

Alocución del Auditor Superior de la Federación con motivo de la Entrega del Informe General Cuenta Pública 2014

En cumplimiento a su mandato constitucional, la Auditoría Superior de la Federación presenta el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014.

Se hace la entrega a la H. Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, de un total de 1,659 informes individuales. Adicionalmente, se incluyen 4 informes sobre asuntos de la Cuenta Pública 2012, realizados para atender la resolución de la Controversia Constitucional 37/2012.

Los 1,659 informes de la Cuenta Pública 2014 corresponden a:

- 748 auditorías de cumplimiento financiero,
- 897 auditorías de desempeño,
- 8 evaluaciones de políticas públicas,
- 5 estudios, y
- Una Revisión de Situación Excepcional.

Es importante destacar que las revisiones de cumplimiento financiero incluyen la fiscalización a inversiones físicas y las auditorías forenses. En lo que respecta a los temas de gasto federalizado, son abordados desde los enfoques de desempeño y cumplimiento financiero. Finalmente, las auditorías a tecnologías de la información y comunicación, abarcan al cumplimiento sobre sistemas e infraestructura informática, además de la evaluación de programas de telecomunicaciones.

Del total de auditorías realizadas, el rubro con mayor cobertura se refiere a Gasto Federalizado con 1,199 auditorías (72 por ciento del total).

En el marco de las atribuciones legales de la ASF, en el agregado de las auditorías realizadas, se anuncia la emisión de 8,247 acciones, de las cuales 3,365 son recomendaciones, 1,207 son solicitudes de aclaración, 75 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal por parte del SAT, 1,871 promociones ante contralorías internas de responsabilidades administrativas sancionatorias y 1,641 pliegos de observaciones con presunción de daño patrimonial.

Las denuncias de hechos correspondientes a la Cuenta Pública 2014 se presentarán, conforme a lo dispuesto en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación cuando se tengan los elementos para tal efecto, como la ASF lo ha venido haciendo en años anteriores.

Cabe señalar, que este proceso es permanente, y la información correspondiente se hará pública a través de la página web de la ASF. Estas denuncias supervinientes se agregarán al total de 664 presentadas a la fecha, en relación con las

Cuentas Públicas previas. Inclusive, para dichas Cuentas Públicas anteriores el número de denuncias de hechos todavía podría incrementarse.

Como consecuencia de la revisión a la Cuenta Pública 2014, la ASF logró recuperaciones por 6,116.1 mdp, con fecha de corte al 5 de febrero de 2016. Esta cifra podría elevarse durante el proceso de solventación de las acciones ya que aún quedan por aclarar 42,702 mdp, que constituyen el rubro denominado Recuperaciones Probables.

Con el fin de tener una interpretación adecuada de las cifras agregadas que acabo de mencionar, es importante señalar que los entes auditados, de conformidad con el marco legal vigente, cuentan con 30 días hábiles para presentar la documentación probatoria adicional para, en su caso, solventar las observaciones.

Posteriormente, la ASF tiene que valorar la información recibida y pronunciarse al respecto.

En relación con los 1,641 pliegos de observación anunciados que, en caso de no ser solventados, podrían convertirse en procedimientos de responsabilidades resarcitorias, la ASF tiene 160 días hábiles para notificar a los entes auditados. Después de dicha comunicación, tienen 30 días para aportar las pruebas correspondientes.

Como se puede apreciar, es de suma importancia tener la claridad de que las acciones emitidas no son definitivas y que el proceso de fiscalización no concluye con la presentación del informe del Resultado.

Estamos conscientes de que hay una gran expectación de legisladores, de distintos grupos sociales y de medios de comunicación sobre los resultados y las cifras que presentamos el día de hoy. Nuestro valor como institución del Estado Mexicano pareciera circunscribirse, en esta época del año, a la información que generamos y que perfila una tendencia mediática y de opinión.

Este rol lo asumimos con toda responsabilidad y lo ponderamos con un peso relevante dada su incidencia en el funcionamiento de la estructura democrática del país.

Sin embargo, sería deseable que el valor de la Auditoría Superior de la Federación no estuviera en función, exclusivamente, del número de acciones que emite, sino también de la confianza que transmite a distintos sectores — legisladores, entes auditados, académicos y medios de comunicación— en que detrás de la información que se presenta, hay un trabajo objetivo, técnico, neutral, alejado de la lucha partidista y debidamente sustentado.

Buscamos contribuir a que la sociedad conozca la manera en cómo se utilizaron los recursos que provienen del pago de sus impuestos. Ese es el principio de la rendición de cuentas.

Conscientes de que el proceso de fiscalización superior es perfectible y de que debe estar abierto a las posiciones que buscan un mayor impacto de las auditorías, a través de la innovación de los métodos de trabajo, hemos distinguido que hay tres aspectos de nuestra labor que deben ser mejorados:

(1) la información que se deriva de la fiscalización de la Cuenta Pública debe contribuir a contar con una visión estratégica respecto a las problemáticas que se suscitan en la gestión del sector público; (2) dicha información debe aportar elementos para prevenir y evitar la recurrencia de las observaciones e irregularidades, y (3) los métodos de comunicación deben ser más sencillos y directos.

Con base en estas inquietudes, hacemos entrega, junto con los 1,663 reportes, de un Informe General que pretende proporcionar un marco conceptual robusto y objetivo para entender las condiciones del sector público nacional en cuanto al ejercicio de los recursos públicos federales, durante el año 2014.

La principal aportación de este documento es la identificación de las áreas de riesgo clave en el aparato gubernamental, que enfrentan circunstancias que afectan el funcionamiento de las políticas y programas públicos, así como la clasificación de la mayoría de los resultados en función de tales áreas de riesgo, con el fin de facilitar su análisis.

La selección de dichas áreas considera la importancia relativa que tienen en el presupuesto federal y/o su relevancia en el funcionamiento del aparato estatal.

El rasgo común que tienen, es que presentan vulnerabilidades que: (1) en el presente están afectando la operación y ejecución de los programas y, en el futuro, se materializarán en la repetición de fallas o irregularidades, o (2) de momento no presentan problemas, pero es altamente probable que se observen en periodos subsecuentes.

Las once áreas clave con riesgo determinadas como resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2014, son las siguientes:

1. Información sobre beneficiarios de programas sociales: no se ha podido implementar una estrategia, a nivel nacional, que permita contar con un padrón único de beneficiarios de programas sociales. La diversidad de registros existentes muestra una falta de control y calidad en la información de los receptores de los apoyos, lo que repercute en el impacto del programa social o del subsidio.
2. Revelación de pasivos y gastos: en nuestra opinión, resulta necesario que haya un registro puntual de las obligaciones financieras que enfrenta el Estado Federal Mexicano; se requiere que la publicación de la información sea adecuada y oportuna, a fin de contar con datos que permitan vislumbrar la sostenibilidad de las tendencias actuales de gasto y compromisos del gobierno. Esto debe incluir conceptos como: pensiones, deuda contingente, así como los pasivos que enfrentan los fideicomisos, mandatos y análogos no paraestatales.

Para las futuras fiscalizaciones, una vez que sean ampliadas las facultades de la ASF, se podrá incorporar lo relativo a la deuda subnacional y la posibilidad de emitir un dictamen sobre las finanzas del gobierno.

3. Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de los programas públicos: este ámbito presenta límites para institucionalizar las figuras existentes, debido a que los grupos beneficiarios de buena parte de los programas y políticas de carácter social pueden presentar niveles considerables de marginación, atomización, inequidad de género, o participación de intermediarios, entre otras condiciones.
Es entonces necesario romper con la concepción tradicional que persiste en el sector público respecto a la participación social, que erróneamente no la considera como un elemento vigilante, empoderado, con información suficiente para evaluar la gestión de los programas sociales.

4. Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen, en términos generales, la norma pero que no representan las mejores condiciones para el Estado: se siguen presentando casos, en que pese al cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables, los contratos que se celebran no implican un beneficio neto para el Estado.

En particular, la ASF ha identificado en diversas revisiones la práctica consistente en la adjudicación directa que otorgan las dependencias y entidades en los tres órdenes de gobierno a universidades públicas, institutos de educación y otras instancias, sin que posean la capacidad técnica para cumplir con la responsabilidad adquirida y, además de que exceden el límite permitido de subcontratación, lo que genera sobrepagos e, inclusive, en diversos casos se ha determinado que los servicios subcontratados no fueron prestados, lo cual se ha convertido en una clara fuente de corrupción.

5. Obra pública: en las auditorías correspondientes a la revisión de la Cuenta Pública 2014, en materia de obra pública, la ASF observó —independientemente del ámbito de gobierno o de la dependencia responsable— la

existencia de problemas recurrentes en torno a los siguientes procesos: (1) inoportuna o deficiente planeación, contratación y ejecución de los trabajos; (2) incumplimiento de los términos contractuales; (3) modificaciones al proyecto original ejecutivo; (4) incrementos importantes en el monto de inversión; (5) prórrogas en los plazos de contratación, ejecución y puesta en operación —con la consecuente repercusión social y económica de no contar con las obras y servicios en el plazo y monto contratados—, y (6) serias deficiencias en el control y supervisión de los proyectos.

6. Participación de intermediarios en la dispersión del gasto público: se sigue observando la existencia de una serie de malas prácticas administrativas y financieras que se han constituido en barreras y obstáculos para el flujo oportuno de los recursos, desde la hacienda pública federal hasta los organismos, entes y dependencias que efectúan el gasto.

La falta de oportunidad en la disposición de recursos, a resultas de este tipo de intervenciones, produce efectos negativos en distintos niveles: (1) genera un retraso en las actividades derivadas del ejercicio presupuestal, y (2) abre la posibilidad de que un gobierno local, indebidamente, utilice recursos etiquetados con el objetivo de cubrir faltantes presupuestales o salir al paso de necesidades coyunturales o presiones externas.

7. Subejercicios: el área más significativa en la que se presenta esta problemática es el Gasto Federalizado, a diferencia de otros contextos. En este ámbito, para la fiscalización de la Cuenta Pública 2014, los recursos no aplicados al 31 de diciembre de ese año, ascendieron a 63,607.2 mdp, lo cual implica el incumplimiento de metas y objetivos de los programas, así como la posibilidad de un ulterior uso indebido de los recursos.

La solución a esta irregularidad es la aplicación cabal del principio de anualidad en la utilización de estos recursos, ya que, aunque desde hace varios años se señala en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en la realidad no se respeta.

Esto es: que peso federal que no se utilice dentro del periodo fiscal y para los propósitos para los cuales fue aprobado, mismo peso que deberá reintegrarse a la Tesorería de la Federación. Al final del día, se trataría de una disponibilidad financiera federal. Por ello, reiteramos nuestra solicitud para que se haga explícita la obligatoriedad del principio de anualidad de todos los recursos de fondos y programas que se transfieren a las entidades federativas.

8. Débil incorporación de tecnologías de la información y comunicaciones en el ejercicio gubernamental: estas tecnologías son un elemento esencial para hacer más eficiente el trabajo gubernamental, así como para automatizar sus procesos sustantivos. Sin embargo, la fiscalización ha mostrado que su implementación no necesariamente se traduce en un beneficio. En algunos casos, las inversiones en esta materia no repercuten en la mejora de los procesos y resultan en productos adquiridos a un costo elevado, subutilizados y, en ocasiones, no justificados.
9. Programas públicos duplicados y sin coordinación: se identificó la existencia de programas paralelos sin que haya una comunicación y coordinación efectiva entre las distintas dependencias responsables, resultando en desfases, traslapes y uso ineficiente de recursos. En particular, en la fiscalización de la Cuenta Pública 2014 se determinó que resulta indispensable analizar la factibilidad de integrar los recursos del Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud (FASSA) con los de la Cuota Social y la Aportación Solidaria Federal (Seguro Popular), en una sola fuente de financiamiento, al considerar que tienen objetivos concurrentes.
10. Servicios suministrados por particulares: la fiscalización superior ha permitido determinar que la participación del sector privado en tareas de orden público no ha estado exenta de deficiencias en materia de cumplimiento de objetivos, discrecionalidad en la toma de decisiones, calidad de los bienes y servicios ofertados, su oportunidad y transparencia.

Aunado a lo anterior, la utilización de empresas privadas para el suministro de bienes y servicios no ha estado necesariamente acompañada de mejores procesos administrativos que eviten vicios e irregularidades, faciliten la supervisión y el control por parte de las autoridades competentes o representen una mayor satisfacción de los usuarios de los servicios en cuestión.

11. Finalmente, el diseño e implementación de la política para atender algunos problemas públicos: las auditorías de desempeño evidenciaron deficiencias en el diseño de las políticas públicas evaluadas, entre las que se encuentran: (1) carencia de organismos especializados con las atribuciones pertinentes para el logro de los propósitos establecidos; (2) imprecisiones en la definición de la población objetivo y de los procesos de seguimiento, control y evaluación de los subsidios, y (3) falta de pertinencia o inexistencia de mecanismos para la evaluación de los resultados obtenidos y el direccionamiento de la toma de decisiones.

Este diagnóstico se realizó a través de un análisis cualitativo que permitió asociar las 1,659 revisiones practicadas con las once áreas de riesgo. De esta manera se contabilizaron 4,345 asociaciones riesgo-auditoría, de las que, posteriormente, se identificaron los factores que las explicaban.

Los denominadores comunes fueron las debilidades en los sistemas de control interno y las fallas en el diseño de la normatividad. El control interno debe entenderse como un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, la alta dirección y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción.

Respecto a este tema, la ASF considera necesario asegurar el establecimiento de los lineamientos únicos de control interno, para todo el sector público, que están siendo definidos y acordados en el marco de los trabajos del Sistema Nacional de Fiscalización.

Sin embargo, su emisión per se no asegura su éxito; resulta indispensable un compromiso por parte de todos los titulares de los Poderes de la Unión, los gobernadores, los presidentes municipales y los titulares de las entidades públicas en general, para incorporar en la práctica cotidiana las actividades encaminadas a implementar adecuados sistemas de control interno. En este sentido, el SNA debe adoptar la promoción de la cultura del control y la legalidad como una de las banderas de sus trabajos.

Respecto al mejoramiento de la normativa, la ASF integró una serie de propuestas para considerar su inclusión en la agenda legislativa a fin de que, eventualmente, se traduzcan en modificaciones e, inclusive, en la creación de nuevos instrumentos legales. Por ello se incorporan, en el Informe General, 50 propuestas de cambios normativos y el planteamiento para crear dos nuevas leyes generales.

Consideramos que esta es una aportación fundamental para contribuir al fortalecimiento de la labor legislativa que todos ustedes desempeñan; tanto en la discusión presupuestal como en la determinación de aspectos esenciales que debe contemplar la legislación que sustente la operación del SNA y el SNF, además de ser una muestra patente de nuestro deseo de mostrar el valor y el beneficio de la ASF, como órgano técnico de esta Cámara de Diputados.

El Informe General se diseñó como una guía facilitadora para ubicar los principales resultados de la fiscalización a la Cuenta Pública 2014; tienen la potencialidad de aportar información de interés para las prioridades en los análisis de mejora en las entidades públicas por parte de sus titulares y mandos superiores; la agenda de trabajo de los medios de comunicación, y los temas en las investigaciones académicas vinculadas con la rendición de cuentas.

Ahora bien, otro apartado que incluimos en dicho documento y que representa un tema estratégico para la fiscalización superior en México es el Gasto Federalizado. Desde hace varios años fiscalizamos los principales fondos y programas de las 32 entidades federativas y nuestra cobertura se circunscribió a 437 municipios en la Cuenta Pública 2014.

Para este ciclo de fiscalización, y con el propósito de seguir avanzando en la construcción del Sistema Nacional de Fiscalización, la ASF determinó que las auditorías que, en ejercicios anteriores, eran solicitadas a las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL), se sustituyeran por auditorías coordinadas.

Este tipo de revisiones se realizan de manera conjunta entre la ASF y las EFSL, de conformidad con el marco jurídico y normativo del órgano de fiscalización federal; de la misma forma, y a fin de lograr una mayor eficacia, el proceso de seguimiento de las acciones es responsabilidad de la ASF.

Es mi deber señalar que las observaciones en las auditorías del gasto federalizado son numerosas y recurrentes; dicha situación es expresión de problemas arraigados en los gobiernos locales y sus funcionarios, por lo que su erradicación es compleja.

Entre las principales observaciones que conforman el monto observado en la revisión de la Cuenta Pública 2014 se encuentra los recursos no devengados, no ejercidos o no reintegrados a la TESOFE; falta de documentación comprobatoria del gasto; recursos ejercidos en conceptos que no cumplen con los objetivos específicos de cada fondo o programa; retenciones no enteradas a terceros institucionales; recursos no entregados a los ejecutores e irregularidades y retrasos en la ministración de recursos o de rendimientos financieros a los entes ejecutores; transferencia de recursos a otras cuentas bancarias; y pagos improcedentes o en exceso.

Como mencioné anteriormente en la explicación del marco conceptual de las áreas clave con riesgo, las causas raíz de las problemáticas identificadas, en el caso del gasto federalizado, también lo son la inadecuada implementación de sistemas de control interno y el diseño inapropiado de la normativa. Sin embargo, detrás de estos factores se encuentra una falta de voluntad política por generar las condiciones adecuadas para rendir cuentas.

El Sistema Nacional Anticorrupción es una oportunidad que no se debe desaprovechar para contribuir a sentar las bases de un nuevo diseño institucional en las entidades federativas y municipios con contrapesos al poder ejecutivo estatal y con orientación a la gestión por resultados en beneficio de la ciudadanía.

Estimados asistentes a este evento:

Me gustaría invitarlos a que estuviéramos conscientes de que esta puede ser, probablemente, una de las últimas ocasiones en las que tenga lugar este formato de entrega del Informe del Resultado. Ello se debe a los cambios institucionales que debe enfrentar la ASF, con motivo de la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Más allá de repasar la reforma constitucional, que ustedes conocen muy bien, deseo poner a su consideración nueve principios indispensables a tomar en cuenta tanto en la conformación la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, como en el rediseño de Ley que rija el funcionamiento de la ASF.

Los principios son:

1. El Comité Coordinador del Sistema debe tener suficiente autonomía para decidir sobre su organización y funcionamiento
2. El Comité Coordinador debe definir los términos de referencias para la integración del Comité de Participación Ciudadana
3. El Comité Coordinador debe establecer las bases para evaluar el SNA

4. Los Sistemas Locales Anticorrupción deben replicar las líneas generales de acción del SNA, de manera obligatoria, así como establecer los mecanismos de monitoreo correspondientes,
5. El Sistema Nacional de Fiscalización debe ser reconocido formalmente en la Ley General del SNA,
6. El SNA debe darle tanto peso a la parte sancionatoria como a la cultura del control y la prevención.
7. La ASF no debe convertirse en un símil de una fiscalía, su fortaleza es realizar auditorías
8. La nueva facultad para realizar auditorías durante el ejercicio fiscal en curso debe contemplar requisitos y filtros que eviten que la labor de la ASF se convierta en un mecanismo meramente coyuntural o de golpeteo político
9. La ASF debe seguir contando con la suficiente autonomía que blinde su labor de influencias externas

Una modificación tan importante como la que se deriva del surgimiento del SNA implica serios desafíos para la ASF, en materia presupuestaria y organizacional, por varias razones:

- el universo auditable se amplía considerablemente debido a la inclusión de las participaciones federales,
- la nueva facultad para fiscalizar los ejercicios en curso y anteriores,
- el papel de la ASF en el Comité Coordinador del Sistema, su liderazgo en el SNF y su contribución directa como miembro del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia (SNT).

Este compromiso se enfrenta a altas expectativas de distintos grupos de la sociedad que están alimentadas, en gran medida, de la necesidad de atestiguar cambios estructurales de manera inmediata.

La ASF se encuentra en la definición de un plan de acción para llevar a cabo oportunamente las modificaciones estructurales y la incorporación de nuevas metodologías y enfoques.

El incremento en la carga laboral que implicará la eliminación de los principios de anualidad y posterioridad, así como el nuevo tipo de reportes y de investigaciones que podrán ser demandadas de la ASF, exigirá un uso óptimo de sus recursos humanos, financieros y materiales, puesto que éstos no se verán incrementados proporcionalmente a los nuevos requerimientos.

Hago un llamado respetuoso, pero claro, para que no echemos por la borda la gran oportunidad que representa el Sistema Nacional Anticorrupción. Muchas de las inquietudes que probablemente surjan a raíz del informe del resultado que presentamos hoy, tienen respuesta con el Sistema.

Dentro de sus alcances se aborda el problema de la impunidad pero también, como lo dije anteriormente, se realza el componente preventivo, que no es otra cosa que establecer una nueva cultura administrativa y de legalidad en el sector público mexicano.

Conmino a todos los actores que influirán en la conformación de la legislación secundaria, que sentará las bases del sistema, a que no permitan que la coyuntura política rija los contenidos y el rumbo. Somos privilegiados en tener la posibilidad de transformar la lógica de la lucha anticorrupción en nuestro país; aprovechemos este momento; es por el bien de todos; México lo necesita.

Por su atención, gracias.