

15 de febrero de 2012
México, D.F.

MENSAJE DEL AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN LA ENTREGA DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2010 A LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), institución que orgullosamente represento, busca año tras año mejorar su trabajo, para cumplir con su mandato legal, ser de mayor utilidad para los legisladores y la sociedad, y erigirse en uno de los pilares de la rendición de cuentas en México.

Conocemos las crecientes exigencias sociales, respecto a un manejo honesto de los recursos públicos y sabemos que las limitantes en los tiempos, y las etapas de la fiscalización, contenidos en nuestro marco legal, impiden que nuestra labor satisfaga muchas de las expectativas que se producen, con la entrega de este informe.

En este contexto, agradecemos y reconocemos, el esfuerzo que han llevado a cabo los diputados de esta Legislatura, en particular, por lo que se refiere al impulso de iniciativas de reformas constitucionales, que nos permitan continuar los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas, y fortalecer el marco normativo de la Auditoría Superior de la Federación, entre tales propuestas destacan:

- Reconocimiento del Sistema Nacional de Fiscalización a nivel constitucional.
- Eliminación de la limitante para la promoción de acciones en las auditorías sobre el desempeño.
- Adelanto gradual del plazo de presentación de la Cuenta Pública, por parte del Ejecutivo Federal, para el último día hábil de febrero.
- Realización de revisiones preliminares, durante el ejercicio en curso.
- Inicio de la fiscalización superior, el primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal.
- Emisión de recomendaciones preventivas durante el ejercicio en curso, con base en evaluaciones de los informes trimestrales.
- Facultad para llevar a cabo, de manera directa, las revisiones de situación excepcional.
- Presentación de los informes de auditoría de manera individual, conforme se concluyan las revisiones, y la entrega de un Informe General Ejecutivo del Resultado, el 31 de octubre del mismo año en que se presenta la Cuenta Pública, y la
- Facultad para fiscalizar esquemas de inversión de coparticipación público-privada.

El elemento clave para asegurar el mayor beneficio y utilidad de nuestra labor, para los diputados y los contribuyentes en general, es la independencia de la institución. Sin este elemento, el trabajo de la ASF no tendría razón de ser; el desarrollo técnico de nuestras funciones, no debe afectarse por influencias externas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoce, en su reciente resolución del 22 de diciembre de 2011, que las “Entidades de Fiscalización Superior sólo pueden realizar sus deberes de forma objetiva y eficiente, si gozan de independencia de la entidad auditada, y están protegidas, contra cualquier influencia por parte de terceros”.

Esta resolución es una referencia fundamental, para todos los países miembros de la ONU, sobre las condiciones que deben prevalecer para el adecuado desarrollo de la fiscalización superior.

Por otra parte, estamos al tanto del interés de la opinión pública, la academia y los actores políticos para dotar a la Auditoría Superior de la Federación de mayores facultades para sancionar, administrativamente, a los servidores públicos. Sin embargo, consideramos que, a pesar de su validez, esta posibilidad no ofrece una solución integral.

Actualmente, en el ámbito federal, la aplicación de sanciones administrativas recae en la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de la Administración Pública Federal, de los órganos constitucionalmente autónomos, y de los Poderes Legislativo y Judicial.

Consideramos, que resultaría más eficiente, que los esfuerzos de estas instancias se centraran en la evaluación de la gestión, y en la auditoría interna de las dependencias públicas, y que la facultad sancionatoria recayera en un ente autónomo, alejado de cualquier posible conflicto de interés.

Existen distintos esquemas para hacer operativa esta propuesta; uno de ellos, se refiere a que tales funciones las realice un Tribunal Federal Autónomo, con lo que se respetaría la esfera de competencia de la división de poderes, y se tendría un mayor alcance en la fiscalización de los gobiernos estatal y municipal, respecto a fondos federales.

De esta manera, esta capacidad sancionadora quedaría a buen resguardo, y se evitaría la contradicción de ser juez y parte.

También, se preservaría el componente esencial de nuestros empeños, dirigidos a la corrección y prevención de las inconsistencias observadas, así como a la adopción de las mejores prácticas internacionales, vinculadas con la aplicación del gasto público.

Ahora bien: con la visión de colaborar en la mejora de la gestión gubernamental y como parte estratégica de esta Soberanía, hacemos, en este acto, formal entrega a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del ejercicio 2010, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 28, 29, 30, primer párrafo, y 85, fracción XV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Nuestra entrega, incluye un informe que compendia los resultados, el cual se realizó bajo una visión integral y de mejora continua, con base en los grupos funcionales, indicados en la clasificación presupuestal.

Ahí se resumen, los resultados más relevantes de la fiscalización efectuada, así como las principales conclusiones y recomendaciones, para la Cámara de Diputados, que de ella derivaron.

Se entregan, además, 1,031 informes de auditoría individuales, que corresponden a cada una de las revisiones practicadas, lo que permite una consulta más ágil, y una mejor comprensión de sus resultados. Asimismo, se incluyen 13 fascículos con los marcos de referencia, sobre los fondos vinculados con el gasto federalizado.

Las revisiones efectuadas, resultaron superiores, en un 9 por ciento, respecto a las 945 consideradas en la fiscalización de la Cuenta Pública 2009.

Este incremento de 86 auditorías, se logró por medio de la reestructuración organizacional de la institución, en particular, de la Auditoría Especial de Gasto Federalizado, lo que permitió aumentar la cobertura de nuestra labor.

Por su parte, de acuerdo con criterios de procedencia, viabilidad, competencia y oportunidad, y de conformidad con las facultades que la Ley nos otorga, se atendieron y consideraron dentro del total de las auditorías practicadas, 142 solicitudes de revisión turnadas a la institución, por parte de la Comisión de Vigilancia, así como de otras comisiones y legisladores del Congreso de la Unión.

De las 1,031 auditorías practicadas, 626 fueron con enfoque financiero y de cumplimiento normativo, 205 de desempeño, 143 de inversiones físicas, 44 especiales, 11 forenses y 2 de situación excepcional; en el gran total se incluyen 558 auditorías a estados y municipios, de las cuales 356 fueron practicadas directamente por la ASF, y las 202 restantes, con el apoyo de las Entidades de Fiscalización Superior Locales.

En cuanto a cobertura, la fiscalización se llevó a cabo en 335 entes, correspondientes a 109 dependencias y entidades de los tres Poderes de la Unión, a 5 organismos constitucionalmente autónomos, a 7 universidades públicas, a los 32 gobiernos de las entidades federativas, a 178 gobiernos municipales, y a 4 demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, al término de cada revisión, invariablemente, se celebraron reuniones con los entes auditados, con el fin de dar a conocer los resultados de las auditorías practicadas. Las observaciones formuladas, que no fueron debidamente justificadas en dichas reuniones, pasaron a formar parte del Informe que hoy se rinde a esta Soberanía.

Como consecuencia de la fiscalización efectuada, se determinaron 9,039 observaciones que generaron la promoción de 10,778 acciones, de las cuales 6,935, fueron de tipo preventivo y 3,843 de carácter correctivo.

Las acciones de naturaleza preventiva, correspondieron a recomendaciones formuladas a los entes fiscalizados para mejorar sus sistemas administrativos, corregir deficiencias en sus controles internos, simplificar y reorientar algunos de sus procedimientos y prácticas operativas, mejorar la calidad de sus registros contables y presupuestables, prevenir daños al patrimonio público, inhibir conductas ilícitas, fortalecer los procesos de adquisiciones y obras públicas, y reforzar el cumplimiento de las disposiciones normativas correspondientes.

Por lo que hace a las 3,843 acciones correctivas generadas, 1,296 correspondieron a pliegos de observaciones, 1,893 a promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, y 98 a denuncias de hechos. Estos datos son, precisamente, los que permiten visualizar el impacto de nuestra labor. Adicionalmente, se emitieron 100 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, 439 solicitudes de aclaración y 17 multas.

La ASF tiene la facultad de imponer sanciones económicas resarcitorias, cuando determina que hay un posible daño al erario. Para iniciar este procedimiento, emite un pliego de observaciones, para que sea atendido por la institución auditada, 1,296 casos en esta revisión. Si el pliego no es solventado, dentro del plazo legal, se inicia, en consecuencia, un procedimiento resarcitorio contra los presuntos responsables.

En lo que se refiere a las responsabilidades administrativas sancionatorias, la institución no está facultada para aplicar directamente este tipo de sanción. Por ello, promovemos, ante los distintos órganos internos de control, la aplicación de responsabilidades administrativas.

La cifra de 1,893 promociones, implica que se considera, con base en elementos recabados y analizados en las auditorías correspondientes, que en el mismo número de casos, se deberán investigar presuntas conductas irregulares de los servidores públicos correspondientes y, consecuentemente, aplicar las sanciones administrativas que procedan.

Se incrementó el número de denuncias promovidas, las cuales, como se señaló, ascendieron a 98, tan solo en la fiscalización de la Cuenta Pública 2010.

Esto es resultado de una mayor profundidad de las revisiones practicadas, así como de la aplicación de la auditoría forense, que es un campo multidisciplinario y especializado del área del control, enfocado al desarrollo y aplicación de técnicas y metodologías especializadas, para recabar los elementos de prueba suficientes, relevantes y pertinentes a nivel jurídico, para ser presentados, como evidencia, ante las autoridades persecutorias, por actos presuntamente constitutivos de delitos.

También, dentro del total de las acciones promovidas, destacan, por su magnitud, las derivadas de la fiscalización a los recursos transferidos a estados y municipios, dentro de las cuales se encuentran 1,063 pliegos de observaciones que representan el 82%, en relación con el conjunto de acciones generadas.

Adicionalmente, informo a ustedes sobre el proceso de solventación de observaciones, correspondientes al Informe de Revisión de la Cuenta Pública 2009. Su situación, a la fecha, refleja una recuperación efectiva de 10,399.3 millones de pesos, quedando pendiente la solventación, de 605 pliegos de observaciones y de 65 solicitudes de aclaración, con saldos por justificar o recuperar que ascienden a 15,035.9 millones de pesos.

Debemos manifestar además que, durante el curso de las auditorías practicadas a la Cuenta Pública 2010, se lograron, a la fecha de presentación de este Informe, recuperaciones de recursos por 6,351.1 millones de pesos, quedando aún pendiente un monto adicional por justificar o recuperar.

Conviene recordar que, en nuestro portal electrónico, se reportan como recuperaciones efectivas, al 31 de diciembre de 2011, un monto acumulado de 50,023 millones de pesos, correspondientes a la fiscalización de las cuentas públicas de 2001 a 2009, cuyo monto ha sido verificado por una firma independiente de contadores públicos.

A partir de hoy, cuando se hacen públicos los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2010, de conformidad con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, las instituciones fiscalizadas cuentan con 30 días hábiles para presentar la documentación comprobatoria para, en su caso, solventar las observaciones.

Con base en los resultados de la fiscalización superior practicada, considero prioritario, comentar sobre asuntos que denotan problemas estructurales, en cuanto al manejo de los recursos públicos federales.

En primera instancia, la problemática existente en los programas de apoyo y de subsidios en sectores como el campo, en donde se ha previsto la utilización de intermediarios que no han contribuido, en diversos casos, al establecimiento de medidas de control, transparencia y rendición de cuentas, respecto a la manera en cómo se utilizan los recursos federales asignados.

Los beneficios de estos mecanismos no son evidentes, y se puede concluir que, en alguno de los casos, se privilegian fines distintos para los cuales fueron creados los programas, presentándose diversos esquemas, mediante los cuales se evade la correcta comprobación de los recursos, como la presentación de documentación presuntamente apócrifa.

En otros casos, como los programas de vivienda, en donde participan diversas instituciones públicas, se autorizaron inversiones en capitales y bonos de dudosa calidad, por lo que es recomendable la revisión de la legislación, a fin de evitar la especulación con recursos públicos.

Por otra parte, la ASF ha observado de manera constante, que los proyectos de infraestructura, en un gran número de los diversos entes auditados, han presentado modificaciones recurrentes respecto de las previsiones originales. Esto se ha traducido en incrementos sustanciales en los montos de inversión, y aumento en el plazo de contratación, ejecución y puesta en marcha. Los efectos de esta problemática conllevan repercusiones sociales y económicas, que afectan, en primer término, a la sociedad, al no contar oportunamente, con los beneficios de las obras y al erario, ante la generación de sobrecostos, en relación con los presupuestos autorizados.

La ASF ha llevado a cabo un diagnóstico sobre las causas que originan el crecimiento en los costos y en los tiempos; nuestra conclusión es, que el principal elemento que detona los desfases en las obras, lo constituyen las serias deficiencias, y modificaciones al proyecto ejecutivo. Presentaremos, por separado, un análisis sobre esta situación y otros elementos adicionales, buscando aportar un marco de referencia, para identificar soluciones concretas y específicas.

En otro tema, deseo resaltar la necesidad de atenuar el comportamiento inercial del gasto corriente, para lo cual es necesario realizar el proceso de presupuestación, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, con el objeto de hacer viable el Presupuesto con Base en Resultados, incentivar la inversión, y mejorar la eficacia de las políticas públicas, creando así, los espacios fiscales para una asignación más eficiente del gasto público.

Por otro lado, en cuanto a los asuntos coyunturales que quizás son de mayor interés para la opinión pública, considero fundamental comunicarles, de manera objetiva, los hallazgos en la labor de fiscalización de la ASF, con el fin de evitar, cualquier distorsión o sobredimensionamiento de dichos temas.

En cuanto a la deuda pública de las entidades federativas y municipios, llama la atención el monto acumulado, y su ritmo de crecimiento de 2009 a 2011. De acuerdo con la información del registro coordinado por la SHCP, el saldo de la deuda pública local en 2010 aumentó 42.8% en términos reales, respecto de 2008. Además del saldo de la deuda pública local, existen otros pasivos, como las obligaciones financieras de corto plazo, y las contingencias de los sistemas de pensiones y las asociaciones público – privadas, principalmente.

En consecuencia, no se miden de forma integral los requerimientos financieros del sector público local, y no se priorizan los riesgos que enfrentan las finanzas públicas, y la sostenibilidad del servicio de la deuda a mediano plazo. Por ello, se deben fortalecer los mecanismos institucionales para transparentar la deuda pública, y el resto de los pasivos financieros locales, con el objetivo de tomar medidas oportunas de prudencia, y de responsabilidad hacendaria.

Se deben aplicar reformas legales e institucionales, así como mejorar la coordinación hacendaria intergubernamental, para fortalecer los ingresos, racionalizar el gasto, y abatir el déficit, y el endeudamiento.

Es importante aclarar que la ASF no tiene facultades para fiscalizar la deuda pública local. No obstante, con iniciativas como el Sistema Nacional de Fiscalización, se logrará una revisión más efectiva, con el concierto de las Auditorías Superiores Estatales.

En lo que concierne a la Estela de Luz, es importante tener presente, que la ejecución de los trabajos para la construcción del monumento, incluye los ejercicios 2009, 2010 y 2011.

En este contexto, la Auditoría Superior de la Federación está realizando una revisión integral continua, a todo el proceso, haciendo un corte, como lo establecen las disposiciones constitucionales y legales que rigen su actuación, al 31 de diciembre de 2010, determinándose, a la fecha, un cúmulo de observaciones.

De manera específica, se puede señalar: se presentaron retrasos desde la creación del fideicomiso, la convocatoria del concurso para el anteproyecto de construcción, la contratación del proyecto ganador, la formalización del contrato y la ejecución de los trabajos previos.

Asimismo, se presentaron incumplimientos y errores, por parte de todos los participantes responsables, en materia de estimaciones de costos, falta de verificación de estudios previos, falta de valoración sobre conceptos de obra -no previstos y adicionales-; cambios importantes, tanto al proyecto original como a los procesos de obra, así como carencia de revisión y claridad en variables de precios unitarios y volúmenes. Adicionalmente, se observó ambigüedad en los términos y condiciones del proyecto y contratos en general; la entrega de planos y documentos; el alcance del servicio vinculado con la coordinación, la evaluación de propuestas y adjudicación, así como la ejecución de la obra y la supervisión.

Cabe señalar, que existe una gran cantidad de información y documentación que no se nos ha proporcionado, y que se origina a partir del 2011. Por ello, se encuentran pendientes de aclaración diversos conceptos con montos significativos, que, en principio, se estima pudieran representar diferencias importantes en volúmenes y precios unitarios. Asimismo, se están realizando pruebas, con la participación de especialistas externos, en cuanto a la comprobación de calidad y precio de los insumos, principalmente el acero y el cuarzo.

Reiteramos que con una visión técnica, imparcial e independiente, la ASF ejercerá, en su momento, plenamente sus atribuciones.

Considero conveniente resaltar que las tres auditorías que se practicaron al Instituto Federal Electoral: a la Verificación y monitoreo de los tiempos oficiales en materia electoral, al Sistema Integral para la Gestión Administrativa, y al Fondo de Modernización Inmobiliaria, derivaron en observaciones, y en la determinación de acciones por diversas irregularidades detectadas.

Conscientes de que en el año 2012 se llevarán a cabo las elecciones federales y, con una visión técnica, responsable y objetiva, la ASF manifiesta que dichos resultados no afectan el desarrollo del proceso electoral, que se va a realizar este año.

Estimados asistentes a este evento:

Reitero que el valor de todos estos esfuerzos se sustentan en una visión técnica de nuestra labor sin ningún sesgo de carácter de militancia política. Nuestra independencia es la base de la confianza y la credibilidad de nuestros resultados, y la salvaguardaremos por encima de cualquier circunstancia.

Estamos seguros que seguiremos contando con el apoyo de la Cámara de Diputados para que nuestro marco legal se modifique, y se logre una mayor presencia e impacto en la labor de fiscalización que realizamos, con el único objetivo, de servir mejor a los legisladores, a la sociedad y a México.

Por su atención, muchas gracias.