

16 de marzo de 2011
México, D.F.

MENSAJE DEL AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN LA PRIMERA REUNIÓN DE ANÁLISIS IRCP 2009 FUNCIÓN GOBIERNO

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha establecido como uno de los objetivos institucionales en su Plan Estratégico, ser de mayor utilidad para la Cámara de Diputados y la sociedad en general. La institución busca proveer de insumos de la mejor calidad al Poder Legislativo para el desempeño de sus funciones.

Por ello, deseamos que la realización de estas reuniones de análisis sobre el Informe del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, resulten de gran provecho, tanto para la Comisión de Vigilancia, como para la ASF.

Como se ofreció el año anterior, durante las revisiones de análisis del Informe de Fiscalización de la Cuenta Pública 2008, y atendiendo los comentarios de los integrantes de esta Comisión, la ASF implementó diversas acciones para mejorar la integración de nuestro Informe que presentamos este año y, particularmente, del tomo ejecutivo

Su elaboración se realizó bajo un nuevo enfoque y una visión integral, basada en los grupos funcionales indicados en la clasificación presupuestal.

Quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones respecto de la actuación de la ASF antes de pasar al análisis sectorial de nuestro Informe, y que creo que es necesario externar, puesto que se refieren a lo que la Cámara de Diputados espera de su órgano técnico de fiscalización superior.

Estamos conscientes que hay una inquietud constante sobre las limitantes que existen en el impacto de la labor de la ASF. Existen cuestionamientos persistentes en cuanto a establecer una relación entre los altos niveles de corrupción en el país y los resultados de la ASF.

Asimismo se piensa que el no castigar a los culpables de los males nacionales, es responsabilidad de la fiscalización superior. Cuando en realidad los problemas estructurales, así como las inconsistencias normativas y legales del país, son los que generan circunstancias de corrupción e impunidad.

En este sentido, aunque se contaran con todas las facultades existentes para castigar de manera individual a los responsables, los sistemas de incentivos que son creados por dichos problemas e inconsistencias, seguirían propiciando la reincidencia de las irregularidades.

Desde nuestra perspectiva el camino es reconocer lo realizado y buscar la mejora de la administración pública de manera estructural.

Hace apenas una década, el ejercicio fiscalizador estaba sustancialmente más limitado y contaba con muy escasas atribuciones para ofrecer una imagen precisa de la gestión gubernamental. Hoy en día, la fiscalización superior forma parte de la agenda y el debate público, al ser reconocida como un factor central, por la totalidad de los partidos políticos.

El impacto de la fiscalización superior se ha expresado en resultados inmediatos, como las recuperaciones de recursos que son reintegradas al patrimonio nacional, o el levantamiento de procesos de carácter penal en contra de presuntas conductas dolosas por parte de funcionarios públicos.

Es incuestionable el avance que, en materia de normativa, han representado los diversos instrumentos legales que se han creado en torno a la fiscalización superior: la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; las reformas constitucionales de 2008 que ampliaron las capacidades de la fiscalización superior; la Ley General de Contabilidad Gubernamental que regula los avances en materia de armonización de la emisión de información financiera de los entes públicos en todos los niveles de gobierno; la emisión de lineamientos para el ejercicio de los distintos fondos federales, o el mayor control sobre los fideicomisos.

Asimismo, la expedición de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con un nuevo sistema de pensiones y apoyar a las finanzas del organismo; la modificación de la Ley General de Deuda Pública para considerar como pasivo directo el correspondiente a los PIDIREGAS operados por PEMEX; la inclusión en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de la obligación de todos los ejecutores de estructurar Sistemas de Evaluación al Desempeño; y las modificaciones efectuadas a las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del sector público, y de Obras Públicas y servicios relacionados con las misma, para mejorar en eficiencia las operaciones y abatir la burocracia y tramitología existente

Se han tomado acciones concretas: en materia de deuda pública se ha fomentado la mejora del marco regulatorio para conocer el destino y aplicación de los recursos derivados de empréstitos; en el tema de las liquidaciones de las empresas públicas, se han transparentado y acotado los procesos de liquidación de empresas que han dejado cumplir con su objeto social; en el asunto de remuneraciones, se ha logrado eliminar la opacidad y la discrecionalidad en el otorgamiento de sueldos y prestaciones.

La ASF reconoce, a su vez, que todos estos logros no hubieran sido posibles sin la valiosa aportación y colaboración de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia. Reconocemos ampliamente su apoyo y valoramos su actuación. Gracias.

A diez años de la creación de la ASF, consideramos que el nivel de madurez organizacional es el necesario para establecer a futuro las metas de la institución a través de la creación de un Plan Estratégico.

Queremos asimismo que los efectos benéficos de la fiscalización superior lleguen a aquellos sectores que aún presentan rezagos en cuanto a ofrecer a la ciudadanía, un servicio oportuno y de calidad para la satisfacción de las necesidades sociales, como es el caso del manejo de recursos federales por parte de las autoridades estatales y municipales.

El año pasado se nos planteó la necesidad de que ofrecáramos, como parte de nuestros servicios, un diagnóstico global de la gestión gubernamental

Aunque este tipo de pronunciamiento no es preparado por institución alguna en el mundo, consideramos que es un objetivo al que es necesario acercarnos, aunque de manera paulatina, dadas las limitaciones reales que existen para llevar a cabo este ejercicio.

Dichas limitaciones están dadas, fundamentalmente, por la ausencia de una Contabilidad Gubernamental oportuna y suficiente; la debilidad en los controles internos de las dependencias públicas, y el incipiente desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño.

No obstante lo anterior, creemos que, a través de la actual reestructuración organizacional de la ASF, en la que se están conformando equipos de trabajo por grupos funcionales, podremos tener la base para construir, más adelante, un diagnóstico de la naturaleza demandada por los legisladores.

A continuación damos inicio a la presentación de los resultados y consideraciones particulares más relevantes derivadas de la fiscalización efectuada a las funciones de gobierno, motivo de esta primera reunión de trabajo.

En el campo del Grupo Funcional, se fiscalizaron 46 dependencias y entidades, mediante la ejecución de 145 auditorías, las cuales representan 15 por ciento del total de revisiones efectuadas a la Cuenta Pública 2009.

En particular, se llevaron a cabo 43 revisiones de desempeño (29 por ciento), 22 especiales (15 por ciento), 74 financieras y de cumplimiento (51 por ciento), y el resto se refiere a auditorías de inversiones físicas, forenses y una revisión de situación excepcional.

Como resultado de las auditorías, se emitieron 810 observaciones, que generaron 1,215 acciones, que se corresponden de la manera siguiente: 510 recomendaciones, 372 recomendaciones al desempeño, 19 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, 75 solicitudes de aclaración, 213 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 21 pliegos de observaciones, 3 denuncias de hechos y 2 multas.

La fiscalización superior de los recursos federales destinados al Grupo Funcional de Gobierno, se complementó con 47 auditorías más, de las cuales 32 fueron practicadas al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y 15 al Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública (SUBSEMUN).

Función Hacendaria – algunos aspectos relevantes:

En 2009, se obtuvo un déficit fiscal del 0.2 por ciento del PIB, lo que ratifica el predominio de los objetivos estabilizadores sobre otras metas de política económica.

Los ingresos ordinarios del sector público superaron marginalmente la previsión de la Ley de Ingresos de la Federación

Cabe mencionar que, en 2009, dichos ingresos provinieron en 31 por ciento de fuentes petroleras; 40 por ciento de cargas tributarias y 29 por ciento de no tributarios y del sector paraestatal. Esto muestra una dependencia considerable de los ingresos públicos respecto a los precios internacionales del petróleo, los cuales están determinados por factores fuera del control gubernamental.

Dadas estas condiciones, resulta indispensable mejorar la eficiencia recaudatoria del Estado. Se ha dado un extenso debate sobre la necesidad de establecer una política fiscal, de largo plazo, que propicie certeza jurídica, elimine tratamientos preferenciales y aumente la recuperación de los créditos fiscales.

De igual manera, es necesario suprimir las ambigüedades en el marco legal que norman las devoluciones de impuestos, con el fin de eliminar interpretaciones que afecten la defensa del interés fiscal.

En relación con los gastos fiscales –que representan reducciones o diferimientos de la recaudación tributaria mediante devoluciones, desgravaciones, regímenes especiales y estímulos fiscales– el presupuesto de dichos gastos ascendió a 40 por ciento de los ingresos tributarios estimados en la Ley de Ingresos de la Federación 2009. En este sentido, se requiere realizar una medición de los impactos y beneficios sociales y económicos asociados con los gastos fiscales

La Cuenta Pública reportó ingresos excedentes por 25 mil millones de pesos, de los cuales fueron distribuidos 23 mil millones a dependencias; el 75 por ciento de éstos se destinó a gasto corriente y el resto a subsidios e inversiones.

Por su parte, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), planteado por el Ejecutivo Federal, para el ejercicio fiscal 2009 fue incrementado en su monto por la Cámara de Diputados en 7 por ciento. Los ramos y dependencia más favorecidos fueron PEMEX, Comunicaciones y Transportes, y Educación Pública.

El gasto neto presupuestario ascendió a más de 3.1 billones de pesos; el gasto programable representó el 79 por ciento de esta cifra. A su vez, el gasto corriente contribuyó con el 75.1 por ciento de dicho gasto.

Al cierre del ejercicio 2009, la SHCP autorizó afectaciones presupuestarias por 4 mil millones de pesos, provenientes del ramo general 23, para reasignarse a diversas dependencias, entidades y fideicomisos, sin que existieran compromisos de aplicación inmediata, lo que nuevamente evidencia que se autorizó una reasignación del gasto a efecto de mostrar un equilibrio presupuestario y no reflejar subejercicios.

En lo relativo al ejercicio del presupuesto, los indicadores de la función hacendaria fueron insuficientes para evaluar su eficacia, eficiencia y economía, toda vez que la mayoría no son estratégicos, ni están vinculados con objetivos programáticos. La variación en la cantidad y el tipo de indicadores que se reportan en la Cuenta Pública, impide verificar con exactitud el grado en que se han alcanzado los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y el PEF.

En materia de deuda pública, es necesario señalar que el Gobierno Federal ha establecido una estrategia de disminuir la deuda externa en proporción al total de deuda, sin embargo, en el ejercicio de 2009, la deuda externa creció en relación con la interna, pasando a ser el 29%, cuando en 2008 representó el 22%.

A efecto de integrar la deuda bruta total del Sector Público Presupuestario, se identificó que dos importantes rubros no están incluidos en el monto total de la deuda bruta del Sector Público Presupuestario.

Aunque lo anterior tiene fundamento legal, afecta la relación deuda total bruta/PIB. Tal es el caso de la CFE, cuyos pasivos contingentes por PIDIREGAS al 31 de diciembre de 2009 ascendieron a 323 mil millones de pesos, y el pasivo del IPAB, no reconocido como deuda pública, por 755 mil millones de pesos.

Considerando los dos conceptos anteriores, la deuda bruta del Sector Público Presupuestario a 2009 representó el 43 por ciento del PIB. Cabe mencionar, que el Fondo Monetario Internacional recomienda que la deuda pública de los países emergentes se mantenga en un rango de 25 a 30% del PIB.

Por otro lado, las obligaciones laborales del gobierno federal constituyen un riesgo para las finanzas públicas, toda vez que no se cuenta con reservas suficientes para cumplir con ellas. A lo anterior, deben agregarse las contingencias derivadas de los pasivos laborales de las empresas paraestatales, universidades públicas, y gobiernos estatales y municipales, no cuantificadas en su totalidad.

Es de resaltarse el crecimiento que se observa en el endeudamiento de las entidades federativas y los municipios en el periodo 2005-2009, en donde ha habido un crecimiento de 47 por ciento en términos reales. La deuda registrada representa 67 por ciento de las Participaciones Federales, sin considerar los pasivos contingentes laborales que tienen a su cargo.

Por su parte, la auditoría a la Sociedad Hipotecaria Federal reveló que no se observaron las sanas prácticas y usos bancarios, al no detectar alertas tempranas ni elementos de juicio para descartar a los Intermediarios Financieros No Bancarios. La ASF considera que la problemática en el sector financiero de la vivienda se origina, principalmente, porque dicho intermediarios no están regulados ni supervisados en su totalidad.

Otras Funciones de Gobierno

Por lo que toca a los resultados de seguridad pública, se identificaron insuficiencias respecto a los registros que integran el Sistema Nacional de Información. Al mismo tiempo, la evaluación del personal de seguridad pública en las entidades federativas, no permitió constatar la ejecución de acciones en materia de evaluación y certificación. Por otra parte, tampoco se verificó, por parte del Secretariado, el cumplimiento de los convenios de coordinación dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En lo que concierne al gasto federalizado, que se otorga mediante dos vías de financiamiento, el FASP y el SUBSEMUN, la ASF determinó limitaciones e insuficiencias de operación, así como irregularidades en el ejercicio de los recursos de ambos fondos.

El combate al narcotráfico es un propósito multifactorial que trasciende fronteras y que no sólo involucra a México, sino también a los Estados Unidos de América. A fin de hacerle frente a este fenómeno de manera regional, se firmó la Iniciativa Mérida.

En la revisión respectiva, la ASF encontró que la entrega de equipo por parte del gobierno estadounidense ha sido parcial y se observa carencia de registros sobre la capacitación recibida.

No todas las instituciones involucradas en la Iniciativa han establecido indicadores para evaluar el impacto en la delincuencia organizada, y aquellas que cuentan con éstos, carecen de los resultados de su aplicación.

Esta situación no permite medir el impacto del equipo y la capacitación recibida. Finalmente, no hay un control confiable para conocer el estado real del cumplimiento de los compromisos establecidos.

En el tema de la política de prevención del delito, consideramos que se requiere fortalecer y consolidar su dimensión social, mediante la generación intensiva de conocimiento básico del fenómeno delictivo, y de las conductas antisociales.

En lo que respecta a la procuración de justicia, la ASF determinó que, de cada 10 averiguaciones previas, únicamente dos se consignan, y de ellas, sola una recibe sentencia condenatoria. La carga excesiva de averiguaciones encomendadas a agentes del Ministerio Público está entre las causas que explican esta situación.

La impartición de justicia demanda transparencia en sus procesos y estrecha coordinación con el Ministerio Público, a fin de garantizar imparcialidad, generar confianza entre la ciudadanía, y revertir la creciente incidencia delictiva asociable con las sentencias condenatorias emitidas.

Por otra parte, desde la perspectiva de la ASF, el sistema penitenciario es estructuralmente débil, situación que contribuye a que la reincidencia en la comisión de delitos, por parte de los internos sentenciados, sea altamente probable.

En materia de protección civil, se requiere impulsar acciones que promuevan la previsión y prevención de daños, de manera coordinada en los tres niveles de gobierno.

En este sentido, resulta indispensable conformar el Atlas Nacional de Riesgo y disponer del Sistema Nacional de Información para Protección Civil, el Sistema de Análisis y Visualización de Escenarios de Riesgo, así como del Centro Nacional de Operaciones.

Como expresé el pasado 16 de febrero, cuando entregamos el Informe de Revisión de la Cuenta Pública 2009, al ser la ASF el órgano técnico del Poder Legislativo, encargado de vigilar el uso de los recursos públicos, buscamos, con el producto de nuestro trabajo, contribuir al fortalecimiento de las labores de la Cámara de Diputados.

Por ello, al margen de la perspectiva general que he realizado sobre los resultados de las auditorías practicadas al Grupo Funcional de Gobierno, la ASF ha presentado en el tomo Ejecutivo de nuestro Informe, 17 recomendaciones a la consideración de esta Cámara. Entre ellas destacan las siguientes:

1. Acotar las facultades discrecionales de la SHCP para el manejo de ingresos excedentes.
2. Revisar el artículo 16 de la Ley Aduanera para regular apropiadamente la recaudación, administración y destino del Derecho de Trámite Aduanero, a efecto de que su control y manejo, se ajuste estrictamente al del resto de los ingresos públicos.
3. Registrar superávits cuando así los generen las condiciones económicas y financieras gubernamentales; es decir, que los recursos públicos remanentes se reintegren y conserven en la TESOFE para ser canalizados a un fondo que financie el gasto de ejercicios posteriores, previa aprobación de la Cámara de Diputados.
4. Reconocer como deuda pública los PIDIREGAS de CFE.
5. Evaluar la pertinencia de asumir como deuda pública los pasivos del IPAB, para que sean administrados directamente por la SHCP.
6. Revisar la necesidad de la existencia de figuras como fideicomisos sin estructura orgánica, mandatos o análogos, a efecto de promover su desaparición y, en su caso, conservar los estrictamente indispensables, sujetos a una regulación específica que los obligue a cumplir con la normativa en materia de gasto y rendición de cuentas.

7. Expedir una nueva Ley General de Protección Civil, o en su caso, actualizar la vigente, para establecer las atribuciones de la Coordinación General de Protección Civil y el esquema de corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno.

8. Delimitar las adquisiciones de bienes destinados a las actividades de seguridad pública y nacional en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el fin de asegurar las mejores condiciones y evitar discrecionalidad.

9. Establecer con precisión las excepciones a las licitaciones públicas, tanto en adquisiciones como en obras, para evitar excesos y desalentar la comisión de irregularidades.

Es nuestro deseo que todas nuestras sugerencias sean de utilidad para su labor legislativa.

Estimados miembros de la Comisión de Vigilancia:

Más allá de cualquier consideración, la fiscalización superior se basa en evidencias, no en interpretaciones. Y deben ser precisamente las evidencias las que sirvan de base a una mejora sustancial y continua de la calidad de los servicios que se le ofrecen al ciudadano.

Hacemos votos para que el enfoque y el desarrollo de estos encuentros se concentren en la revisión del funcionamiento del Estado Federal mexicano a través de los resultados de nuestras auditorías, con el fin último de mejorar la gestión gubernamental. Que sea por el bien de México.