

**ENTREGA DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA  
FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2013  
Mensaje del Auditor Superior de la Federación  
18 de Febrero de 2015**

Sr. Dip. Silvano Aureoles Conejo, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados;

Sr. Dip. José Luis Muñoz Soria, Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación;

Señoras y Señores Diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación;

Colegas Auditores Superiores Estatales;

Compañeros de la Auditoría Superior de la Federación;

Señoras y señores, asistentes a este acto:

En atención a su mandato constitucional, la Auditoría Superior de la Federación acude a este recinto, como cada año, para rendir el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; en esta ocasión, la correspondiente al ejercicio 2013, que incluye un total de 1,413 revisiones individuales, conformados por:

- 877 auditorías de cumplimiento financiero,
- 525 auditorías de desempeño,
- 8 evaluaciones de políticas públicas y
- 3 estudios.

Como parte de las revisiones de cumplimiento financiero se incluye la fiscalización a inversiones físicas y las auditorías forenses. Por su parte, los temas de gasto federalizado son abordados desde los enfoques de desempeño y cumplimiento financiero. Finalmente, las auditorías a tecnologías de la información y la comunicación, además de llevar a cabo revisiones de cumplimiento sobre sistemas e infraestructura informática, implican la evaluación de programas de telecomunicaciones.

Derivado de la fiscalización practicada se emitieron 10,861 acciones, de las cuales 6,902 son recomendaciones, 783 son solicitudes de aclaración, 57 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, 1,321 promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias y 1,798 pliegos de observaciones.

Las denuncias de hechos correspondientes a la Cuenta Pública 2013 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 lo ha venido haciendo en años anteriores la ASF. Cabe señalar, que este proceso es permanente, y la información correspondiente se hará pública a través del Sistema Público de Consulta de Auditorías y la página web de la ASF.

Durante la realización de la revisión a la Cuenta Pública 2013 la ASF obtuvo recuperaciones por 5,804 mdp. Esta cifra podría elevarse durante el proceso de solventación de las acciones correspondientes al monto denominado "recuperaciones probables", que asciende a 50,721 mdp.

Hay que señalar que, en años anteriores, se ha logrado recuperar un promedio de 22 por ciento del total de las recuperaciones determinadas, que en este caso equivaldrían a 12,435 mdp.

Por las particularidades del marco legal que nos rige, es hasta este día que, con una diferencia de casi catorce meses, nos abocamos a la tarea de describir la situación existente en el ejercicio del gasto público del año en comento; sin embargo no quisiera iniciar este mensaje haciendo alusión a hechos pasados, sino proponerles algunas reflexiones respecto al momento que actualmente atraviesa el país.

Para nadie es un secreto que, en la presente coyuntura, uno de los elementos más representativos del sentir general es la crisis de confianza por la que atraviesan las instituciones de la República. Distintos sectores de la ciudadanía han asumido una actitud de escepticismo y de reserva respecto a la actuación del Estado, llegando, en algunos casos, hasta a asumir tintes de disenso y confrontación.

Las justificaciones que cada quien aluda para explicar sus actos podrán tener más o menos autenticidad, sin embargo, esto representa solamente una parte del problema.

La arena política presupone la existencia de visiones y perspectivas opuestas, que deben buscar establecer un acercamiento a través del diálogo y la negociación. En este contexto ¿cuál es el papel que deben desempeñar las instituciones?

A mi parecer, los órganos del Estado tienen la obligación de sustraerse a la dinámica existente en la confrontación política y proporcionar elementos de certidumbre y objetividad, más allá de cualquier interés de grupo, preferencia personal, o apremio de la ciudadanía.

Cuando hacemos referencia a lo político y lo institucional estamos hablando de campos complementarios, pero a la vez excluyentes:

La información surgida de la labor de las instituciones puede, y en algunos casos, debe ser materia de debate político, pero no por ello subordinarse a los vaivenes de la opinión pública, de las acciones partidistas o de una visión subjetiva de la realidad nacional.

Es comprensible la impaciencia de algunos sectores por ver resueltos sus problemas, pero la actitud de demandar respuestas inmediatas, que no vayan a la raíz del problema, o que representen golpes mediáticos cuyo efecto tiene una muy corta duración, no abona a la búsqueda de soluciones estructurales que sirvan para todos los casos y en todas las circunstancias.

Ante la incertidumbre existente en distintos ámbitos del quehacer nacional, el valor de la fiscalización superior y de sus resultados se hace manifiesto, puesto que representa una base firme para entender la realidad, más allá del terreno de la opinión o del interés particular.

En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación tiene, como premisa básica de su actuación, la generación de credibilidad. Un fiscalizador debe propiciar tanto en los entes auditados como en todos los usuarios de sus informes, la percepción de que su actuación se centra en pruebas documentales, en una evaluación objetiva de las mismas, y en que el fin último de su ejercicio es la mejora de la gestión pública. ¿Cómo poder optimizar el desempeño de una institución si no se cuenta con un diagnóstico preciso de sus problemas?

Adicionalmente, la ASF debe contar con la autoridad moral necesaria para que sus determinaciones sean aceptadas, por lo que su comportamiento interno y externo debe ser ciento por ciento profesional, basado en conocimientos técnicos actualizados, apegado estrictamente a un código de conducta, y ceñido a un marco legal específico que excluya cualquier tipo de discrecionalidad y garantice la seguridad jurídica del auditado.

En otras palabras, nuestra mayor ambición es contar con la confianza de los legisladores, la ciudadanía, los formadores de opinión, los grupos académicos y de investigación y las distintas dependencias gubernamentales, y que esta confianza esté basada en decir siempre la verdad.

En ocasiones, ésta puede resultar anticlimática, o desagradable de escuchar, o insuficiente para dar respuesta a situaciones en las que intervienen factores emocionales, pero creo que no existe ninguna otra alternativa.

La fiscalización superior es solamente un componente de un entramado enorme y complejo, y no será sino en la medida en que todas las instituciones, cada una de ellas en su ámbito específico, nos comprometamos con decir simplemente la verdad, para poder recuperar la confianza que se ha ido erosionando a lo largo de los años. Entre tanto, existe una serie de acciones específicas que podemos emprender para avanzar en ese rumbo.

La presentación del informe de la fiscalización de la cuenta pública a esta soberanía, y su amplia difusión a los ciudadanos podrían ser suficientes para cumplir las obligaciones que prescribe la ley en la materia, pero estamos conscientes de que tenemos la obligación de ir más allá si queremos ofrecer un mejor servicio a nuestros mandantes.

Para ello resulta a todas luces insuficiente hacer únicamente del dominio público un volumen abrumador de datos respecto a las auditorías practicadas; es una realidad que nuestra época se caracteriza por un cúmulo excesivo e indiferenciado de información y una incapacidad crónica de las audiencias, de poder asimilarla de manera ordenada y productiva.

En aras de ofrecer un producto de mayor calidad, que sirva realmente al legislador y al ciudadano para poder comprender más claramente la gestión de los recursos públicos por parte de los distintos ámbitos gubernamentales, y que refleje al mismo tiempo la aportación de la fiscalización superior, decidimos abandonar el anterior formato y poner a su consideración una propuesta distinta que resulte de mayor utilidad y aplicabilidad práctica.

Este Informe General fue concebido en torno a la idea de aportar elementos precisos y objetivos para la elaboración de un dictamen de la Cuenta Pública por parte de la Cámara de Diputados.

Dicho dictamen requeriría contar con una visión general de la situación que presenta el uso de los recursos públicos, la definición de aquellas áreas de vulnerabilidad que requieran de una atención específica y la propuesta de modificaciones puntuales a las leyes que permitan un mejor desempeño del ejercicio gubernamental.

El objetivo de este documento es enfocar este fenómeno de la manera más inclusiva posible; no sólo el Ejecutivo Federal presenta determinados rasgos y problemas en su actuación; estas situaciones se repiten en los tres Poderes de la Unión y en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Si bien, en cada uno de los 1,413 informes individuales que acompañan este Informe General, se pueden ver los resultados específicos para cada ente auditado, consideramos que dicho esfuerzo se complementa con un análisis estratégico en el que se identifiquen los principales temas, de carácter estructural, que afectan el desempeño de las instituciones públicas, junto con alternativas para su atención.

El hilo conductor de esta perspectiva lo representa la identificación de áreas de riesgo, es decir, que entrañen la posibilidad de que se presenten situaciones como una gestión irregular de los recursos públicos; el uso de un nivel excesivo de discrecionalidad del funcionario ante la existencia de zonas grises en la normativa aplicable; fallas en cuanto a los resultados de programas debido a problemas recurrentes en la eficacia, eficiencia y economía de la acción gubernamental;

o la ausencia de elementos suficientes y efectivos de supervisión y control en los procesos que los entes auditados llevan a cabo, por citar algunos.

Para sistematizar un universo tan disímulo se definieron tres tipos de riesgo a partir de las auditorías practicadas a la Cuenta Pública 2013. En primer lugar, se consideran riesgos *estratégicos* aquellos que pueden llegar a tener un impacto en la totalidad de la gestión de los entes públicos; estos riesgos requieren una especial atención, puesto que muestran debilidades estructurales del Estado mexicano.

El segundo tipo de riesgo es el vinculado a la *rendición de cuentas y transparencia*; consiste en aquellas situaciones en que la falta de exposición pública de información clave, no permite una toma de decisiones adecuada, o no permite que los distintos actores sociales que estén involucrados con el acto de gobierno en cuestión, puedan dar el seguimiento adecuado.

Finalmente, existen los riesgos *de operación*: son aquellos que se materializan en la actividad normal de los entes auditados y que limitan la oportunidad o el alcance de los resultados obtenidos, situaciones que resultan en una afectación al interés de la sociedad.

Para la Cuenta Pública 2013 se distinguieron trece áreas de riesgo de mayor impacto y representatividad en el sector público. Las trece áreas son:

1. *Integridad gubernamental*. Es necesario que las entidades públicas generen las condiciones adecuadas, incluyendo una referencia clara a un código de valores, para el desarrollo de las funciones profesionales de los servidores públicos. Dicho entorno está en función del ejemplo de los mandos superiores, la definición puntual de los principios a seguir, así como la implementación de controles adecuados, los cuales deberían ser evaluados por los órganos de auditoría interna, que a su vez, tienen que constituirse en entes profesionalizados, con un carácter principalmente preventivo de actos irregulares.
2. *Cultura administrativa basada en la gestión de riesgos y cumplimiento de objetivos*. La mayoría de las entidades públicas del Estado mexicano no cuentan con un diagnóstico sobre el entorno de riesgos que puede afectar el cumplimiento de metas y objetivos institucionales. En este contexto es indispensable contar con sistemas de control interno adecuados a las especificidades de cada caso. Se está presentando el resultado del seguimiento en 290 instituciones gubernamentales sobre su fortalecimiento en materia de control interno e integridad.
3. *Rendición de cuentas en las entidades federativas*. Hay una elevada dependencia de los gobiernos locales respecto de las transferencias federales que, aunada a la asimetría en las condiciones de rendición de cuentas entre el ámbito federal y el local, propicia la ausencia de alicientes para obtener resultados positivos y sancionar las irregularidades. La fiscalización, la transparencia y la sanción administrativa y penal, implementadas a nivel estatal, son herramientas que aún no han logrado incidir en la gestión de los gobiernos locales; esto explica, en parte, la recurrente identificación de desvíos y de utilización inadecuada de los recursos federales transferidos.
4. *Padrón de beneficiarios de los programas sociales*. La ausencia de datos sistematizados y confiables respecto a los beneficiarios debilita el impacto de un programa social, de un subsidio o un apoyo, que se traduce en un costo para la comunidad, al generarse la percepción de que los programas sociales no son operados atendiendo a criterios de equidad y eficacia.
5. *Revelación de pasivos y gasto*. La revelación y publicación oportuna de cifras confiables respecto a la actividad financiera del Estado constituye un elemento de transparencia que genera certidumbre respecto a la operación del gobierno y permite visualizar, de manera objetiva, sus perspectivas de mediano y largo plazo, así como sus riesgos y áreas de oportunidad para la asignación más eficiente de los recursos.

Sin embargo su ausencia puede tener un impacto en cuanto a la percepción de la opinión pública y los agentes económicos respecto al estado que guardan las finanzas públicas.

6. *Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de programas públicos.* Un elemento fundamental para mejorar la eficiencia y resultados del gasto público es la participación de la población beneficiaria en la gestión de los fondos y programas, especialmente en cuanto al seguimiento del ejercicio de sus recursos. La concepción institucional de la participación social está concebida para involucrarla en la ejecución de los propios programas, pero no como un elemento vigilante, empoderado con la información suficiente para evaluar la gestión.
7. *Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen la norma pero que no representan las mejores condiciones para el Estado.* La ciudadanía manifiesta desconfianza de que, tanto en los procesos de adquisición en el sector gubernamental, como en sus resultados, se salvaguarde el interés público.

El marco legal aplicable prevé que los procesos de adquisición que se realicen entre entidades públicas puedan llevarse a cabo de manera directa; el hecho de que ambos participantes pertenezcan a dicho sector no implica, necesariamente, que se aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Esta circunstancia ha tenido, en diversos casos, un efecto negativo en los resultados de la adquisición, ha mostrado posibles actos irregulares, y no abona a la credibilidad en el uso adecuado de los recursos públicos.

8. *Proyectos de infraestructura sin planeación, supervisión ni seguimiento.* Debido a la importancia de las obras y el monto de recursos requerido para llevarlas a cabo, resulta indispensable que sean concebidas, ejecutadas y controladas a partir de una perspectiva estratégica sustentada en aspectos como el rigor técnico y el impacto social.

A *contrario sensu*, una inadecuada planeación, supervisión y seguimiento de los mismos, ocasionan incrementos en el monto de inversión y plazos de ejecución.

9. *Participación de intermediarios en la dispersión del gasto público.* El ejercicio del presupuesto implica varias etapas antes de que los recursos aprobados estén disponibles para los ejecutores de los programas públicos. Cuando este proceso sufre retrasos debido a la intervención de instancias intermedias, el impacto esperado del gasto público se ve afectado. Esta circunstancia puede tener efectos en el cumplimiento de los objetivos, en los resultados, e inclusive puede producir una percepción negativa en la opinión pública respecto a la acción gubernamental. La existencia de intermediación abre la posibilidad de que no se cumpla el principio de anualidad en el ejercicio de los recursos.
10. *Subejercicios:* La aplicación posterior de los recursos no ejercidos, pone en riesgo la garantía de su aplicación efectiva para los fines previstos por su normativa. Un elemento que limitaría la posibilidad de incurrir en subejercicios es la observancia del principio de anualidad.

Esto es: 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. Esta situación es, en gran parte, causante de la falta de eficiencia del gasto federalizado.

11. *Incorporación de Tecnologías de Información en el ejercicio gubernamental.* La innovación constante de estas tecnologías y el peso que han adquirido en la modernización y operación de las instituciones, conllevan un proceso continuo de actualización, inversión y capacitación, que debe estar sustentado en necesidades reales y en implementaciones efectivas.

Existen condiciones de vulnerabilidad respecto a la utilidad y a la oportunidad de su implementación. Se puede afirmar, con base en los resultados de fiscalización, que la gestión en la materia ha abierto espacios para la utilización ineficiente de cuantiosos recursos y existen riesgos para la comisión de actos irregulares.

12. *Programas públicos duplicados, sin coordinación o injustificados*, El diseño del marco normativo y la cultura administrativa existente (integridad, gestión de riesgos, coordinación entre entes, transparencia y control) son elementos que marcan la pauta respecto a la eficacia en la ejecución de los programas públicos.

Resulta relevante que las entidades gubernamentales involucradas tengan en perspectiva la interdependencia que otras acciones de gobierno tienen sobre sus responsabilidades, a fin de establecer las actividades de coordinación necesarias. El marco normativo define los límites dentro de los que puede realizar sus funciones.

Cuando los fundamentos y alcances de esta referencia no son claros, se originan condiciones de traslape y duplicidad, además de propiciar un ambiente de confusión, ineficiencia y discrecionalidad.

13. *Servicios suministrados por particulares*. Como parte de una política estatal, se abrió la posibilidad de transferir la prestación de una serie de servicios públicos a particulares, entre los que se cuentan el desarrollo de infraestructura carretera, hospitales y sistemas de agua potable y drenaje. A pesar de que el argumento principal para realizar dicha transferencia es el de agilizar e incrementar la eficiencia en la gestión de dichos servicios, no se garantizan las mejores condiciones para el Estado respecto a precio y oportunidad, ni cumplen a cabalidad los principios de eficiencia, eficacia y economía.

Ahora bien, fue a partir del análisis realizado por los equipos auditores que se determinó esta clasificación, misma que no es excluyente de otros elementos que puedan sobrevenir con el transcurso del tiempo. Hay que hacer notar que, en una misma auditoría, pueden existir uno o más tipos de riesgos.

Con el fin de facilitar su identificación, en el Informe General se incluyeron los números oficiales de las auditorías y estudios relacionados con la problemática específica de cada una de las áreas de riesgo.

Otra innovación fue incluir una sección con propuestas puntuales de 65 reformas a distintos ordenamientos legales; esto, con el fin de coadyuvar a una mejor gestión de los entes auditados y alcanzar un nivel superior de transparencia y rendición de cuentas.

Dichas sugerencias tienen como objetivo colaborar con los integrantes del Congreso, en vistas a que, tomando en cuenta este insumo, se pueda generar una agenda legislativa más amplia.

Adicionalmente, uno de los temas que se abordan en el Informe General es la necesidad de avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Fiscalización, que está concebido a partir de distintos mecanismos de coordinación, intercambio de información y ejecución de acciones conjuntas entre las instituciones fiscalizadoras y los órganos internos de control de los entes auditados. En este sentido, esperamos que los vínculos de la ASF con la Secretaría de la Función Pública se vean reafirmados en esta nueva etapa de sus labores.

Requerimos que este sistema trascienda la acción de ser un mero marco teórico o normativo; es necesario que se convierta en un elemento constitutivo de la programación y planeación de auditorías, así como de la atención conjunta de distintas instituciones a un problema específico.

El Sistema Nacional de Fiscalización, en construcción y operación parcial desde hace cinco años, debe ser parte, a nuestro parecer, del Sistema Nacional Anticorrupción, como un subsistema cuyos insumos resultan de un gran valor para la contención y la disuasión de actos irregulares. Este aporte simplemente no puede ser omitido en el diseño de una estrategia de mayor alcance.

Asimismo, quisiera recordar que desde abril de 2012, esta Cámara de Diputados aprobó diversas propuestas de modificación constitucional para mejorar la fiscalización y la rendición de cuentas. La minuta respectiva se turnó, en su oportunidad, a la Cámara de Senadores.

Del contenido de la misma me gustaría subrayar dos aspectos que podrían ser retomados en la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción. Me refiero a (1) la necesidad de adelantar la fecha de la presentación de la Cuenta Pública así como (2) entregar, mediante informes individuales, los resultados de nuestras auditorías conforme se vayan concluyendo, y no como actualmente ocurre, con una única presentación, que se ejemplifica con el día de hoy: una cantidad abrumadora de información catorce meses después del término del año fiscal que se revisa.

Señoras y Señores Diputados, Miembros de la Comisión de Vigilancia:

La situación que hemos caracterizado requiere, antes que nada, de una reflexión serena y objetiva, puesto que actuar sin tener claros ni los fines ni las razones ha generado no solo en el funcionario, sino entre el público en general, una cultura de inmediatez que impide establecer una estrategia efectiva.

No existe ninguna institución que pueda prescindir de factores como la credibilidad y la confianza; a su vez, esta no se genera a través de la retórica o de acciones espectaculares, sino por medio de un trabajo sistemáticamente profesional, ordenado y apegado a la normativa.

Resulta un signo positivo que ante determinadas coyunturas se pretenda recurrir a la ASF, aun cuando se trate de asuntos fuera de su ámbito de competencia. Esto nos hace sentir comprometidos en conservar una imagen de objetividad, pero por otra parte, nos percatamos de lo perjudicial que resulta para la República que no exista una uniformidad en cuanto cómo son vistas sus instituciones por la ciudadanía.

La fiscalización superior tiene una incidencia real en la vida de las instituciones y en la de los propios beneficiarios de sus acciones. Queremos colaborar con un esfuerzo que se manifiesta imperativo para retomar un proyecto común, demostrando el valor y el beneficio de nuestro trabajo, conforme a parámetros internacionales.

El Informe General y los informes individuales de la fiscalización de la Cuenta Pública 2013, que hoy entregamos a esta soberanía representan la contribución que, por mandato constitucional, debemos a la nación. Sin embargo, creemos también que la gestión pública debe contribuir a la creación de una cultura de la legalidad, orden, control, transparencia y rendición de cuentas.

Señoras y Señores Diputados, por su atención, muchas gracias.