

## INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2018

Al rendir protesta como Auditor Superior de la Federación, asumí el reto y el compromiso de avanzar en las propuestas que permitieron mi elección casi por unanimidad, esto es, modernizar los métodos de trabajo de la institución, adecuar sus estructuras de acuerdo con los nuevos desafíos que implica la modernización tecnológica, avanzar en la inteligencia artificial; reducir los tiempos de las auditorías, privilegiar el enfoque preventivo, sancionando cuando se tenga que hacer y realizar las denuncias penales en estrecha colaboración con la Fiscalía General de la Nación, incrementar la comunicación con los poderes y los órdenes de gobierno; diseñar apropiadamente el tamaño y la representatividad de las muestras auditadas, eliminar los paraísos olvidados de la fiscalización e insistir en propuestas para hacer auditorías en tiempo real; así como fiscalizar a los tres poderes en los tres órdenes de gobierno y a sus organismos autónomos.

Al respecto usamos las herramientas de la planeación estratégica, elaborando ya nuestro segundo Plan Anual, contando con el horizonte de ocho años y adecuar nuestras estructuras y objetivos, a la realidad social y económica de un país heterogéneo como el nuestro, con altos índices de pobreza y desigualdad. Todo ello, con el fin de contribuir a disminuir los niveles de corrupción e impunidad.

Ello implicó hacer una reestructuración que nos permitiera adecuar la administración de la ASF a la realidad y al nuevo proyecto, para lograr los objetivos mencionados y así contribuir a mejorar las políticas públicas, incluyendo política económica. Los resultados no solo están en las recuperaciones sino también en las sanciones, que deben ser ejemplares y justas, pues estas son necesarias, pero no son suficientes.

Así desde el inicio de esta gestión, trabajamos para concretar auditorías en tiempo real, es decir, antes de que se cometan las irregularidades y los ilícitos, así como dar un carácter nacional a la fiscalización superior, particularmente en el gasto federalizado.

Logramos que los reintegros que hagan los estados, municipios y las universidades, por el no ejercicio oportuno de los recursos, se integren en dos fondos para que estos regresen bajo reglas de operación que determinará en su oportunidad la Secretaría de Hacienda.

La Auditoría Superior de la Federación es diferente a otras instituciones que ejercen, de forma focalizada, funciones de control; vamos más allá del control interno como el que hacen las contralorías, incluso en los organismos autónomos y en las entidades federativas.

La ASF tiene la encomienda, que le otorga la Constitución, de revisar la Cuenta Pública con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento y el desempeño de los objetivos contenidos en los programas públicos. Adicionalmente, tenemos la responsabilidad de revisar los resultados del uso de los recursos transferidos a estados y municipios.

Como les expuse previamente a ustedes, señoras y señores legisladores, y lo reafirmo hoy, la renovación y modernización en la ASF era necesaria por una serie de factores, tanto internos como externos. Debíamos entrar en una nueva fase en cuanto a la calidad, el alcance, la oportunidad, el impacto y el aporte efectivo de la labor auditora federal, con el respaldo de esta Cámara de Diputados y de la Comisión de Vigilancia. Además, con el gran apoyo e interlocución con otras comisiones y, por supuesto, con la Mesa Directiva.

Los cambios realizados y las acciones emprendidas han estado guiados por el reclamo popular de avanzar en el combate a la impunidad, en el marco de nuestras facultades constitucionales y la obligación de llevar al límite el ejercicio de las facultades y responsabilidades asignadas a la ASF en las últimas reformas en materia de fiscalización, anticorrupción y rendición de cuentas.

Por otra parte, hoy puedo confirmarles que el proceso de renovación en todos sus ámbitos avanza con solidez, pero, sobre todo, con la puesta al día de una infraestructura institucional y de capital humano, con las cuales podemos marcar un verdadero punto de inflexión en la prevención y el combate a la corrupción, así como para la mejora en los procesos de gestión pública.

Quiero resaltar que como parte de la visión de mejora continua de la ASF, nos hemos concentrado en objetivos estratégicos, como eliminar incentivos perversos en la práctica de auditorías y en dar a los sistemas de seguimiento la importancia y los recursos que merecen: de entrada, con la separación de las actividades de ejecución de las revisiones, de las de aclaración y/o solventación de observaciones y acciones.

Lo que buscamos son resultados efectivos, duraderos, y no estacionales, que no se pierda de vista que las observaciones y recomendaciones incluidas en los informes están sujetas legalmente a un proceso de aclaración que se desarrolla en los meses siguientes a que éstas son notificadas a los entes auditados, el tiempo es, repito, producto de hacer auditorías posteriores a la presentación de las Cuentas Públicas, y los tiempos de los periodos de aclaración de las observaciones, los cuales es necesario acortarlos legalmente.

Nos hemos propuesto que todas las fases del ciclo de fiscalización tengan la atención requerida, en estricto apego a la legalidad, para comunicar los resultados definitivos, más que los iniciales.

Por ejemplo, hoy presentamos los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018, pero resta un largo periodo para que los entes auditados puedan aclarar las observaciones y, en su caso, para que se finquen las sanciones correspondientes.

Sobre este tema, es importante resaltar que el seguimiento de las acciones puede dar lugar, tanto al reintegro de los recursos observados, como a la presentación de denuncias penales. No obstante, en cualquier caso, el gran perjudicado es el pueblo que no recibe los beneficios de las obras destinadas a mejorar sus niveles de bienestar, ya que tampoco es función de la ASF generar ahorros presupuestarios, sino verificar que los recursos se ejerzan con honradez, eficacia y agrego, en tiempo y que ya no suceda lo que sucedía y todavía ocurre en algunos estados, en donde por ejemplo en los casos del paludismo y el dengue si no se fumiga en tiempo porque los recursos se liberan con retraso, se dan pandemias con un alto costo social.

Como he mencionado en otros informes, la creación de la Auditoría Especial de Seguimiento fue resultado de una visión en la que también se encuadran esfuerzos como la mejora del enlace interinstitucional con los diversos órganos que participan en la fiscalización, así como con otros que se ocupan de temas de prevención, transparencia y procedimientos administrativos y penales.

Por otra parte, me gustaría resaltar que todas las auditorías que practicamos las lleva a cabo nuestro personal y en ningún caso se contrata a despachos externos, como desafortunadamente sucede en algunas auditorías de los estados. Por ello, para contar con personal de excelencia ética y profesional se han reforzado los programas de capacitación y actualización de la Institución, tanto internos, en el Servicio Fiscalizador de Carrera, como con nuestras contrapartes apoyados fundamentalmente en instituciones como la UNAM y diversas facultades de reconocido prestigio, tanto de universidades estatales como nacionales.

De igual forma, el nuevo modelo de planeación estratégica, con una perspectiva de riesgos y prevención, ha rendido frutos, como el auditar a entes que, después de muchos años, no habían sido sujetos de revisiones y, en algunos casos, actuaron con total irresponsabilidad.

En el fortalecimiento de esta visión, contamos con experiencias comparadas exitosas que nos brindan las organizaciones multilaterales en las que participamos, destacadamente: la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS) —en el marco de la cual se han establecido las bases de apoyo para las auditorías a los recursos que México otorgará en apoyo a Guatemala, el Salvador y Honduras—; la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) —en donde presidimos el Grupo de Desastres Naturales y participamos activamente en la auditoría sobre corrupción transnacional— y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

En este contexto, es pertinente señalar que si bien el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización han dejado hasta este momento expectativas sin ser cubiertas satisfactoriamente, sí se ha avanzado en la vinculación con las instancias que realizan funciones coincidentes en materia de combate a la corrupción.

Es claro que toda estrategia debe ser sometida a ajustes graduales. Desde esta perspectiva entendemos el que en la Cuenta Pública 2018 se haya incrementado el número de auditorías, cuando la intención original era reducirlas para poner el acento en su calidad.

Lo anterior fue consecuencia, principalmente, del incremento en la cantidad de solicitudes y denuncias de ciudadanos, de legisladoras y legisladores, y del seguimiento mediático de notas sobre temas relevantes vinculados con la fiscalización, lo que dio lugar a la incorporación de nuevas revisiones al programa anual.

No podemos ser insensibles al contexto nacional y al sentido de lo que hacemos, tal es el caso de la denuncia de situaciones irregulares en el INFONAVIT, las cuales motivaron que la ASF programara auditorías a esta institución, de las cuentas 2017 y 2018. Sin embargo, ante la negativa del ente para la realización de la auditoría —manifestando que se encuentran exentos de la fiscalización superior— se recurrió judicialmente esta consideración.

Al respecto, solicitamos a la Suprema Corte de Justicia la atracción del asunto, la cual nos fue concedida por unanimidad de los integrantes de la Segunda Sala del Alto Tribunal, máxima instancia que próximamente se pronunciará al respecto, fijando el derecho que constitucionalmente corresponda. Que la Suprema Corte decida.

En temas relacionados con el INFONAVIT, vale la pena subrayar el rol destacado de la Fiscalía General de la República para lograr una cuantiosa devolución de recursos, lo cual es muestra de que no puede haber espacio de opacidad, más tratándose de un organismo de servicio social.

Hago un paréntesis, en relación con las auditorías de administraciones anteriores de PEMEX, y ante los cuales han surgido casos que han ofendido a todos los mexicanos por las graves señales de malos manejos, de abusos y de corrupción.

Al respecto la ASF ha proporcionado a la Fiscalía General de la República todos los elementos de información a su disposición para coadyuvar en la investigación correspondiente y la sanción de los responsables que se determinen judicialmente. Además, se ampliaron las revisiones de Agronitrogenados, cuyos resultados están en seguimiento y su información está a disposición de las autoridades de procuración de justicia, tan es así que en meses pasados presentamos una denuncia penal en relación con este tema.

A casi 20 años de la creación de la Auditoría Superior de la Federación se abren nuevas y eficaces formas de fiscalizar, técnicas renovadas y un enorme potencial tecnológico, así como nuevos mecanismos para comunicar nuestros resultados. Ese es el sentido de proyectos como el Plan Anual de Auditorías georreferenciado y consultable en la App Ciudadana, el cual incluye ya las 1,378 auditorías programadas, entre las cuales se encuentran previstas en la revisión que se hará de la Cuenta Pública 2019.

Al respecto, es conveniente destacar que, a través de la suscripción de convenios, por ejemplo, con la SEDENA (Secretaría de Defensa Nacional), podemos avanzar en la revisión preventiva de grandes proyectos de interés de todos los mexicanos, tales como el Aeropuerto de Santa Lucía, entre otros.

De igual forma, nuestro Programa Anual de Auditorías sobre la Cuenta Pública 2019 incluye temas prioritarios a nivel nacional, el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, la Refinería de Dos Bocas, el Tren Maya; las compras realizadas por la Oficialía Mayor de la SHCP, las llamadas estancias infantiles; el Consejo de la Judicatura Federal; la Comisión Federal de Electricidad; las políticas públicas de Igualdad de Género y medidas para erradicar la violencia contra las mujeres; la CNDH; la CONAGUA; el INE; el INAI; el INEGI; el Instituto Nacional de Migración; el Tribunal Electoral; el SAT; la Guardia Nacional, la Secretaría de la Función Pública, así como nuevos entes a fiscalizar como lo son los congresos estatales y las auditorías locales.

El proceso de fiscalización contará próximamente con imágenes satelitales actualizadas, en lo que corresponde a los proyectos de infraestructura en revisión, para una mejor visualización del grado de avance. Ello nos ayudará a poner un acento, desde la perspectiva de la fiscalización, en el mapeo de la distribución de programas y políticas públicas, así como para el análisis y seguimiento del despliegue de proyectos de infraestructura y obra pública.

Ahora bien, en esta ocasión, respecto de la Cuenta Pública 2018, la ASF presenta 872 informes individuales que con los 268 informes rendidos en junio y 668 en octubre, suman un total de 1,808 referidos a la Cuenta Pública 2018. Adicionalmente, se practicaron 8 auditorías derivadas de solicitudes y denuncias sobre ejercicios fiscales en curso o anteriores, al amparo del Título Cuarto de la Ley de Fiscalización. Adicionalmente, se realizaron 8 estudios y 6 evaluaciones de políticas públicas.

Del total de auditorías practicadas 819 se realizaron a entidades federativas, municipios o alcaldías de la Ciudad de México. Asimismo, se llevaron a cabo 478 al Poder Ejecutivo Federal, 4 al Poder Judicial, 9 al Poder Legislativo y 11 a órganos autónomos. El total de entes auditados ascendió a 549, considerando entidades auditadas por primera ocasión como son los Congresos Locales.

En relación con los beneficios económicos de la fiscalización hasta el día de hoy las recuperaciones operadas de la Cuenta Pública del año anterior ascienden a 9,808 millones de pesos.

Ahora bien, sólo tratándose de la revisión al gasto federalizado el monto observado asciende a 144,430 millones de pesos. Enfatizo que respecto de la Cuenta Pública 2018 ya llevamos recuperados y operados 1,647 millones de pesos, en virtud de que los procesos de aclaración están comenzando.

Por otra parte, cuando se han detectado indicios de corrupción la ASF no ha vacilado en denunciarlos, coordinándose eficazmente con la Fiscalía Anticorrupción de la Fiscalía General de la República, para que se procure justicia efectivamente y, de ser el caso, se sancione a los responsables con todo el peso del Estado de Derecho.

En relación con las denuncias penales y al ser la Auditoría Superior de la Federación coadyuvante de la Fiscalía General de la República se realizan acciones de seguimiento permanente de todos los casos que hemos presentado, aportando pruebas y siendo parte en los juicios penales.

En ese tenor, se ha asistido a un sinnúmero de audiencias como parte ofendida y garante de la correcta aplicación de los recursos públicos federales ante el Poder Judicial de la Federación, quien ha sostenido que la ASF tiene interés jurídico para intervenir en los procesos penales en los que se establezca una posible afectación a la Hacienda Pública Federal.

Como ejemplo tenemos la participación de la ASF directa, activa y coordinada con la Fiscalía General de la República en las diversas audiencias relacionados con el caso que se desahoga actualmente en el Poder Judicial de la Federación sobre las irregularidades presuntamente cometidas por exservidores públicos de las entonces Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Completo esta alocución sobre el contexto del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 con la exposición de temas representativos del momento que vive la Auditoría Superior de la Federación, en su proceso de renovación y de su valor en la coyuntura nacional.

Como primer aspecto, quiero destacar que con la finalidad de instrumentar políticas preventivas en relación con el manejo del Gasto Federalizado, la ASF en colaboración con las autoridades del Gobierno Federal y de las entidades federativas, así como con Diputadas y Diputados, principalmente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, diseñó un conjunto de transitorios en el Paquete Presupuestal 2020 para dotar de mayores recursos a entidades federativas y municipios, así como para evitar observar el reintegro de montos extraordinarios de manera innecesaria y darles respaldo legal para recuperar los recursos reintegrados a la TESOFE por un ejercicio inoportuno de los fondos.

Asimismo, informo que por primera vez se consideraron auditorías enfocadas a la evaluación de todas las obligaciones que deben atender las 32 entidades federativas, los 32 congresos locales, municipios y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el marco de la observancia de la Ley de Disciplina Financiera, la cual constituye el principal instrumento con el que se busca asegurar una gestión responsable y equilibrada de las finanzas públicas.

Otro tema que deseo abordar se refiere a nuestros avances en cuanto al uso de las tecnologías de la información, como parte de una estrategia integral orientada a aprovechar las técnicas de manejo y analítica de datos, incluyendo, desde luego, los avances en materia de inteligencia artificial.

El objetivo es maximizar la cobertura y el impacto fiscalizador al poder procesar analíticamente, en lapsos muy cortos, una cantidad masiva de información, comenzando por el universo de transacciones de las dependencias federales: las cuales suman cada año, en promedio, 200 mil contratos de adquisiciones, 220 millones de facturas de proveedores, 3 mil millones de facturas provenientes de proveedores subcontratados, 400 millones de pagos emitidos por la Secretaría de Hacienda.

Hemos establecido un proceso automatizado de recopilación, actualización y normalización mensual de información del Presupuesto Público asignado a cada organismo gubernamental con el detalle de su función, programa, capítulo y partida, así podemos contrastarlo con el gasto ejercido y con datos de otras fuentes que dan cuenta de contratos de adquisiciones o licitaciones, incluyendo sus términos de vigencia, costos y proveedores. Todo esto con vínculos a los documentos digitales.

Igualmente, incorporamos el registro unificado de proveedores, con información detallada de cada uno, así como sus números de identificación para impuestos, la dimensión de su negocio, dirección, sector y productos.

Imaginen el valor de esto si ponemos en la mesa que también contamos, a través de convenios con la información de las listas de proveedores sancionados por el Servicio de Administración Tributaria.

Tenemos acceso, también, a la información sobre pagos que administra la TESOFE, así como a una base de datos de todas las facturas electrónicas giradas al gobierno federal. Así podemos tener conocimiento del flujo del dinero hasta un segundo o tercer nivel, con más de 90 millones de registros procesados en 2018, solo por este concepto.

Este tipo de iniciativas también incorporan todo el desarrollo de la Firma Electrónica Avanzada, que incluye diversos esquemas de autenticación y autorización de las dependencias. Por igual, los activos en datos abiertos de los portales de Internet de cada una de las entidades de gobierno y los avances de la política de Armonización Contable, que, conforme a la Ley General de Contabilidad permiten tener fuentes de información estandarizadas en todos los órdenes de gobierno. En suma, gracias a estos desarrollos avanzaremos hacia la práctica de auditorías electrónicas para cubrir el cien por ciento de las muestras auditadas.

En este sentido, la aplicación de las nuevas tecnologías y la analítica de datos ha estado orientada, de manera particular, a la optimización de nuestra capacidad auditora en materia del gasto federalizado, toda vez que la fiscalización de los fondos de aportaciones y las participaciones federales abarcan un mayor número de entes ejecutores localizados en diferentes ámbitos de gobierno -además del ejecutivo- entre los que se encuentran municipios, universidades, instituciones de educación, organismos autónomos, congresos, tribunales de justicia, órganos de fiscalización, por mencionar algunos.

Como pueden ver, el potencial de todo esto apenas puede entreverse. Por una parte, nos ha permitido aumentar la efectividad de las acciones de fiscalización, ya que estas posibilitan una revisión más focalizada de los entes, procesos y áreas de mayor riesgo, lo que hace factible, a su vez, un aprovechamiento más adecuado de los recursos humanos de la ASF y la disminución de los costos de las auditorías.

Además, podemos detectar rápidamente a las empresas llamadas fantasmas que participan en compras, o a proveedores activos en alguna dependencia, cuando han sido descalificados previamente por alguna irregularidad.

Otra ventaja, es que nos da la capacidad de analizar tendencias de adquisiciones normales y confrontarlas con los presupuestos, historiales de facturación y comportamiento de proveedores. De hecho, esta infraestructura es la base de nuestro desarrollo de modelos de inteligencia artificial para las tareas de fiscalización superior.

Un aspecto adicional a destacar es la nueva estrategia para la fiscalización de obra pública e infraestructura. Como saben, la conformación de un área especializada en este asunto fue uno de los ejes prioritarios de la reestructuración que emprendimos recientemente, en función de la relevancia de dicho rubro por su monto en el gasto público y considerando que una proporción importante del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización corresponde a revisiones en todo el país.

Un proyecto emblemático de lo que estamos haciendo en esta materia es el de los Laboratorios Móviles que se entregarán próximamente a la Auditoría, como herramientas necesarias para potenciar su trabajo.

Nuevamente, con esto nos adentramos en la concepción multidisciplinaria de lo que es una labor auditora de vanguardia y, por supuesto, en la relevancia de actuar en “tiempo real”, particularmente prioritaria en la inversión pública física, en donde las irregularidades y los vicios ocultos tienen, con frecuencia, un enorme costo y consecuencias graves para el Estado y los beneficiarios. El uso de estos equipos tendrá un benéfico efecto preventivo.

Finalmente, subrayo la creación de la Dirección de Defensoría de Oficio en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves —integrada por abogadas—.

Como ustedes saben, por mandato constitucional y de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con esta nueva instancia nos ocupamos de garantizar los derechos de acceso a la justicia y a una defensa adecuada de los presuntos responsables de faltas graves en los procedimientos en los que intervenimos, con un acompañamiento que se extiende ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en su Sala Especializada.

Esta nueva área permitirá asegurar el cumplimiento del debido proceso y, especialmente, la defensa de quienes están en situación de desigualdad y vulnerabilidad jurídica por su condición personal y/o social.

Señoras y señores legisladores: como pueden ver, iniciamos el 2020 en medio de un vasto proceso de actualización y cambio, tal como nos comprometimos.

El 2019 fue un año de mucho trabajo, tanto por las tareas sustantivas de la institución, en la revisión de la Cuenta Pública 2018 que ahora cerramos, como por el proceso de reconfiguración institucional. Ahora vendrá el panorama de completar los esfuerzos iniciados.

En esa tesitura, es relevante continuar con pasos que se tornan aún más pertinentes. Se requiere llevar a cabo una revisión amplia de las disposiciones legales a fin de permitir que podamos agilizar procesos e incrementar la presencia y el alcance de la fiscalización superior.

Lo óptimo es que la Auditoría Superior de la Federación cuente con facultades expresas para realizar auditorías verdaderamente en tiempo real.

Al respecto, es cierto que hoy la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas nos permite revisar la gestión financiera de las entidades fiscalizadas durante el ejercicio en curso, cuando se presenten denuncias fundadas en torno a presuntos quebrantos, desvíos irregularidades o actos de corrupción. No obstante, este requisito implica un escenario legal limitado, que de ninguna manera constituye una auténtica auditoría en Tiempo Real, ya que está centrado en la revisión de situaciones consumadas, y por lo tanto la Institución no tiene ninguna posibilidad de actuar de forma preventiva.

Esto es urgente. Con ello podremos incidir en la mitigación de riesgos de corrupción y de ineficiencia administrativa, oportunamente, incrementar la eficiencia y la efectividad en la promoción de las acciones legales, acortar los tiempos de procuración de justicia de la sanción de los responsables.

Concluyo: nuestro compromiso es seguir avanzando, con paso firme, en el camino de un enfoque completo del ciclo de auditoría: lo que implica una perspectiva integral que va desde la planeación de las revisiones, hasta los procesos de seguimiento y solventación de acciones y observaciones, tanto en términos de posibles denuncias penales ante la Fiscalía General de la República y las medidas de recuperación, como en la formulación de recomendaciones de política pública para las dependencias y en materia de transparencia presupuestaria, fiscalización y rendición de cuentas.