

Entrega del Informe General Cuenta Pública 2015 Mensaje del Auditor Superior de la Federación

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo que señalan los artículos 28, 29, 30 y 85, fracción XV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación presenta el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015.

Como órgano del Estado, la ASF debe rendir cuentas de sus actividades; en ese sentido, para informar a la sociedad respecto al resultado de su revisión al ejercicio de los recursos públicos, ha procurado mantener una política de comunicación amplia y detallada, sin que esto vaya en detrimento de su claridad y sencillez, a fin de que la ciudadanía tenga a su alcance datos para analizar y evaluar las políticas públicas.

En este acto se hace entrega a la H. Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, de un total de 1,643 informes individuales, correspondientes a 792 auditorías financieras con enfoque de desempeño, 527 auditorías financieras y de cumplimiento, 149 auditorías de desempeño, 138 auditorías de inversiones físicas, 23 estudios y evaluaciones de políticas públicas y 14 auditorías forenses, así como de un Informe General que busca ofrecer un panorama objetivo de la situación del sector público a la luz de los resultados de las tareas de fiscalización. Conviene advertir que el Informe General da cuenta de los resultados de la fiscalización sin pretender compendiarlos exhaustivamente ni sustituir el contenido de los informes individuales.

Como un criterio comparativo de la relevancia que ha adquirido el ejercicio de revisión del uso de los recursos públicos en nuestro país, cabe advertir que en las últimas siete Cuentas Públicas el número de auditorías ha crecido un 74 por ciento al pasar de 945 en 2009 a 1,643 en 2015.

Del total de auditorías realizadas a la Cuenta Pública 2015 es preciso señalar que la mayor parte, 1,059, se realizaron a entidades federativas y municipios, 599 al Poder Ejecutivo, 18 a órganos constitucionalmente autónomos, cuatro al Poder Judicial y tres al Poder Legislativo, arrojando un total de 603 diferentes entes auditados.

Otra manera de entender el propósito de la labor fiscalizadora realizada, es a partir de los distintos grupos funcionales que abarcan la gestión gubernamental: 1,184 auditorías fueron realizadas al renglón de gasto federalizado —que está orientado a equilibrar la distribución de los recursos en todo el país—, 187 a funciones de desarrollo económico —que incluye principalmente infraestructura, energía, agua, agricultura y transporte—, 138 a las funciones de desarrollo social —que considera la salud, la vivienda, la alimentación y la educación—y 134 a funciones de gobierno —relacionadas con las finanzas públicas, seguridad nacional, administración, control, defensa, procuración de justicia y gobernación.

Hemos logrado, a lo largo de los años, ampliar la cobertura de nuestras revisiones, respecto al amplio universo auditable derivado de nuestro mandato.

A nivel agregado, tenemos que para la fiscalización de la Cuenta Pública 2015, se seleccionaron muestras equivalentes a (1) 13.6 por ciento del gasto del sector público presupuestario; (2) 70 por ciento del gasto federalizado; (3) 37 por ciento de diversos conjuntos como cuentas de balance, deuda pública y fideicomisos, entre otros, y (4) 33.4 por ciento del total de los ingresos ordinarios del sector público presupuestario.

La ASF determinó, como resultado de su fiscalización, 9,524 acciones integradas por: 3,956 recomendaciones, cuyo propósito es mejorar el desempeño, los procesos administrativos y sistemas de control de las entidades auditadas; 392 solicitudes de aclaración, en las que se requiere documentación adicional para soportar las operaciones y los montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión.

Asimismo, ante el SAT se están promoviendo 73 acciones sobre el ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, y ante las secretarías de las contralorías estatales y órganos internos de control de la Administración Pública Federal y otras entidades, se establecieron 2,405 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria. Por último, en el presente Informe se anuncian 2,680 pliegos de observaciones y 18 multas.

En lo que respecta a otro tipo de acciones, la ASF ha presentado, ante el Ministerio Público Federal, un total histórico de 741 denuncias de hechos. Cabe resaltar que 695 se han presentado a partir de 2011 como parte de las irregularidades detectadas a diversas Cuentas Públicas. Para la correspondiente a 2015, las denuncias se presentarán cuando se cuente con los elementos que establece el Artículo 31 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

El ejercicio de la acción fiscalizadora genera beneficios en diversos ámbitos del desempeño gubernamental. Uno de los que genera mayor repercusión en la percepción de la ciudadanía es el de las recuperaciones, es decir, aquellos montos que las entidades fiscalizadas reintegran al erario público como resultado de las revisiones a las que se les sujeta.

Si sumamos el total de recuperaciones operadas de las Cuentas Públicas 2001 a 2014, obtendremos 108,886 mdp, cifra que representa alrededor de 47 veces el presupuesto que se le asigna a la ASF. En lo concerniente a las auditorías practicadas sobre la Cuenta Pública 2015, las recuperaciones ascienden a 2,871 mdp; esta cantidad se incrementará conforme transcurra el plazo de atención a las observaciones efectuadas.

Sin embargo, resulta limitado dimensionar los beneficios de la fiscalización exclusivamente a partir de sus efectos monetarios. Es necesario tener presentes las consecuencias no financieras que se desprenden de los resultados de las auditorías practicadas por la ASF, en particular sobresalen los cambios en marcos legales, las mejoras en los sistemas de control interno, la identificación de brechas de integridad, así como la atención a otros factores que ponen en riesgo el cumplimiento del mandato de la institución que está siendo revisada.

En este contexto me gustaría destacar que, tras varios años de recomendaciones por parte de la ASF, el principio de anualidad en el gasto federalizado quedó expresado en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, y que consistirá en el reintegro a la TESOFE de las transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal, no hubieran sido devengadas o comprometidas. Esto significa que se crea un incentivo para mejorar la planeación financiera que permitirá erogar los recursos que se reciben de la Federación con la oportunidad requerida. Este tipo de beneficios, aunque difícilmente cuantificable, ejemplifica el valor y el beneficio que, en el largo plazo, genera el trabajo de la ASF.

De manera implícita, en las reformas de 2015 y 2016 respecto a la nueva política de Estado para el combate a la corrupción, se reconoció el peso que ha ganado la ASF en el entramado institucional del país; de hecho, somos la única instancia que participa directamente en los Sistemas Nacionales de Transparencia, Fiscalización y Anticorrupción.

El trabajo del Poder Legislativo representa una esfera que, de manera natural, encuentra como complemento los resultados de la fiscalización superior. En la ASF estamos conscientes que para tomar ventaja de esta situación, se requiere simplificar y difundir apropiadamente los contenidos de nuestras actividades técnicas. En el Informe General que

acompaña esta entrega, incluimos una lista con 149 propuestas de modificación normativa que, desde nuestra perspectiva, mejorarían las condiciones en las que se desenvuelve la gestión gubernamental.

Adicionalmente, es relevante subrayar que, tanto la Cámara de Diputados como la ASF, debemos abrir un espacio común de trabajo para dar seguimiento a estas recomendaciones y coadyuvar al desarrollo de una agenda legislativa que se sustente en las sugerencias que han sido determinadas con base en los resultados de las revisiones de su órgano fiscalizador.

Desde hace varios años hemos sido receptores del requerimiento de hacer comprensible el cúmulo de resultados de la fiscalización superior. Como se puede ver, las 1,643 auditorías que hoy les presentamos son un reto para quien pretenda revisar puntualmente todas y cada una de ellas.

A la pregunta de qué es lo más relevante que se ha encontrado en la revisión de esta Cuenta Pública, generalmente se espera la selección discrecional de casos vinculados con el interés mediático; sin embargo, resulta de mayor importancia analizar, de manera transversal, los problemas estructurales que explican la presencia de las irregularidades y, de la misma forma, plantear los elementos que deberían conformar sus respectivas soluciones.

Con el fin de poder alcanzar este objetivo, se requiere de una valoración cualitativa sobre los resultados de auditoría, que se incluyen en los informes individuales que estamos presentando; dicha valoración es realizada por los especialistas que practicaron cada una de las revisiones a partir de su experiencia y juicio profesional.

Se integró entonces una base de datos a partir de la evaluación cualitativa que el personal auditor realizó respecto de sus propios hallazgos; esto permitió clasificar las problemáticas identificadas, asignarles un valor numérico en función con su gravedad, así como determinar las causas que explican su existencia.

La clasificación de las 1,643 auditorías, las evaluaciones de políticas públicas y los estudios efectuados, en función a los temas mencionados, dieron lugar a la determinación de seis riesgos genéricos principales, que ilustran las situaciones potencialmente negativas que enfrentan la mayoría de los entes auditados.

Para esta Cuenta Pública los riesgos identificados fueron: (1) afectaciones al erario público, (2) inconsistencia entre resultados esperados y obtenidos, (3) discrecionalidad en la toma de decisiones, (4) archivos públicos deficientes, (5) información financiera inadecuada y (6) vulnerabilidad en las finanzas públicas.

El riesgo denominado “afectaciones al erario” engloba aquellas circunstancias en las que se identificó que la principal problemática de la auditoría es un potencial uso inadecuado de los recursos, y que se puede relacionar con las observaciones de auditoría que tienen un probable impacto económico; constituye un concepto que, de materializarse, puede implicar abuso, desperdicio o corrupción.

La inconsistencia entre resultados esperados y obtenidos se refiere a la existencia de una brecha entre el beneficio proyectado y lo realmente obtenido; se traduce en un cumplimiento parcial o incompleto de los procesos y actividades llevados a cabo por las instituciones del Estado.

Destaca el caso de los subejercicios, que representa una observación recurrente en la fiscalización del gasto federalizado. Por ejemplo, el subejercicio identificado en la totalidad de las revisiones practicadas a entidades federativas y municipios asciende a 33,449 mdp.

Por su parte, la discrecionalidad describe las circunstancias que podrían facilitar que las decisiones de los servidores públicos no se realicen en un entorno de transparencia, regularidad y control suficientes.

Esto puede desembocar en la toma de decisiones sin objetivos claros, o inclusive la posibilidad de hacer a un lado el interés público. Uno de los casos más identificables se refiere al no establecimiento de controles al interior de los entes públicos debido a que no están contemplados, de manera explícita, en la normativa correspondiente.

En su evaluación cualitativa, los auditores también definieron a los archivos públicos insuficientes como un riesgo que afecta el seguimiento de la toma de decisiones y en consecuencia, la verificación de la legalidad y el apego a las disposiciones normativas aplicables.

Asimismo, el riesgo sobre la revelación inadecuada de información financiera tiene implicaciones respecto a la confiabilidad de las cifras que reflejan las distintas operaciones que llevan a cabo los entes públicos

Finalmente, la vulnerabilidad en las finanzas públicas se refiere a la presencia de factores que comprometen la posición financiera del Estado y resaltan la necesidad de contar con información confiable para identificar las variables más relevantes tales como los pasivos contingentes o los pasivos no reconocidos como deuda.

Una vez delimitadas estas áreas, en el análisis cualitativo se procedió a asignar las causas que propician la existencia de las seis categorías mencionadas. Las causas identificadas pueden ser exógenas a los entes fiscalizados, como faltas o fallas en el marco normativo, problemas en el diseño del programa o política pública, manejos ineficientes en la oportunidad o dispersión de los recursos, reglas inadecuadas de fondos y programas, o limitaciones de recursos financieros; o bien endógenas, que son de distinta índole —tales como falta de planeación, capacidades de gestión, capacitación técnica, automatización, transparencia o integración de procesos— o inclusive la existencia de brechas de integridad.

En este sentido, las identificadas como exógenas, deben ser atendidas por las autoridades normativas o los responsables de dirigir la política pública correspondiente. Por su parte, las causas endógenas tienen su origen en sistemas de control interno débiles o insuficientes.

Una vez concluido este análisis de riesgo, la ASF decidió incluir en su Informe General un apartado específico con la descripción de cuatro áreas con riesgo.

Las áreas clave de la administración pública que fueron identificadas con mayor susceptibilidad de verse afectadas por los riesgos mencionados fueron:

- (1) el gasto en infraestructura y obras públicas, debido a que ha generado, de manera recurrente, una serie de observaciones en la revisión de las últimas Cuentas Públicas, a la par que su importancia relativa en términos presupuestales. En este análisis se incorpora un balance y perspectivas de la fiscalización del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México;
- (2) las contrataciones entre dependencias y entidades del sector público al amparo del Artículo 1° de la Ley de Adquisiciones; dado que las irregularidades identificadas se han reiterado en distintos ejercicios fiscales y la problemática alcanza niveles importantes de recursos públicos; al sumar los montos observados en las Cuentas Públicas 2012 a 2015 por este tipo de prácticas se obtiene una cifra de 3,175 mdp;
- (3) los padrones de beneficiarios, a causa al impacto que tiene este elemento para la eficacia de las políticas de desarrollo social, enfocada a los sectores más vulnerables de la sociedad, y
- (4) el Sistema de Evaluación del Desempeño, por su importancia para medir los resultados de las políticas públicas, así como servir de guía para orientar la asignación de recursos presupuestales con base en los logros obtenidos.

Mención aparte merece el tema de gasto federalizado, que continúa mostrando deficiencias que requieren ser urgentemente atendidas.

Respecto a las transferencias condicionadas, o gasto federalizado programable, es necesario señalar que, para el ejercicio fiscal 2015, ascendió a poco más de un billón de pesos, y la muestra auditada alcanzó 683 mil mdp, (63 por ciento del universo de referencia).

Por su parte, el monto observado fue de 65,194 mdp, lo que equivale al 10 por ciento de la muestra antes referida; si bien es un monto considerable para un solo ejercicio, debemos mencionar que refleja una disminución respecto a 2013 y 2014, toda vez que esta cifra representó, respectivamente, el 13 y 15 por ciento del total en esos años. Dicha reducción responde, principalmente, a la centralización del pago de la nómina educativa en las entidades federativas a través del FONE, que sustituyó al FAEB y el mejor manejo en algunos gobiernos locales.

Es importante mencionar que, para 2015, el monto observado se integra por 33,449 mdp, derivados de subejercicios y 31,745 mdp, que se refieren a violaciones normativas en las que se presume un daño al erario público federal.

De la misma forma, es preciso indicar que en el agregado histórico derivado de la fiscalización del gasto federalizado, de los 175 mil mdp registrados como montos pendientes de aclarar de las Cuentas Públicas 2011 a 2014, se han logrado solventar más de 29 mil mdp, lo que implica un remanente de 146,265 mdp, cifra que debe ser adicionada con el monto de lo observado en la Cuenta Pública 2015, por 64,716 mdp más lo correspondiente a los procesos resarcitorios por 5,475 mdp que dan un total de 216,456 mdp pendientes de solventar, y que equivale al monto asignado en un año a la mitad de las entidades federativas, o al 20 por ciento del total de los fondos y programas del gasto federalizado 2015.

Pasando a otro tema, en el Informe General se incluyen, adicionalmente, secciones de interés como la atención a las solicitudes planteadas a la institución fiscalizadora por la Comisión de Vigilancia.

Entre ellas destacan las presentes perspectivas en torno al Sistema Nacional Anticorrupción y al Sistema Nacional de Fiscalización, así como la revisión ejecutada a temas relacionados con las reformas estructurales. Adicionalmente, se incluye un apéndice estadístico.

Por otra parte, es importante destacar que la reestructuración normativa y jurídica que se ha venido realizando debe contribuir al mejor control y eficiencia del gasto.

Me refiero, en primer lugar, a la Ley de Disciplina Financiera, que tiene por objeto establecer los criterios generales de responsabilidad que regirán a las entidades federativas y municipios, con el fin de propiciar un manejo sostenible de las finanzas públicas, lo que sin duda contribuirá a una mejor planeación presupuestaria.

Las nuevas facultades de la ASF también deberán construir un entorno que favorezca una efectiva rendición de cuentas.

Deseo señalar, como cambios relevantes, la posibilidad de revisar las participaciones fiscales, realizar auditorías sobre el ejercicio fiscal en curso y auditar la deuda pública subnacional.

Además, en este contexto, la ASF tiene en proceso una reestructuración interna que incluye un mayor uso de las tecnologías de información, el monitoreo de reportes financieros trimestrales, la supervisión de las auditorías superiores estatales, una efectiva participación ciudadana en supervisión de escuelas y una comunicación permanente con los titulares de los entes auditados.

Adicionalmente, es preciso tomar en cuenta la entrada en operación del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que implicará la creación de una nueva cultura administrativa, además de la puesta en práctica de un conjunto de políticas que requieren una participación activa de quienes colaboran en todos los niveles de la gestión gubernamental.

Con base en lo anterior, podemos empezar a vislumbrar metas concretas que deberían empezar a materializarse en la Cuenta Pública 2017, en específico, el nivel de subejercicios debería de reducirse y, por lo tanto, minimizarse la afectación a los programas de salud, educación, seguridad e infraestructura en las entidades federativas y municipios.

El desvío de recursos deberá ser advertido oportunamente y se podrá contar con información suficiente respecto a la operación y resultados de las entidades públicas.

Los problemas estructurales, una vez identificados, podrían ser atendidos de manera inmediata a través de una mejor coordinación de las acciones anticorrupción.

Deseo enfatizar que la ASF ha considerado imperativo someterse, de manera periódica, a la revisión de instancias que puedan evaluar su labor, así como escuchar la voz de aquellos que utilizan sus productos, como una manera de incrementar la calidad de los servicios que rinde e integrar a su praxis las mejores prácticas reconocidas por la profesión auditora a nivel internacional.

En el Anexo 3 del Informe General se incluye el informe ejecutivo del análisis llevado a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la OCDE, al Sistema Nacional de Fiscalización, al que considera como uno de los pilares fundamentales del Sistema Nacional Anticorrupción, que contribuye con una buena gobernanza y rendición de cuentas en México; señala además que la ASF está a la vanguardia de tales esfuerzos como el principal órgano de control externo en el país.

Sus recomendaciones más importantes versan, precisamente, acerca de medidas que puede poner en práctica la ASF para servir mejor a la Cámara de Diputados.

Entre ellas se cuenta evaluar sus procesos de control de calidad para asegurar la pertinencia y calidad de sus reportes, considerando los nuevos requisitos para informar con mayor frecuencia al Congreso, o mejorar la difusión, las estrategias de comunicación y la capacitación para aumentar la pertinencia y el impacto con los legisladores.

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

Este año culminará un ciclo en la gestión de la ASF, pues termina el mandato de ocho años para el que fui designado. Tal y como está previsto en nuestra Carta Magna, a finales de 2017 tendrá lugar el proceso de relevo de la dirección de esta importante institución del Estado mexicano.

A lo largo de los pasados siete años, quienes tenemos el privilegio de ofrecer nuestros servicios en esta tarea de auxiliar de la Cámara de Diputados para llevar a cabo la fiscalización de la Cuenta Pública, nos hemos propuesto cumplir, hasta el límite de nuestras atribuciones, el mandato que nos fue encomendado.

Este año no será diferente; más aún cuando tuvo lugar, en julio de 2016, la emisión de las reformas ya comentadas, que son de la mayor trascendencia, y que constituyen un hito histórico en la rendición de cuentas en nuestro país.

Como puede apreciarse, esta institución del Poder Legislativo representa un activo para toda la nación. El sitio que actualmente ocupa en la percepción de la mayor parte de la sociedad ha sido obtenido, esencialmente, a través de llevar a cabo un trabajo técnico, objetivo e imparcial.

Este es, precisamente, el núcleo de la fiscalización; para que se mantenga intacto, será necesario profundizar en la certificación profesional de nuestros cuadros auditores, fortalecer nuestra metodología de planeación y programación y enriquecer, de manera constante, nuestros enfoques de auditoría.

Estamos conscientes de que la existencia de hechos que quedan impunes genera reclamos de mayor dureza en las sanciones por parte de la ASF. La percepción de que la impunidad prevalece y que la sanción no es oportuna o inclusive, no se presenta, alimenta la frustración social y mina la relación entre gobierno y ciudadano.

Reiteramos que, cuando existen pruebas fehacientes de la comisión de ilícitos, actuamos al límite de nuestras facultades, pero nos permitimos insistir en que la prevención resulta prioritaria, y será cada vez más efectiva para que los actos irregulares sean la excepción.

Deseamos mantener incólume nuestro compromiso con las labores de los representantes populares de ofrecerles siempre información clara, verificable, objetiva, basada en evidencia documental y separada de cualquier sesgo o tendencia que represente una amenaza a su independencia y confiabilidad.

Esperamos que esta reunión sea el punto de partida de una mayor interacción con la Cámara de Diputados, y también con la ciudadanía, medios de comunicación, formadores de opinión, instituciones de enseñanza e investigación, grupos organizados de la sociedad civil y todos aquellos entes y personas interesadas en el uso y destino que se da a los recursos de todos los mexicanos.

Señoras y señores legisladores, estimados asistentes a esta reunión, muchas gracias por su atención.