



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

La fiscalización del Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social por parte de la Auditoría
Superior de la Federación (2010-2016)

TESINA
Que para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:
Marcos Jonathan Gómez Ochoa

DIRECTOR DE TESINA
Dr. Nicolás Mandujano Ramos



Ciudad Universitaria, Ciudad de México, noviembre 2018.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Mi gratitud

A Dios.

A Irinea con especial cariño.

A mis padres.

A mis hermanos.

A la UNAM.

ÍNDICE

- Introducción
 - Justificación
 - Planteamiento del problema
 - Objetivos
- 1. La Auditoría Superior de la Federación. Antecedentes históricos, marco normativo y facultades.**
 - 1.1. Antecedentes históricos
 - 1.2. Marco normativo vigente
 - 1.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - 1.2.2. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
 - 1.2.3. Sistema Nacional Anticorrupción
 - 1.2.4. Sistema Nacional de Fiscalización
 - 1.3. Facultades
- 2. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Aspectos generales, estructura y evolución**
 - 2.1. Aspectos generales
 - 2.1.1. Origen y surgimiento
 - 2.1.2. Sustento normativo
 - 2.2. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Estructura
 - 2.2.1. Componentes
 - 2.2.2. Criterios de distribución
 - 2.3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Evolución
 - 2.3.1. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social como componente de las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios
 - 2.3.2. Distribución geográfica
 - 2.3.3. Comportamiento
- 3. La fiscalización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social por parte de la Auditoría Superior de la Federación**
 - 3.1. Del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación
 - 3.1.1. Planeación y programación
 - 3.1.2. Tipos de auditoría
 - 3.1.3. Acciones derivadas del proceso de fiscalización

3.1.4. Informes de Auditoría

3.2. Auditorías al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

3.2.1. Auditorías al Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)

3.2.1.1. Número de auditorías practicadas

3.2.1.2. Recursos asignados al FISE, Universo y Muestra seleccionados

3.2.1.3. Observaciones emitidas

3.2.1.4. Recuperaciones determinadas

3.2.1.5. Acciones promovidas

3.2.2. Auditorías al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)

3.2.2.1. Número de auditorías practicadas

3.2.2.2. Recursos asignados al FISM, Universo y Muestra seleccionados

3.2.2.3. Observaciones emitidas

3.2.2.4. Recuperaciones determinadas

3.2.2.5. Acciones promovidas

- Conclusiones
- Recomendaciones
- Registros bibliográficos
- Bibliografía
- Apéndice estadístico

INTRODUCCIÓN

Las sociedades actuales demandan que el gobierno rinda cuentas sobre su actuación y transparente el ejercicio de los recursos que administra y ejecuta para saber en qué rubros y cómo se ejercen, ya que estos son financiados en buena medida por los impuestos que pagan los contribuyentes y, por lo mismo, es fundamental vigilar el actuar de los ejecutores del gasto público mediante el establecimiento de controles que permitan garantizar el cumplimiento de los objetivos gubernamentales, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, el ejercicio correcto de los recursos públicos, el adecuado desempeño de los servidores públicos, etc.

Dentro de estas exigencias, la fiscalización de la hacienda pública se ha vuelto una prioridad en la agenda pública y para ello se han creado instituciones que lleven a cabo esta labor, capaces de responder a las demandas de la sociedad y que permitan garantizar la vigilancia del adecuado uso de los recursos públicos.

A lo largo de la historia de nuestro país, han surgido organismos encargados de llevar a cabo esta tarea, estos han ido evolucionando a lo largo de los años, adaptándose a las condiciones, políticas, económicas y sociales de nuestra sociedad para finalmente dar paso a la Auditoría Superior de la Federación como institución consolidada facultada para realizar la fiscalización de los recursos públicos de carácter federal. Dentro de estos recursos, una parte de ellos son transferidos a los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) con el fin de que estos atiendan diversas necesidades de gasto de su población.

Este tipo de recursos se conoce como Gasto Federalizado, y dado que representan aproximadamente la tercera parte del gasto total federal es de suma importancia dentro de la fiscalización de la hacienda pública. Uno de los componentes con mayor peso en el gasto federalizado son las Aportaciones Federales (correspondientes al Ramo General 33) que constituyen recursos transferidos de la Federación a los estados y municipios para financiar determinados bienes y servicios, una característica esencial de estos recursos es que ya están previamente comprometidos a ejercerse en rubros específicos y deben de cumplir con ciertos objetivos y metas.

Estos recursos están concentrados en diversos fondos, cada uno de ellos con categorías puntuales de gasto tales como educación pública, salud, seguridad, infraestructura social, etc. Dentro de estos recursos públicos una parte de ellos se

destina a la atención de la población más pobre a través del otorgamiento de servicios básicos de infraestructura social que permita superar esa condición de pobreza y rezago social, estos recursos se concentran en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Este tipo de recursos, por su misma naturaleza, son muy susceptibles a ser empleados por sus ejecutores con discrecionalidad y opacidad y, en no pocas ocasiones, con fines distintos a los que establece la ley. Por lo anterior, es imperativo determinar cuál ha sido el desempeño del órgano encargado de la fiscalización superior en nuestro país y cuáles han sido los principales hallazgos de su labor en la revisión y fiscalización de este tipo de gasto público.

En el presente trabajo se hará un análisis de la fiscalización de los recursos del FAIS por parte de la Auditoría Superior de la Federación en el periodo 2010-2016 con el objeto de determinar cuál ha sido la principal problemática detectada en la transferencia, administración y ejecución, los principales hallazgos encontrados, las recomendaciones emitidas, las acciones que ha emprendido la Auditoría para evitar su recurrencia, las recuperaciones monetarias realizadas, etc. Una vez teniendo claros los resultados de la fiscalización de los recursos del FAIS se expondrán una serie de sugerencias recomendaciones que permitan coadyuvar en la corrección de las inconsistencias y con la implementación de medidas que permitan hacer más eficiente, transparente y eficaz el manejo y aplicación de los recursos por parte de los entes auditados.

- **JUSTIFICACIÓN**

El proceso de fiscalización ha tomado peso en las últimas dos décadas como un mecanismo de rendición de cuentas. Actualmente este proceso es de suma importancia para determinar el grado de cumplimiento de las metas y los objetivos presupuestales e institucionales de los entes ejecutores de recursos públicos federales, así como verificar su correcto ejercicio. Asimismo, el mecanismo de fiscalización nos permite identificar las áreas de oportunidad de los entes fiscalizados, sus fortalezas, las oportunidades y las áreas susceptibles de ser mejoradas.

En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación tiene la encomienda constitucional de llevar a cabo la fiscalización de la cuenta pública, es decir, está facultada para auditar a aquellas entidades y dependencias que ejecuten recursos públicos federales. Dicha fiscalización consiste en la revisión y vigilancia de los

recursos federales que administran y ejercen las entidades federativas y municipios con el fin de verificar su correcta aplicación y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Dentro de la cuenta pública uno de los rubros que toma gran relevancia son las Aportaciones Federales, ya que representan una fuerte proporción del Gasto Descentralizado y es una importante fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales. Una parte considerable de los recursos de las Aportaciones es destinada a obras de infraestructura social tanto a nivel estatal como a nivel municipal a través del Fondo de Aportaciones Para la Infraestructura Social, este Fondo representa, aproximadamente, el 10% de las Aportaciones Federales. Al ser recursos que se destinan al mantenimiento de la infraestructura ya existente y a la creación de nuevas obras nos parece importante hacer un análisis sobre el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación en la revisión y vigilancia de su ejercicio. Asimismo, al ser recursos canalizados a la atención de grupos vulnerables son más susceptibles de ser empleados con fines distintos establecidos en la Ley.

Es por este motivo que es de relevancia verificar que esos recursos se empleen estrictamente en los rubros para los que fueron autorizados, ya que son recursos públicos condicionados, es decir, ya tienen un destino definido y los gobiernos subnacionales no pueden disponer de ellos ni darle un uso distinto para lo que fueron establecidos. Para ello, es necesario determinar ¿Cuáles han sido los principales hallazgos obtenidos en la fiscalización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social? ¿Cuál es el impacto de las auditorías realizadas en el ejercicio de los recursos del FAIS? Para dar respuesta a las anteriores interrogantes se analizarán los resultados de las auditorías aplicadas al FAIS y, una vez interpretados dichos resultados, se dará una serie de recomendaciones que permitan hacer más eficiente y transparente el ejercicio de los recursos del FAIS.

- **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Uno de los grandes problemas que enfrenta nuestra sociedad actual es la malversación de los recursos públicos por parte de sus ejecutores. En nuestro país existe una visión generalizada en que existe un alto grado de opacidad y discrecionalidad en el manejo de los recursos que controlan nuestras autoridades. Derivado de lo anterior, ha venido ganando terreno el tema de la transparencia y la rendición de cuentas de los administradores de recursos públicos. Hoy en día tenemos una sociedad con mayores exigencias en el tema de la vigilancia y el

control del presupuesto público. Sin embargo, para consolidar una cultura de rendición de cuentas y transparencia es necesario contar con instituciones públicas capaces de responder a esas demandas de la sociedad, es decir, es imperativo que los organismos encargados de la fiscalización de los recursos públicos cuenten con facultades y atribuciones suficientes que les permitan combatir uno de los grandes problemas que padece nuestro país: la corrupción. Para contar con instituciones fuertes que permitan enfrentar este problema es importante conocer los orígenes de las instituciones encargadas de la fiscalización de los recursos públicos, sus atribuciones con el paso de los años en materia de control y vigilancia, y las transformaciones que ha sufrido en las últimas décadas encaminadas a hacer más eficiente su labor de vigilancia del presupuesto público federal. Asimismo, es importante destacar el marco normativo que da sustento a su actuación y como éste se ha venido adaptando a los cambios de demandas las sociedades actuales. En nuestro caso, esta función de fiscalización recae en la Auditoría Superior de la Federación, que a lo largo de la historia ha sufrido transformaciones en su estructura interna y en su marco legal para adaptarse a las circunstancias actuales. Por eso es importante formular las siguientes preguntas: ¿Cuáles han sido las principales transformaciones que ha experimentado la institución encargada de la fiscalización de los recursos públicos federales? ¿Cuáles han sido las principales facultades otorgadas a lo largo de su historia? ¿Cuál es el marco normativo que regula y da legitimidad a la labor de la Auditoría Superior de la Federación?

Uno de los principales rubros en los que las instituciones fiscalizadoras deberían de poner especial atención es en la transferencia, manejo y custodia de los recursos destinados a la creación o mantenimiento de infraestructura social básica que atiende principalmente a los sectores más pobres y marginados, ya que, por su naturaleza, estos recursos son muy susceptibles de ser manejados con fines distintos a los establecidos en la ley. En nuestro país, a nivel federal, estos recursos son manejados a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que son recursos federales transferidos a los gobiernos subnacionales para la atención de los grupos sociales con mayores carencias sociales y en condiciones de pobreza a través de la creación de servicios sociales básicos. Para entender de manera clara la naturaleza de estos recursos, el presente trabajo tratará de dar respuesta a las preguntas esenciales como por ejemplo, ¿cómo surgió el Fondo de

Aportaciones para la Infraestructura Social? ¿Cuál fue el contexto imperante en el momento de su surgimiento? ¿Cuál es la naturaleza y objetivo de dicho fondo?

El problema del inadecuado manejo de los recursos públicos y, particularmente, de los destinados al rubro de infraestructura social básica, no se resolverá sin el fortalecimiento de la institución que vela por su correcta aplicación: la Auditoría Superior de la Federación. Para ello es imperativo conocer sus orígenes, su objetivo, su marco normativo, sus facultades. Asimismo, es fundamental conocer los resultados que esta institución ha tenido en su revisión y fiscalización de dichos recursos, es decir, cuáles han sido los principales hallazgos en materia de auditoría al FAIS, lo anterior para poder aportar elementos que permitan hacer de este órgano fiscalizador un ente capaz de hacer frente al problema de la mala administración y ejecución de esos recursos públicos.

- **OBJETIVOS**

- **OBJETIVO GENERAL**

Realizar un análisis de la labor fiscalizadora de la Auditoría Superior de la Federación, sus orígenes, transformaciones, facultades y atribuciones. Asimismo realizar un estudio sobre los orígenes, el surgimiento y los objetivos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y presentar, analizar e interpretar los resultados obtenidos por el ente fiscalizador en las auditorías practicadas a dicho Fondo.

- **OBJETIVOS PARTICULARES**

- Revisar las diferentes transformaciones que ha tenido la Auditoría Superior de la Federación como institución encargada de la fiscalización superior en nuestro país.
- Analizar el origen, surgimiento y características principales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- Presentar y analizar los principales resultados obtenidos por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en sus dos componentes: el estatal y el municipal.
- Realizar una serie de recomendaciones que permitan coadyuvar en el abatimiento de las principales irregularidades encontradas por la Auditoría Superior de la Federación.

CAPÍTULO 1. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS, MARCO NORMATIVO Y FACULTADES

La fiscalización de los recursos públicos es una de las mayores demandas de las sociedades actuales. Hoy en día ha tomado singular relevancia la exigencia de los ciudadanos de que los dineros públicos sean ejercidos de acuerdo con la normatividad establecida. Sin embargo, a pesar de que los procesos de fiscalización han tomado fuerza en los últimos años (principalmente en la segunda década de este siglo con el surgimiento de mecanismos e instituciones de fiscalización), éste fenómeno no es reciente, ya que desde tiempos remotos ha existido la necesidad de mantener un control sobre los recursos públicos. Desde la época prehispánica, nuestros ancestros tenían la necesidad de mantener un control sobre los tributos obtenidos y el destino de éstos, ya desde ese entonces “existían prácticas tributarias para los pueblos indígenas, que eran planeadas, dirigidas y controladas por los gobernantes de la época” (Cortés Ramírez, 2004; p. 29). Si bien es cierto este tipo de control era precario desde entonces se tenía ya la necesidad de ejercer control sobre los recursos.

En nuestro país la transparencia y la rendición de cuentas ha venido ganando terreno en las últimas décadas, principalmente con la apertura democrática a inicios del siglo XXI debido, en gran medida, a la corrupción que azota a nuestra sociedad y a la necesidad de contar con órganos capaces de combatirla, sancionarla y erradicarla.

En el primer apartado del presente capítulo se hará una breve descripción histórica del nacimiento de la institución encargada de la fiscalización superior en nuestro país: la Auditoría Superior de la Federación, haciendo un repaso sobre las instituciones antecesoras que dieron paso a su creación, su surgimiento y las funciones que realizaban. Para el segundo apartado se expondrá el andamiaje jurídico que da sustento legal a la fiscalización de los recursos públicos por parte de la Auditoría Superior. Por último, se describirán las atribuciones de la Auditoría Superior, haciendo especial énfasis en la Fiscalización de la Cuenta Pública.

1.1 Antecedentes históricos

La institución antecesora de la Auditoría Superior de la Federación es el Tribunal de Cuentas de Castilla surgido en 1453 como una necesidad de realizar actividades de control e inspección sobre la Hacienda Real de la Corona Española. Este mismo

modelo es replicado en 1524 en la Nueva España. Es así como nace en nuestro país la primera institución encargada del control de los recursos: el Tribunal de Cuentas de la Nueva España. Tiscareño (2016) afirma “El Tribunal Mayor de Cuentas creado en 1453 por las Cortes Españolas puede ser considerado el primer antecedente de la fiscalización, ya que dicho esquema se aplicó en 1524 para llevar a cabo la revisión de los gastos generados durante la expedición de Hernán Cortés mediante la creación del Tribunal de Cuentas de la Nueva España, el cual estuvo en funciones por más de tres siglos” (p.55).

De esta forma, el Tribunal de Cuentas se convierte en el mecanismo de la Corona Española para ejercer un control sobre los recursos generados en la Nueva España. Asimismo, dicha institución tenía funciones de recaudación y administración de la renta obtenida en territorio americano.

El Tribunal de Cuentas de la Nueva España estuvo en operación durante tres siglos, cuando, en 1824, surge en nuestro país la Contaduría Mayor de Hacienda. La historia de la Contaduría Mayor de Hacienda está estrechamente ligada a la historia de nuestro país como nación independiente, ya que ésta tiene su sustento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 24 de octubre de 1824, ya que en el artículo 50, fracción VIII, establece que es facultad del exclusiva del Congreso General “Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno”.

De esta forma, con el objetivo de "tomar cuentas al gobierno" se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, quien sería un órgano técnico dependiente exclusivamente de la Cámara de Diputados con la encomienda de llevar a cabo la glosa de las cuentas financieras y presupuestales de la hacienda pública. Es así como surge la necesidad de obligar al Ejecutivo Federal a rendir cuentas del uso y manejo de los recursos públicos. Acosta Villada (2008) lo describe así: “La Constitución de 1824 creó la obligatoriedad del poder ejecutivo de rendir cuentas del ejercicio de los recursos que maneja, estableció la fiscalización superior de los recursos públicos como facultad del poder Legislativo...” (p.5)

Sin embargo, dada la inestabilidad política imperante durante el siglo XIX y la pugna entre conservadores y liberales para establecer un modelo político, la Contaduría Mayor de Hacienda sufre diversos cambios en su denominación. Entre ellos destacan los siguientes:

- En 1836, con las llamadas Siete Leyes Orgánicas, resurge el Tribunal Mayor de Cuentas y la Contaduría Mayor de Hacienda pasa a formar parte de éste.
- Para el año de 1855 se expide un decreto mediante el cual se reestablece la Contaduría Mayor de Hacienda y desaparece el Tribunal Mayor de Cuentas.
- Durante el denominado Segundo Imperio Mexicano nuevamente se regresa a la figura de Tribunal Mayor de Cuentas.
- Finalmente, en 1867 con la restauración de la República, se reconstituye la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano fiscalizador dependiente del Congreso Federal.

Durante esta época, el órgano fiscalizador carecía de estabilidad respecto a su denominación y a sus funciones y estaba sujeto a los vaivenes políticos. “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 da lugar a la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda misma que, durante el siglo XIX, registró diversas transformaciones mediante decretos que promovieron la formación de Tribunales de Cuentas y posteriormente la reconstitución a su denominación original” (Auditoría Superior de la Federación, 2009; p. 7).

Lo importante, a pesar del cambio en su denominación del órgano fiscalizador, alternándose entre el Tribunal Mayor de Cuentas y la Contaduría Mayor de Hacienda, es que la vigilancia y rendición de cuentas seguía siendo precaria y poco eficiente. Durante aproximadamente 150 años, no se llevaron a cabo grandes cambios que significaran un verdadero avance en la rendición de cuentas. No es hasta finales del siglo XX cuando se lleva a cabo una verdadera transformación al órgano encargado de la fiscalización en nuestro país. Es en el año de 1999 cuando, producto de una serie de reformas a diversos artículos constitucionales, que se da origen a lo que hoy conocemos como la Auditoría Superior de la Federación, institución facultada para la revisión de la cuenta pública.

Después de casi dos siglos que se mantuvo vigente la Contaduría Mayor de Hacienda, durante los trabajos de la LVII Legislatura, los legisladores hicieron todos los trabajos necesarios para transformar por completo al órgano fiscalizador y, derivado de esos trabajos, en el año de 1999 se reforman los artículos constitucionales 73, 74, 78 y 79 que dan origen a lo que hoy conocemos como la Auditoría Superior de la Federación. Su principal objetivo era la revisión de la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal e informar a la Cámara de Diputados sobre los hallazgos de las revisiones realizadas. La finalidad de esta serie de

reformas era “buscar instrumentos más efectivos de fiscalización en el uso honesto y eficiente de los recursos federales, por tal motivo se creó la Auditoría Superior de la Federación en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda” (Tamez y Montesinos, 2011; p. 140).

Uno de los mayores avances se dio con la dotación a la Auditoría Superior de autonomía técnica y de gestión. Si bien sigue siendo un órgano dependiente de la Cámara de Diputados bajo este nuevo marco legal, la Auditoría ahora tendría la capacidad sobre decidir sobre su organización interna y la elaboración de su Plan de trabajo sin tener que ser aprobado por la Cámara de Diputados.

Asimismo, a finales del año 2000 se aprueba la ley reglamentaria de dichos artículos, surgiendo la Ley de Fiscalización Superior de la Federación la cual especificaba sus atribuciones en materia de control gubernamental.

Si bien es cierto la fiscalización en nuestro país se remonta cinco siglos atrás, con el establecimiento del Tribunal de Cuentas, no es hasta finales del siglo pasado cuando se da una verdadera transformación al órgano fiscalizador con una serie de reformas a la Constitución que le otorgaban autonomía técnica y de gestión y nuevas atribuciones en materia de vigilancia y rendición de cuentas. La fiscalización en nuestro país ha ganado terreno y hoy en día es un proceso necesario para la rendición de cuentas, para determinar el cumplimiento de los objetivos planteados en los programas públicos y para verificar que los recursos públicos se empleen para lo que fueron autorizados, es decir, vigilar que no haya desvío de recursos. Asimismo, es necesario determinar el impacto que el gasto público tiene sobre los sujetos, principalmente la incidencia del gasto social en la población que se beneficia de este.

Sin embargo, a pesar de la labor de fiscalización llevada a cabo por la Auditoría Superior es más completa que la realizada por el Tribunal de Cuentas y la Contaduría Mayor de Hacienda y que cuenta con mayores facultades técnicas y jurídicas, es necesario seguir trabajando para hacer del órgano fiscalizador una institución eficiente, eficaz, confiable y comprometida con el combate a la corrupción.

1.2 Marco normativo vigente

El andamiaje legal que sustenta la revisión de la Cuenta Pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación lo encontramos, fundamentalmente, en dos

marcos jurídicos: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. Estos dos cuerpos normativos permiten a la Auditoría Superior tener un fundamento para tener una legal y legítima competencia en materia de fiscalización de los recursos públicos federales.

Adicionalmente, en los últimos años se han hecho esfuerzos singulares en materia de combate a la corrupción, tales como una mayor colaboración entre los órganos auditores para el intercambio de metodologías y técnicas de auditoría, la creación de mecanismos gubernamentales que aglutinan a los entes de fiscalización de los diversos órdenes de gobierno, la homologación en los procesos de fiscalización, la profesionalización del personal auditor, etc. En este sentido, uno de los instrumentos surgidos con este propósito es el Sistema Nacional Anticorrupción, un mecanismo que aglutina a diversas instituciones con el fin de establecer directrices que permitan detectar, sancionar y erradicar los hechos relacionados con la corrupción. Asimismo, como un subsistema especializado en la fiscalización del presupuesto público fue creado el Sistema Nacional de Fiscalización. Por la importancia de ambos Sistemas en la revisión y vigilancia del gasto público abundaremos en ellos, haciendo hincapié en sus funciones y atribuciones en materia de auditoría a los recursos públicos federales.

Es de suma importancia que todo ente fiscalizador cuente con un sólido cuerpo jurídico que sustente su actuación y se certezze al trabajo realizado. Por eso, en nuestro país la fiscalización superior está plasmada y sustentada en nuestra Carta Magna, máximo ordenamiento legal, lo cual legitima la actuación de la Auditoría Superior y los resultados obtenidos en los procesos de fiscalización de los recursos públicos federales.

Cabe señalar que, a diferencia de los Órganos Internos de Control, la fiscalización realizada por la Auditoría Superior es externa, independiente de los entes auditados. Lo cual le permite tener un desempeño libre de presiones por parte de las áreas fiscalizadas y ejercer su trabajo de auditoría de manera autónoma, sin sesgos y con total imparcialidad.

1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Desde el nacimiento de nuestra primera Carta Magna en 1824, la fiscalización en nuestro país es elevada a rango constitucional, por lo que en la Ley Suprema queda establecido que la revisión de la Cuenta Pública queda a cargo de la Cámara de

Diputados y, a su vez, ésta se auxiliará de la Auditoría Superior para llevar a cabo dicha labor. Como se mencionó anteriormente, a finales del siglo pasado se realizan una serie de modificaciones a la Constitución cuya esencia se mantiene actualmente. A continuación, se mencionan las principales atribuciones que la Constitución confiere a la Auditoría Superior:

- Artículo 73, fracción XXIV: el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación. Esto quiere decir que es el Poder Legislativo el que tiene la atribución para determinar las funciones y facultades de la Auditoría Superior. Esto con el objetivo de crear un contrapeso al Ejecutivo Federal y evitar que éste sea juez y parte en el proceso de fiscalización superior y para establecer un mecanismo de control externo, totalmente autónomo e independiente del Ejecutivo.
- Artículo 74, fracción II: es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación. Lo anterior es muy importante, porque si bien es cierto que la misma Constitución dota de autonomía tanto técnica como de gestión a la Auditoría Superior de la Federación, ésta sigue siendo un órgano dependiente de la Cámara de Diputados y, que es atribución de ésta última vigilar y evaluar la actuación de la Auditoría Superior a través de la Comisión de Vigilancia, lo que significa que, a diferencia de otras instituciones constitucionalmente autónomas como la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Instituto Nacional Electoral, la Auditoría Superior le rinde cuentas al Poder Legislativo, concretamente a la Cámara de Diputados.
- Artículo 74, fracción VI: es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. La Constitución establece la obligación del Poder Ejecutivo de rendir cuentas sobre el ejercicio de los recursos que éste administra y ejerce. La evaluación corre a cargo de la Cámara de Diputados que, a su vez, se auxilia de la Auditoría Superior para llevar a cabo dicha labor.

- Artículo 79. En este artículo encontramos la parte medular del sustento legal de la fiscalización superior en nuestro país. Es aquí donde se establece que la Auditoría Superior “tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones...” Asimismo, se establecen una serie de obligaciones a las que se encuentra sujeta la Auditoría Superior, entre ellas la de rendir un Informe a la Cámara de Diputados sobre las auditorías practicadas y los hallazgos y resultados derivados de las mismas. Adicionalmente deberá entregar otro Informe sobre “la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas...” Con lo anterior queda establecido que la Auditoría Superior es un ente dependiente de la Cámara de Diputados, obligada a rendirle informes sobre su labor y los resultados de la misma. Lo anterior implica que la Cámara de Diputados puede vigilar, supervisar y evaluar el trabajo del ente fiscalizador.

Por otra parte, es también en este artículo en donde queda reflejada una serie de obligaciones a cumplir por parte de las entidades fiscalizadas. Por ejemplo, se establece la obligación de los entes fiscalizados para solventar las recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior o, en su caso, justificar la no atención de las mismas.

Asimismo, este artículo determina una serie de obligaciones por parte de todo aquel ente, dependencia, persona física o moral y, en general, todo aquél que reciba recursos por parte de la Federación, entre ellas está la obligación de proporcionar los auxilios que requiera la Auditoría Superior para el adecuado desempeño de sus funciones, entregar la información y documentación requerida por el órgano fiscalizador, llevar el registro y control contable, presupuestario y patrimonial. Adicionalmente, una vez que les sean entregados los resultados y hallazgos de las auditorías practicadas tendrán hasta 30 días para presentar la documentación y las aclaraciones pertinentes para la atención de las recomendaciones emitidas. El incumplimiento de estas medidas derivará en las sanciones que la ley señala¹.

Por otra parte, es en este mismo ordenamiento legal es donde se precisan los requisitos para poder ser el Auditor Superior de la Federación, los votos

¹ Es en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en donde se establecen las sanciones aplicables.

necesarios para su nombramiento por parte de la Cámara de Diputados, la duración de su cargo con posibilidad a ser reelegido por una sola vez. Además, se estipula que su remoción se dará “exclusivamente, por las causas que la ley señale...” Esto último es imperativo, ya que brinda certeza y estabilidad al titular de la Auditoría y no ampara de ser rehén político por el desempeño de sus funciones. También se menciona la forma de organización interna, el funcionamiento y la estructura orgánica de la Auditoría Superior.

No se omite señalar que es también en este artículo en donde se definen las facultades y competencias de la Auditoría Superior. Sin embargo, por su relevancia se abundará al respecto en el siguiente apartado.

1.2.2 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación tiene como objetivo reglamentar los artículos constitucionales que sustentan la revisión de la Cuenta Pública, dicha Ley entra en vigor en julio del 2016 y reemplaza a la Ley del mismo nombre publicada en el Diario Oficial de la Federación en mayo del 2009 y abrogada en el 2016. En este marco legal se establecen las facultades conferidas a la Auditoría Superior, se estipulan las competencias en materia de fiscalización y revisión de la gestión financiera de la Cuenta Pública.

Como se mencionó anteriormente, al ser un ente auditor externo, la Auditoría Superior realiza su labor con autonomía respecto a las instituciones auditadas y es independiente de cualquier otro mecanismo de control interno o externo.

La Ley de Fiscalización establece claramente que los entes revisados están obligados a proporcionar toda la información requerida y a dar los auxilios necesarios para que la Auditoría cuente con todos los elementos para poder desempeñarse de manera eficiente. La negativa por parte de los entes fiscalizados de entregar la documentación solicitada por la Auditoría implicará la imposición de sanciones económicas. Asimismo, el entorpecimiento de la labor de la Auditoría implicará responsabilidades administrativas.

Por otra parte, también se estipula el control y la revisión por parte de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia quien “tendrá las atribuciones de coordinar las relaciones entre aquella y la Auditoría Superior de la Federación; evaluar el desempeño de esta última; constituir el enlace que permita garantizar la

debida coordinación entre ambos órganos, y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización”. Lo anterior implica una estrecha relación y colaboración entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior, y que el órgano fiscalizador también es susceptible de que su actuación y desempeño sean evaluados.

Una de las grandes novedades respecto a sus leyes antecesoras es que esta nueva Ley le confiere la facultad a la Auditoría Superior de fiscalizar por sí misma o en coordinación con los entes superiores de fiscalización locales las Participaciones Federales. Anteriormente, estos recursos no eran auditados por la Auditoría Superior debido a que no son considerados recursos federales y el uso y destino de los mismos son definidos por los Gobiernos Subnacionales. Otro aspecto por resaltar de esta Ley es que le otorga a la Auditoría Superior la atribución de promover las responsabilidades que resulten procedentes ante el Tribunal de Justicia Administrativa y ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción con el objeto de que, de ser procedente, fincar las sanciones que correspondan a los servidores públicos responsables (federales, estatales o municipales).

1.2.3 Sistema Nacional Anticorrupción

Como estrategia de combate a la corrupción, en el año 2015, como resultado de una serie de reformas constitucionales (particularmente el artículo 113) surge el Sistema Nacional Anticorrupción quien “coordina a actores sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción” (Secretaría de la Función Pública). Complementariamente, un año después fueron aprobadas por el Congreso de la Unión las leyes secundarias que dan forma al Sistema. En este contexto, nuevas leyes fueron creadas y otras más fueron reformadas. Entre las leyes de nueva creación se encuentran la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la ya mencionada Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Por otro lado, los ordenamientos legales reformados fueron la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Código Penal Federal. Lo anterior con el objeto de coordinar y armonizar a las distintas instituciones encargadas de luchar contra la corrupción. Cabe mencionar que, el hecho mismo de ser un “*Sistema*” implica la participación

de diversas instituciones, coordinadas y aglutinadas en un solo mecanismo. Una parte novedosa de estas reformas fue la participación de la ciudadanía a través de un Comité de Participación Ciudadana. El Sistema Nacional Anticorrupción está regido por el Comité Coordinados, el cual está presidido por un representante del ya mencionado Comité de Participación Ciudadana; además, está conformado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Asimismo, en él se encuentra un representante del Consejo de la Judicatura Federal. La coordinación entre dichas instituciones “incluye mecanismos de colaboración, intercambio de información y diseño de políticas integrales en la materia, aplicables a las autoridades que lo integran” (Secretaría de la Función Pública, 2017; p. 4). Este Sistema busca establecer mecanismos de colaboración y coordinación entre las diferentes instancias que lo integran con el objeto de articular y evaluar la política en materia anticorrupción. Con esto, el Sistema busca el diseño, la confección y la promoción de acciones que coadyuven en el abatimiento de las prácticas que generan corrupción. Un aspecto por destacar es que si bien el artículo 9 de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción faculta al Comité Coordinador para emitir recomendaciones públicas a las autoridades respectivas, éstas son de carácter no vinculante, lo cual significa que no están obligadas a su cumplimiento. Lo cual, deja un tanto sin efectos las sugerencias realizadas por el Comité Coordinador.

En este sentido, la Auditoría juega un papel fundamental dentro de dicho Sistema, ya que su función de fiscalización es una herramienta esencial para detectar, combatir y erradicar la corrupción, ya que los procesos de auditoría te permiten precisamente eso: detectar aquéllas acciones que van contra la norma y hallar.

Si bien el Sistema es quizá el mayor esfuerzo realizado en los últimos años para el combate y la erradicación de la corrupción, el hecho de que las recomendaciones, directrices, políticas y acciones emitidas en el seno del Sistema Nacional Anticorrupción encaminadas a minar la corrupción y evitar los conflictos de interés no sean vinculantes restan fuerza y autoridad al Sistema. Es un paso en el camino correcto, pero falta mucho por hacer para contar con una autoridad verdaderamente eficiente en el combate a la corrupción.

1.2.4 Sistema Nacional de Fiscalización

El Sistema Nacional de Fiscalización es definido por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción como “el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objeto de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones”. Si bien el surgimiento de dicho mecanismo se remonta al año 2010, la adhesión de los miembros era voluntaria, es decir, la Ley no los obligaba a las dependencias y entidades a sumarse al Sistema. Su objetivo era (y aún prevalece) “brindar estructura a los principios y actividades que apoyarían la coordinación eficaz entre las entidades gubernamentales de auditoría en México, así como el enfoque sistemático y exhaustivo a la auditoría de los recursos públicos” (OCDE; 2015, p. 4).

Las instituciones que integran el Sistema Nacional de Fiscalización son las siguientes: la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superior locales (las instituciones equivalentes a la Auditoría Superior) y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas (contralorías de los estados). El órgano que encabeza dicho Sistema es el Comité Rector está integrado la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios entre las Contralorías locales y las entidades de fiscalización superior locales. De acuerdo con el artículo 39 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el Comité Rector “estará presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para estos efectos”.

El rol que juega la Auditoría Superior dentro de este Sistema es trascendental ya que es la autoridad máxima en cuanto a la auditoría pública externa.

Entre las metas que se propone el Sistema Nacional de Fiscalización son unificar las reglas y los métodos empleados en los procesos de auditoría, la profesionalización del personal auditor, compartir e intercambiar información relevante y, en general, generar sinergias institucionales que fortalezcan la fiscalización en todos los órdenes de gobierno.

Es importante seguir perfeccionando el marco legal que da sustento al proceso de auditoría y control gubernamental, enriquecer la normatividad que permita un combate eficaz y contundente. Sin embargo, si bien es relevante contar un adecuado y moderno sustento legal es estrictamente necesario que las autoridades facultadas para hacer valer esos ordenamientos legales tengan el compromiso de asumir esa responsabilidad. Si bien es cierto que en los últimos años ha habido avances considerables para dotar de más y mejores facultades al órgano fiscalizador y que evidentemente éstas han sido insuficientes para erradicar las malas prácticas de los administradores y ejecutores de los recursos públicos. Las reformas legales enfocadas en combatir la corrupción y la malversación de recursos no se han traducido cabalmente en los hechos en una herramienta eficiente para la lucha contra este flagelo social y económico. Es por eso que, más que reformas o nuevas leyes tendientes al combate a la corrupción lo que se requiere es hacer valer las ya existentes, es decir, hacer efectivo el estado de derecho.

1.3 Facultades

La Auditoría Superior está dotada de una serie de atribuciones en materia de fiscalización y revisión de la Cuenta Pública.

Las facultades con las que cuenta la Auditoría Superior se pueden enmarcar en cuatro grandes vertientes:

1. Informar a la Cámara de Diputados sobre los hallazgos y los resultados obtenidos en las auditorías aplicadas a los entes revisados. La Auditoría deberá entregar a la Cámara de Diputados el “Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública”, mismo que será sometido al Pleno de dicha Cámara, así como un informe individual de las auditorías practicadas y los resultados encontrados.
2. Investigar las irregularidades y actos ilícitos detectados en el uso y manejo del ingreso y egreso públicos. La Auditoría Superior podrá realizar las investigaciones necesarias por las deficiencias encontradas y que podrían ser causa de algún delito.
3. Promover ante las autoridades competentes la imposición de sanciones correspondientes a los servidores públicos presuntamente responsables de alguna irregularidad. La Auditoría podrá interponer denuncias administrativas y penales (informes de presunta responsabilidad administrativa, denuncias ante

la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, denuncias de juicio político, etc.).

4. Fiscalizar a cualquier entidad pública o privada, persona física o moral y, en general, a todo aquél que ejerza o administre recursos públicos federales. Lo anterior significa que la Auditoría Superior vigila la correcta aplicación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, el uso y destino de los empréstitos adquiridos por los gobiernos subnacionales cuando éstos estén respaldados por recursos provenientes de la Federación. Además, cuenta con la atribución de realizar auditorías de desempeño con el fin de “verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales”. Adicionalmente, la Auditoría verifica que los entes auditados hayan realizado los registros contables de acuerdo con la Ley de Contabilidad Gubernamental y, en general, que los recursos públicos federales se ejerzan en lo que fueron autorizados, con transparencia y en estricto apego a la normatividad correspondiente. La Auditoría Superior tiene las facultades constitucionales para fiscalizar los siguientes conceptos:

- Ingresos, egresos y deuda pública
- Los recursos que ejerzan los Poderes de la Unión y los entes públicos federales
- Los recursos que la federación transfiera a las entidades federativas y municipios y que sean administrados y ejecutados por éstos
- Las participaciones federales, directamente o en colaboración con las entidades de fiscalización superior locales
- El cumplimiento de metas y objetivos establecidos en los programas públicos federales
- En general, cualquier recurso público federal que administre, custodie y ejerza toda persona pública o privada, física o moral.

Si bien es acertado mencionar que en los últimos años el Congreso Federal ha incrementado las atribuciones de la Auditoría Superior. Sin embargo, se debe continuar trabajando para dotarla de mayores atribuciones y competencias, e incluso, se podría debatir la idea de otorgarle plena autonomía constitucional y desligarla completamente del Poder Legislativo con el objeto de fortalecer y reforzar los trabajos de auditoría llevados a cabo por el ente fiscalizador.

Como pudimos apreciar en este capítulo, la fiscalización en nuestro país no es reciente, ya que se remonta a la época colonial. Sin embargo, ésta era precaria y poco desarrollada. No es hasta finales del siglo XX cuando se da una verdadera reforma que da como resultado la creación de la Auditoría Superior de la Federación con más facultades que sus órganos antecesores, fortaleciendo su marco legal de actuación. A pesar de que actualmente la Auditoría cuenta con un sólido andamiaje legal que da certeza jurídica a su labor de fiscalización, hay algunas preguntas que valdría la pena formularnos, ¿La evolución de la Auditoría Superior ha estado a la altura de los retos actuales en materia de fiscalización? ¿Son suficientes las atribuciones con las que actualmente cuenta el órgano fiscalizador para coadyuvar de manera eficiente en el combate y erradicación de la corrupción? ¿Sería conveniente dotar de plena autonomía constitucional a la Auditoría Superior para tener un mejor desempeño en su mandato? ¿La fiscalización de los recursos ha tenido un impacto significativo para desincentivar las malas prácticas y el desvío de recursos públicos? ¿Cómo se podría considerar la labor fiscalizadora de la Auditoría Superior?

En capítulos posteriores se mostrará el desempeño que ha tenido la Auditoría Superior durante el periodo 2010-2016 en la fiscalización de los recursos públicos federales, particularmente en lo relacionado al Ramo 33 presupuestal, Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios y, puntualmente en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, principalmente por el peso que tiene este fondo dentro de las Aportaciones Federales y, ya que es un instrumento de política de desarrollo social con recursos dirigidos a la población más pobre, es altamente susceptible de ser empleado para fines distintos a los que establece la ley y, por lo tanto, es fundamental mantener controles adecuados sobre su uso y destino y vigilar que su administración y ejercicio se apeguen a la normatividad aplicable.

CAPÍTULO 2. FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL. ASPECTOS GENERALES, ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN

Como se mencionó en el capítulo anterior, la Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad constitucional de fiscalizar todo tipo de recursos públicos federales, independientemente de quién sea el ente ejecutor de los mismos. Dentro de estos, una parte se transfiere a los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) con el objeto de complementar sus propios ingresos y así poder atender las necesidades de su respectiva población. Una parte de estos recursos transferidos de la Federación a los gobiernos subnacionales tiene un destino específico para atender determinadas demandas sociales, es decir, se encuentran etiquetados para cierto tipo de gasto y están condicionados al logro de diversos objetivos, a este tipo de recursos se les conoce como Aportaciones Federales. Este tipo de gasto se destina a diversos rubros, tales como educación, salud, seguridad pública, infraestructura social, etc.

De acuerdo al objetivo que persigue el presente trabajo, se hará énfasis en los recursos que se dirigen a la creación de infraestructura social, orientada principalmente a la atención de los sectores más vulnerables; estos se aglutinan en uno de los fondos que comprenden las Aportaciones Federales: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). La relevancia de este Fondo radica en que es un instrumento de la política de desarrollo social para combatir la pobreza y el rezago social y por ser uno de los componentes del Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación que mayor peso relativo dentro del mismo.

El primer apartado del presente capítulo se desarrollarán los aspectos generales del FAIS, su surgimiento como resultado del proceso de descentralización del gasto público emprendida en la década de los noventa del siglo pasado, así como el ordenamiento legal que le da sustento y certeza jurídica. En el segundo apartado se hará mención de cómo se encuentra estructurado y cuáles son sus componentes, además de explicar brevemente la forma en que se distribuyen estos recursos. En el último apartado se hará un análisis de la evolución y el comportamiento a lo largo del periodo de estudio, su distribución geográfica en el último año de estudio y el peso que tiene cada uno de sus componentes dentro del mismo. Asimismo, se hará énfasis en la importancia del FAIS como elemento de combate a la pobreza.

2.1 Aspectos generales

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social es uno de los ocho fondos que conforman el Ramo 33 presupuestal, Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios. Dicho fondo está integrado por recursos destinados a la creación de obras básicas de alcance regional o intermunicipal que beneficien a la población más pobre y con un mayor grado de marginación. Este tipo de recursos son conocidos como transferencias condicionadas ya que los gobiernos subnacionales no pueden ejercer libremente dichos recursos, ya que previamente fueron etiquetados para ser destinados a rubros específicos. A su vez, este fondo presenta dos componentes: uno con recursos que administran y ejercen los gobiernos de las entidades federativas y otro más con recursos destinados a los municipios, cada uno de ellos con acciones y rubros específicos de gasto.

2.1.1 Origen y surgimiento

Durante la década de los noventa se iniciaron una serie de acciones encaminadas a fortalecer el federalismo mexicano y profundizar el proceso de descentralización fiscal, principalmente por el lado del gasto público. Para ello, el Gobierno Federal comenzó a delegar responsabilidades a los gobiernos subnacionales, que antes él asumía, principalmente en materia de educación, salud pública y combate a la pobreza. Asimismo, para que los gobiernos subnacionales hicieran frente a las nuevas responsabilidades conferidas, se creó un mecanismo de colaboración entre los diferentes órdenes de gobierno, a través de los cuales el Gobierno Federal canalizaba recursos a las entidades federativas y municipios con el propósito de que estos atendieran sus obligaciones. Este mecanismo se llevó a cabo mediante convenios y acuerdos de colaboración entre la Federación y los gobiernos subnacionales, en donde el primero otorgaba recursos a los segundos para destinarlos a diversos rubros. Se inició con el tema de la educación para después continuar con la salud pública. Enrique Isusquiza (2014) lo describe así: “A partir de la década de los noventa se aceleró el proceso de descentralización del gasto público; comenzando en 1992 con el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, a través del cual se descentralizó la educación pública en México. Asimismo, en 1996 con el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud” (p. 36). A dichos acuerdos le siguió un nuevo mecanismo de coordinación “mediante la creación de un nuevo esquema de transferencia para canalizar recursos a las entidades federativas y municipios...” (Auditoría Superior

de la Federación; 2010, p. 2). De esta forma, para formalizar e institucionalizar el proceso de descentralización del gasto público, para finales de 1997, el Ejecutivo Federal envió al Congreso Federal una propuesta de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, que buscaba profundizar en el proceso de descentralización comenzado a principios de la década de los noventa. La iniciativa pretendía la adición de un capítulo más a los cuatro ya existentes en la mencionada Ley, con el cual se agregaría el apartado V Fondos de Aportaciones Federales, y con este se creaban las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, mecanismo mediante el cual se buscaba dotar de mayores recursos a los gobiernos subnacionales para que estos hicieran frente a las responsabilidades conferidas años atrás con la descentralización del gasto público. Las Aportaciones Federales surgen como recursos etiquetados, es decir, que ya tienen un destino específico y no pueden ser ejercidos en rubros no autorizados. Asimismo, están destinados a la consecución de determinados objetivos y metas. Estos recursos serían adicionales a las transferencias que ya recibían por parte de la Federación a través del Ramo 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, que, a diferencia de las Aportaciones Federales, son recursos de libre ejercicio por parte de los gobiernos subnacionales. Con el surgimiento de las Aportaciones Federales, nace también el Ramo 33 presupuestal que se incorpora al Presupuesto de Egresos de la Federación para dar sustento normativo y certeza jurídica a estos recursos que recibirían los gobiernos subnacionales.

De esta forma, en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, específicamente en el artículo 25, se establece que “Con independencia de lo establecido en los capítulos I al IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley”². Esta transferencia de recursos de la Federación a los gobiernos subnacionales se daría mediante tres fondos destinados a los rubros de educación, salud e infraestructura social básica.

Estos tres Fondos son los siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica

² Artículo 25 del Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal

Sin embargo, en el proceso de análisis y revisión de la Iniciativa, el Congreso de la Unión adicionaría dos fondos más, estos son:

1. Fondo de Aportaciones Múltiples
2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Asimismo, se modificaría el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal para transformarlo en lo que actualmente es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que, a su vez, se conformaría de dos componentes: uno con recursos destinados a las entidades federativas y otro con recursos exclusivos para los municipios. Después de una ardua revisión de parte del Congreso de la Unión, son aprobadas las modificaciones y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal y, finalmente, el 31 de diciembre de 1998 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma dicho ordenamiento legal.

Un año después se incluyeron los dos Fondos siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
2. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública

Por último, en el año 2008, se incorporó un último fondo: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas³.

Con la creación de los Fondos de Aportaciones y su incorporación al Presupuesto de Egresos a través del Ramo 33 se logra formalizar los apoyos otorgados por la Federación a los estados y municipios y concentrarlos en un solo ramo presupuestal, ya que anteriormente estos recursos se encontraban atomizados. Esto daba certeza a los gobiernos subnacionales de que recibirían recursos para responder a las necesidades de la población. De acuerdo con Barceinas (2003) con estas reformas “se logró que en el Ramo 33 se integraran e institucionalizaran conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración, que estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos” (p. 3). Actualmente, el Ramo 33 Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios cuenta con ocho fondos destinados a cubrir necesidades

³ Este Fondo tiene como antecedente el Programa de Apoyo a las Entidades Federativas (PAEF) y operaba como el Ramo General 39 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

de educación, salud, combate a la pobreza, construcción de obras sociales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011) lo define como “el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros siguientes: educación; salud; infraestructura básica; fortalecimiento financiero y seguridad pública; programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa” (p.1).

De esta manera, el Fondo de Aportaciones surge como resultado de las reformas de 1998 a la Ley de Coordinación Fiscal que buscaban la descentralización del gasto público y una mayor participación de los gobiernos subnacionales y, de esta manera, fortalecer el sistema de transferencias de recursos. Se buscaba dotar de mayores responsabilidades de gasto público a los gobiernos subnacionales en buena medida porque son éstos niveles de gobierno los que conocen de mejor manera las necesidades de la población al haber una interacción más directa entre el gobierno y la sociedad. Con ello “el proceso de descentralización del gasto, se logró llevar a cabo a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en el año de 1998, para ello, se definieron estrategias en materia de funciones concurrentes, compromisos con la población y programas que vinculan a los diferentes ámbitos de gobierno en el país” (Instituto Nacional de Administración Pública; 2015 p. 33).

Como se mencionó, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social es uno de los fondos que integran las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, cuyo objetivo es canalizar recursos a la creación de obras de impacto social, enfocadas a beneficiar principalmente a la población con mayor rezago social y condiciones de vulnerabilidad. Es decir, los propósitos principales de dicho fondo son “fortalecer la capacidad de respuesta de las autoridades estatales, con estricto respeto de la autonomía de gestión en el ejercicio del gasto, que les permita elevar la eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de infraestructura que les plantea la población que habita en las regiones más marginadas; contribuir a superar la pobreza extrema y el rezago social, mediante el destino de los recursos para incrementar la cantidad y calidad de la infraestructura básica de servicios e impulsar un desarrollo más equilibrado” (Auditoría Superior de la Federación; 2010, p. 2).

2.1.2 Sustento normativo

El sustento normativo que fundamenta y legitima al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se encuentra en la Ley de Coordinación Fiscal, que, de acuerdo al artículo 1, tiene como objetivo “coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales...” Particularmente son los artículos 32, 33, 34 y 35 de dicha Ley los que regulan la aplicación, administración, distribución, manejo y ejercicio del FAIS.

En el artículo 32 se estipula que los recursos destinados al FAIS se determinarán en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que equivaldrán al 2.5294% de la Recaudación Federal Participable⁴ estimada en la Ley de Ingresos de la Federación. La entrega de los recursos por parte de la Federación a las entidades federativas será en partes iguales durante los primeros diez meses del año y, a su vez, las entidades federativas harán la distribución hacia sus municipios en los mismos términos.

Asimismo, en el artículo 33 se establecen los rubros y actividades en los cuales se ejercerán los recursos de este fondo, éstos “se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto rezago social...” Las localidades que presentan este tipo de características se determinan de acuerdo en lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social.

Adicionalmente, se mencionan las obligaciones de cada una de las instancias involucradas en la administración, manejo y ejercicio de los recursos de dicho fondo (Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Gobiernos estatales y municipales).

En el artículo 34 se mencionan los criterios para la distribución de los recursos del FAIS entre las entidades federativas. Asimismo, se establecen las fórmulas y las variables a considerar para la elaboración de las mismas. La asignación de recursos entre las entidades federativas depende de diversos factores cuyo análisis se hará en el siguiente apartado. La dependencia encargada de realizar la distribución de los recursos y su cálculo es la Secretaría de Desarrollo Social.

⁴ De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, la Recaudación Federal Participable es el conjunto de recursos que percibe la Federación por concepto de impuestos federales, derechos de minería y una parte de los ingresos petroleros provenientes del Fondo Mexicano del Petróleo.

Por último, en el artículo 35 estipula que la distribución que las entidades federativas realicen a sus respectivos municipios se dará en los mismos términos del artículo 34, siempre buscando que estos recursos tengan un carácter redistributivo, destinado a atender aquellas comunidades con alto grado de marginación social y pobreza. Para ello, se tomará en el Informe sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales⁵ emitido y publicado anualmente por la Secretaría de Desarrollo Social.

Como elemento complementario de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Desarrollo Social emite los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social cuyo objeto es “Establecer los mecanismos, procedimientos y responsabilidades que deben seguir las entidades, municipios y Demarcaciones Territoriales para la operación eficaz y eficiente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en sus dos componentes...”⁶ Dicho documento contiene el Catálogo del FAIS, este último es un instrumento que coadyuva a los gobiernos subnacionales a determinar cuáles son las acciones y obras en las que se pueden invertir los recursos del FAIS para cumplir los objetivos y las metas del mismo.

2.2 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Estructura

Los recursos del FAIS se destinan a obras y acciones de infraestructura social para la atención de la población más vulnerable. Para ello, el FAIS se divide en dos subfondos, cada uno de ellos dirigidos a proporcionar determinados bienes y servicios a la población con mayores niveles de pobreza. A cada uno de los subfondos se le destina una proporción fija del presupuesto aprobado para el FAIS. Cabe señalar que la mayor parte de los recursos (poco menos del 90%) son dirigidos al componente municipal para la provisión de servicios de infraestructura social básica.

2.2.1 Componentes

Como anteriormente se mencionó, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) nace con las reformas de finales del siglo pasado como uno de los

⁵ Dicho informe contiene información estadística oficial sobre evolución de los indicadores de pobreza asociados a las carencias sociales, resultados en materia de rezago social y los cambios en la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP); información correspondiente a los municipios y demarcaciones territoriales, así como de las 32 entidades federativas.

⁶ Numeral 1.1 del Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

fondos integrantes del Ramo 33. El FAIS surge con el objetivo de “realizar acciones de alcance regional o intermunicipal que beneficien directamente a los sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema” (Auditoría Superior de la Federación; 2010, p. 2). Los recursos del FAIS tienen un destino específico y no pueden ser ejercidos en otros rubros a los que marca la propia Ley. Es decir, su aplicación está condicionada a la consecución de determinadas metas y objetivos.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se compone en dos subfondos, cuyo monto total asciende al 2.5294% de la Recaudación Participable estimada en la Ley de Ingresos de la Federación para el año respectivo. De los dos subfondos, uno se compone exclusivamente con recursos destinados a los municipios y otro con recursos dirigidos a obras de alcance intermunicipal que manejan y administran las entidades federativas. Los dos subfondos son los siguientes:

1. Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE). Son recursos canalizados a la creación de obras de carácter social que impacten y beneficien preferentemente a los sectores de la población con mayor grado de marginación y rezago social. Este subfondo es administrado y ejercido por los gobiernos estatales. Las acciones realizadas con los recursos de este subfondo son de alcance regional, es decir, benefician a más de un municipio. De acuerdo al artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, este subfondo se compondrá del 0.3066% de la Recaudación Federal Participable.
2. Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Los recursos de este subfondo son ejecutados por los gobiernos municipales y están orientados a brindar servicios sociales básicos tales como alcantarillado, agua potable, electrificación urbana, drenaje y letrinas, infraestructura educativa y de salud básica e infraestructura productiva rural, mejoramiento de viviendas, además del mantenimiento a la ya existente. A este subfondo le corresponde el 2.2228% de la Recaudación Federal Participable.

Ambos componentes del FAIS están diseñados para destinarse a actividades puntuales y los entes ejecutores están obligados a cumplir con determinados objetivos y metas.

2.2.2. Criterios de distribución

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, de acuerdo al artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año respectivo. Está integrado por el 2.5294% de la Recaudación Federal Participable. De este porcentaje el 0.3066% corresponde al FISE⁷ y el restante 2.2228% es para el FISM⁸.

Los criterios de distribución entre las 32 entidades federativas se determinan con base en diversos factores de pobreza. Es decir, los recursos del FISE se distribuyen mediante una fórmula que considera variables miden y cuantifican la pobreza. De acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación (2010) “los recursos del FAIS se distribuyen en las entidades con base en la participación relativa de cada estado en la magnitud y profundidad de la pobreza en el ámbito nacional. Para ello, se calcula la Masa Carencial de cada entidad – es decir, la suma de carencias de todos los hogares de un estado– a través de un Índice Global de Pobreza (IGP)” (p.4). Este último se construye a través de la suma ponderada de cinco indicadores que representan las siguientes variables:

1. Ingreso per cápita por hogar
2. Nivel educativo promedio por hogar
3. Disponibilidad de espacio de la vivienda
4. Disponibilidad de drenaje
5. Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar

De esta forma, los criterios de distribución de los recursos del FISE se determinan con base en la participación relativa de cada entidad federativa en la magnitud de la pobreza a escala nacional. Es decir, los recursos que cada una de las 32 entidades federativas recibe de este fondo está en función de su participación porcentual en la pobreza a nivel nacional. En otras palabras, los estados con mayor grado de pobreza y cuya población presenta mayores carencias sociales reciben mayores recursos por parte del FAIS. Lo anterior, busca una mejor redistribución por el lado del gasto público, atendiendo preferentemente a los sectores más vulnerables de la sociedad y promoviendo un desarrollo regional equilibrado.

⁷ De acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas y los municipios podrán disponer de hasta un 3% de los recursos que les correspondan para gastos indirectos para verificación y seguimiento de las obras y acciones.

⁸ Según la normatividad arriba mencionada, los municipios podrán destinar hasta el 2% de los recursos que les correspondan del FISM para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal, el cual será convenido por la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno del estado correspondiente y el municipio en cuestión.

En cuanto a la distribución de los recursos del FISM, los gobiernos de las entidades federativas emplearán los mismos criterios que la Federación utiliza para la asignación del FISE. Los gobiernos estatales podrán pedir auxilio a la Secretaría de Desarrollo Social para la correcta distribución de los recursos del FISM. Cuando no se cuente con información municipal que permita la aplicación de la fórmula empleada para distribuir los recursos del FISE, se empleará una segunda fórmula compuesta por cuatro variables con el mismo peso cada una de ellas, estas variables son las siguientes:

1. Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición.
2. Población municipal de quince años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación.
3. Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio.
4. Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.

Se puede apreciar que, de acuerdo con los criterios empleados en la distribución de los recursos del FISM, los municipios y localidades con mayor rezago social y con altos niveles de pobreza obtienen más recursos, precisamente para revertir dicha condición. Lo anterior, busca una mejor redistribución por el lado del gasto público, atendiendo preferentemente a los sectores más vulnerables de la sociedad y un desarrollo regional equilibrado. De acuerdo con el CONEVAL (2011) “la distribución del componente municipal del FAIS, el FISM, entre los estados de la república parece estar cada vez más apegada a una lógica redistributiva, según la cual los estados con menores grados de desarrollo humano reciben mayor prioridad” (p.44). Con lo anterior se busca una equitativa distribución de estos recursos y contribuir al desarrollo homogéneo de las diversas regiones que integran el país y coadyuvar en el abatimiento del rezago social.

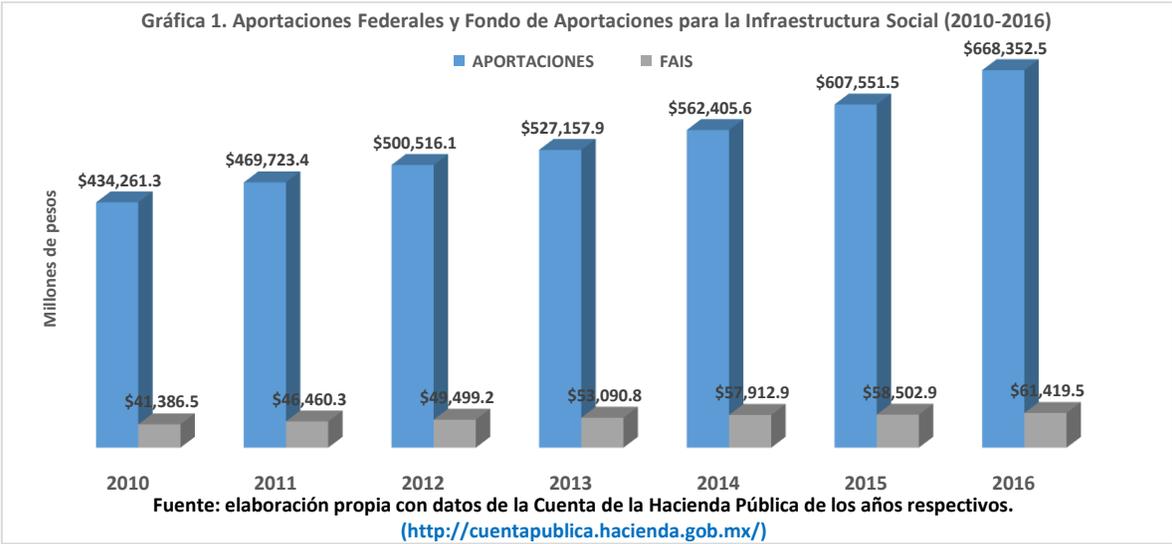
2.3 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Evolución

2.3.1 El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social como componente de las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios

Las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios es una de las partes integrantes de los recursos que la Federación canaliza a los gobiernos subnacionales a través diversos ramos presupuestarios. Todos estos recursos están aglutinados en aquél gasto que se denomina *Gasto Federalizado*⁹. Una de las características esenciales de estos recursos y que lo diferencian de las demás partidas que comprende el Gasto Federalizado es que se encuentran comprometidos a ejercerse en acciones específicas y están condicionados a la consecución de determinados objetivos. Los recursos de las Aportaciones Federales se encuentran desagregados en varios Fondos, cada uno de ellos responde a determinados rubros del gasto, tales como educación pública, salud, seguridad pública, infraestructura social básica, entre otros.

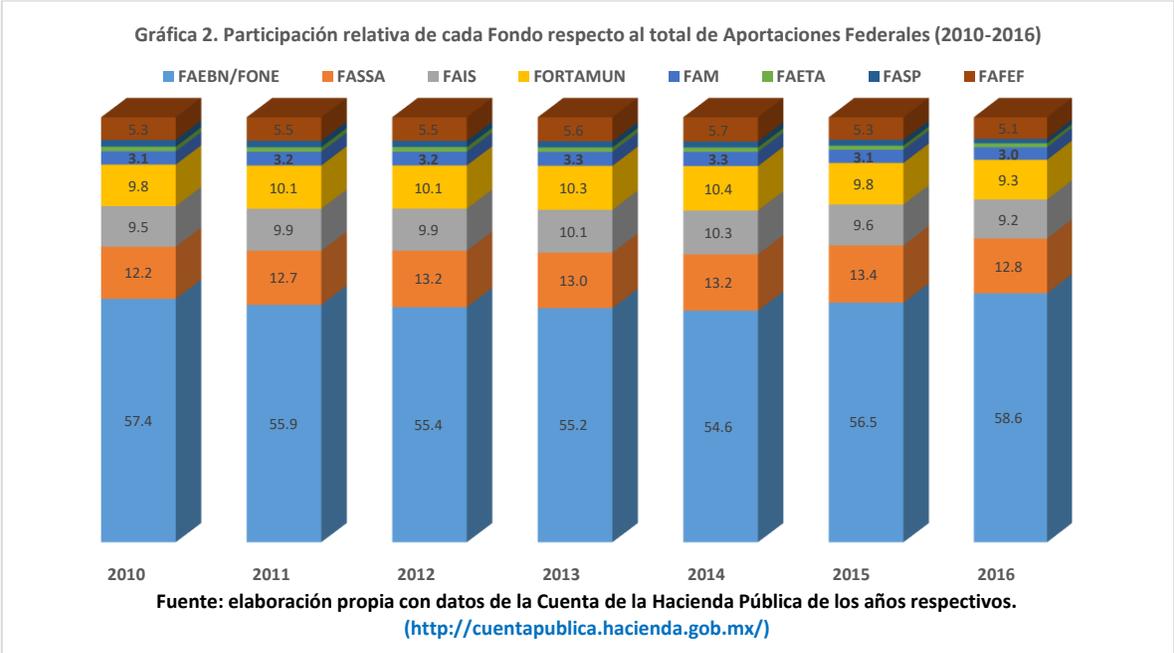
En cuanto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, este es uno de los que mayor peso relativo tiene dentro de las Aportaciones Federales, ya que representa, aproximadamente el 9.5% del total de los recursos del Ramo 33, ocupando el cuarto lugar en cuanto a proporción de este último.

En la gráfica 1 se puede observar la evolución tanto de las Aportaciones Federales como del FAIS en términos absolutos (millones de pesos nominales). Se observa que ambas variables han presentado incrementos respecto al año anterior. Vemos que las Aportaciones han pasado de 434 mil millones de pesos en 2010 a más de 660 mil millones de pesos en 2016. Mientras que el importe del FAIS (incluyendo ambos subfondos) se ubicó en poco más de 61 mil millones de pesos en el 2016, lo que representa más del 9% del Ramo 33 para el año en comento.



⁹ De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, el Gasto Federalizado se define como los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (gobiernos locales).

Lo anterior queda ilustrado en la gráfica 2, en la cual podemos apreciar el peso de cada uno de los ocho fondos respecto al total de Aportaciones Federales. Se puede identificar que el que mayores recursos recibe es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN)¹⁰ con más de la mitad de lo presupuestado en el Ramo 33 en todo el periodo de estudio, alcanzando su máximo nivel en el 2016 con un 58.6%. Le sigue el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) con un promedio de 13% en el periodo 2010-2016. En tercer lugar, se encuentra el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) cuya participación relativa oscila entre el 9.3 y el 10.4%. A continuación, está el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que representa en promedio el 9.8% del total de las Aportaciones Federales y que en 2014 alcanzó su mayor monto con un total de 10.4 de los recursos del Ramo 33. Los cuatro fondos restantes juntos (FAM, FAETA, FASP y FAFEF) representan, en promedio, el 11.1% durante el periodo analizado. De esta forma, se puede confirmar la importancia del FAIS en las Aportaciones Federales, quien ocupa el cuarto lugar en recursos recibidos y es uno de los pocos fondos del Ramo 33 con presupuesto destinado para los municipios y es una fuente de ingresos importante de los gobiernos subnacionales para el financiamiento de obras básicas y de atención a la población con mayores niveles de pobreza.



¹⁰ A partir de 2015 cambia de denominación y pasa a llamarse Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

2.3.2. Distribución geográfica

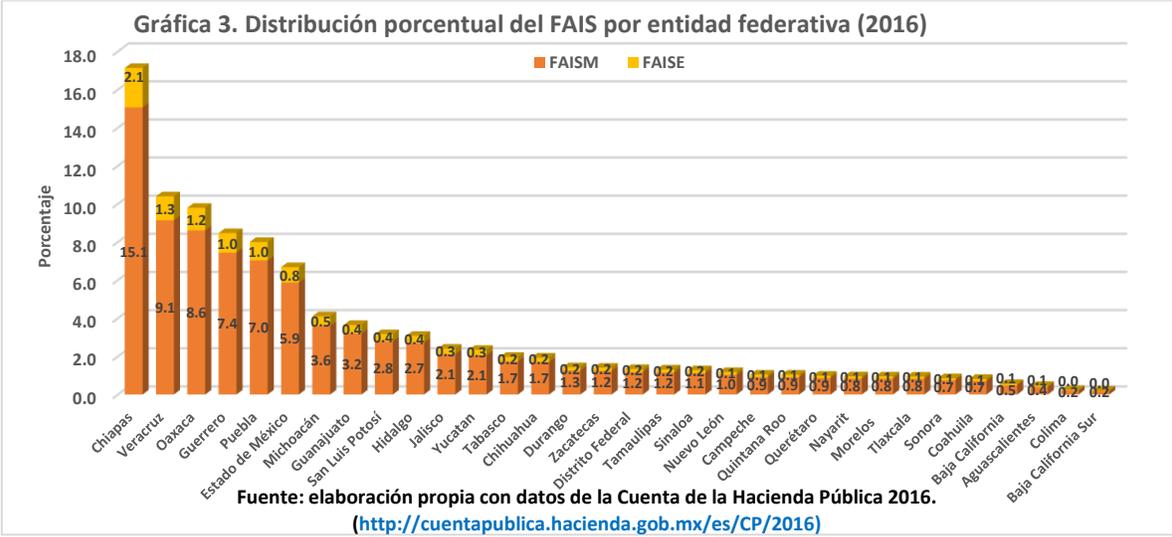
Los criterios de distribución del FAIS (tanto a nivel estatal como a nivel municipal) responden a una lógica compensatoria y de redistribución más que resarcitoria, ya que destinan mayores recursos a aquéllas entidades federativas que presentan mayores niveles de pobreza y de rezago social con el objeto de erradicar las carencias sociales en aquéllas regiones y contribuir a un desarrollo regional más equitativo y uniforme. De esta forma “se transfieren más recursos a las entidades que tienen más rezagos y no a las que aportan más a la riqueza nacional, con lo cual el gobierno federal intenta garantizar un cierto nivel de equidad entre las distintas regiones del país”. (Barceinas J. y Monroy L.; 2002, p.p. 5-6). En el cuadro 1 podemos ver que, efectivamente, los estados con mayor rezago social reciben mayores recursos, tal es el caso de los estados de Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Guerrero, que juntos reciben \$28,108 millones de pesos, cuyo monto representa casi la mitad del presupuesto total del FAIS (45.76%).

Cuadro 1. Distribución del FAIS por entidad federativa 2016 (millones de pesos nominales)							
ENTIDAD FEDERATIVA	IMPORTE		TOTAL (FAIS)	ENTIDAD FEDERATIVA	IMPORTE		TOTAL (FAIS)
	FAISE	FAISM			FAISE	FAISM	
Aguascalientes	\$ 33.67	\$ 244.10	\$ 277.77	Morelos	\$ 70.62	\$ 511.97	\$ 582.59
Baja California	41.14	298.26	339.40	Nayarit	70.69	512.51	583.20
Baja California Sur	15.28	110.75	126.03	Nuevo León	87.73	636.04	723.77
Campeche	77.59	562.51	640.10	Oaxaca	728.69	5,282.87	6,011.56
Coahuila	60.36	437.57	497.93	Puebla	595.02	4,313.82	4,908.84
Colima	17.68	128.19	145.88	Querétaro	73.01	529.32	602.33
Chiapas	1,275.44	9,246.70	10,522.14	Quintana Roo	77.43	561.37	638.81
Chihuahua	144.11	1,044.74	1,188.85	San Luis Potosí	235.49	1,707.29	1,942.79
Distrito Federal	99.42	720.79	820.21	Sinaloa	94.91	688.09	783.00
Durango	106.55	772.50	879.06	Sonora	63.33	459.15	522.48
Guanajuato	271.22	1,966.26	2,237.48	Tabasco	146.94	1,065.29	1,212.23
Guerrero	629.84	4,566.22	5,196.06	Tamaulipas	97.53	707.11	804.64
Hidalgo	228.88	1,659.36	1,888.24	Tlaxcala	69.94	507.07	577.01
Jalisco	178.59	1,294.71	1,473.30	Veracruz	773.21	5,605.66	6,378.88
Estado de México	496.96	3,602.84	4,099.80	Yucatán	174.21	1,262.96	1,437.17
Michoacán	304.81	2,209.85	2,514.66	Zacatecas	104.66	758.75	863.40

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública 2016.
<http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2016>

En la gráfica 3 se observa la participación porcentual que cada una de las 32 entidades federativas tiene dentro del FAIS (con los recursos de ambos componentes), destacando los casos de Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Guerrero que son las entidades federativas que mayores recursos reciben, esto debido a que los niveles de pobreza que presentan sus respectivas poblaciones son de los más altos a nivel nacional. Por el contrario, las entidades federativas que reciben menos

presupuesto son Baja California Sur, Colima, Aguascalientes y Baja California, en ese orden, cuyo monto total representa apenas el 1.75% del total de los recursos del FAIS.

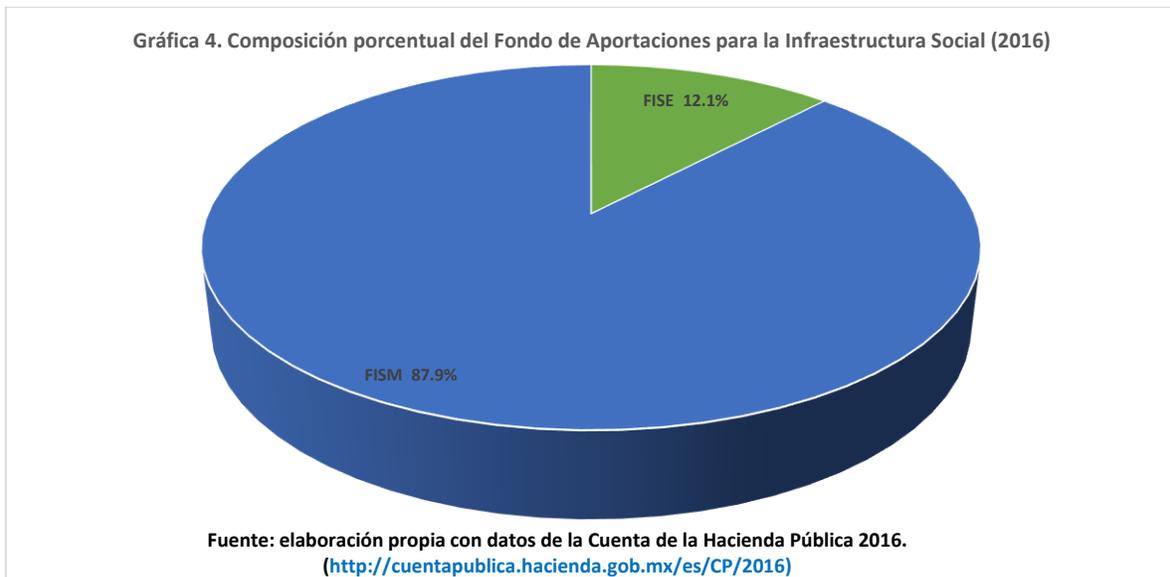


Es importante destacar que, hasta 2014, el entonces Distrito Federal no recibía recursos por parte del FAIS por su considerarse un territorio federal. Sin embargo, a partir de 2015, con la reforma constitucional que dio paso a la Ciudad de México, esta recibe recursos por este fondo al igual que los 31 estados que conforman el pacto federal.

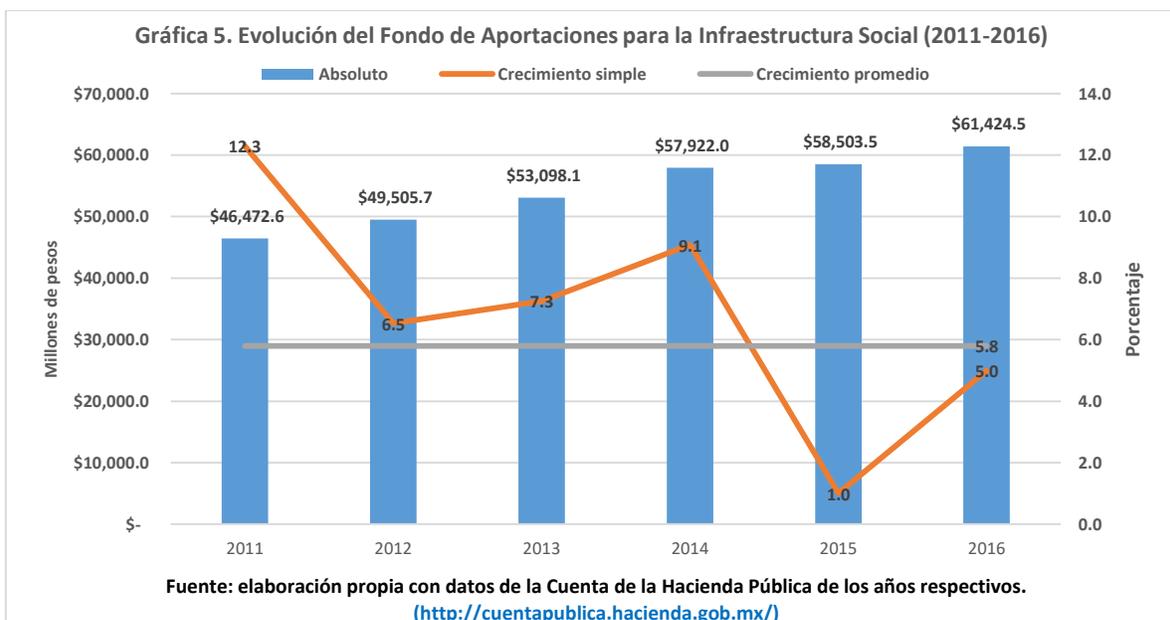
2.3.3. Comportamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Los dos componentes que integran el FASI, cuentan por un monto de recursos fijo por distribuir, esta proporción no cambia de un año a otro, es decir, en términos relativos, la participación que tiene cada subfondo en el total de recursos del FAIS en la misma, toda vez que la Ley de Coordinación Fiscal establece cuál es la importe de la Recaudación Federal Participable que corresponde a cada uno de ellos. Es por este motivo que, a pesar de que año con año crece, en términos absolutos, el importe que se designa al FISE y al FISM, en términos relativos, el porcentaje de cada uno de estos respecto al FAIS es exactamente el mismo, casi el 90% de los recursos son canalizados a los gobiernos municipales mediante el FISM, mientras que poco más de la décima parte se destina a las entidades federativas mediante el FISE (gráfica 4), ambos porcentajes son idénticos durante todo el periodo de análisis debido a que, como apuntamos en líneas anteriores, el porcentaje de la Recaudación Federal Participable que corresponde a cada subfondo es fijo

2.2228% y 0.3066%, respectivamente, es por eso que la participación relativa dentro del FAIS para ambos subfondos no varía.



Finalmente, en la gráfica 5 se muestra el comportamiento del FAIS durante el periodo de análisis. Destaca la tendencia creciente (en términos absolutos), debido a que los recursos destinados a este fondo no pueden ser inferiores a los presupuestados en el año anterior. Los recursos pasan de 46 mil millones de pesos en 2011 a poco más de 60 mil millones de pesos en el 2016, es decir, en este lapso los recursos han crecido poco más de 14 mil millones. Asimismo, dicha variable presenta un crecimiento promedio anual de 5.8, presentando su mayor incremento en el año 2011 con 12.3% más respecto al año anterior. De forma contraria, fue en el año 2015 cuando el FAIS experimentó su menor crecimiento en el periodo, con apenas 1% más respecto al 2014.



Para finalizar el capítulo, hay que destacar varios aspectos relevantes del FAIS; lo primero es que su componente municipal (FISM), junto con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), son los únicos recursos de las Aportaciones Federales que están dirigidos exclusivamente para las Haciendas Públicas Municipales, ya que los fondos restantes son administrados y ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas. En segundo lugar, que este es uno de los pocos fondos del Ramo 33 que cuenta con reglas claras y criterios bien definidos para su cálculo y distribución entre los gobiernos subnacionales. En tercer lugar, está el hecho de tener un carácter compensatorio más que resarcitorio, ya que se dan más recursos a aquellos gobiernos subnacionales que más lo necesiten y no a los que mayor aportan en la generación del ingreso público. Y por último su importancia como instrumento de la política de desarrollo social para el combate a la pobreza y la erradicación de las carencias sociales.

Una vez hecho hincapié en la relevancia del FAIS, en el último capítulo veremos la importancia de contar con instrumentos técnicos que permitan una adecuada evaluación y fiscalización de esos recursos con el objeto de vigilar su correcta aplicación y asegurarse que se ejercen para los fines que fueron aprobados y que lleguen a la población objetivo del mismo. Al ser recursos destinados a la atención de los estratos sociales más pobres de la sociedad pueden ser blanco de posible malversación, lo que hace imperativo su observancia para verificar su buena aplicación y con ello contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas.

CAPÍTULO 3. LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL POR PARTE DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

En capítulos anteriores se dio una reseña sobre las transformaciones que sufrió el ente encargado de la fiscalización superior hasta consolidarse como la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, se revisó la naturaleza de los recursos concentrados en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, su sustento jurídico, sus características esenciales, los rubros a invertir, etc. Para concluir el presente trabajo se presenta el tercer capítulo, que tiene como objetivo hacer un análisis de los principales resultados de las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Para ello, en el primer apartado del presente capítulo se hará una breve reseña de las labores técnicas que realiza el órgano de fiscalización superior: los tipos de auditorías practicadas, las actividades relacionadas con la planeación y la programación de las auditorías a realizar durante el ejercicio fiscal, el tipo de acciones derivadas del proceso de fiscalización, la elaboración y presentación de los Informes de Auditoría, entre otros aspectos. En el segundo y último apartado se presentarán los principales resultados producto de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior; se hará un análisis e interpretación de los mismos: los principales hallazgos, las observaciones realizadas, las acciones promovidas, los recursos recuperados, las recomendaciones emitidas, etc.

3.1. DEL TRABAJO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

El trabajo realizado por la Auditoría Superior de la Federación consiste en la fiscalización de los tres Poderes Federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los entes constitucionalmente autónomos (INE, INEGI, INAI, etc.), los fideicomisos públicos y, en general, a todo ente público o privado que maneje, administre, ejerza recursos públicos de carácter federal.

Derivado de la autonomía técnica que la Constitución otorga a la Auditoría Superior, esta tiene la capacidad de decidir libremente sobre la planeación y programación de las revisiones a realizar, el enfoque de las mismas, los entes susceptibles de fiscalizar, la elaboración de los informes de auditoría y el seguimiento a los resultados de su labor. Es por ello por lo que la Auditoría puede ejercer su labor de manera independiente, libre de presiones por parte de los entes auditados.

Las auditorías que lleva a cabo el órgano fiscalizador pueden ser directas, es decir, que se planean y ejecutan por personal de la Auditoría Superior; o pueden ser coordinadas, las cuales se desarrollan y realizan de manera colectiva con las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL). Ese tipo de auditorías “son revisiones que se realizan de manera conjunta por la ASF y las EFSL; forman parte del programa de auditorías de la entidad de fiscalización superior de la Federación; se practican conforme al marco jurídico y metodológico de la ASF, y la gestión de sus resultados y acciones está a cargo de esta institución” (Auditoría Superior de la Federación; 2016, p. 5). Es importante señalar que a pesar de que personal de las EFSL participa en la ejecución de las auditorías programadas (previa capacitación por parte de la Auditoría Superior), éstas se realizan tomando en consideración el marco jurídico y normativo, así como la metodología y las técnicas empleadas por la Auditoría Superior.

Previo a la ejecución de las revisiones, la Auditoría Superior realiza todo un análisis sobre los posibles entes a auditar, los programas susceptibles de ser revisados, los alcances, la metodología a emplear, el personal que participará en las auditorías, el tiempo a invertir en cada una de ellas, entre otros aspectos relevantes a considerar para hacer una adecuada y pertinente fiscalización superior. Lo anterior, se ve reflejado en un documento rector llamado Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior.

3.1.1 PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN

Para llevar a cabo un adecuado proceso de fiscalización de la Cuenta Pública, se debe contar con una oportuna planeación que permita la consecución de los objetivos que persigue la fiscalización superior. El documento rector en la fiscalización de los recursos públicos es el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF), este se define como el “conjunto de directrices, reglas generales y actividades a realizarse para la revisión de la Cuenta Pública” (Auditoría Superior de la Federación; 2017, p. 28). En este instrumento de planeación se plasman aspectos relevantes de la revisión, tales como las instituciones y/o programas a auditar, el objetivo de la revisión, el enfoque de la misma, etc.

Para la selección de las auditorías a practicar se emplea una metodología fundamentada en factores de riesgo, esta metodología “cuenta con criterios y

subcriterios de análisis, priorización y selección de propuestas de auditoría. Su ejecución implica el desarrollo de un trabajo minucioso de identificación, procesamiento, ponderación y valoración de diversas fuentes de información, para la asignación de los niveles de riesgo”. Entre estos criterios se encuentran el importe asignado a las instituciones o programas fiscalizados, los antecedentes de revisiones, el impacto social que generen y los resultados obtenidos en evaluaciones de control interno.

Dado que las instituciones y los programas objeto de fiscalización son muchos, es decir, toda vez que el universo auditable es muy grande se debe seleccionar una muestra de este universo, es decir, se deben escoger determinadas instituciones y programas a revisar.

Por lo anterior, es necesario contar con una adecuada planeación que permita hacer una selección adecuada de las auditorías a practicar, los entes a revisar, los universos y las muestras seleccionadas, el personal especializado que realizará las auditorías, así como la naturaleza de las mismas. Esto último se tocará en el siguiente subapartado, en el que se detallarán los tipos de auditorías que realiza la Auditoría Superior, sus principales características, así como la naturaleza de las mismas.

3.1.2. TIPOS DE AUDITORÍA

Las auditorías que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación se pueden clasificar en dos grandes vertientes: las auditorías de cumplimiento financiero y las auditorías de desempeño. Veamos en qué consiste cada una de ellas:

1. Auditorías de Cumplimiento Financiero. Este tipo de revisiones tiene como objetivo verificar que la recaudación, administración, ejecución de los recursos aprobados por el Congreso de la Unión se apeguen a la normatividad aplicable. Asimismo, se revisa que los registros financieros sean correctos. En este enfoque de auditorías se encuentran las siguientes:
 - a) Auditorías de inversiones físicas. Consiste en corroborar que las inversiones en obras públicas y adquisiciones hayan sido aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que se hayan realizado los estudios técnicos y de mercado correspondientes, que el proceso de

contratación se haya apegado a la normatividad correspondiente, que los costos en los que se adquirieron los bienes y servicios

- b) Auditorías forenses. Se refiere a la revisión minuciosa y detallada de los procesos, hechos y evidencias producto del trabajo de fiscalización para la presentación de acciones legales por algún presunto ilícito.
 - c) Auditorías al Gasto Federalizado. Consiste en la revisión de la transferencia, administración y ejercicio de los recursos federales transferidos a los gobiernos subnacionales, con el objeto de verificar su correcta aplicación y el cumplimiento de metas y objetivos planteados en cada fondo y programa.
 - d) Auditorías a las tecnologías de la información y comunicaciones y control. Tienen por objeto revisar los recursos que se emplean para la adquisición, desarrollo y mejora de los sistemas informáticos y tecnológicos...
2. Auditorías de Desempeño. Estas revisiones se enfocan en verificar la el grado de consecución de los objetivos y metas planteados en los programas gubernamentales de carácter federal y que estos cumplan con los criterios de eficiencia, eficacia y economía.

3.1.3. INFORMES DE AUDITORÍA

Los resultados, observaciones y hallazgos derivados del proceso de fiscalización son reflejados en los Informes de Auditorías, documentos que, por Ley, son presentados tanto a los entes auditados como a la Cámara de Diputados. Por mandato constitucional¹¹, la Auditoría presenta tres informes al año a la Cámara de Diputados: el último día hábil de los meses de junio y octubre entrega los informes individuales de las auditorías practicadas en el año en curso; asimismo, entrega el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública el 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública respectiva. En dichos informes, se plasman los resultados obtenidos en el proceso de fiscalización, el nombre del ente auditado, el tipo de auditoría, el objetivo de la misma, los criterios de selección, las observaciones a las que haya lugar, las aclaraciones y justificaciones presentadas por los entes auditados, entre otra información.

¹¹ Artículo 79, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como resultado de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior, esta tiene la facultad de actuar de acuerdo con la naturaleza de los hallazgos cuando los entes auditados incurren en desviaciones económicas o irregularidades. En este caso, se emiten observaciones, las cuales pueden ser atendidas durante el proceso de revisión, o una vez que ésta ha concluido. La solventación de las observaciones puede darse mediante la presentación de documentación suficiente, plena y justificativa que atienda la irregularidad detectada o, en su caso, realizar el reintegro del monto observado a la institución que corresponda. En caso de que la información y/o documentación no sea suficiente para la atención de las observaciones, la Auditoría Superior tiene la facultad de llevar a cabo determinadas acciones, encaminadas a prevenir y/o corregir las irregularidades localizadas en el proceso de fiscalización superior. En la siguiente sección abordaremos a detalle este tipo de acciones; en qué consisten cada una de ellas y el carácter de las mismas y las consecuencias de su no atención.

3.1.4. ACCIONES DERIVADAS DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN

Una vez que la Auditoría Superior de la Federación concluye las auditorías planteadas en el PAAF, esta realiza una serie de acciones de acuerdo con los hallazgos realizados en cada revisión. Estas tienen fin como remediar las malas prácticas, eliminar las causas que provocaron las inconsistencias encontradas, evitar su recurrencia de las irregularidades, resarcir los daños ocasionados y fincar responsabilidades.

La Auditoría Superior puede ejecutar acciones de manera directa o promoverlas ante otras instancias gubernamentales. A continuación, se describen cada una de ellas:

1. Acciones emitidas de manera directa:
 - a) Recomendación. Son apercibimientos a los entes auditados que tienen por objeto reforzar los procesos de carácter administrativo y los mecanismos de control interno, asimismo fortalecer los procesos y sistemas para el cumplimiento de metas y objetivos. Las áreas auditadas cuentan con 30 días hábiles para dar respuesta a la recomendación una vez que entrega en Informe de Auditoría correspondiente. En caso de incumplir su atención, la Auditoría Superior envía a la Cámara de Diputados un reporte de la situación de las recomendaciones.

- b) Solicitud de aclaración. Se solicita al ente auditado la documentación comprobatoria fundada y suficiente que solvente y atienda los montos observados no solventados durante la revisión. De igual forma se cuenta con 30 días hábiles para que los entes revisados solventen este tipo de acción, de no hacerlo el órgano fiscalizador formula y emite un pliego de observaciones.
 - c) Pliego de observaciones. La Auditoría emite observaciones de los montos económicos observados y no atendidos por las áreas fiscalizadas. Este documento se emite “cuando se presume un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal...” (Auditoría Superior de la Federación; 2015, p. 15). Se tiene que presentar la documentación que compruebe y justifique los montos observados o, en su caso, hacer el reintegro correspondiente. Se contempla un plazo de 30 días hábiles para atender el pliego de observaciones, de no ser así se inicia con el procedimiento para el fincamiento de responsabilidad administrativa sancionatoria a los servidores públicos o a los particulares, según sea el caso.
2. Acciones promovidas ante otras instancias gubernamentales
- a) Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal. Cuando, derivado de la revisión, se detecte una posible evasión o elusión fiscal, la Auditoría Superior informa a la autoridad tributaria competente para que proceda conforme a sus atribuciones.
 - b) Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria. Se informa a los órganos encargados del control interno competentes de los hallazgos detectados que pudieran derivar en una sanción administrativa a los servidores públicos que infringen los estatutos normativos en el desempeño de sus funciones.
 - c) Denuncia de hechos. La Auditoría presenta denuncias penales ante el Ministerio Público cuando se presume la comisión de hechos ilícitos, presentando las pruebas y los elementos que lo soporten la denuncia.

Una vez revisado a grandes rasgos el trabajo realizado por la Auditoría Superior se procederá en el siguiente apartado a la presentación de los resultados obtenidos en las revisiones ejecutadas por el ente auditor; las observaciones emitidas a los órganos fiscalizados, las recuperaciones determinadas en las auditorías realizadas, las acciones promovidas para subsanar las inconsistencias halladas, etc.

3.2. AUDITORÍAS AL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)

Durante el periodo de estudio (2010-2016) la Auditoría Superior de la Federación ha realizado un total de 2037 auditorías al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), de estas, 1817 corresponden al componente municipal (FISM) y las restantes 220 han sido aplicadas al subfondo estatal (FISE). Es decir, casi el 90% de las revisiones practicadas al FAIS por la Auditoría Superior han sido al Fondo para la Infraestructura Municipal. Esto se debe a diversos factores, principalmente a que este subfondo acapara la mayor parte de los recursos totales del FAIS (88%) y a que actualmente existen más de 2450 municipios en toda la república los cuales son entes susceptibles de ser auditados. De las 2037 auditorías realizadas se han emitido 10,632 observaciones y se han promovido 10,724 acciones antes las autoridades competentes. Asimismo, en dicho periodo se realizaron recuperaciones por \$21,131 millones de pesos.

De esta forma, la Auditoría Superior hace auditorías independientes a ambos subfondos por lo que en los siguientes subapartados se estarán presentando los resultados en cada una de las auditorías de cada uno de los subfondos que componen al FAIS.

3.2.1. AUDITORÍAS AL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL (FISE)

3.2.1.1. NÚMERO DE AUDITORÍAS PRACTICADAS

Durante el periodo de estudio se puede apreciar que prácticamente a la totalidad de los entes susceptibles de ser auditados se les practicaron revisiones sobre el manejo, administración y ejecución de los recursos asignados al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su vertiente estatal. Es decir, durante todos los años de estudio la Auditoría Superior auditó a todos los gobiernos estatales. Cabe hacer mención que, hasta el año 2013, el Gobierno de la Ciudad de México no recibía recursos a través de este fondo. No fue hasta el 2014 con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal cuando se logró incorporar a la capital del país en dicho fondo y de esta forma poder ser partícipe de los recursos otorgados a través del mismo; por lo que, de 2010 a 2013, se realizaron 31 auditorías (una por cada estado) y a partir del 2014 se incluye a Ciudad de México y, por lo tanto, se

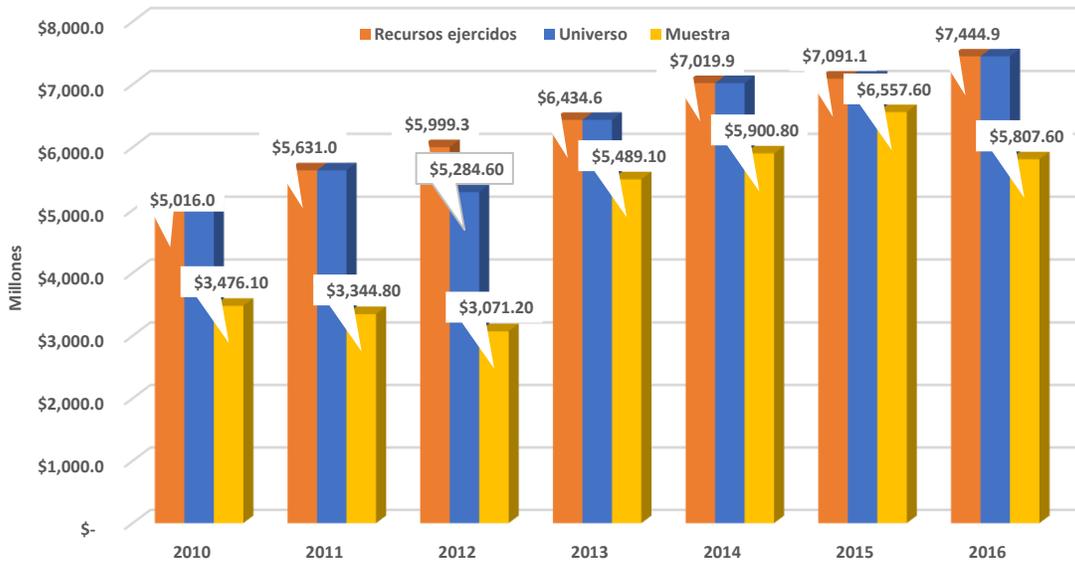
eleva a 32 el número de revisiones ejecutadas, lo anterior se aprecia en la gráfica 6.



3.2.1.2. RECURSOS ASIGNADOS AL FISE, UNIVERSO Y MUESTRA SELECCIONADOS

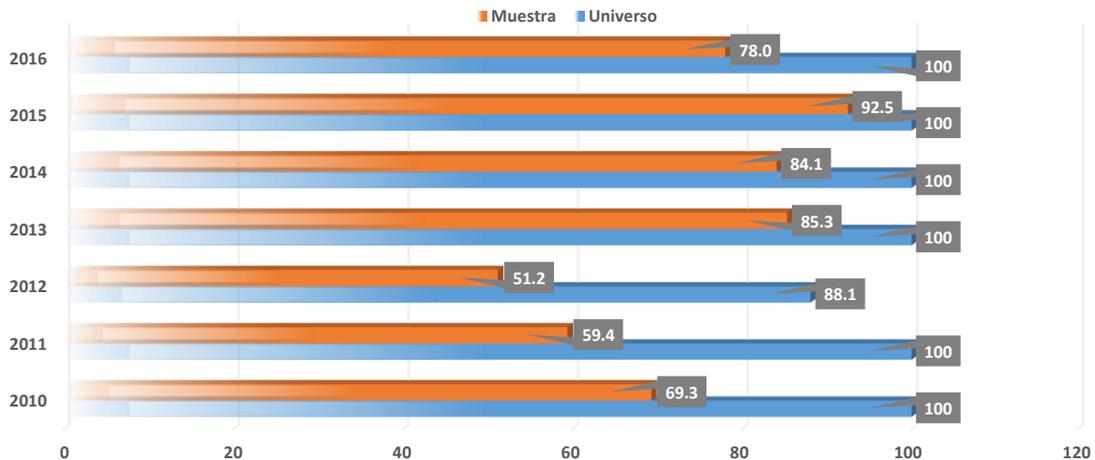
A excepción del año 2012, el universo seleccionado es exactamente igual a los recursos ejercidos mediante el FISE, es decir, se tomó como universo la totalidad de los recursos del subfondo como monto a revisar (gráfica 7). Y, debido a la complejidad de las auditorías y a que se tienen recursos materiales, financieros y humanos limitados y que es muy complicado y laborioso auditar todo el universo, se toma una muestra estadísticamente significativa para su revisión. Esta muestra ha variado en el periodo de estudio, con un promedio de 75% del universo, destaca el año 2015 donde la muestra auditada casi cubre el total de los recursos ejercidos en el FISE con el 92.5% (véase gráfica 8). Asimismo, en el mismo gráfico se puede corroborar que, con excepción del año 2012, el universo es igual a los recursos asignados al subfondo.

Gráfica 7. FISE; recursos ejercidos, universo y muestra seleccionados.



Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del FISE del año respectivo.
https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria

GRÁFICA 8. UNIVERSO Y MUESTRA SELECCIONADOS COMO PORCENTAJE DE LOS RECURSOS EJERCIDOS DEL FISE

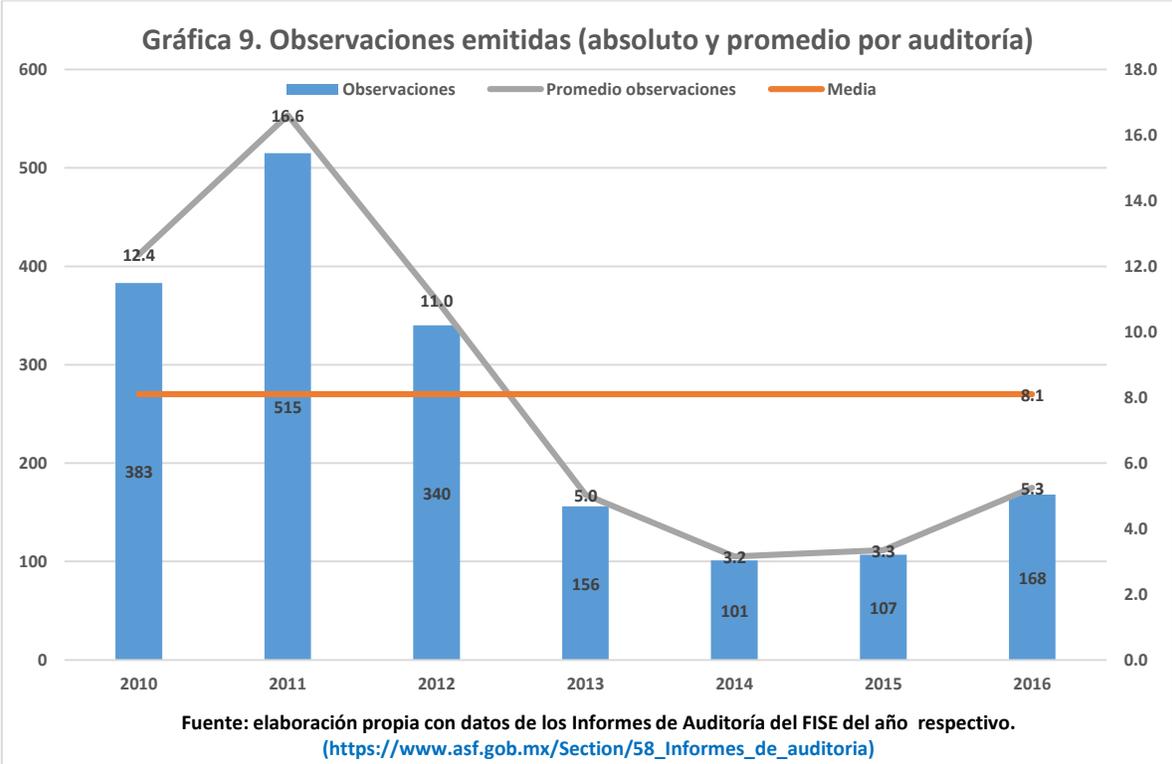


Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del FISE del año respectivo.
https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria

3.2.1.3. OBSERVACIONES EMITIDAS

Como resultado de las revisiones realizadas a los entes auditados, la Auditoría Superior emite observaciones sobre las inconsistencias detectadas, las cuales pueden ser atendidas durante la ejecución de las auditorías, de lo contrario, estas se reflejan en los Informes de Auditoría y tienen que ser solventadas por las áreas fiscalizadas. En el lapso analizado, las observaciones han presentado un descenso significativo, pasando de 383 en el año 2010 a 168 en 2016. En términos relativos a pasando de 12.4 observaciones por auditoría en 2010 a solo 5.3 observaciones en promedio en 2016, lo cual implica una reducción de menos de la mitad de

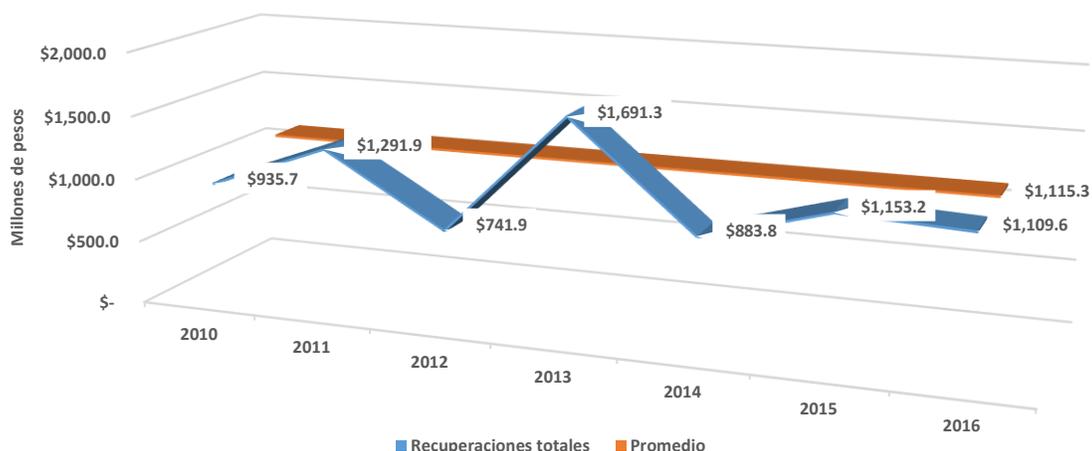
observaciones emitidas por el ente auditor, tocando su mínimo en el 2014 con un promedio por auditoría de 3.2 observaciones, lo anterior de acuerdo con la gráfica 9.



3.2.1.4. RECUPERACIONES DETERMINADAS

Las observaciones realizadas por la Auditoría Superior pueden ser de carácter administrativo, de control interno o bien pueden estar relacionadas con aspectos financieros, estas últimas implican irregularidades en el manejo de los recursos públicos. Las observaciones relacionadas con recuperaciones representaron en promedio \$1,115 millones de pesos durante el periodo estudiado (gráfica 10). En términos relativos, las recuperaciones significaron en promedio el 24.6% de la muestra auditada, es decir, casi una cuarta parte de los recursos seleccionados para su revisión presentaron observaciones relacionadas con recuperaciones. Sin embargo, en los últimos tres años las recuperaciones como proporción de la muestra auditada han sido inferiores al promedio del periodo revisado (gráfica 11).

Gráfica 10. Recuperaciones determinadas



Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del FISE del año respectivo.
https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria

Gráfica 11. Recuperaciones determinadas como porcentaje de la muestra



Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del FISE del año respectivo.
https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria

Asimismo, en el cuadro 2 se puede apreciar que, en los primeros años de estudio, el porcentaje de las recuperaciones que fueron aclaradas en muy alto, cercano al 100%. Sin embargo, a partir del año 2013, el porcentaje de recursos por recuperar supera al porcentaje de recursos aclarados, al grado de que en el último año de estudio el porcentaje aclarado es sumamente bajo, a penas del 3.4%. Lo anterior implica que las áreas auditadas tardar demasiado tiempo en poder hacer las aclaraciones correspondientes.

Cuadro 2. Porcentaje de recuperaciones aclaradas y por recuperar (FISE).			
AÑO	ACLARADAS	POR RECUPERAR	TOTAL
2010	99.6	0.4	100
2011	98.3	1.7	100
2012	99.8	0.2	100
2013	40	60	100
2014	16.7	83.3	100
2015	12.8	87.2	100
2016	3.4	96.6	100

Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del FISE del año respectivo.
https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria

A continuación, se describen las irregularidades relacionadas con las recuperaciones:

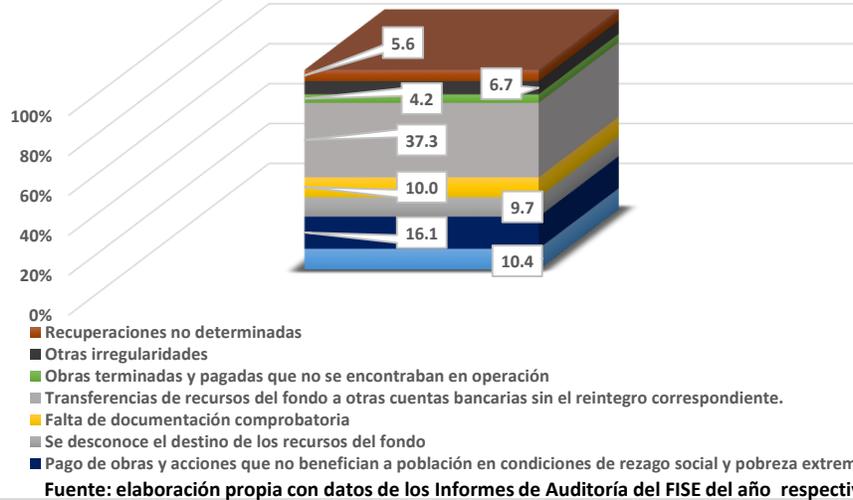
1. Inversión en acciones y obras que no responden a los objetivos del fondo. Lo anterior implica que los recursos asignados al FISE se están invirtiendo en infraestructura social que no tienen relación con el fin que persigue el subfondo, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal. es decir, se están financiando obras y proyectos que no se encuentran alineados al cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en la Ley y que, por lo tanto, no se están destinando los recursos al financiamiento de obras que marca la normatividad.
2. Pago de obras y acciones que no benefician de manera directa a población en condiciones de pobreza y de rezago social. Esto implica que, a pesar de que se está invirtiendo en las obras y acciones específicas que marca la Ley, estas no están destinadas a la atención de los grupos más vulnerables y que se encuentran en condición de pobreza.
3. Falta de documentación comprobatoria. Este tipo de irregularidad implica que las erogaciones realizadas con los recursos del FAIS no cuentan con la debida documentación comprobatoria, o que esta no cumple con los requisitos fiscales que marca la normatividad correspondiente. Esto podría implicar que no se conozca el destino de los recursos y que, por lo tanto, no se esté cumpliendo con el objetivo del subfondo.
4. Se realizaron transferencias de recursos del fondo a otras cuentas bancarias. Esto significa que los recursos que la Federación otorga a los gobiernos estatales se están trasladando a otras cuentas distintas a las que son exclusivas para recibir y administrar los recursos del FISE, como lo marca la norma, lo cual implica un alto grado de discrecionalidad en el manejo de los mismos, ya que no se tiene la certeza de adónde van a parar esos recursos.

5. Pagos no procedentes o en exceso. Esta inconsistencia consiste en pagar por bienes o contratar servicios para la realización de las obras muy por encima de su valor de mercado o porque no proceden esos pagos, es decir, que no tienen justificación ni están normativamente fundamentados.
6. Otras irregularidades. Aquí se engloban irregularidades tales como pagos de obras que no se encuentran operando, bienes adquiridos que no fue posible localizarlos en las revisiones físicas, obras ejecutadas de mala calidad, pagos improcedentes en los gastos indirectos, etc.

En el cuadro 3 se puede apreciar la participación relativa de las irregularidades halladas en las recuperaciones determinadas, siendo la transferencia de recursos del subfondo a otras cuentas bancarias la deficiencia con mayor peso, ya que para en el promedio del periodo representó el 37.3% de las recuperaciones, cabe mencionar que en los últimos años esta irregularidad ha ganado terreno, ya en 2011 significaba apenas el 1.2% y para el 2016 ascendió hasta alcanzar su máximo nivel en 2014 con el 82.4%. De manera contraria, la irregularidad referida al pago de obras y acciones que no se vinculan con los objetivos del fondo ha perdido fuerza al final del periodo ya que, en 2010 (año en el que alcanzó su nivel más alto), llegó a representar el 52.1% de las recuperaciones; sin embargo, para el último año de estudio este porcentaje descendió hasta el 1.1% para ubicarse en una media en el periodo de 10.4%. La inconsistencia que ocupa el segundo lugar como proporción de las irregularidades es el pago de obras y acciones que no benefician a la población objetivo con una media en el periodo de 16.1% (gráfica 12).

Cuadro 3. Irregularidades detectadas como porcentaje de las recuperaciones determinadas.								
IRREGULARIDAD FISE	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PROMEDIO
Pago de obras y acciones que no se vinculan con los objetivos del fondo	52.1%	13.2%	1.9%	0%	4.0%	0.6%	1.1%	10.4%
Pago de obras y acciones que no benefician a población en condiciones de rezago social y pobreza extrema	22.6	25.5	17.5	41.3	0.3	0.5	4.6	16.1
Se desconoce el destino de los recursos del fondo	5.3	0	62.8	0	0	0	0	9.7
Falta de documentación comprobatoria	12.5	9.3	10.1	3.4	9.8	11.0	14.0	10.0
Transferencias de recursos del fondo a otras cuentas bancarias sin el reintegro correspondiente.	0	1.2	2.4	45.0	82.4	57.0	73.1	37.3
Obras terminadas y pagadas que no se encontraban en operación	0	0	0	3.3	0.4	22.1	4.0	4.2
Otras irregularidades	7.4	12.0	5.3	7.1	3.2	8.5	3.1	6.7
Recuperaciones no determinadas	0	38.8	0	0	0	0.3	0.1	5.6
TOTAL	100%							
Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría de FISE de los años correspondientes. (https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria)								

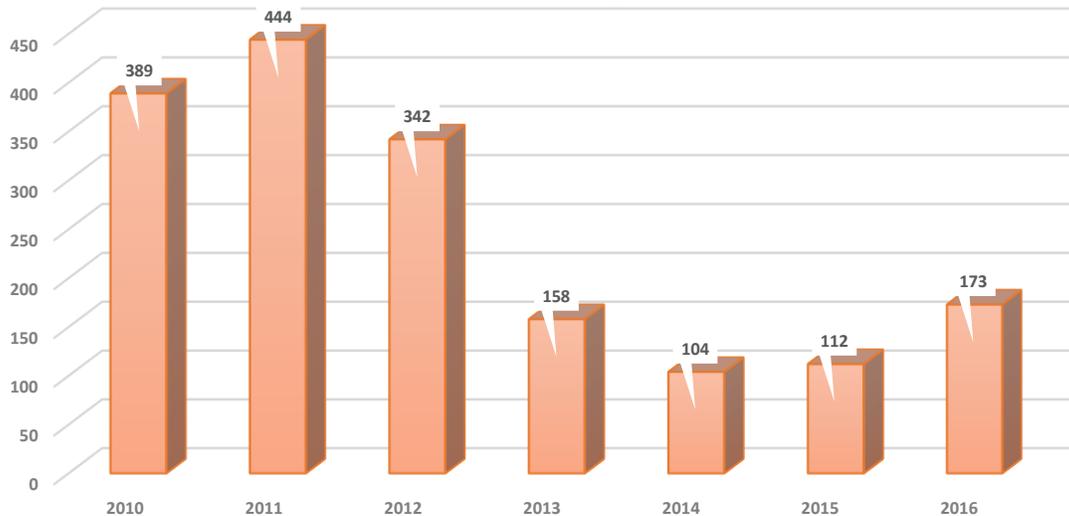
Gráfica 12. Recuperaciones por irregularidad detectada



3.2.1.5. ACCIONES PROMOVIDAS

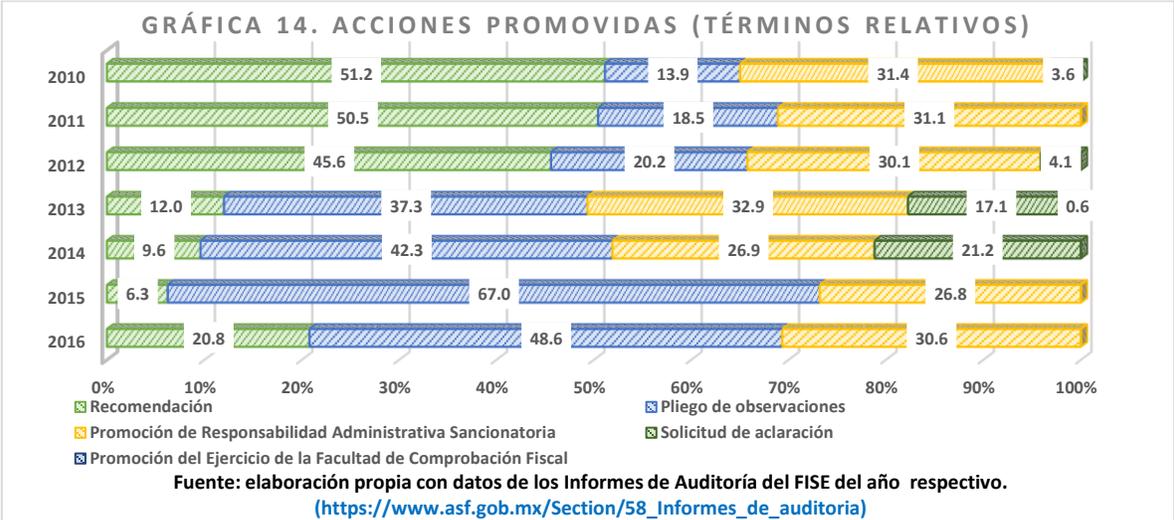
Cuando los entes auditados no atienden las observaciones realizadas por la Auditoría Superior, ésta se encuentra facultada para promover una serie de acciones de acuerdo con la naturaleza de la irregularidad detectada. A pesar de que en los últimos años de estudio las acciones emitidas por la Auditoría Superior han repuntado, durante el periodo se puede apreciar una disminución significativa de las mismas, pasando de 389 en 2010 a 173 en 2016, con una reducción de más del 50% como se observa en el gráfico 13.

Gráfica 13. Acciones promovidas

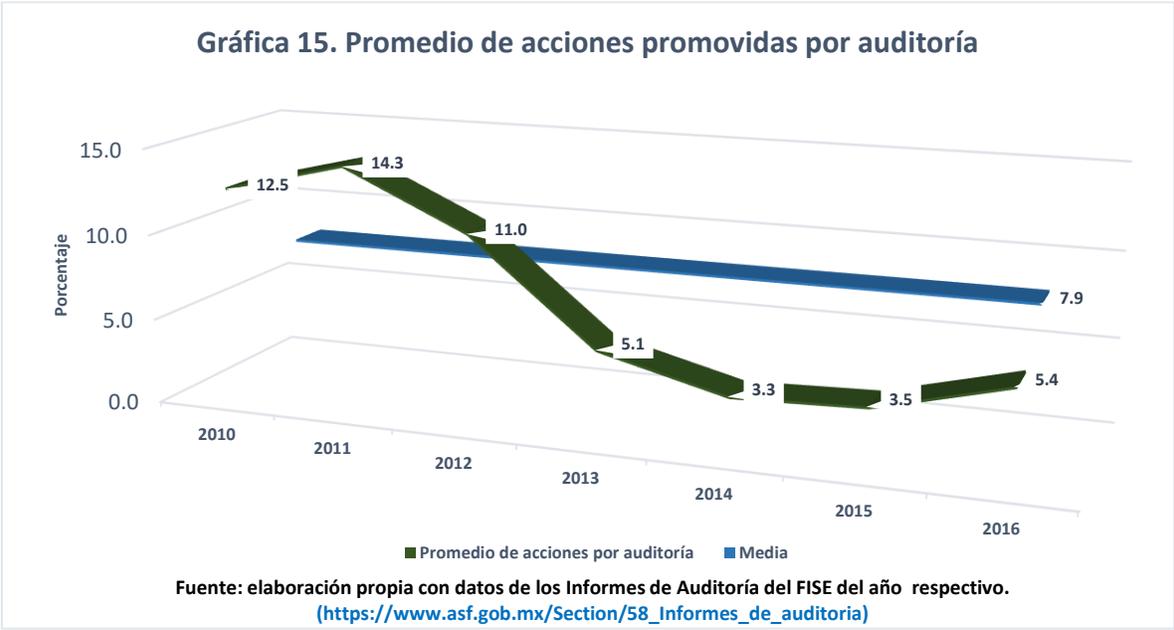


En términos relativos, durante los primeros años, el mayor peso lo ha tenido las recomendaciones, con más del 45% del total de acciones en los años 2010, 2011 y

2012. A partir del 2013 han venido disminuyendo este tipo de acciones y han ganado terreno los pliegos de observaciones, llegando a representar hasta el 67% del total de acciones en el año 2015. Otra de las acciones con mayor relevancia son las Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, cuya participación relativa durante el periodo de análisis osciló entre el 26.8 y el 31.4%, lo anterior de acuerdo con la gráfica 14.



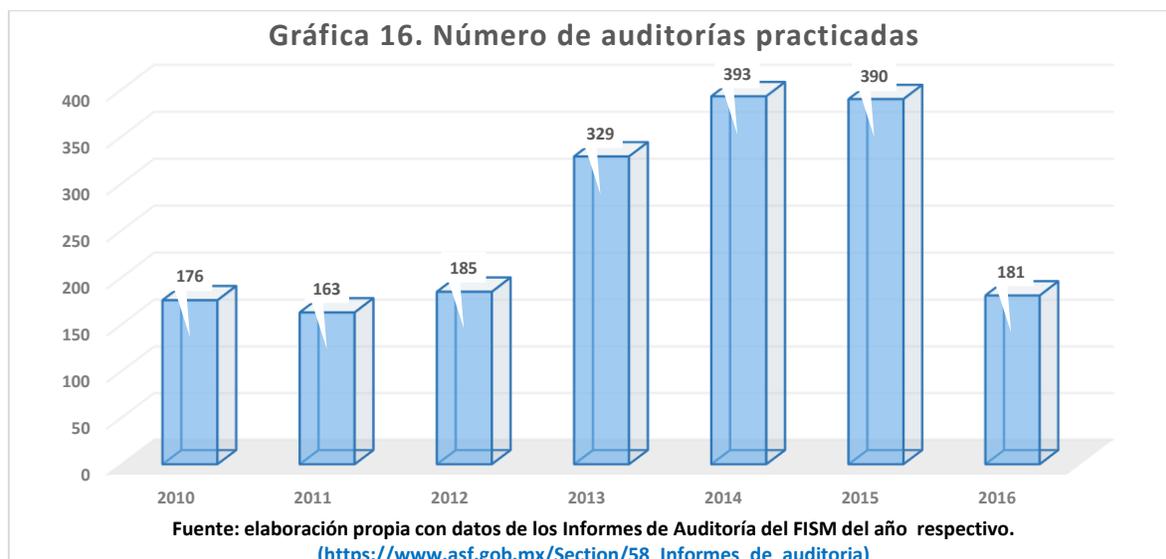
En la gráfica 15 se puede apreciar la disminución de las acciones promovidas por la Auditoría Superior en el periodo de estudio, en ella se muestra el promedio de acciones promovidas por auditoría efectuada y se observa que en los últimos años las acciones han descendido considerablemente, pasando de 12.5 acciones por auditoría a solo 5.4, tocando su nivel más bajo en el 2014 con apenas 3.3 acciones por auditoría realizada.



3.2.2 AUDITORÍAS AL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL

3.2.2.1. NÚMERO DE AUDITORÍAS PRACTICADAS

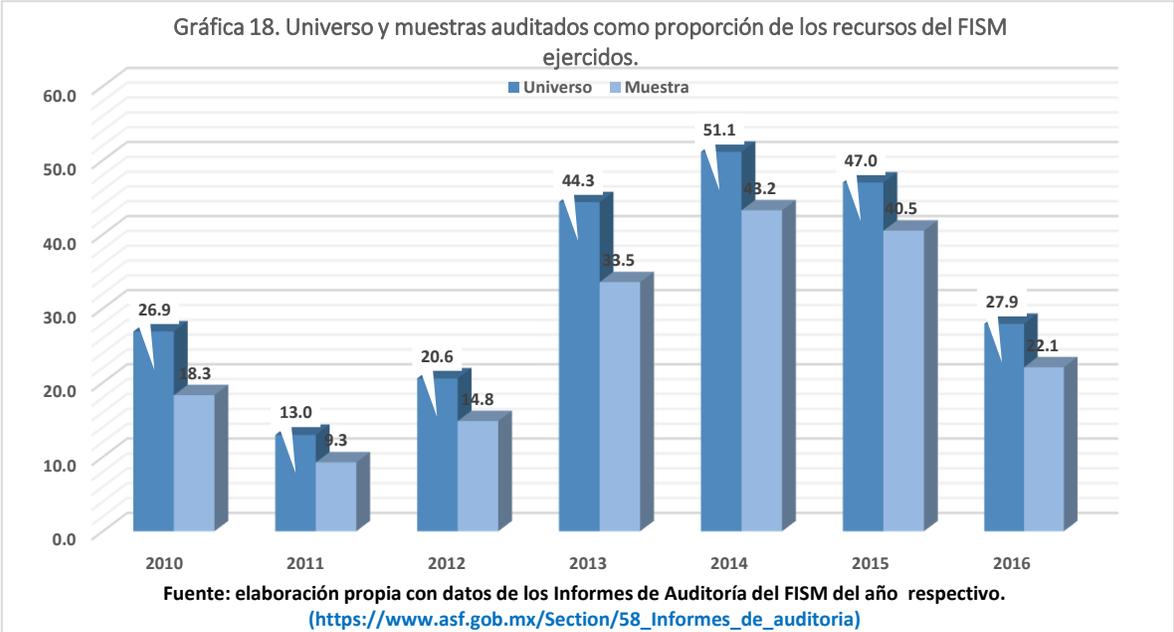
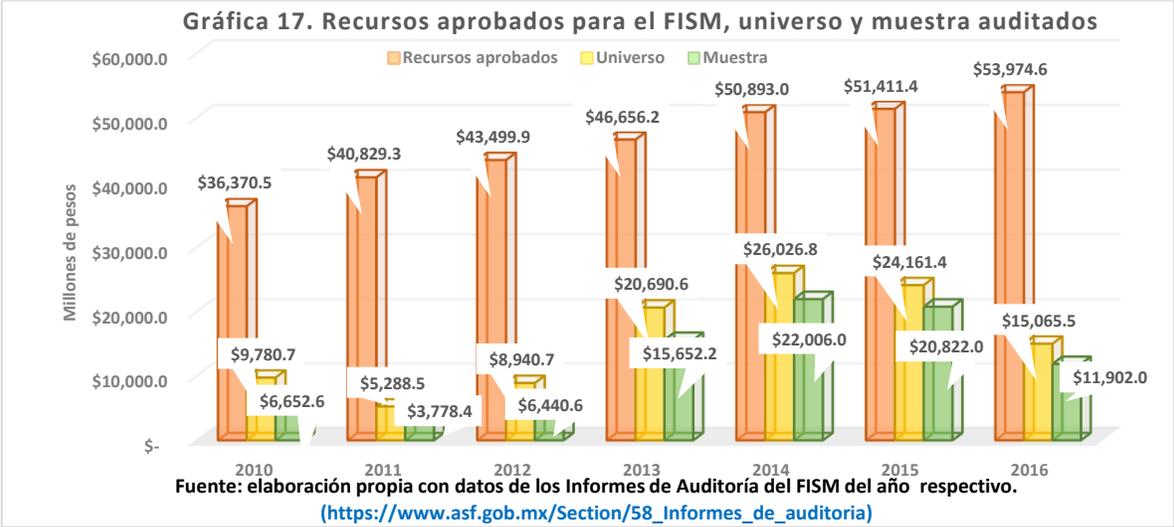
Las auditorías practicadas a los entes ejecutores del Fondo de Infraestructura Social Municipal se han incrementado considerablemente en los años de estudio, pasando de 176 auditorías al inicio del periodo de estudio (2010) a 393 en 2014, es decir, más del doble de revisiones realizadas en este año respecto al 2010. Otro dato que sobresale es que en el año 2016 el número de revisiones disminuyó abruptamente, ya que solo se realizaron 181 auditorías, menos de la mitad de las practicadas en el año inmediato anterior (véase gráfica 16). Lo anterior obedece principalmente a que en dicho ejercicio fiscal no se realizaron auditorías de manera coordinada con las Entidades de Fiscalización Superior Locales, es decir, el total de auditorías practicadas a los gobiernos municipales fueron llevadas a cabo por la Auditoría Superior.



3.2.2.2. RECURSOS ASIGNADOS POR EL FISM, UNIVERSO Y MUESTRA SELECCIONADOS

Los montos seleccionados como muestra a auditar muestran en un primer momento una tendencia creciente. En la gráfica 17 se puede apreciar que a pesar de que los recursos ejercidos a través del Fondo de Infraestructura Social Municipal han crecido ininterrumpidamente, el universo y la muestra seleccionados no han presentado un comportamiento similar, ya que en los últimos dos años de estudio ambas variables estadísticas disminuyeron, teniendo su caída más pronunciada en el 2016 debido a que, como se mencionó líneas arriba, en dicho año las auditorías se realizaron sin la intervención de las Entidades de Fiscalización Superior Locales.

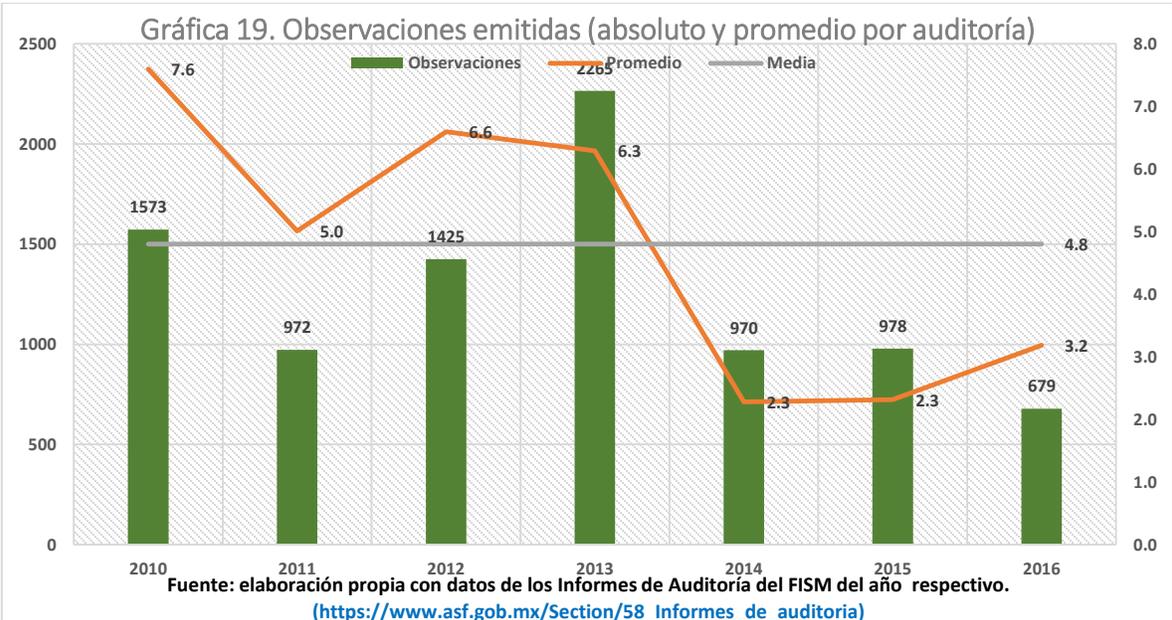
Lo anterior se observa en la gráfica 18, ya que para el 2016 solo el 22.1% de los recursos asignados al FISM se tomó como muestra para auditar, mientras que en el 2014 esta proporción fue muy superior (43.2%).



3.2.2.3. OBSERVACIONES EMITIDAS

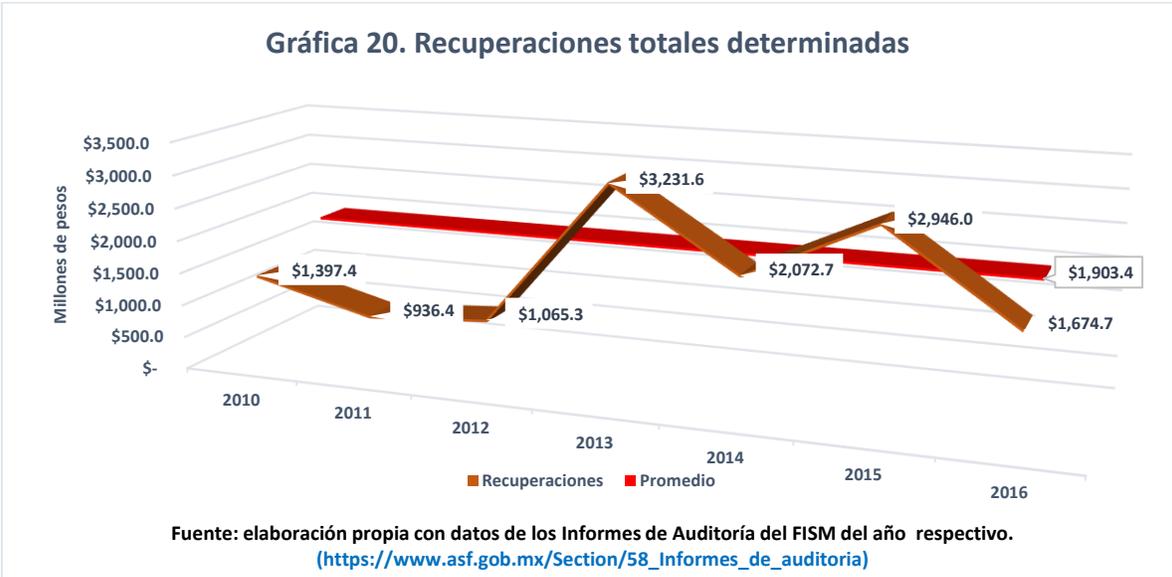
Durante el periodo de estudio la Auditoría Superior emitió un total de 8,862 observaciones por diversas irregularidades, destacando el año 2013 con 2,265 observaciones. En contraste, el 2016 fue el año con menos observaciones, tan solo 679. En cuanto al promedio de observaciones por auditoría, la gráfica 19 nos muestra que el año con el mayor cociente observaciones/auditorías fue el 2010 con 7.6 observaciones por auditoría en promedio y su nivel mínimo se presentó en 2016 con 3.2 observaciones en promedio por revisión. Asimismo, en la misma gráfica se

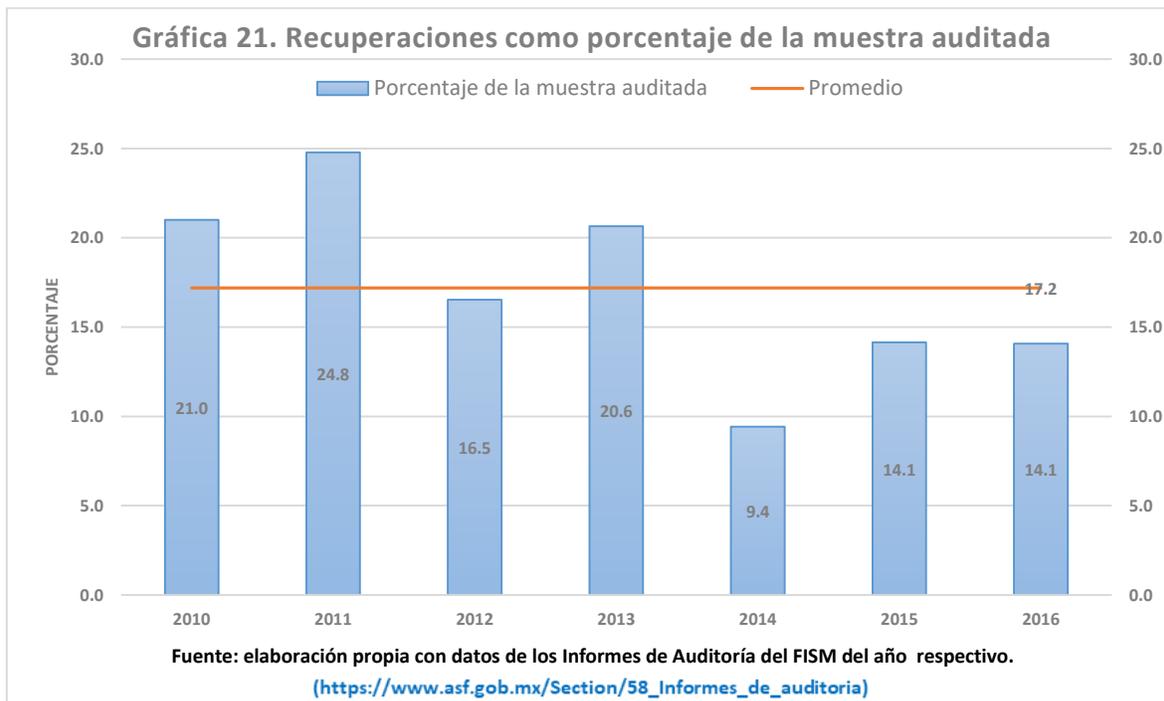
aprecia que la media de observaciones por auditoría durante el periodo de estudio fue de 4.8.



3.2.2.4. RECUPERACIONES DETERMINADAS

Durante el periodo revisado, la Auditoría Superior ha recuperado un total de \$13,324 millones de pesos, con un promedio de \$1,903.4 millones de pesos por año. Destaca el año 2011 donde las recuperaciones tocaron su punto más bajo, en contraste fue en el 2013 cuando se alcanzó el punto máximo con un total de \$3,231.6 millones de pesos recuperados (gráfica 20). Sin embargo, se puede observar en la gráfica 21 que no fue en dicho año cuando se realizaron las mayores recuperaciones como porcentaje de la muestra auditada (20.6%), ya que en el año 2011 las recuperaciones representaron el 24.8% del muestreo, por encima de los poco más de 17.2% del promedio del periodo de estudio.





En el cuadro 4 se observa que, a diferencia de lo que acontece en los primeros años de estudio (2010-2012), los niveles de recuperaciones pendientes por recuperar son demasiado altos, al grado que, para el 2016, los recursos pendientes por aclarar ascienden hasta el 96.2% del total de recuperaciones, lo cual significa un porcentaje bastante alto.

Cuadro 4. Porcentaje de recuperaciones aclaradas y por recuperar (FISM).			
AÑO	ACLARADAS	POR ACLARAR	TOTAL
2010	83.9	16.1	100
2011	88.8	11.2	100
2012	84.4	15.6	100
2013	38.0	62.0	100
2014	25.6	74.4	100
2015	8.1	91.9	100
2016	3.8	96.2	100

Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del FISM del año respectivo.
https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria

Al igual que en el subfondo estatal, el Fondo de Infraestructura Social Municipal, las principales irregularidades detectadas se relacionan con la inversión en rubros que no contempla la ley y que las obras de infraestructura no van dirigidos a la población objetivo. Asimismo, otra de las principales inconsistencias es que las erogaciones no cuentan con la documentación fiscal comprobatoria y/o que está carece de los requisitos fiscales, el detalle se aprecia en el cuadro 5.

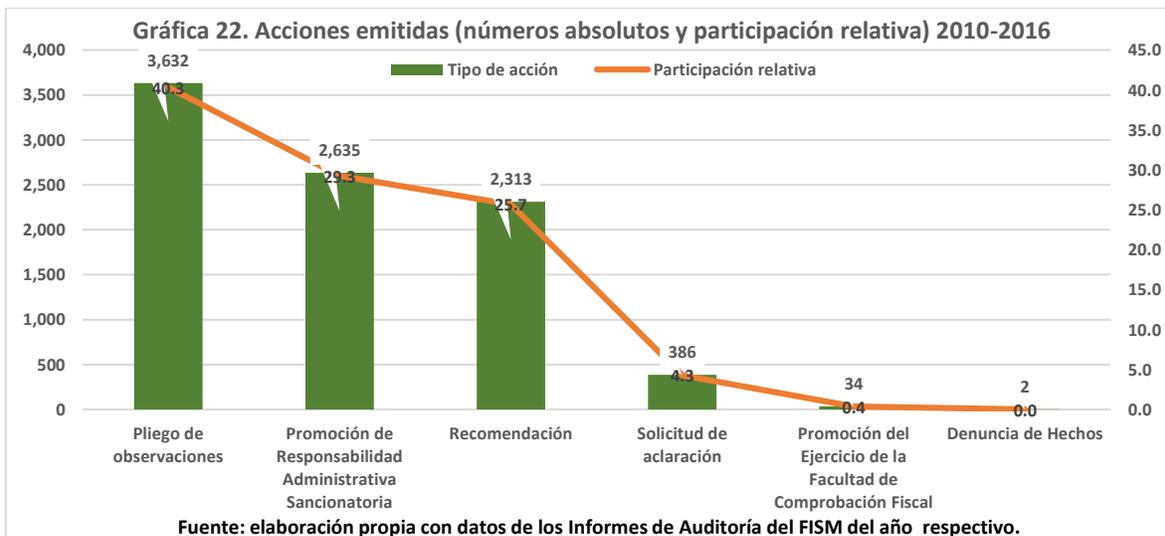
Cuadro 5. Irregularidades detectadas como porcentaje de las recuperaciones determinadas.								
IRREGULARIDAD	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PROMEDIO
Pago de obras y acciones que no se vinculan con los objetivos del fondo.	22.6%	29.7%	14.2%	42.0%	35.7%	17.4%	13.4%	25.0%
Pago de obras y acciones que no benefician directamente a población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.	21.2	34.5	20.6	24.5	8.3	4.1	8.8	17.4
Falta de documentación comprobatoria.	19.7	17.2	27.1	18.1	18.8	37.6	46.8	26.5
Pagos improcedentes o en exceso.	6.9	3.2	4.3	0.8	0	0.2	0.3	2.6
Se realizaron transferencias de recursos del fondo a otras cuentas bancarias.	4.5	5.3	16.6	3.7	14.9	17.3	8.4	10.1
Otras irregularidades	23.0	10.1	17.2	10.9	21.0	23.4	22.4	18.3
Recuperaciones no determinadas	2.2	0	0	0	1.2	0	0	1.7
TOTAL	100%							

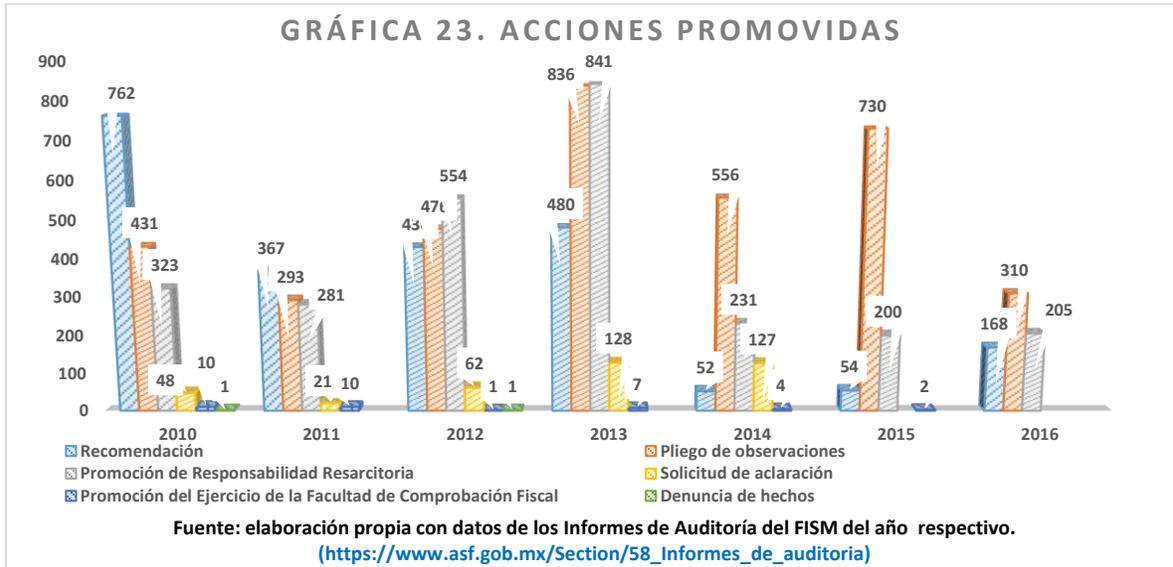
Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría de FISM de los años correspondientes.
https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria

3.2.2.5. ACCIONES PROMOVIDAS

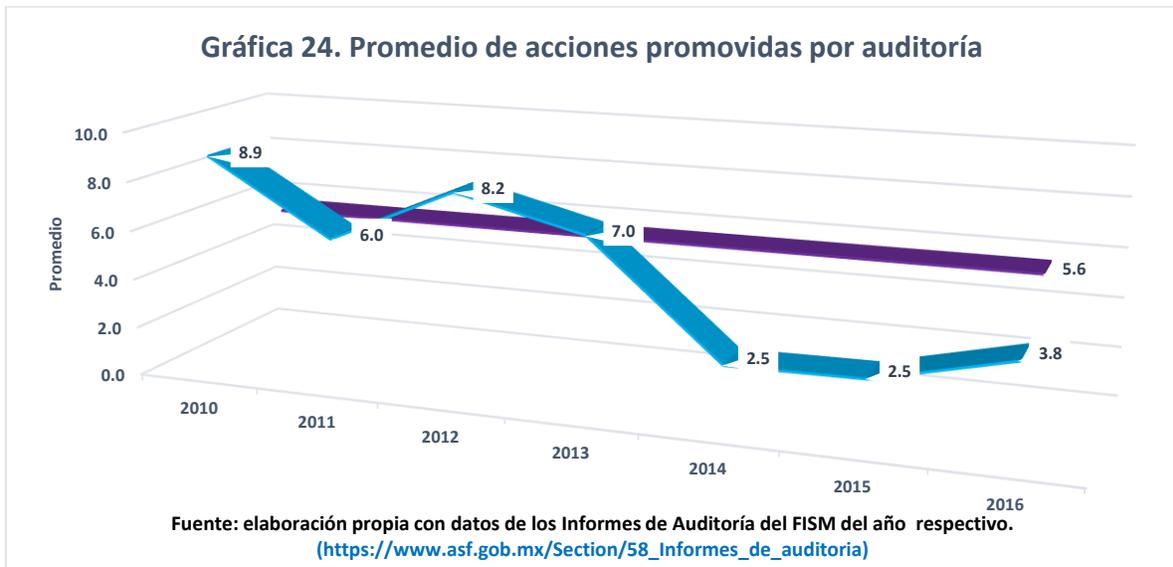
Cuando las irregularidades detectadas no son atendidas por los entes auditados, la Auditoría Superior promueve determinadas acciones con el objeto de atender dichas inconsistencias. Durante el lapso estudiado, la Auditoría Superior emitió un total de 9002 acciones, de estas la mayor parte estuvieron conformadas por los Pliegos de Observaciones (3,632) cuya participación relativa alcanzó el 40%, seguido de las Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (2,635) con el 29.3% del total de acciones y las recomendaciones (2,313) que significaron el 25.7%, lo anterior de acuerdo con la gráfica 22.

Durante los primeros años, las acciones que predominaban eran las recomendaciones, seguidas de los pliegos de observaciones que en el 2010 se emitieron un total de 762. A partir de 2012 estas han presentado un comportamiento a la baja logrando su récord más bajo en 2014. De forma contraria, los Pliegos de Observaciones se han incrementado con su punto más alto en 2013 (gráfica 23).





En la gráfica 24 se puede notar la disminución del promedio de acciones promovidas por auditoría, ya que al inicio del periodo el ente fiscalizador emitió en promedio 9 acciones por cada auditoría practicada. Mientras que para el 2016 este número disminuyó hasta quedar en solo 3.8 acciones por auditoría. Asimismo, durante los siete años de análisis del presente trabajo la media de acciones ejecutadas por auditoría fue de 5.6.



➤ CONCLUSIONES

Todo gobierno democrático debe contar inexorablemente con una institución capaz de responder a las demandas de la sociedad en materia de rendición de cuentas, gestión eficiente de los recursos y transparencia en el uso de los mismos. En este sentido, nuestro país cuenta con un órgano a la altura de los retos antes mencionados. La Auditoría Superior de la Federación ha sufrido diversas transformaciones a lo largo de su historia hasta convertirse hoy en día en una de las instituciones más confiables y respetables con las que cuenta nuestro país, tanto para los poderes públicos como para la sociedad en general, ya que goza de una buena reputación por su labor imparcial y sin sesgo político atendiendo únicamente a aspectos estrictamente técnicos y jurídicos con el objeto que coadyuvar con los entes auditados para que éstos tengan un mejor desempeño.

En lo referente a la fiscalización de los recursos públicos que la Federación otorga a los gobiernos subnacionales para la inversión en infraestructura social básica a través del FAIS, los resultados obtenidos por la Auditoría Superior han arrojado que su labor ha permitido reducir los principales indicadores de control interno, tales como las observaciones emitidas, las recuperaciones determinadas, las acciones promovidas, etc. Asimismo, su labor ha permitido recuperar dinero del presupuesto federal que ha sido mal empleado. De acuerdo con los datos presentados en el presente trabajo, los principales indicadores de resultados de las auditorías realizadas por la Auditoría Superior han tenido una considerable disminución, si bien es cierto que algunos de estos indicadores han tenido un leve repunte en los últimos años, los resultados obtenidos respecto a los primeros años del lapso analizado han sido satisfactorios. Sin embargo, una de las mayores problemáticas es la recurrencia de las irregularidades observadas, es decir, a pesar de las recomendaciones y las acciones emprendidas por el ente auditor, estas no han podido ser erradicadas y prevalecen ejercicio tras ejercicio. Una de las principales irregularidades en el manejo y ejecución de los recursos de ambos subfondos es la aplicación de dichos recursos en obras que no están beneficiando de manera franca y directa a la población objetivo (población en condiciones de pobreza y alta marginación social) o que dichos recursos se están empleando en acciones, obras y rubros que no contempla la Ley de Coordinación Fiscal.

Es imperativo asegurarse que esos recursos tengan como destino la atención de la población más pobre, tal como lo establece la Ley. Asimismo, que las obras y las

acciones emprendidas con esos recursos tengan un fuerte impacto social y económico sobre las poblaciones beneficiadas y no se convierta en un instrumento meramente de asistencialismo social. Para ello es estrictamente necesario la participación de la Auditoría Superior de la Federación que permita emprender acciones contra los responsables de la mala aplicación de los recursos del Fondo y que sus actos no queden impunes. Lo anterior implica también la participación y el compromiso de los otros entes encargados de investigar, sancionar a los responsables del mal manejo de estos recursos, y asegurarse que estos sean realmente castigados cuando hay un delito cometido en el ejercicio de los recursos del Fondo. En este sentido, sería conveniente plantearse la interrogante de si es necesario o no otorgarle plena autonomía a la Auditoría Superior de la Federación y desligarla completamente de la Cámara de Diputados y dotarla de mayores atribuciones en materia de investigación de irregularidades y finamiento de sanciones, no solo económicas y administrativas, sino penales.

Sin duda, la labor de la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización no solo de los recursos del FAIS, sino de todo recurso público federal es de reconocerse y admirarse. Es necesario seguir fortaleciendo a esta gran institución para hacer de su trabajo una herramienta del buen ejercicio de los recursos públicos y reforzarla como instrumento de combate a la corrupción, mal que tanto afecta a la sociedad mexicana. Aún falta mucho por hacer, pero el trabajo de la Auditoría Superior ha sido fundamental para la rendición de cuentas de nuestros gobernantes, saber en qué y cómo se gastan los ingresos públicos y exigir que estos sean empleados con transparencia, honradez, responsabilidad y eficiencia; el aporte que ha tenido el órgano de fiscalización superior ha sido mayúsculo para el avance en estos rubros.

➤ RECOMENDACIONES

Con el objeto de coadyuvar en el abatimiento de las irregularidades detectadas por la Auditoría Superior en el periodo de estudio del presente trabajo, se emitirá una serie de recomendaciones que permitan hacer más eficiente la labor de auditoría del ente fiscalizador y evitar que las áreas auditadas incurran en la recurrencia de las inconsistencias halladas en las revisiones realizadas. A continuación, se presentan las recomendaciones planteadas:

- Dar mayor difusión a la normatividad que regula la aplicación de los recursos del Fondo debido a que no se conocen bien los rubros en los que se pueden invertir los recursos y esto provoca que parte de los mismos no vaya dirigido a la atención de la población en pobreza y con mayores índices de rezago social y que puedan ser empleados de manera discrecional.
- Fortalecer la colaboración entre la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior Locales con el objeto de crear sinergias institucionales que permitan optimizar y eficientar la aplicación de los recursos de los FAIS y que estos permitan crear condiciones necesarias para atender a la población objetivo y coadyuvar en el abatimiento de la exclusión social y el combate a la pobreza.
- Establecer la posibilidad de otorgar mayores facultades a la Auditoría Superior en materia de investigación, substanciación y aplicación de sanciones.
- Exhortar a las autoridades ante las que la Auditoría Superior promueve las acciones correspondientes debido a que a pesar del enorme esfuerzo y la dedicación por parte de ésta no se castigue a los responsables del mal ejercicio de estos recursos.
- Definir de manera precisa las actividades, las áreas y los rubros en donde se puede y se debe canalizar los recursos del Fondo, debido a que buena parte de los recursos destinados al FAIS se están invirtiendo en obras que no impactan en la población objetivo o que
- Establecer indicadores de pobreza y marginación a nivel estatal y municipal que permitan identificar de manera clara a los grupos vulnerables y asegurarse de que los recursos son ejercidos en obras que impactan directamente a esta franja de la población.

- Establecer indicadores que permitan medir el impacto social y económico que este tipo de ayuda entregada a través del FAIS tiene sobre la población en pobreza y marginación y como este tipo de apoyo de inversión en infraestructura social básica ayuda a que los beneficiarios superen esa condición de pobreza.
- Dar seguimiento a las obras realizadas con los recursos del fondo, corroborar su terminación y verificar su adecuada operación.
- Capacitar a los servidores públicos involucrados en el manejo de los recursos del FAIS para contar con mayores elementos técnicos que permitan optimizar los mismos.
- Colaborar con el Sistema Nacional Anticorrupción en el diseño y aplicación de nuevas y mejores herramientas y metodologías de fiscalización de los recursos del FAIS.
- Promover y fomentar una mayor participación de las localidades beneficiadas como contralores ciudadanos y vigilancia comunitaria en la ejecución de las obras realizadas con recursos del Fondo.
- Al ser recursos que se destinan a la población más pobre es necesario endurecer las sanciones en contra de los servidores públicos que incurran en irregularidades en su aplicación, administración y ejecución de los mismos.

➤ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta Villada Aurelio. La nueva gestión de archivos de la Auditoría Superior de la Federación en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Archivo General de la Nación, México, 2008.
- Auditoría Superior de la Federación. Fiscalización Superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Reglamentaria. Editorial Color, México, 2009.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- Isusquiza Martínez Édgar Enrique. Desigualdad, crecimiento económico y descentralización fiscal: Un análisis empírico para México. México, 2014.
- Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1978, México.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016, México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Sistema Nacional de Fiscalización en México. Reforzando la rendición de cuentas y la integridad. México, 2015.
- Tamez Garza Silverio, Montesinos Julve Vicente. La auditoría como medio de fiscalización de las cuentas públicas mexicanas. Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), México, 2011.
- Tiscareño Agoitia Ruth Noemí. El fortalecimiento de la fiscalización en México desde el Poder Legislativo. Nueva Sociedad, México, 2016.

➤ BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Villada Aurelio. Las instituciones de fiscalización en México: su paso por la historia. Estudios latinoamericanos, Nueva época, México, 2013.
- Amador Hernández Juan Carlos. Rendición de cuentas de los gobiernos locales. Centro de Estudios y Opinión Pública, México, 2008.
- Aimée Figueroa Neri. Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009). Auditoría Superior de la Federación, México, 2009.
- Aimée Figueroa Neri. La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior. Auditoría Superior de la Federación, México, 2007.
- Aimée Figueroa Neri. Reflexiones sobre la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de las entidades de fiscalización superior locales. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2008.
- Auditoría Superior de la Federación. Autonomía e independencia. Editorial Color, México, 2011.
- Auditoría Superior de la Federación. Diagnóstico sobre la opacidad del Gasto Federalizado. Auditoría Superior de la Federación, México, 2013.
- Auditoría Superior de la Federación. Guía para el ciudadano. ¿Qué es y qué hace la Auditoría Superior de la Federación? Auditoría Superior de la Federación, México.
- Auditoría Superior de la Federación. La Nueva Gestión de Archivos de la Auditoría Superior de la Federación en el Marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Archivo General de la Nación, México, 2008. _

- Ayala Zavala, Gustavo Iván. (2009). Auditoría Superior de la Federación, Órgano Fiscalizador Federal. Repositorio Institucional, México, 2009.
- Cámara de Diputados. Evaluación de la fiscalización superior al gasto federalizado. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México, 2016.
- Cámara de Diputados. Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México, 2014.
- Cámara de Diputados. Gasto Federalizado identificado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México, 2016.
- Carlos Ugalde Luis. La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales. Auditoría Superior de la Federación, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Diario Oficial de la Federación, México, 2017.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los Ejercicios 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.
- Del Toro Chávez Héctor Luis, Muñoz Castorena Rodolfo Valentín y Ochoa Hernández María Bernardett. Origen y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda. Universidad de Guadalajara, México.
- H. Congreso de la Unión. Fiscalización Superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria 185 Aniversario. Editorial color, México, 2009.
- Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.
- Informe de Auditoría al Fondo de Infraestructura Social Estatal 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.
- Informe de Auditoría al Fondo de Infraestructura Social Municipal 2010, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. ¿Quién vigila el gasto público? Las entidades de fiscalización superior en México. La caja negra del gasto público, México.
- Lanz Cárdenas José Trinidad. La contraloría y el control interno en México. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Merino Mauricio. Informe sobre la evaluación y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 2009.
- Palma Daniel, Economía Pública. México, 2015.
- Portal M. Juan M. Autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2013.

➤ APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL (FISE)

CUADRO 6. Acciones promovidas (números absolutos y participación relativa)											
AÑO	RECOMENDACIÓN		PLIEGO DE OBSERVACIONES		PROMOCIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA		SOLICITUD DE ACLARACIÓN		PROMOCIÓN DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE COMPROBACIÓN FISCAL		TOTAL
	ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO	
2010	199	51.2%	54	13.9%	122	31.4%	14	3.6%	0	0.0%	389
2011	224	50.5	82	18.5	138	31.1	0	0.0	0	0.0	444
2012	156	45.6	69	20.2	103	30.1	14	4.1	0	0.0	342
2013	19	12.0	59	37.3	52	32.9	27	17.1	1	0.6	158
2014	10	9.6	44	42.3	28	26.9	22	21.2	0	0.0	104
2015	7	6.3	75	67.0	30	26.8	0	0.0	0	0.0	112
2016	36	20.8	84	48.6	53	30.6	0	0.0	0	0.0	173

Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del Fondo de Infraestructura Social Estatal de los años correspondientes.

Cuadro 7. Recursos asignados al FISE, universo y muestra seleccionada (números absolutos y participación relativa).						
AÑO	FISE ¹	UNIVERSO		MUESTRA		
		ABSOLUTO ¹	PORCENTAJE	ABSOLUTO ¹	% FISE	% UNIVERSO
2010	\$5,016.0	\$5,016.1	100%	\$3,476.1	69.3%	69.3%
2011	5,631.0	5,631.0	100	3,344.8	59.4	59.4
2012	5,999.3	5,284.6	88.1	3,071.2	51.2	58.1
2013	6,434.6	6,434.6	100	5,489.1	85.3	85.3
2014	7,019.9	7,019.9	100	5,900.8	84.1	84.1
2015	7,091.1	7,091.4	100	6,557.6	92.5	92.5
2016	7,444.9	7,444.9	100	5,807.6	78.0	78.0

¹Millones de pesos.
Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del Fondo de Infraestructura Social Estatal de los años correspondientes.

Cuadro 8. Auditorías, observaciones emitidas y acciones promovidas (números absolutos y promedio por auditoría)					
AÑO	AUDITORÍAS	OBSERVACIONES		ACCIONES	
		ABSOLUTO	PORCENTAJE	ABSOLUTO	PORCENTAJE
2010	31	383	12.4%	389	12.5%
2011	31	515	16.6	444	14.3
2012	31	340	11.0	342	11.0
2013	31	156	5.0	158	5.1
2014	32	101	3.2	104	3.3
2015	32	107	3.3	112	3.5
2016	32	168	5.3	173	5.4

Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del Fondo de Infraestructura Social Estatal de los años correspondientes.

Cuadro 9. Irregularidades detectadas relacionadas con recuperaciones (millones de pesos)							
IRREGULARIDAD	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pago de obras y acciones que no se vinculan con los objetivos del fondo.	\$487.8	\$169.9	\$13.9	\$0	\$35.3	\$6.7	\$11.9
Pago de obras y acciones que no benefician directamente a población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.	211.4	330	129.8	698.8	2.8	5.9	51.4
Se desconoce el destino de los recursos del fondo	49.8	0	465.5	0	0	0	0
Pagos improcedentes en el rubro de gastos indirectos por rebasar el 3% autorizado.	4.1	6.2	0	5.4	2.9	1.9	5.8
Falta de amortización en las estimaciones correspondientes de anticipos otorgados.	3	0	4.7	0	0.5	1.1	0
Falta de documentación comprobatoria.	117	120	74.6	57.3	86.3	127.1	155.2
Pagos improcedentes o en exceso.	57.1	0	1.5	21	6.6	0	0
Pago en exceso por concepto de obra o falta de aplicación de penas convencionales.	1.7	48.1	0.9	13.8	10.4	3.1	1.6
Se realizaron transferencias de recursos del fondo a otras cuentas bancarias.	0	15.4	17.9	760.6	728	657.2	811.4
Se presentaron conceptos de obra pagados y no ejecutados o ejecutados de mala calidad.	1.2	14.8	6	2.2	7.6	16.8	23.3
Recursos recibidos de la TESOFE en cuentas bancarias que no corresponden a las de Fondo.	0	0	0	77.3	0	0	0
Obras terminadas y pagadas que no se encontraban en operación, por lo que no atienden a la población objetivo.	0	0	0	55	3.5	254.5	44.1
No se localizaron bienes adquiridos durante la revisión física.	0	0	0	0	0	0.4	0.1
Pagos para la ejecución de obras que no se habían concluido.	0	4.4	0	0	0	66.3	0
Pagos para obras cuya ejecución no se pudo comprobar.	0	0	24.3	0	0	8.2	0
No se transfirieron recursos a los ejecutores.	0	0	0	0	0	0	3.1
Fuente de pago para deuda.	0	62.5	0	0	0	0	0
Se destinaron recursos del FISE 2011 en obras y acciones del ejercicio correspondiente al FISE 2010.	0	19.5	0	0	0	0	0
Otras irregularidades	2.5	0	2	0	0	0	0.7
Recuperaciones no determinadas	0	501.1	0	0	0	4	1
TOTAL	\$935.6	\$1,291.9	\$741.1	\$1,691.4	\$883.9	\$1,153.2	\$1,109.6

Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del Fondo de Infraestructura Social Estatal de los años correspondientes.

Cuadro 10. Participación relativa de las irregularidades detectadas respecto a las recuperaciones determinadas.								
IRREGULARIDAD	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PROMEDIO
Pago de obras y acciones que no se vinculan con los objetivos del fondo.	52.1%	13.2%	1.9%	0.0%	4.0%	0.6%	1.1%	10.4%
Pago de obras y acciones que no benefician directamente a población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.	22.6	25.5	17.5	41.3	0.3	0.5	4.6	16.1
Se desconoce el destino de los recursos del fondo	5.3	0.0	62.8	0.0	0.0	0.0	0.0	9.7
Pagos improcedentes en el rubro de gastos indirectos por rebasar el 3% autorizado.	0.4	0.5	0.0	0.3	0.3	0.2	0.5	0.3
Falta de amortización en las estimaciones correspondientes de anticipos otorgados.	0.3	0.0	0.6	0.0	0.1	0.1	0.0	0.2
Falta de documentación comprobatoria.	12.5	9.3	10.1	3.4	9.8	11.0	14.0	10.0
Pagos improcedentes o en exceso.	6.1	0.0	0.2	1.2	0.7	0.0	0.0	1.2
Pago en exceso por concepto de obra o falta de aplicación de penas convencionales.	0.2	3.7	0.1	0.8	1.2	0.3	0.1	0.9
Se realizaron transferencias de recursos del fondo a otras cuentas bancarias.	0.0	1.2	2.4	45.0	82.4	57.0	73.1	37.3
Se presentaron conceptos de obra pagados y no ejecutados o ejecutados de mala calidad.	0.1	1.1	0.8	0.1	0.9	1.5	2.1	0.9
Recursos recibidos de la TESOFE en cuentas bancarias que no corresponden a las de Fondo.	0.0	0.0	0.0	4.6	0.0	0.0	0.0	0.7
Obras terminadas y pagadas que no se encontraban en operación, por lo que no atienden a la población objetivo.	0.0	0.0	0.0	3.3	0.4	22.1	4.0	4.2
No se localizaron bienes adquiridos durante la revisión física.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pagos para la ejecución de obras que no se habían concluido.	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	5.7	0.0	0.9
Pagos para obras cuya ejecución no se pudo comprobar.	0.0	0.0	3.3	0.0	0.0	0.7	0.0	0.6
No se transfirieron recursos a los ejecutores.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0
Fuente de pago para deuda.	0.0	4.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7
Se destinaron recursos del FISE 2011 en obras y acciones del ejercicio correspondiente al FISE 2010.	0.0	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
Otras irregularidades	0.3	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Recuperaciones no determinadas	0.0	38.8	0.0	0.0	0.0	0.3	0.1	5.6
TOTAL	100%							

Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del Fondo de Infraestructura Social Estatal de los años correspondientes.

2. FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM)

Cuadro 11. Acciones promovidas (números absolutos y participación relativa)													
AÑO	RECOMENDACIÓN		PLIEGO DE OBSERVACIONES		PROMOCIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA		SOLICITUD DE ACLARACIÓN		PROMOCIÓN DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE COMPROBACIÓN FISCAL		DENUNCIA DE HECHOS		TOTAL
	ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO	
2010	762	48.4%	431	27.4%	323	20.5%	48	3.0%	10	0.6%	1	0.1%	1,575
2011	367	37.8	293	30.1	281	28.9	21	2.2	10	1.0	0	0.0	972
2012	430	28.2	476	31.2	554	36.4	62	4.1	1	0.1	1	0.1	1,524
2013	480	20.9	836	36.5	841	36.7	128	5.6	7	0.3	0	0.0	2,292
2014	52	5.4	556	57.3	231	23.8	127	13.1	4	0.4	0	0.0	970
2015	54	5.5	730	74.0	200	20.3	0	0.0	2	0.2	0	0.0	986
2016	168	24.6	310	45.4	205	30.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	683

Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del Fondo de Infraestructura Social Municipal de los años correspondientes.

Cuadro 12. Recursos asignados al FISM, universo y muestra seleccionada (números absolutos y participación relativa).						
AÑO	FISM ¹	UNIVERSO		MUESTRA		
		ABSOLUTO ¹	PORCENTAJE	ABSOLUTO ¹	% FISM	% UNIVERSO
2010	\$36,370.5	\$9,780.7	26.9	\$6,652.6	18.3	68.0
2011	40,829.3	5,288.5	13.0	3,778.4	9.3	71.4
2012	43,499.9	8,940.7	20.6	6,440.6	14.8	72.0
2013	46,656.2	20,690.6	44.3	15,652.2	33.5	75.6
2014	50,893.0	26,026.8	51.1	22,006.0	43.2	84.6
2015	51,411.4	24,161.4	47.0	20,822.0	40.5	86.2
2016	53,974.6	15,065.5	27.9	11,902.0	22.1	79.0

¹Millones de pesos.
Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del Fondo de Infraestructura Social Municipal de los años correspondientes.

Cuadro 13. Auditorías, observaciones emitidas y acciones promovidas (números absolutos y promedio por auditoría)					
AÑO	AUDITORÍA	OBSERVACIONES		ACCIONES	
		ABSOLUTO	PROMEDIO	ABSOLUTO	PROMEDIO
2010	207	1573	7.6	1575	7.61
2011	194	972	5.0	972	5.01
2012	216	1425	6.6	1524	7.06
2013	360	2265	6.3	2292	6.37
2014	425	970	2.3	970	2.28
2015	422	978	2.3	986	2.34
2016	213	679	3.2	683	3.21

Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del Fondo de Infraestructura Social Municipal de los años correspondientes.

Cuadro 14. Irregularidades detectadas relacionadas con recuperaciones (millones de pesos)							
IRREGULARIDAD	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pago de obras y acciones que no se vinculan con los objetivos del fondo.	\$316.2	\$277.8	\$151	\$1,356.6	\$739.9	\$513.1	\$224.6
Pago de obras y acciones que no benefician directamente a población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.	295.6	323.1	218.9	791.6	172.8	119.6	146.6
Se desconoce el destino de los recursos del fondo	172.1	0	0	0	0	0	0
Pagos improcedentes en el rubro de gastos indirectos por rebasar el 3% autorizado.	19.9	11.4	60.1	119.7	39.3	40.4	6.9
Falta de amortización en las estimaciones correspondientes de anticipos otorgados.	5.9	2.8	0	9.5	23	11.8	6.9
Falta de documentación comprobatoria.	275.1	161	288.9	585.1	390.1	1108.3	783.1
Pagos improcedentes o en exceso.	96.2	29.8	46.2	26.9	0	6.2	4.5
Pago en exceso por concepto de obra o falta de aplicación de penas convencionales.	1.5	4.4	3.5	3.1	8.7	5.5	9
Se realizaron transferencias de recursos del fondo a otras cuentas bancarias.	62.4	49.7	177.1	119.3	309.7	510.5	141
Se presentaron conceptos de obra pagados y no ejecutados o ejecutados de mala calidad.	11.4	18.5	30.6	57	53	25.7	30
Obras terminadas y pagadas que no se encontraban en operación, por lo que no atienden a la población objetivo.	11.6	0	4.6	0	0	0	0
No se localizaron bienes adquiridos durante la revisión física.	2	0	0	1.1	0	26.6	0
Recursos no entregados, retenidos al municipio o retraso en las ministraciones sin los reintegros correspondientes o no reintegrados.	32.5	0	0	7.8	0	0	292.2
Otras irregularidades	64.3	57.9	84.3	153.9	311.5	578.3	29.9
Recuperaciones no determinadas	30.6	0	0	0	24.78	0	0
TOTAL	\$1,397.3	\$936.4	\$1,065.2	\$3,231.6	\$2,072.7	\$2,946	\$1,674.7
Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del Fondo de Infraestructura Social Municipal de los años correspondientes.							

Cuadro 15. Participación relativa de las irregularidades detectadas respecto a las recuperaciones determinadas.							
IRREGULARIDAD	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pago de obras y acciones que no se vinculan con los objetivos del fondo, establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.	22.6%	29.7%	14.2%	42.0%	35.7%	17.4%	13.4%
Pago de obras y acciones que no benefician directamente a población en condiciones de rezago social y pobreza extrema o que no fueron de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.	21.2	34.5	20.6	24.5	8.3	4.1	8.8
Se desconoce el destino de los recursos del fondo	12.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pagos improcedentes en el rubro de gastos indirectos por rebasar el 3% autorizado.	1.4	1.2	5.6	3.7	1.9	1.4	0.4
Falta de amortización en las estimaciones correspondientes de anticipos otorgados.	0.4	0.3	0.0	0.3	1.1	0.4	0.4
Falta de documentación comprobatoria de las erogaciones o que no reúnen los requisitos fiscales.	19.7	17.2	27.1	18.1	18.8	37.6	46.8
Pagos improcedentes o en exceso.	6.9	3.2	4.3	0.8	0.0	0.2	0.3
Pago en exceso por concepto de obra o falta de aplicación de penas convencionales.	0.1	0.5	0.3	0.1	0.4	0.2	0.5
Se realizaron transferencias de recursos del fondo a otras cuentas bancarias sin el reintegro correspondiente.	4.5	5.3	16.6	3.7	14.9	17.3	8.4
Se presentaron conceptos de obra pagados y no ejecutados o ejecutados de mala calidad.	0.8	2.0	2.9	1.8	2.6	0.9	1.8
Obras terminadas y pagadas que no se encontraban en operación, por lo que no atienden a la población objetivo.	0.8	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
No se localizaron bienes adquiridos durante la revisión física.	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.0
Recursos no entregados, retenidos al municipio o retraso en las ministraciones sin los reintegros correspondientes o no reintegrados.	2.3	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	17.4
Otras irregularidades	4.6	6.2	7.9	4.8	15.0	19.6	1.8
Recuperaciones no determinadas	2.2	0.0	0.0	0.0	1.2	0.0	0.0
TOTAL	100%	100%	100.0%	100%	100%	100%	100%
Fuente: elaboración propia con datos de los Informes de Auditoría del Fondo de Infraestructura Social Municipal de los años correspondientes.							