

Entrega de Resultados de la Fiscalización Superior Cuenta Pública 2016

Diputado Luis Maldonado Venegas, Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación;

Señoras y señores diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia;

Dr. Alejandro Romero Gudiño, Titular de la Unidad de Evaluación y Control;

C.P. Alfredo Wong Castañeda, Contralor Interno de la H. Cámara de Diputados;

Mtro. Mauricio Farah Gebara, Secretario General de la H. Cámara de Diputados;

Titulares de las Auditorías Superiores Estatales;

Estimados colegas de la Auditoría Superior de la Federación.

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 79 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 33 y 35 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presenta a esta soberanía los informes individuales correspondientes a la entrega del mes de febrero, así como el Informe General Ejecutivo, ambos respecto a la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2016.

Este evento complementa las entregas de informes individuales que fueron realizadas en los meses de junio y octubre de 2017.

Proporcionar resultados en tres entregas a lo largo del año a los representantes populares, presupone un esfuerzo considerable de organización y de desempeño de las áreas auditoras, dada la magnitud del universo fiscalizable.

Debe reiterarse que los temas que han sido incluidos en los informes individuales fueron seleccionados con base en una rigurosa metodología de planeación y programación que busca aportar confianza a los legisladores en tanto que establece un marco neutral y objetivo en la decisión sobre qué auditar, eliminando sesgos al utilizar criterios preponderantemente técnicos.

En lo que respecta a la ejecución de auditorías, es preciso destacar que este ejercicio ha sido llevado a cabo por cuadros auditores comprometidos con las responsabilidades que les han sido confiadas, que han acumulado valiosa experiencia y que representan un activo para contribuir a la promoción de la gobernanza en el país, así como al mejoramiento del quehacer gubernamental.

Es oportuno resaltar que la contribución de la ASF al proceso de rendición de cuentas, reside, principalmente, en el impacto que generan sus informes de auditoría.

El valor de nuestra labor se vincula directamente con la información objetiva y neutral que entregamos a la Cámara de Diputados año con año.

Lo anterior adquiere importancia en la coyuntura que atraviesa actualmente la institución, ya que se le ha dotado de funciones complementarias a la fiscalización de la Cuenta Pública, como es el caso de las facultades de investigación y substanciación de faltas administrativas graves.

En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha señalado en el primer reporte sobre la revisión al Sistema Nacional de Fiscalización de México, que la ventaja comparativa de la ASF, respecto a los demás componentes del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es su pericia técnica fiscalizadora que le permite contar con una visión integral sobre el funcionamiento del gobierno y, en consecuencia, estar en posibilidad de alertar sobre riesgos y vulnerabilidades estructurales.

Es natural inferir que esta nueva realidad ha implicado desafíos significativos para la institución: los tiempos en los procesos se han modificado, dados los tres momentos en los que la ASF debe presentar informes individuales, incrementando el universo fiscalizable, al mismo tiempo en que hemos tenido que enfrentar la peculiaridad de realizar nuestras auditorías con una nueva ley de fiscalización pero sujetas a un marco normativo en materia de responsabilidades administrativas que no corresponde aún con el que se promulgó como parte del SNA, y cuya vigencia comenzó en julio de 2017.

Ello significa que la ASF ha promovido, para la fiscalización de la Cuenta Pública 2016, las Responsabilidades Administrativas Sancionatorias ante los órganos internos de control de los entes auditados de la misma manera en la que se había realizado en cuentas públicas anteriores; es decir, para efectos de la fiscalización de la Cuenta Pública 2016, aún no se establece una distinción entre faltas administrativas graves y no graves conforme a la nueva LGRA, y tampoco se ha iniciado la implementación de las facultades de investigación y substanciación otorgadas a la institución.

La ASF se presenta frente a ustedes haciendo patente la consolidación que ha logrado en los últimos años, haciendo notar que sus procesos y metodologías tienen un grado de madurez que asegura la objetividad y el sustento técnico en sus resultados.

Con esta visión, la ASF presenta 699 informes individuales correspondientes a la entrega del mes de febrero, que en conjunto con los 502 informes rendidos en junio y 664 en octubre, suman un total de 1,865 referidos a la Cuenta Pública 2016, lo que significó un 13.5 por ciento de crecimiento en el número de auditorías respecto a la fiscalización de la Cuenta Pública 2015.

De las 1,865 auditorías realizadas, 1,709 se refieren a revisiones de cumplimiento financiero y 148 a auditorías de desempeño; se hicieron dos estudios y seis evaluaciones de políticas públicas. Cabe aclarar que las revisiones de cumplimiento financiero, incluyen: (1) auditorías con enfoque de desempeño, (2) de inversiones físicas, (3) forenses, (4) de tecnologías de la información y comunicaciones, (5) control interno, así como (6) gasto federalizado.

Del total de auditorías practicadas a la Cuenta Pública 2016, el 72.9 por ciento, es decir 1,361 revisiones, se realizaron a entidades federativas y municipios.

Se llevaron a cabo 468 auditorías al Poder Ejecutivo, 23 a órganos constitucionalmente autónomos, 10 al Poder Judicial y tres al Poder Legislativo. El total de entes auditados asciende a 553.

Otra forma de visualizar la cobertura de la labor fiscalizadora, es con base en los distintos grupos funcionales que comprenden el presupuesto federal.

Así, se llevaron a cabo 223 auditorías a la función de desarrollo económico —relacionado con el sector energético, comunicaciones y transportes, turismo y ciencia y tecnología—; 131 a funciones de gobierno —finanzas públicas, seguridad nacional, relaciones exteriores, procuración de justicia y gobernación—, y 121 al grupo desarrollo social —que incluye rubros como educación, salud, seguridad social, vivienda, agua potable y alcantarillado—.

Del mismo modo, se llevaron a cabo 1,390 revisiones al renglón de gasto federalizado, que abarca las 1,361 auditorías realizadas a entidades federativas y municipios, en adición a las que se practicaron a instancias federales que coordinan las transferencias y las reglas de operación de los fondos transferidos a los gobiernos locales. La cobertura de estas revisiones se ha ampliado por el nuevo mandato de la ASF, en cuanto a participaciones.

En esta ocasión, se fiscalizaron muestras equivalentes a: (1) 25.3 por ciento del gasto del Sector Público Presupuestario; (2) 60.9 por ciento del gasto federalizado, el cual abarcó las transferencias condicionadas y las participaciones; (3) 75 por ciento de otros conceptos como las cuentas de balance, deuda pública, fideicomisos, entre otros, y (4) 29.3 por ciento del total de los ingresos ordinarios del Sector Público Presupuestario.

Como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2016, la ASF emitió 10,346 observaciones, de las cuales, 4,439 corresponden a Recomendaciones, es decir, sugerencias para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control.

El resto de las acciones se integran por: 643 Solicitudes de Aclaración —en las que se requiere a las entidades fiscalizadas que presenten información adicional para atender las observaciones—; 2,557 pliegos de observaciones —cuando existe la presunción de daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos—; 184 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal —mediante las que la ASF informa a la autoridad competente sobre un posible incumplimiento de carácter fiscal—, y 2,504 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatorias—con los cuales la ASF notifica a los órganos internos de control la detección de posibles responsabilidades administrativas—.

Adicionalmente a la fiscalización de la Cuenta Pública 2016, se presentaron seis Informes Específicos derivados de solicitudes y denuncias sobre ejercicios fiscales en curso o anteriores, de conformidad con el Título IV de la LFRCF.

En cuanto a los efectos positivos de la fiscalización superior, cabe destacar el tema de las recuperaciones, las cuales se componen por los montos reintegrados a la Tesorería de la Federación (TESOFE), a las cuentas bancarias específicas de los fondos y programas federales o al patrimonio del propio ente fiscalizado.

De la Cuenta Pública 2016, las recuperaciones a esta fecha, ascienden a 7,896.9 millones de pesos, suma que podría incrementarse debido a la existencia de Pliegos de Observación pendientes de solventar. Cabe destacar que, desde la fiscalización de la Cuenta Pública de 2001, se reportan recuperaciones por más de 123,000 millones de pesos.

Me gustaría destacar que, si bien las recuperaciones son un beneficio cuantificable producto de las revisiones de la ASF, no hay una relación directa entre la calidad de la labor auditora y el monto de las recuperaciones; las mayores recuperaciones no necesariamente derivan de una mejor fiscalización.

En efecto, las recuperaciones están en función, principalmente, de los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan los objetos y sujetos revisados.

Adicionalmente a la entrega de los 699 informes individuales correspondientes al mes de febrero y de conformidad con los artículos 33 y 34 de la LFRCF, se presenta el Informe General Ejecutivo.

Este documento ha sido elaborado desde la Cuenta Pública 2013, y fue concebido como un producto que sirve al legislador y al ciudadano para comprender más claramente la gestión de los recursos públicos por parte de los distintos ámbitos gubernamentales, y que refleja, al mismo tiempo, la aportación de la fiscalización superior en el proceso de rendición de cuentas.

Si bien, en cada uno de los 1,865 informes individuales que acompañan este Informe General, se pueden ver los resultados específicos de los entes auditados, consideramos que este esfuerzo se complementa con dicho informe.

Destaca la identificación de áreas de riesgo, que se refiere a ámbitos en donde se presentan problemas recurrentes en la eficacia, eficiencia y economía de la acción gubernamental; o la insuficiencia de elementos de supervisión y control en los procesos que los entes auditados llevan a cabo.

El Informe General Ejecutivo incluye un resumen de los resultados de la fiscalización efectuada; una síntesis de la revisión del gasto federalizado —en sus componentes de transferencias condicionadas y participaciones— y sobre la evaluación de la deuda pública.

Incorpora también, la descripción de la muestra del gasto público auditado; las sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas, y un análisis sobre las proyecciones de las finanzas públicas contenidas en los Criterios Generales de Política Económica.

Debe puntualizarse que este Informe General Ejecutivo, de conformidad con la LFRCF, debe ser remitido por la Cámara de Diputados al Comité Coordinador del SNA, lo que implica que este documento se convertirá en un puente entre el cumplimiento del mandato de la ASF y los objetivos de dicho Sistema.

Respecto a la identificación de áreas clave con riesgos, para la Cuenta Pública 2016, se contemplaron tres niveles de análisis. El primero se refiere a los riesgos vinculados con cada una de las 1,865 auditorías practicadas; el segundo se relaciona con las áreas de la gestión del sector público que presentan vulnerabilidades, y el tercero corresponde a temas que constituyen desafíos nacionales en materia de desarrollo social y sostenibilidad ambiental.

El primer nivel se sustentó en un análisis cualitativo por parte de los equipos auditores, a partir del cual se identificaron cinco categorías de riesgos: 1) Afectación al erario, 2) Desfase entre resultados esperados y obtenidos, 3) Discrecionalidad en la toma de decisiones, 4) Información financiera-contable incorrecta o insuficiente, y 5) Vulnerabilidad en las finanzas públicas.

Por otra parte, respecto al segundo nivel de análisis, la ASF incluyó en el Informe General Ejecutivo la descripción de cinco áreas que se estimaron relevantes dentro de la operación del sector gubernamental mexicano y que, desde la perspectiva de los equipos auditores, constituyen temas que presentan factores de distinta índole, que propician recurrencia de observaciones de auditoría y que tienen efectos económicos y sociales significativos. Me gustaría destacar las más relevantes.

La primera se refiere a las contrataciones que se realizan al amparo del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Este tipo de operaciones ha sido señalado recurrentemente por la ASF, ya que pone en riesgo la adecuada utilización de los recursos públicos. Se presenta un ambiente de excesiva discrecionalidad que propicia condiciones para la comisión de irregularidades ya que no se cuenta con los controles mínimos contemplados en los procesos de licitaciones públicas.

La ASF constató que en este tipo de esquemas participaban, sobre todo, universidades públicas como presuntas proveedoras de bienes y servicios. No obstante, en revisiones practicadas para la Cuenta Pública 2016, se ha podido identificar la participación de otro tipo de entes públicos en estos mecanismos como son empresas paraestatales de entidades federativas y en ocasiones, de la propia Federación.

Hay que enfatizar que la contratación entre entes públicos fuera de licitación es válida, pero sujetándose a las premisas que las propias leyes establecen.

La segunda área con riesgo de alto impacto es la de obra pública. La ASF ha identificado cuatro causas principales que propician las deficiencias en proyectos de infraestructura: (1) problemáticas en la planeación y programación de los trabajos, (2) debilidades de carácter técnico, (3) insuficiencias económicas y (4) fallas de ejecución.

Resulta conveniente subrayar el cambio en el modelo de ejecución de obra pública. Se han establecido las Asociaciones Público-Privadas que implican una nueva realidad con retos adicionales para los procesos de transparencia y rendición de cuentas. En particular, la fiscalización enfrenta retos respecto a la revisión de los proyectos que se llevan a cabo bajo dicho esquema.

Por ello, será necesario contemplar modificaciones en la Ley de Obras Públicas y en la Ley de Asociaciones Público-Privadas, a fin de robustecer el papel del Estado en la vigilancia de estas figuras, en línea con la visión y los objetivos del SNA, en el que se deja en claro la relevancia del involucramiento de la esfera privada.

En las revisiones practicadas en relación con la Cuenta Pública 2016 a las operaciones de las empresas productivas del Estado (Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad) se ha apreciado una tercera área de riesgo, en relación con el esquema de gobernanza que las rige.

La ley específica que norma a estas empresas, establece como uno de sus objetivos fundamentales, la obtención de utilidades, es decir, que generen resultados financieros positivos que beneficien al Erario y a la Sociedad en su conjunto.

Sin embargo, se apuntan cuestionamientos sobre la idoneidad del proceso de toma de decisiones tendientes al logro del objetivo anotado, ya que en un conjunto de operaciones trascendentes se ha constatado que ha habido, desafortunadamente, resultados negativos.

Ejemplos de dicha toma de decisiones serían:

- Adquisiciones de complejos industriales no vinculados directamente con los objetos sociales de las empresas, en condiciones desfavorables, con costos de reparación irrecuperables y bajo supuestas sinergias que no se han alcanzado, como son los casos de las plantas de fertilizantes agronitrogenados y de tipo fosfórico.
- Enajenación de activos vinculados con los procesos industriales de las empresas –rentables y productivos-, para superar problemas temporales de liquidez que se traduce en que deban, posteriormente, pagar por su utilización en condiciones desfavorables, como son los casos de venta de gasoductos en operación.
- Contrataciones a largo plazo para suministrar insumos para operación de otras cadenas productivas con precios de referencia muy por debajo de los de mercado internacional, como son las obligaciones de suministro de etano y coque.
- Existen contrataciones también a largo plazo para obtener insumos para las empresas productivas con precios que difícilmente ayudan a los objetivos sociales de lucro, como es el caso de adquisiciones de energía limpia a precios muy superiores a los costos de generación propios.
- Por último, existen adjudicaciones para mantenimiento de plantas industriales que, justificadas en supuestas emergencias, autorizan precios unitarios fuera de mercado, como es el caso de la Refinería en Tula, Hgo.

El conjunto de las decisiones anteriores ha sido ratificado en niveles de órganos de gobierno, por lo que sugerimos revisar a fondo el esquema de gobernanza de las empresas productivas del Estado.

La recurrencia de observaciones en relación con el gasto federalizado obliga a reflexionar sobre una cuarta área de riesgo que se señala como vulnerabilidad estructural de las finanzas estatales, toda vez que en la medida en que se han establecido controles para garantizar la adecuada utilización de recursos federales en entidades, se ha limitado su capacidad de gestión y de financiamiento, que obliga en cierta medida a incurrir en desviaciones en el uso de tales recursos.

Así, se ha limitado la capacidad de endeudamiento de entidades federativas con la vigencia de la Ley de Disciplina Financiera; se ha reducido su capacidad de manejo de tesorería al concentrar la Federación los pagos de nóminas (FONE y otros fondos federales); se limitó la posibilidad de otorgamiento de garantías con los fondos federales por obtener (Escuelas al Cien); la necesidad de financiar temporalmente a sus municipios, entre otros.

Las posibilidades de gestión financiera en entidades federativas debieran analizarse, para evitar que en el futuro se llegue a caer en situaciones de insolvencia o suspensión de pagos.

Por último, la quinta área de riesgo se refiere a los padrones de los programas gubernamentales. Después de 16 años de que las leyes federales y los presupuestos de egresos establecieron la obligación de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal conformaran los padrones de beneficiarios y sus sistemas integradores para maximizar la eficiencia y control en el otorgamiento de subsidios, aún prevalece el problema de su falta de estructuración e integración.

La dispersión de información imposibilita detectar errores, duplicidades o abusos en la canalización de recursos. Los diagnósticos son insuficientes para evaluar la eficacia de los programas y políticas de otorgamiento de subsidios, ya que no se focalizan adecuadamente a las poblaciones objetivo por lo que persisten inequidades entre los beneficiarios

Es oportuno señalar que hay temas que fueron incluidos en Informes Generales previos que siguen teniendo relevancia en la actualidad, ya que aún presentan limitaciones en su operación y, por lo tanto, inciden en el funcionamiento del aparato gubernamental. Resaltan tres casos: (1) Carencia de cultura administrativa basada en la gestión de riesgos y cumplimiento de objetivos; (2) Opacidad en fideicomisos, fondos y contratos análogos, y (3) Débil incorporación de tecnologías de información en el ejercicio gubernamental.

La ASF ha dado seguimiento a las áreas presentadas en Cuentas Públicas anteriores, debido a que sus efectos tienen alcances estructurales en la gestión gubernamental.

Ahora bien, con el objetivo de generar información de relevancia respecto a temas de prioridad nacional y que tienen un impacto directo en la vida del ciudadano, se incluyó en el Informe General Ejecutivo un análisis sobre aquellos rubros que enfrentan un entorno de riesgo respecto al cumplimiento de metas y objetivos, y que se vinculan con el desarrollo social en sus componentes de educación, salud y alimentación de grupos vulnerables, junto con temas de agua y política forestal.

Por otra parte, resulta oportuno señalar los principales resultados que arroja la fiscalización al gasto federalizado como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2016, en sus componentes de transferencias condicionadas y participaciones.

Respecto al primero, se han observado problemas estructurales, que limitan el impacto del gasto en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. Si bien es cierto que se han percibido mejorías en la gestión de algunas entidades federativas, de manera general, aún persisten áreas de oportunidad, tales como: (1) elevada incidencia y recurrencia de observaciones; (2) subejercicios; (3) transparencia insuficiente, y (4) un reducido avance del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Respecto a las participaciones, la ASF identificó que existe un sesgo poblacional en las fórmulas y criterios de distribución establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y que en la distribución que realizan los gobiernos estatales a los municipios, son frecuentes los errores en la aplicación de las fórmulas de asignación y los retrasos en la ministración de los recursos.

La LFRFCF vigente, señala que la ASF puede fiscalizar la deuda pública de las entidades federativas y municipios que cuenten con la garantía del Gobierno Federal; la observancia de las reglas de disciplina financiera; la contratación de los financiamientos y otras obligaciones de acuerdo a las disposiciones previstas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM).

Para ello, la ASF programó 13 auditorías para fiscalizar la deuda pública subnacional (siete entidades, tres municipios y un ente público estatal). Además, practicó una auditoría para evaluar el marco institucional de la LDFEFM y una más para revisar la posición fiscal de las 32 entidades federativas.

Pasando a otro tema, en el Informe General Ejecutivo se incluye un apartado con 74 propuestas de reformas legislativas derivadas de la fiscalización de la Cuenta Pública 2016, para consideración y referencia de la Cámara de Diputados, las cuales buscan ser de utilidad para la definición del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y para el ajuste en el contenido de los marcos jurídicos, a fin de reducir riesgos y opacidad en el ejercicio de los recursos públicos.

Dichas propuestas se agrupan en los siguientes rubros: (1) Banca de desarrollo e instituciones de crédito, (2) Gasto federalizado, (3) Política energética, (4) Transparencia presupuestal e inteligencia fiscal y financiera, (5) Gestión y protección de recursos naturales y (6) Seguridad en el espacio aéreo mexicano, migración y profesionalización del sector salud.

Señoras y señores diputados:

Si bien es cierto que la ASF se encuentra actualmente a la espera de la designación, por parte de esta soberanía, de quién deberá ejercer la conducción de sus actividades en el futuro, también cabe precisar que la fortaleza institucional permite asegurar que el mandato constitucional de la ASF tiene, y tendrá cabal cumplimiento.

Esta aseveración es indubitable, considerando que el personal en su conjunto, cuenta con el espíritu de servicio, vocación de apoyo y convicción sobre su responsabilidad social y profesional. Los atributos de autonomía técnica y de gestión con que contamos fortalecen el logro de resultados objetivos, imparciales y de alta calidad derivados de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2016 que ahora sometemos a su respetable consideración.