

30 de marzo de 2011
México, D.F.

MENSAJE DEL AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN LA TERCERA REUNIÓN DE ANÁLISIS IRCP 2009 FUNCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO

Señoras y señores legisladores:

En esta tercera reunión, se presentarán los resultados y consideraciones específicas relevantes de la fiscalización practicada a las funciones de Desarrollo Económico, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2009.

El objetivo central de estas mesas de análisis, se enmarca en un ejercicio de transparencia y colaboración entre la Cámara de Diputados y su órgano técnico auditor, con el fin de conocer el resultado de la gestión del Estado Federal Mexicano.

Procedamos así al análisis de este Grupo Funcional que incluye los siguientes nueve ramos: Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Economía; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Turismo; y Ciencia y Tecnología, así como las paraestatales Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

En 2009 se erogaron 972,978.3 mdp en las actividades correspondientes a este grupo, equivalentes al 31 por ciento del gasto neto total del sector público presupuestario, por lo que constituye el segundo mayor después del gasto social.

Al comparar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo con los propuestos en los programas sectoriales, con la Estrategia Programática del PEF, y con lo que indica la Cuenta Pública 2009, se observa que en cada uno de dichos documentos se reporta un número distinto de objetivos.

Por su parte, los indicadores estratégicos y de gestión vinculados con este Grupo se refieren al 29.5 por ciento del gasto total; por lo que resultan poco representativos, respecto de las erogaciones asociadas con los Programas Presupuestarios.

En consecuencia, no se cuenta con información suficiente para sustentar una opinión global razonable respecto de la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos presupuestarios.

En 2009 se fiscalizaron 47 entidades y se llevaron a cabo 212 auditorías de este Grupo: 46 de desempeño, 9 especiales, 58 financieras y de cumplimiento y 94 de inversiones físicas, recibándose además solicitudes de revisión de situación excepcional para dos casos: Licitación 21 y Grupo Aeroportuario del Pacífico.

Se formularon 1,172 observaciones que generaron 1,536 acciones, las cuales corresponden a: 558 recomendaciones, 561 recomendaciones al desempeño, 4 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, 194 solicitudes de aclaración, 134 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 64 pliegos de observaciones y 21 denuncias de hechos, éstas últimas fueron generadas y sustentadas con el auxilio del área de auditorías forenses.

Energía

En materia de energía sobresalen los resultados de las auditorías practicadas a PEMEX y CFE.

La fiscalización a estas dos entidades resulta altamente compleja debido a la gran cantidad de recursos que aplican y a los múltiples aspectos técnicos que involucran los procesos y operaciones que las mismas realizan.

Debido a lo anterior, desde tiempo atrás y ahora en su Plan Estratégico, la ASF se ha fijado como objetivo institucional buscar una mayor integralidad en sus revisiones a estos organismos. Como efecto de lo anterior, los resultados incluidos en nuestro Informe Ejecutivo sobre la Cuenta Pública 2009 reflejan un hilo conductor en sus conclusiones y recomendaciones, que se perfeccionará en ejercicios futuros.

En el caso de PEMEX, con el fin de proporcionar un panorama general sobre su funcionamiento, cabe mencionar la tendencia de algunas variables, a nivel agregado.

En 2009 el volumen de reservas totales de hidrocarburos fue de *43 mil setenta y cuatro* Millones de Barriles de Petróleo Crudo Equivalente, volumen inferior en *cuatrocientos ochenta y siete millones* al de un año antes. En el periodo de referencia, las reservas totales de hidrocarburos registraron una disminución de 1.7 por ciento en promedio anual.

En el año bajo revisión, se exportaron *un millón 225 mil* Barriles Diarios, 12 por ciento menor al año anterior cuando se registraron *un millón 403 mil*.

La producción nacional de gas se incrementó en 1.03 por ciento respecto a 2008. Dicho crecimiento fue insuficiente para satisfacer la demanda interna, por lo que PEMEX GAS y Petroquímica Básica tuvo que importar 422 millones de pies cúbicos diarios, que representaron el 7.8 por ciento de la cantidad total demanda por el mercado interno.

Los niveles de quema de gas representaron el 14.7 por ciento de la producción diaria de gas, con lo que México se colocó dentro de los 20 países con mayor volumen de quema de gas a nivel mundial.

En lo que toca a PEMEX Refinación, su producción aumentó en 0.2 por ciento promedio anual en el periodo 2004-2009, al pasar de 466.7 a 471.5 millones de barriles diarios. Esta situación aunada al incremento en la demanda interna de gasolina a una tasa de 7.1 por ciento promedio anual durante 2004-2009, ha originado que, en el año bajo revisión, la importación de gasolinas cubra el 41.0% de la demanda nacional.

Adicionalmente, el régimen fiscal aplicado a PEMEX implicó en 2009 una carga tributaria de 50.2 por ciento de sus ingresos brutos, inferior a la de los dos años anteriores, (58.1 y 59.4 por ciento), pero aún mucho más alta que la de otras compañías petroleras en el mundo, como PETROBRAS (5.7 por ciento); Exxon- Mobil (4.9 por ciento); PETROCHINA (3.3 por ciento); y Royal Dutch Shell (2.9 por ciento).

En lo que corresponde al manejo de algunas operaciones financieras de PEMEX, particularmente las relacionadas con PIDIREGAS, productos o instrumentos derivados y obtención de financiamientos con garantía de la factura petrolera, se han sofisticado de manera tal que buena parte de su control se sustrae al alcance de las leyes mexicanas, pues se diluye en el entramado de empresas constituidas en el extranjero.

Además de la debilidad anterior, otra consecuencia negativa es que en diversos casos el costo de financiamiento supera en varios puntos al que PEMEX hubiera obtenido en una contratación directa de la deuda correspondiente.

En materia de electricidad, en 2009 se tuvo un exceso de infraestructura para atender la demanda, lográndose un margen de reserva operativo de 19.6%, superior en 13.6 puntos porcentuales al establecido por la CFE, que se traduce en un excedente de 6,575 MegaWatts de capacidad disponible.

Para 2009, la CFE generó el 67.2 por ciento y los productores independientes aportaron el 32.8 por ciento. Con ello, se ha alcanzado una cobertura de 97 por ciento, quedando por atender 3.4 millones de habitantes de la población total.

Por otra parte, la ASF presentó tres denuncias de hechos por la no comparecencia del personal de las áreas jurídicas de la Comisión, para defender los intereses de la CFE en juicios civiles por indemnizaciones de servidumbre de paso y derechos de vía, y que implicaron pagos de 159.9 y 383.9 mdp.

En cuanto al seguimiento que se realizó de la revisión de situación excepcional practicada para la Cuenta Pública 2008, en lo relativo a los contratos formalizados con la empresa ABB México, S.A. de C.V., se llevó a cabo una auditoría a la Gerencia Divisional de Distribución Sureste para comprobar que los procedimientos de adquisición de bienes y contratación de servicios se realizaron conforme las disposiciones legales y normativas aplicables.

En complemento a esta auditoría, la ASF tiene conocimiento que en el año 2010 se realizaron operaciones similares con montos mayores, por lo que se incluirá una revisión al respecto cuyos resultados se reflejarán en nuestro siguiente informe.

Comunicaciones y Transportes

En lo que respecta a Aerolíneas y Grupos Aeroportuarios, en 2009, Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) no atendió a los intereses del Estado al poner en riesgo la recuperación del adeudo de combustibles por parte de Mexicana de Aviación, toda vez que suministró combustible a dicha Compañía, no obstante los problemas financieros que ésta presentaba.

A su vez, BANCOMEXT otorgó créditos a ASA y a tres aerolíneas por un total de 2,111 mdp, sin haber realizado estudios complementarios prospectivos para dar seguimiento a la situación de riesgo.

Al margen de estos problemas específicos, la ASF ha detectado debilidades en los procesos de supervisión y vigilancia de los títulos de concesiones en el ramo de comunicaciones. Tal es el caso de los títulos de concesión de Compañía Mexicana de Aviación, para los cuales la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no cuenta con procedimientos específicos para controlar el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Asimismo, la SCT no estableció estándares de calidad para la prestación del servicio, no proporcionó los análisis efectuados a las verificaciones técnico-administrativas practicadas a Compañía Mexicana de Aviación y sus filiales, y no realizó estudios sobre los estados financieros de las aerolíneas.

Otros títulos de concesión que han presentado irregularidades y para los que se requiere reforzar las medidas de vigilancia y supervisión son Administraciones Portuarias Integrales. En este caso, en las diversas revisiones que ha practicado la ASF, se ha detectado incumplimiento de obligaciones de los contratos de prestación de servicios portuarios; falta de contratación de seguros contra riesgos y responsabilidad civil; carencia de registros de contratos ante la SCT, entre otras.

En otro tema, la ASF recibió una solicitud de revisión excepcional, en el que se manifestó que dos empresas subsidiarias del Grupo Aeroportuario del Pacífico son controladas y administradas por un gobierno extranjero.

Los informes correspondientes se recibieron en tiempo y forma por parte de la SCT y Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y servirán para evaluar la procedencia de llevar a cabo, en la Cuenta Pública 2010, una auditoría sobre un posible incumplimiento del marco jurídico.

En materia de telecomunicaciones, la ASF recibió una denuncia relativa a la probable existencia de un daño patrimonial por 4,887.4 mdp, derivado del diseño e instrumentación del proceso de licitación pública para el otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico.

Al respecto, fue solicitada a la SCT, a la Secretaría de Economía, a la Comisión Federal de Telecomunicaciones y a la Comisión Federal de Competencia, una revisión de situación excepcional, cuya información y documentación correspondiente se analiza actualmente para evaluar la procedencia de practicar una auditoría en la Cuenta Pública 2010.

De acuerdo con la legislación vigente, el procedimiento que se sigue en las revisiones de situación excepcional, debemos aclarar que su proceso no implica propiamente un trabajo de fiscalización. Como quedó de manifiesto en los casos que acabo de exponer (licitación 21 y Grupo Aeroportuario del Pacífico), la ASF exclusivamente solicita un informe a los entes auditados, sin poder llevar a cabo auditoría alguna.

Conviene precisar, que las revisiones de situación excepcional proceden sólo en aquellos casos en los que se cumplan las condiciones indicadas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, dentro de las cuales se manejan conceptos como desvío flagrante de recursos, afectación a áreas estratégicas, o riesgo de afectación de un servicio público esencial para la comunidad, entre otras.

En estos casos, las entidades fiscalizadas están obligadas a realizar una revisión para elaborar el informe de situación excepcional que la ASF les requiera.

Con base en dicho informe, la ASF podrá, en su caso, fincar las responsabilidades que procedan, promover otras responsabilidades ante las autoridades correspondientes o solicitar que la instancia de control competente profundice en la investigación de la denuncia formulada e informe de los resultados obtenidos.

Las expectativas que se generan en la opinión pública y entre los mismos legisladores cuando surge un requerimiento de revisión excepcional es muy alto; sin embargo, en la práctica, este procedimiento tiene un alcance muy limitado.

Los análisis que efectúa la ASF, como mencioné, se circunscriben exclusivamente sobre el informe que recibe de las entidades fiscalizadas.

Por ello, consideramos conveniente modificar el enfoque del procedimiento que marca la ley respecto de este tipo de revisiones, a fin de que se traduzca en un ejercicio de fiscalización y rendición de cuentas útil y efectivo.

Lo que proponemos es que el marco legal se modifique para que, ante una solicitud de revisión de situación excepcional, la ASF pueda realizar una auditoría de manera directa, con el fin de presentar posteriormente un informe de su fiscalización efectuada. Este proceso se convertiría en una excepción a los principios de anualidad y posterioridad a los que está sujeta nuestra institución. Creemos que con esta propuesta el impacto sería mucho mayor que el que se obtiene mediante el esquema actual.

Desarrollo Sustentable

Por lo que se refiere a la administración del agua, continua habiendo rezagos, ya que 9.7 millones de habitantes no tienen acceso a este recurso y 13.7 millones no cuentan con drenaje y alcantarillado.

De 2004 a 2009, CONAGUA ha ejercido anualmente en promedio 33,363 mdp, mientras que ha recaudado solo 12,247.7 mdp; es decir de cada peso erogado, la CONAGUA recauda 37 centavos, lo que aún no constituye una recuperación suficiente.

Tampoco se ha fortalecido la cultura de cumplimiento a la Ley de Aguas Nacionales, debido a que de cada dos aprovechamientos de agua, uno es clandestino, aunado a la falta de medición del volumen concesionado de agua y a la limitada cobertura para inspeccionar el cumplimiento de las obligaciones administrativas por el uso de los recursos hídricos del país; de cada 100 concesionarios, la Comisión verifica solo uno de ellos.

En materia de medio ambiente, la reforestación es aún insuficiente; de 2001 a 2009 la reforestación neta fue de 118.6 miles de hectáreas, mientras que la deforestación promedio fue de 199.4 mil hectáreas; la pérdida anual resultante es de 80 mil hectáreas de superficies arboladas. Asimismo, aún cuando el 71.8 por ciento de las áreas de manglar del país cuentan con esquemas de protección, se ha registrado una pérdida promedio anual de 27,985.8 hectáreas desde 2005, para acumular un total de 111,943 hectáreas.

Desarrollo Agropecuario

En la revisión del Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural a cargo de SAGARPA, se observó que las reglas de operación no respetan el Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, que prohíbe utilizar recursos públicos para cubrir gasto corriente. Adicionalmente, existe subjetividad y opacidad en cuanto a la asignación del monto de los apoyos.

Asimismo, se encontró documentación comprobatoria irregular. La normativa señala que la aplicación de los recursos públicos deberá beneficiar a los miembros de las organizaciones que los reciben; sin embargo se detectó que en dos casos se presentaron comprobantes por servicios prestados a cargo de socios de las organizaciones, y se identificaron facturas presuntamente apócrifas y pagos por bienes o servicios no recibidos.

En términos generales, se puede concluir que las políticas públicas de subsidio a las actividades agropecuarias han mostrado problemas de focalización, reglas de operación complejas y deficientes, así como ausencia de control de los recursos públicos, que han limitado su efectividad.

Temas Empresariales y Laborales

La Secretaría de Economía no avanzó en el cumplimiento de los propósitos de fomentar la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas, la generación de empleos y el crecimiento económico nacional, por medio de la ejecución de proyectos productivos del Fondo PYME, ya que sólo atendió al 0.2 por ciento de las empresas existentes en el país y había concluido únicamente el 2 por ciento de los 390 proyectos apoyados en ese año.

De las 10,782 empresas atendidas, las microempresas que representan el segmento más importante, con el 95 por ciento del total de las unidades económicas, registraron una cobertura del 0.01 por ciento.

El Sistema de Información de la Secretaría de Economía registró graves deficiencias de control interno; existen diferencias en las cifras sobre empleos generados y empresas creadas que aparecen en la Cuenta Pública 2009 y en el Cuarto Informe Trimestral de los Programas con Reglas de Operación que se entregó a esta Cámara en ese año.

En consecuencia, es indispensable replantear las estrategias del Fondo PYME para asegurar que los beneficios lleguen a un mayor número de empresas y particularmente a las de menor tamaño, así como fortalecer la planeación estratégica en la que se incluya un diagnóstico de las necesidades sobre la situación que guardan las MIPYMES; adoptar acciones que permitan identificar a la población objetivo y direccionar la cobertura del programa.

Empleo

De conformidad con cifras del INEGI, en el periodo 2001 a 2009, la tasa de desocupación pasó de 2.8 a 5.5 por ciento de la población económicamente activa; el número de desempleados se incrementó en 1.4 millones de personas.

El número de empleados eventuales urbanos y rurales asegurados por el IMSS registra tasas de crecimiento anual de 3.9 y 7.7 por ciento, por encima del empleo permanente, que llega al 1.2 por ciento. El sector de la industria de la transformación ha perdido poco más de medio millón de empleos.

El Programa de Apoyo al Empleo, principal estrategia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para mitigar esa problemática, no partió de un diagnóstico de las necesidades de la población objetivo, por lo que sólo coadyuvó a que un 3 por ciento de desempleados y subempleados se incorporara al mercado laboral.

Por lo tanto, se considera necesario impulsar la elaboración de un programa de mediano y largo plazo en el que se incluya un diagnóstico de la población desempleada y subempleada; ampliar la cobertura del programa, con objeto de aprovechar el bono demográfico con que cuenta el país.

Turismo

El turismo se ubicó en 2009 como la tercera fuente de captación de divisas, con 11,275 millones de dólares, después de las exportaciones de petróleo y las remesas.

La revisión al Consejo de Promoción Turística de México evidenció deficiencias operativas para conducir la política pública en la materia y la falta de mecanismos adecuados para evaluar la eficacia de las acciones de promoción, así como el impacto de sus campañas de publicidad.

Destaca la problemática detectada en la administración del Programa para la Promoción de México como Destino Turístico, que en 2009 no contó con una programación de mediano y largo plazo que incluyera objetivos, metas, estrategias, prioridades, responsables, productos y destinos a promocionar, así como evaluación de los resultados obtenidos en los ámbitos nacional e internacional.

Ciencia y Tecnología

El Programa Federal de Ciencia y Tecnología de CONACYT mantuvo, al 31 de diciembre de 2009, recursos ociosos por 130.2 mdp, equivalentes al 29.3 por ciento de los 443.7 mdp que se transfieren al fondo correspondiente.

En otro caso similar, se registraron recursos ociosos por 176.2 mdp que equivalen al 35.2 por ciento del Fondo Institucional para el Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación.

El Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2012 propone aumentar el número de investigadores de alto nivel.

Para 2009, el Sistema Nacional de Investigadores cuenta con 15,565 integrantes; 12,934 fueron investigadores de nuevo ingreso entre 1984 y 2008; 2,631, equivalentes al 16.9 por ciento han seguido su trayectoria desde el inicio del programa.

El 99 por ciento de los productos de los investigadores corresponde a publicación de libros, capítulos de libros y artículos, mientras que solamente el 1 por ciento correspondió a patentes; no se han generado productos relacionados con desarrollos tecnológicos, innovaciones y transferencias tecnológicas, los cuales deben ser promovidos por el sistema.

Sabemos que ha habido inquietudes en la comunidad académica y científica sobre los resultados de la fiscalización de la ASF en esta materia. Valoramos como un elemento central del desarrollo del país la aportación de la ciencia y la tecnología y la importancia de asignar recursos suficientes para su crecimiento. Sin embargo, el valor intrínseco de este sector no conlleva excepción alguna respecto a la obligatoriedad de sujetarse a la fiscalización superior y a modificar esquemas que podrían arrojar mejores resultados. De cualquier manera estaremos siempre atentos a sus observaciones.

Señoras y señores legisladores:

Derivado de la fiscalización superior realizada a este Grupo Funcional, se puede concluir, que no se ha avanzado significativamente en la consecución del crecimiento sostenido planteado en el PND y en los programas sectoriales; consecuentemente, no ha sido posible consolidar una economía competitiva que ofrezca condiciones más favorables para las inversiones y la creación de empleos que coadyuven a la estabilidad y a una apropiada interacción social, como fue plasmado en el programa de gobierno

La labor de la ASF representa una importante herramienta para poder ubicar con precisión la situación de los puntos críticos en la administración pública y contar con elementos objetivos que permitan el diseño de soluciones más integrales y de naturaleza multidimensional.

Quedamos ahora a su disposición para responder a sus preguntas. Muchas gracias por su atención.