexos de Ejecución (sin fecha límite para ello).
- f) Para hacer alguna modificación a los términos del Acuerdo de Coordinación, el gobierno estatal propone modificaciones, adiciones, reducciones o sustituciones a las obras pactadas o de cualquiera de los datos del Anexo 1 del instrumento de coordinación y de los montos pactados (con límite al último día hábil de octubre).

Ejecución.

- a) Las instancias ejecutoras pueden iniciar sus procesos de contratación en un plazo no mayor a 45 días naturales posteriores a la firma del Acuerdo de Coordinación.

Problemática: Después del 15 de febrero, fecha para que la CDI termine de revisar la propuesta de obras que entrega la DRP, no se tiene fecha límite para suscribir el Acuerdo de Coordinación y sus Anexos de Ejecución. Sin embargo, se señala en las RO PIBAI un plazo de 45 días naturales para iniciar la contratación de las obras (concurso). Si consideramos a manera de ejemplo, el Acuerdo de Coordinación 2008 del Estado de Guanajuato, firmado el 4 de junio de 2008, se iniciarían los concursos de obras el 19 de julio, y con un concurso ágil de 21 días, la instancia ejecutora inició sus obras en agosto, es decir sólo dispuso de 5 meses para realizar las obras dentro del ejercicio fiscal.

Es por ello, que al momento de realizar las auditorías, se encuentran aún obras en proceso (fuera del ejercicio fiscal), con el consecuente saldo de recursos en bancos, recursos no justificados, documentación comprobatoria faltante y recursos comprometidos no pagados.

Propuesta: Reducir plazos para:

- a) La formalización del Acuerdo de Coordinación y los Anexos de Ejecución, en un plazo máximo al último día hábil de marzo. Esta situación es factible ya que en 2008, 24 de 31 instrumentos de coordinación se firmaron en el primer trimestre (ver Anexo no. 1).
- b) Suscribir un Convenio Modificatorio para ampliar presupuestariamente las obras, siempre y cuando el calendario de ejecución lo permita, y en su caso, solo se autorice el importe que sea posible aplicar en el ejercicio fiscal; esto a más tardar el último día hábil de julio.
- c) Iniciar el proceso de contratación después de 15 días naturales de suscrito el Acuerdo de Coordinación y sus Anexos de Ejecución.

Texto sugerido:

1. Modificar la **fracción VIII del numeral 2.5.3 Sanciones.**

Dice: *“VIII) Las ejecutoras no inicien los procedimientos licitatorios dentro de los 45 días naturales posteriores a la firma del respectivo Acuerdo de Coordinación”.*

Propuesta 7: VIII) Las ejecutoras no inicien los procedimientos licitatorios dentro de los 15 días naturales posteriores a la firma del respectivo Acuerdo de Coordinación.

2. Modificar la **fracción II** del **numeral 2.7.3** De las Delegaciones Estatales de la CDI.

Dice: *“II) Suscribir los acuerdos de coordinación y modificatorios con los gobiernos de los estados derivados de la cartera validada y autorizada, previa aprobación, en cada caso, de la Dirección General del Programa de Infraestructura Básica de la CDI”.*

Propuesta 8: *II) Suscribir los acuerdos de coordinación durante el primer trimestre del ejercicio fiscal de que se trate, y los modificatorios en su caso, a más tardar el último día hábil de julio; con los gobiernos de los estados derivados de la cartera validada y autorizada, previa aprobación, en cada caso, de la Dirección General del Programa de Infraestructura Básica de la CDI.*

3. Modificar la **fracción IX** del **numeral 2.7.6** Responsable del Programa.

Dice: *“IX) Responsabilizarse de que la ejecutora lleve a cabo el proceso de licitación o adjudicación de acuerdo a las características de cada obra, dentro de los 45 días siguientes a la firma del Acuerdo de Coordinación”.*

Propuesta 9: *IX) Corresponsabilizarse de que la ejecutora inicie el proceso de licitación o adjudicación de acuerdo a las características de cada obra, dentro de los 15 días naturales siguientes a la firma del Acuerdo de Coordinación.*

4. Modificar el **primer párrafo** y eliminar el **tercero** del **numeral 3.1.1.2**. Firma de Acuerdos de Coordinación o Instrumentos Jurídicos.

Dice: *“A partir de lo anterior, en ambas modalidades, la CDI, los gobiernos estatales a través de los titulares de sus respectivos poderes ejecutivos o de las dependencias designadas como responsables del programa suscribirán el correspondiente Acuerdo de Coordinación, en el que se pactarán las obras a ejecutarse”.*

“A la firma . . .”

“Las responsables del Programa suscribirán con las ejecutoras los anexos de ejecución, en caso de que las responsables del programa sean las que ejecuten las obras, tendrán las obligaciones y responsabilidades que estas Reglas de Operación asignan a ambas instancias”.

Propuesta 10: *A partir de lo anterior y hasta el último día hábil de marzo, en ambas modalidades, la CDI y los gobiernos estatales a través de los titulares de sus respectivos poderes ejecutivos, de las dependencias responsable, de planeación y ejecutoras estatales y en su caso municipales, del programa; suscribirán el correspondiente Acuerdo de Coordinación y sus respectivos Anexos de Ejecución, en el que se pactarán las obras a ejecutarse.*

5. Modificar el **tercer párrafo** del **numeral 3.1.1.3**. Modificaciones a los Acuerdos de Coordinación.

Dice: *“El límite para formalizar las modificaciones por parte del Gobierno del Estado será el último día hábil de octubre, de no realizarse en esa fecha, será responsabilidad del Gobierno de la Entidad Federativa la conclusión de las obras y acciones convenidas, incluyendo el plazo acordado para su ejecución en los términos del Acuerdo de Coordinación y los ordenamientos aplicables al uso de los recursos federales”.*

Propuesta 11: *El límite para formalizar las modificaciones por parte del Gobierno del Estado será el último día hábil de julio, de no realizarse en esa fecha, será responsabilidad del Gobierno de la Entidad Federativa la conclusión de las obras y acciones convenidas, incluyendo el plazo acordado para su ejecución en los términos*

del Acuerdo de Coordinación y los ordenamientos aplicables al uso de los recursos federales.

6. Modificar el **primer y segundo párrafos del numeral 3.1.2.1.** Contratación de las Obras, Estudios y Proyectos.

Dice: *“Las obras se ejecutarán por el Gobierno del Estado a través de las ejecutoras designadas, conforme a las disposiciones establecidas en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas o la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y sus Reglamentos, por contrato o por administración directa.*

Las ejecutoras iniciarán los procesos de contratación de las obras, Estudios y Proyectos de conformidad con la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y en su caso por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y sus respectivos Reglamentos, en un plazo no mayor a 45 días naturales posteriores a la fecha de firma de los acuerdos de coordinación, invitando a cada acto a la Delegación Estatal de la CDI que corresponda.”.

Propuesta 12: *Las obras, estudios y proyectos se ejecutarán por el Gobierno del Estado a través de las ejecutoras designadas, conforme a las disposiciones establecidas en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas o la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y sus Reglamentos, por contrato o por administración directa según sea el caso.*

Las ejecutoras iniciarán los procesos de contratación de las obras, estudios y proyectos de conformidad con la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y en su caso por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y sus respectivos Reglamentos, en un plazo no mayor a 15 días naturales posteriores a la fecha de firma del acuerdo de coordinación y sus anexos de ejecución, invitando a cada acto a la Delegación Estatal de la CDI que corresponda.

b) EJECUCIÓN

Hallazgo 5: Desapego a la estructura financiera pactada. Dentro del texto de las RO PIBAI, se hace referencia a la estructura financiera pactada para la ejecución del programa, esto es sobre la aportación, recepción y aplicación de los recursos que aportan la CDI, los gobiernos estatales y las instancias federales participantes. Dichos señalamientos se encuentran en los numerales siguientes:

- **Numeral 2.4.2. Monto de los apoyos:**

“En ambas modalidades, las aportaciones económicas de la CDI, de los gobiernos estatales, dependencias o entidades federales serán obligatorias de acuerdo con la estructura financiera que se pacte en el Acuerdo de Coordinación o instrumento jurídico que se suscriba, según corresponda”.

- **Numeral 2.5.1.1. La CDI tendrá el derecho de:**

“1) Abstenerse de ministrar los recursos previstos en los acuerdos de coordinación o en los instrumentos jurídicos que se suscriban, cuando se dé alguno de los supuestos previstos en el apartado de sanciones, cuando la contraparte no realice las aportaciones convenidas o por cualquier otra causa justificada”.

- **Fracción I del numeral 2. 5.1.2. Los gobiernos de las entidades federativas tendrán derecho a:**

“1) Recibir los recursos federales. Previa revisión documental y visto bueno del CORESE. Según la estructura de participación convenida”.

- **Fracción I del numeral 2.5.1.3. Las dependencias o entidades federales, en la modalidad de Proyectos Estratégicos tendrán derecho a:**

I) Recibir los recursos federales. Su entrega se hará en los montos y conforme a la estructura de participación convenida.

- **Fracciones II y III del numeral 2.5.2.1. La CDI tendrá la obligación de:**

II) Aportar los recursos previstos en los acuerdos de coordinación que se suscriban con los gobiernos estatales conforme a la estructura financiera convenida, a efecto de cubrir las erogaciones que se deriven de cada uno de los programas de obra.

III) Aportar los recursos previstos en los instrumentos jurídicos que se suscriban con las dependencias o entidades federales conforme a la estructura financiera convenida.

- **Fracción IV del numeral 2.5.2.2. Los gobiernos de los estados tendrán la obligación de:**

IV) Aportar oportunamente los recursos económicos comprometidos en el respectivo Acuerdo de Coordinación, conforme a la estructura financiera y a los montos contratados a efecto de cubrir las erogaciones que se deriven de cada uno de los contratos de obra.

En la realidad, el ejercicio de los recursos pactados para cubrir las erogaciones que se deriven de cada uno de los contratos de obra, se realiza utilizando primero los recursos federales y posteriormente los recursos estatales pactados; lo anterior, en virtud de que las entidades federativas no aportan oportunamente sus recursos.

Problemática: Aún cuando los gobiernos estatales especifican en el Acuerdo de Coordinación su compromiso de aportar recursos, no se realiza a la par de la aportación de recursos federales, por lo que primero se ejercen los recursos federales. Esta situación provoca un ejercicio inadecuado de los recursos federales, pues para cada obra se establece una estructura financiera, y su observancia consiste en ejercer al mismo tiempo los recursos federales y estatales, lo que se denomina “pari passu” es decir en forma equitativa, imparcial y sin preferencias, en tiempo y en montos conforme a los porcentajes pactados. Sin embargo al no realizarse así, se generan las situaciones siguientes:

1. Observaciones de auditoría denominadas “Inobservancia a la normatividad” por desapego a la estructura financiera, derivado de ejercer primero los recursos federales y posteriormente los estatales, y en una auditoría se detectan que hay obras no concluidas por la falta de la aportación estatal, argumentando las instancias ejecutoras locales que los recursos federales se han ejercido al 100% y que la parte faltante de las obras corresponde a la aportación estatal. Lo anterior, obliga al auditor a realizar la observación ya que no se respetó el “pari passu”, asimismo obliga a solicitar el reintegro de los recursos federales que se erogaron inadecuadamente aún cuando posteriormente se aporte la parte estatal, ya que los recursos federales no se pueden ejercer, una vez concluido el ejercicio fiscal.
2. Observación de auditoría denominadas “Obra suspendida o no concluida”, esto es provocado porque los recursos estatales no llegan a tiempo o se ministran posteriormente a la conclusión del ejercicio fiscal de que se trate.

Propuesta: Modificar los numerales mencionados anteriormente, señalando que la ministración de los recursos federales, serán ministrados siempre y cuando las entidades federativas y, en su caso, los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, cumplan con lo establecido en las disposiciones aplicables, como las reglas de operación o en los convenios correspondientes; la CDI vigilará que dichos recursos no permanezcan ociosos, que se apliquen de acuerdo a la estructura financiera pactada y que se no destinen para los fines autorizados. Igual tratamiento se dará para los recursos que se transfieran a las instancias federales participantes.

Textos sugeridos:

1. Modificar el **primer párrafo** del **numeral 2.4.2**. Monto de los apoyos:

Dice: *“En ambas modalidades, las aportaciones económicas de la CDI, de los gobiernos estatales, dependencias o entidades federales serán obligatorias de acuerdo con la estructura financiera que se pacte en el Acuerdo de Coordinación o instrumento jurídico que se suscriba, según corresponda”.*

Propuesta 13: *En ambas modalidades, las aportaciones económicas de la CDI, de los gobiernos estatales, dependencias o entidades federales serán obligatorias de acuerdo con la estructura financiera que se convenga en el Acuerdo de Coordinación o instrumento jurídico que se suscriba, según corresponda. Las aportaciones de la CDI se realizarán a la par, al depósito de las aportaciones estatales y/o de las instancias federales participantes, en los términos de las disposiciones aplicables.*

2. Modificar la **fracción I** del **numeral 2.5.1.1**. La CDI tendrá derecho de:

Dice: *“I) Abstenerse de ministrar los recursos previstos en los acuerdos de coordinación o en los instrumentos jurídicos que se suscriban, cuando se dé alguno de los supuestos previstos en el apartado de sanciones, cuando la contraparte no realice las aportaciones convenidas o por cualquier otra causa justificada”.*

Propuesta 14: *I) Abstenerse de ministrar los recursos previstos en los acuerdos de coordinación o en los instrumentos jurídicos que se suscriban, cuando exista alguno de los supuestos previstos en el apartado de sanciones, cuando la contraparte no realice a la par, las aportaciones convenidas, en los términos de las disposiciones aplicables, o por cualquier otra causa justificada.*

3. Modificar la **fracción I** del **numeral 2.5.1.2**. Los gobiernos de las entidades federativas tendrán derecho a:

Dice: *“I) Recibir los recursos federales. Previa revisión documental y visto bueno del CORESE. Según la estructura de participación convenida”*

Propuesta 15: *I) Recibir los recursos federales según la estructura de participación convenida; a la par del depósito de sus aportaciones, en los términos de las disposiciones aplicables.*

4. Modificar la **fracción I** del **numeral 2.5.1.3**. Las dependencias o entidades federales, en la modalidad de Proyectos Estratégicos tendrán derecho a:

Dice: *“I) Recibir los recursos federales. Su entrega se hará en los montos y conforme a la estructura de participación convenida”*

Propuesta 16: *I) Recibir los recursos federales en los montos y conforme a la estructura financiera convenida, a la par del depósito de sus aportaciones, en los términos de las disposiciones aplicables.*

5. Modificar las **fracciones II y III** del **numeral 2.5.2.1**. La CDI tendrá la obligación de:

Dice: *“II) Aportar los recursos previstos en los acuerdos de coordinación que se suscriban con los gobiernos estatales conforme a la estructura financiera convenida, a efecto de cubrir las erogaciones que se deriven de cada uno de los programas de obra”.*

“III) Aportar los recursos previstos en los instrumentos jurídicos que se suscriban con las dependencias o entidades federales conforme a la estructura financiera convenida”.

Propuesta 17: *II) Aportar los recursos previstos en los acuerdos de coordinación que se suscriban con los gobiernos estatales conforme a la estructura financiera convenida, a efecto de cubrir las erogaciones que se deriven de cada uno de los programas de obra; a*

la par del depósito de las aportaciones estatales, en los términos de las disposiciones aplicables.

III) Aportar los recursos previstos en los instrumentos jurídicos que se suscriban con las dependencias o entidades federales conforme a la estructura financiera convenida; a la par del depósito de las aportaciones de éstas, en los términos de las disposiciones aplicables.

6. Modificar la **fracción IV** del **numeral 2.5.2.2**. Los gobiernos de los estados tendrán la obligación de:

Dice: “**IV**) Aportar oportunamente los recursos económicos comprometidos en el respectivo Acuerdo de Coordinación, conforme a la estructura financiera y a los montos contratados a efecto de cubrir las erogaciones que se deriven de cada uno de los contratos de obra”.

Propuesta 18: IV) Aportar oportunamente los recursos económicos comprometidos en el respectivo Acuerdo de Coordinación, conforme a la estructura financiera convenida y a los montos contratados a efecto de cubrir las erogaciones que se deriven de cada uno de los contratos de obra; a la par de la ministración de los recursos pactados con la CDI, en los términos de las disposiciones aplicables.

Hallazgo 6: Regulación excesiva por parte del Comité de Regulación y Seguimiento.

De la revisión a los procesos señalados en las RO PIBAI se detecta regulación excesiva de parte del Comité de Regulación y Seguimiento (**CORESE**), en la liberación de los recursos a las entidades federativas.

Problemática: La Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y sus respectivos Reglamentos, son precisas en la forma de pagar las obras públicas, las adquisiciones y los servicios, que se realizan por contrato o por administración directa (para el caso de las obras) dándoles a las instancias ejecutoras la responsabilidad de realizar el pago de los compromisos pactados, efectivamente realizados; por lo que resulta sobrerregulado el proceso de ministración de recursos a las entidades federativas con la revisión documental y validación por parte de la CORESE, tal como se señala en las RO PIBAI.

Lo anterior, trae como consecuencia que las empresas contratistas y/o proveedoras tengan retrasos en sus pagos, y esto se ve reflejado en los avances físicos de las obras o en retrasos en los programas de suministros de los pedidos lo que impide cumplir con los periodos de ejecución o entrega contractuales.

Propuesta: Eliminar la intervención del CORESE donde éste revise y valide la procedencia de un pago a las entidades federativas.

Texto sugerido: Modificar la **fracción I** del **numeral 2.5.1.2**. Los gobiernos de las entidades federativas tendrán derecho a.

Dice: “**I**) Recibir los recursos federales. Previa revisión documental y visto bueno del CORESE. Según la estructura de participación convenida”.

Propuesta 19: I) Recibir los recursos federales según la estructura financiera convenida; a la par del depósito de sus aportaciones, en los términos de las disposiciones aplicables.

c) CONTROL Y SEGUIMIENTO

Hallazgo 7: Acciones de control y seguimiento con imprecisiones u omisiones.

Derivado del análisis a las Reglas de Operación del PIBAI vigentes para el 2009, se encontraron imprecisiones u omisiones respecto a leyes, reglamentos y otras disposiciones normativas. De tal manera que se desarrollan cada una de ellas por separado.

Conservación errónea de la documentación comprobatoria del gasto. En el numeral 2.7.6. Responsable del Programa, de las RO PIBAI, se señala que la documentación comprobatoria del gasto la conservará la Dependencia Responsable del Programa (DRP). Sin embargo existen las siguientes posibilidades:

- Que la DRP sea solo una instancia coordinadora y no ejecutora.
- Que la DRP no sea la única instancia ejecutora en el Estado.

Problemática: Inobservancia a la Norma General de Información Financiera Gubernamental, NGIFG 004 - DISPOSICIONES APLICABLES AL ARCHIVO CONTABLE GUBERNAMENTAL de conformidad con la fracción I del artículo 9 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Lo anterior, genera observaciones por “Inobservancia a la normatividad” y “Deficiencias administrativas y/o técnicas”, ya que la DRP puede ser solo coordinadora del PIBAI y sean otras instancias quienes lo ejecuten; o sea una, de las diversas ejecutoras del PIBAI a nivel local.

Propuesta: La CDI deberá modificar aquellos textos que se opongan o hagan omisión a lo establecido en la Norma General de Información Financiera Gubernamental, NGIFG 004 - DISPOSICIONES APLICABLES AL ARCHIVO CONTABLE GUBERNAMENTAL.

Textos sugeridos:

1. Modificar la **fracción XIX** del **numeral 2.7.6.** Responsable del Programa, del numeral 2.7 Funciones:

Dice: “Entregar cuando le sea requerida la documentación comprobatoria de los gastos realizados, así como la información complementaria que le sea solicitada por la CDI o las dependencias de control y fiscalización competentes”.

Propuesta 20: *Entregar, cuando le sea requerida, la documentación comprobatoria de los gastos realizados en caso de ser una instancia ejecutora; así como, la información complementaria que por ser la Dependencia Responsable del Programa, le sea solicitada por la CDI o las instancias de control y fiscalización competentes.*

2. Modificar la **fracción V** del **numeral 2.7.1.** Ejecutor:

Dice: “V) Integrar el expediente técnico unitario por cada obra a su cargo, conforme a las indicaciones de contenido que emita la CDI, resguardándolo de manera ordenada en los términos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento para ser entregado cuando le sea requerido por las dependencias fiscalizadoras o la CDI”.

Propuesta 21: *V) Integrar el expediente técnico unitario por cada obra a su cargo, conforme a las indicaciones de contenido que emita la CDI, resguardándolo de manera ordenada en los términos de la Norma General de Información Financiera Gubernamental, NGIFG 004 - DISPOSICIONES APLICABLES AL ARCHIVO CONTABLE GUBERNAMENTAL, para ser entregado cuando le sea requerido por las instancias fiscalizadoras o la CDI.*

Hallazgo 8: Obligaciones de las entidades federativas omitidas. En el numeral “2.5.2.2. Los gobiernos de los estados tendrán la obligación de”; no se encontró ningún señalamiento respecto a observar los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas”, publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el DOF el 25 de febrero de 2008, y que son vigentes y aplicables en materia de subsidios a las entidades federativas.

Problemática: Es destacar la importancia de observar las disposiciones normativas señaladas en el párrafo anterior; aún cuando son obligatorias por haber sido publicadas en el DOF, se considera ratificarlas dentro de las RO PIBAI; lo anterior provoca observaciones por “Incumplimiento a la normatividad”.

Propuesta: Modificar las RO PIBAI, en los textos siguientes:

Textos sugeridos:

1. Adicionar una **fracción IV** al numeral **2.5.2.1**. La CDI tendrá la obligación de:

Propuesta 22: *IV. Establecer en los Acuerdos de Coordinación el compromiso de las entidades federativas de informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de subsidios, y que fueron suministrados y ejercidos conforme a los conceptos, actividades y programas autorizados, acciones, metas e indicadores comprometidos; asimismo el compromiso de informar los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo al respecto. Lo anterior, de acuerdo con los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos federales transferidos a las entidades federativas” publicados el 25 de febrero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la SHCP.*

2. Adicionar una **fracción VI** al numeral **2.5.2.2**. Los gobiernos de los estados tendrán la obligación de:

Propuesta 23: *VI. De informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de subsidios, y que fueron suministrados y ejercidos conforme a los conceptos, actividades y programas autorizados, acciones, metas e indicadores comprometidos; asimismo el compromiso de informar los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo al respecto. Lo anterior, de acuerdo con los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos federales transferidos a las entidades federativas” publicados el 25 de febrero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la SHCP.*

Hallazgo 9: Imprecisiones respecto a las instancias de control y auditoría. En el numeral “4. Auditoría, control y seguimiento”, en su párrafo segundo señala lo siguiente:

“Las instancias de control y auditoría, en el ámbito de sus respectivas competencias tienen facultades para practicar intervenciones, auditorías, investigaciones de gabinete o de campo a las obras, para verificar el cumplimiento de las normas y disposiciones establecidas. En los términos de los acuerdos entre la Secretaría de la Función Pública y los Gobiernos Estatales, serán las Contralorías de los Estados y Municipios y en su caso, los auditores designados para tal efecto, quienes auditarán la ejecución y correcta aplicación de los recursos que se entreguen a los ejecutores del gasto”.

Lo anterior indica que solo las instancias de control locales pueden auditar a los ejecutores del gasto.

Problemática: El señalamiento anterior, es impreciso, ya que por el tipo de instancias ejecutoras, existen diversas instancias auditoras de los ejecutivos que se trate, tal como se señala a continuación:

- Instancias ejecutoras federales (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza del Centro) son auditadas por sus Órganos Internos de Control, la Unidad de Auditoría Gubernamental y la Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública de la Secretaría de la Función Pública.

- Instancias ejecutoras locales, auditadas por la Secretaría de la Función Pública a través de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social apoyada en su caso por otras unidades administrativas de la dependencia, y de conformidad con los Acuerdos de Coordinación en la materia, tenga suscritos con las entidades federativas.

Propuesta: Modificar el **párrafo segundo** del **numeral 4.** Auditoría, control y seguimiento.

Propuesta 24: *Las instancias de control y auditoría, en el ámbito de sus respectivas competencias tienen facultades para practicar intervenciones, auditorías, investigaciones de gabinete o de campo a las obras, para verificar el cumplimiento de las normas y disposiciones establecidas. En los términos de los acuerdos entre la Secretaría de la Función Pública y los Gobiernos Estatales, será la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social en coordinación con las Contralorías de los Estados y en su caso, los auditores designados para tal efecto, quienes auditarán la ejecución y correcta aplicación de los recursos que se entreguen a los ejecutores del gasto locales.*

Hallazgo 10: Imprecisiones respecto a las instancias receptoras de quejas y denuncias. En el numeral “2.1. Mecanismos, instancias y canales”, en su párrafo primero señala lo siguiente:

“Las quejas y denuncias de la ciudadanía en general se captarán a través del Órgano Interno de Control en la CDI; específicamente en el Área de Quejas y Responsabilidades, ubicada en la avenida México Coyoacán número 343, piso 2, colonia Xoco, Delegación Benito Juárez, código postal 03330, en la Ciudad de México, Distrito Federal, por Internet a la dirección electrónica: contraloria@cdi.gob.mx, responsabilidades@cdi.gob.mx y telefónicamente al Sistema de Atención Ciudadana (SACTEL) al 01-800-00-148-00 en el interior de la República, o a los teléfonos del Órgano Interno de Control en la CDI y en el Área de Quejas y de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la CDI (01-55) 91-83-21-00 extensiones 7255 y 7270 en la Ciudad de México”.

Sin embargo el sistema de Atención Ciudadana (SACTEL) ya no existe.

Problemática: El señalamiento anterior, es erróneo, por lo que las quejas y denuncias que se llegaran a presentar respecto del PIBAI no serán atendidas, restándole transparencia al programa.

Propuesta: La CDI deberá modificar el **párrafo primero** del **numeral 2.1** Mecanismos, instancias y canales.

Propuesta 25: *Las quejas y denuncias de la ciudadanía en general se captarán a través de:*

- *El Órgano Interno de Control en la CDI; específicamente en el Área de Quejas y Responsabilidades, ubicada en la avenida México Coyoacán número 343, piso 2, colonia Xoco, Delegación Benito Juárez, código postal 03330, en la Ciudad de México, Distrito Federal, por Internet a la dirección electrónica: contraloria@cdi.gob.mx, responsabilidades@cdi.gob.mx; y telefónicamente al Área de Quejas y de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la CDI (01-55) 91-83-21-00 extensiones 7255 y 7270 en la Ciudad de México.*
- *El Centro de Contacto Ciudadano, de la Secretaría de la Función Pública al 01-800-38-624-66 en el interior de la República, al 2000 2000 en el Distrito Federal, y al 1-800-475-2393 de Estados Unidos.*

II. BENEFICIOS ESPERADOS

El Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas es un conjunto de iniciativas orientadas a contribuir a reducir el rezago en que se encuentran las localidades con población indígena, a través de obra básica (agua potable, drenaje, electrificación y caminos), es importante que la oferta de la misma corresponda a las necesidades de dicha población, así como que esta sea canalizada eficientemente a las instancias de planeación y del sector a fin de que derive en una propuesta de obras alienada al proceso de planeación, programación y ejecución, y se tengan los elementos necesarios en tiempo y forma para la óptima ejecución de las obras.

La disposición normativa revisada en este estudio es completa, pero vale la pena tomar en cuenta los hallazgos realizados, de tal forma que estas áreas de oportunidad ayuden a mejorar y precisar dicho instrumento, a fin de que todos los recursos que se emplean en la ejecución de las obras, se apliquen adecuadamente; en congruencia con una ejecución ágil y correcta de parte de las instancias gubernamentales de coordinación.

Las propuestas de mejora a las RO PIBAI, tienen como objetivo incidir en dos aspectos: disponer oportunamente de los recursos comprometidos por los participantes, y dar un mayor plazo en la ejecución de las obras. De lograr su implementación, se buscará alcanzar los siguientes beneficios:

1. Integrar a todos los actores del PIBAI (beneficiarios, CDI, instancias federales de ejecución, e instancias locales de planeación, finanzas, coordinación y ejecución), para que se planteen y planeen en tiempo y forma, obras con todos los elementos sociales (demanda y aceptación), técnicos (capacidad, proyectos y programas reales), administrativos (permisos, licencias, atribuciones) y económicos (aportaciones factibles) de conformidad con lo dispuesto en las RO PIBAI; para una realización de acciones, ágil y rápida, y por consiguiente a un ejercicio de recursos con resultados en tiempo y forma.
2. Ajustar tiempos en los procesos de planeación, programación y contratación (que se incluye en el proceso de ejecución), para que el factor tiempo no sea un obstáculo, sino un elemento a favor en la ejecución de las obras.
3. Precisar los derechos y obligaciones de las instancias participantes, de conformidad con otras disposiciones como leyes y sus reglamentos u otros lineamientos; para que las diversas instancias realicen sus actividades adecuadamente.
4. Agilizar los procesos, subprocesos o actividades que ya están regulados por una disposición superior a las RO PIBAI, a efecto de no obstaculizar su desarrollo.
5. Propiciar que las entidades federativas aporten en tiempo y forma sus recursos de conformidad con lo pactado; para que el ejercicio de los recursos se lleve a cabo con legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia.

A continuación se presentan los hallazgos señalados anteriormente, relacionados con los procesos que afectan y el número de propuestas de mejora a la normatividad realizadas:

HALLAZGOS		P	PROCESO AFECTADO			
No	DESCRIPCIÓN		PLANEACIÓN	PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN	CONTROL Y SEGUIMIENTO
1	Planificación excluyente	3	X			
2	Falta el Modelo de Acuerdo de Coordinación	1	X			
3	Obras pactadas que no reúnen los requisitos establecidos en las reglas de operación	2	X	X	X	
4	Planeación, Programación y Ejecución con períodos excesivos	6	X	X	X	
5	Desapego a la estructura financiera pactada	6			X	
6	Regulación excesiva por parte del Comité de Regulación y Seguimiento	1			X	
7	Acciones de control y seguimiento con imprecisiones u omisiones	2				X
8	Obligaciones de las entidades federativas omitidas	2				X
9	Imprecisiones respecto a instancias de control y auditoría	1				X
10	Imprecisiones respecto a las instancias receptoras de quejas y denuncias	1				X
Suma		25				

P PROPUESTAS DE MEJORA A LA NORMATIVIDAD

2. PROGRAMA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO EN ZONAS URBANAS (APAZU)

Dependencia Normativa: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (**SEMARNAT**), a través de la Comisión Nacional del Agua (**CONAGUA**).

Tipo de recursos: Subsidios.

Ramo Administrativo: 16. Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Disposiciones normativas sujetas a estudio:

- Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2009; publicadas el 30 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación (**DOF**). Para efectos de este documento: **RO APAZU**.

Información considerada en el estudio:

- Resultados de las auditorías realizadas por la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (**UORCS**) a los ejercicios fiscales de 2006 a 2008 en los Estados de: Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- Revisión de la UORCS a los procesos del Programa APAZU, realizada en 2009 en el Estado de Morelos, respecto del ejercicio fiscal 2008.

Con la finalidad de dar continuidad al capítulo tercero en el que se presenta el Diagnóstico, se incluye en la sección de Anexos, lo siguiente:

- Diagrama de Flujo (**Anexo 4**) señalando en los procesos de Planeación, Programación, Contratación, Ejecución y Seguimiento, los puntos críticos donde la normatividad no es del todo clara y precisa, considerándolos como indicios para realizar las propuestas de mejora a las RO APAZU.
- Análisis FODA de las RO APAZU (**Anexo 5**) donde se determinan: 9 Fortalezas, 4 Oportunidades, 3 Debilidades y 2 Amenazas.

Además, se considera el análisis del criterio denominado *Programas federales auditados por la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (UORCS)*, que señala los importes observados relevantes por tipo de observación, respecto de su cuantía y recurrencia. Al respecto se realizó el siguiente "Cuadro de observaciones por recurrencia e importe del Programa APAZU, 2006 al 2008":

No.	Tipo de observación	Recurrencia	Porcentaje respecto del monto total observado	% acumulado
1	Incumplimiento al convenio	1	27.6%	91.4%
2	Recursos erogados extemporaneamente	3	17.2%	
3	Documentación comprobatoria faltante	1	10.8%	
4	Incumplimiento a los requerimientos de auditoría	6	7.6%	
5	SalDOS no ejercidos	4	6.7%	
6	Anticipo no amortizado	5	5.8%	
7	Aportación estatal faltante	1	4.4%	
8	Prórroga improcedente	1	4.4%	
9	Conceptos de obra pagados no ejecutados	11	3.7%	
10	Incumplimiento a la normatividad	5	3.2%	
11-22	12 Observaciones con monto cuantificado menor	23	8.6%	8.6%
23-29	7 Observaciones sin monto cuantificado	17	0.0%	
Sumas		78	100.0%	100.0%

NOTA. Las entidades federativas objeto de estudio fueron: Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En el cuadro se aprecia que 10 observaciones de 29 representan el 91.4% del monto total observado.

Otro factor que se consideró para la elaboración de las propuestas, fue el resultado de la revisión a procesos que realizó la Dirección de Información Estratégica de Control, adscrita a la UORCS, al programa APAZU 2008 en el Estado Morelos.

Como resultado de integrar todos los rubros anteriores, se realizaron hallazgos señalados en el cuadro siguiente, relacionados con los procesos que afectan y las observaciones a los que están asociados:

HALLAZGOS		PROCESO AFECTADO				OBSERVACIONES ASOCIADAS									
No.	DESCRIPCIÓN	A	B	C	D	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
1	Contratación con período excesivo			X		X	X	X		X	X			X	X
2	Desapego a la estructura financiera pactada			X		X	X	X		X	X	X	X		X
3	Obligaciones de las entidades federativas omitidas				X										X
4	Imprecisiones de la función de auditoría				X				X						X
5	Disposición normativa desactualizada				X										X

PROCESOS:

- A** PLANEACIÓN.
- B** PROGRAMACIÓN.
- C** EJECUCIÓN (INCLUYE CONTRATACIÓN).
- D** CONTROL Y SEGUIMIENTO

TIPO DE OBSERVACIONES:

- I** Incumplimiento al convenio.
- II** Recursos erogados extemporaneamente.
- III** Documentación comprobatoria faltante.
- IV** Incumplimiento a los requerimientos de auditoría.
- V** SalDOS no ejercidos.
- VI** Anticipo no amortizado.
- VII** Aportación estatal faltante.
- VIII** Prórroga improcedente.
- IX** Conceptos de obra pagados no ejecutados.
- X** Incumplimiento a la normatividad.

Cada hallazgo con su problemática y sus propuestas de mejora, se detallan a continuación.

I. HALLAZGOS POR PROCESO

a) EJECUCIÓN

Hallazgo 1: Contratación con período excesivo. Derivado del análisis a las RO APAZU, se determina que dicho subproceso tiene señalado que para la licitación de las acciones convenidas en los Anexos de Ejecución y Técnicos, un plazo que comprende desde la aprobación del Comité de Planificación Estatal a julio del año correspondiente al apoyo, lo que constituye un plazo excesivo para realizar la contratación de las obras.

Problemática: Considerando que la formalización de Anexos de Ejecución y Técnico concluye en marzo, se tienen 4 meses para licitar las obras y formalizar los contratos correspondientes; si por otra parte, una instancia ejecutora concluye la contratación en el plazo estipulado, solo tendrá 5 meses para realizar las obras dentro del ejercicio fiscal.

Por lo anterior, al momento de realizar las auditorías, se encuentran aún obras en proceso (fuera del ejercicio fiscal), generando consecuente las observaciones siguientes:

- Saldo de recursos en bancos, recursos no justificados, documentación comprobatoria faltante, anticipos no amortizados y recursos comprometidos no pagados.
- Incumplimientos al convenio.
- Incumplimiento a la normatividad y pagos extemporáneos.
- Conceptos de obra pagados no ejecutados (por pre-estimaciones).

Propuesta: Reducir los tiempos de inicio y término para el proceso de contratación de las obras.

Texto sugerido: Modificar el plazo señalado para la actividad "Licitación de las Acciones convenidas en los Anexos de Ejecución y Técnicos" señalada en el numeral 13.1. Actividades y Plazos.

Propuesta 1:

Actividad	Plazo
Licitación de las Acciones convenidas en los Anexos de Ejecución y Técnicos.	<i>Iniciar los procedimientos de licitación de obras dentro de los 15 días naturales posteriores a la firma de los Anexos de Ejecución y Técnicos; y concluirlos a más tardar el último día hábil de mayo.</i>

Modificar del numeral 13.1 Actividades y Plazos, en el punto que dice:

"El Gobierno del Estado deberá licitar las obras convenidas en los anexos a más tardar en el mes de abril, licitándose cuando menos un 40% del techo del programa formalizado y concluir con el 100% de las licitaciones en el mes de julio del mismo año fiscal".

Propuesta 2: *El Gobierno del Estado deberá licitar las obras convenidas en los anexos a más tardar en el mes de abril, licitándose cuando menos un 40% del techo del programa formalizado y concluir con el 100% de las licitaciones en el último día hábil de mayo del mismo año fiscal.*

Hallazgo 2: Desapego a la estructura financiera pactada. Dentro del texto de las RO APAZU, se hace referencia a la estructura financiera pactada para la ejecución del programa, esto es sobre la aportación, recepción y aplicación de los recursos que aportan la CONAGUA, los gobiernos estatales, municipales y organismos operadores.

En la realidad, y de conformidad con los resultados de la UORCS de sus auditorías practicadas en 15 entidades federativas a los ejercicios fiscales 2006 a 2008, el ejercicio de los recursos pactados para cubrir las erogaciones de cada obra, se realizó utilizando

primero los recursos federales y posteriormente se aplicaron los recursos estatales pactados; lo anterior, en virtud de que las entidades federativas no aportaron en tiempo sus recursos. Asimismo, se ha detectado que la contraparte de inversión estatal está integrada en ocasiones, con recursos provenientes de otro programa federal.

Problemática: Aún cuando los gobiernos estatales especifican en el Acuerdo de Coordinación y Anexo de Ejecución su compromiso de aportar recursos, esto no se realiza a la par de la aportación de recursos federales de la CONAGUA; erogando primero los recursos federales. Esta situación provoca un ejercicio inadecuado de los recursos, pues para cada obra se establece una estructura financiera, y su observancia consiste en ejercer al mismo tiempo los recursos federales, estatales, municipales o de generación de caja, lo que se denomina “pari passu” es decir en forma equitativa, imparcial y sin preferencias, en tiempo y en montos conforme a los porcentajes pactados. Sin embargo, al no realizarse así se generan las observaciones siguientes:

1. Aportación estatal faltante.
2. Inobservancia a la normatividad y al convenio, pagos extemporáneos (por ejercer recursos una vez concluido el ejercicio fiscal).
3. Documentación comprobatoria faltante, saldos no ejercidos, anticipo no amortizado y prórroga improcedente (por la falta de la contraparte económica federal).

Por otra parte, el hecho de que la contraparte de inversión estatal este integrada, con recursos provenientes de otro programa federal, contraviene lo dispuesto en las RO APAZU en el numeral 4.4. Requisitos Generales, que dice:

“Que la contraparte de inversión estatal no esté integrada con recursos provenientes de otro programa federal”.

Lo anterior, constituye una observación denominada “Inobservancia a la normatividad”.

Propuesta: Señalar que la ministración de los recursos federales, se realizará siempre y cuando las entidades federativas y, en su caso, los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, cumplan con lo establecido en las disposiciones aplicables, como las reglas de operación o en los convenios correspondientes; la CONAGUA vigilará que dichos recursos no permanezcan ociosos, que se apliquen de acuerdo a la estructura financiera pactada y que se no destinen para los fines autorizados..

Asimismo, indicar que la canalización de recursos de otros programas federales, en sustitución de la contraparte estatal en la ejecución de obras, se sancionará con la solicitud del reintegro de los recursos aportados por el APAZU, para aquellas obras que presenten dicha situación.

Textos sugeridos:

1. Adicionar un párrafo al numeral 13.1 Actividades y Plazos, en el punto que dice:

“El Gobierno del Estado o en su caso el Municipal, abrirá una cuenta bancaria, en la cual se depositarán los recursos requeridos para la ejecución del Programa. Las ministraciones de recursos federales al Gobierno del Estado o ejecutor, salvo el anticipo y mayores recursos a éstos con justificación, estarán sujetas al avance del programa operativo anual (acciones del Anexos suscritos). El estado que no solicite los recursos se entenderá que presenta atraso en la ejecución de su programa y, con el fin de evitar el subejercicio, los recursos no solicitados podrán ser reasignados por la CONAGUA a otros estados”.

Propuesta 3: *Las aportaciones de la CONAGUA se realizarán a la par de las aportaciones estatales y municipales (incluyendo las de generación de caja), en los términos de las disposiciones aplicables.*

2. Modificar el numeral 13.2.4. Sanciones en Materia de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, en el punto que dice:

“La suspensión del apoyo federal se dará en los siguientes términos:”

“Para los casos previstos en el punto I . . .”

“Para el punto II, deberá reintegrar los recursos a la Federación. Adicionalmente a que los gobiernos estatales y/o municipales deberán concluir las acciones con cargo a sus propios recursos, deberán resarcir los recursos federales erogados más los intereses que se hubieren generado en el periodo, mediante cheque certificado o de caja, o vía Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado, denominado SPEUA a la TESOFE; informando a la Contraloría General del Estado y a la SFP, de conformidad con los convenios celebrados entre estas dependencias.”

Propuesta 4: *Para el punto I cuando la contraparte estatal provenga de otros programas federales, y para el punto II; deberá reintegrar los recursos a la Federación. Adicionalmente a que los gobiernos estatales y/o municipales deberán concluir las acciones con cargo a sus propios recursos, deberán resarcir los recursos federales erogados más los intereses que se hubieren generado en el periodo, mediante cheque certificado o de caja, o vía Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado, denominado SPEUA a la TESOFE; informando a la Contraloría General del Estado y a la SFP, de conformidad con los convenios celebrados entre estas dependencias.*

Hallazgo 3: Obras pactadas que no reúnen los requisitos establecidos en las RO APAZU. Considerando el resultado de la revisión a procesos de 2008 en el Estado de Morelos, se detectó obras ejecutadas o en proceso de ejecución, que no reúnen cabalmente los requerimientos señalados en las RO APAZU, por las causas siguientes:

1. Planeación inadecuada, integrándolas al Anexo de Ejecución, sin contar con elementos suficientes como: proyecto ejecutivo, permisos y licencias, aceptación de los beneficiarios entre otros, ocasionando la necesidad de realizar modificaciones a través de un Anexo de Ejecución Modificatorio.
2. Programación y presupuestación incorrectas, ya que las obras no cuentan con un programa y presupuesto reales, lo que genera la necesidad de requerir mayor tiempo para la ejecución, por la falta de previsiones en la planeación técnica (solicitando prórrogas), y en su caso, más recursos económicos que quizás no se dispongan y por lo tanto se suspendan o cancelen proyectos.
3. Ejecución deficiente, pues las obras son suspendidas hasta salvar la inobservancia a las disposiciones aplicables, a la solución técnica de ejecución y en su caso a la necesidad de más recursos económicos. Estos retrasos pueden “angustiar” el tiempo real de ejecución de las obras, respecto del término del ejercicio fiscal, y en el caso extremo ir más allá de concluido el ejercicio fiscal para el cual fueron autorizadas.

Lo anterior provoca que las instancias ejecutoras realicen modificaciones a los proyectos sin contar con la autorización de la dependencia federal normativa.

Problemática: Al incluir obras que no poseen los requisitos establecidos en las RO APAZU, estas se realizan de manera inconsistente por estar “viciadas” de origen, situación que queda señalada en los resultados de las auditorías que realiza la Secretaría de la Función Pública (SFP) con los Órganos Estatales de Control (OEC), donde se señalan las observaciones siguientes:

- Incumplimiento a la normatividad, al realizar modificaciones de proyectos no autorizadas por la instancia normativa (provocado por la integración y validación errónea de proyectos).

- Incumplimiento al período de ejecución de las obras (al no incluir todos los aspectos técnicos que requieren las obras; generando a su vez la necesidad de más recursos).
- Saldos no ejercidos, recursos no justificados y documentación comprobatoria faltante; (cuando las obras se atrasan o suspenden por no contar con todos los elementos y por lo tanto su ejecución rebasa el ejercicio fiscal).

Propuesta: Cancelar los recursos de aquellas obras que fueron dictaminadas favorablemente, y que no cuentan con todos los elementos señalados en las disposiciones normativas aplicables. Asimismo, deberá solicitar a la autoridad competente, que finque las responsabilidades a que haya lugar.

Texto sugerido:

Modificar el numeral 13.2.4. Sanciones en Materia de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, en el punto que dice:

“La suspensión del apoyo federal se dará en los siguientes términos:”

“Para los casos previstos en el punto I . . .”

“Para el punto II, deberá reintegrar los recursos a la Federación. Adicionalmente a que los gobiernos estatales y/o municipales deberán concluir las acciones con cargo a sus propios recursos, deberán resarcir los recursos federales erogados más los intereses que se hubieren generado en el periodo, mediante cheque certificado o de caja, o vía Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado, denominado SPEUA a la TESOFE; informando a la Contraloría General del Estado y a la SFP, de conformidad con los convenios celebrados entre estas dependencias.”

Propuesta 5: *Para el punto I cuando la contraparte estatal provenga de otros programas federales, y cuando las obras no se encuentren integradas en los términos previstos por estas Reglas de Operación, así como en otras disposiciones legales y normativas aplicables; y para el punto II; deberá reintegrar los recursos a la Federación. Adicionalmente a que los gobiernos estatales y/o municipales deberán concluir las acciones con cargo a sus propios recursos, deberán resarcir los recursos federales erogados más los intereses que se hubieren generado en el periodo, mediante cheque certificado o de caja, o vía Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado, denominado SPEUA a la TESOFE; informando a la Contraloría General del Estado y a la SFP, de conformidad con los convenios celebrados entre estas dependencias.*

b) CONTROL Y SEGUIMIENTO

Hallazgo 4: Obligaciones de las entidades federativas omitidas. En el análisis a las RO APAZU no se encontró ningún señalamiento respecto a observar los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas”, publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el DOF el 25 de febrero de 2008, y que son vigentes y aplicables en materia de subsidios a las entidades federativas.

Problemática: Inobservancia a la disposición normativa señalada en el párrafo anterior; aún cuando su sujeción es obligatoria por haber sido publicada en el DOF, se considera ratificarlas dentro de las RO APAZU; lo anterior provoca observaciones por “Incumplimiento a la normatividad”.

Propuesta: Adicionar la obligatoriedad de dichos lineamientos, en las RO APAZU.

Texto sugerido: Adicionar un segundo párrafo al Artículo 14. Auditoría, Control y Seguimiento:

Propuesta 6: *Las entidades federativas informarán sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de subsidios, y que fueron suministrados y ejercidos conforme a los conceptos, actividades y programas autorizados, acciones, metas e indicadores comprometidos; de igualmente, informarán de los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo al respecto. Lo anterior, de acuerdo con los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos federales transferidos a las entidades federativas” publicados el 25 de febrero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la SHCP. Esta obligación deberá estar señalada en los Acuerdos de Coordinación que la CONAGUA suscriba con las entidades federativas.*

Hallazgo 5: Imprecisiones de la función de auditoría. En el análisis a las RO APAZU, en el Artículo 14. Auditoría, Control y Seguimiento, se detectó la falta de precisiones a la actividad de auditoría.

Problemática: Falta de precisión en el artículo anterior, a los aspectos derivados de las auditorías, ya que a pesar de ser obligatorias por estar insertas en disposiciones normativas, leyes y reglamentos publicados en el DOF, se considera ratificarlas dentro de las RO APAZU. Esto evitará observaciones por “Incumplimiento a la normatividad” e “Incumplimiento a los requerimientos de auditoría” y permitirá un proceso de solventación oportuno.

Propuesta: Precisar en las RO APAZU, los aspectos referentes a la auditoría.

Textos sugeridos: Adicionar dos párrafos al Artículo 14. Auditoría, Control y Seguimiento.

Propuesta 7: *El ejecutor ante la intervención de un ente auditor deberá:*

- *Dar todas las facilidades a dichas instancias para realizar en el momento en que lo juzguen pertinentes, las auditorías que consideren necesarias.*
- *Atender en tiempo y forma, los requerimientos de auditoría, así como el seguimiento y la solventación de las observaciones planteadas por los órganos de control.*

La inobservancia a los requerimientos de auditoría, limitará la ministración de los recursos federales en el siguiente ejercicio presupuestal; independientemente de las sanciones a que hubiere lugar por daños y perjuicios que resulten de las observaciones señaladas.

Hallazgo 6: Disposición normativa desactualizada. Dentro del análisis a las RO APAZU, se observa que existen imprecisiones causadas por la emisión del Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y se reforma el Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales; publicado por la SFP el 15 de abril de 2009, en el DOF; por lo que las RO APAZU se tienen que actualizar.

Problemática: Falta de precisión y actualización de la disposición normativa señalada en el párrafo anterior; ya que a pesar de ser obligatoria su observancia por haber sido publicada en el DOF. Lo anterior puede causar confusión y no entregar a la SFP, la información señalada en diversas disposiciones normativas, o desconocer las atribuciones de la misma, y generar una observación denominada “Inobservancia a la normatividad”.

Propuesta: Actualizar las RO APAZU.

Textos sugeridos:

- I. Modificar el último párrafo del Artículo 14. Auditoría, Control y Seguimiento.

Propuesta 8: Los recursos que la Federación otorga a través de la CONAGUA para estos programas podrán ser revisados por la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social y, en su caso, por la Unidad de Auditoría Gubernamental, la Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública, de los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y/o Auditores Independientes contratados para tal efecto, en coordinación con los Órganos Estatales de Control; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Auditoría Superior de la Federación y demás instancias que en el ámbito de sus respectivas atribuciones resulten competentes.

II. Modificar el Artículo 18. Quejas y Denuncias, donde dice:

“La Secretaría de la Función Pública ubicada en avenida Insurgentes Sur 1735, piso 10, ala Sur, colonia Guadalupe Inn, código postal 01020, Delegación Álvaro Obregón, México, D.F., vía telefónica a través de SACTEL (Servicio de Atención Ciudadana Telefónica) lada sin costo 01800 1120584 o al teléfono 01(55) 14542000”.

Propuesta 9: La Secretaría de la Función Pública ubicada en avenida Insurgentes Sur 1735, piso 10, ala Sur, colonia Guadalupe Inn, código postal 01020, Delegación Álvaro Obregón, México, D.F., vía telefónica a través del Centro de Contacto Ciudadano lada sin costo 01-800-38-624-66 en el interior de la República, al 2000 2000 en el Distrito Federal, y al 1-800-475-2393 de Estados Unidos.

III. Modificar el numeral 13.2.4. Sanciones en Materia de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, de conformidad con la atribución que tiene la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, señalada en la fracción V del artículo 33 del Reglamento Interior de la SFP, que dice:

“Corresponderá a la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social el ejercicio de las siguientes atribuciones:”

“V. Proponer a la dependencia o entidad que haya transferido recursos federales para la ejecución de programas y proyectos por instituciones de otros órdenes de gobierno, la corrección, suspensión o cancelación de los mismos, con base en los resultados de las auditorías, verificaciones e investigaciones que realice”.

Agregar una fracción IV al el numeral 13.2.4. Sanciones en Materia de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.

Propuesta 10: IV. A recomendación de la Función Pública, por conducto de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, con base en los resultados de las auditorías, verificaciones e investigaciones que esta realice.

c) **TODOS LOS PROCESOS**

Hallazgo 7: Inobservancia a la normatividad. En el análisis a las RO APAZU, y en específico en el numeral 12.2. Normativa, que dice en su párrafo segundo:

“La CONAGUA actualizará los Manuales, Catálogos, Especificaciones Generales y Lineamientos que se indican en los programas de las presentes Reglas de Operación, en un plazo no mayor a 90 días a partir de la publicación de estas Reglas, y podrán consultarse en la página de Internet: www.conagua.gob.mx”.

Lo anterior contraviene lo estipulado en el inciso “a” de la fracción II del artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que dice:

II. Una vez que las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas, obtengan la autorización presupuestaria de la Secretaría, deberán hacer llegar, en un plazo máximo de 3 días naturales, a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, los proyectos de reglas de

operación, para que ésta emita dentro de los 10 días hábiles siguientes el dictamen regulatorio tomando en consideración los siguientes criterios:

a) El cuerpo de las reglas de operación deberá contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga;

Problemática: Inobservancia a la disposición normativa señalada en el párrafo anterior; se debe incluir el Manual de Operación y Procedimientos, dentro de las RO APAZU; lo anterior provoca observaciones por "Incumplimiento a la normatividad".

Propuesta 11: *Incluir como Anexo en las RO APAZU, el Manual de Operación y Procedimientos, emitido por la Gerencia de Programas Federales de Agua Potable y Alcantarillado, de la Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, de la CONAGUA.*

II. BENEFICIOS ESPERADOS

Considerando que la relevancia del Programa APAZU radica en su capacidad de coadyuvar con las entidades federativas y sus municipios para el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas al orientar los subsidios hacia acciones para el mejoramiento de la eficiencia física, comercial y financiera, a la ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado, así como al desarrollo de infraestructura de saneamiento para mejorar las condiciones del medio ambiente, preferentemente con acciones que aminoran la contaminación de los cuerpos receptores; es importante que la oferta del programa corresponda a las necesidades de la población, y que estas sean canalizadas a las instancias de planeación adecuadas, así como a las del sector correspondiente, a fin de que la propuesta de obras se derive de un proceso alineado entre la planeación, programación y ejecución.

En general, la disposición normativa en estudio esta completa, pero los siete hallazgos señalados, indican que es perfectible, a fin de que todos los recursos para la ejecución de las acciones se apliquen adecuadamente; así como que el actuar de las instancias gubernamentales de coordinación y ejecución sea ágil y correcto.

Las once propuestas de mejora a las RO APAZU, tratan de incidir en: disponer oportunamente de los recursos comprometidos por los participantes, y dar un mayor plazo en la ejecución de las obras. La implementación de estas propuestas está orientada a lograr los siguientes beneficios:

1. Ajustar tiempos en el proceso de contratación (que se incluye en el proceso de ejecución), para que el factor tiempo no sea un obstáculo, sino un elemento a favor en la ejecución de las acciones.
2. Precisar la correcta aplicación de los recursos de acuerdo a la estructura financiera pactada.
3. Precisar los derechos y obligaciones de las instancias participantes, de conformidad con otras disposiciones como leyes y sus reglamentos u otros lineamientos; para que las diversas instancias realicen sus actividades adecuadamente.

A continuación se presentan los hallazgos señalados anteriormente, relacionados con los procesos que afectan, y las observaciones a los que están asociados:

HALLAZGOS		P	PROCESO AFECTADO			
No.	DESCRIPCIÓN		PLANEACIÓN	PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN	CONTROL Y SEGUIMIENTO
1	Contratación con período excesivo	2			X	
2	Desapego a la estructura financiera pactada	2			X	
3	Obras pactadas que no reúnen los requisitos establecidos en las RO APAZU	1			X	
4	Obligaciones de las entidades federativas omitidas	1				X
5	Imprecisiones de la función de auditoría	1				X
6	Disposición normativa desactualizada	3				X
7	Inobservancia a la normatividad	1	X	X	X	X
Suma		11				

P NÚMERO DE PROPUESTAS DE MEJORA A LA NORMATIVIDAD

Cabe aclarar que las propuestas de mejora de este proyecto, se dirigieron a las Reglas de Operación del APAZU; sin embargo, serán alineadas a los instrumentos de coordinación, colaboración o concertación que suscribe la CONAGUA, con otros niveles de gobierno, así como en su caso, con organizaciones no gubernamentales y/o los propios beneficiarios.

3. PROGRAMA HÁBITAT

Dependencia Normativa: Secretaría de Desarrollo Social (**SEDESOL**).

Tipo de recursos: Subsidios.

Ramo Administrativo: 20. Desarrollo Social.

Disposiciones normativas sujetas a estudio:

- Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el Ejercicio Fiscal 2009; publicado el 29 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación (**DOF**). Para efectos de este documento: **RO Hábitat**.
- Acuerdos de Coordinación para la distribución y operación de los subsidios del Programa Hábitat, Vertientes Centros Históricos y General, del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, suscritos entre la Secretaría de Desarrollo Social y diversas Entidades Federativas y sus municipios; publicados en el 2009, en el DOF al 31 de julio.

Información considerada en el estudio:

- Resultados de las auditorías realizadas por la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (**UORCS**) a los ejercicios fiscales de 2006 a 2008 en los Estados de: Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- Revisión de la UORCS a los procesos del Programa Hábitat, realizada en 2009 en los Estados de Chiapas y Morelos, respecto del ejercicio fiscal 2008.

Con la finalidad de dar continuidad al capítulo tercero en el cual se presenta el Diagnóstico en la sección de Anexos del presente documento, se incluye lo siguiente:

- Diagrama de Flujo (**Anexo 6**) señalando en los procesos de Planeación, Programación, Contratación, Ejecución y Seguimiento, los puntos críticos donde la normatividad no es del todo clara y precisa, considerándolos como indicios para realizar las propuestas de mejora a las RO Hábitat.
- Análisis FODA de las RO Hábitat (**Anexo 7**) donde se determinan: 2 Fortalezas, 4 Oportunidades, 3 Debilidades y 3 Amenazas.

Además, se considera el análisis del criterio denominado *Programas federales auditados por la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (UORCS)*, que señala los importes observados relevantes por tipo de observación, respecto de su cuantía y recurrencia. Al respecto se realizó el siguiente "Cuadro de observaciones por recurrencia e importe del Programa Hábitat, 2006 al 2008":

No.	Tipo de observación	Recurrencia	Porcentaje respecto del monto total observado	% acumulado
1	Documentación comprobatoria faltante	12	32.0%	96.0%
2	Modificaciones programaticas presupuestales no autorizadas	2	23.6%	
3	Recursos autorizados no devengados	1	12.8%	
4	Documentación comprobatoria improcedente	2	11.9%	
5	Recursos no justificados	2	6.1%	
6	Pagos improcedentes	3	4.9%	
7	Anticipo no amortizado	6	4.7%	
8-16	9 Observaciones con monto cuantificado menor	22	4.0%	4.0%
17-23	7 Observaciones con monto sin cuantificar	21	0.0%	

NOTA. Las entidades federativas objeto de estudio fueron: Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En el cuadro se aprecia que 7 observaciones de 23 representan el 96.0% del monto total observado.

Asimismo, existen observaciones que tienen un monto cuantificable bajo o no cuantificable pero si una recurrencia importante, siendo las siguientes:

- Conceptos de obra pagados no ejecutados (9 veces).
- Incumplimiento a la normatividad (9 ocasiones).

Otro factor que se considera para la elaboración de las propuestas, es el resultado de la revisión a procesos que realizó la Dirección de Información Estratégica de Control, adscrita a la UORCS, al Programa Hábitat 2008 en los Estados de Chiapas y Puebla.

Como resultado de integrar todos los rubros anteriores, se realizaron hallazgos señalados en el cuadro siguiente, relacionados con los procesos que afectan y las observaciones a los que están asociados:

HALLAZGOS		PROCESO AFECTADO				OBSERVACIONES ASOCIADAS									
No.	DESCRIPCIÓN	A	B	C	D	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
1	Planeación excluyente	X					X	X	X	X	X				
2	Fases de la Planeación con periodos no definidos	X											X		X
3	Programación con período no definido		X												X
4	Inicio de contratación no definido			X		X		X	X		X	X	X		
5	Obligaciones de las entidades federativas omitidas				X								X		
6	Imprecisiones de la función de auditoría				X								X	X	

PROCESOS:

- A** PLANEACIÓN.
- B** PROGRAMACIÓN.
- C** EJECUCIÓN (INCLUYE CONTRATACIÓN).
- D** CONTROL Y SEGUIMIENTO

TIPO DE OBSERVACIONES:

- I** Documentación comprobatoria faltante y recursos no justificados.
- II** Modificaciones programático presupuestales no autorizadas.
- III** Recursos autorizados no devengados.
- IV** Documentación comprobatoria impropcedente.
- V** Pagos impropcedentes.
- VI** Anticipo no amortizado.
- VII** Conceptos de obra pagados no ejecutados.
- VIII** Incumplimiento a la normatividad.
- IX** Incumplimiento a los requerimientos de auditoría.
- X** Incumplimiento al período de ejecución de las obras.

Cada hallazgo con su problemática y sus propuestas de mejora, se detallan a continuación.

I. HALLAZGOS POR PROCESO

a) PLANEACIÓN

Hallazgo 1: Planeación excluyente. Del análisis a 27 instrumentos de coordinación suscritos entre la SEDESOL y 22 entidades federativas, correspondientes al ejercicio fiscal 2009 (Anexo 8); se detectó que participan por parte de las entidades federativas, las siguientes figuras:

- El Secretario General de Gobierno (en 5 acuerdos de coordinación)).
- El Secretario de Finanzas o su similar (en 9 instrumentos jurídicos).
- El Secretario de Desarrollo Social o similar (en 13 acuerdos de coordinación).
- El Titular del Órgano de Control (solo en 9 instrumentos jurídicos).
- El Secretario de Planeación o su similar (en 7 acuerdos de coordinación).
- El Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE); en 23 instrumentos jurídicos.
- El Secretario de Obras públicas (en 4 acuerdos de coordinación).
- Y representantes de 217 Municipios.

Destaca que en 23 instrumentos de coordinación, participan los Secretarios de Planeación (o similares) y/o los Coordinadores Generales del COPLADE; lo que hace de manifiesto su importancia en la ejecución del Programa Hábitat; sin embargo en las RO Hábitat no se mencionan como instancias participantes.

Problemática: Al omitirse en las RO Hábitat, las funciones de las instancias de planeación, causa imprecisión respecto de su participación. Cabe señalar que las reglas de operación del Programa Hábitat, para el Ejercicio Fiscal 2008, eran puntuales respecto de la participación del COPLADE.

Lo anterior, representa una planeación excluyente y por tanto deficiente, reflejada en los procesos previos a la suscripción de los Acuerdos de Coordinación y durante la ejecución del programa, ya que esta instancia constituye un filtro para que las propuestas presentadas por las entidades federativas respondan a necesidades reales y cuenten con todos los elementos necesarios para su ejecución. De otra manera, se pueden generar las situaciones siguientes:

- Modificaciones programático presupuestales no autorizadas y consecuentemente pagos y documentación comprobatoria improcedentes (integración deficiente de los proyectos, que no responden a necesidades reales).
- Recursos autorizados no devengados y anticipos no amortizados (por obras suspendidas debido a la falta de elementos técnicos, administrativos y económicos, previstos deficientemente).

Propuesta: Incluir en las RO Hábitat, la participación del COPLADE en los procesos de planeación de los programas y acciones a proponer.

Textos sugeridos: Adicionar un primer y cuarto párrafos al numeral 3.7.4. Coordinación Institucional.

Dice: *“Para promover la ejecución de acciones integrales y complementarias en las ciudades y Polígonos Hábitat seleccionados, el Programa fomentará el establecimiento de mecanismos de coordinación con otros programas de la SEDESOL y de sus entidades sectorizadas, así como de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal. Para ello, en su caso, la SEDESOL suscribirá el convenio de colaboración o documento que corresponda”.*

“En la Vertiente Centros Históricos, el Ejecutor deberá solicitar opinión respecto a los proyectos que desea instrumentar, relacionados con obras en inmuebles, monumentos y

sitios históricos, a un grupo interinstitucional en el que participe la SEDESOL, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de las Bellas Artes y Literatura, la Asociación Nacional de Ciudades Patrimonio Mundial, Asociación Civil, y otras dependencias federales competentes”.

Propuesta 1:

- a) **A nivel federal.** La SEDESOL es la instancia encargada de conducir, integrar y/o instrumentar los procesos y actividades relacionadas con la recepción de demanda, integración de cartera, proyectos ejecutivos, programación, operación, seguimiento, control y cierre ejercicio conforme al formato establecido por ella misma, atendiendo su ámbito de competencia y en el marco de las disposiciones legales y normativas aplicables; estableciendo acciones de coordinación y seguimiento con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con la participación integra de las instancias de planeación y ejecución locales y federales designadas.

Para promover la ejecución de acciones integrales y complementarias en las ciudades y . . .

En la Vertiente Centros Históricos, el Ejecutor deberá solicitar opinión respecto a los proyectos que . . .

- b) **A nivel local.** El COPLADE es la instancia del gobierno estatal, que compatibiliza a nivel regional los esfuerzos que realizan la Administración Pública Federal, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de la Entidad que se relacionen con la planeación, programación, ejecución, evaluación e información del proceso de desarrollo socioeconómico de cada estado, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

Modificar el numeral 4.2.1. Consulta con las comunidades.

Dice: “El Ejecutor promoverá que la población de los Polígonos Hábitat participe en la elaboración y actualización de planes de desarrollo de los Polígonos Hábitat o instrumentos similares, que permitan identificar sus necesidades y prioridades de las obras y acciones apoyadas por el Programa”.

Propuesta 2: El Ejecutor en conjunto con el COPLADE, y conforme a sus atribuciones, promoverá que la población de los Polígonos Hábitat participe en la elaboración y actualización de planes de desarrollo de los Polígonos Hábitat o instrumentos similares, que permitan identificar sus necesidades y prioridades de las obras y acciones apoyadas por el Programa.

Modificar el párrafo segundo del numeral 4.2.2. Presentación de propuestas.

Dice: “Para cada proyecto, el Ejecutor elaborará el anexo técnico, integrará el expediente técnico respectivo, así como, en su caso, señalará la ubicación del proyecto (georreferenciación) y el proyecto integral del que forme parte. Asimismo, capturará en el SIIPSO e imprimirá los anexos técnicos para presentarlos oficialmente a la Delegación o en su caso a la UPAPU para su autorización”.

Propuesta 3: Para cada proyecto, el Ejecutor elaborará el anexo técnico, integrará el expediente técnico respectivo, ambos previamente validados por el COPLADE conforme a su ámbito de competencia; así como, en su caso, señalará la ubicación del proyecto (georreferenciación) y el proyecto integral del que forme parte. Asimismo, capturará en el SIIPSO e imprimirá los anexos técnicos para presentarlos oficialmente a la Delegación o en su caso a la UPAPU para su autorización.

Hallazgo 2: Fases de la Planeación con períodos no definidos. Derivado del análisis a las RO Hábitat, se determina que dicho proceso en sus fases de integración de acciones, propuestas de inversión y firma de instrumentos de coordinación, no tienen fechas definidas de inicio y término para su realización:

- El inciso “a” del segundo párrafo del numeral 3.7.1. Instancia ejecutora, dice:

“Suscribir los instrumentos jurídicos de coordinación que, en su caso, correspondan. En estos instrumentos deberá incluirse la conformidad de las partes para acatar la normatividad del Programa y asegurar el establecimiento de mecanismos de información sobre los recursos y erogaciones realizadas, que permitan el puntual seguimiento de los proyectos, obras y acciones”.

- El párrafo primero del numeral 3.7.4. Coordinación institucional, dice:

“Para promover la ejecución de acciones integrales y complementarias en las ciudades y Polígonos Hábitat seleccionados, el Programa fomentará el establecimiento de mecanismos de coordinación con otros programas de la SEDESOL y de sus entidades sectorizadas, así como de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal. Para ello, en su caso, la SEDESOL suscribirá el convenio de colaboración o documento que corresponda”.

- El párrafo primero del numeral 4.1. Ejercicio y aprovechamiento de recursos, dice:

“A más tardar el 31 de enero del 2009, la Subsecretaría emitirá un Oficio de Distribución de Subsidios, en el que detallará la metodología y fórmulas utilizadas para calcular la distribución de subsidios por vertiente y entidad federativa, los montos correspondientes y la fecha límite para la recepción de las propuestas de obras y acciones. Este Oficio se difundirá en el sitio www.sedesol.gob.mx”.

- El numeral 4.2.1. Consulta con las comunidades, dice:

“El Ejecutor promoverá que la población de los Polígonos Hábitat participe en la elaboración y actualización de planes de desarrollo de los Polígonos Hábitat o instrumentos similares, que permitan identificar sus necesidades y prioridades de las obras y acciones apoyadas por el Programa”.

- El numeral 4.2.2. Presentación de propuestas, dice:

“La Delegación será la responsable del proceso operativo presupuestal de los subsidios federales en la entidad federativa que corresponda”.

“Para cada proyecto, el Ejecutor elaborará el anexo técnico, integrará el expediente técnico respectivo, así como, en su caso, señalará la ubicación del proyecto (georreferenciación) y el proyecto integral del que forme parte. Asimismo, capturará en el SIIPSO e imprimirá los anexos técnicos para presentarlos oficialmente a la Delegación o en su caso a la UPAPU para su autorización”.

- Los dos primeros párrafos del numeral 4.2.3. Autorización y ejecución de obras y acciones, dicen:

“La Delegación o la UPAPU según corresponda, revisará y evaluará que las propuestas de obras y acciones presentadas por los Ejecutores cumplan con la normatividad y los aspectos técnicos aplicables a cada proyecto y, en su caso, las autorizará. Posteriormente las remitirá a la UPAPU para que ésta les asigne el número de expediente”.

“La UPAPU, con el apoyo de las Direcciones Generales de la Subsecretaría, realizará una revisión técnica y normativa de las propuestas y, en su caso, emitirá el número de expediente para cada proyecto”.

Problemática: El no tener un plazo para recibir las solicitudes de apoyo y propuestas de inversión, así como para firmar acuerdos de coordinación, colaboración o concertación, no permite realizar adecuadamente la planeación, y por ende, tener una cartera de acciones definitiva; lo que afecta a los procesos subsecuentes, afectando su tiempo de realización y ocasiona incumplimiento al período de ejecución de las obras.

Propuesta: Establecer plazos perentorios para las fases del proceso de planeación.

Textos sugeridos: Modificar el inciso “a” del segundo párrafo del numeral 3.7.1. Instancia ejecutora:

Propuesta 4: *Suscribir a más tardar el último día hábil de enero, los instrumentos jurídicos de coordinación que, en su caso, correspondan. En estos instrumentos deberá incluirse la conformidad de las partes para acatar la normatividad del Programa y asegurar el establecimiento de mecanismos de información sobre los recursos y erogaciones realizadas, que permitan el puntual seguimiento de los proyectos, obras y acciones.*

Modificar el párrafo primero del numeral 3.7.4. Coordinación institucional.

Propuesta 5: *Para promover la ejecución de acciones integrales y complementarias en las ciudades y Polígonos Hábitat seleccionados, el Programa fomentará el establecimiento de mecanismos de coordinación con otros programas de la SEDESOL y de sus entidades sectorizadas, así como de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal. Para ello, en su caso, la SEDESOL suscribirá el convenio de coordinación, colaboración o documento que corresponda, durante enero, a través de los mecanismos que esta establezca.*

Modificar el párrafo primero del numeral 4.1. Ejercicio y aprovechamiento de recursos:

Propuesta 6: *A más tardar el 31 de enero del 2010, la Subsecretaría emitirá un Oficio de Distribución de Subsidios, en el que detallará la metodología y fórmulas utilizadas para calcular la distribución de subsidios por vertiente y entidad federativa, los montos correspondientes y la fecha límite para la recepción de las propuestas de obras y acciones. Este Oficio se difundirá en el sitio www.sedesol.gob.mx, y las Delegaciones lo darán a conocer a las instancias ejecutoras que entreguen su propuesta de cartera de obras y acciones, en un plazo no mayor de 5 días hábiles de su emisión; dicho oficio mencionará como deben estar integradas las propuestas definitivas.*

Modificar el numeral 4.2.1. Consulta con las comunidades:

Propuesta 7 (incluye la Propuesta 2): *El Ejecutor en conjunto con el COPLADE, y conforme a las atribuciones de ambos, promoverán que la población de los Polígonos Hábitat participe en la elaboración y actualización de planes de desarrollo de los Polígonos Hábitat o instrumentos similares, que permitan identificar sus necesidades y prioridades de las obras y acciones apoyadas por el Programa. Para ello, deberán conducir, integrar y/o instrumentar los procesos y actividades relacionadas con la recepción de demanda e integración de cartera de obras y acciones, durante el segundo semestre del ejercicio fiscal anterior que se trate.*

La propuesta de cartera de obras deberá ser entregada a la Delegación a más tardar al décimo día hábil de enero, quien determinará su factibilidad y comunicará de ello a las instancias ejecutoras, en un plazo máximo de 5 días hábiles de haber recibido la propuesta.

Una vez que la Delegación aprobó dicha cartera, las instancias ejecutoras integrarán las propuestas de conformidad a los plazos y formas señalados en el numeral siguiente.

Modificar el párrafo primero del numeral 4.2.2. Presentación de propuestas.

Propuesta 8: *La Delegación será la responsable del proceso operativo presupuestal de los subsidios federales en la entidad federativa que corresponda. Las propuestas de inversión debidamente requisitadas de conformidad con estas reglas de operación y otras disposiciones legales y normativas aplicables, deberán presentarse a la Delegación en un plazo límite al quinto día hábil de febrero, por las instancias ejecutoras designadas, previamente validadas por el COPLADE conforme a su ámbito de competencia, para integrar una propuesta de acciones a desarrollar.*

Modificar los dos primeros párrafos del numeral 4.2.3. Autorización y ejecución de obras y acciones.

Propuesta 9: *La Delegación o la UPAPU según corresponda, revisará y evaluará que las propuestas de obras y acciones presentadas por los Ejecutores cumplan con la normatividad y los aspectos técnicos aplicables a cada proyecto y, en su caso, las autorizará en un plazo máximo de 25 días hábiles contados a partir de la recepción de la propuesta en la Delegación. Posteriormente, las remitirá a la UPAPU para que ésta les asigne el número de expediente.*

La UPAPU, con el apoyo de las Direcciones Generales de la Subsecretaría, realizará una revisión técnica y normativa de las propuestas y, en su caso, emitirá el número de expediente para cada proyecto, en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de la recepción de la propuesta en la Delegación.

b) PROGRAMACIÓN

Hallazgo 3: Programación con período no definido. Derivado del análisis a las RO Hábitat, se determina que dicho proceso no tiene fecha definida de término para su realización.

El párrafo cuarto del numeral 4.2.3. Autorización y ejecución de obras y acciones, dice:

“La Delegación, una vez que reciba de parte de la UPAPU el número de expediente, emitirá y entregará al Ejecutor el Oficio de Aprobación para la ejecución de las obras y acciones, las cuales se deberán realizar en el mismo ejercicio fiscal en el que se aprueben”.

Problemática: El no tener un plazo para aprobar obras, proyectos y acciones, a través de la emisión del oficio y anexo de aprobación por parte de la SEDESOL, afecta a los procesos subsecuentes, en su tiempo de realización y ocasiona incumplimiento al período de ejecución de las obras.

Propuesta: Establecer plazo perentorio para realizar el proceso de programación.

Texto sugerido: Modificar un cuarto párrafo del numeral 4.2.3. Autorización y ejecución de obras y acciones.

Propuesta 10: *La Delegación, una vez que reciba de parte de la UPAPU el número de expediente, emitirá y entregará al Ejecutor, previo a que éste entregue copia del expediente técnico debidamente validado por el COPLADE; en un plazo máximo de 5 días hábiles, el Oficio de Aprobación para la ejecución de las obras y acciones, las cuales se deberán realizar en el mismo ejercicio fiscal en el que se aprueben.*

c) EJECUCIÓN

Hallazgo 4: Inicio de contratación no definido. Derivado del análisis a las RO Hábitat, se determina que dicho proceso en su fase de licitación de las obras, no tiene fechas definidas de inicio para su realización; el quinto párrafo del numeral 4.2. Proceso de operación, dice:

“El Ejecutor, una vez que reciba el Oficio de Aprobación, procederá a la ejecución de las obras y acciones. Para ello, deberá dar cumplimiento a lo establecido en las leyes de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Federal, así como a lo dispuesto en otras normas federales y locales aplicables”.

Problemática: El no tener un plazo para iniciar la contratación de las obras, proyectos y acciones, a través del inicio del concurso para adjudicar las obras, o en su caso el acuerdo de ejecución por administración directa de las mismas, por parte de las instancias ejecutoras; afecta al mismo proceso y a los subsecuentes, en su tiempo de realización. Lo anterior puede llevar que a la conclusión del ejercicio fiscal, se tengan obras en proceso, que generen las situaciones siguientes:

- Documentación comprobatoria faltante e improcedente.
- Recursos no justificados.
- Recursos autorizados no devengados.
- Anticipos no amortizados.
- Conceptos de obra pagados no ejecutados.
- Incumplimiento a la normatividad.

Propuesta: Establecer plazo perentorio para iniciar el proceso de contratación.

Texto sugerido: Modificar el párrafo quinto del numeral 4.2.3. Autorización y ejecución de obras y acciones.

Propuesta 11: *El Ejecutor, una vez que reciba el Oficio de Aprobación, en un plazo no mayor a 5 días hábiles, iniciará los procesos de contratación y ejecución de las obras y acciones. Para ello, deberá dar cumplimiento a lo establecido en las leyes de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Federal, así como a lo dispuesto en otras normas federales y locales aplicables.*

d) CONTROL Y SEGUIMIENTO

Hallazgo 5: Obligaciones de las entidades federativas omitidas. En el análisis a las RO Hábitat no se encontró ningún señalamiento respecto a observar los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas”, publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el DOF el 25 de febrero de 2008, y que son vigentes y aplicables en materia de subsidios a las entidades federativas.

Problemática: Inobservancia a la disposición normativa señalada en el párrafo anterior; aún cuando su sujeción es obligatoria por haber sido publicada en el DOF, se considera ratificarlas dentro de las RO Hábitat; lo anterior provoca observaciones por “Incumplimiento a la normatividad”.

Propuesta: Adicionar la obligatoriedad de dichos lineamientos, en las RO Hábitat.

Texto sugerido: Adicionar un último párrafo al numeral 4.4.1. Avances físicos-financieros; recorriendo los párrafos subsecuentes.

Propuesta 12: *Las entidades federativas informarán sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de subsidios, y que fueron suministrados y ejercidos conforme a los conceptos, actividades y programas autorizados, acciones, metas e indicadores comprometidos; de igualmente, informarán de los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo al respecto. Lo anterior, de acuerdo con los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos federales transferidos a las entidades federativas” publicados el 25 de febrero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, y mediante el*

sistema de información establecido para tal fin por la SHCP. Esta obligación deberá estar señalada en los Acuerdos de Coordinación que la SEDESOL suscriba con las entidades federativas.

Hallazgo 6: Imprecisiones a la función de auditoría. En el análisis a las RO Hábitat, y en específico al párrafo tercero del numeral 7.2 Control y Auditoría, se detectó falta de precisiones a la actividad de auditoría.

Dice:

“Considerando que los recursos federales de este Programa no constituyen subsidios dirigidos a las entidades federativas o a sus municipios y que no pierden su carácter federal al ser aplicados por los mismos, su ejercicio está sujeto a la legislación federal y podrán ser auditados por las siguientes instancias, conforme a la legislación aplicable y en el ámbito de sus respectivas competencias: por el órgano de control interno en la SEDESOL; por la Secretaría de la Función Pública, en coordinación con los órganos de control de los gobiernos de las entidades federativas; así como por la Auditoría Superior de la Federación. El Ejecutor dará todas las facilidades a dichas instancias para realizar, en el momento en que lo juzguen pertinente, las auditorías que consideren necesarias”.

“El Ejecutor efectuará el seguimiento y la solventación de las observaciones planteadas por los órganos de control. La inobservancia de esta disposición independientemente de las sanciones a que hubiere lugar, limitará la ministración de los recursos federales en el siguiente ejercicio presupuestal”.

Problemática: Falta de precisión en el numeral anterior, a los aspectos derivados de las auditorías, ya que a pesar de ser obligatorias por estar insertas en disposiciones normativas, leyes y reglamentos publicados en el DOF, se considera ratificarlas dentro de las RO Hábitat. Esto evitará observaciones por “Incumplimiento a la normatividad” e “Incumplimiento a los requerimientos de auditoría” y permitirá un proceso de solventación oportuno.

Propuesta: Precisar en las RO Hábitat, los aspectos referentes a la auditoría.

Textos sugeridos: Modificar los párrafos segundo y tercero del numeral 7.2 Control y Auditoría.

Propuesta 13: *Considerando que los recursos federales de este Programa constituyen subsidios dirigidos a las entidades federativas o a sus municipios y que no pierden su carácter federal al ser aplicados por los mismos, su ejercicio está sujeto a la legislación federal y podrán ser auditados por las siguientes instancias, conforme a la legislación aplicable y en el ámbito de sus respectivas competencias: por el órgano de control interno en la SEDESOL; por la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, en coordinación con los órganos de control de los gobiernos de las entidades federativas; así como por la Auditoría Superior de la Federación.*

El ejecutor ante la intervención de un ente auditor deberá:

- *Dar todas las facilidades a dichas instancias para realizar en el momento en que lo juzguen pertinentes, las auditorías que consideren necesarias.*
- *Atender en tiempo y forma, los requerimientos de auditoría, así como el seguimiento y la solventación de las observaciones planteadas por los órganos de control.*

La inobservancia a los requerimientos de auditoría, limitará la ministración de los recursos federales en el siguiente ejercicio presupuestal; independientemente de las sanciones a que hubiere lugar por daños y perjuicios que resulten de las observaciones señaladas.

e) **TODOS LOS PROCESOS**

Hallazgo 7: Inobservancia a la normatividad. En el análisis a las RO Hábitat, y en específico en el numeral 3.7.2. Instancia normativa, que dice en su párrafo primero:

“La Subsecretaría será la Instancia Normativa del Programa y estará facultada para interpretar lo dispuesto en estas Reglas y para resolver aspectos no contemplados en las mismas. Asimismo, emitirá los Lineamientos de Operación a los que se sujetará la instrumentación de las actividades contempladas en estas Reglas., se detectó falta de precisiones a la actividad de auditoría”.

Lo anterior contraviene lo estipulado en el inciso “a” de la fracción II del artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que dice:

II. Una vez que las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas, obtengan la autorización presupuestaria de la Secretaría, deberán hacer llegar, en un plazo máximo de 3 días naturales, a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, los proyectos de reglas de operación, para que ésta emita dentro de los 10 días hábiles siguientes el dictamen regulatorio tomando en consideración los siguientes criterios:

a) El cuerpo de las reglas de operación deberá contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga;

Problemática: Inobservancia a la disposición normativa señalada en el párrafo anterior; se debe incluir los Lineamientos de Operación, dentro de las RO Hábitat; lo anterior provoca observaciones por “Incumplimiento a la normatividad”.

Propuesta 14: *Incluir como Anexo en las RO Hábitat, los Lineamientos de Operación aprobados con Oficio Circular no. 300/28/2009 del 28 de enero de 2009, emitido por Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, de la Secretaría de Desarrollo Social.*

II. **BENEFICIOS ESPERADOS**

El Programa Hábitat es de los más relevantes en materia de política social, porque constituye una herramienta fundamental de enfoque territorial, bajo la cual se articulan las acciones necesarias para brindar oportunidades de desarrollo a la población que habita las Zonas de Atención Prioritarias, así como otras localidades, territorios o regiones que presenten iguales condiciones de rezago. Con esto se contribuye a mejorar la calidad de vida de los habitantes de estos territorios a través del incremento del capital físico con la creación, rehabilitación y ampliación de la infraestructura social básica y el mejoramiento de las viviendas; por lo cual es importante que la oferta del programa corresponda a las necesidades de la población de esos territorios, y que dicha oferta sea canalizada a las instancias adecuadas de planeación y del sector correspondiente, a fin de que la propuesta de obras se derive de un proceso alineado entre la planeación, programación y ejecución.

La disposición normativa analizada es integral y completa, aunque con puede ser mejorada y precisada a partir de los siete hallazgos realizados, a fin de que todos los recursos que se emplean en la ejecución de las acciones, se apliquen adecuadamente; y que el actuar de las instancias gubernamentales de coordinación y ejecución sea ágil y correcta.

Las catorce propuestas de mejora a las RO Hábitat, buscan lograr disponer oportunamente de los recursos comprometidos por los participantes. La implementación de estas propuestas está orientada a lograr los siguientes beneficios:

1. Integrar a todos los actores del Programa Hábitat (beneficiarios, SEDESOL, instancias federales de ejecución, instancias locales de planeación, finanzas, coordinación y ejecución), para que se planteen y planeen en tiempo y forma, obras con todos los elementos sociales (demanda y aceptación), técnicos (capacidad, proyectos y programas reales), administrativos (permisos y atribuciones) y económicos (aportaciones factibles) de conformidad con las Reglas de Operación del Programa Hábitat; para una realización de acciones, ágil y rápida, y por consiguiente a un ejercicio de recursos con resultados en tiempo y forma.
2. Ajustar tiempos en los procesos de planeación, programación y contratación (que se incluye en el proceso de ejecución), para que el factor tiempo no sea un obstáculo, sino un elemento a favor en la ejecución de las acciones.
3. Precisar los derechos y obligaciones de las instancias participantes, de conformidad con otras disposiciones como leyes y sus reglamentos u otros lineamientos; para que las diversas instancias realicen sus actividades adecuadamente.

Finalmente, se presentan los hallazgos señalados anteriormente, relacionados con los procesos que afectan, y las observaciones a los que están asociados:

HALLAZGOS		P	PROCESO AFECTADO			
No.	DESCRIPCIÓN		PLANEACIÓN	PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN	CONTROL Y SEGUIMIENTO
1	Planeación excluyente	3	X			
2	Fases de la Planeación con periodos no definidos	6	X			
3	Programación con período no definido	1		X		
4	Inicio de contratación no definido	1			X	
5	Obligaciones de las entidades federativas omitidas	1				X
6	Imprecisiones de la función de auditoría	1				X
7	Inobservancia a la normatividad	1	X	X	X	X
Suma		14				

P NÚMERO DE PROPUESTAS DE MEJORA A LA NORMATIVIDAD

4. PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS (PDZP)

Dependencia Normativa: Secretaría de Desarrollo Social (**SEDESOL**).

Tipo de recursos: Subsidios.

Ramo Administrativo: 20. Desarrollo Social.

Disposiciones normativas sujetas a estudio:

- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el Ejercicio Fiscal 2009; publicado el 29 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación (**DOF**). Para efectos de este documento: **RO PDZP**.
- Lineamientos de Operación 2009 de los Programas de Desarrollo Social y Humano, emitidos según oficio circular no. SDSH.200/016/2009 del 19 de enero de 2009 de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL. Para efectos de este documento: **Lineamientos de Operación 2009**.
- Acuerdos de Coordinación para la concurrencia de recursos federales y estatales para los programas sociales federales para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Empleo Temporal y 3x1 para Migrantes, todos ellos del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social para el Ejercicio Fiscal 2009; publicados en el DOF al 31 de julio.

Información considerada en el estudio:

- Revisión de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (**UORCS**) a los procesos del PDZP, realizada en 2009 en el Estado de Chiapas, respecto del ejercicio fiscal 2008.

Con la finalidad de dar continuidad al capítulo tercero en el cual se presenta el Diagnóstico, en la sección de Anexos del presente documento, se incluye lo siguiente:

- Diagrama de Flujo (**Anexo 9**) señalando en los procesos de Planeación, Programación, Contratación, Ejecución y Seguimiento, los puntos críticos donde la normatividad no es del todo clara y precisa, considerándolos como indicios para realizar las propuestas de mejora a las RO PDZP.
- Análisis FODA de las RO PDZP (**Anexo 10**) donde se determinan: 3 Fortalezas, 4 Oportunidades, 3 Debilidades y 3 Amenazas.

El PDZP no ha sido auditado por la UORCS, debido a que es un programa de reciente creación, pues es resultado de la fusión de los Programas de Desarrollo Local, Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, que funcionaron de forma independiente – pero coordinada – durante el ejercicio fiscal 2008.

Un factor que se toma en cuenta, son los resultados de las revisiones a procesos del PDZP 2008, que ha realizado la Dirección de Información Estratégica de Control, adscrita a la UORCS, en los estados de Chiapas y Puebla.

Como resultado del análisis anterior, se realizaron hallazgos señalados en el cuadro siguiente, relacionados con los procesos que afectan y las observaciones a los que están asociados:

HALLAZGOS		PROCESO AFECTADO				OBSERVACIONES ASOCIADAS				
No.	DESCRIPCIÓN	A	B	C	D	I	II	III	IV	V
1	Planeación excluyente	X				X	X	X		
2	Fases de la Planeación con períodos no definidos	X					X			
3	Programación con período no definido		X				X			
4	Programación con imprecisiones		X						X	
5	Inicio de contratación no definido			X			X	X		
6	Obligaciones de las entidades federativas omitidas				X				X	
7	Imprecisiones de la función de auditoría				X				X	X

NOMENCLATURA:

P NÚMERO DE PROPUESTAS DE MEJORA A LA NORMATIVIDAD

PROCESOS:

- A** PLANEACIÓN.
- B** PROGRAMACIÓN.
- C** EJECUCIÓN (INCLUYE CONTRATACIÓN).
- D** CONTROL Y SEGUIMIENTO

TIPO DE OBSERVACIONES:

- I** Integración deficiente de los proyectos.
- II** Incumplimiento al período de ejecución de las obras.
- III** Saldos no ejercidos.
- IV** Incumplimiento a la normatividad.

Cada hallazgo con su problemática y sus propuestas de mejora, se detallan a continuación.

I. HALLAZGOS POR PROCESO

a) PLANEACIÓN

Hallazgo 1: Planeación excluyente. Del análisis a 20 instrumentos de coordinación suscritos entre la SEDESOL e igual número de entidades federativas, correspondientes al ejercicio fiscal 2009 (Anexo 11); se detectó que participan por parte de las entidades federativas, las siguientes figuras:

- El Titular del Ejecutivo (en 5 instrumentos de coordinación).
- El Secretario General de Gobierno (en 7 acuerdos de coordinación).
- El Secretario de Finanzas o su similar (en 13 instrumentos jurídicos).
- El Secretario de Desarrollo Social o similar (en 10 acuerdos de coordinación).
- El Titular del Órgano de Control (solo en 9 instrumentos jurídicos).
- El Secretario de Planeación o su similar (en 9 acuerdos de coordinación).
- El Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE); en 13 instrumentos jurídicos.

Destaca que en 15 instrumentos de coordinación, participan los Secretarios de Planeación (o similares) y/o los Coordinadores Generales del COPLADE; lo que hace de manifiesto su importancia en la ejecución del PDZP; sin embargo en las RO PDZP no se mencionan como instancias participantes.

Problemática: Al omitirse en las RO PDZP, las funciones de las instancias de planeación, causa imprecisión respecto de su participación. Cabe señalar que las reglas de operación del Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, para el Ejercicio Fiscal 2008 (programa que antecede al PDZP), eran puntuales respecto de la participación del COPLADE.

Lo anterior, representa una planeación excluyente y por tanto deficiente, reflejada en los procesos previos a la suscripción de los Acuerdos de Coordinación y durante la ejecución del programa, ya que esta instancia constituye un filtro para que las propuestas presentadas por las entidades federativas respondan a necesidades reales y cuenten con todos los elementos necesarios para su ejecución. De otra manera, se pueden generar las situaciones siguientes:

- Integración deficiente de los proyectos (no responden a necesidades reales).
- Suscripción tardía de Anexos de Ejecución, por la falta de coordinación entre las instancias normativa - coordinadora - ejecutoras, afectando el plazo de ejecución de las obras.
- Incumplimiento al período de ejecución de las obras (retraso por deficiencias administrativas y/o técnicas).
- Saldos no ejercidos, por conclusión del ejercicio fiscal y no concluir las obras.

Propuesta: Incluir en las RO PDZP, la participación del COPLADE en los procesos de planeación de los programas y acciones a proponer.

Textos sugeridos:

Modificar el numeral 3.7.3. Coordinación Institucional.

Dice: *“La SEDESOL establecerá los mecanismos de coordinación necesaria para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal; la coordinación institucional y vinculación de acciones busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, detonar la complementariedad y reducir gastos administrativos. Con este mismo propósito, la SEDESOL podrá establecer acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, las cuales tendrán que darse en el marco de las disposiciones de las presentes Reglas de Operación y de la normatividad aplicable”.*

Propuesta 1:

- A nivel federal.** *La SEDESOL es la instancia encargada de conducir, integrar y/o instrumentar los procesos y actividades relacionadas con la recepción de demanda, integración de cartera, proyectos ejecutivos, programación, operación, seguimiento, control y cierre ejercicio conforme al formato establecido por ella misma, atendiendo su ámbito de competencia y en el marco de las disposiciones legales y normativas aplicables; estableciendo acciones de coordinación y seguimiento con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con la participación integra de las instancias de planeación y ejecución locales y federales designadas. Asimismo, establecerá los mecanismos de coordinación necesaria para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal; la coordinación institucional y vinculación de acciones busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, detonar la complementariedad y reducir gastos administrativos.*
- A nivel local.** *El COPLADE es la instancia del gobierno estatal, que compatibiliza a nivel regional los esfuerzos que realizan la Administración Pública Federal, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de la Entidad que se relacionen con la planeación, programación, ejecución, evaluación e información del proceso de desarrollo socioeconómico de cada estado, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.*

Modificar el numeral 4.2. Proceso de operación.

Dice: *“Las solicitudes de apoyo y propuestas de inversión, deberán presentarse a la Delegación, instancia que de acuerdo con el análisis técnico-normativo de cada uno de los proyectos y conforme a la disponibilidad presupuestaria del Programa, validará e informará por escrito al solicitante, sobre la viabilidad de los mismos en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la recepción de la propuesta en la Delegación; si al término de este plazo no hubiere sido emitida resolución, se entenderá que la solicitud o proyecto no fue aprobado”.*

Propuesta 2: *Las solicitudes de apoyo y propuestas de inversión, deberán presentarse a la Delegación, por las instancias ejecutoras locales designadas, previamente validadas por el COPLADE conforme a su ámbito de competencia; a fin de que la Delegación . . .*

Hallazgo 2: Fases de la Planeación con períodos no definidos. Derivado del análisis a las RO PDZP, se determina que dicho proceso, en sus fases de integración de acciones, propuestas de inversión y firma de instrumentos de coordinación y/o concertación, no tienen fechas definidas de inicio y término para su realización:

- El segundo párrafo del numeral 3.7.1 Instancias Ejecutoras, dice:

“En su caso, se suscribirán los acuerdos, anexos o convenios de ejecución, coordinación o concertación correspondientes, donde deberá incluirse la conformidad de las partes para acatar la normatividad de este Programa y asegurar el establecimiento de mecanismos de información sobre los recursos y las erogaciones realizadas, que permitan el puntual seguimiento de los proyectos, obras y acciones”.

- El numeral 4.2. Proceso de operación, dice:

“Las solicitudes de apoyo y propuestas de inversión, deberán presentarse a la Delegación, instancia que de acuerdo con el análisis técnico-normativo de cada uno de los proyectos y conforme a la disponibilidad presupuestaria del Programa, validará e informará por escrito al solicitante, sobre la viabilidad de los mismos en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la recepción de la propuesta en la Delegación; si al término de este plazo no hubiere sido emitida resolución, se entenderá que la solicitud o proyecto no fue aprobado”.

Problemática: El no tener un plazo para recibir las solicitudes de apoyo y propuestas de inversión, así como para firmar acuerdos de coordinación y/o concertación, no permite realizar adecuadamente la planeación, y por ende, tener una cartera de acciones definitiva; lo que afecta a los procesos subsecuentes, afectando su tiempo de realización y ocasiona incumplimiento al período de ejecución de las obras.

Propuesta: Establecer plazos perentorios para las fases del proceso de planeación.

Textos sugeridos:

Modificar el segundo párrafo del numeral 3.7.1 Instancias Ejecutoras.

Propuesta 3: *En su caso, se suscribirán los acuerdos, anexos o convenios de ejecución, coordinación o concertación correspondientes, durante el primer trimestre del ejercicio fiscal de que se trate, a través de los mecanismos que establezca la SEDESOL; donde deberá incluirse la conformidad de las partes para acatar la normatividad de este Programa y asegurar el establecimiento de mecanismos de información sobre los recursos y las erogaciones realizadas, que permitan el puntual seguimiento de los proyectos, obras y acciones.*

Modificar el numeral 4.2. Proceso de operación.

Propuesta 4: *Las solicitudes de apoyo y propuestas de inversión, deberán presentarse a la Delegación, por las instancias ejecutoras locales designadas, previamente validadas por el COPLADE conforme a su ámbito de competencia, durante el último trimestre del ejercicio fiscal previo al que se trate, para integrar una propuesta de acciones a desarrollar durante el año siguiente, a fin de que la Delegación realice el análisis técnico-normativo de cada uno de los proyectos y conforme a la disponibilidad presupuestaria del Programa, valide e informe por escrito al solicitante, sobre la viabilidad de los mismos en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la recepción de la propuesta en la Delegación; si al término de este plazo no hubiere sido emitida resolución, se entenderá que la solicitud o proyecto no fue aprobado.*

b) PROGRAMACIÓN

Hallazgo 3: Programación con período no definido. Derivado del análisis a las RO PDZP, se determina que dicho proceso no tiene fechas definidas de inicio y término para su realización.

Problemática: El no tener un plazo para aprobar obras, proyectos y acciones, a través de la emisión del oficio y anexo de aprobación por parte de la SEDESOL, afecta a los procesos subsecuentes, en su tiempo de realización y ocasiona incumplimiento al período de ejecución de las obras.

Propuesta: Establecer plazo perentorio para realizar el proceso de programación.

Texto sugerido: Adicionar un cuarto párrafo del numeral 4.2. Proceso de operación.

Propuesta 5: *Una vez suscritos los acuerdos, anexos o convenios de ejecución, coordinación o concertación correspondientes, la SEDESOL emitirá para su comunicación a las Instancias Ejecutoras, en un plazo máximo de 5 días hábiles, el oficio y anexo de aprobación, donde se aprobarán las obras, proyectos y acciones, así como la estructura financiera correspondiente.*

Hallazgo 4: Programación con imprecisiones. En el penúltimo párrafo del numeral 3.5.1. "Tipo de Apoyo" de las RO PDZP, se señala:

"Con el fin de evitar duplicidades, se llevarán a cabo acciones de coordinación con las instancias federales y locales competentes, así como con el Fondo de Desastres Naturales. El Programa podrá operar en los territorios afectados por desastres naturales con recursos federales no comprometidos, que son subsidios disponibles al momento de las contingencias y/o aquellas ampliaciones de recursos del Programa destinados a atender dichas situaciones".

Sin embargo, no precisa la observancia de las reglas de operación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

Problemática: Las reglas de operación del FONDEN establecen restricciones en la aplicación de sus recursos, que deben ser observados en caso de adicionarse los recursos del PDZP en atención a las contingencias que se presenten. Esto, con la finalidad de evitar una inobservancia a la disposición normativa del FONDEN.

Propuesta: Precisar la programación de recursos de PDZP en adición a los del FONDEN, observando los señalamientos de las reglas de operación de este último.

Texto sugeridos: Modificar el penúltimo párrafo del numeral 3.5.1. Tipo de Apoyo.

Propuesta 6: *Con el fin de evitar duplicidades, se llevarán a cabo acciones de coordinación con las instancias federales y locales competentes, así como con el Fondo de Desastres Naturales. El Programa podrá operar en los territorios afectados por desastres naturales con recursos federales no comprometidos, que son subsidios disponibles al momento de las contingencias y/o aquellas ampliaciones de recursos del Programa destinados a atender dichas situaciones; siempre y cuando no contravengan lo dispuesto en las reglas de operación del Fondo de Desastres Naturales.*

c) EJECUCIÓN

Hallazgo 5: Inicio de contratación no definido. Derivado del análisis a las RO PDZP, se determina que dicho proceso en su fase de licitación de las obras, no tiene fechas definidas de inicio y término para su realización.

Problemática: El no tener un plazo para iniciar la contratación de las obras, proyectos y acciones, a través del inicio del concurso para adjudicar las obras, o en su caso el acuerdo de ejecución por administración directa de las mismas, por parte de las instancias ejecutoras; afecta al mismo proceso y a los subsecuentes, en su tiempo de realización. Lo anterior puede llevar que a la conclusión del ejercicio fiscal, se tengan saldos no ejercidos y obras en proceso.

Propuesta: Establecer plazo perentorio para iniciar el proceso de contratación.

Texto sugerido: Adicionar un octavo párrafo del numeral 4.2. Proceso de operación.

Propuesta 7: *Las ejecutoras iniciarán los procesos de contratación de las obras, estudios y proyectos, de conformidad con la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y en su caso por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y sus respectivos Reglamentos, en un plazo no mayor a 15 días naturales posteriores a la fecha de entrega del oficio de aprobación de metas y recursos, emitido por la SEDESOL, invitándola a cada acto.*

d) CONTROL Y SEGUIMIENTO

Hallazgo 6: Obligaciones de las entidades federativas omitidas. En el análisis a las RO PDZP no se encontró ningún señalamiento respecto a observar los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas”, publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el DOF el 25 de febrero de 2008, y que son vigentes y aplicables en materia de subsidios a las entidades federativas.

Problemática: Inobservancia a la disposición normativa señalada en el párrafo anterior; aún cuando su sujeción es obligatoria por haber sido publicada en el DOF, se considera ratificarlas dentro de las RO PDZP; lo anterior provoca observaciones por “Incumplimiento a la normatividad”.

Propuesta: Adicionar la obligatoriedad de dichos lineamientos, en las RO PDZP.

Texto sugerido: Adicionar un último párrafo al numeral 4.4.1 Avances físico-financieros.

Propuesta 8: *Las entidades federativas informarán sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de subsidios, y que fueron suministrados y ejercidos conforme a los conceptos, actividades y programas autorizados, acciones, metas e indicadores comprometidos; de igualmente, informarán de los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo al respecto. Lo anterior, de acuerdo con los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos federales transferidos a las entidades federativas” publicados el 25 de febrero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la SHCP. Esta obligación deberá estar señalada en los Acuerdos de Coordinación que la SEDESOL suscriba con las entidades federativas.*

Hallazgo 7: Imprecisiones de la función de auditoría. En el análisis a las RO PDZP, y en específico al numeral 7.2 Control y Auditoría, se detectó falta de precisiones a la actividad de auditoría.

Problemática: Falta de precisión en el numeral anterior, a los aspectos derivados de las auditorías, ya que a pesar de ser obligatorias por estar insertas en disposiciones normativas, leyes y reglamentos publicados en el DOF, se considera ratificarlas dentro de las RO PDZP. Esto evitará observaciones por “Incumplimiento a la normatividad” e “Incumplimiento a los requerimientos de auditoría” y permitirá un proceso de solventación oportuno.

Propuesta: Precisar en las RO PDZP, sobre aspectos referentes a la auditoría.

Textos sugeridos: Modificar el párrafo segundo del numeral 7.2 Control y Auditoría.

Dice: “Considerando que los recursos federales de este Programa, ejecutados por las entidades federativas o por los municipios no pierden su carácter federal al ser entregados a los mismos, su ejercicio está sujeto a las disposiciones federales aplicables y podrán ser auditados por las siguientes instancias, conforme a la legislación vigente y en el ámbito de sus respectivas competencias: por el Órgano Interno de Control en la SEDESOL; por la SFP, en coordinación con los órganos de control de los gobiernos locales; así como por la Auditoría Superior de la Federación”.

Propuesta 9: Considerando que los recursos federales de este Programa, ejecutados por las entidades federativas o por los municipios no pierden su carácter federal al ser entregados a los mismos, su ejercicio está sujeto a las disposiciones federales aplicables y podrán ser auditados por las siguientes instancias, conforme a la legislación vigente y en el ámbito de sus respectivas competencias: por el Órgano Interno de Control en la SEDESOL; por la SFP a través de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, en coordinación con los órganos de control de los gobiernos locales; así como por la Auditoría Superior de la Federación.

Modificar el último párrafo del numeral 7.2 Control y Auditoría.

Dice: “El ejecutor dará todas las facilidades a dichas instancias para realizar, en el momento en que lo juzguen pertinentes, las auditorías que consideren necesarias; asimismo, efectuará el seguimiento y la solventación de las observaciones planteadas por los órganos de control. La inobservancia de esta disposición, independientemente de las sanciones a que hubiere lugar, limitará la ministración de los recursos federales en el siguiente ejercicio presupuestal”.

Propuesta 10: El ejecutor ante la intervención de un ente auditor deberá:

- Dar todas las facilidades a dichas instancias para realizar, en el momento en que lo juzguen pertinentes, las auditorías que consideren necesarias.
- Atender en tiempo y forma, los requerimientos de auditoría, así como el seguimiento y la solventación de las observaciones planteadas por los órganos de control.

La inobservancia a los requerimientos de auditoría, limitará la ministración de los recursos federales en el siguiente ejercicio presupuestal; independientemente de las sanciones a que hubiere lugar por daños y perjuicios que resulten de las observaciones señaladas.

e) TODOS LOS PROCESOS

Hallazgo 8: Inobservancia a la normatividad. En el análisis a las RO PDZP, y en específico en el párrafo tercero del numeral 4.2. Proceso de operación, que dice:

“Los procedimientos de operación, flujos de información, formatos, así como la apertura programática para los proyectos, que aplican a instancias gubernamentales, se encuentran definidos en los Lineamientos de los Programas de Desarrollo Social y Humano, emitidos por la SEDESOL, y que deberán guardar congruencia con lo establecido en las presentes Reglas de Operación”.

Lo anterior contraviene lo estipulado en el inciso “a” de la fracción II del artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que dice:

II. Una vez que las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas, obtengan la

autorización presupuestaria de la Secretaría, deberán hacer llegar, en un plazo máximo de 3 días naturales, a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, los proyectos de reglas de operación, para que ésta emita dentro de los 10 días hábiles siguientes el dictamen regulatorio tomando en consideración los siguientes criterios:

a) El cuerpo de las reglas de operación deberá contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga;

Problemática: Inobservancia a la disposición normativa señalada en el párrafo anterior; se debe incluir los Lineamientos de Operación, dentro de las RO PDZP; lo anterior provoca observaciones por "Incumplimiento a la normatividad".

Propuesta 11: *Incluir como Anexo en las RO PDZP, los Lineamientos de Operación 2009 aprobados con Oficio Circular no. SDSH.200/016/2009 del 19 de enero de 2009, emitido por Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, de la Secretaría de Desarrollo Social.*

II. BENEFICIOS ESPERADOS

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias se constituye como una herramienta fundamental de la política social con enfoque territorial, bajo la cual se articulan acciones necesarias para brindar oportunidades de desarrollo a la población que habita los municipios de muy alta y alta marginación que conforman las Zonas de Atención Prioritarias. Esto se logra a través del incremento del capital físico con la creación, rehabilitación y ampliación de la infraestructura social básica y el mejoramiento de las viviendas. Por tal motivo, resulta importante que la oferta del programa corresponda a las necesidades de la población de esos territorios y que éstas sean canalizadas a las instancias de planeación y del sector, a fin de que la propuesta de obras se derive de un proceso alineado entre la planeación, programación, ejecución y control.

La disposición normativa en estudio es completa, pero los ocho hallazgos realizados, demuestran que se puede mejorar y precisar, a fin de que todos los recursos que se emplean en la ejecución de las acciones, se apliquen adecuadamente; y que el actuar de las instancias gubernamentales de coordinación y ejecución sea ágil y correcta.

Las once propuestas de mejora a las RO PDZP, tratan de incidir en: disponer oportunamente de los recursos comprometidos por los participantes, y dar un mayor plazo en la ejecución de las obras. La implementación de estas propuestas está orientada a lograr los siguientes beneficios:

1. Integrar a todos los actores del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (beneficiarios, SEDESOL, instancias federales de ejecución, instancias locales de planeación, finanzas, coordinación y ejecución), para que se planteen y planeen en tiempo y forma, obras con todos los elementos sociales (demanda y aceptación), técnicos (capacidad, proyectos y programas reales), administrativos (permisos, licencias, atribuciones) y económicos (aportaciones factibles) de conformidad con lo dispuesto en las RO PDZP; para una realización de acciones, ágil y rápida, y por consiguiente a un ejercicio de recursos con resultados en tiempo y forma.
2. Ajustar tiempos en los procesos de planeación, programación y contratación (que se incluye en el proceso de ejecución), para que el factor tiempo no sea un obstáculo, sino un elemento a favor en la ejecución de las acciones.
3. Precisar los derechos y obligaciones de las instancias participantes, de conformidad con otras disposiciones como leyes y sus reglamentos u otros lineamientos; para que las diversas instancias realicen sus actividades adecuadamente.

A continuación se presentan los hallazgos señalados anteriormente, relacionados con los procesos que afectan y el número de propuestas de mejora a la normatividad realizadas:

HALLAZGOS		P	PROCESO AFECTADO			
No.	DESCRIPCIÓN		PLANEACIÓN	PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN	CONTROL Y SEGUIMIENTO
1	Planeación excluyente	2	X			
2	Fases de la Planeación con períodos no definidos	2	X			
3	Programación con período no definido	1		X		
4	Programación con imprecisiones	1		X		
5	Inicio de contratación no definido	1			X	
6	Obligaciones de las entidades federativas omitidas	1				X
7	Imprecisiones de la función de auditoría	2				X
8	Inobservancia la normatividad	1	X	X	X	X
Suma		11				

NOMENCLATURA:

P NÚMERO DE PROPUESTAS DE MEJORA A LA NORMATIVIDAD

5. PROYECTOS DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO TURÍSTICOS

Dependencia Normativa: Secretaría de Turismo (**SECTUR**).

Tipo de recursos: Reasignaciones.

Ramo Administrativo: 21. Turismo.

Disposiciones normativas sujetas a estudio:

- Lineamientos para el ejercicio eficaz, transparente, ágil y eficiente de los recursos que transfieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a las entidades federativas mediante convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos; publicados por la SCHP el 28 de marzo de 2007, en el Diario Oficial de la Federación (**DOF**). Para efectos de este documento: **Lineamientos del 28 de marzo de 2007**.
- Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas; publicados por la SCHP el 25 de febrero de 2008, en el DOF. Para efectos de este documento: **Lineamientos del 25 de febrero de 2008**.
- Convenios de Coordinación y Convenios Modificatorios publicados en el DOF, suscritos entre la SECTUR y las entidades federativas de los ejercicios fiscales 2006 al 2009; cuyo objetivo es reasignar recursos a los Estados, para llevar a cabo Programas Regionales y Proyectos de Desarrollo Turístico.
- Criterios generales de operación de los Convenios de Coordinación en materia de reasignación de recursos con las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2009, emitidos por la SECTUR.

Con la finalidad de dar continuidad al capítulo tercero en el cual se presenta el Diagnóstico, se incluye en la sección de Anexos, lo siguiente:

- Diagrama de Flujo (**Anexo 12**) señalando en los procesos de Planeación, Programación, Contratación, Ejecución y Seguimiento, los puntos críticos donde la normatividad no es del todo clara y precisa, considerándolos como indicios para realizar las propuestas de mejora a la normatividad de los "Proyectos de Promoción y Desarrollo Turísticos" de la Secretaría de Turismo.
- Análisis FODA de los "Proyectos de Promoción y Desarrollo Turísticos" (ver **Anexo 13** donde se determinan: 3 Fortalezas, 4 Oportunidades, 4 Debilidades y 3 Amenazas.

Además, se considera el análisis del criterio denominado *Programas federales auditados por la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (UORCS)*, que señala los importes observados relevantes por tipo de observación, respecto de su cuantía y recurrencia. Al respecto se realizó el siguiente "Cuadro de observaciones por recurrencia e importe de los Proyectos de Promoción y Desarrollo Turísticos, del 2006 al 2008":

No.	Tipo de observación	Recurrencia	Porcentaje respecto del monto total observado	% acumulado
1	Documentación comprobatoria faltante	2	45.0%	95.2%
2	Desapego a la estructura financiera	1	39.8%	
3	Adquisiciones pagadas, suministradas, no instaladas	1	10.4%	
4	Pagos excedentes	3	1.7%	4.8%
5	Saldos no ejercidos	1	1.2%	
6	Conceptos de obra pagados no ejecutados	1	1.0%	
7	Incumplimiento al contrato	1	0.4%	
8	Adquisiciones pagadas no suministradas	1	0.2%	
9	Intereses generados no reintegrados	1	0.1%	
10	Retenciones no enteradas	1	0.1%	
11	Recursos no justificados	1	0.0%	
12	Incumplimiento al convenio	1	0.0%	
13	Incumplimiento a la normatividad	3	0.0%	
14	Deficiencias Técnicas	3	0.0%	
15	Retenciones improcedentes	1	0.0%	
Sumas		15	100%	100%

NOTA. Las entidades federativas objeto de estudio fueron: Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En el cuadro se aprecia que tan sólo 3 tipos de observaciones de 15, representan el 95.2% del monto total observado.

Como resultado de integrar todos los rubros anteriores, se realizaron hallazgos señalados en el cuadro siguiente, relacionados con los procesos que afectan y las observaciones a los que están asociados:

No.	HALLAZGOS DESCRIPCIÓN	PROCESO AFECTADO				OBSERVACIONES ASOCIADAS								
		A	B	C	D	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
1	Planificación y Programación deficientes	X	X			X	X	X	X	X				
2	Disposición normativa no formalizada	X	X										X	
3	Planificación excluyente, ejecución deficiente	X		X						X	X	X		
4	Imprecisión sobre acciones de control y seguimiento				X								X	
5	Cuentas bancarias específicas no definidas.				X								X	
6	Disposición normativa desactualizada				X								X	
7	Señalamiento erróneo				X								X	
8	Imprecisiones de la función de auditoría				X									X

PROCESOS:

- A** PLANEACIÓN.
- B** PROGRAMACIÓN.
- C** EJECUCIÓN (INCLUYE CONTRATACIÓN).
- D** CONTROL Y SEGUIMIENTO

TIPO DE OBSERVACIONES:

- I** Documentación comprobatoria faltante.
- II** Desapego a la estructura financiera.
- III** Adquisiciones pagadas no suministradas o no instaladas; y/o conceptos de obra pagados no ejecutados.
- IV** Pagos excedentes y deficiencias técnicas.
- V** Saldos no ejercidos e incumplimiento al contrato.
- VI** Deficiente integración de expedientes unitarios.
- VII** Incumplimiento al contrato.
- VIII** Incumplimiento a la normatividad.
- IX** Incumplimiento a los requerimientos de auditoría.

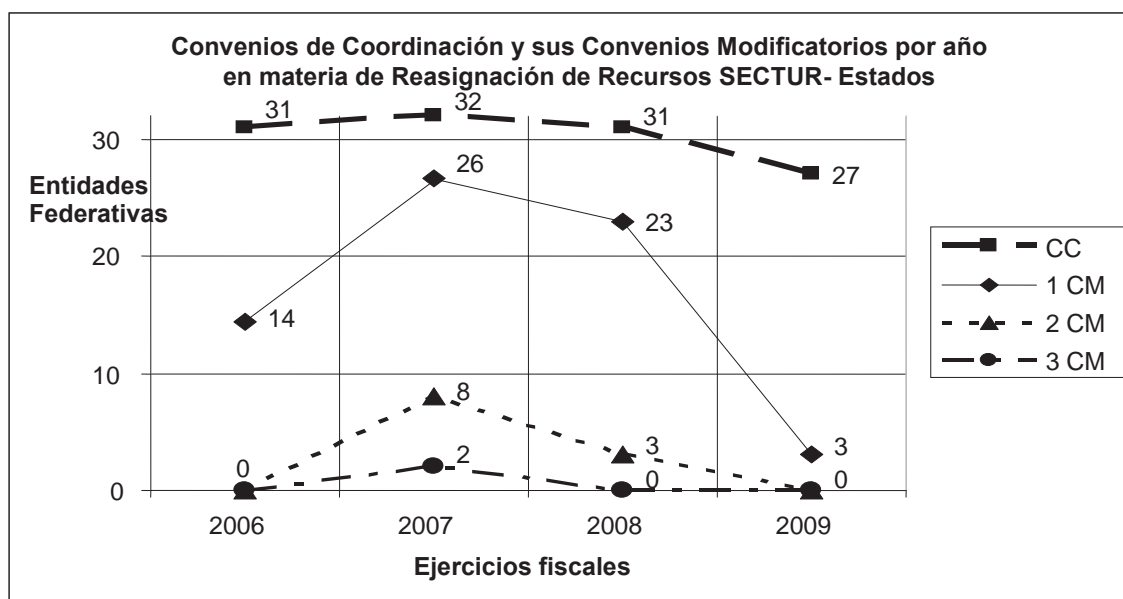
Cada hallazgo con su problemática y sus propuestas de mejora, se detallan a continuación.

I. HALLAZGOS POR PROCESO

a) *PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN*

Hallazgo 1: Planificación y Programación deficientes. Derivado de la consulta cotidiana a las publicaciones realizadas al DOF, se detectó en el período 2006 - 2009, que una vez suscritos los Convenios de Coordinación en materia de reasignación de recursos entre la SECTUR y las entidades federativas, éstos sufren modificaciones hasta en tres ocasiones, como fueron los casos de Colima y Zacatecas que tuvieron un Tercer Convenio Modificadorio. Se considera que las causas que originan estas modificaciones son: cambio de proyectos o acciones (planeación deficiente) y reasignaciones presupuestarias traducidas en ampliaciones o reducciones (presupuestación deficiente).

En la gráfica siguiente se puede observar el comportamiento por ejercicio fiscal y entidades federativas, de los Convenios de Coordinación y sus modificaciones del 2006 al 2009:



NOTA. CC = Convenios de Coordinación.
1 CM = Primer Convenio Modificadorio.
2 CM = Segundo Convenio Modificadorio.
3 CM = Tercer Convenio Modificadorio.

FUENTE: Convenios de Coordinación y Convenios Modificadorios, publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Comportamiento por ejercicio fiscal:

2006.

Se firmaron 31 Convenios de Coordinación con las entidades federativas (excepto Quintana Roo), posteriormente 14 Estados suscribieron un Primer Convenio Modificadorio, derivado principalmente por:

1. Modificación o sustitución de proyectos: Chiapas, Jalisco y Tamaulipas.
2. Ampliaciones presupuestarias: Baja California, Durango, México, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán.
3. Modificaciones presupuestarias⁶: Querétaro y Zacatecas.

⁶ Las modificaciones presupuestarias no modifican el techo global presupuestario autorizado, solamente se hacen reducciones de un proyecto autorizado, para adicarlo a otro proyecto nuevo o ya autorizado.

2007.

Se suscribieron Convenios de Coordinación con la totalidad de las entidades federativas, 26 de ellas firman un Primer Convenio Modificatorio motivado por:

1. Modificación o sustitución de proyectos: Durango, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán.
2. Ampliaciones presupuestarias: Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Zacatecas. Por reducciones presupuestarias: Veracruz.
3. Modificaciones presupuestarias: Durango y Tlaxcala.

Posteriormente 8 Estados suscribieron un Segundo Convenio Modificatorio debido a:

1. Modificación o sustitución de proyectos: Hidalgo y Tlaxcala.
2. Ampliaciones presupuestarias: Colima, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Sonora y Zacatecas.

Finalmente 2 Estados llegaron a firmar un Tercer Convenio Modificatorio por las causas siguientes:

1. Cambio de proyectos: Colima.
2. Reducciones presupuestarias: Zacatecas.

2008.

Con excepción de Estado de Tabasco, se firman los Convenios de Coordinación con la totalidad de las entidades federativas, la tendencia a suscribir un Primer Convenio Modificatorio afecto a 23 entidades federativas por las causas siguientes:

1. Modificación de proyectos: Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca y Yucatán.
2. Ampliaciones presupuestarias: Baja California, Chihuahua, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas. Por reducciones presupuestarias: San Luis Potosí y Tlaxcala.

En este ejercicio fiscal solo firmaron un Segundo Convenio Modificatorio, los Estados de Jalisco, Quintana Roo y Yucatán, por ampliaciones presupuestarias.

2009.

Al 31 de julio se publicaron en el DOF, 27 Convenios de Coordinación (faltan Campeche, Durango, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán), pero Guanajuato, Sinaloa y Zacatecas ya firmaron un Primer Convenio Modificatorio; el primero por ampliaciones presupuestarias, y los restantes por modificación o sustitución de proyectos (Anexo 14).

Por otra parte de 2006 a 2008, los Primeros Convenios Modificatorios se suscribieron, en promedio, en la segunda mitad del tercer trimestre; y los Segundos y Terceros Convenios Modificatorios se firmaron, en promedio, en el último trimestre; lo que reduce significativamente el tiempo, para el ejercicio de los recursos y para la realización de las acciones convenidas.

Problemática: La planeación inadecuada de los proyectos o en su caso de la reasignación (ampliación o reducción) de los recursos federales, ocasionan la suscripción de Convenios Modificatorios en forma tardía respecto del ejercicio fiscal que se trate, lo que genera la alta probabilidad de exceder el período fiscal, en la ejecución de las obras. Esto ocasiona que las instancias ejecutoras infrinjan la normatividad aplicable, debido a que se conocen los tiempos normativos de aplicación de los recursos, así como los tiempos que técnicamente se requieren para la ejecución de las obras.

Lo anterior genera que las instancias fiscalizadoras como producto de las auditorías, establezcan observaciones tales como:

1. Documentación comprobatoria faltante (por tener obras en proceso, concluido el ejercicio fiscal).
2. Desapego a la estructura financiera autorizada (al aplicar inicialmente solo los recursos federales y con el fraccionamiento de proyectos).
3. Adquisiciones pagadas no suministradas o no instaladas; así como conceptos de obra pagados no ejecutados (preestimaciones).
4. Pagos excedentes y deficiencias técnicas (por proyectos ejecutivos deficientes).
5. Saldos no ejercidos e incumplimiento al contrato (obras en proceso, fuera del período contractual y presupuestal).

Propuesta:

- Formalizar el Convenio de Coordinación donde los programas, proyectos y reasignaciones presupuestarias, se deriven de un proceso alineado entre la planeación – programación – evaluación, y con base en expedientes técnicos completos y presupuestos reales, que deriven en un calendario de ejecución acorde a los requerimientos de las obras.
- Cancelar los recursos de aquellas acciones que fueron dictaminadas favorablemente, y que no cuentan con todos los elementos señalados en las disposiciones normativas aplicables.
- Solicitar a la autoridad competente, que finque las responsabilidades a que haya lugar.
- Realizar un Convenio Modificatorio solo para cancelar proyectos que ya no resulten viables, o ampliar presupuestariamente los autorizados, siempre y cuando el calendario de ejecución lo permita, y en su caso, solo se autorice el importe que sea posible aplicar en el ejercicio fiscal en curso, ligado al ejercicio de los recursos como lo es un Presupuesto Basado en Resultados, (que permite que las decisiones del presupuesto incorporen consideraciones sobre los resultados de la aplicación de los recursos públicos).

Texto sugerido: Adicionar un segundo y tercer párrafo a la Cláusula Décima Cuarta del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007:

Propuesta 1: *Únicamente se permitirá realizar un Convenio Modificatorio con fecha límite de suscripción al último día hábil de julio del ejercicio fiscal que se trate, en caso de que se cuente con disponibilidad presupuestaria y que obedezca a la ejecución de un Presupuesto Basado en Resultados; de manera excepcional se aceptará el cambio de metas en los convenios, cuando la entidad federativa demuestre la imposibilidad de ejecutar o la necesidad de cambiar el (los) proyecto (s), para lo cual deberá de adjuntar la justificación correspondiente y apegarse a los tiempos de ejecución de las obras, ligado al tiempo restante del ejercicio fiscal que se trate.*

La SECTUR podrá suspender o cancelar parcial o totalmente la entrega de los recursos convenidos con los gobiernos estatales en los Convenios de Coordinación, así como solicitar la devolución de los que hubiesen sido entregados, con sus rendimientos financieros correspondientes; y solicitar a las autoridades competentes, el fincamiento de responsabilidades a que haya lugar, cuando una o más acciones pactadas, no se encuentren normativa, administrativa o técnicamente integradas en los términos previstos por las disposiciones aplicables. Asimismo, los recursos autorizados a esas acciones no podrán asignarse a otras, y quedarán a disposición de la SECTUR, quien podrá destinarlos según las necesidades existentes a otras entidades federativas.

Hallazgo 2: Disposición normativa no formalizada. Durante el análisis a los Lineamientos del 28 de marzo de 2007, la SECTUR presentó el documento denominado “Criterios generales de operación de los Convenios de Coordinación en materia de reasignación de recursos con las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2009”, emitidos por ella misma; esta disposición normativa no esta prevista en los lineamientos mencionados.

Problemática: Esta disposición normativa fortalece a la SECTUR respecto de la suscripción de los Convenios de Coordinación con las entidades federativas, no se contraponen con los Lineamientos del 28 de marzo de 2007; sin embargo, no existe un instrumento jurídico que obligue su observancia, lo que provoca confusión de parte de las autoridades locales, ya que de forma económica se les da a conocer dicha disposición normativa. Lo anterior, provoca que la suscripción de los instrumentos de coordinación, sea lenta y se genere la observación denominada “Inobservancia a la normatividad”.

Propuesta: Incluir en los Lineamientos del 28 de marzo de 2007, la posibilidad de que las dependencias y entidades federales emitan disposiciones normativas adicionales, siempre y cuando no se contrapongan con lo establecido en los Lineamientos en estudio.

Textos sugeridos:

1. Adicionar un inciso al numeral 7 de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007:

Propuesta 2: *Elaborar, formalizar y difundir criterios generales o de operación, para suscribir Convenios de Coordinación para Reasignar Recursos, así como para la selección de proyectos que serán financiados con dichos recursos presupuestarios federales, en los que se promueva su congruencia con los Planes de Desarrollo Nacional y de la entidad federativa que se trate; siempre y cuando no se contrapongan con lo establecido en los Lineamientos.*

2. Adicionar la fracción XV a la Cláusula Séptima del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007:

Propuesta 3: *XV. (Opcional) Observar los criterios generales de operación de los Convenios de Coordinación en materia de reasignación de recursos con las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal que se trate, emitidos por la _____(dependencia / entidad).*

2. PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN.

Hallazgo 3: Planificación excluyente, ejecución deficiente. Del análisis a los instrumentos de coordinación del ejercicio fiscal vigente, suscritos entre la SECTUR y las entidades federativas, publicados al 31 de julio de 2009 en el DOF, se detectó lo siguiente:

- a) Los recursos se destinan al 100% a Proyectos de Desarrollo Turístico, esto es a:
 - Obra pública.
 - Programas de capacitación y competitividad turística.
 - Proyectos turísticos.

La proporción en términos generales es la siguiente, para mayor detalle se puede consultar el Anexo 15 del presente documento:

No.	Rubro	Importe	% *
173	Obras públicas	\$ 2,303'379,800.00	90
36	Programas	\$ 175'724,200.00	7
<u>14</u>	<u>Proyectos</u>	<u>\$ 81'750,000.00</u>	<u>3</u>
223	Sumas	\$ 2,560'854,000.00	100

* Respecto del monto total aprobado y señalado en los Convenios de Coordinación publicados en el DOF al 31 de julio de 2009.

b) En los 27 Convenios de Coordinación participaron por parte de las entidades federativas, las siguientes figuras (Anexo 16):

- El Titular del Ejecutivo.
- El Secretario General de Gobierno (excepto Chiapas y Veracruz).
- El Secretario de Finanzas o su similar.
- El Secretario de Turismo o su similar.
- El Titular del Órgano Estatal de Control (excepto Chiapas y Nuevo León).
- El Secretario de Obras Públicas o su similar (sólo en los Estados de: Aguascalientes, Baja California, Colima, Jalisco, Morelos, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí y Tamaulipas).
- Y el Secretario de Planeación o su similar, o en su caso el Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), solo en los Estados de Aguascalientes, Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Nayarit y Oaxaca.

Lo anterior, hace evidente que:

- Solo en 9 Convenios (33%) participan los Secretarios de Obras Públicas o similares, a pesar que el 90% de las acciones e inversiones pactadas es obra pública.
- Únicamente en 10 instrumentos de coordinación (37%) participan los Titulares del sector Planeación, 4 de ellos (Baja California, Morelos, Querétaro y Veracruz), por ser titulares de las Secretarías de Finanzas que están integradas con el sector Planeación.

Problemática: Las acciones en su mayoría corresponden a obra pública, por lo que resulta lógica la integración de las Secretarías de Obras Públicas o similares, como expertas en la materia, sin embargo tienen una escasa participación en la suscripción de convenios.

De igual forma, las instancias locales del sector planeación, no participan en los instrumentos de coordinación de todas las entidades federativas, esto puede ser causa de una planeación deficiente, reflejada en la suscripción de uno o más Convenios Modificatorios posteriores. A manera de ejemplo, destaca el caso de Zacatecas en el 2007, donde inicialmente se pactó sólo un programa regional por 0.75 millones de pesos, posteriormente, con dos Convenios Modificatorios, se pactaron Proyectos de Desarrollo Turístico por 109.25 millones de pesos, y posteriormente se suscribió un Tercer Convenio Modificatorio con una reducción de 56.0 millones de pesos; lo cual demuestra una deficiente planeación.

Lo anterior genera observaciones tales como:

1. Deficiente integración de expedientes unitarios.
2. Suscripción tardía de Convenios Modificatorios, afectando el período de ejecución de las obras, respecto de la conclusión del ejercicio fiscal que se trate.
3. Incumplimiento al contrato (retraso en la ejecución de las obras, rebasando el plazo contractual).
4. Saldos no ejercidos.

Propuesta: Incluir la participación las Secretarías de Planeación o sus similares y de los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADES), así como de las Secretarías de Obras Públicas o sus similares; en la planeación de los programas, proyectos y acciones, así como en la firma de los Convenios de Coordinación y de los Convenios Modificatorios.

Textos sugeridos:

1. Modificar el encabezado del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007:

Dice: “CONVENIO DE COORDINACION EN MATERIA DE REASIGNACION DE RECURSOS QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE _____ (DEPENDENCIA / ENTIDAD) A LA QUE EN ADELANTE SE LE DENOMINARA “_____”, REPRESENTADA POR SU TITULAR EL C. _____ (CON LA PARTICIPACION DE LA DEPENDENCIA COORDINADORA DE SECTOR _____, A LA QUE EN LO SUCESIVO SE DENOMINARA “_____”, REPRESENTADA POR _____), Y POR LA OTRA PARTE EL EJECUTIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE _____ (EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL) AL QUE EN LO SUCESIVO SE DENOMINARA LA “ENTIDAD FEDERATIVA”, REPRESENTADA POR EL _____, EN SU CARACTER DE GOBERNADOR CONSTITUCIONAL (O JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL), ASISTIDO POR EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO (O SU EQUIVALENTE), EL SECRETARIO DE FINANZAS (O SU EQUIVALENTE), (EL SECRETARIO DEL RAMO O EL TITULAR DE LA INSTANCIA EJECUTORA EN LA ENTIDAD FEDERATIVA) _____, Y EL SECRETARIO DE CONTRALORIA (O SU EQUIVALENTE), CONFORME A LOS ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLAUSULAS SIGUIENTES:”

Propuesta 4: CONVENIO DE COORDINACION EN Y POR LA OTRA PARTE EL EJECUTIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE _____ (EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL) AL QUE EN LO SUCESIVO SE DENOMINARA LA “ENTIDAD FEDERATIVA”, REPRESENTADA POR EL _____, EN SU CARACTER DE GOBERNADOR CONSTITUCIONAL (O JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL), ASISTIDO POR EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO (O SU EQUIVALENTE), EL SECRETARIO DE FINANZAS (O SU EQUIVALENTE), EL SECRETARIO DE PLANEACIÓN (O SU EQUIVALENTE, PUDIENDO SER EL COORDINADOR GENERAL DEL COPLADE), EL SECRETARIO DEL RAMO Y/O EL TITULAR DE LA INSTANCIA EJECUTORA EN LA ENTIDAD FEDERATIVA) _____, Y EL SECRETARIO DE CONTRALORIA (O SU EQUIVALENTE), CONFORME A LOS ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLAUSULAS SIGUIENTES:

2. Modificar el cuarto párrafo de la Cláusula Primera del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007:

Dice: “La(s) función(es), programa(s) o proyecto(s) a que se refiere el párrafo anterior se prevé(n) en forma detallada en el Anexo 1 del presente Convenio”.

Propuesta 5: La(s) función(es), programa(s) o proyecto(s) a que se refiere el párrafo anterior se prevé(n) en forma detallada en el Anexo 1 del presente Convenio, incluyendo las instancias locales ejecutoras.

3. Modificar la fracción IV de la Cláusula Séptima del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007:

Dice: “Responsabilizarse, a través de su Secretaría de Finanzas [o equivalente], de: administrar los recursos presupuestarios federales radicados únicamente en la cuenta bancaria productiva específica señalada en la cláusula segunda . . .”.

Propuesta 6: Responsabilizarse, a través de su Secretaría de Finanzas [o equivalente] y de sus instancias ejecutoras, de: administrar los recursos presupuestarios federales

radicados únicamente en la(s) cuenta(s) bancaria(s) productiva(s) específica(s) señalada(s) en la cláusula segunda . . .

4. Modificar el segundo párrafo de la fracción V de la Cláusula Séptima del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007:

Dice: “Asimismo, se compromete a mantener bajo su custodia, a través de la Secretaría de Finanzas . . .”.

Propuesta 7: Asimismo, se compromete a mantener bajo su custodia, a través de las instancias ejecutoras y en su caso de la Secretaría de Finanzas . . .

5. Modificar el último párrafo a la Cláusula Décima Cuarta del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007:

Dice: “En caso de contingencias para la realización de la(s) función(es), programa(s) o proyecto(s) previsto(s) en este instrumento, ambas partes acuerdan tomar las medidas o mecanismos que permitan afrontar dichas contingencias. En todo caso, las medidas y mecanismos acordados serán formalizados mediante la suscripción del convenio modificadorio correspondiente”.

Propuesta 8: En caso de contingencias para la realización de la(s) función(es), programa(s) o proyecto(s) previsto(s) en este instrumento, ambas partes acuerdan tomar las medidas o mecanismos que permitan afrontar dichas contingencias, considerando la opinión del COPLADE conforme a sus atribuciones. En todo caso, las medidas y mecanismos acordados serán formalizados mediante la suscripción del convenio modificadorio correspondiente.

6. Adicionar a los siguientes servidores públicos para la firma del instrumento de coordinación:

Propuesta 9:

**EL TITULAR DE LA INSTANCIA EJECUTORA
EN LA ENTIDAD FEDERATIVA (EN CASO DE
QUE ESTA SEA DISTINTA A LA
SECRETARÍA DE TURISMO)**

**EL SECRETARIO DE PLANEACIÓN EN LA
ENTIDAD FEDERATIVA; O EN SU CASO EL
COORDINADOR GENERAL DEL COPLADE**

3. CONTROL Y SEGUIMIENTO.

Hallazgo 4: Imprecisión sobre acciones de control y seguimiento. Del análisis a los instrumentos de coordinación no se encontró señalamiento alguno respecto de los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas”, publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el DOF el 25 de febrero de 2008, y que son vigentes y aplicables en materia de recursos reasignados a las entidades federativas.

Problemática: Inobservancia a la disposición normativa señalada en el párrafo anterior; aún cuando su sujeción es obligatoria por haber sido publicada en el DOF, se considera ratificarla dentro de la propuesta de “Lineamientos en materia de reasignación de recursos”; en virtud de que no se han modificado ni actualizado respecto de la publicación del 25 de febrero de 2008. Lo anterior provoca observaciones por “Incumplimiento a la normatividad”.

Propuesta: Actualizar los “Lineamientos en materia de reasignación de recursos”.

Textos sugeridos:

1. Modificar el numeral 8 de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007, en el Apartado de TRANSPARENCIA EN LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS:

Dice: *“Las dependencias y entidades deberán establecer en los convenios de coordinación en materia de reasignación que suscriban con las entidades federativas el compromiso de estas últimas de informar sobre la aplicación y ejercicio de los recursos presupuestarios, a través del sistema de información relativo al formato básico publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2007, mediante el “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, el formato para proporcionar información relacionada con recursos presupuestarios federales”, y los Lineamientos que se deriven del mismo”.*

Propuesta 10: *Las dependencias y entidades deberán establecer en los convenios de coordinación en materia de reasignación que suscriban con las entidades federativas la obligación de estas últimas de informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación, y que fueron suministrados y ejercidos conforme a los conceptos, actividades y programas autorizados, acciones, metas e indicadores comprometidos; asimismo el compromiso de informar los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo al respecto. Lo anterior, de acuerdo con los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos federales transferidos a las entidades federativas” publicados el 25 de febrero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la SHCP.*

2. Modificar la fracción XII de la Cláusula Séptima. OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007:

Dice: *“Reportar y dar seguimiento trimestralmente, en coordinación con _____ (dependencia / entidad) sobre el avance en el cumplimiento de objetivos e indicadores de desempeño y sus metas, previstos en la cláusula tercera de este Convenio, así como el avance y, en su caso, resultados de las acciones que lleve a cabo de conformidad con este instrumento, en los términos establecidos en los numerales Tercero y Cuarto del “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, el formato para proporcionar información relacionada con recursos presupuestarios federales”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2007. De ser el caso, y conforme a las disposiciones aplicables, evaluar los resultados obtenidos con la aplicación de los recursos presupuestarios federales que se proporcionarán en el marco del presente Convenio”.*

Propuesta 11: *Reportar y dar seguimiento trimestralmente, en coordinación con _____ (dependencia / entidad) sobre el avance en el cumplimiento de objetivos e indicadores de desempeño y sus metas, previstos en la cláusula tercera de este Convenio, así como de informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les son transferidos en el marco del presente Convenio, y que fueron suministrados y ejercidos conforme a los conceptos, actividades y*

programas autorizados, acciones, metas e indicadores comprometidos; asimismo informar los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo al respecto. Lo anterior, de acuerdo con los "Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos federales transferidos a las entidades federativas" publicados el 25 de febrero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la SHCP.

Hallazgo 5: Cuentas bancarias específicas no definidas. Dentro del análisis a los Lineamientos del 28 de marzo de 2007 y en específico a su Anexo "MODELO DE CONVENIO DE COORDINACION EN MATERIA DE REASIGNACION DE RECURSOS", se observa que dentro del párrafo segundo de la Cláusula Segunda dice:

"Los recursos a que se refiere el párrafo anterior, conforme a los artículos 82, fracción IX, y 83, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se radicarán, a través de la Tesorería (o su equivalente) de la ENTIDAD FEDERATIVA, en la cuenta bancaria productiva específica que ésta establezca para tal efecto, en forma previa a la entrega de los recursos, en la institución de crédito bancaria que la misma determine, informando de ello a la _____ (dependencia/entidad), con la finalidad de que los recursos reasignados y sus rendimientos financieros estén debidamente identificados."

Problemática: Por disposición del cuarto párrafo del artículo 224 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los recursos que transfiera la Federación a las Entidades Federativas, se canalizarán a través las tesorerías de estas últimas, estableciendo para ello cuentas bancarias específicas por programa que permitan la identificación de los recursos y sus rendimientos financieros hasta su total aplicación, para efectos de comprobación de su ejercicio y fiscalización, en los términos de las disposiciones aplicables. Esto no impide que desde la suscripción se conozca los datos de dicha cuenta bancaria específica, con el propósito de transparentar el manejo de los recursos, así como facilitar las actividades de los entes auditores.

De acuerdo a los compromisos contraídos por cada instancia ejecutora local, si estos son cubiertos por parte de la misma instancia contratante (ejecutora), también deberá tener una cuenta bancaria específica para el manejo de los recursos económicos (reasignaciones), por lo que resulta importante conocer los datos de la misma, para los mismos fines señalados anteriormente.

La falta de conocimiento de la cuenta bancaria específica, puede conducir a que las entidades federativas empleen una cuenta bancaria globalizadora, que impide el rastreo de los recursos, lo que implica una falta de transparencia en el manejo de los recursos, y una observación denominada "Inobservancia a la normatividad".

Propuesta: Incluir los datos de la cuenta o cuentas bancarias, que utilizarán tanto la Secretaría de Finanzas Estatal (o similar) y en su caso, las instancias ejecutoras locales.

Texto sugerido: Modificar el segundo párrafo de la Cláusula Segunda del "Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos", que constituye el ANEXO de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007:

Dice: *"Los recursos a que se refiere el párrafo anterior, conforme a los artículos 82, fracción IX, y 83, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se radicarán, a través de la Tesorería (o su equivalente) de la ENTIDAD FEDERATIVA, en la cuenta bancaria productiva específica que ésta establezca para tal efecto, en forma previa a la entrega de los recursos, en la institución de crédito bancaria que la misma determine, informando de ello a la _____ (dependencia/entidad), con la finalidad de que los recursos reasignados y sus rendimientos financieros estén debidamente identificados":*

Propuesta 12: *Conforme a lo establecido en la fracción IX, del artículo 82 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, y con la finalidad de que los*

recursos aportados, así como sus rendimientos financieros estén debidamente identificados; los recursos a que se refiere el párrafo que antecede, se radicarán a través de la Tesorería de "EL GOBIERNO DEL ESTADO (DF)", en la cuenta bancaria productiva específica siguiente:

*Banco: (donde se apertura la cuenta).
Cuenta número: (número otorgado por el Banco).
CLABE número: (número otorgado por el Banco).
Sucursal: (Plaza donde se apertura la cuenta).
Titular: Secretaría de Finanzas (o similar) o nombre del Programa.*

(OPCIONAL. Si el pago de los compromisos lo hace directamente la o las instancias ejecutoras locales.)

Por su parte, la Tesorería de "EL GOBIERNO DEL ESTADO", con el propósito de que las instancias ejecutoras paguen directamente sus compromisos adquiridos para el cumplimiento del presente Convenio, ministrará los recursos aportados, incluyendo los rendimientos financieros generados; conforme a la estructura financiera pactada, en la(s) cuenta(s) bancaria(s) productiva(s) específica(s) siguiente(s):

*Banco: (donde se apertura la cuenta).
Cuenta número: (número otorgado por el Banco).
CLABE número: (número otorgado por el Banco).
Sucursal: (Plaza donde se apertura la cuenta).
Titular: Secretaría de Turismo Estatal (o similar) o nombre del Programa.*

*Banco: (donde se apertura la cuenta).
Cuenta número: (número otorgado por el Banco).
CLABE número: (número otorgado por el Banco).
Sucursal: (Plaza donde se apertura la cuenta).
Titular: Secretaría de Obras Públicas (o similar) o nombre del Programa.*

Hallazgo 6: Disposición normativa desactualizada. Dentro del análisis a los Lineamientos del 28 de marzo de 2007 y a su Anexo denominado "MODELO DE CONVENIO DE COORDINACION EN MATERIA DE REASIGNACION DE RECURSOS", se observa que existen imprecisiones causadas por la emisión del Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y se reforma el Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales; publicado por la SFP el 15 de abril de 2009, en el DOF; por lo que los Lineamientos del 28 de marzo de 2007 se tienen que actualizar.

Problemática: Falta de precisión y actualización de la disposición normativa señalada en el párrafo anterior; ya que a pesar de ser obligatoria su observancia por haber sido publicada en el DOF. Lo anterior puede causar confusión y no entregar a la SFP, la información señalada en diversas disposiciones normativas, o desconocer las atribuciones de la misma, y generar una observación denominada "Inobservancia a la normatividad".

Propuesta: Actualizar los "Lineamientos para el ejercicio eficaz, transparente, ágil y eficiente de los recursos que transfieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a las entidades federativas mediante convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos".

Textos sugeridos:

1. Sustituir los datos siguientes:

Donde dice: "GERMAN MARTINEZ CAZARES, Secretario de la Función Pública".

Propuesta 13:

Debe decir: *SALVADOR VEGA CASILLAS, Secretario de la Función Pública.*

2. Sustituir los datos siguientes:

Donde dice: *“Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social”.*

Propuesta 14:

Debe decir: *Unidad de Operación Regional y Contraloría Social.*

3. Modificar el inciso “a” del numeral 7 de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007, de conformidad con la fracción V del artículo 33 del Reglamento Interior de la SFP, que dice:

“Corresponderá a la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social el ejercicio de las siguientes atribuciones:”

“V. Proponer a la dependencia o entidad que haya transferido recursos federales para la ejecución de programas y proyectos por instituciones de otros órdenes de gobierno, la corrección, suspensión o cancelación de los mismos, con base en los resultados de las auditorías, verificaciones e investigaciones que realice”.

El numeral 7, dice: *“Suspender o cancelar la ministración de recursos presupuestarios a la entidad federativa, cuando se determine que los mismos se destinaron a fines distintos a los previstos en el convenio o por el incumplimiento de las obligaciones contraídas, previa audiencia a la entidad federativa, en los términos de las disposiciones aplicables”:*

Propuesta 15: *Suspender o cancelar la ministración de recursos presupuestarios a la entidad federativa, a recomendación de la Función Pública, por conducto de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, cuando se determine que los mismos se destinaron a fines distintos a los previstos en el convenio o por el incumplimiento de las obligaciones contraídas, previa audiencia a la entidad federativa, en los términos de las disposiciones aplicables.*

4. Modificar la Cláusula Décima Segunda del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos:

Dice: **“DECIMA SEGUNDA.- SUSPENSION O CANCELACION DE LA REASIGNACION DE RECURSOS.-** El Ejecutivo Federal, por conducto de la _____ (dependencia / entidad) podrá suspender o cancelar la ministración subsecuente de recursos presupuestarios federales a la ENTIDAD FEDERATIVA, cuando se determine que se hayan utilizado con fines distintos a los previstos en este Convenio o por el incumplimiento de las obligaciones contraídas en el mismo, supuestos en los cuales los recursos indebidamente utilizados tendrán que ser restituidos a la Tesorería de la Federación, dentro de los 15 días hábiles siguientes en que lo requiera la _____(dependencia / entidad)”:

Propuesta 16: DECIMA SEGUNDA.- SUSPENSION O CANCELACION DE LA REASIGNACION DE RECURSOS.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la _____ (dependencia / entidad) podrá suspender o cancelar la ministración subsecuente de recursos presupuestarios federales a la ENTIDAD FEDERATIVA, cuando se determine:

- *Que se hayan utilizado con fines distintos a los previstos en este Convenio.*
- *Por el incumplimiento de las obligaciones contraídas en el mismo.*
- *A recomendación de la Función Pública, por conducto de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, de acuerdo a sus atribuciones.*

Supuestos en los cuales los recursos indebidamente utilizados tendrán que ser restituidos a la Tesorería de la Federación, dentro de los 15 días hábiles siguientes en que lo requiera la _____(dependencia / entidad).

Hallazgo 7: Señalamiento erróneo. La Cláusula DECIMA SEXTA.- VIGENCIA es confusa, dice:

“El presente Convenio comenzará a surtir sus efectos a partir de la fecha de su suscripción, y hasta el 31 de diciembre de ____ (año de vigencia del Convenio), con excepción de lo previsto en la fracción XIV de la cláusula séptima de este instrumento, debiéndose publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano de difusión oficial de la ENTIDAD FEDERATIVA, dentro de los 15 días hábiles posteriores a su formalización, de conformidad con el artículo 224, último párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”

Problemática: La excepción que señala dicha cláusula, no esta relacionada con la vigencia, lo que puede causar confusión y generar una observación denominada “Inobservancia a la normatividad”.

Propuesta: Eliminar dicha excepción.

Propuesta 17: DECIMA SEXTA.- VIGENCIA.- *El presente Convenio comenzará a surtir sus efectos a partir de la fecha de su suscripción, y hasta el 31 de diciembre de ____ (año de vigencia del Convenio), debiéndose publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano de difusión oficial de la ENTIDAD FEDERATIVA, dentro de los 15 días hábiles posteriores a su formalización, de conformidad con el artículo 224, último párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.*

Hallazgo 8: Imprecisiones de la función de auditoría. Dentro de la Cláusula SÉPTIMA.- OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA, no se hacen señalamientos respecto a atender las auditorías a los recursos reasignados, que realicen los entes facultados para ello.

Problemática: El no precisar que las instancias ejecutoras deberán a tender las auditorías y en su caso dar seguimiento y la solventación de las observaciones planteadas por los órganos de control, puede generar una observación denominada “Inobservancia a los requerimientos de auditoría”.

Propuesta: Precisar la atención y seguimiento a las auditorías que realicen los órganos de control, por parte de las instancias ejecutoras.

Texto sugerido: Adicionar una fracción XVI a la cláusula SÉPTIMA del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007.

Propuesta 18:

XVI. *El ejecutor ante la intervención de un ente auditor deberá:*

- *Dar todas las facilidades a dichas instancias para realizar, en el momento en que lo juzguen pertinentes, las auditorías que consideren necesarias.*
- *Atender en tiempo y forma, los requerimientos de auditoría, así como el seguimiento y la solventación de las observaciones planteadas por los órganos de control.*

La inobservancia a los requerimientos de auditoría, limitará la ministración de los recursos federales en el siguiente ejercicio presupuestal; independientemente de las

sanciones a que hubiere lugar por daños y perjuicios que resulten de las observaciones señaladas.

II. BENEFICIOS ESPERADOS

Los Proyectos de Desarrollo Turísticos de la SECTUR operados con la reasignación de recursos federales hacia los estados mediante *Convenios de Coordinación y Reasignación de Recursos*, destinados al desarrollo y la promoción regional, han permitido dar énfasis a los segmentos de mercado definidos por cada estado y responder a las necesidades sociales de sus comunidades, para acercar oportunidades de mejora y bienestar a través del mercado turístico.

Por lo anterior, es importante que la oferta de dichos proyectos corresponda a una concertación de propuestas de obras, proyectos y programas que deriven de un proceso alineado entre la planeación, programación, ejecución y control y que se disponga de los elementos necesarios para la óptima ejecución de las acciones.

La disposición normativa en estudio es genérica, pero los hallazgos realizados, demuestran que se puede mejorar y precisar, a fin de que todos los recursos que se emplean en la ejecución de las obras, se apliquen adecuadamente; y que el actuar de las instancias gubernamentales de coordinación y ejecución sea ágil y correcta.

Las propuestas de mejora y actualización a los Lineamientos del 28 de marzo de 2007, se refieren básicamente a: actualizar los lineamientos, mejorar la planeación de las acciones, con la participación de entes de planeación y ejecución, así como dar mayor transparencia en la aplicación de los recursos reasignados. La implementación de estas propuestas está orientada a lograr los siguientes beneficios:

1. Integrar a todos los actores de los Proyectos de Desarrollo Turísticos de la SECTUR (beneficiarios, SECTUR, instancias locales de planeación, finanzas, coordinación y ejecución), para que se planteen y planeen acciones con los elementos sociales (demanda), técnicos (capacidad, proyectos y programas reales), administrativos (permisos, licencias, atribuciones) y económicos (aportaciones factibles) de conformidad con lo dispuesto en los "Lineamientos del 28 de marzo de 2007"; para realizar las acciones, ágil y rápidamente, y realizar un ejercicio de recursos con resultados en tiempo y forma.
2. Ajustar tiempos en los procesos de planeación y programación, para que dicho factor no sea un obstáculo, sino un elemento a favor en la ejecución de las obras.
3. Actualizar la disposición normativa respecto de otras disposiciones como leyes y sus reglamentos u otros lineamientos; para que las diversas instancias realicen sus actividades adecuadamente.
4. Propiciar que las entidades federativas aporten en tiempo y forma sus recursos de conformidad con lo pactado; para que el ejercicio de los recursos se lleve a cabo con legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia.

A continuación se presentan los hallazgos señalados anteriormente, relacionados con los procesos que afectan y el número de propuestas de mejora a la normatividad realizadas:

HALLAZGOS		P	PROCESO AFECTADO			
No.	DESCRIPCIÓN		PLANEACIÓN	PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN	CONTROL Y SEGUIMIENTO
1	Planificación y Programación deficientes	1	X	X		
2	Disposición normativa no formalizada	2	X	X		
3	Planificación excluyente, ejecución deficiente	6	X		X	
4	Imprecisión sobre acciones de control y seguimiento	2				X
5	Cuentas bancarias específicas no definidas.	1				X
6	Disposición normativa desactualizada	4				X
7	Señalamiento erróneo	1				X
8	Imprecisiones de la función de auditoría	1				X
Suma		18				

P: NÚMERO DE PROPUESTAS DE MEJORA A LA NORMATIVIDAD

<p style="text-align: center;">6. PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA DE CARRETERAS ALIMENTADORAS (SCT)</p> <p style="text-align: center;">7. PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA DE CARRETERAS ALIMENTADORAS Y CAMINOS RURALES (SCT)</p>

Debido a que los dos programas operan con la misma normatividad, el análisis y las propuestas que se presentan son aplicables a ambos.

Dependencia Normativa: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Tipo de recursos: Reasignaciones.

Ramo Administrativo: 09. Comunicaciones y Transportes.

Disposiciones normativas sujetas a estudio:

- Lineamientos para el ejercicio eficaz, transparente, ágil y eficiente de los recursos que transfieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a las entidades federativas mediante convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos; publicados por la SCHP el 28 de marzo de 2007, en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Para efectos de este documento: **Lineamientos del 28 de marzo de 2007.**
- Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas; publicados por la SHCP el 25 de febrero de 2008, en el DOF. Para efectos de este documento: **Lineamientos del 25 de febrero de 2008.**
- Convenios de Coordinación y Convenios Modificatorios publicados en el DOF, suscritos entre la SCT y las entidades federativas de los ejercicios fiscales 2006 al 2009; en materia de construcción y modernización de carreteras y caminos rurales y alimentadores.

Con la finalidad de dar continuidad al capítulo tercero en el cual se presenta el Diagnóstico, en la sección de Anexos del presente documento se incluye lo siguiente:

- Diagrama de Flujo (**Anexo 17**) señalando en los procesos de Planeación, Programación, Contratación, Ejecución y Seguimiento, los puntos críticos donde la normatividad no es del todo clara y precisa, considerándolos como indicios para realizar las propuestas de mejora a los Lineamientos del 28 de marzo de 2007.
- Análisis FODA de los “Proyectos de Promoción y Desarrollo Turísticos” (Anexo 18) donde se determinan: 3 Fortalezas, 5 Oportunidades, 2 Debilidades y 2 Amenazas.

Además, se considera el análisis del criterio denominado *Programas federales auditados por la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (UORCS)*, que señala los importes observados relevantes por tipo de observación, respecto de su cuantía y recurrencia. Al respecto se realizó el siguiente “Cuadro de observaciones por recurrencia e importe de los Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales, 2006 al 2008”.

No.	Tipo de observación	Recurrencia	Porcentaje respecto del monto total observado en el período	% acumulado
1	Documentación sin sello de identificación	1	29.3%	96.7%
2	Anticipo no amortizado	1	24.2%	
3	SalDOS no ejercidos	3	21.9%	
4	Pagos improcedentes	2	11.0%	
5	Recursos autorizados no devengados	1	10.4%	
6	Traspaso de recursos a cuenta no autorizada	1	1.9%	3.3%
7	Gastos administrativos improcedentes	1	1.2%	
8	Derechos no entregados	1	0.2%	
9-15	Observaciones con monto no cuantificado	9	0.0%	
Sumas		20	100.0%	100.0%

NOTA. Las entidades federativas objeto de estudio fueron: Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En el cuadro se aprecia que 5 observaciones de 15 representan el 96.7% del monto total observado.

Como resultado de integrar todos los rubros anteriores, se realizaron los hallazgos señalados en el cuadro siguiente, relacionados con los procesos que afectan, y las observaciones a los que están asociados:

HALLAZGOS		PROCESO AFECTADO				OBSERVACIONES ASOCIADAS									
No.	DESCRIPCIÓN	A	B	C	D	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
1	Planificación deficiente y extensión de la programación	X	X			X		X	X			X	X		
2	Planificación excluyente	X	X					X						X	
3	Desapego a la estructura financiera pactada			X				X	X						
4	Imprecisión sobre acciones de control y seguimiento				X				X						
5	Cuentas bancarias específicas no definidas				X				X						
6	Disposición normativa desactualizada				X				X						
7	Señalamiento erróneo				X				X						
8	Imprecisiones de la función de auditoría				X										X
9	Acciones de control y seguimiento con imprecisiones				X				X					X	

PROCESOS:

- A** PLANEACIÓN.
- B** PROGRAMACIÓN.
- C** EJECUCIÓN (INCLUYE CONTRATACIÓN).
- D** CONTROL Y SEGUIMIENTO

TIPO DE OBSERVACIONES:

- I** Documentación comprobatoria improcedente (sin sello de identificación) y pagos improcedentes.
- II** Anticipo no amortizado.
- III** SalDOS no ejercidos, documentación comprobatoria faltante e Incumplimiento al período de ejecución de las obras.
- IV** Inobservancia a la normatividad (desapego a la estructura financiera autorizada y gastos administrativos improcedentes).
- V** Recursos autorizados no devengados.
- VI** Traspaso de recursos a cuenta no autorizada.
- VII** Conceptos de obra pagados no ejecutados y/o adquisiciones pagadas no suministradas.
- VIII** Falta de Cierres de Ejercicio Presupuestal y de Reportes de Avances Físico-Financieros.
- IX** Deficiencias técnicas y/o administrativas.
- X** Inobservancia A los requerimientos de auditoría.

Cada hallazgo con su problemática y sus propuestas de mejora, se detallan a continuación.

I. HALLAZGOS POR PROCESO

a) **PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN.**

Hallazgo 1: Planificación deficiente y extensión de la programación. Derivado de la consulta a las publicaciones realizadas al DOF, se detectó que en el período 2007 - 2008, una vez suscritos los Convenios de Coordinación en materia de reasignación de recursos entre la SCT y las entidades federativas, estos sufren modificaciones. Las causas que originan la firma de instrumentos de coordinación modificatorios son: cambio de proyectos (planeación deficiente), y modificaciones presupuestarias que representan ampliaciones en las reasignaciones presupuestales (presupuestación ampliada). Durante 2007 y 2008 se firmaron los siguientes Convenios Modificatorios:

Año Fiscal	Estado	Motivo de la modificación	Fecha de firma
2007	Michoacán	Ampliaciones presupuestarias	02-octubre-07
	Tamaulipas	Modificación o sustitución de proyecto(s)	25-octubre-07
	Guanajuato	Ampliaciones presupuestarias	20-diciembre-07
	Tlaxcala	Ampliaciones presupuestarias	21-diciembre-07
2008	Durango	Modificaciones presupuestarias ⁷ y de proyecto(s)	27-agosto-08
	Nayarit	Modificaciones presupuestarias ⁷	18-noviembre-08
	Hidalgo	Modificaciones presupuestarias ⁷	3-diciembre-08

FUENTE: Convenios Modificatorios publicados en el DOF de 2007 a 2009.

Es importante resaltar que la suscripción de dichos instrumentos de coordinación modificatorios, se realizó en el último trimestre del ejercicio fiscal que se trate, con excepción del Estado de Durango.

Problemática: La planeación inadecuada de los proyectos, y en su caso de la reasignación (ampliación) de los recursos federales, ocasionan la suscripción de Convenios Modificatorios, que como se puede ver en el cuadro anterior, se realizan en forma tardía respecto al inicio del ejercicio fiscal que se trate, lo que genera la imposibilidad de realizar las obras dentro del período ordinario, y en consecuencia utilizar los recursos en el período establecido. Lo anterior ocasiona que las instancias ejecutoras no observen la normatividad aplicable durante la ejecución de los proyectos, así como en el ejercicio y comprobación de los recursos reasignados, lo que incluye los reportes físicos-financieros a los que están obligados a presentar.

Prueba de lo antes señalado, son los resultados de las auditorías que realiza la Secretaría de la Función Pública (**SFP**) en coordinación con los Órganos Estatales de Control, a los recursos que reasigna la SCT; ya que a las instancias ejecutoras locales se les señalan observaciones tales como:

6. Saldos no ejercidos (concluido el ejercicio fiscal no son reintegrados a la Tesorería de la Federación, sino continúan en la cuenta bancaria).
7. Documentación comprobatoria faltante (generada por los saldos no ejercidos y por realizar pagos sin sustento documental).
8. Conceptos de obra pagados no ejecutados y/o adquisiciones pagadas no suministradas (preestimaciones para preservar los recursos, una vez concluidos el ejercicio fiscal).
9. Falta de Cierres de Ejercicio Presupuestal y de Reportes de Avances Físico-Financieros (por tener obra en proceso).
10. Documentación comprobatoria improcedente (documentación que no respalda fehacientemente los pagos realizados).
11. Incumplimiento al período de ejecución de las obras (al no incluir todos los aspectos técnicos que requieren las obras; generando a su vez la necesidad de más recursos).

⁷ Las modificaciones presupuestarias no modifican el techo global presupuestario autorizado, solamente se hacen reducciones de un proyecto autorizado, para aumentárselo a otro proyecto nuevo o ya autorizado.

PROPUESTA: Realizar un solo convenio modificatorio a más tardar el último día hábil de julio del ejercicio fiscal que se trate, obedeciendo a la ejecución de un Presupuesto Basado en Resultados, donde las decisiones del presupuesto incorporen consideraciones sobre los resultados de la aplicación de los recursos; y cancelando proyectos no viables, o ampliando presupuestariamente los autorizados, siempre y cuando el calendario de ejecución lo permita, y en su caso, solo se autorice el importe que sea posible aplicar en el ejercicio fiscal en curso.

Que se cancelen los recursos de aquellas obras que fueron dictaminadas favorablemente, y que no cuentan con todos los elementos señalados en las disposiciones normativas aplicables; solicitando a la autoridad competente el fincamiento de responsabilidades a que haya lugar.

Textos sugeridos:

Adicionar un **segundo y tercer párrafo** a la **Cláusula Décima Cuarta** del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los “Lineamientos del 28 de marzo de 2007”, para quedar como sigue:

Propuesta 1: *Únicamente se permitirá realizar un Convenio Modificatorio con fecha límite de suscripción al último día hábil de julio del ejercicio fiscal que se trate, en caso de que se cuente con disponibilidad presupuestaria y que obedezca a la ejecución de un Presupuesto Basado en Resultados; de manera excepcional se aceptará el cambio de metas en los convenios, cuando la entidad federativa demuestre la imposibilidad de ejecutar o la necesidad de cambiar el (los) proyecto (s), para lo cual deberá de adjuntar la justificación correspondiente y apegarse a los tiempos de ejecución de las obras, ligado al tiempo restante del ejercicio fiscal que se trate.*

La SCT podrá suspender o cancelar parcial o totalmente la entrega de los recursos convenidos con los gobiernos estatales en los Convenios de Coordinación, así como solicitar la devolución de los que hubiesen sido entregados, con sus rendimientos financieros correspondientes; y solicitar a las autoridades competentes, el fincamiento de responsabilidades a que haya lugar, cuando una o más acciones pactadas, no se encuentren normativa, administrativa o técnicamente integradas en los términos previstos por las disposiciones aplicables. Asimismo, los recursos autorizados a esas acciones no podrán asignarse a otras, y quedarán a disposición de la SCT, quien podrá destinarlos según las necesidades existentes a otras entidades federativas.

Hallazgo 2: Planificación excluyente. Del análisis a los 21 instrumentos de coordinación en materia de reasignación de recursos, suscritos entre la SCT y las entidades federativas, publicados en el DOF al 31 de julio de 2009 (Anexo 19); se detectó que en su suscripción participan por parte de las entidades federativas, las siguientes figuras:

- El Titular del Ejecutivo Estatal.
- El Secretario General de Gobierno.
- El Secretario de Finanzas o su similar.
- El Secretario de Obras Públicas o su similar.
- El Titular del Órgano Estatal de Control (excepto Baja California Sur, Chihuahua, Jalisco y Sinaloa).
- El Secretario de Planeación solo en los Estados de Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo y Veracruz.

Lo anterior, hace evidente que en los 21 Convenios de Coordinación publicados en el DOF, solo en 8 participa el Titular del sector Planeación (38%); 2 de ellos, por ser titulares de las Secretarías de Finanzas que están integradas con el sector Planeación.

Problemática: Las instancias locales responsables del sector Planeación, no tienen una participación al 100% en la firma de los instrumentos de coordinación. Lo anterior provoca una planeación deficiente, reflejada en la suscripción de los Convenios Modificatorios.

Lo anterior genera observaciones tales como:

1. Deficiencias técnicas y/o administrativas (provocado por la integración y validación errónea de proyectos).
2. Suscripción tardía de Convenios Modificatorios, afectando el período de ejecución de las obras, respecto de la conclusión del ejercicio fiscal que se trate.
3. Incumplimiento al período de ejecución de las obras (atraso por modificaciones técnicas y/o presupuestales).
4. Saldos no ejercidos (obras con atraso o suspensión, por no contar con todos los elementos y por lo tanto su ejecución rebasa el ejercicio fiscal).

Propuesta: Incluir la participación de las Secretarías de Planeación o sus similares y de los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADES), en la planeación de las obras, así como en la firma de los Convenios de Coordinación y de los Convenios Modificatorios.

Textos sugeridos:

1. Modificar el encabezado del Modelo del Convenio, de los "Lineamientos del 28 de marzo de 2007", para quedar como sigue:

Dice: "CONVENIO DE COORDINACION EN MATERIA DE REASIGNACION DE RECURSOS QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE _____ (DEPENDENCIA / ENTIDAD) A LA QUE EN ADELANTE SE LE DENOMINARA " _____", REPRESENTADA POR SU TITULAR EL C. _____ (CON LA PARTICIPACION DE LA DEPENDENCIA COORDINADORA DE SECTOR _____, A LA QUE EN LO SUCESIVO SE DENOMINARA " _____", REPRESENTADA POR _____), Y POR LA OTRA PARTE EL EJECUTIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE _____ (EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL) AL QUE EN LO SUCESIVO SE DENOMINARA LA "ENTIDAD FEDERATIVA", REPRESENTADA POR EL _____, EN SU CARACTER DE GOBERNADOR CONSTITUCIONAL (O JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL), ASISTIDO POR EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO (O SU EQUIVALENTE), EL SECRETARIO DE FINANZAS (O SU EQUIVALENTE), (EL SECRETARIO DEL RAMO O EL TITULAR DE LA INSTANCIA EJECUTORA EN LA ENTIDAD FEDERATIVA) _____, Y EL SECRETARIO DE CONTRALORIA (O SU EQUIVALENTE), CONFORME A LOS ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLAUSULAS SIGUIENTES:"

Propuesta 2: CONVENIO DE COORDINACION EN Y POR LA OTRA PARTE EL EJECUTIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE _____ (EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL) AL QUE EN LO SUCESIVO SE DENOMINARA LA "ENTIDAD FEDERATIVA", REPRESENTADA POR EL _____, EN SU CARACTER DE GOBERNADOR CONSTITUCIONAL (O JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL), ASISTIDO POR EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO (O SU EQUIVALENTE), EL SECRETARIO DE FINANZAS (O SU EQUIVALENTE), EL SECRETARIO DE PLANEACIÓN (O SU EQUIVALENTE, PUDIENDO SER EL COORDINADOR GENERAL DEL COPLADE), EL SECRETARIO DEL RAMO O EL TITULAR DE LA INSTANCIA EJECUTORA EN LA ENTIDAD FEDERATIVA) _____, Y EL SECRETARIO DE CONTRALORIA (O SU EQUIVALENTE), CONFORME A LOS ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLAUSULAS SIGUIENTES:

2. Modificar el último párrafo a la Cláusula Décima Cuarta del "Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos", que constituye el ANEXO de los "Lineamientos del 28 de marzo de 2007":

Dice: “En caso de contingencias para la realización de la(s) función(es), programa(s) o proyecto(s) previsto(s) en este instrumento, ambas partes acuerdan tomar las medidas o mecanismos que permitan afrontar dichas contingencias. En todo caso, las medidas y mecanismos acordados serán formalizados mediante la suscripción del convenio modificadorio correspondiente”.

Propuesta 3: En caso de contingencias para la realización de la(s) función(es), programa(s) o proyecto(s) previsto(s) en este instrumento, ambas partes acuerdan tomar las medidas o mecanismos que permitan afrontar dichas contingencias, considerando la opinión del COPLADE. En todo caso, las medidas y mecanismos acordados serán formalizados mediante la suscripción del convenio modificadorio correspondiente.

3. Adicionar los siguientes personajes para la firma del instrumento de coordinación:

Propuesta 4:

EL SECRETARIO DE PLANEACIÓN EN LA
ENTIDAD FEDERATIVA; O EN SU CASO EL
COORDINADOR GENERAL DEL COPLADE

b) EJECUCIÓN

Hallazgo 3: Desapego a la estructura financiera pactada. Dentro del Cláusula Segunda del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los “Lineamientos del 28 de marzo de 2007”, se hace referencia a las aportaciones económicas de los participantes para la ejecución del programa, esto es sobre la aportación, recepción y aplicación de los recursos que aportan la SCT, y en su caso los gobiernos estatales y municipales. Dichos señalamientos están en los párrafos cuarto al sexto:

“[OPCIONAL PARA EL CASO DE QUE LA ENTIDAD FEDERATIVA APORTE RECURSOS:]”

“Por su parte, a efecto de complementar los recursos necesarios para el cumplimiento del objeto del presente Convenio, la ENTIDAD FEDERATIVA se obliga a destinar de sus recursos presupuestarios [especificar, en su caso, las fuentes de recursos o potestades de recaudación de ingresos por parte de la ENTIDAD FEDERATIVA que complementen los recursos reasignados] la cantidad de \$_____ (_____ pesos __/100 M.N.), conforme a los plazos y calendario establecidos en el Anexo ___ del presente instrumento, los cuales deberán destinarse a la(s) función(es), programa(s) o proyecto(s) previsto(s) en la cláusula primera del mismo”.

“En caso de que se registren aportaciones adicionales a las de la ENTIDAD FEDERATIVA provenientes de los municipios, se deberán señalar los montos y la ENTIDAD FEDERATIVA deberá presentarlos de forma desglosada, como anexo(s) del presente Convenio]”.

En la realidad, el ejercicio de los recursos pactados para cubrir las erogaciones que se deriven de cada uno de los contratos de obra, se realiza utilizando primero los recursos federales y posteriormente se utilizan los recursos estatales o municipales pactados; lo anterior, en virtud de que las entidades federativas no aportan a tiempo sus recursos.

Problemática: Aún cuando los gobiernos estatales especifican en el Convenio de Coordinación su compromiso de aportar recursos, esto no se realiza al mismo tiempo que la aportación de recursos federales de la SCT, por lo cual primero se erogan los recursos federales. Esta situación provoca un ejercicio inadecuado de los recursos federales, pues para cada obra se establece una estructura financiera, y su observancia consiste en ejercer paralelamente los recursos federales y estatales, lo que se denomina “pari passu” es decir en forma equitativa, imparcial y sin preferencias, en tiempo y en montos conforme a los porcentajes pactados. Sin embargo, al no realizarse así, se generan las situaciones siguientes:

3. Observaciones de auditoría denominadas “Inobservancia a la normatividad” por desapego a la estructura financiera, derivado de ejercer primero los recursos federales y posteriormente los estatales, y en una auditoría se detectan que hay obras no concluidas por la falta de la aportación estatal, a lo que las instancias argumentan que los recursos federales se han ejercido totalmente y que la parte faltante de las obras corresponde a la aportación estatal. Lo anterior obliga al auditor a realizar la observación ya que no se respetó el “pari passu”, asimismo obliga a solicitar el reintegro de los recursos federales que se erogaron inadecuadamente aún cuando posteriormente se aporte la parte estatal, ya que los recursos federales no se pueden ejercer, una vez concluido el ejercicio fiscal.
4. Observación de auditoría denominadas “Obra suspendida o no concluida”, ocasionado principalmente porque los recursos estatales no llegan a tiempo o se ministran posteriormente a la conclusión del ejercicio fiscal de que se trate.

Propuesta: Señalar en los Convenios de Coordinación, que la ministración de los recursos federales, se realizará siempre y cuando las entidades federativas y, en su caso, los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, cumplan con lo establecido en las disposiciones aplicables, como las reglas de operación o en los convenios correspondientes; la SCT vigilará que dichos recursos no permanezcan ociosos, que se apliquen de acuerdo a la estructura financiera pactada y que no se destinen para fines distintos a los autorizados.

Texto sugerido: Modificar el párrafo tercero de la Cláusula Segunda del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007:

Dice: *“Los recursos presupuestarios federales que se reasignen a la ENTIDAD FEDERATIVA en los términos de este Convenio no pierden su carácter federal”.*

Propuesta 5: *Los recursos presupuestarios federales que se reasignen a la ENTIDAD FEDERATIVA en los términos de este Convenio no pierden su carácter federal; y se depositaran a la par conforme a las disposiciones aplicables, una vez que la ENTIDAD FEDERATIVA o los municipios participantes, realicen sus aportaciones, comunicando de ello a la SCT.*

c) **CONTROL y SEGUIMIENTO.**

Hallazgo 4: Imprecisión sobre acciones de control y seguimiento. Del análisis a los instrumentos de coordinación no se encontró señalamiento alguno respecto de los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas”, publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el DOF el 25 de febrero de 2008, y que son vigentes y aplicables en materia de recursos reasignados a las entidades federativas.

Problemática: Destacar la importancia de observar las disposiciones normativas señaladas en el párrafo anterior; aún cuando son obligatorias por haber sido publicadas en el DOF, se considera ratificarlas dentro de los “Lineamientos del 28 de marzo de 2007”; en virtud de que no se han modificado ni actualizado respecto de la publicación del 25 de febrero de 2008. Lo anterior provoca observaciones por “Incumplimiento a la normatividad”.

Propuesta: Actualizar los Lineamientos del 28 de marzo de 2007.

Textos sugeridos:

1. Modificar el numeral 8 de los “Lineamientos del 28 de marzo de 2007”, en el Apartado de TRANSPARENCIA EN LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS:

Dice: “Las dependencias y entidades deberán establecer en los convenios de coordinación en materia de reasignación que suscriban con las entidades federativas el compromiso de estas últimas de informar sobre la aplicación y ejercicio de los recursos presupuestarios, a través del sistema de información relativo al formato básico publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2007, mediante el “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, el formato para proporcionar información relacionada con recursos presupuestarios federales”, y los Lineamientos que se deriven del mismo”.

Propuesta 6: Las dependencias y entidades deberán establecer en los convenios de coordinación en materia de reasignación que suscriban con las entidades federativas la obligación de estas últimas de informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación, y que fueron suministrados y ejercidos conforme a los conceptos, actividades y programas autorizados, acciones, metas e indicadores comprometidos; asimismo el compromiso de informar los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo al respecto. Lo anterior, de acuerdo con los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos federales transferidos a las entidades federativas” publicados el 25 de febrero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la SHCP.

2. Modificar la fracción XII de la Cláusula Séptima. OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA:

Dice: “Reportar y dar seguimiento trimestralmente, en coordinación con _____ (dependencia / entidad) sobre el avance en el cumplimiento de objetivos e indicadores de desempeño y sus metas, previstos en la cláusula tercera de este Convenio, así como el avance y, en su caso, resultados de las acciones que lleve a cabo de conformidad con este instrumento, en los términos establecidos en los numerales Tercero y Cuarto del “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, el formato para proporcionar información relacionada con recursos presupuestarios federales”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2007. De ser el caso, y conforme a las disposiciones aplicables, evaluar los resultados obtenidos con la aplicación de los recursos presupuestarios federales que se proporcionarán en el marco del presente Convenio”.

Propuesta 7: Reportar y dar seguimiento trimestralmente, en coordinación con _____ (dependencia / entidad) sobre el avance en el cumplimiento de objetivos e indicadores de desempeño y sus metas, previstos en la cláusula tercera de este Convenio, así como de informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les son transferidos en el marco del presente Convenio, y que fueron suministrados y ejercidos conforme a los conceptos, actividades y programas autorizados, acciones, metas e indicadores comprometidos; asimismo informar los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo al respecto. Lo anterior, de acuerdo con los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos federales transferidos a las entidades federativas” publicados el 25 de febrero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la SHCP.

Hallazgo 5: Cuentas bancarias específicas no definidas. Dentro del análisis a los “Lineamientos del 28 de marzo de 2007” y en específico a su Anexo “MODELO DE CONVENIO DE COORDINACION EN MATERIA DE REASIGNACION DE RECURSOS”, se observa que dentro del párrafo segundo de la Cláusula Segunda que a la letra dice:

“Los recursos a que se refiere el párrafo anterior, conforme a los artículos 82, fracción IX, y 83, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se radicarán, a través de la Tesorería (o su equivalente) de la ENTIDAD FEDERATIVA, en la cuenta bancaria productiva específica que ésta establezca para tal efecto, en forma previa a la entrega de los recursos, en la institución de crédito bancaria que la misma determine, informando de ello a la _____ (dependencia/entidad), con la finalidad de que los recursos reasignados y sus rendimientos financieros estén debidamente identificados.”

Sin embargo dicha situación solo prevé el pago por parte de la Secretaría de Finanzas (o similar), de los compromisos contraídos por una instancia ejecutora local; no prevé si dicha instancia local de ejecución, puede realizar sus pagos directamente, a través de la ministración de recursos por parte de la Tesorería Estatal.

Problemática: Si bien es cierto que por disposición del cuarto párrafo del artículo 224 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los recursos que transfiera la Federación a las Entidades Federativas, se canalizarán a través las tesorerías de estas últimas, estableciendo para ello cuentas bancarias específicas por programa que permitan la identificación de los recursos y sus rendimientos financieros hasta su total aplicación, para efectos de comprobación de su ejercicio y fiscalización, en los términos de las disposiciones aplicables. Lo anterior, no impide que desde la suscripción se conozca los datos de dicha cuenta bancaria específica.

Por otra parte, y de acuerdo a la forma de pago de compromisos contraídos por cada instancia ejecutora local, si estos desembolsos es por parte de la misma instancia contratante (ejecutora), es obvio que también deberá tener una cuenta bancaria específica para el manejo de los recursos económicos (reasignaciones), y por lo tanto también se puede conocer los datos de la misma.

La no definición de la cuenta bancaria específica, puede conducir a que las entidades federativas empleen una cuenta bancaria globalizadora, que impide el rastreo de los recursos, lo que implica una observación denominada “Inobservancia a la normatividad”.

Propuesta: Incluir los datos de la cuenta o cuentas bancarias, que utilizarán tanto la Secretaría de Finanzas Estatal y en su caso, las instancias ejecutoras locales.

Texto sugerido: Modificar el **segundo párrafo** de la **Cláusula Segunda** del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos:

***Dice:** “Los recursos a que se refiere el párrafo anterior, conforme a los artículos 82, fracción IX, y 83, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se radicarán, a través de la Tesorería (o su equivalente) de la ENTIDAD FEDERATIVA, en la cuenta bancaria productiva específica que ésta establezca para tal efecto, en forma previa a la entrega de los recursos, en la institución de crédito bancaria que la misma determine, informando de ello a la _____ (dependencia/entidad), con la finalidad de que los recursos reasignados y sus rendimientos financieros estén debidamente identificados”:*

Propuesta 8: *Conforme a lo establecido en la fracción IX, del artículo 82 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y con la finalidad de que los recursos aportados, así como sus rendimientos financieros estén debidamente identificados; los recursos a que se refiere el párrafo que antecede, se radicarán a través de la Tesorería de “EL GOBIERNO DEL ESTADO (DF)”, en la cuenta bancaria productiva específica siguiente:*

*Banco: (donde se apertura la cuenta).
Cuenta número: (número otorgado por el Banco).
CLABE número: (número otorgado por el Banco).
Sucursal: (Plaza donde se apertura la cuenta).
Titular: Secretaría de Finanzas (o similar) o nombre del Programa.*

(OPCIONAL. Si el pago de los compromisos lo hace directamente la o las instancias ejecutoras locales.)

Por su parte, la Tesorería de “EL GOBIERNO DEL ESTADO (DF)”, con el propósito de que las instancias ejecutoras paguen directamente sus compromisos adquiridos para el cumplimiento del presente Convenio, ministrará los recursos aportados, incluyendo los rendimientos financieros generados; conforme a la estructura financiera pactada, en la(s) cuenta(s) bancaria(s) productiva(s) específica(s) siguiente(s):

*Banco: (donde se apertura la cuenta).
Cuenta número: (número otorgado por el Banco).
CLABE número: (número otorgado por el Banco).
Sucursal: (Plaza donde se apertura la cuenta).
Titular: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (o similar) o nombre del Programa.*

*Banco: (donde se apertura la cuenta).
Cuenta número: (número otorgado por el Banco).
CLABE número: (número otorgado por el Banco).
Sucursal: (Plaza donde se apertura la cuenta).
Titular: Secretaría de Obras Públicas (o similar) o nombre del Programa.*

Hallazgo 6: Disposición normativa desactualizada. Dentro del análisis a los Lineamientos del 28 de marzo de 2007 y a su Anexo denominado “MODELO DE CONVENIO DE COORDINACION EN MATERIA DE REASIGNACION DE RECURSOS”, se observa que existen imprecisiones causadas por la emisión del Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y se reforma el Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales; publicado por la SFP el 15 de abril de 2009, en el DOF; por lo que los Lineamientos del 28 de marzo de 2007 se tienen que actualizar.

Problemática: Falta de precisión y actualización de la disposición normativa señalada en el párrafo anterior; ya que a pesar de ser obligatoria su observancia por haber sido publicada en el DOF. Lo anterior puede causar confusión y no entregar a la SFP, la información señalada en diversas disposiciones normativas, o desconocer las atribuciones de la misma, y generar una observación denominada “Inobservancia a la normatividad”.

Propuesta: Actualizar los “Lineamientos para el ejercicio eficaz, transparente, ágil y eficiente de los recursos que transfieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a las entidades federativas mediante convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos”.

Textos sugeridos:

5. Sustituir los datos siguientes:

Donde dice: “GERMAN MARTINEZ CAZARES, Secretario de la Función Pública”.

Propuesta 9:

Debe decir: SALVADOR VEGA CASILLAS, Secretario de la Función Pública.

6. Sustituir los datos siguientes:

Donde dice: “Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social”.

Propuesta 10:

Debe decir: *Unidad de Operación Regional y Contraloría Social.*

7. Modificar el inciso “a” del numeral 7 de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007, de conformidad con la fracción V del artículo 33 del Reglamento Interior de la SFP, que dice:

“Corresponderá a la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social el ejercicio de las siguientes atribuciones:”

“V. Proponer a la dependencia o entidad que haya transferido recursos federales para la ejecución de programas y proyectos por instituciones de otros órdenes de gobierno, la corrección, suspensión o cancelación de los mismos, con base en los resultados de las auditorías, verificaciones e investigaciones que realice”.

El numeral 7, dice: *“Suspender o cancelar la ministración de recursos presupuestarios a la entidad federativa, cuando se determine que los mismos se destinaron a fines distintos a los previstos en el convenio o por el incumplimiento de las obligaciones contraídas, previa audiencia a la entidad federativa, en los términos de las disposiciones aplicables”.*

Propuesta 11: *Suspender o cancelar la ministración de recursos presupuestarios a la entidad federativa, a recomendación de la Función Pública, por conducto de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, cuando se determine que los mismos se destinaron a fines distintos a los previstos en el convenio o por el incumplimiento de las obligaciones contraídas, previa audiencia a la entidad federativa, en los términos de las disposiciones aplicables.*

8. Modificar la Cláusula Décima Segunda del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos:

Dice: **“DECIMA SEGUNDA.- SUSPENSION O CANCELACION DE LA REASIGNACION DE RECURSOS.-** El Ejecutivo Federal, por conducto de la _____ (dependencia / entidad) podrá suspender o cancelar la ministración subsecuente de recursos presupuestarios federales a la ENTIDAD FEDERATIVA, cuando se determine que se hayan utilizado con fines distintos a los previstos en este Convenio o por el incumplimiento de las obligaciones contraídas en el mismo, supuestos en los cuales los recursos indebidamente utilizados tendrán que ser restituidos a la Tesorería de la Federación, dentro de los 15 días hábiles siguientes en que lo requiera la _____(dependencia / entidad)”:

Propuesta 12: DECIMA SEGUNDA.- SUSPENSION O CANCELACION DE LA REASIGNACION DE RECURSOS.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la _____ (dependencia / entidad) podrá suspender o cancelar la ministración subsecuente de recursos presupuestarios federales a la ENTIDAD FEDERATIVA, cuando se determine:

- *Que se hayan utilizado con fines distintos a los previstos en este Convenio.*
- *Por el incumplimiento de las obligaciones contraídas en el mismo.*
- *A recomendación de la Función Pública, por conducto de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, de acuerdo a sus atribuciones.*

Supuestos en los cuales los recursos indebidamente utilizados tendrán que ser restituidos a la Tesorería de la Federación, dentro de los 15 días hábiles siguientes en que lo requiera la _____(dependencia / entidad).

Hallazgo 7: Señalamiento erróneo. La Cláusula DECIMA SEXTA.- VIGENCIA es confusa, dice:

“El presente Convenio comenzará a surtir sus efectos a partir de la fecha de su suscripción, y hasta el 31 de diciembre de ____ (año de vigencia del Convenio), con excepción de lo previsto en la fracción XIV de la cláusula séptima de este instrumento, debiéndose publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano de difusión oficial de la ENTIDAD FEDERATIVA, dentro de los 15 días hábiles posteriores a su formalización, de conformidad con el artículo 224, último párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”

Problemática: La excepción que señala dicha cláusula, no esta relacionada con la vigencia, lo que puede causar confusión y generar una observación denominada “Inobservancia a la normatividad”.

Propuesta: Eliminar dicha excepción.

Propuesta 13: DECIMA SEXTA.- VIGENCIA.- *El presente Convenio comenzará a surtir sus efectos a partir de la fecha de su suscripción, y hasta el 31 de diciembre de ____ (año de vigencia del Convenio), debiéndose publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano de difusión oficial de la ENTIDAD FEDERATIVA, dentro de los 15 días hábiles posteriores a su formalización, de conformidad con el artículo 224, último párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.*

Hallazgo 8: Imprecisiones de la función de auditoría. Dentro de la Cláusula SÉPTIMA.- OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA, no se hacen señalamientos respecto a atender las auditorías a los recursos reasignados, que realicen los entes facultados para ello.

Problemática: El no precisar que las instancias ejecutoras deberán atender las auditorías y en su caso dar seguimiento y la solventación de las observaciones planteadas por los órganos de control, puede generar una observación denominada “Inobservancia a los requerimientos de auditoría”.

Propuesta: Precisar la atención y seguimiento a las auditorías que realicen los órganos de control, por parte de las instancias ejecutoras.

Texto sugerido: Adicionar una fracción XV a la cláusula SÉPTIMA del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los Lineamientos del 28 de marzo de 2007.

Propuesta 14:

XV. *El executor ante la intervención de un ente auditor deberá:*

- *Dar todas las facilidades a dichas instancias para realizar, en el momento en que lo juzguen pertinentes, las auditorias que consideren necesarias.*
- *Atender en tiempo y forma, los requerimientos de auditoría, así como el seguimiento y la solventación de las observaciones planteadas por los órganos de control.*

La inobservancia a los requerimientos de auditoría, limitará la ministración de los recursos federales en el siguiente ejercicio presupuestal; independientemente de las sanciones a que hubiere lugar por daños y perjuicios que resulten de las observaciones señaladas.

Hallazgo 9: Acciones de control y seguimiento con imprecisiones. Derivado del análisis a los “Lineamientos del 28 de marzo de 2007” y a su Anexo vigentes para el 2009, se encontraron imprecisiones.

1. En la fracción IV de la Cláusula Séptima del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los “Lineamientos del 28 de marzo de 2007”, se señala lo siguiente:

“LA ENTIDAD FEDERATIVA se obliga a:”

“IV. Responsabilizarse, a través de su Secretaría de Finanzas [o equivalente] de: administrar los recursos presupuestarios federales radicados únicamente en la cuenta bancaria productiva específica señalada en la cláusula segunda de este Convenio, por lo que no podrán traspasarse tales recursos a otras cuentas; efectuar las ministraciones oportunamente para la ejecución de la(s) función(es), programa(s) o proyecto(s) previsto(s) en este instrumento; recabar la documentación comprobatoria de las erogaciones; realizar los registros correspondientes en la contabilidad y en la Cuenta Pública local conforme sean devengados y ejercidos los recursos, respectivamente, así como dar cumplimiento a las demás disposiciones federales aplicables en la administración de dichos recursos, en corresponsabilidad con la instancia ejecutora local”.

Problemática: En la realidad se puede dar el caso que la Secretaría de Finanzas (o equivalente) transfiera los recursos a una instancia ejecutora local (estatal y/o municipal), por lo tanto se comparte la responsabilidad antes señalada; lo anterior, puede causar un direccionamiento erróneo de una auditoría.

Propuesta: Precisar sobre la responsabilidad de la administración de los recursos presupuestarios, modificando la **fracción IV** de la **Cláusula Séptima** del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”.

Propuesta 15: *IV. Responsabilizarse, a través de su Secretaría de Finanzas [o equivalente] y de sus instancias ejecutoras, de: administrar los recursos presupuestarios federales radicados únicamente en la(s) cuenta(s) bancaria(s) productiva(s) específica(s) señalada(s) en la cláusula segunda de este Convenio, por lo que no podrán traspasarse tales recursos a otras cuentas; efectuando las ministraciones oportunamente, incluyendo los rendimientos financieros, para la ejecución de la(s) función(es), programa(s) o proyecto(s) previsto(s) en este instrumento; recabar la documentación comprobatoria de las erogaciones; realizar los registros correspondientes en la contabilidad y en la Cuenta Pública local conforme sean devengados y ejercidos los recursos, respectivamente, así como dar cumplimiento a las demás disposiciones federales aplicables en la administración de dichos recursos, en corresponsabilidad con la instancia ejecutora local”.*

2. En la fracción V de la Cláusula Séptima del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los “Lineamientos del 28 de marzo de 2007”, se señala lo siguiente:

“LA ENTIDAD FEDERATIVA se obliga a:”

“Asimismo, se compromete a mantener bajo su custodia, a través de la Secretaría de Finanzas (o su equivalente) la documentación comprobatoria original de los recursos presupuestarios federales erogados, hasta en tanto la misma le sea requerida por la _____ (dependencia / entidad) y, en su caso por la SHCP y la SFP, así como la información adicional que estas últimas le requieran, de conformidad con lo establecido en los artículos 83, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 224, fracción VI, de su Reglamento”.

Problemática: Inobservancia a la Norma General de Información Financiera Gubernamental, NGIFG 004 - DISPOSICIONES APLICABLES AL ARCHIVO

CONTABLE GUBERNAMENTAL de conformidad con la fracción I del artículo 9 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Lo anterior, genera observaciones por “Inobservancia a la normatividad” y “Deficiencias administrativas y/o técnicas”, ya que la Secretaría de Finanzas es solo coordinadora de los recursos financieros, y son otras instancias quienes ejecutan las obras y ejercen los recursos.

Propuesta: Modificar la fracción V de la Cláusula Séptima del “Modelo de Convenio de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos”, que constituye el ANEXO de los “Lineamientos del 28 de marzo de 2007”.

Propuesta 16: *Asimismo, se compromete a mantener bajo su custodia, a través de las instancias ejecutoras y en su caso de la Secretaría de Finanzas (o su equivalente) la documentación comprobatoria original de los recursos presupuestarios federales erogados, hasta en tanto la misma le sea requerida por la _____ (dependencia / entidad) y, en su caso por la SHCP y la SFP, así como la información adicional que estas últimas le requieran, de conformidad con lo establecido en los artículos 83, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 224, fracción VI, de su Reglamento”.*

II. BENEFICIOS ESPERADOS

Los proyectos de la SCT otorgan recursos a las entidades federativas mediante Convenios de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos a través del Programa “Construcción y Modernización de Carreteras y Caminos Rurales y Alimentadores”, para llevar a cabo los Proyectos de Infraestructura Económica de:

- Carreteras Alimentadoras y;
- Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales.

Debido a que a esta dependencia le corresponde formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país, así como construir y conservar caminos y puentes federales, en colaboración con los gobiernos de las entidades federativas, municipios y particulares, es importante que la oferta de este sector corresponda a las necesidades de la población. Por este motivo, la propuesta de obras debe derivar de un proceso alineado entre la planeación, programación y ejecución que permitan la realización de las obras.

La disposición normativa en estudio es completa, pero los hallazgos realizados, demuestran que se puede mejorar y precisar, a fin de que todos los recursos que se emplean en la ejecución de las obras, se apliquen adecuadamente; y que el actuar de las instancias gubernamentales de coordinación y ejecución sea ágil y correcta.

Las propuestas de mejora a los proyectos de la SCT, tratan de incidir en: disponer oportunamente de los recursos comprometidos por los participantes, y dar un mayor plazo en la ejecución de las obras. La implementación de las propuestas está enfocada a lograr los siguientes beneficios:

1. Integrar a las instancias de planeación estatal, para plantear y planear en tiempo y forma, obras con todos los elementos sociales (demanda), técnicos (capacidad, proyectos y programas reales), administrativos (permisos, licencias, atribuciones) y económicos (aportaciones factibles) de conformidad con lo pactado en los convenios de coordinación de la SCT; para una realización de acciones, ágil y rápida, y por consiguiente a un ejercicio de recursos con resultados en tiempo y forma.

2. Precisar los derechos y obligaciones de las instancias participantes, de conformidad con otras disposiciones como leyes y sus reglamentos u otros lineamientos; para que las diversas instancias realicen sus actividades adecuadamente.
3. Actualizar la disposición normativa respecto de otras disposiciones como leyes y sus reglamentos u otros lineamientos; para que las diversas instancias realicen sus actividades adecuadamente.
4. Propiciar que las entidades federativas aporten en tiempo y forma sus recursos de conformidad con lo pactado; para que el ejercicio de los recursos se lleve a cabo con legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia.

A continuación se presentan los hallazgos señalados anteriormente, relacionados con los procesos que afectan y el número de propuestas de mejora a la normatividad realizadas:

HALLAZGOS		P	PROCESO AFECTADO			
No.	DESCRIPCIÓN		PLANEACIÓN	PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN	CONTROL Y SEGUIMIENTO
1	Planificación deficiente y extensión de la programación	1	X	X		
2	Planificación excluyente	3	X	X		
3	Desapego a la estructura financiera pactada	1			X	
4	Imprecisión sobre acciones de control y seguimiento	2				X
5	Cuentas bancarias específicas no definidas	1				X
6	Disposición normativa desactualizada	4				X
7	Señalamiento erróneo	1				X
8	Imprecisiones de la función de auditoría	1				X
9	Acciones de control y seguimiento con imprecisiones	2				X
Suma		16				

P PROPUESTAS DE MEJORA A LA NORMATIVIDAD

8. FIDEICOMISO PARA LA INFRAESTRUCTURA EN LOS ESTADOS (FIES)

Dependencia Normativa: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (**SCHP**).

Tipo de recursos: Subsidios.

Ramo Administrativo: 06. Hacienda y Crédito Público.

Disposiciones normativas sujetas a estudio:

- Lineamientos para la solicitud, transferencia y aplicación de los recursos correspondientes con cargo al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados, publicados el 27 de agosto de 2008 en el Diario Oficial de la Federación (**DOF**). Para efectos de este documento: **Lineamientos FIES**.

Información considerada en el estudio:

- Resultados de las auditorías realizadas por la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (**UORCS**) en los ejercicios fiscales de 2006 a 2008 en los Estados de: Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Con la finalidad de dar continuidad al capítulo tercero en el cual se presenta el Diagnóstico, en la sección de Anexos del presente documento, se incluye lo siguiente:

- Diagrama de Flujo (**Anexo 20**) señalando en los procesos de Planeación, Programación, Contratación, Ejecución y Seguimiento, los puntos críticos donde la normatividad no es del todo clara y precisa, considerándolos como indicios para realizar las propuestas de mejora a los Lineamientos FIES.
- Análisis FODA de los Lineamientos FIES (Anexo 21) donde se determinan: 4 Fortalezas, 4 Oportunidades, 1 Debilidad y 2 Amenazas.

Además, se considera el análisis del criterio denominado *Programas federales auditados por la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (UORCS)*, que señala los importes observados relevantes por tipo de observación, respecto de su cuantía y recurrencia. Al respecto se realizó el siguiente "Cuadro de observaciones por recurrencia e importe del FIES, 2006 al 2008":

No.	Tipo de observación	Recurrencia	Porcentaje respecto del monto total observado	% acumulado
1	Traspaso de recursos a fines distintos a los autorizados	5	43.1%	96.0%
2	Saldos no ejercidos	12	17.1%	
3	Recursos no justificados	7	16.9%	
4	Documentación comprobatoria faltante	8	9.8%	
5	Pagos improcedentes	12	9.1%	
6-21	16 Observaciones con monto cuantificado menor	33	4.0%	4.0%
22-29	8 Observaciones con monto sin cuantificar	41	0.0%	
Sumas		118	100.0%	100.0%

NOTA. Las entidades federativas objeto de estudio fueron: Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En el cuadro se aprecia que 5 observaciones de 29 representan el 96.0% del monto total observado.

Asimismo, existen observaciones que tienen un monto cuantificable bajo o no cuantificable pero si una recurrencia importante, siendo las siguientes:

- Inobservancia a la normatividad (18 veces).
- Deficiente integración de expedientes unitarios (11 ocasiones).

Como resultado de integrar todos los rubros anteriores, se realizaron los hallazgos señalados en el cuadro siguiente, relacionados con los procesos que afectan, y las observaciones a los que están asociados:

HALLAZGOS		PROCESO AFECTADO				OBSERVACIONES ASOCIADAS							
No.	DESCRIPCIÓN	A	B	C	D	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
1	Planificación deficiente	X					X	X	X				
2	Traspaso de recursos a fines distintos a los autorizados			X		X					X		
3	Disposición normativa con imprecisiones			X						X			
4	Obras que no reúnen los requisitos de los Lineamientos FIES			X			X				X	X	
5	Obligaciones de las entidades federativas omitidas					X					X		

PROCESOS:

- A PLANEACIÓN.
- B PROGRAMACIÓN.
- C EJECUCIÓN (INCLUYE CONTRATACIÓN).
- D CONTROL Y SEGUIMIENTO

TIPO DE OBSERVACIONES:

- I Traspaso de recursos a fines distintos a los autorizados.
- II Saldos no ejercidos.
- III Recursos no justificados.
- IV Documentación comprobatoria faltante.
- V Pagos improcedentes.
- VI Incumplimiento a la normatividad.
- VII Incumplimiento al período de ejecución de las obras.
- VIII Retenciones no efectuadas.

Cada hallazgo con su problemática y sus propuestas de mejora, se detallan a continuación.

I. HALLAZGOS POR PROCESO

a) PLANEACIÓN

Hallazgo 1: Planificación deficiente. Derivado de los resultados de las auditorías realizadas a los ejercicios fiscales 2006 a 2008 en los Estados de Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; se han señalado las siguientes observaciones: saldos no ejercidos, recursos no justificados y documentación comprobatoria faltante.

Lo anterior, derivado de la escasa o deficiente participación de los Titulares del sector Planeación Estatal y/o en su caso de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADE), así como la flexibilidad del numeral 20 de los Lineamientos FIES, que permite registrar temporalmente proyectos financiados con programas estatales de inversión con la finalidad de que las entidades federativas soliciten recursos del FIES.

Problemática: Se hace evidente que la mayor parte de las instancias locales responsables del sector Planeación, no tienen una participación adecuada en los procesos para definir los programas o proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, lo que genera las observaciones siguientes:

- Saldos no ejercidos, por definir deficientemente proyectos que carecen de elementos administrativos (licencias, permisos, aceptación de los beneficiarios) y técnicos (estudios y proyectos ejecutivos completos; volúmenes, presupuesto y programa de obra reales) necesarios para su ejecución; lo que afecta el período de ejecución de las obras.
- Deficiente integración de expedientes unitarios, derivado de integrar proyectos incompletos, estos carecen de: dictámenes de factibilidad, acuerdos de ejecución de obra, solicitud de obra de los beneficiarios, programa de ejecución, entre otros.

- Recursos no justificados y documentación comprobatoria faltante, ya que las instancias ejecutoras al ver que se acerca la conclusión del período autorizado para ejercer los recursos, realizan pre-estimaciones, careciendo de los documentos comprobatorios del gasto.

Esta problemática es severa ya que representa el 43.8% del importe de las observaciones realizadas en las auditorías realizadas por la UORCS en 15 entidades federativas.

Propuesta: Incluir a las instancias de planeación en los procesos de integración y definición de los programas o proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, es decir, a las Secretarías de Planeación o sus similares, y a los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADES) y de los municipios en su caso (COPLADEMUN).

Textos sugeridos:

Modificar el primer párrafo del numeral 19 de los Lineamientos FIES.

***Dice:** “Para recibir recursos, las Entidades deberán presentar vía correo electrónico el nombre, descripción o denominación general de los programas, proyectos o acciones de inversión en infraestructura y equipamiento a los que destinarán los recursos que reciban, mediante una solicitud formal de transferencia de recursos que contendrá la firma autógrafa del servidor público facultado por la Entidad, la cual se enviará al área de la UPCP indicada en el numeral anterior. Con base en el registro de programas y proyectos que se incluye en la solicitud de recursos a través del formato del anexo 2 de los Lineamientos, la UPCP procederá en los términos siguientes”.*

***Propuesta 1:** Para recibir recursos, las Entidades deberán presentar vía correo electrónico el nombre, descripción o denominación general de los programas, proyectos o acciones de inversión en infraestructura y equipamiento a los que destinarán los recursos que reciban, mediante una solicitud formal de transferencia de recursos que contendrá la firma autógrafa del servidor público facultado por la Entidad, la cual se enviará al área de la UPCP indicada en el numeral anterior. Con base en el registro de programas y proyectos validado por las instancias de planeación locales, que se incluye en la solicitud de recursos a través del formato del anexo 2 de los Lineamientos, la UPCP procederá en los términos siguientes.*

Modificar el primer párrafo del numeral 20 de los Lineamientos FIES.

***Dice:** “En caso de que las Entidades no tengan definidos los programas o proyectos de inversión y equipamiento específicos a los que asignarán los recursos entregados por medio del FIES, se podrán registrar temporalmente los proyectos de acuerdo con las siguientes denominaciones generales”.*

***Propuesta 2:** En caso de que las Entidades no tengan definidos los programas o proyectos de inversión y equipamiento específicos a los que asignarán los recursos entregados por medio del FIES, se podrán registrar temporalmente con la validación de las instancias de planeación locales, los proyectos de acuerdo con las siguientes denominaciones generales.*

Modificar el numeral 21 de los Lineamientos FIES.

***Dice:** “Las anteriores denominaciones generales sólo se utilizarán temporalmente, en caso de que no se cuente con la asignación de recursos a los programas y proyectos de inversión de infraestructura y equipamiento determinados y específicos que llevarán a cabo las instancias ejecutoras de los mismos. Por ello, una vez que se asignen los recursos a dichos proyectos específicos, a la brevedad posible se deberán registrar mediante el anexo 2 y se cancelarán las denominaciones generales utilizadas, así como los recursos asociados a esas denominaciones, para que se sustituyan por los proyectos específicos a los que se destinarán finalmente los recursos; estos proyectos se registrarán como nuevos y con un número propio de identificación. Las*

denominaciones generales se deberán cancelar en el menor tiempo posible y a más tardar antes del vencimiento del plazo que corresponda a la aplicación del anticipo respectivo. Por lo anterior, se deberán registrar los proyectos específicos en el anexo 2 antes de las fechas límite para la aplicación de los recursos recibidos, en los términos del numeral 41 de los Lineamientos”.

Propuesta 3: Las anteriores denominaciones generales sólo se utilizarán temporalmente, en caso de que no se cuente con la asignación de recursos a los programas y proyectos de inversión de infraestructura y equipamiento determinados y específicos que llevarán a cabo las instancias ejecutoras de los mismos. Por ello, una vez que se asignen los recursos a dichos proyectos específicos, a la brevedad posible se deberán registrar mediante el anexo 2 y se cancelarán las denominaciones generales utilizadas, así como los recursos asociados a esas denominaciones, para que se sustituyan por los proyectos específicos a los que se destinarán finalmente los recursos; estos proyectos debidamente validados por las instancias de planeación locales, se registrarán como nuevos y con un número propio de identificación. Las denominaciones generales se deberán cancelar en el menor tiempo posible y a más tardar antes del vencimiento del plazo que corresponda a la aplicación del anticipo respectivo. Por lo anterior, se deberán registrar los proyectos específicos en el anexo 2 antes de las fechas límite para la aplicación de los recursos recibidos, en los términos del numeral 41 de los Lineamientos.

b) EJECUCIÓN

Hallazgo 2: Traspaso de recursos a fines distintos a los autorizados. Derivado del resultado de las auditorías realizadas por la UORCS en 15 estados a los ejercicios fiscales 2006 al 2008; se identifican dos tipos de observaciones relevantes:

4. Traspaso de recursos a fines distintos a los autorizados, que representa el 43.1% del monto observado en el período y entidades federativas señaladas; con una recurrencia de 5 veces.
5. Inobservancia a la normatividad, aún cuando esta observación no tiene un monto cuantificado, destaca por su recurrencia de 18 ocasiones, en el período y Estados señalados en el punto anterior.

Problemática: El orientar los recursos otorgados por el FIES a fines distintos a los señalados en los Lineamientos FIES, constituye una responsabilidad administrativa y penal; sin embargo, no se hace ningún señalamiento en la disposición normativa estudiada.

Propuesta: Especificar señalamientos referidos a la realización de traspasos de recursos a fines distintos a los autorizados.

Texto sugerido: Adicionar un segundo párrafo al numeral 25 de los Lineamientos FIES:

Dice: “Los recursos se deberán aplicar de conformidad con los programas o proyectos de inversión y equipamiento registrados y con la programación financiera establecida en el anexo 2”.

Propuesta 4: Cuando se determine que los recursos presupuestarios federales se utilizaron con fines distintos a los previstos, deberán ser reintegrados a TESOFE incluyendo los aprovechamientos y rendimientos financieros que generen, dentro de los cinco días naturales siguientes a la fecha en que autoridad competente lo solicite por escrito; con independencia del fincamiento de responsabilidades administrativas y penales que determinen las autoridades correspondientes.

Hallazgo 3: Disposición normativa con imprecisiones. Derivado del resultado de las auditorías realizadas por la UORCS en 15 estados a los ejercicios fiscales 2006 al 2008, se identifican diversas imprecisiones relevantes que se describirán por separado cada una de ellas:

- 1. Flexibilidad del ejercicio fiscal.** En el párrafo primero del numeral 41 de los Lineamientos FIES, se establece una flexibilidad para el ejercicio fiscal, ya que señala:

“En el marco de los Lineamientos, y de acuerdo con las necesidades operativas de las Entidades, se deberán aplicar los recursos recibidos a más tardar el último día hábil de diciembre del ejercicio fiscal correspondiente, en lo que corresponda a los anticipos de los dos primeros trimestres del ejercicio fiscal respectivo. En lo que se refiere a los recursos del tercer y cuarto trimestres, y los que resulten por el ajuste de diferencias, de acuerdo con lo estipulado en los numerales 6 y 7 de los Lineamientos, podrán aplicarse hasta el último día hábil de junio del año siguiente al ejercicio fiscal que correspondan los recursos”.

Sin embargo, como hallazgos de auditoría, se han detectado que algunos gobiernos estatales, justifican el ejercicio de los recursos, con obra y comprobación de un ejercicio fiscal anterior, situación que no está prevista en los Lineamientos FIES.

Problemática: Lo anterior, genera una observación de auditoría denominada “Pago impropio” por infringir el párrafo primero del artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que dice:

Dice: “Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública”.

Propuesta: Puntualizar el numeral 41 de los Lineamientos FIES.

Texto sugerido: Adicionar un segundo párrafo al numeral 41 de los Lineamientos FIES:

Propuesta 5: *No procederá pago alguno de compromisos y obligaciones de ejercicios fiscales anteriores, que no se apeguen al artículo 54 de la LFPRH.*

- 2. Flexibilidad de aplicación de disposiciones locales imprecisa.** En el numeral 14 de los Lineamientos FIES, se establece una flexibilidad para aplicar las disposiciones normativas locales, ya que señala lo siguiente:

“Las Entidades deberán observar las disposiciones federales correspondientes a la aplicación de los recursos federales que se ejerzan en el marco de convenios o mecanismos formales de coordinación específicos, y podrán aplicar las disposiciones locales en los demás casos de asignación de los recursos, siempre y cuando no contravengan la legislación federal y corresponda a programas o proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento. Asimismo, podrán aplicar los recursos mediante mecanismos formales de coordinación o convenios que suscriban con sus municipios u otros organismos públicos locales u otras Entidades, para lo cual deberán establecerse los convenios o mecanismos formales de coordinación respectivos y cumplir con las disposiciones aplicables y con estos Lineamientos”.

Sin embargo, esta excepción genera contradicciones con otras disposiciones jurídicas durante el ejercicio de los recursos.

Problemática: La situación anterior genera contradicciones jurídicas con la Ley Federal de Derechos (LFD) en su artículo 191 que establece en su párrafo primero:

“Por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de la Función Pública, los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma, pagarán un derecho equivalente al cinco al millar sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo.”.

Sin embargo, aplicando lo señalado en el párrafo primero del numeral 14, cuando una obra fue licitada con legislación local en un ejercicio anterior, y posteriormente se paga con recursos federales, no se dispondría de un documento legal para justificar la retención señalada en la LFD, por lo que generaría una observación de auditoría denominada “Retenciones no efectuadas”.

Propuesta: Eliminar dicha flexibilidad normativa.

Texto sugerido: Modificar el párrafo primero del numeral 14 de los Lineamientos FIES.:

Propuesta 6: *Las Entidades deberán observar las disposiciones federales correspondientes a la aplicación de los recursos federales que se ejerzan en el marco de convenios o mecanismos formales de coordinación específicos, y podrán aplicar las disposiciones locales en los demás casos de asignación de los recursos, siempre y cuando no contravengan la legislación federal y corresponda a programas o proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento; y formalizar con anticipación, los instrumentos jurídicos que respalden las erogaciones de los recursos del FIES, para cubrir compromisos pactados con disposiciones locales. Asimismo, podrán aplicar los recursos mediante mecanismos formales de coordinación o convenios que suscriban con sus municipios u otros organismos públicos locales u otras Entidades, para lo cual deberán establecerse los convenios o mecanismos formales de coordinación respectivos y cumplir con las disposiciones aplicables y con estos Lineamientos.*

Hallazgo 4: Obras que no reúnen los requisitos de los Lineamientos FIES.

Considerando el resultado de las auditorías realizadas por la UORCS en 15 estados a los ejercicios fiscales 2006 al 2008, se detectaron obras ejecutadas o en proceso de ejecución, que no reúnen cabalmente los requerimientos señalados en el numeral 12 de los Lineamientos FIES, por las causas siguientes:

- Planeación inadecuada. Se autorizan sin los elementos suficientes: proyecto ejecutivo, permisos, licencias, aceptación de los beneficiarios entre otros,; por lo que son suspendidas para realizar las modificaciones necesarias.
- Programación y presupuestación incorrectas. Obras sin programa y presupuesto reales, que en su ejecución requerirán más tiempo y más recursos económicos que quizás no se dispongan, por lo que son suspendidas o canceladas.

Lo anterior, causa que las obras se realicen más allá de concluido el ejercicio fiscal para el cual fueron autorizadas.

Problemática: Al incluir obras que no poseen los requisitos establecidos en los Lineamientos FIES, estas se realizan de manera inconsistente por estar “viciadas” de origen, situación que queda señalada en los resultados de las auditorías, donde se señalan las observaciones siguientes:

- Incumplimiento a la normatividad, al realizar modificaciones de proyectos no autorizadas (provocado por la integración y validación errónea de proyectos).

- Incumplimiento al período de ejecución de las obras (al no incluir todos los aspectos técnicos que requieren las obras; generando a su vez la necesidad de más recursos).
- Saldos no ejercidos, recursos no justificados y documentación comprobatoria faltante; (cuando las obras se atrasan o suspenden por no contar con todos los elementos y por lo tanto su ejecución rebasa el ejercicio fiscal).

Propuesta: Cancelar los recursos de aquellas obras que fueron dictaminadas favorablemente, pero que no cuentan con todos los elementos señalados en las disposiciones normativas aplicables. Asimismo, deberá solicitar a la autoridad competente, que finque las responsabilidades a que haya lugar.

Texto sugerido: Adicionar un segundo párrafo al numeral 36 de los Lineamientos FIES:

Dice: *“A fin de evitar cancelaciones, modificaciones y reprogramaciones innecesarias, se deberá tener cuidado y seguridad en los programas o proyectos de inversión y equipamiento que se registrarán y a los que se destinarán los recursos”.*

Propuesta 7: *Se cancelarán totalmente los recursos de aquellas obras integradas en el Anexo 2, pese a no encontrarse normativa, administrativa o técnicamente integradas en los términos previstos por estos lineamientos; y se deberá realizar la devolución a la TESOFE, de los recursos que hubiesen sido entregados y ejercido, junto con sus rendimientos financieros; y solicitar a las autoridades competentes, el fincamiento de responsabilidades a que haya lugar.*

c) CONTROL Y SEGUIMIENTO

Hallazgo 5: Obligaciones de las entidades federativas omitidas. En los Lineamientos FIES no se encontró ningún señalamiento respecto a observar los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas”, publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el DOF el 25 de febrero de 2008, y que son vigentes y aplicables en materia de subsidios a las entidades federativas.

Problemática: Inobservancia a las disposiciones normativas señaladas en el párrafo anterior; aún cuando son obligatorias por haber sido publicadas en el DOF, se considera ratificarlas dentro de los Lineamientos FIES; lo anterior provoca observaciones por “Incumplimiento a la normatividad”.

Propuesta: Modificar los Lineamientos FIES:

Texto sugerido: Modificar el numeral 52:

Dice: *“Se deberán atender las medidas para la comprobación y transparencia en los términos de las disposiciones aplicables, sin que ello implique limitaciones o restricciones a la administración y erogación de los recursos entregados a las Entidades”.*

Propuesta 8: *Se deberán atender las medidas para la comprobación y transparencia en los términos de las disposiciones aplicables, sin que ello implique limitaciones o restricciones a la administración y erogación de los recursos entregados a las Entidades. En específico la obligación de las entidades federativas de informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales transferidos, y el compromiso de informar los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo al respecto. Lo anterior, de conformidad con los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos federales transferidos a las entidades federativas” publicados el 25 de febrero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la SHCP.*

II. BENEFICIOS ESPERADOS

Considerando que la relevancia del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados radica en su contribución para incrementar la infraestructura en las entidades federativas a través de obra, es importante que la oferta de la misma corresponda a las necesidades de dicha población, así como que esta sea canalizada a las instancias de planeación adecuadas y del sector correspondiente, a fin de que la propuesta de obras se derive de un proceso alineado entre la planeación – programación – ejecución, y se tengan los elementos necesarios en tiempo y forma para la óptima ejecución de las obras.

Por el estudio realizado se puede concluir que la disposición normativa esta completa, sin embargo los hallazgos, demuestran que es posible mejorarla y precisarla, a fin de que todos los recursos que se emplean en la ejecución de las obras, se apliquen adecuadamente; y que el actuar de las instancias gubernamentales de coordinación y ejecución sea ágil y correcta.

Las propuestas de mejora a los Lineamientos FIES, tratan de incidir en: disponer oportunamente de los recursos comprometidos por los participantes, y dar un mayor plazo en la ejecución de las obras. La implementación de estas propuestas está orientada a lograr los siguientes beneficios:

1. Integrar a las instancias locales de planeación, para que se planteen y planeen en tiempo y forma, obras con todos los elementos sociales (demanda y aceptación), técnicos (capacidad, proyectos y programas reales), administrativos (permisos, licencias, atribuciones) y económicos (aportaciones factibles) de conformidad con lo dispuesto en los Lineamientos FIES, para una realización de acciones, ágil y rápida, y por consiguiente a un ejercicio de recursos con resultados en tiempo y forma.
2. Precisar los derechos y obligaciones de las instancias participantes, de conformidad con otras disposiciones como leyes y sus reglamentos u otros lineamientos; para que las diversas instancias realicen sus actividades adecuadamente.
3. Propiciar que las entidades federativas ejerzan en tiempo y forma los recursos de conformidad con lo pactado; para que dicho ejercicio se lleve a cabo con legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia.

A continuación se presentan los hallazgos señalados anteriormente, relacionados con los procesos que afectan y el número de propuestas de mejora a la normatividad realizadas:

HALLAZGOS		P	PROCESO AFECTADO			
No.	DESCRIPCIÓN		PLANEACIÓN	PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN	CONTROL Y SEGUIMIENTO
1	Planificación deficiente	3	X			
2	Traspaso de recursos a fines distintos a los autorizados	1			X	
3	Disposición normativa con imprecisiones	2			X	
4	Obras que no reúnen los requisitos de los Lineamientos FIES	1			X	
5	Obligaciones de las entidades federativas omitidas	1				X
Suma		8				

P PROPUESTAS DE MEJORA A LA NORMATIVIDAD

**9. FONDO PARA LA ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS (FEIEF)**

Dependencia Normativa: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (**SCHP**).

Tipo de recursos: Compensación de participaciones (2009).

Ramo Administrativo: 06. Hacienda y Crédito Público.

Disposición normativa sujeta a estudio:

- Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, publicadas el 26 de marzo de 2009 en el Diario Oficial de la Federación (**DOF**). Para efectos de este documento: **RO FEIEF**.

Con la finalidad de dar continuidad al capítulo tercero en el cual se presenta el Diagnóstico, en la sección de Anexos del presente documento, se incluye lo siguiente:

- Diagrama de Flujo (**Anexo 23**) señalando en los procesos de Programación, Ministración y Seguimiento, los puntos críticos donde la normatividad no es del todo clara y precisa, considerándolos como indicios para realizar las propuestas de mejora a las RO FEIEF.
- Análisis FODA de las RO FEIEF (Anexo 24) donde se determinan: 2 Fortalezas, 1 Oportunidad, 1 Debilidad y 1 Amenaza.

Es importante señalar que hasta el 27 de agosto de 2008, los recursos del FEIEF que se transferían a las entidades federativas, se destinaban a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de los Estados, tal como lo señala el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (**LFPRH**); y su disposición normativa para el seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia respecto de dichos recursos, fueron los "Lineamientos para la Solicitud, Transferencia y Aplicación de los Recursos correspondientes al ejercicio fiscal de 2007 con cargo al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados", emitidos por la SHCP el 25 de mayo de 2007 en el DOF.

Actualmente, los recursos del FEIEF se aplicarán a su objetivo principal: compensar la disminución en la Recaudación Federal Participable con respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos, de conformidad con el artículo 19 de la LFPRH. Lo anterior, generó por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (**SHCP**), la emisión de las reglas de operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, publicadas el 26 de marzo de 2009 en el DOF.

Por lo anterior, y toda vez que para este año los recursos del FEIEF se destinarán para compensar la disminución de las participaciones hacia los Estados, no se consideran los criterios para seleccionar los programas a estudiar y a analizar utilizados en el diagnóstico, en específico el criterio denominado *Programas federales auditados por la UORCS*, que señala los importes observados relevantes por tipo de observación respecto de su cuantía y recurrencia"; ya que la información corresponde a los ejercicios fiscales 2006 a 2008 respecto de la infraestructura realizada en los Estados.

Como resultado del análisis de la información anterior se realizaron los hallazgos señalados en el cuadro siguiente, relacionados con los procesos que afectan:

HALLAZGOS		PROCESO AFECTADO		
No.	DESCRIPCIÓN	PROGRAMACIÓN	MINISTRACIÓN	SEGUIMIENTO
1	Transferencia de recursos a los municipios imprecisa		X	
2	Reintegro de recursos por parte de los municipios, impreciso		X	

Cada hallazgo con su problemática y sus propuestas de mejora, se detallan a continuación.

I. HALLAZGOS POR PROCESO

a) TRANSFERENCIA

Hallazgo 1: Transferencia de recursos a los municipios imprecisa. Del análisis a las RO FEIEF, en específico al inciso “c” de la fracción I de la regla de operación “NOVENA” señala:

“Corresponderá a las Entidades entregar a los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, las cantidades que, de conformidad con las compensaciones referidas en el inciso anterior, les correspondan, de acuerdo con la Ley de Coordinación y demás disposiciones aplicables”.

Sin embargo no se precisa un plazo máximo de ministración de recursos a los municipios.

Problemática: Es evidente que son los municipios los más afectados con la disminución en el monto de las participaciones vinculadas a la recaudación federal participable, y por lo tanto la necesidad de que los recursos del FEIEF lleguen lo más rápido posible. Por otra parte, es común que los gobiernos estatales transfieren recursos a los municipios de manera tardía y además esta transferencia carece de los rendimientos financieros que se hayan generado desde su ministración por parte de la Federación a los gobiernos estatales, y de estos al ámbito municipal.

Propuesta: Establecer plazos de entrega de los recursos del FEIEF, por parte de los gobiernos estatales a los gobiernos municipales; y que dicha transferencia incluya los rendimientos financieros generados durante su permanencia en las cuentas bancarias estatales.

Texto sugerido: Modificar el inciso “c” de la fracción I de la regla de operación “NOVENA”.

Propuesta 1: *Corresponderá a las Entidades entregar a los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, las cantidades que, de conformidad con las compensaciones referidas en el inciso anterior, les correspondan, de acuerdo con la Ley de Coordinación y demás disposiciones aplicables; lo anterior en un plazo no mayor de 5 días hábiles, y deberá de incluir los rendimientos financieros que se hallan generado durante su permanencia en las arcas estatales.*

Hallazgo 2: Reintegro de recursos por parte de los municipios imprecisa. Del análisis a las RO FEIEF, en específico al inciso “e” de la fracción I de la regla de operación “NOVENA” señala:

“En el supuesto de que las cantidades entregadas mediante las compensaciones provisionales sean superiores a la determinación anual de la disminución de las Participaciones vinculadas con la Recaudación, las Entidades deberán realizar el reintegro de recursos que corresponda al Fideicomiso, sin carga financiera, a partir del mes siguiente a aquél en el que se les comunique el monto respectivo de dicho reintegro”.

Sin embargo no se precisa si los gobiernos estatales solicitarán a su vez a los municipios, la parte proporcional que les corresponde, para consolidar los recursos a reintegrar.

Problemática: Como se mencionó en el anterior hallazgo, son los municipios los más afectados con la disminución en el monto de las participaciones vinculadas a la recaudación federal participable.

Y por lo mismo, el gobierno federal podría condonar o permitir que este orden de gobierno conserve los recursos a cuenta del siguiente ejercicio fiscal, la parte proporcional que les corresponde reintegrar que refiere el inciso “e” de la fracción I de la regla de operación “NOVENA”.

Y otro efecto positivo, sería que, como resultado de la propuesta de esta condonación, los gobiernos estatales aumentarán los montos de las participaciones hacia los municipios, de las compensaciones provisionales que les realice la Federación.

Propuesta: Condonar, por parte del gobierno federal, los montos que les corresponde reintegrar a los municipios; o en su caso que permitir conservarlos como adelanto de sus participaciones para el siguiente ejercicio fiscal.

Texto sugerido: Modificar el inciso “e” de la fracción I de la regla de operación “NOVENA”.

Propuesta 2: *En el supuesto de que las cantidades entregadas mediante las compensaciones provisionales sean superiores a la determinación anual de la disminución de las Participaciones vinculadas con la Recaudación, las Entidades deberán realizar el reintegro de recursos que corresponda al Fideicomiso, sin carga financiera, a partir del mes siguiente a aquél en el que se les comunique el monto respectivo de dicho reintegro. Los recursos a reintegrar, no incluirán la parte proporcional que les corresponde a los municipios, ya que la Federación condonará estas devoluciones.*

Propuesta 3: *En el supuesto de que las cantidades entregadas mediante las compensaciones provisionales sean superiores a la determinación anual de la disminución de las Participaciones vinculadas con la Recaudación, las Entidades deberán realizar el reintegro de recursos que corresponda al Fideicomiso, sin carga financiera, a partir del mes siguiente a aquél en el que se les comunique el monto respectivo de dicho reintegro. Los recursos a reintegrar, no incluirán la parte proporcional que les corresponde a los municipios, ya que la Federación considerará estas devoluciones, como un adelanto a las participaciones que les corresponde en el siguiente ejercicio fiscal.*

II. BENEFICIOS ESPERADOS

La situación económica prevaleciente en el país es determinante en la integración de la Recaudación Federal Participable (RFP), la cual a su vez impacta en la integración de algunos de los fondos participables.

Los problemas económicos que se han presentado a nivel mundial a partir de los últimos meses de 2008 han tenido repercusiones importantes en México y de forma particular en la RFP, ya que tanto los ingresos tributarios como los petroleros han perdido dinamismo en el 2009. Considerando la relevancia del FEIEF y la caída de las participaciones federales en 2009 un tema de interés tanto para estados como para los municipios, es importante que los recursos lleguen con rapidez a dichos órdenes de gobierno.

Las 2 propuestas de mejora a las RO FEIEF, tratan de incidir en disponer oportunamente de los recursos comprometidos por los municipios, y lograr una condonación de los recursos o la conservación de los mismos a cuenta del siguiente ejercicio presupuestal (decisión de la SHCP), logrando un beneficio a éste último orden de gobierno, que es el más afectado con la crisis económica nacional.

A continuación se presentan los hallazgos señalados anteriormente, relacionados con los procesos que afectan y el número de propuestas de mejora a la normatividad realizadas:

HALLAZGOS		P	PROCESO AFECTADO		
No.	DESCRIPCIÓN		PROGRAMACIÓN	MINISTRACIÓN	SEGUIMIENTO
1	Transferencia de recursos a los municipios imprecisa	1		X	
2	Reintegro de recursos por parte de los municipios, impreciso	1		X	
	Suma	2			

P PROPUESTAS DE MEJORA A LA NORMATIVIDAD.

10. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE BENEFICIO SOCIAL, FINANCIADOS CON DONATIVOS Y DONACIONES DE PEMEX

Dependencia Normativa: Petróleos Mexicanos (**PEMEX**).

Tipo de recursos: Donativos y donaciones.

Disposiciones normativas sujetas a estudio:

- Lineamientos en materia de donativos y donaciones de petróleo mexicanos y organismos subsidiarios; autorizados por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, mediante Acuerdo CA-309/2007 de la Sesión Ordinaria 783 del 4 de diciembre de 2007. Para efectos de este documento: **Lineamientos PEMEX**.
- Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y los modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativos; publicados por la SHCP el 28 de agosto de 2008, en el Diario Oficial de la Federación (**DOF**). Para efectos de este documento: **Acuerdo del 28 de agosto de 2008**.

Con la finalidad de dar continuidad al capítulo tercero, en el cual se presenta el Diagnóstico, en la sección de Anexos del presente documento, se incluye lo siguiente:

- Diagrama de Flujo (**Anexo 24**) señalando en los procesos de Planeación, Programación, Contratación, Ejecución y Seguimiento, los puntos críticos donde la normatividad no es del todo clara y precisa, considerándolos como indicios para realizar las propuestas de mejora a los Lineamientos PEMEX.
- Se incluye el Análisis FODA de los “Programas y proyectos de beneficio social, financiados con donativos y donaciones otorgados por PEMEX” (Anexo 25) donde se determinan: 4 Fortalezas, 3 Oportunidades, 4 Debilidades y 3 Amenazas.

Además, se considera el análisis del criterio denominado *Programas federales auditados por la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (UORCS)*, que señala los importes observados relevantes por tipo de observación, respecto de su cuantía y recurrencia. Al respecto se realizó el siguiente “Cuadro de observaciones por recurrencia e importe de los programas y proyectos de beneficio social, financiados con donativos y donaciones otorgados por Petróleos Mexicanos (**PEMEX**), 2006 al 2008”:

No.	Tipo de observación	Recurrencia	Porcentaje respecto del monto total observado	% acumulado
1	Incumplimiento a los requerimientos de auditoría	1	71.0%	91.4%
2	Deficiencias en el manejo de los recursos del programa	1	11.6%	
3	Donativos utilizados como aportación estatal	1	8.8%	
4	Recursos no justificados	4	3.8%	8.6%
5	Retenciones no realizadas	1	2.3%	
6	SalDOS no ejercidos	4	2.1%	
7	Documentación comprobatoria improcedente	1	0.3%	
8	Documentación comprobatoria faltante	3	0.1%	
9	Pagos excedentes	1	0.0%	
10	Conceptos de obra pagados no ejecutados	4	0.0%	
11	Retenciones no enteradas	1	0.0%	
12-18	7 Observaciones con montos no cuantificados	29	0.0%	
Sumas		51	100.0%	100.0%

NOTA. Las entidades federativas objeto de estudio fueron: Campeche, Oaxaca y Tabasco.

En el cuadro se aprecia que 3 observaciones de 18 representan el 91.4% del monto total observado.

Asimismo, existen observaciones que tienen un monto cuantificable bajo o no cuantificable pero si una recurrencia importante, como son las "Deficiencias administrativas con 11 ocasiones.

Como resultado de integrar todos los rubros anteriores, se realizaron los hallazgos señalados en el cuadro siguiente, relacionados con los procesos que afectan, y las observaciones a los que están asociados:

HALLAZGOS		PROCESO AFECTADO				OBSERVACIONES ASOCIADAS								
No.	DESCRIPCIÓN	A	B	C	D	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
1	Disposición normativa desactualizada	X	X			X	X		X			X		X
2	Restricción normativa imprecisa	X	X				X		X	X				
3	Plazo de ejecución no establecido			X					X		X	X	X	
4	Imprecisiones de la función de auditoría				X			X						

PROCESOS:

- A PLANEACIÓN.
- B PROGRAMACIÓN.
- C EJECUCIÓN (INCLUYE CONTRATACIÓN).
- D CONTROL Y SEGUIMIENTO

TIPO DE OBSERVACIONES:

- I Inobservancia a la normatividad.
- II Traspaso de recursos a un fin distinto al autorizado.
- III Incumplimiento a los requerimientos de auditoría.
- IV Deficiencias en el manejo de los recursos.
- V Donativos utilizados como aportación estatal.
- VI Recursos no justificados.
- VII Retenciones o reintegros no realizados.
- VIII Saldos no ejercidos.
- IX Deficiencias administrativas.

Cada hallazgo con su problemática y sus propuestas de mejora, se detallan a continuación.

I. HALLAZGOS POR PROCESO

a) PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN

Hallazgo 1: Disposición normativa desactualizada. Derivado del análisis a los Lineamientos PEMEX vigentes, se detectó que esta disposición normativa no esta actualizada respecto del "Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y los modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativos"; publicados por la SHCP el 28 de agosto de 2008, en el DOF.

1. Dentro de los Lineamientos PEMEX no se señala en el Marco Legal y Normativo, el Acuerdo del 28 de agosto de 2008.

Problemática: Al tener desactualizado dicho rubro, y no observar lo dispuesto en el Acuerdo del 28 de agosto de 2008, provoca:

- Inobservancia a la normatividad aplicable en la entrega de donativos (por algún señalamiento nuevo).
- Deficiencias en el manejo de los recursos y deficiencias administrativas (regulaciones o desregulaciones nuevas).
- Traspaso de recursos a un fin distinto al autorizado (restricciones desconocidas, previstas en el uso de los recursos).
- Retenciones no realizadas (señaladas en el nuevo ordenamiento).

Propuesta: Actualizar los Lineamientos PEMEX.

Textos sugeridos: Añadir en el apartado de Marco Legal y Normativo, el Acuerdo del 28 de agosto de 2008.

Propuesta 1: - Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y los modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativos; publicado por la SHCP el 28 de agosto de 2008, en el Diario Oficial de la Federación.

2. Dentro de los Lineamientos PEMEX, se establece en el segundo párrafo del inciso “i” de la fracción II del lineamiento UNDÉCIMO, lo siguiente:

“Los documentos a que alude el párrafo anterior, deberán elaborarse con base en el modelo, reglas y requisitos que emitan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, de conformidad con lo que establece el segundo párrafo del artículo 183 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”.

Pero no se ha actualizado conforme al Acuerdo del 28 de agosto de 2008.

Problemática: A los donativos, les son aplicables los señalamientos del Acuerdo del 28 de agosto de 2008, por lo que los instrumentos legales que debe usar PEMEX para otorgar donativos, se deben de apegar a los modelos de contrato indicados en dicho Acuerdo; de no hacerlo se generarán las observaciones:

- Inobservancia a la normatividad (continuar utilizando modelos de acuerdo de coordinación, colaboración o concertación).
- Deficiencias en el manejo de los recursos (inobservar las estipulaciones previstas en los modelos de contratos, del Acuerdo del 28 de agosto de 2008).

Propuesta: Actualizar los Lineamientos PEMEX.

Texto sugerido: Modificar el segundo párrafo del inciso “i” de la fracción II del lineamiento DÉCIMO PRIMERO, de los Lineamientos PEMEX.

Propuesta 2: *Los documentos a que alude el párrafo anterior, deberán elaborarse con base en el modelo, reglas y requisitos que emitan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, de conformidad con lo que establece el segundo párrafo del artículo 183 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; para el caso de donativos, se deberán apegar a los Modelos de Contratos señalados en el “Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y los modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativos”; publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 28 de agosto de 2008, en el Diario Oficial de la Federación.*

3. En los Lineamientos PEMEX, se establece en el inciso “a” de la fracción I del lineamiento DÉCIMO SEGUNDO lo siguiente:

“Asociaciones no lucrativas y fideicomisos constituidos por particulares con fines educativos, culturales, de salud, de investigación científica, de aplicación de nuevas tecnologías o de beneficencia, no vinculados a asociaciones religiosas, a partidos y agrupaciones políticas, que demuestren estar al corriente de sus respectivas obligaciones fiscales y que sus principales ingresos no provengan del Presupuesto de Egresos de la Federación, salvo los casos que permitan expresamente las leyes”.

Pero no está actualizado conforme al Acuerdo del 28 de agosto de 2008.

Problemática: Para el caso de los donativos, son aplicables los señalamientos del Acuerdo del 28 de agosto de 2008, por lo que se deben de apegar a sus disposiciones; lo anterior, a efecto de no generar una observación por Inobservancia a la normatividad.

Propuesta: Actualizar los Lineamientos PEMEX.

Texto sugerido: Modificar el inciso “a” de la fracción I del lineamiento DÉCIMO SEGUNDO, de los Lineamientos PEMEX.

Propuesta 3: *Asociaciones no lucrativas y fideicomisos constituidos por particulares con fines educativos, culturales, de salud, de investigación científica, de aplicación de nuevas tecnologías o de beneficencia, deberán por escrito manifestar bajo protesta de decir verdad, que: no están vinculados a asociaciones religiosas, a partidos y agrupaciones políticas; que están al corriente de sus respectivas obligaciones fiscales; que sus principales ingresos no provengan del Presupuesto de Egresos de la Federación, salvo los casos que permitan expresamente las leyes; y que no están integradas en algún otro padrón de beneficiarios de programas a cargo del Gobierno. Adicionalmente, en el caso de las asociaciones no lucrativas, el escrito deberá contener la manifestación bajo protesta de decir verdad de que no están sujetas a proceso legal alguno derivado de irregularidades en su funcionamiento.*

Las asociaciones no lucrativas y las instituciones fiduciarias de los fideicomisos constituidos por particulares demostrarán, ante la dependencia o entidad de que se trate, que están al corriente de sus respectivas obligaciones fiscales, con la opinión que emita en ese sentido la instancia competente del Servicio de Administración Tributaria. Dicha opinión sólo se requerirá cuando la dependencia o entidad comunique a la asociación o institución fiduciaria sobre su posible elegibilidad para recibir un donativo.

Invariablemente, la formalización del contrato deberá realizarse dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de la emisión de la opinión del Servicio de Administración Tributaria.

Hallazgo 2: Restricción normativa imprecisa. Derivado del análisis a los Lineamientos PEMEX, se detectó que en el inciso “h”, del apartado “A. De las propuestas de donativos y donaciones”, del lineamiento DÉCIMO TERCERO; señala:

“No se podrán otorgar donativos y donaciones a aquellos donatarios que estén integrados en algún otro padrón de beneficiarios de programas a cargo del Gobierno Federal”.

Problemática: El señalamiento sólo identifica a donatarios que estén insertos en un padrón de beneficiarios, no así a los gobiernos estatales y/o municipales. Dicha imprecisión causa que dichos órdenes de gobierno, destinen los donativos de PEMEX, como su aportación parcial o total, para participar en otro programa gubernamental; lo anterior, causa las observaciones de auditoría denominadas:

- Transferencia de recursos a un fin distinto a lo autorizado.
- Incumplimiento al convenio, ya que no se realizarían las acciones pactadas con PEMEX.

Propuesta: Precisar el alcance de dicha restricción.

Texto sugerido: Modificar el inciso “h”, del apartado “A”, del lineamiento DÉCIMO TERCERO:

Propuesta 4: *No se podrán otorgar donativos y donaciones a aquellos donatarios que estén integrados en algún otro padrón de beneficiarios de programas a cargo del Gobierno Federal; incluyendo a los gobiernos estatales y/o municipales y a particulares, que tengan como propósito entregar estos apoyos como su aportación parcial o total, para participar en otro programa gubernamental.*

b) EJECUCIÓN.

Hallazgo 3: Plazo de ejecución no establecido. Dentro de los Lineamientos PEMEX, en el apartado "A. De las propuestas de donativos y donaciones", del lineamiento DÉCIMO TERCERO, no se establece nada sobre el plazo de ejecución de las propuestas

Problemática: Para el caso de los donativos, les son aplicables los señalamientos del Acuerdo del 28 de agosto de 2008, por lo que se deben de apegar a sus indicaciones, y por lo tanto, precisar el plazo de ejecución para las acciones; de no hacerlo se generarían las observaciones:

- Saldos no ejercidos, por tener acciones en proceso, al no tener un plazo perentorio para el ejercicio de los donativos.
- Deficiencias en el manejo de los recursos (inobservar algún procedimiento en el manejo de los donativos).
- Reintegros no realizados (por no estipularse).
- Recursos no justificados (al no tener un plazo perentorio, el donatario no se obligado a ejercer los recursos).

Propuesta: Actualizar los Lineamientos PEMEX.

Texto sugerido: Adicionar un último párrafo al inciso "a" del apartado "A. De las propuestas de donativos y donaciones", del lineamiento DÉCIMO TERCERO, de los Lineamientos PEMEX.

Propuesta 5: *En todos los casos la donante establecerá en el contrato los plazos que deberá observar el donatario para la aplicación de los recursos, así como para el cumplimiento de los objetivos previstos en el mismo. Los donativos no aplicados en los plazos establecidos y, en su caso, los rendimientos generados, deberán devolverse a la donante, para efecto de su concentración en la Tesorería de la Federación o, cuando se trate de las entidades, en sus propias tesorerías.*

c) CONTROL Y SEGUIMIENTO

Hallazgo 4: Imprecisiones de la función de auditoría. En el análisis a los Lineamientos PEMEX en el inciso "e" del Lineamiento VIGÉSIMO SEXTO, se detectó la falta de precisiones a la actividad de auditoría.

Problemática: Falta de precisión en el artículo anterior, a los aspectos derivados de las auditorías, ya que a pesar de ser obligatorias por estar insertas en disposiciones normativas, leyes y reglamentos publicados en el DOF, se considera ratificarlas dentro de los Lineamientos PEMEX. Esto evitará observaciones por:

- Incumplimiento a la normatividad.
- Incumplimiento a los requerimientos de auditoría.

Y permitirá un proceso de solventación oportuno.

Propuesta: Precisar en los Lineamientos PEMEX, los aspectos referentes a la auditoría.

Textos sugeridos: Adicionar un párrafo al inciso "e" del Lineamiento VIGÉSIMO SEXTO de los Lineamientos PEMEX.

Propuesta 6: *El donatario ante la intervención de un ente auditor deberá:*

- *Dar todas las facilidades a dichas instancias para realizar en el momento en que lo juzguen pertinentes, las auditorías que consideren necesarias.*

- *Atender en tiempo y forma, los requerimientos de auditoría, así como el seguimiento y la solventación de las observaciones planteadas por los órganos de control.*

La inobservancia a los requerimientos de auditoría, limitará en su caso, el otorgamiento de donativos y donaciones en el siguiente ejercicio presupuestal; independientemente de las sanciones a que hubiere lugar por daños y perjuicios que resulten de las observaciones señaladas.

II. BENEFICIOS ESPERADOS

Mediante los Programas y proyectos de beneficio social, financiados con donativos y donaciones otorgados por Petróleos Mexicanos, se realizan acciones estratégicas de responsabilidad social empresarial, entre las que se encuentran: los donativos y donaciones y las obras de beneficio mutuo; el fomento a la inversión y el empleo. Es importante que los apoyos sociales que se entregan, se apliquen oportuna y adecuadamente en acciones de beneficio social para las comunidades impactadas por la actividad petrolera, permitiendo mejorar los niveles de bienestar y calidad de vida de la población.

Los hallazgos realizados, demuestran que se puede mejorar y precisar la normatividad aplicable, a fin de que todos los recursos que se emplean en la ejecución de las obras, se ejerzan adecuadamente y que el actuar de las instancias gubernamentales de coordinación y ejecución sea ágil y correcta.

Las propuestas de mejora a los Programas y proyectos de beneficio social, financiados con donativos y donaciones otorgados por Petróleos Mexicanos, tratan de incidir en: ejercer oportunamente de los recursos, y disminuir el tiempo de ejecución de las acciones. La implementación de las propuestas está enfocada a lograr los siguientes beneficios:

1. Actualizar y precisar las atribuciones y disposiciones normativas aplicables en el otorgamiento y manejo de los donativos y donaciones, por parte de las instancias participantes, a fin de que realicen sus actividades adecuadamente.
2. Propiciar que las entidades federativas ejerzan en tiempo y forma los recursos de conformidad con la normatividad aplicable y a los contratos pactados; para que el ejercicio de los recursos se lleve a cabo con legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia.

A continuación se presentan los hallazgos señalados anteriormente, relacionados con los procesos que afectan y el número de propuestas de mejora a la normatividad realizadas:

HALLAZGOS		P	PROCESO AFECTADO			
No.	DESCRIPCIÓN		PLANEACIÓN	PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN	CONTROL Y SEGUIMIENTO
1	Disposición normativa desactualizada	3	X	X		
2	Restricción normativa imprecisa	1	X	X		
3	Plazo de ejecución no establecido	1			X	
4	Imprecisiones de la función de auditoría	1				X
Suma		6				

P PROPUESTAS DE MEJORA A LA NORMATIVIDAD

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Con el estudio realizado derivado del análisis a la aplicación de los recursos federales en estados y municipios, obtenido mediante los resultados de las auditorías, así como de la normatividad que regula el ejercicio de los programas, se puede concluir lo siguiente.

1. La mejora al marco normativo, exige respeto a la legalidad que facilite la gestión de las instituciones, eliminar prácticas burocráticas y fomentar una cultura de servicio, eficiencia y oportunidad, es decir, debe ser un ciclo con el propósito de aumentar la efectividad y contribuir a los objetivos públicos e institucionales a los que responde la normatividad

Con estos propósitos se debe concluir que los gobiernos no sólo deben hacer mejora regulatoria que impacte a los particulares, sino también hacia el interior del gobierno, debido a que la función gubernamental se desarrolla de manera sistémica; para dar un servicio eficiente en la ventanilla, es necesario reducir las cargas administrativas internas, lo cual, no es un fin en sí mismo, sino un medio para avanzar en la construcción de gobiernos más eficientes.

2. La importancia del respeto al estado de derecho radica en su capacidad para brindar certidumbre en muchos aspectos de la vida pública, en la medida que el Estado se rige y hace cumplir las reglas que establece, los ciudadanos pueden comprender mejor sus alcances y esferas de competencia. Las reglas de operación han sido un instrumento que busca dar certidumbre y transparencia sobre el manejo de los programas y recursos de la federación tanto a los beneficiarios de los mismos programas como a los órdenes de gobierno estatal y municipal que cooperan en su implementación.
3. El análisis realizado de la normatividad bajo la consideración de los resultados de auditorías y revisiones de los 10 programas seleccionados permitió encontrar áreas específicas donde la norma no era clara, ni específica, por lo que en lugar de contribuir al ejercicio eficaz de los recursos, origina un espacio discrecional que facilita posibles actos de corrupción.

Por lo cual, al elaborar este análisis se consideró que las reglas debían ser instrumentos completamente autocontenidos; es decir, que en su cuerpo deben contener todas las disposiciones necesarias para su aplicación para que los sujetos, ya sean los beneficiarios o las instancias ejecutoras, las conozcan en un instrumento único, facilitando con ello su seguimiento

4. Los hallazgos realizados por los estudios los 10 programas permitieron realizar 56 hallazgos de deficiencias de las reglas de operación que los norman, concentradas principalmente en las etapas de control y seguimiento (24), y, planeación y programación (19), lo que nos da indicios de la falta de desarrollo y de mecanismos de control de estas etapas.

HALLAZGOS REALIZADOS				
PROGRAMAS	PROCESOS			
	SUMA	PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN	CONTROL Y SEGUIMIENTO
	56	19	13	24
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	10	3	3	4
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	5	0	2	3
Programa Hábitat	6	3	1	2
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	7	4	1	2
Proyectos de Promoción y Desarrollo Turísticos, de la SECTUR	8	2	1	5
Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales, de la SCT	9	2	1	6
Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES)	5	1	3	1
Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)	2	2	0	0
Programas y proyectos de beneficio social, financiados con donativos y donaciones otorgados por PEMEX	4	2	1	1

5. Las principales consecuencias de las deficiencias en la etapa de planeación y programación, se reflejan en la elaboración de programas de manera contingente e irregular, que en muchas ocasiones contienen errores y omisiones importantes, además de no responder a las necesidades de la población ni cumplir con los objetivos del programa y finalmente retrasando la ejecución oportuna de los procesos subsecuentes.
6. La falta de mecanismos claros y eficaces en la etapa de control y seguimiento, tiene implicaciones directas sobre la calidad de la rendición de cuentas de los resultados del programa, en la generación de espacios discrecionales en la asignación de recursos, y en facilitar la realización de posibles actos de corrupción. Por lo cual es necesario que las reglas de operación consideren:
 - Mecanismos de asignación de recursos claros.
 - Precisión sobre las responsabilidades de las autoridades involucradas.
 - Plazos limitados para la ejecución de las actividades requeridas en cada proceso de operación de los programas.
 - Disposiciones normativas en materia de control y seguimiento actualizadas.
 - Adecuado control para el ejercicio de los recursos.
 - Disposiciones normativas transversales actualizadas para regular la operación de los programas.
7. Las recomendaciones generales originadas de los 56 hallazgos y 103 propuestas de mejora derivadas del estudio de los 10 programas seleccionados, que por su transversalidad deberían considerarse para incluirlos en una propuesta de modificación de los Criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación, publicados el 16 de enero de 2002 en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, existen casos específicos como los programas financiados con reasignaciones, que necesitan un análisis particular por la generalidad de sus disposiciones, basadas principalmente en leyes federales y sus reglamentos correspondientes; y otros que en su evolución normativa han generado nuevas áreas de opacidad que deben combatirse, como el caso del FEIEF.

PROPUESTAS REALIZADAS				
PROGRAMAS	PROCESOS			
	SUMA	PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN	CONTROL Y SEGUIMIENTO
	103	35	30	38
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBA)	25	6	13	6
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	8	0	3	5
Programa Hábitat	10	7	1	2
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	10	6	1	3
Proyectos de Promoción y Desarrollo Turísticos, de la SECTUR	18	3	6	9
Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales, de la SCT	16	4	1	11
Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES)	8	3	4	1
Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)	2	2	0	0
Programas y proyectos de beneficio social, financiados con donativos y donaciones otorgados por PEMEX	6	4	1	1

8. Esta gama de casos dentro de la problemática de las reglas de operación, demuestra una vez más que existen causas inherentes a su diseño y a los procesos que reglamentan, y externas, delimitadas principalmente por el marco legal para la emisión de las mismas que afectan su calidad y por lo tanto su capacidad para establecer rutas claras y simples para la ejecución de los programas federales.

BIBLIOGRAFÍA

REFERENCIAS DOCUMENTALES

- Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y los modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativos.
- Diario Oficial de la Federación. Diversas fechas de publicación de la normatividad aplicable a los programas federales.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Lineamientos para el ejercicio eficaz, transparente, ágil y eficiente de los recursos que transfieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a las entidades federativas mediante convenios de coordinación en, materia de reasignación de recursos.
- Lineamientos y manuales específicos de cada programa federal (obtenidos de las páginas de Internet la instancia normativa competente.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009
- Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012
- Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012
- Programa Vivir Mejor
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública

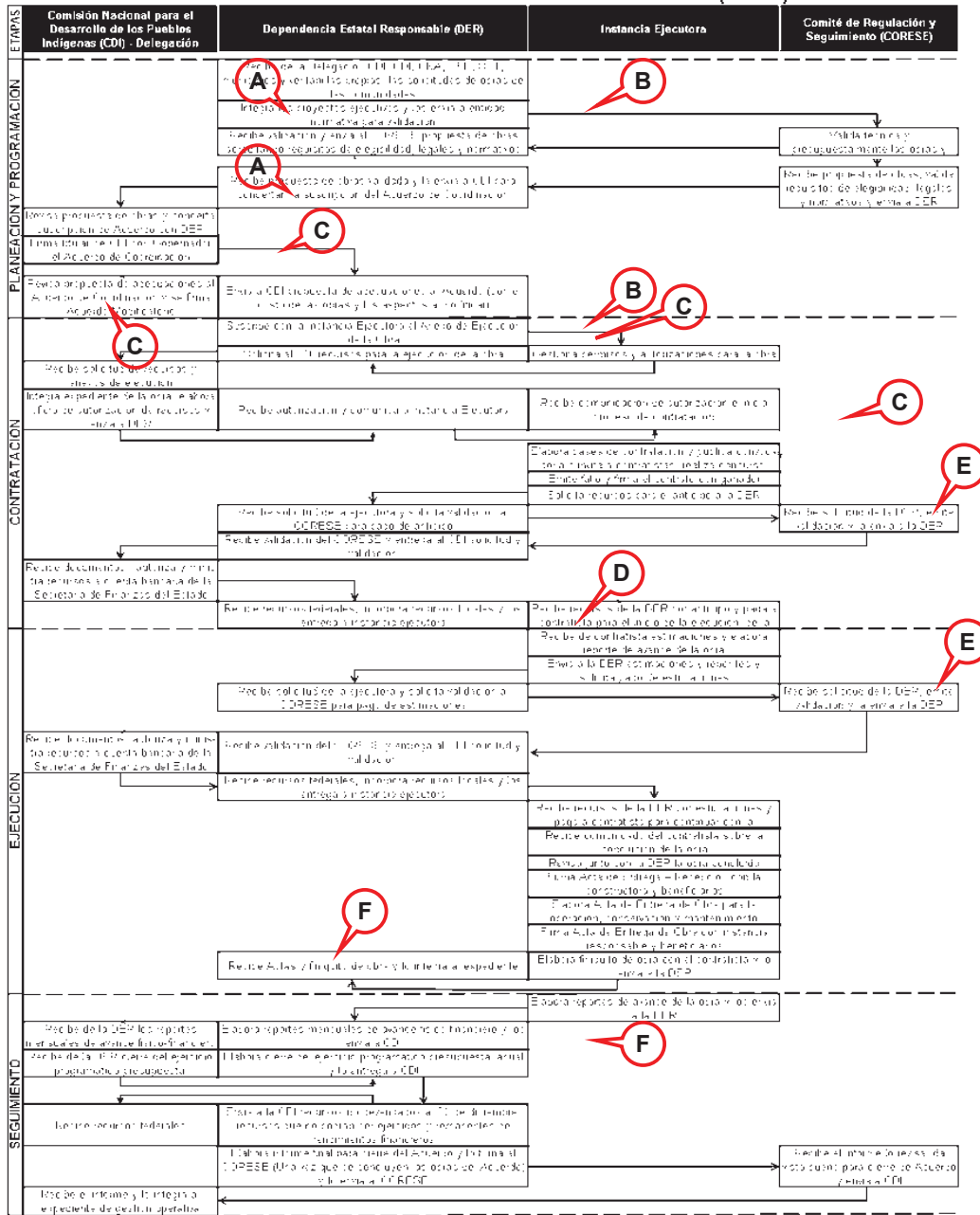
REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- www.ecosur.mx
- www.cdi.gob.mx
- www.clad.org.ve
- www.cna.gob.mx
- www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio
- www.directorio.gob.mx
- www.funcionpublica.gob.mx
- www.sct.gob.mx
- www.sectur.gob.mx
- www.sedesol.gob.mx
- www.shcp.gob.mx
- www.presidencia.gob.mx

ANEXOS

ANEXO 1

DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROGRAMA INFRAESTRUCTURA BÁSICA PARA LA ATENCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (PIBAI)



PUNTOS CRÍTICOS

- A. Planificación excluyente.
- B. Obras pactadas que no reúnen los requisitos establecidos en las RO PIBAI.
- C. Planeación, Programación y Ejecución con períodos excesivos.
- D. Desapego a la estructura financiera pactada.
- E. Regulación excesiva del CORESE.
- F. Acciones de control y seguimiento con imprecisiones u omisiones.

ANEXO 2. Análisis FODA del PIBAI

Fortalezas

1. Planeación y Programación. Definida la normatividad específica de operación.
2. Ejecución. Se cuenta con un Órgano Colegiado de control y seguimiento.
3. Seguimiento. Definido el incremento de infraestructura en los Estados.

Oportunidades

1. Planeación y Programación. Es viable realizar propuestas de mejora a la normatividad específica.
2. Planeación y Programación. Es viable modificar las reglas de operación de programas que otorgan subsidios.
3. Ejecución. Es viable la ejecución de proyectos conforme a su calendario de construcción.
4. Ejecución. Es viable la ejecución de proyectos financiados al 100% con recursos federales.
5. Todos los procesos. Es viable recortar períodos para realizar actividades principales.

Debilidades

1. Planeación y programación. No existe un modelo de Convenio de Coordinación a suscribir con las entidades federativas y/o municipios.
2. Planeación y Programación. La suscripción de los Acuerdos de Coordinación se basa en proyectos provisionales; lo que resulta en suscribir Acuerdos de Modificación con proyectos definitivos.
3. Ejecución. Desplazamiento de tiempo para cumplimiento de metas.
4. Control. Existen inconsistencias jurídicas que no permiten un control y seguimiento adecuado.

Amenazas

1. Planeación y Programación. Incumplimiento al marco legal y normativo.
2. Planeación y Programación. Los proyectos no responden a las necesidades de los beneficiarios.
3. Planeación y Programación. Existe el riesgo de que la contraparte estatal y/o municipal, no se aporte.
4. Ejecución. Retraso en la ejecución de proyectos, por ministración de recursos programada inadecuadamente, o esta depende otros niveles.
5. Ejecución. El Órgano Colegiado interviene con exceso en la ejecución de la obra, lo cual puede afectar su período de ejecución.
6. Control. El control y manejo de los recursos es débil, lo que pone en riesgo a los programas.
7. Control. Inconformidad de beneficiarios por el incumplimiento de metas.
8. Todos los procesos. Existen procesos con períodos largos establecidos para realizar actividades.

ANEXO 3

Cuadro de Instancias participantes en los Acuerdos de Coordinación suscritos entre la CDI y los Estados para la ejecución del PIBAI, durante el 2008; así como instancias ejecutoras y obras por realizar por cada una de ellas

EF	FECHAS		NO. OBRAS POR INSTANCIA EJECUTORA										INSTANCIAS ESTATALES QUE SUSCRIBEN EL ACUERDO DE COORDINACIÓN										
	SUSCRIPCIÓN	PUBLICACIÓN DOF	Suma	FEDERALES			ESTATALES				M	GOB.	SG GOB.	SEFIN	SEDESOL	SEPLAN	COPLADE	SEDEPI	SOP	OEC	MPIO.		
				SCT	LyFC	CFE	SOP	SDSL	JEC	DGE												CEAS	
			Sumas	570	3	2	2	76	22	115	4	156	190	25	23	31	20	15	8	8	7	10	1
BC	10-abr-08	12-ago-08	9				9						X	X	X	X	1/						
CAMP	25-ene-08	06-may-08	12				12								X	X					X	X	
CAMP	25-ene-08	08-may-08	2				2								X	X					X	X	
CHIH	08-feb-08	08-may-08	18	1							17		X	X	X		X						
CHPS	14-feb-08	13-ago-08	23				23						X	X	X		X			X			
CHPS	09-jul-08	06-oct-08	12				12								X								
COAH	31-mar-08	11-ago-08	1				1						X	X	X						X		
GRO	28-mar-08	12-jun-08	2						2				X	X	X			X					
GRO	28-mar-08	12-jun-08	73						3		60	10	X	X	X			X					
GTO	04-jun-08	06-oct-08	3			1					2		X			X							
DGO	24-ene-08	07-abr-08	2	2												X							
HGO	14-feb-08	07-may-08	11		1		3	6			1			X	X	X							
HGO	30-abr-08	12-ago-08	23		1		6	16						X	X	X							
JAL	24-ene-08	08-ago-08	5								5	X	X	X	X	X							
MEX	31-mar-08	13-jun-08	47							4	2	41	X	X	X	X				X			
MOR	03-abr-08	13-jun-08	7				1				3	X	X	X			1/					X	
NAY	20-feb-08	08-may-08	21								21	X	X	X		X						X	
NAY	20-feb-08	08-may-08	21				6				15	X	X	X		X						X	
OAX	13-feb-08	07-may-08	47						41		6	X	X	X			X						
PUE	21-ene-08	08-abr-08	41								41	X	X	X	X		X			X			
QROO	31-mar-08	08-ago-08	3						2		1		X	X	X		X						X
QROO	31-mar-08	11-ago-08	11						11				X	X		X	X						X
SIN	25-ene-08	08-abr-08	1				1								X								
SIN	12-mar-08	11-ago-08	17								17	X	X	X	X		X						X
SLP	08-feb-08	06-may-08	19						1		18	X	X	X						X			X
SLP	27-mar-08	12-ago-08	16						3		1	12	X	X	X	X				X			X
SON	21-feb-08	06-may-08	5			1			1		3		X	X	X							X	
SON	15-abr-08	06-oct-08	3						2		1		X	X	X							X	
VER	05-mar-08	13-jun-08	65						43		22		X	X									
YUC	25-feb-08	07-may-08	10						1		9					X							
YUC	28-abr-08	13-ago-08	40						5		35					X							

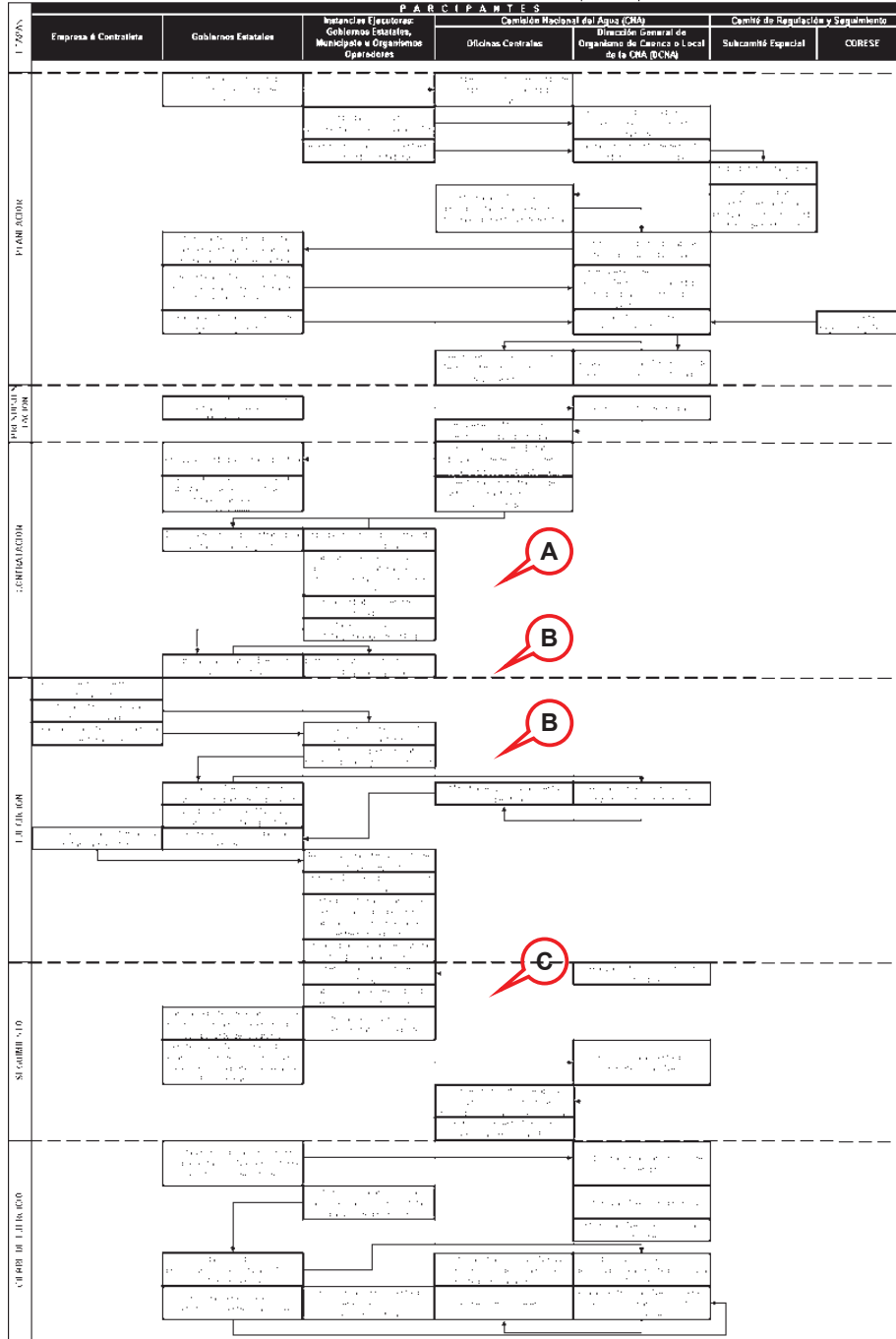
FUENTE: Acuerdos de Coordinación del ejercicio fiscal 2008, suscritos entre la CDI y las Entidades Federativas, publicados en el DOF.

NOMENCLATURA:

EF:	Entidades Federativas.
M:	Municipales.
SCT:	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
LyFC:	Compañía de Luz y Fuerza del Centro.
CFE:	Comisión Federal de Electricidad.
SOP:	Secretaría de Obras Públicas o similar.
SDSL:	Secretaría de Desarrollo Social o similar.
JEC:	Junta Estatal de Caminos o similar.
DGE:	Dirección General de Electricidad Estatal o similar.
CEAS:	Comisión Estatal del Agua y Saneamiento o similar.
GOB.:	Gobernador Estatal.
SG GOB.:	Secretario General de Gobierno o similar.
SEFIN:	Secretario de Finanzas o similar.
SEDESOL:	Secretaría de Desarrollo Social o similar.
SEPLAN:	Secretaría de Planeación o similar.
COPLADE:	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.
SEDEPI:	Secretaría para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas o similar.
SOP:	Secretaría de Obras Públicas o similar.
OEC:	Órgano Estatal de Control o similar.
MPIO.:	H. Ayuntamientos Municipales.

ANEXO 4

DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROGRAMA AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO EN ZONAS URBANAS (APAZU)



ANEXO 5. Análisis FODA del Programa APAZU

Con el propósito de determinar la posibilidad de realizar propuestas de mejora de la normatividad, en específico a las disposiciones normativas observables para la aplicación de los recursos del programa APAZU, a continuación se presentan los resultados del análisis FODA.

Fortalezas

1. Planeación y Programación. Definida la normatividad específica de operación.
2. Planeación y Programación. Definido el proceso de la autorización de la previsión presupuestal anual, incluye definición de actores.
3. Planeación y Programación. Definido el plazo para suscribir el instrumento de coordinación.
4. Planeación y Programación. Definidas las restricciones sobre rubros, respecto de la aplicación de los recursos.
5. Planeación y Programación. Definida la transferencia de los recursos Estado-Municipios.
6. Ejecución. Definida la aplicación de recursos conforme a su período de entrega.
7. Ejecución. Se cuenta con un Órgano Colegiado de control y seguimiento.
8. Seguimiento. Definido el incremento de infraestructura en los Estados.
9. Todos los procesos. Se precisa períodos para realizar actividades principales.

Oportunidades

1. Planeación y Programación. Es viable realizar propuestas de mejora a la normatividad específica.
2. Planeación y Programación. Es viable modificar las reglas de operación de programas que otorgan subsidios.
3. Ejecución. Es viable la ejecución de proyectos conforme a su calendario de construcción.
4. Todos los procesos. Es viable recortar períodos para realizar actividades principales.

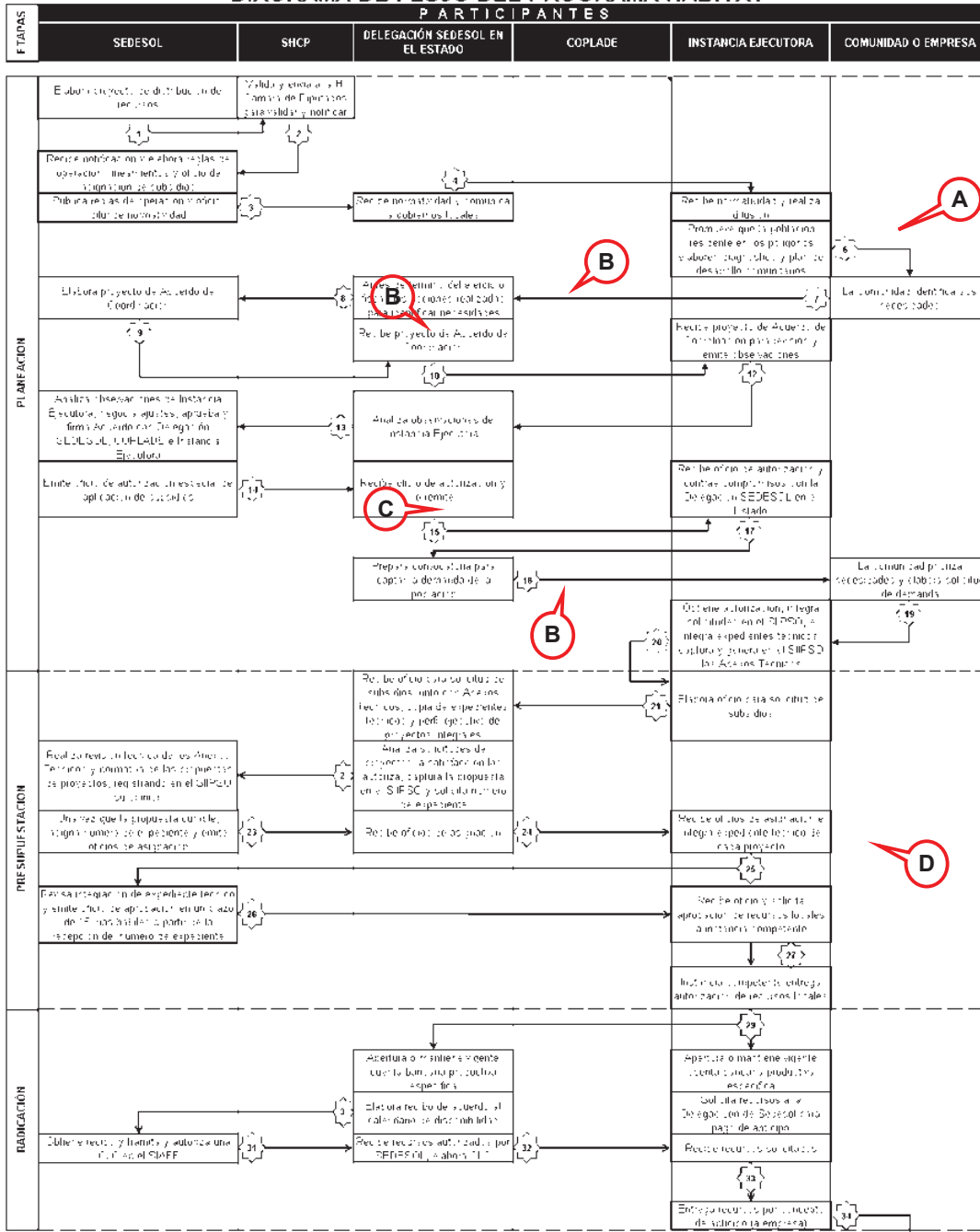
Debilidades

1. Planeación y Programación. La solicitud de apoyos indica el destino de los mismos, pero no incluye la integración de un expediente técnico.
2. Planeación y programación. Diagnóstico (Anexo III) no garantiza la planeación integral de infraestructura del organismo operador.
3. Ejecución. Desplazamiento de tiempo para cumplimiento de metas.

Amenazas

1. Planeación y Programación. Existe el riesgo de que la contraparte estatal y/o municipal, no se aporte.
2. Todos los procesos. Existen procesos con períodos largos establecidos para realizar actividades.

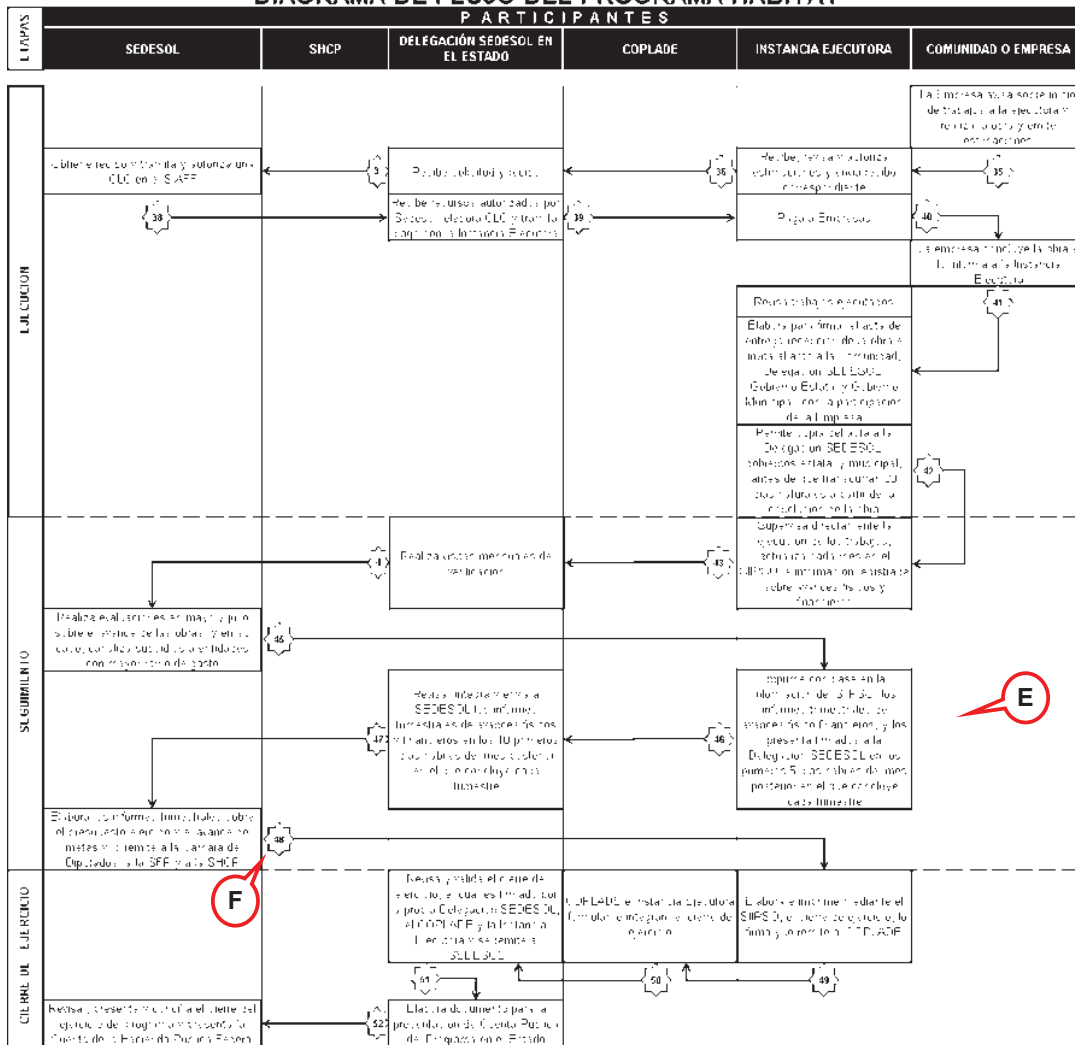
ANEXO 6 DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROGRAMA HABITAT



PUNTOS CRÍTICOS:

- A. Planificación excluyente.
- B. Fases de la Planeación con períodos no definidos.
- C. Programación con período no definido.
- D. Inicio de contratación no definido.
- E. Obligaciones de las entidades federativas omitidas.
- F. Imprecisiones de la función de auditoría

ANEXO 6 (continuación) DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROGRAMA HABITAT



PUNTOS CRÍTICOS:

- A. Planificación excluyente.
- B. Fases de la Planeación con periodos no definidos.
- C. Programación con período no definido.
- D. Inicio de contratación no definido.
- E. Obligaciones de las entidades federativas omitidas.
- F. Imprecisiones de la función de auditoría

ANEXO 7

Análisis FODA del Programa Hábitat.

Con el propósito de determinar la posibilidad de realizar propuestas de mejora de la normatividad, en específico a las disposiciones normativas observables, para la aplicación de los recursos del Programa Hábitat. A continuación se presentan los resultados del análisis.

Fortalezas

1. Planeación y Programación. Definida la normatividad específica de operación.
2. Seguimiento. Definido el incremento de infraestructura en los Estados.

Oportunidades

1. Planeación y Programación. Es viable realizar propuestas de mejora a la normatividad específica.
2. Planeación y Programación. Es viable definir el momento que asegura al beneficiario el otorgamiento de los apoyos (subsidio devengado).
3. Ejecución. Es viable definir el inicio de la ejecución de los proyectos.
4. Control y seguimiento. Es viable precisar acciones de control, seguimiento y auditoría.

Debilidades

1. Planeación y programación. No precisan períodos para realizar actividades principales.
2. Ejecución. Desplazamiento de tiempo para cumplimiento de metas.
3. Control. Existen imprecisiones que no permiten un control y seguimiento adecuado.

Amenazas

1. Planeación y Programación. Incumplimiento al marco legal y normativo.
2. Control y Seguimiento. Incumplimiento a las obligaciones de informar respecto del ejercicio de los recursos federales.
3. Control y seguimiento. Imprecisión de los entes auditores facultados y no atender los requerimientos de auditoría.

ANEXO 8

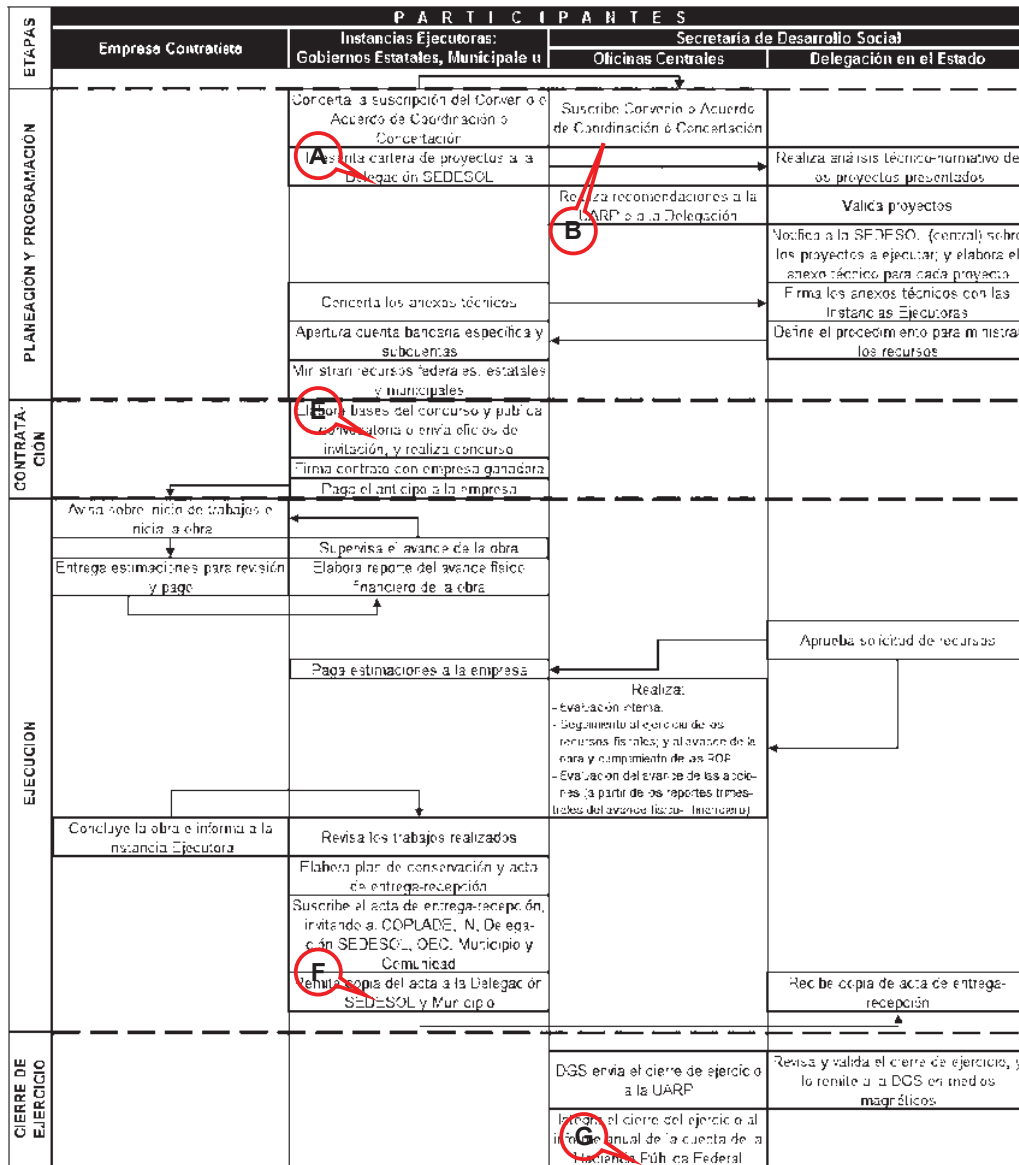
Cuadro de instancias estatales participantes en los Acuerdos de Coordinación suscritos durante el 2009 entre la SEDESOL y los Estados para la ejecución del Programa Hábitat en sus Vertientes Centros Históricos y General

EF	FECHAS		INSTANCIAS ESTATALES QUE SUSCRIBEN EL ACUERDO DE COORDINACIÓN									
	SUSCRIPCIÓN	PUB. DOF	GRAL.	C. H.	SG GOB.	SEFIN	SEPLAN	COPLADE	SEDESOL	S OBRAS P	OEC	MPIOS.
			21	6	5	9	7	23	13	4	9	217
AGS	05-Ene-09	25-May-09	X			X		X				4
BCS	09-Ene-09	25-May-09	X			X		X				5
CHPS	02-Ene-09	26-May-09	X				X	1/	X			22
COAH	27-Ene-09	14-Jul-09	X					X	X			10
COL	09-Ene-09	25-May-09	X				X	1/				8
DF	21-Feb-09	15-Jul-09	X						X	X		
	20-Feb-09	15-Jul-09		X					X	X		
DGO	08-Ene-09	26-May-09	X					X				5
GRO	28-Ene-09	23-Jul-09	X					X		X		15
GTO	05-Ene-09	26-May-09	X					X	X			17
MICH	27-Ene-09	27-May-09	X		X	X		X	X		X	9
	27-Ene-09	16-Jul-09		X	X			X		X	X	1
MOR	08-Ene-09	27-May-09	X			X		1/	X		X	10
NAY	13-Ene-09	16-Jul-09	X			X	X	1/			X	9
OAX	16-Feb-09	28-May-09		X	X			X				1
PUE	27-Ene-09	24-Jul-09	X			X		1/	X		X	22
	27-Ene-09	24-Jul-09		X		X		1/	X		X	1
QRO	15-Ene-09	28-May-09	X		X			X			X	5
	15-Ene-09	02-Jun-09		X	X			X			X	1
QROO	15-Ene-09	31-May-09	X				X	1/				6
SLP	05-Ene-09	01-Jun-09	X			X		1/				11
SON	03-Feb-09	01-Jun-09	X						X			11
TAMP	19-Ene-09	02-Jun-09	X					X	X			12
TLAX	20-Ene-09	02-Jun-09	X					X	X		X	11
YUC	06-Ene-09	03-Jun-09	X			1/	X	1/				10
ZAC	08-Ene-09	03-Jun-09	X				X	1/				10
	08-Ene-09	03-Jun-09		X			X	1/				1

FECHA DE CORTE: 31 DE JULIO DE 2009.

FUENTE: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

ANEXO 9 DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS (PAZAP)



PUNTOS CRÍTICOS:

- A. Planificación excluyente.
- B. Fases de la Planeación con períodos no definidos.
- C. Programación con período no definido.
- D. Programación con imprecisiones.
- E. Inicio de contratación no definido.
- F. Obligaciones de las entidades federativas omitidas.
- G. Imprecisiones de la función de auditoría

ANEXO 10

Análisis FODA del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)

Con el propósito de determinar la posibilidad de realizar propuestas de mejora de la normatividad, en específico a las disposiciones normativas observables, para la aplicación de los recursos del PDZP. A continuación se presentan los resultados del análisis.

Fortalezas:

1. Planeación y Programación. Definida la normatividad específica de operación.
2. Seguimiento. Definido el incremento de infraestructura en los Estados.

Oportunidades:

1. Planeación y Programación. Es viable realizar propuestas de mejora a la normatividad específica.
2. Planeación y Programación. Es viable modificar las reglas de operación de programas que otorgan subsidios.
3. Ejecución. Es viable definir el inicio de la ejecución de los proyectos.
4. Control y seguimiento. Es viable precisar acciones de control, seguimiento y auditoría.

Debilidades:

1. Ejecución. Desplazamiento de tiempo para cumplimiento de metas.
2. Control. Existen imprecisiones que no permiten un control y seguimiento adecuado.
3. Planeación, Programación y Ejecución. No precisan períodos para realizar actividades principales.

|

Amenazas:

1. Planeación y Programación. Incumplimiento al marco legal y normativo.
2. Control y Seguimiento. Incumplimiento a las obligaciones de informar respecto del ejercicio de los recursos federales.
3. Control y seguimiento. Imprecisión de los entes auditores facultados y no atender los requerimientos de auditoría.

ANEXO 11

Cuadro de instancias estatales participantes en los Acuerdos de Coordinación suscritos durante el 2009 entre la SEDESOL y los Estados para la ejecución diversos programas, entre ellos el PDZP

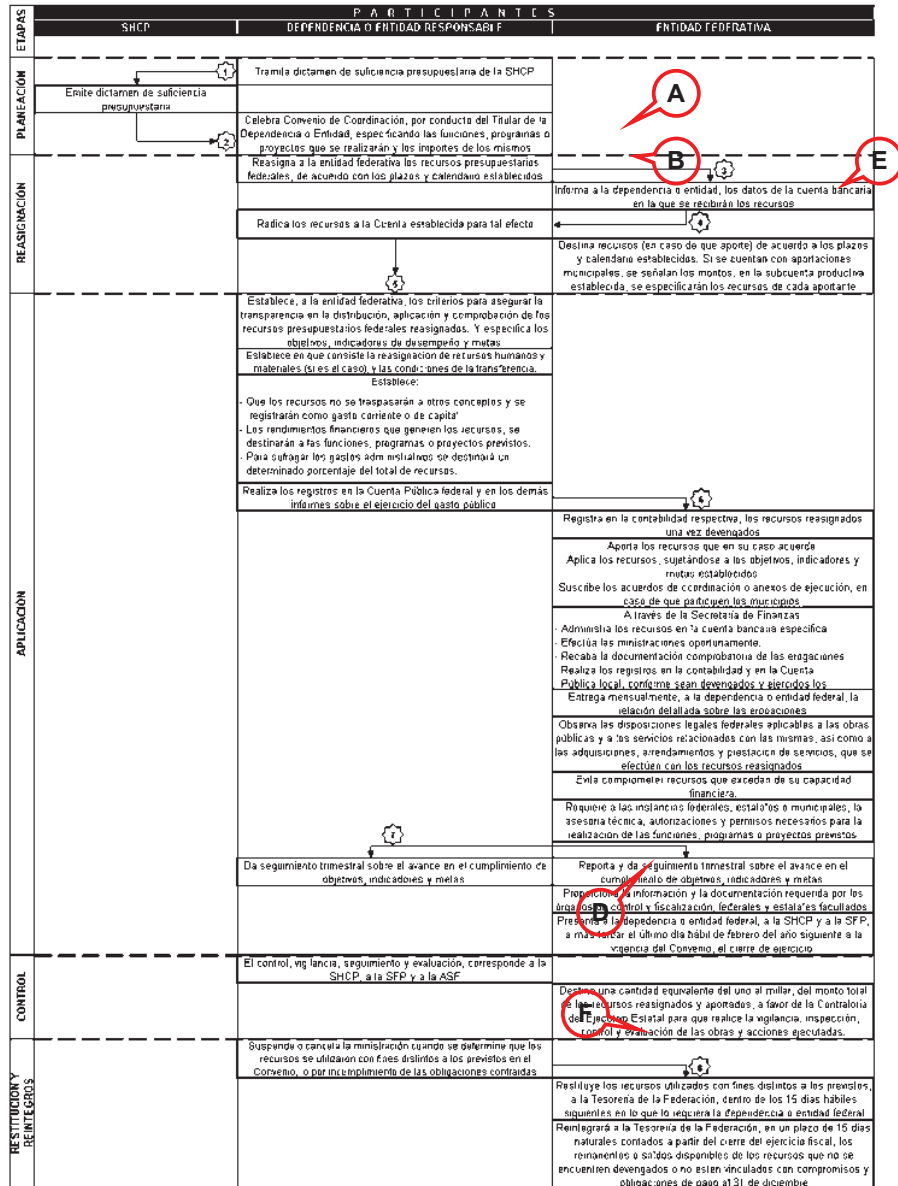
EF	FECHAS		INSTANCIAS ESTATALES QUE SUSCRIBEN EL ACUERDO DE COORDINACIÓN									
	SUSCRIPCIÓN	PUBLICACIÓN DOF	GOB.	SG GOB.	SEFIN	S. PLAN	COPLADE	SEDESOL	OEC	SPD ECON.	S MIGRANTE	JEC
	Sumas		5	7	13	9	13	10	9	1	1	1
AGS	06-Ene-09	26-May-09			X	X	<u>1/</u>					
BC	01-Ene-09	14-Jul-09	X	X	<u>1/</u>	X		X				
BCS	13-Ene-09	14-Jul-09	X		X		<u>1/</u>			X		
CHIH	17-Feb-09	04-Jun-09			X	X	<u>1/</u>					
CHPS	12-Ene-09	04-Jun-09			X		<u>1/</u>	X				
COL	23-Ene-09	04-Jun-09				X						
DGO	13-Ene-09	09-Jul-09						X				
GRO	18-Ene-09	16-Jul-09					X					
GTO	17-Dic-08	15-Jul-09						X				
HGO	17-Ene-09	08-Jun-09			X	X	<u>1/</u>	X	X			
JAL	14-Ene-09	08-Jun-09	X	X	X			X				
MICH	07-Ene-09	08-Jun-09		X	X		X	X	X		X	X
NAY	13-Ene-09	09-Jul-09			X	X	<u>1/</u>		X			
NL	13-Ene-09	17-Ago-09	X	X	X		X		X			
QRO	15-Ene-09	11-Jun-09		X		X	<u>1/</u>					
QROO	09-Ene-09	18-Jun-09			X	X	<u>1/</u>		X			
SIN	03-Feb-09	17-Jul-09		X	X			X	X			
SLP	29-Dic-08	10-Jun-09						X	X			
TAMP	19-Feb-09	11-Jun-09	X	X	X		X	X	X			
ZAC	19-Dic-08	18-Jun-09				X	<u>1/</u>		X			

FECHA DE CORTE: 31 DE JULIO DE 2009.

FUENTE: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

ANEXO 12

DIAGRAMA DE FLUJO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE REASIGNACIÓN DE RECURSOS, PARA LOS PROGRAMAS DE LA SECTOR



PUNTOS CRÍTICOS:

- A. Planificación y programación deficientes.
- B. Disposición normativa no formalizada.
- C. Planificación excluyente.
- D. Imprecisión sobre acciones de control y seguimiento.
- E. Cuentas bancarias específicas no definidas.
- F. Imprecisiones de la función de auditoría.

ANEXO 13
Análisis FODA de los Proyectos de Promoción y Desarrollo Turísticos
de la SECTUR; que se transfieren por Convenios de Coordinación

Con el propósito de determinar la posibilidad de realizar propuestas de mejora de la normatividad, en específico a las disposiciones normativas observables, para la aplicación de los recursos de la SECTUR; a continuación se presentan los resultados del análisis.

Fortalezas

1. Planeación y Programación. Definido el plazo para suscribir el instrumento de coordinación.
2. Planeación y Programación. Definidas las restricciones sobre rubros, respecto de la aplicación de los recursos.
3. Seguimiento. Definido el incremento de infraestructura en los Estados.

Oportunidades

1. Planeación y Programación. Es viable realizar propuestas de mejora a la normatividad específica.
2. Planeación y Programación. Es viable modificar los Lineamientos aplicables a los Convenios de Reasignación.
3. Planeación y Programación. Es viable establecer los datos de la cuenta bancaria específica, así como el servidor público local responsable directo del manejo de los recursos.
4. Ejecución. Es viable la ejecución de proyectos conforme a su calendario de construcción.

Debilidades

1. Planeación y Programación. Existencia de términos que se prestan a la interpretación.
2. Planeación y Programación. La suscripción de los Acuerdos de Coordinación se basa en proyectos provisionales; lo que resulta en suscribir Acuerdos de Modificación con proyectos definitivos.
3. Control. Existen inconsistencias jurídicas que no permiten un control y seguimiento adecuado.
4. Ejecución. Desplazamiento de tiempo para cumplimiento de metas.

Amenazas

1. Planeación y Programación. Incumplimiento al marco legal y normativo.
2. Ejecución. Retraso en la ejecución de proyectos, por ministración de recursos programada inadecuadamente, o esta depende otros niveles.
3. Control. El control y manejo de los recursos no es adecuado, lo que pone en riesgo a los programas.

ANEXO 14

Convenios de Coordinación y sus Convenios Modificatorios por Entidad Federativa y Ejercicio Fiscal

EF	2009				2008				2007				2006			
	C	1C	2C	3C	C	1C	2C	3C	C	1C	2C	3C	C	1C	2C	3C
Sumas	27	3	0	0	31	23	3	0	32	26	8	2	31	14	0	0
AGS	X				X				X				X			
BC	X				X	X			X				X	X		
BCS	X				X				X	X			X			
CAMP					X				X	X			X			
CHIH	X				X	X			X				X			
CHPS	X				X	X			X				X	X		
COAH	X				X				X	X			X			
COL	X				X				X	X	X	X	X			
DF	X				X	X			X	X			X			
DGO					X				X	X			X	X		
GRO	X				X				X	X			X			
GTO	X	X			X	X			X	X			X			
HGO	X				X	X			X	X	X		X			
JAL	X				X	X	X		X	X			X	X		
MEX	X				X	X			X	X			X	X		
MICH	X				X	X			X	X	X		X	X		
MOR	X				X	X			X				X			
NAY	X				X	X			X	X			X			
NL	X				X	X			X	X			X	X		
OAX	X				X	X			X	X			X			
PUE	X				X	X			X				X			
QRO	X				X	X			X	X	X		X	X		
QROO					X	X	X		X	X	X		X			
SIN	X	X			X	X			X	X			X	X		
SLP	X				X	X			X	X			X			
SON	X				X	X			X	X	X		X	X		
TAB									X	X			X			
TAMP	X				X	X			X	X			X	X		
TLAX	X				X	X			X	X	X		X			
VER	X				X				X	X			X	X		
YUC					X	X	X		X	X			X	X		
ZAC	X	X			X	X			X	X	X	X	X	X		

C: Convenio de Coordinación.
1C: Primer Convenio Modificatorio.
2C: Segundo Convenio Modificatorio.
3C: Tercer Convenio Modificatorio.

FUENTE: Convenios de Coordinación y Convenios Modificatorios, publicados en el Diario Oficial de la Federación de 2006 al 15 de julio de 2009.

ANEXO 15
Convenios de Coordinación 2009 por entidad federativa y
por obra pública, programa y proyecto

EF	Importes		Acciones				
	Monto Total	Obra	Importe	Programa	Importe	Proyecto	Importe
Sumas	\$2,560,854,000.00 100.00%	173	\$2,303,379,800.00 89.95%	36	\$ 175,724,200.00 6.86%	14	\$ 81,750,000.00 3.19%
AGS	\$ 111,000,000.00	4	\$ 110,500,000.00	1	\$ 500,000.00	0	\$ -
BC	\$ 110,000,000.00	7	\$ 108,500,000.00	0	\$ -	1	\$ 1,500,000.00
BCS	\$ 100,000,000.00	4	\$ 72,000,000.00	2	\$ 15,000,000.00	2	\$ 13,000,000.00
CHPS	\$ 62,000,000.00	6	\$ 59,000,000.00	1	\$ 3,000,000.00	0	\$ -
CHIH	\$ 80,960,000.00	6	\$ 79,660,000.00	1	\$ 1,300,000.00	0	\$ -
COAH	\$ 126,000,000.00	5	\$ 65,000,000.00	2	\$ 26,000,000.00	2	\$ 35,000,000.00
COL	\$ 62,000,000.00	6	\$ 62,000,000.00	0	\$ -	0	\$ -
DF	\$ 120,000,000.00	9	\$ 114,000,000.00	1	\$ 4,000,000.00	2	\$ 2,000,000.00
GTO	\$ 133,350,000.00	7	\$ 131,750,000.00	1	\$ 1,600,000.00	0	\$ -
GRO	\$ 80,000,000.00	9	\$ 70,000,000.00	0	\$ -	2	\$ 10,000,000.00
HGO	\$ 62,000,000.00	4	\$ 53,282,400.00	3	\$ 8,717,600.00	0	\$ -
JAL	\$ 146,000,000.00	9	\$ 86,000,000.00	4	\$ 60,000,000.00	0	\$ -
MEX	\$ 93,500,000.00	3	\$ 72,000,000.00	2	\$ 21,500,000.00	0	\$ -
MICH	\$ 178,300,000.00	14	\$ 160,300,000.00	1	\$ 1,000,000.00	2	\$ 17,000,000.00
MOR	\$ 62,000,000.00	3	\$ 52,000,000.00	2	\$ 10,000,000.00	0	\$ -
NAY	\$ 100,000,000.00	1	\$ 96,000,000.00	2	\$ 4,000,000.00	0	\$ -
NL	\$ 105,000,000.00	10	\$ 103,400,000.00	1	\$ 1,600,000.00	0	\$ -
OAX	\$ 82,000,000.00	2	\$ 76,500,000.00	2	\$ 4,500,000.00	1	\$ 1,000,000.00
PUE	\$ 82,650,000.00	6	\$ 77,650,000.00	1	\$ 3,000,000.00	1	\$ 2,000,000.00
QRO	\$ 110,650,000.00	7	\$ 109,650,000.00	1	\$ 1,000,000.00	0	\$ -
SIN	\$ 100,000,000.00	6	\$ 100,000,000.00	0	\$ -	0	\$ -
SLP	\$ 994,000.00	0	\$ -	1	\$ 994,000.00	0	\$ -
SON	\$ 22,250,000.00	2	\$ 22,000,000.00	0	\$ -	1	\$ 250,000.00
TAMP	\$ 100,000,000.00	6	\$ 98,000,000.00	0	\$ 2,000,000.00	0	\$ -
TLAX	\$ 72,300,000.00	14	\$ 71,687,400.00	3	\$ 612,600.00	0	\$ -
VER	\$ 89,700,000.00	7	\$ 84,700,000.00	2	\$ 5,000,000.00	0	\$ -
ZAC	\$ 168,200,000.00	8	\$ 167,800,000.00	1	\$ 400,000.00	0	\$ -

FUENTE: Convenios de Coordinación publicados en el Diario Oficial de la Federación del 1ro. de enero al 15 de julio de 2009.

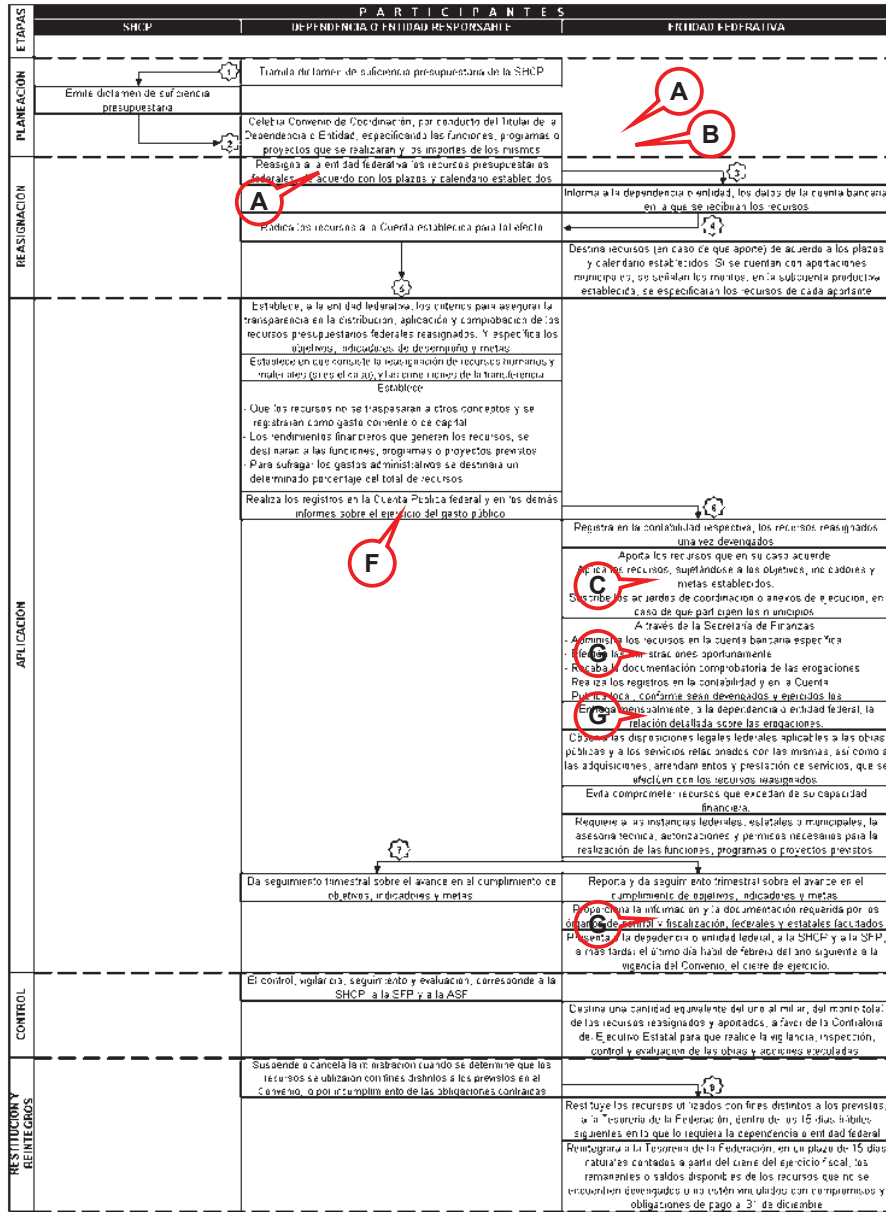
ANEXO 16
Representantes de las Instancias locales participantes
en los Convenios de Coordinación 2009,
(al 31 de julio de 2009)

EF	Titular del Ejecutivo	Secretario General de Gobierno	Secretario de Finanzas	Secretario de Turismo	Titular del Órgano Estatal de Control	Secretario de Obras Públicas	Secretario de Planeación ó Coordinador General del COPLADE
Sumas	27	25	27	27	25	9	10
AGS	X	X	X	X	X	X	X
BC	X	X	X	X	X	X	<u>1/</u>
BCS	X	X	X	X	X		
CHPS	X		X	X			
CHIH	X	X	X	X	X		X
COAH	X	X	X	X	X		
COL	X	X	X	X	X	X	
DF	X	X	X	X	X		
GTO	X	X	X	X	X		
GRO	X	X	X	X	X		
HGO	X	X	X	X	X		X
JAL	X	X	X	X	X	X	
MEX	X	X	X	X	X		
MICH	X	X	X	X	X		X
MOR	X	X	X	X	X	X	<u>1/</u>
NAY	X	X	X	X	X	X	X
NL	X	X	X	X			
OAX	X	X	X	X	X		X
PUE	X	X	X	X	X	X	
QRO	X	X	X	X	X		<u>1/</u>
SIN	X	X	X	X	X		
SLP	X	X	X	X	X	X	
SON	X	X	X	X	X		
TAMP	X	X	X	X	X	X	
TLAX	X	X	X	X	X		
VER	X		X	X	X		<u>1/</u>
ZAC	X	X	X	X	X		

1/ El Representante del Sector Planeación, es el mismo del Sector Finanzas, ya que el cargo incluye los dos sectores.

ANEXO 17

DIAGRAMA DE FLUJO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE REASIGNACIÓN DE RECURSOS, PARA LOS PROGRAMAS DE LA SCT



PUNTOS CRÍTICOS:

- A. Planificación deficiente y extensión de la programación.
- B. Planificación excluyente.
- C. Desapego a la estructura financiera pactada.
- D. Imprecisión sobre acciones de control y seguimiento.
- E. Cuentas bancarias específicas no definidas.
- F. Disposición normativa desactualizada.
- G. Acciones de control y seguimiento con imprecisiones.

ANEXO 18

Análisis FODA de los Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales de la SCT; que se transfieren por Convenios de Coordinación en materia de reasignación de recursos.

Con el propósito de determinar la posibilidad de realizar propuestas de mejora de la normatividad, en específico a las disposiciones normativas observables, para la aplicación de los recursos de la SCT; a continuación se presentan los resultados del análisis.

Fortalezas

1. Planeación y Programación. Definido el plazo para suscribir el instrumento de coordinación.
2. Planeación y Programación. Definidas las restricciones sobre rubros, respecto de la aplicación de los recursos.
3. Seguimiento. Definido el incremento de infraestructura en los Estados.

Oportunidades

1. Planeación y Programación. Es viable realizar propuestas de mejora a la normatividad específica.
2. Planeación y Programación. Es viable modificar los Lineamientos aplicables a los Convenios de Reasignación.
3. Planeación y Programación. Es viable establecer los datos de la cuenta bancaria específica, así como el servidor público local responsable directo del manejo de los recursos.
4. Ejecución. Es viable la ejecución de proyectos conforme a su calendario de construcción.
5. Ejecución. Es viable la ejecución de proyectos financiados al 100% con recursos federales.

Debilidades

1. Ejecución. Desplazamiento de tiempo para cumplimiento de metas.
2. Control. Existen inconsistencias jurídicas que no permiten un control y seguimiento adecuado.

Amenazas

1. Planeación y Programación. Incumplimiento al marco legal y normativo.
2. Control. Inconformidad de beneficiarios por el incumplimiento de metas.

ANEXO 19

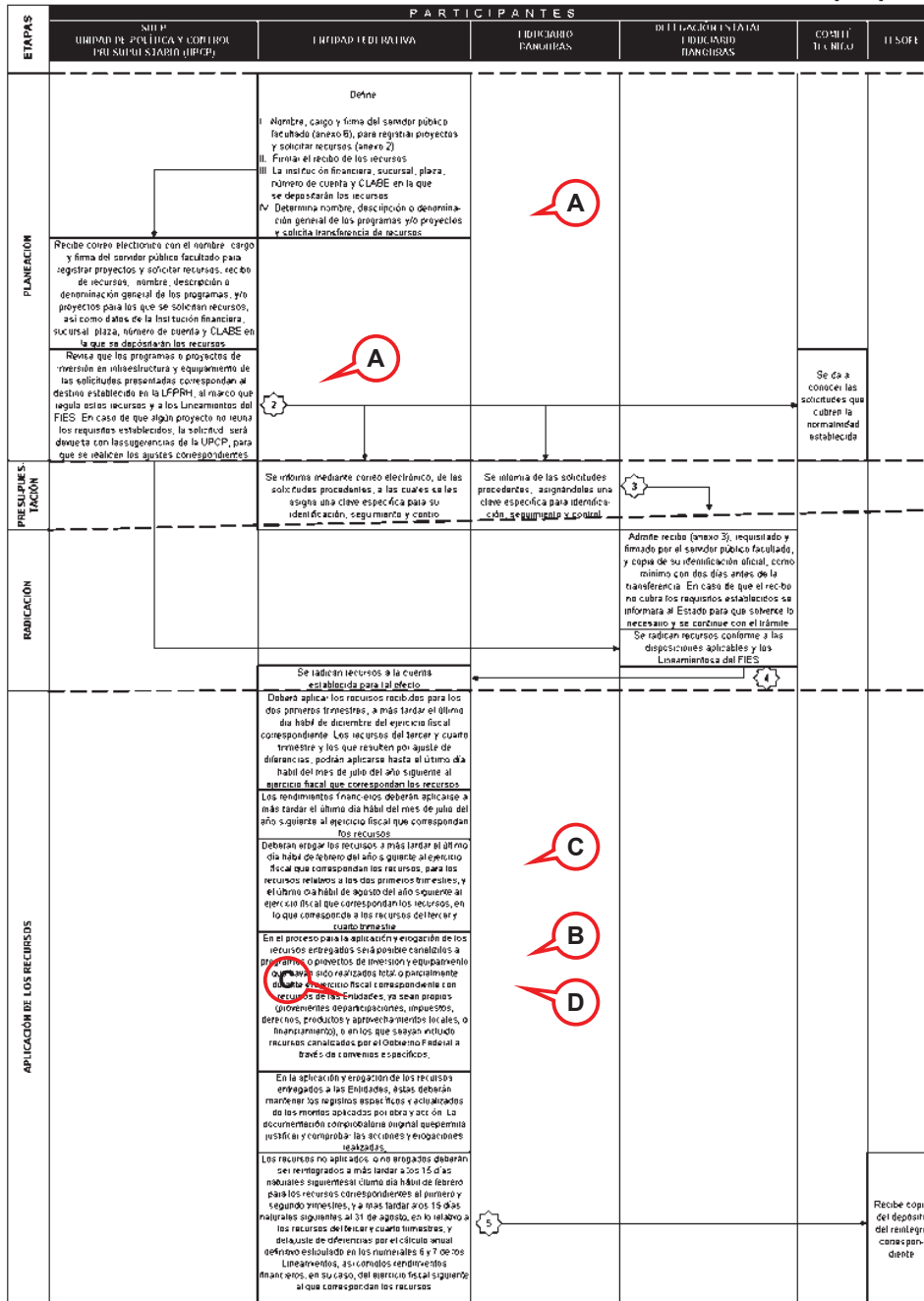
**Representantes de las Instancias locales,
Participantes en los Convenios de Coordinación 2009,
(al 31 de julio)**

EF	Gobernador	Secretario General de Gobierno	Secretario de Finanzas	Secretario de Obras Públicas	Secretario de la Contraloría	Secretario de Planeación	Junta Local de Caminos
Sumas	21	21	21	21	16	8	1
BC	X	X	X	X	X	<u>1/</u>	
BCS	X	X	X	X			
CHIH	X	X	X	X		X	
COL	X	X	X	X	X		
COL	X	X	X	X	X		
DGO	X	X	X	X	X		
DGO	X	X	X	X	X		
DGO	X	X	X	X	X		
DGO	X	X	X	X	X		
HGO	X	X	X	X	X	X	
HGO	X	X	X	X	X	X	
JAL	X	X	X	X			
NAY	X	X	X	X	X	X	
NAY	X	X	X	X	X	X	
OAX	X	X	X	X	X		X
QROO	X	X	X	X	X	X	
SIN	X	X	X	X			
SIN	X	X	X	X			
TAMP	X	X	X	X	X		
TLAX	X	X	X	X	X		
VER	X	X	X	X	X	<u>1/</u>	

1/ El Representante del Sector Planeación, es el mismo del Sector Finanzas, ya que el cargo incluye los dos sectores.

ANEXO 20

DIAGRAMA DE FLUJO DEL FIDEICOMISO PARA LA INFRAESTRUCTURA EN LOS ESTADOS (FIES)



PUNTOS CRÍTICOS:

- A. Planificación deficiente.
- B. Traspaso de recursos a fines distintos a los autorizados.
- C. Disposición normativa con imprecisiones.
- D. Obras que no reúnen los requisitos de los Lineamientos FIES.
- E. Obligaciones de las entidades federativas omitidas.

ANEXO 20 (continuación)

DIAGRAMA DE FLUJO DEL FIDEICOMISO PARA LA INFRAESTRUCTURA EN LOS ESTADOS (FIES)

ETAPAS	PARTICIPANTES					
	SHCP UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO (UPCP)	ENTIDAD FEDERATIVA	FIDUCIARIO BANOBRAS	DELEGACIÓN ESTATAL FIDUCIARIO BANOBRAS	COMITÉ TÉCNICO	TESOFE
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS		<p>Definición de los requisitos específicos y el alcance de los trabajos que se realizarán en el Estado, considerando los requisitos de los programas de trabajo que se han establecido y el apoyo de los recursos humanos, financieros y materiales que se requieren para la ejecución de los trabajos que se han establecido. El Estado, a través de la Delegación del FIES, a partir del 2007, ha establecido los requisitos.</p> <p>El Estado, a través de la Delegación del FIES, a partir del 2007, ha establecido los requisitos de los trabajos que se han establecido y el apoyo de los recursos humanos, financieros y materiales que se requieren para la ejecución de los trabajos que se han establecido. El Estado, a través de la Delegación del FIES, a partir del 2007, ha establecido los requisitos.</p> <p>El Estado, a través de la Delegación del FIES, a partir del 2007, ha establecido los requisitos de los trabajos que se han establecido y el apoyo de los recursos humanos, financieros y materiales que se requieren para la ejecución de los trabajos que se han establecido. El Estado, a través de la Delegación del FIES, a partir del 2007, ha establecido los requisitos.</p> <p>El Estado, a través de la Delegación del FIES, a partir del 2007, ha establecido los requisitos de los trabajos que se han establecido y el apoyo de los recursos humanos, financieros y materiales que se requieren para la ejecución de los trabajos que se han establecido. El Estado, a través de la Delegación del FIES, a partir del 2007, ha establecido los requisitos.</p> <p>El Estado, a través de la Delegación del FIES, a partir del 2007, ha establecido los requisitos de los trabajos que se han establecido y el apoyo de los recursos humanos, financieros y materiales que se requieren para la ejecución de los trabajos que se han establecido. El Estado, a través de la Delegación del FIES, a partir del 2007, ha establecido los requisitos.</p>				



PUNTOS CRÍTICOS:

- A. Planificación deficiente.
- B. Traspaso de recursos a fines distintos a los autorizados.
- C. Disposición normativa con imprecisiones.
- D. Obras que no reúnen los requisitos de los Lineamientos FIES.
- E. Obligaciones de las entidades federativas omitidas.

ANEXO 21

Análisis FODA del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES)

Con el propósito de determinar la posibilidad de realizar propuestas de mejora de la normatividad, en específico a las disposiciones normativas observables, para la aplicación de los recursos del FIES. A continuación se presentan los resultados del análisis.

Fortalezas

1. Planeación y Programación. Definida la normatividad específica de operación.
2. Planeación y programación. Definida la entrega de recursos en base a calendario.
3. Ejecución. Definida la aplicación de recursos conforme a su período de entrega.
4. Seguimiento. Definido el incremento de infraestructura en los Estados.

Oportunidades

1. Planeación y Programación. Es viable realizar propuestas de mejora a la normatividad específica.
2. Planeación y Programación. Es viable modificar los lineamientos de los programas.
3. Ejecución. Es viable la ejecución de proyectos conforme a su calendario de construcción.
4. Ejecución. Es viable la ejecución de proyectos financiados al 100% con recursos federales.

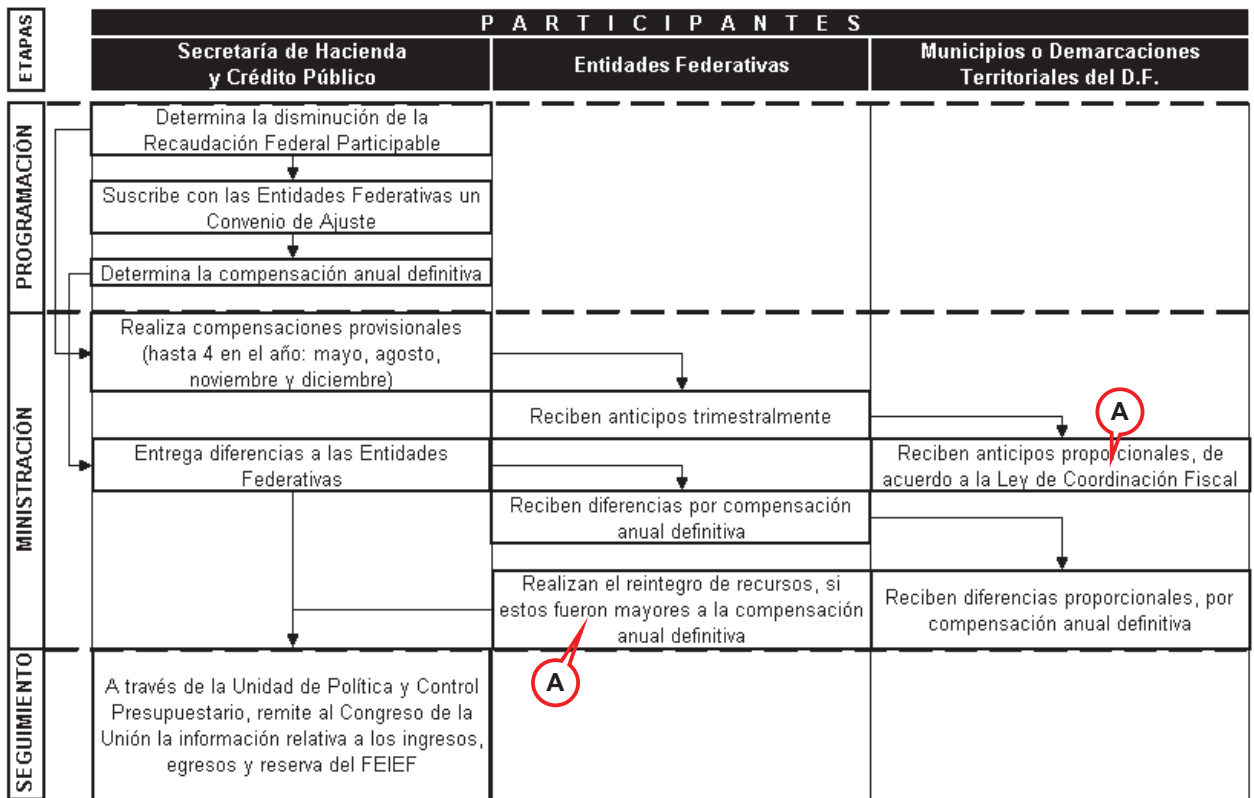
Debilidades

1. Ejecución. Desplazamiento de tiempo para cumplimiento de metas.

Amenazas

1. Planeación y Programación. Incumplimiento al marco legal y normativo.
2. Control. Inconformidad de beneficiarios por el incumplimiento de metas.

ANEXO 22
DIAGRAMA DE FLUJO DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN
DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FEIEF)



PUNTOS CRÍTICOS:

- A. Transferencia de recursos a los municipios imprecisa.
- B. Reintegro de recursos por parte de los municipios, imprecisa.

ANEXO 23

Análisis FODA del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).

Con el propósito de determinar la posibilidad de realizar propuestas de mejora de la normatividad, en específico a las disposiciones normativas observables, para la aplicación de los recursos del FEIEF. A continuación se presentan los resultados del análisis.

Fortalezas:

1. Programación. Definida la normatividad específica de operación.
2. Programación. Definida la entrega de recursos.

Oportunidades.

1. Ministración. Es viable realizar propuestas de mejora a la normatividad específica.

Debilidades:

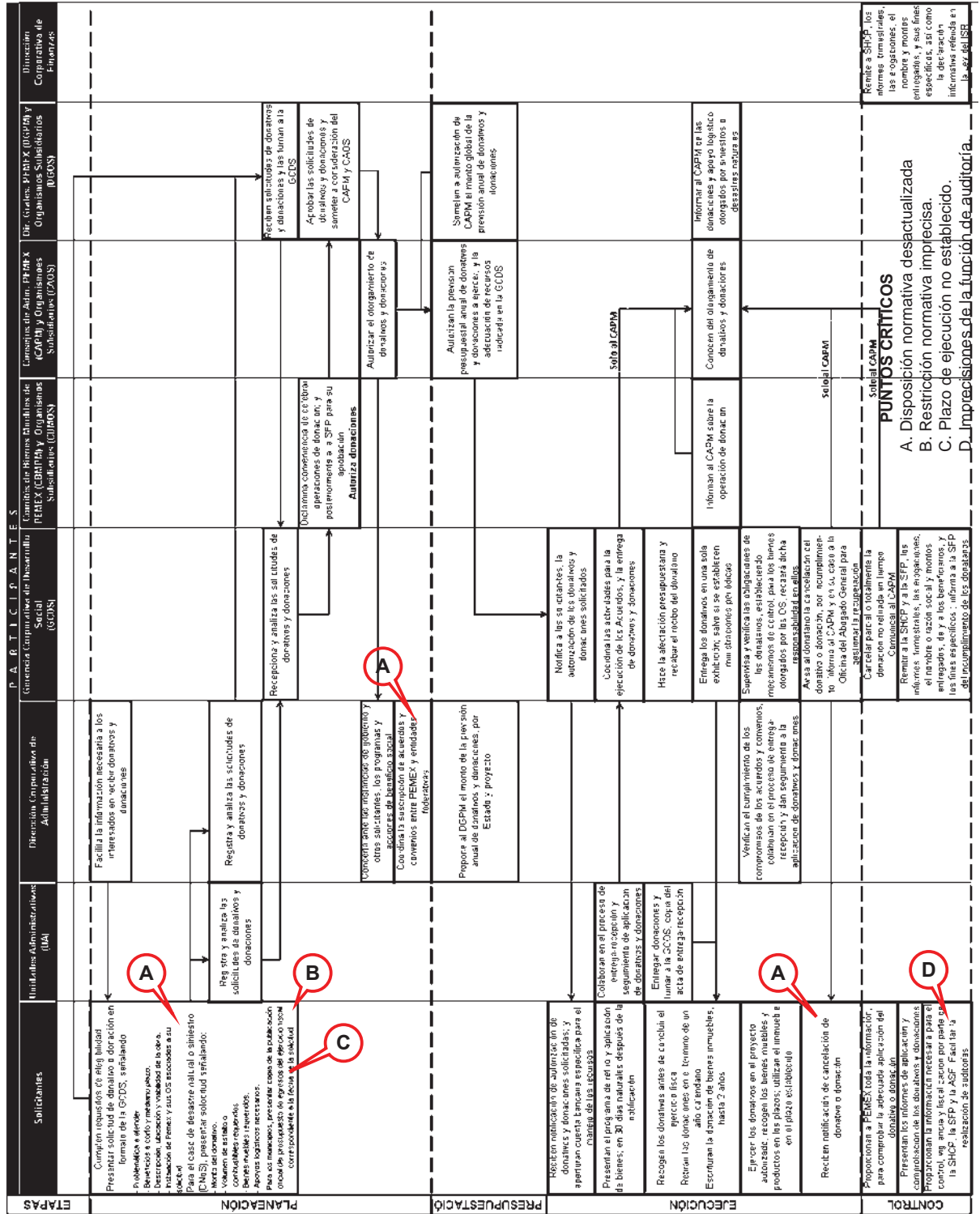
1. Programación. Imprecisa la normatividad respecto a los municipios.

Amenazas.

1. Ministración. Indefinición del plazo de entrega de los recursos a los municipios.

ANEXO 24

DIAGRAMA DE FLUJO DE LOS DONATIVOS Y DONACIONES QUE OTORGA PETRÓLEOS MEXICANOS



ANEXO 25

Análisis FODA de los Programas y proyectos de beneficio social, financiados con donativos y donaciones otorgados por Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Con el propósito de determinar la posibilidad de realizar propuestas de mejora de la normatividad para la aplicación de los donativos y donaciones que otorga PEMEX, a continuación se presentan los resultados del análisis.

Fortalezas

1. Planeación y Programación. Definida la normatividad específica de operación.
2. Planeación y Programación. Está definido el proceso de la autorización de la previsión presupuestal anual de donativos y donaciones a ejercer, incluye definición de actores.
3. Planeación y Programación. Está definido el momento en que se asegura al donatario el otorgamiento de los apoyos; asimismo, se define una sola instancia de coordinación.
4. Seguimiento. Definido el incremento de infraestructura en los Estados.

Oportunidades

1. Planeación y Programación. Es viable realizar propuestas de mejora a la normatividad específica.
2. Ejecución. Es viable la ejecución de proyectos conforme a su calendario de construcción.
3. Ejecución. Es viable la ejecución de proyectos financiados al 100% con recursos federales.

Debilidades

1. Planeación y Programación. Dentro de la solicitud de los apoyos, solo se pide mencionar el destino de la aplicación de los mismos, pero no incluye la integración de un expediente técnico al respecto.
2. Planeación y Programación. Existen diversas Unidades Administrativas que reciben y analizan las solicitudes.
3. Planeación y programación. Los apoyos se pueden otorgar a las entidades federativas y sus municipios, pero no existe un modelo de instrumento de coordinación al respecto.
4. Ejecución. Desplazamiento de tiempo para cumplimiento de metas.

Amenazas

1. Planeación y Programación. De no contar con expediente técnico completo; el control, supervisión y fiscalización se tornará complicados.
2. Control. El control y manejo de los recursos es débil, lo que pone en riesgo a los programas.
3. Control. Inconformidad de beneficiarios por el incumplimiento de metas.