

## **MENSAJE DEL AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN LA SEGUNDA REUNIÓN DE ANÁLISIS IRCP 2009 FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL Y ESTADOS Y MUNICIPIOS**

Señoras y señores Diputados, miembros de la Comisión de Vigilancia:

Tengo nuevamente la oportunidad de dirigirme a ustedes para presentar los resultados de mayor trascendencia derivados de la revisión de la Cuenta Pública 2009. En esta segunda reunión de trabajo nos corresponde examinar los aspectos sobresalientes de la fiscalización practicada a las funciones de Desarrollo Social y a los recursos transferidos a las Entidades Federativas y a los Municipios.

Estos temas son de particular importancia porque muestran uno de los aspectos más delicados de la gestión pública, que se refiere a la capacidad que tiene el Estado de proporcionar condiciones de mayor igualdad y desarrollo para los sectores más desfavorecidos.

Aún cuando el gasto en educación, salud y lucha contra la pobreza conlleva un reducido efecto multiplicador en la economía, éste resulta de una importancia capital para elevar los niveles de bienestar de la sociedad.

Por otra parte, los recursos federales transferidos a estados y municipios constituyen un importante renglón en el presupuesto de muchas regiones en el país. Si bien se persigue que la aplicación de dichos recursos tenga un impacto favorable en cuanto al desarrollo social, generación de infraestructura y promoción de la seguridad pública, aún se pueden observar desviaciones que limitan su alcance y resultados en beneficio de la ciudadanía.

En términos generales, la fiscalización superior de los recursos públicos destinados al Grupo Funcional Desarrollo Social, se aplicó a 38 entes públicos, a los cuales se les practicaron 104 auditorías, mismas que representan el 11 por ciento del total de las que se realizaron a la Cuenta Pública 2009. Se efectuaron 30 auditorías de desempeño, 10 especiales, 43 financieras y de cumplimiento, 21 de inversiones físicas.

Éstas revisiones, en materia de educación, fueron complementadas con 33 auditorías al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y con 31 revisiones al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, así como con 32 auditorías al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud y 32 Acuerdos de Coordinación del Seguro Popular, cuyos resultados se comentarán en la sección de gasto federalizado.

Por lo que hace a las auditorías efectuadas a dependencias y entidades públicas, se emitieron 1,009 observaciones, que generaron 1,407 acciones: 620 recomendaciones, 408 recomendaciones al desempeño, 4 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, 65 solicitudes de aclaración, 247 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 55 pliegos de observaciones y 7 denuncias de hechos, éstas últimas que se generaron y sustentaron con el auxilio y aplicación de auditorías forenses.

Un análisis más detallado de los distintos componentes de este Grupo Funcional arrojó los siguientes resultados.

## Educación

Como se ha visto en años anteriores, la educación ocupa un nivel importante en las asignaciones presupuestales del gobierno federal. Aunque en términos de proporción del PIB, México dedica un porcentaje notable de gasto para la educación (6.9 por ciento), la calidad de la misma sigue siendo baja de acuerdo a criterios internacionales de evaluación.

La ampliación de la oferta de servicios educativos y el gasto asignado a mejorar las condiciones físicas e infraestructura de los planteles, corren paralelos a la deserción escolar, los bajos porcentajes de finalización o eficiencia terminal, las diferencias entre sectores urbanos y rurales y el rezago existente en cuanto a la educación de adultos.

En materia de educación básica, se ha avanzado significativamente en cuanto a la amplitud de la cobertura de este servicio: de 2006 a 2009, pasó de 78 a 83 por ciento en secundaria, y en preescolar de 67 a 79 por ciento, mientras que en primaria ha sido posible cubrir prácticamente el universo total en este nivel escolar. No obstante ello, se registraron variaciones entre regiones y grupos de población.

En cuanto a los resultados de la Prueba ENLACE aplicada en 2009, éstos mostraron que los alumnos de primaria y secundaria se ubicaron en el rango de logro "Elemental" de conocimientos, al obtener en promedio el 66% de los 800 puntos posibles.

Se detectó que casi la cuarta parte de los estudiantes de educación básica asistió a escuelas incompletas (9 por ciento) o multigrado (15 por ciento); y que el 80 por ciento de los profesores no contaron con acreditación de su actualización profesional. El promedio de alumnos por maestro fue de más de 25.

Sobre condiciones materiales, se mejoró la infraestructura de 20.5 miles de escuelas, el 61 por ciento de las 33.3 miles de escuelas que se habían previsto atender para 2012. El país gasta en promedio 11,800 pesos anuales por educando, muy por debajo del promedio de la OCDE.

En educación media superior, la inversión por alumno ha aumentado; se gastan en promedio 17,100 pesos para profesionales técnicos y 24,500 para bachillerato; la matrícula ha aumentado a 4.1 millones de alumnos, sin embargo, sólo se atendió al 64 por ciento de las personas en edad de cursar dicho nivel.

En lo que concierne a la eficiencia terminal, únicamente el 59 por ciento de los alumnos en este nivel concluyó sus estudios en el tiempo previsto.

Por lo que se refiere a los recursos destinados para la capacitación del personal docente, éstos no fueron aprovechados en su totalidad, quedando sin devengar 212 mdp en poder de la ANUIES.

En materia de educación superior, si bien se ha ampliado la cobertura en la matrícula, aún no se da cabida al 71 por ciento de la demanda de alumnos potencial en este nivel educativo.

Se han practicado, de las Cuentas Públicas de 1998 a 2009, auditorías al 92 por ciento de las Instituciones Públicas de Educación Superior, tanto estatales como federales, observándose que persisten deficiencias como la falta de entrega oportuna de recursos federales y estatales a las universidades por parte de los gobiernos de los estados, y la escasa vigilancia de la SEP de convenios de apoyo financiero.

No obstante debe reconocerse que estas entidades han generado una actualización en sus normativas institucionales y en sus estructuras organizacionales, y han fortalecido sus sistemas de control interno, la habilitación de profesores y la calidad de sus programas educativos.

## **Salud**

En este tema se presentan situaciones similares a lo que sucede en la educación; aunque el gasto se incrementa, se siguen presentando problemas en cuanto a cobertura y calidad del servicio, agravados además por los pasivos que representan las jubilaciones y pensiones de los trabajadores.

En 2009 los sistemas de seguridad social atendieron al 61% de los 107 millones de mexicanos; el Seguro Popular, al 29%, y los seguros médicos del sector privado, al 1%. El otro 9% quedó pendiente de incorporarse en alguno de esos esquemas.

Por otra parte, en cuanto a la tasa de mortalidad, ésta, en general, se ha incrementado, aún cuando la relativa específicamente a la infantil ha disminuido, y la esperanza de vida al nacer ha aumentado con relación a la observada en 2001.

La cobertura de los esquemas de vacunación descendió a 86.4 por ciento cuando en el año 2006 era de 98.2 por ciento; los números de médicos, camas y consultorios se han mantenido constantes, pero la población ha continuado creciendo.

Adicionalmente, en ese año el país tuvo que hacer frente a la epidemia de influenza AH1N1; en la auditoría al Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades se determinó que 8.3 millones de dosis se distribuyeron sin contar con el dictamen de COFEPRIS relativo a su potencia, calidad e inocuidad. En adición, en el caso de 4.8 millones de dosis, éstas, al cierre de la auditoría, no habían sido liberadas aún por el órgano regulador.

En general, las auditorías mostraron los siguientes problemas: carencia de indicadores que midan la calidad de la asistencia médica, la investigación científica y la formación de recursos humanos calificados; la insuficiencia del equipamiento y del personal médico para el diagnóstico y tratamiento oportuno de los padecimientos que presentan los usuarios, y la falta de recursos financieros para el desarrollo de los protocolos de investigación y los cursos de especialización y posgrado comprometidos en sus programas de trabajo.

Las instituciones de seguridad social enfrentan el proceso de envejecimiento de la población derechohabiente, que impacta en el financiamiento de los servicios, principalmente por el incremento de la demanda de servicios médicos complejos y costosos, y de costos administrativos cada vez más elevados que afectan su capacidad de ofrecer una atención de calidad.

Por lo que hace particularmente al IMSS, éste, en 2009, registró un patrimonio de 74,669 mdp; sin embargo, si se considera el total de su pasivo laboral devengado a valor presente, su saldo alcanzaría un monto negativo de 1.6 billones de pesos.

El caso del ISSSTE es similar; se registró un déficit de 11,049 mdp que se cubrió con transferencias del Gobierno Federal. Este déficit superó en 35 por ciento al registrado en 2008 (8,134 mdp). El monto del valor presente de las obligaciones totales del Instituto en 2009 fue de 282,426 mdp, superior en 63 por ciento al de un año antes, que fue de 173,277 mdp.

El ISSSTE desconoce el número y el valor de los inmuebles de su propiedad, y no cuenta con registros históricos, ni con un inventario oficial, lo que repercute en la confiabilidad de sus estados financieros en este renglón.

En cuanto al Seguro Popular, de las 31.1 millones de personas afiliadas, el 98.4 por ciento (30.6 millones) se encontraba en el régimen no contributivo, y el 1.6 por ciento (0.5 millones), en el de pago de cuotas familiares, por lo que sus egresos en 2009 (55,886 mdp) debieron ser sufragados con recursos provenientes fundamentalmente del erario federal, lo que representará, a futuro, una presión adicional a las finanzas públicas.

## **Asistencia Social**

México sigue siendo uno de los países con mayor nivel de desigualdad en el mundo al persistir una alta concentración del ingreso, ya que el 37.9% de éste se contiene en el rango de la población con mayor riqueza. Ante esta situación, el gasto destinado a la superación de la pobreza resulta de gran importancia para el gobierno federal, aún cuando se mantiene la aplicación de políticas públicas con orientación asistencialista que conlleva apoyos monetarios mensuales a grupos vulnerables.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que atiende los componentes: educación, salud y alimentación, tuvo un ejercicio en 2009 de 46,698 mdp, que representaron el 20 por ciento de los 236,037 mdp erogados en la superación de la pobreza. Con estas acciones se benefició a 5.2 millones de familias, equivalentes a 23.6 millones de personas, el 47 por ciento de 50.6 millones de mexicanos en situación de pobreza patrimonial.

En cuanto a la recertificación de las familias beneficiarias del Programa Oportunidades, la evaluación de las condiciones socioeconómicas de 1.3 millones de familiares con una permanencia en el programa de entre 9 y 11 años, evidenció que sólo el 6.4% pasó al Esquema Diferenciado de Apoyos para preparar su salida del programa y únicamente el 4.7% superó la condición de pobreza.

El incremento del gasto en dicho Programa ha venido acompañado de una mayor concentración de los recursos a nivel federal; del total de los recursos ejercidos en 2001, el Gobierno Federal participó con el 56 por ciento, situación que se acentuó en 2009 al incrementarse al 79 por ciento, en tanto que los órdenes de gobierno estatal y municipal redujeron su contribución en 13.6 y 9.1 puntos porcentuales en el mismo período, respectivamente.

Aunque en 2009 se avanzó en el establecimiento de mecanismos generales de evaluación y seguimiento de los programas sociales, aún no se dispone de información específica que permita medir los procesos de planeación, operación y evaluación de la política, ni tampoco con la incidencia que registró las recomendaciones emitidas por el CONEVAL en la corrección, modificación, adición, reorientación y suspensión total o parcial de dichos programas.

Dada la importancia del gasto social, y la complejidad del funcionamiento de los entes responsables de proporcionar estos servicios, deseamos destacar dos sugerencias de las cinco planteadas a consideración de la Cámara de Diputados en nuestro Informe de Resultados:

1. Revisar las disposiciones normativas y jurídicas sobre ahorro y austeridad a efecto de armonizarlas con la Ley General de Desarrollo Social, con el fin de que los programas en la materia puedan ser financiados sin sufrir disminuciones que afecten su alcance e impacto.
2. Desarrollar infraestructura y medios para detectar brotes epidémicos y para poder producir internamente y de manera oportuna las vacunas necesarias.

## **Gasto federalizado**

La Federación destina un importante monto de recursos a los estados, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal mediante participaciones en ingresos federales, aportaciones, subsidios y recursos reasignados.

En 2009 el gasto federalizado ascendió a 929,167.8 mdp y representó el 30 por ciento del gasto neto total del sector público presupuestario. El 59.6 por ciento de ese importe, es decir, 553,450.5 millones de pesos correspondieron a recursos cuyo destino está condicionado a los fines que establece su normativa y son fiscalizables por la ASF; el restante 40.4 por ciento, a saber, 375,717.3 millones de pesos fueron participaciones fiscales, que son de libre administración hacendaria y no pueden ser fiscalizados por la ASF.

Por el momento, el impacto económico y social de la aplicación de los fondos del Ramo 33 resulta difícil de definir, ya que la información sobre sus indicadores de desempeño presenta severas carencias y no aporta utilidad real para determinar el grado de eficacia, eficiencia, economía y calidad en el ejercicio de estos recursos.

Para 2009 se fiscalizaron las 32 entidades federativas, 151 municipios, 6 demarcaciones territoriales del Distrito Federal y 12 Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales, mediante la realización de 472 auditorías: 72 de desempeño, 390 financieras y de cumplimiento, y 10 de inversiones físicas. 322 auditorías fueron realizadas directamente por la ASF y 150 por las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales.

Como resultado de las auditorías practicadas, se emitieron 4,203 observaciones, que generaron 4,447 acciones y que corresponden a 2,823 recomendaciones; 35 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal; 27 solicitudes de aclaración; 747 promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias; 813 pliegos de observaciones, y 2 denuncias de hechos. Por otra parte, se obtuvieron recuperaciones en el transcurso de la revisión de la Cuenta Pública 2009 por 6,742.1 mdp, lo que sumado a lo recuperado en el periodo 2001-2008, en lo que concierne exclusivamente a la fiscalización del gasto federalizado, asciende a 21,982 mdp.

El destino estatal y municipal de los recursos canalizados por medio de los fondos se dirigió primordialmente a servicios educativos, de salud, de seguridad y de creación de infraestructura.

El gasto en el sector educación ascendió al 45.7% del gasto federalizado con destino condicionado y el 61.3% del Ramo General 33.

En cuanto a los fondos orientados a apoyar el sistema educativo, (FAEB y FAETA), así como los respectivos para apoyos sociales y de infraestructura para comunidades marginadas (FAM), se pueden señalar, entre otras, las siguientes irregularidades: los fondos son utilizados para fines distintos a los autorizados; se efectúan pagos de servicios no relacionados con la educación; no se genera documentación comprobatoria de su uso; inoportunidad en la entrega de los recursos por parte de las Secretarías de Finanzas a los entes ejecutores; no ejercicio de recursos en los plazos estipulados, etc.

Respecto de los servicios de salud, el uso de los recursos del FASSA presentó problemas similares: las Secretarías de Finanzas no hacen entrega oportuna de los recursos a los órganos de salud estatal; pago de compensaciones y bonos de mandos medios y superiores; anticipos injustificados en adquisiciones de medicamentos; distribución de los mismos de manera incompleta o extemporánea; e incumplimiento de estándares de calidad de servicio de la Secretaría de Salud, entre otros.

En materia de seguridad pública, el FASP y el SUBSEMUN no han alcanzado aún sus objetivos. Además de situaciones similares a las que presentan las áreas de educación y salud respecto del manejo administrativo de los fondos, las acciones comprometidas para integrar la Plataforma México no se han llevado a cabo, por lo que sigue sin integrarse un sistema coordinado de inteligencia e información, y sin que los cuerpos policiales cuenten con una preparación y capacitación apropiada.

La creación de infraestructura a nivel estatal y municipal presenta irregularidades en cuanto al tipo de obra pública que se construye con dichos recursos; concentración de obras en cabeceras municipales; obras desvinculadas de necesidades en materia de servicios básicos para la población; pagos en exceso; obras de mala calidad; no aplicación de penas convencionales por incumplimientos de proveedores, o alto índice de transferencias temporales hacia otras cuentas.

Éstas, en resumen, son algunas razones por las que se debe fortalecer la calidad del gasto federalizado mediante reformas a su marco jurídico y de un nuevo esquema de coordinación entre el gobierno federal, las entidades federativas y municipios para abatir inercias que se han generado y que resultan perjudiciales para el manejo de estos recursos.

En el marco de los resultados de las auditorías practicadas al gasto federalizado, planteamos las recomendaciones siguientes:

1. Expedir una nueva normativa que podría denominarse “Ley General de Presupuesto y Gasto Federalizado” en la que se regule la distribución de competencias y coordinación de los tres órdenes de gobierno en materia de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de dicho gasto.
2. En tanto fuese aprobada la elaboración y expedición de dicha nueva Ley, se recomienda mejorar el marco jurídico que regula la aplicación, ejercicio y destino de los fondos.
3. Impulsar a los gobiernos locales para que ejerzan sus facultades recaudatorias y fortalezcan sus finanzas.
4. Fortalecer las medidas que permitan regular el endeudamiento de las entidades federativas y municipios.
5. Asegurar que se utilice la información de los indicadores de desempeño y de las evaluaciones realizadas en las decisiones presupuestarias.
6. Reforzar las facultades para que las instancias de control y fiscalización del ámbito federal y local puedan emitir sanciones al incumplimiento de los gobiernos locales y corregir a la brevedad las deficiencias.
7. Fortalecer las medidas para el cumplimiento escrupuloso y pormenorizado de las disposiciones y medidas derivadas de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y
8. Apoyar las acciones dirigidas a la constitución del Sistema Nacional de Fiscalización.

Estimados miembros de la Comisión de Vigilancia:

El contenido de esta presentación muestra la importancia del papel que juegan las instituciones del Estado en la atención de las necesidades básicas de la población, así como en contribuir a la generación de condiciones de vida dignas, y en la obligación que tenemos todos los que participamos en tareas de gobierno de hacer nuestro mayor esfuerzo para cumplir con nuestra responsabilidad ante la ciudadanía.

Los programas de corte social –salud, educación, lucha contra la pobreza, seguridad, infraestructura y su impacto a nivel estatal y municipal, representan la presencia más inmediata del aparato estatal ante la comunidad, especialmente ante los grupos más vulnerables: población infantil, los ancianos, los indígenas, los enfermos, y los analfabetas.

Son precisamente estos grupos los que se ven afectados por un manejo inadecuado de los fondos destinados a mejorar sus condiciones de vida; fallar en nuestro deber es fallar a estas personas.

Por ello es que, quienes intervenimos en esta labor, debemos ser muy escrupulosos y objetivos en nuestras acciones, para no agravar el sufrimiento de un número aún injustificablemente alto de nuestros conciudadanos.

Señores legisladores; agradezco su atención y quedamos a su disposición para responder a sus preguntas.