

Primera Entrega de Informes Individuales Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017

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

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

Estimados diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia;

Titulares de las Auditorías Superiores Estatales;

Estimados colegas de la Auditoría Superior de la Federación;

Es un honor presentarme ante ustedes para entregar el primer informe individual de la Cuenta Pública 2017, al hacerlo frente a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, estoy consciente de que lo hago ante los representantes del pueblo, de los ciudadanos.

La Auditoría Superior de la Federación debe ser en los hechos el pilar del combate a la corrupción. Formamos parte de los tres sistemas, a saber, el Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional de Transparencia.

El haber sido electo por la Cámara de Diputados en una sesión histórica, por el consenso logrado, por una mayoría abrumadora de integrantes de todas las fracciones parlamentarias, significa un gran reto, el que enfrentaré con trabajo, responsabilidad, honestidad, acompañado de un grupo notable de mexicanos, todos ellos profesionales exitosos en sus materias, con los que empezamos a construir una reestructuración de la ASF, aprovechando el valor del recurso humano existente, así como las áreas de oportunidad de la institución.

Lo anterior, nos permitirá ser eficientes —ya no más la institución de resultados insuficientes—, al eliminar incentivos perversos en nuestras auditorías, hacer un seguimiento y control del gasto público más eficiente y eliminar tentaciones a nuestros auditores, separando las actividades de solventación o aclaración de observaciones, de la ejecución de auditorías, a través del establecimiento de una auditoría especial de seguimiento.

Ello nos permitirá tener resultados efectivos, no mediáticos estacionales, que al final se diluyen al no precisar las etapas del proceso de fiscalización, lo que ha generado una percepción de corrupción generalizada y de una institución poco eficiente.

Las nuevas facultades otorgadas a la ASF en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción, son un insumo estratégico para mejorar nuestros resultados, basados en un nuevo enfoque sobre el valor que debe tener la fiscalización gubernamental en nuestro país.

Deseo subrayar enfáticamente que la autonomía, la objetividad y la independencia de la institución, respecto a cualquier interés ajeno a nuestros principios, frente a otros poderes, son los pilares que rigen y regirán mi actuación y que soportan mi perspectiva estratégica para el mejor funcionamiento de la ASF.

El objetivo final es ser un instrumento efectivo para el combate a la corrupción y la impunidad, que en nada ayudan al desarrollo democrático de nuestra nación. La fiscalización Superior al servicio del pueblo de México.

Con base en estas consideraciones, se ha iniciado un proceso de reestructuración organizacional en el que se interpreta que los grandes cambios en los sistemas de transparencia, fiscalización, y ahora anticorrupción, hacen necesario el rediseño de estrategias relacionadas con la prevención de prácticas irregulares.

La fiscalización no puede ser ajena a esta dinámica que está íntimamente relacionada con las actuales expectativas de la sociedad, lo que implica una nueva responsabilidad de la ASF en el proceso de rendición de cuentas de nuestro país, el cual debe ser abordado desde un ángulo multidisciplinario.

Esta reestructuración que ya inició, contará con el acompañamiento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con el apoyo del Banco Mundial, así como las propuestas emitidas por la ASOFIS y demás organizaciones responsables de la fiscalización en nuestro país.

Lo anterior, con el fin de alinear los cambios de la ASF a una estrategia de mejor enlace interinstitucional con los diversos órganos fiscalizadores y, al mismo tiempo, aprovechar el apoyo de organismos internacionales que proporcionan las mejores prácticas, con base en sus experiencias.

Estas acciones ilustran mi compromiso profesional, con un amplio espíritu federalista e institucional. Con base en mi experiencia y mis convicciones, estoy cierto de que, para fortalecer a la ASF, es necesario estructurar un modelo de inteligencia preventiva más que correctiva, tal como lo establecí en la propuesta de trabajo que presenté, en su momento, al ser electo por la Cámara de Diputados, el pasado mes de marzo.

En primera instancia, se busca que el impacto de la fiscalización no se limite a sus efectos en la esfera mediática, o al anuncio de cifras preliminares sobre auditorías practicadas o montos de recuperaciones que, de manera posterior, son solventados.

Por ello, es necesario comunicar eficazmente que los informes individuales, que hoy se presentan, no constituyen el fin de un proceso, sino más bien, se refieren al inicio del seguimiento de las acciones y observaciones de auditoría, con un carácter dinámico.

La percepción equívoca de que la presentación de los informes individuales es la conclusión del proceso de fiscalización, ha dado lugar a desvirtuar el trabajo de la ASF y a generar una idea de impunidad sin sustento, por no haber transmitido adecuadamente los límites del alcance de los resultados de nuestro trabajo.

Cuando se aclaran las acciones que se anuncian en este tipo de eventos, se da pie a concluir que con la fiscalización superior no pasa nada. Por ello, se precisa aclarar que aún están pendientes varias etapas, incluida la posible presentación de denuncias de hechos y, en su caso, las sanciones que correspondan, por lo que el proceso no se puede considerar como terminado.

A la sociedad en general y a los medios de comunicación, me permito informarles que la ASF instrumentará una política de transparencia proactiva respecto al estado que guardan las acciones que se anuncian en los informes individuales.

En este sentido, fortaleceremos la herramienta del Sistema Público de Consulta de Auditorías, con el objeto de que cualquier ciudadano tenga acceso, de manera directa y permanente, a los datos sobre el estado actualizado de las acciones derivadas de la fiscalización de la ASF.

En cuanto a la primera entrega de informes individuales sobre la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2017, manifiesto que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI, y 79, fracción I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 1, 2, 14, 15 y 35 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la ASF presenta ante la H. Cámara de Diputados, 344 informes de auditoría sobre la Cuenta Pública 2017.

Deseo enfatizar, que el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, fue publicado por la ASF, en enero de 2018, antes de mi nombramiento. He decidido, en el ejercicio de la autonomía técnica y de gestión que me confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, respetar el contenido de dicho programa de auditorías para que rija las actividades de fiscalización a lo largo del año, como una muestra de institucionalidad.

Es importante subrayar que el programa de auditorías aprobado antes de mi nombramiento, tuvo una reducción de 273 auditorías, con respecto a la fiscalización de la Cuenta Pública de 2016.

Considerando que se ha iniciado un proceso de reestructuración institucional, se ha decidido que la reducción en el número de auditorías, definida por la gestión anterior, se refleje, en su mayor parte, durante esta primera entrega.

Las 344 revisiones que se presentan el día de hoy, equivalen al 22 por ciento del total de las 1,592 auditorías programadas para la fiscalización de la Cuenta Pública de 2017. Se tiene previsto que, en octubre y febrero próximos, se presente el 78 por ciento restante, cifra similar a la que se observó en la fiscalización del año anterior, en donde se registró un 73 por ciento de auditorías entregadas en dichos meses.

De las 344 auditorías que hoy se presentan, 246 se realizaron con enfoque de cumplimiento financiero, 67 se refieren a auditorías de cumplimiento financiero con enfoque de desempeño y 31 a auditorías de desempeño. Cabe mencionar que, en el grupo de las 246 auditorías de cumplimiento financiero, se incluyen 39 auditorías a inversiones físicas.

En cuanto a las acciones determinadas, resultantes de los 344 informes individuales, la ASF emitió 724 Recomendaciones, 337 Pliegos de Observaciones, 620 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, 33 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal y 176 Solicitudes de Aclaración.

A continuación, me permitiré exponer la síntesis de algunos de los resultados de la fiscalización practicada:

- En cuanto a los sistemas de información y padrones, la ASF identificó la existencia de un registro inadecuado de la información en diversos sistemas informáticos, lo cual generó que, durante el proceso de dispersión de los apoyos, éstos no correspondieran con los montos mínimos y máximos previstos en las reglas de operación en la entrega de subsidios.
- En lo que respecta a las contrataciones al amparo del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se fiscalizó un contrato celebrado entre la SAGARPA y la Universidad Politécnica del Sur de Zacatecas, la ASF determinó que dicha institución de educación superior no disponía de la capacidad técnica para participar como proveedor.

Adicionalmente, no se cuenta con evidencia que acredite que las actividades fueron realizadas por el personal contratado, ni que éste contara con el perfil requerido. Esta revisión reitera la problemática observada en años anteriores respecto a la contratación entre entidades públicas.

La ASF dará especial seguimiento a este tema en la fiscalización de la Cuenta Pública 2017 y en subsecuentes. Aprovecho esta oportunidad para señalar que el problema de este tipo de operaciones no radica en la existencia del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, sino más bien en la perversión que se le ha dado a su uso.

- En lo relativo a la venta de la participación accionaria de PEMEX en Ductos y Energéticos del Norte, la ASF tuvo conocimiento de que la empresa productiva del estado obtuvo recursos por 3,126 millones de pesos. No se ha acreditado a la ASF que dichos recursos se destinaran a la mejora de la rentabilidad de PEMEX, como fue acordado por su Consejo de Administración.
- Respecto a la auditoría sobre la recuperación de garantías a favor del Gobierno Federal, la ASF fiscalizó el registro y la gestión vinculada con las fianzas que los proveedores del Gobierno Federal deben adquirir a favor del ente público, al momento de suscribir un contrato.

En particular, se determinó que siete dependencias, SAGARPA, ASERCA, SENASICA, SEDATU, SCT, INBA e INDAABIN, no reportaron a la Tesorería de la Federación 2,735 garantías por 3,082 millones de pesos. Adicionalmente, la ASF observó que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no hizo efectivas garantías por obras no realizadas por un monto de 104 millones de pesos.

- Por otra parte, en lo concerniente a la fiscalización del marco institucional y normativo para la regulación de las tasas de interés y de las comisiones que cobra la banca múltiple, la ASF planteó la necesidad de fortalecer la colaboración y coordinación entre Banxico, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la CONDUSEF, y la Cofece, para analizar periódicamente los factores que inciden en el nivel y evolución de las tasas de interés, las comisiones y la competencia, a fin de mitigar fallas de mercado y robustecer la información que se le proporciona al usuario.

En esta revisión se observó que las disposiciones regulatorias emitidas por Banxico y la supervisión realizada en 2017, no se relacionaron con tasas de interés ni con variables que las determinan.

En este contexto, la ASF analizó el Margen de Intermediación Financiera, señalado por la OCDE y el Fondo Monetario Internacional, como un indicador de eficiencia de la banca, que en México fue de 8 puntos porcentuales en 2017, superior al de Alemania (3.5), Chile (1.6), España (1.6) y Francia (2.5).

Es importante subrayar que, en 2017, a nivel macro, los ingresos netos por intereses y comisiones sumaron más de 526 mil millones de pesos, equivalentes a 2.4 por ciento del Producto Interno Bruto, mayores en más de 65 mil millones de pesos respecto de 2016, lo que representa un crecimiento del 7.6 por ciento real. Entre 2012 y 2017, estos ingresos sumaron 2.4 billones de pesos.

La ASF identificó, con información de Banxico, que los cinco oferentes más grandes en cada segmento de crédito tuvieron una participación entre el 75.3 por ciento y el 98.6 por ciento del mercado. Se recomendó fortalecer los programas de inclusión y educación financiera, para coadyuvar a reducir la concentración y mejorar la competencia en la banca múltiple. Los resultados de esta revisión evidencian la existencia de condiciones estructurales e institucionales que afectan a los usuarios de servicios financieros.

Resultados de las Auditorías de Desempeño

- En relación con los hallazgos de la fiscalización de los servicios de guarderías y estancias infantiles, en opinión de la ASF, en términos generales, en 2017, el ISSSTE y el IMSS cumplieron con la meta de ofrecer servicios de atención y cuidado a 227 mil niñas y niños, hijos de sus derechohabientes y, la SEDESOL, a 327 mil de infantes de madres, padres y tutores sin acceso a seguridad social.

No obstante, la ASF identificó que la implementación de la política de guarderías y estancias infantiles presentó deficiencias, toda vez que (1) no se dio acceso a la totalidad de los infantes para los cuales se solicitó el servicio; (2) no se garantizó la integridad física de los menores en todos los establecimientos; (3) no se tiene la certeza de que los servicios ofrecidos en todos los centros de atención infantil cumplieron con la calidad requerida; (4) no es posible asegurar que todo el personal responsable de la atención y cuidado de los niños esté capacitado, y (5) no se logró verificar si los infantes adquirieron los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes necesarios para su desarrollo integral.

- Por otra parte, en cuanto a las revisiones al Sistema de Protección Social en Salud, la ASF considera que, en 2017, mediante el Seguro Popular se otorgó financiamiento para que más de 53 millones de personas dispusieran de un esquema de aseguramiento en salud.

Sin embargo, a 14 años de operación, sigue sin contar con información ni indicadores y metas, para evaluar el objetivo de garantizar el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud y, con ello, valorar la atención del problema público.

Adicionalmente, la ASF señala que, en 2017, más de 14 millones de personas no contaron con acceso a la seguridad social. Asimismo, se determinó que de 2013 a 2017, la cobertura de la población potencial se redujo en 6.2 puntos porcentuales, al pasar del 85.4 por ciento, al 79.2 por ciento.

- En cuanto a la fiscalización de PROSPERA, Programa de Inclusión Social, en la opinión de la ASF, no es posible determinar el cumplimiento del objetivo general de dicho programa, en cuanto a ampliar las capacidades en alimentación, salud y educación de quienes reciben sus apoyos, ni de mejorar su bienestar socioeconómico, mediante la vinculación con programas federales.

Lo anterior, debido a la falta de información de la Coordinación Nacional de PROSPERA, sobre los efectos del programa en: la ingesta de los beneficiarios en cuanto una mayor cantidad, calidad y diversidad de alimentos; la mejoría en el estado de salud de los beneficiarios, como consecuencia del acceso a los servicios médicos preventivos; el fomento de la inscripción de niños y jóvenes en edad escolar a la educación básica y media superior y en la terminación de dichos niveles, como contribución de las becas otorgadas, y la inclusión financiera, productiva, laboral y social de los beneficiarios, motivada por las gestiones de los responsables del programa.

- Finalmente, respecto a los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), en opinión de la ASF, la regulación y supervisión realizada por la SHCP y la CNBV a los FIRA contribuyó a atender el insuficiente financiamiento y reducida inclusión financiera de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.

No obstante lo anterior, la ASF observó la falta de indicadores para evaluar las etapas del proceso de crédito, de objetivos y metas para cada uno, y de la cuantificación de la población atendida por los fideicomisos.

Se requiere que los FIRA identifiquen y documenten la operación de cada uno, ya que la manera en que se reportan sus actividades, no permite evaluar su desempeño particular y su efecto en su población objetivo, lo que podría significar un riesgo en la focalización.

Es importante señalar que los montos otorgados se concentraron en grandes empresas, lo que no reflejó la democratización del acceso al financiamiento, para los segmentos de la población actualmente excluidos.

Seguimiento a temas fiscalizados anteriormente

Por otro lado, respecto a los asuntos que fueron fiscalizados en Cuentas Públicas anteriores, la ASF implementará una política de total transparencia sobre el seguimiento de las acciones emitidas como resultado de la fiscalización practicada. De manera específica, deseo resaltar cinco temas que, por su naturaleza, han tenido un impacto en la opinión pública: (1) Nuevo Aeropuerto Internacional de México; (2) Adquisiciones y puesta en operación de plantas de Agro Nitrogenados por parte de PEMEX; (3) Paso Express de Cuernavaca, Morelos; (4) Contratos de obra pública adjudicados a la Constructora Norberto Odebrecht, y (5) Contrataciones al amparo del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Respecto a este último tema, he girado instrucciones para mostrar total apertura y transparencia respecto al seguimiento de los Pliegos de Observaciones emitidos como resultado de la fiscalización de las Cuentas Públicas 2013 a 2016, los cuales, en el caso de las dependencias más observadas, ascienden a 71. Cabe resaltar que, hasta el momento, once de ellos, dieron pie al inicio de procedimientos de fincamiento de responsabilidad resarcitoria.

Toda vez que los actos u omisiones relacionados con dichos procedimientos se realizaron antes de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la ASF es la autoridad que conduce el desahogo de estas figuras.

Los once procedimientos involucran un monto de más de 1,088 millones de pesos y se relacionan con 72 presuntos responsables, de los cuales 63 son personas físicas y nueve son personas morales.

Asimismo, he dado la instrucción para que la ASF se coordine permanentemente con la Procuraduría General de la República, respecto a las 17 denuncias penales que se han presentado sobre el tema, que involucran un monto de 3,037 millones de pesos, y que actualmente se encuentran en etapa de integración.

Como titular de este órgano de fiscalización, deseo manifestar mi compromiso para que estas denuncias penales, más las que estaremos presentado en un futuro sobre este tema, contribuyan a que quienes efectivamente cometieron irregularidades, rindan cuentas.

Prospectiva de la fiscalización

En cuanto a la prospectiva de la fiscalización, me gustaría señalar que, de manera inicial y como resultado de un análisis general, se han identificado temas globales que estarán presentes en el programa de auditorías de la Cuenta Pública 2018, entre los que destacan cinco: (1) Gestión financiera de programas sociales en el año electoral; (2) Publicidad oficial con énfasis en las adecuaciones presupuestales que se realizan a lo largo del ejercicio fiscal; (3) Gestión financiera e impacto de la nueva infraestructura ferroviaria; (4) Contrataciones de entidades públicas al amparo del artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y (5) Gestión financiera y desempeño de las autoridades competentes en el proceso de reconstrucción derivado de los sismos y fenómenos meteorológicos de 2017.

Cabe aclarar que, respecto al tema de la reconstrucción y adicional a lo que se presente en 2018, en las entregas de octubre y febrero estaremos haciendo públicos los resultados de auditorías sobre el año fiscal 2017.

En este contexto, la ASF tendrá como principal objetivo conocer el desempeño de las instancias que se encargaron de atender a la población afectada por los sismos de 2017, para verificar la respuesta del Gobierno Federal y los gobiernos estatales en la atención y reconstrucción. En particular, se fiscalizará la gestión realizada por el Sistema Nacional de Protección Civil, así como la participación de las dependencias federales involucradas en la aplicación de recursos del FONDEN.

De igual manera se revisará la gestión de la SEDATU como responsable de realizar el censo que determinará el saldo oficial de daños provocados, a efecto de fungir como eje para programar y priorizar la reconstrucción, rehabilitación y mejora de los hogares afectados. Finalmente, se fiscalizará a BANSEFI por su participación en la entrega de apoyos a los damnificados por daños parciales o totales en sus viviendas.

En lo que corresponde a la fiscalización de los siguientes años respecto al Nuevo Aeropuerto Internacional de México, como parte de la nueva visión de la ASF, y a fin de incrementar la oportunidad de nuestra labor de fiscalización, se está diseñando un Programa de Mediano Plazo (2018-2023), en el cual se prevé la intervención coordinada, complementaria e integral de auditorías de cumplimiento, de obra pública y de desempeño.

Este proyecto se integrará por revisiones anuales de conformidad con los avances de los proyectos que los entes involucrados presenten.

Se revisará a la SCT como líder y ejecutora del proyecto; a la CONAGUA como responsable del desarrollo del programa hidráulico; a la SEDATU, en lo referente al ordenamiento urbano y territorial; a la SEMARNAT como encargada de la estrategia ambiental; a la SEDESOL, la SAGARPA y a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como conductoras de la estrategia social.

Como resultado del Programa de Mediano Plazo para la Fiscalización del Nuevo Aeropuerto (2018-2023), la ASF podría emitir acciones preventivas y, en su caso, correctivas que coadyuven a que el proyecto dé solución a las necesidades aeroportuarias del centro del país y fomente el crecimiento económico sustentable y equilibrado.

Estimados asistentes a este evento:

De manera complementaria a los 344 informes individuales, se presenta, ante ustedes, el documento denominado Marco de Referencia sobre la Fiscalización Superior, el cual pretende ofrecer una visión global de la nueva estrategia de la ASF, tanto en términos de la reestructuración institucional, como de la labor de fiscalización.

En dicho documento, se explican de manera detallada las medidas que se adoptaran para cumplir con la renovación de la ASF. En este texto se señalan las premisas que dan origen a la reconfiguración de este órgano fiscalizador federal, considero que vale la pena mencionarlas:

1. La percepción de que el valor de la institución radica en el monto de lo observado, el número de acciones emitidas y la cantidad de auditorías practicadas.
2. Existen vulnerabilidades en distintos tramos de la operación institucional.
3. La expectativa generada en la presentación de los informes no corresponde con el resultado final del seguimiento de las acciones.
4. Los hallazgos de la auditoría son recurrentes en distintos años fiscales.
5. El contenido de los informes de auditoría no proporciona una visión integral sobre las problemáticas existentes respecto a un área del sector gubernamental.

Deseo agradecer el apoyo que he recibido por parte de los miembros de la Comisión de Vigilancia, en esta etapa inicial de mi gestión. Para mí es claro que uno de los elementos fundamentales para mejorar la operación de la ASF, tiene que ver con el fortalecimiento de su relación con la Cámara de Diputados.

Una muestra de ello lo constituye la petición del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para recibir el apoyo de la ASF en la estructuración del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Cámara de Diputados y, en particular, al Consejo Coordinador del Sistema de Evaluación de Diputados, presidido por el presidente en turno.

Al respecto, se explorará la adopción de métodos holísticos para medir el desempeño de la legislatura, haciendo énfasis en su papel para promover la gobernanza y el desarrollo en el contexto de la independencia, la efectividad y la rendición de cuentas parlamentarias.

Todo lo anterior, en reconocimiento al papel central parlamentario en el fomento de la calidad de la democracia a través de la labor legislativa. Esto implicará establecer un conjunto de referentes e indicadores de desempeño que reconozcan, tanto el trabajo legislativo individual, como el de las comisiones y subcomisiones.

El marco de desempeño podrá tener como elementos basales, los siguientes: determinantes del desempeño parlamentario (internos y externos), criterios de desempeño (eficiencia, efectividad, eficacia, relevancia, sostenibilidad, entre otros) y estructura del desempeño (insumos, resultados e impacto).

Finalmente, deseo subrayar que los resultados de fiscalización deben convertirse en la principal referencia para el trabajo legislativo, de otra forma, el impacto de nuestra labor se seguirá viendo truncado.

Independientemente de este informe, los resultados de la nueva estrategia de la ASF se verán reflejados, a cabalidad, hasta que se complete la fiscalización de la Cuenta Pública 2017. Esto no obsta para que se empiecen a observar impactos positivos de nuestra labor en el corto plazo.

Me siento honrado de que esta legislatura haya depositado su confianza en el proyecto que mi designación como Auditor Superior de la Federación representa. Interpreto este reto como una necesidad de renovar a la institución, reforzando los logros del pasado pero, al mismo tiempo, respetando las altas expectativas que existen en distintos sectores para que demos mejores resultados.

Muchas gracias por su atención.