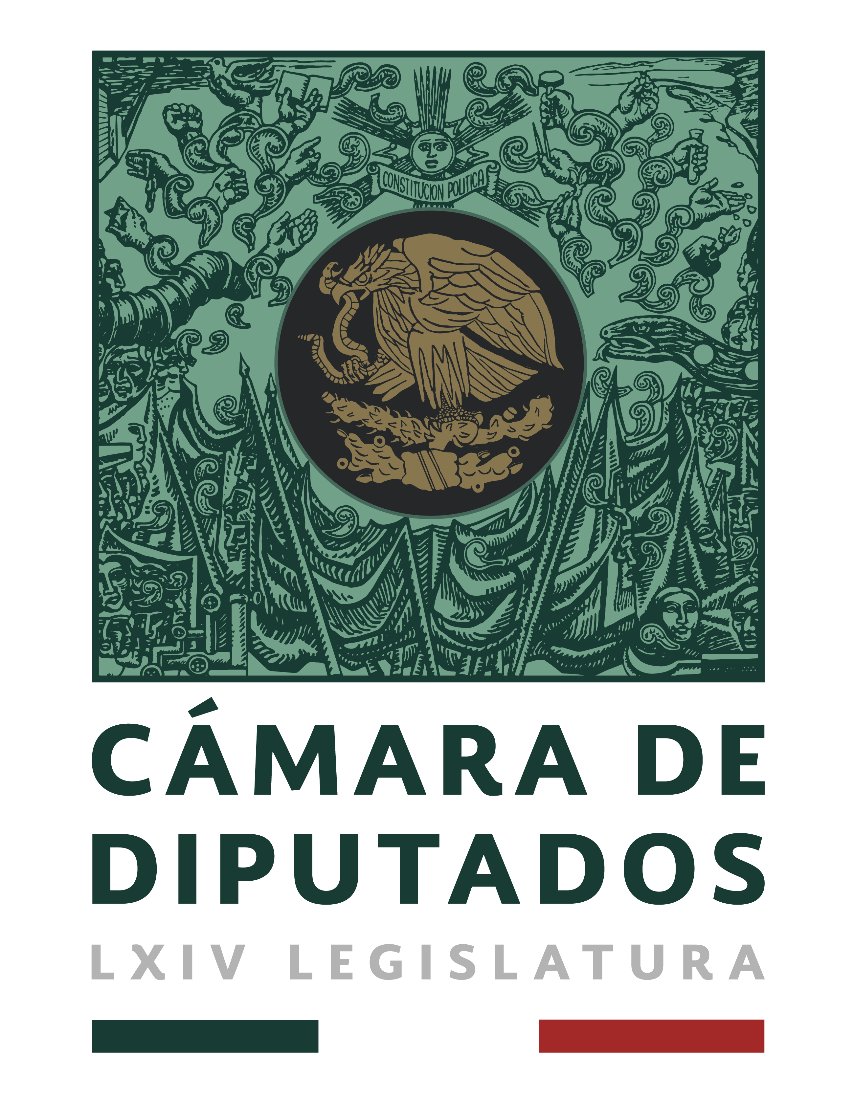
****

**Opinión de la Comisión Asuntos Frontera Sur referente al Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2017 de la**

**Auditoria Superior de la Federación**

**02 DE ABRIL DEL 2019**

****

**Opinión de la Comisión Asuntos Frontera Sur sobre el Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2017**

En cumplimiento del artículo 34, fracción I de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), como parte de este Informe General Ejecutivo, se presenta una síntesis sobre el trabajo de fiscalización llevado a cabo por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre la Cuenta Pública 2017, el cual incluye una descripción general del proceso que se siguió para definir el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF) de dicho ejercicio; los enfoques de fiscalización utilizados; una descripción de las revisiones de mayor impacto, así como las estadísticas sobre los resultados obtenidos.

El desarrollo del Plan Estratégico de la ASF 2018-2026 encuentra su origen en una nueva visión institucional, sustentada en el reconocimiento de que la fiscalización superior es una disciplina en constante evolución, enmarcada en el contexto de un sector público cambiante y complejo, y que debe responder a una creciente demanda social por mejores resultados en materia de rendición de cuentas. En este sentido, las actividades de la planeación y programación de auditorías, así como la totalidad de los procesos institucionales deben responder a dicha visión. Los objetivos estratégicos vinculados con la planeación y programación de auditorías están orientados a fortalecer la labor fiscalizadora en términos del impacto de las acciones correctivas que se derivan de las revisiones; la promoción del valor preventivo de la fiscalización, a través de la identificación de la causa-raíz de las problemáticas observadas; la incorporación de auditorías con enfoques temático e integral, así como la priorización de los objetos y sujetos auditables, a partir de una metodología de análisis de riesgos.

Para lograr los objetivos que se plantean en este informe es necesario, el desarrollo un marco metodológico de planeación que incluye diversos principios básicos, entre los que se encuentran los siguientes cuatro:

1. Análisis de la capacidad operativa institucional: se refiere al examen de los recursos disponibles, el perfil y experiencia del personal, así como otras circunstancias que influyan en la capacidad institucional para ejecutar auditorías o estudios.
2. Fuentes de información: son los insumos documentales y de datos requeridos para llevar a cabo un proceso de planeación y programación técnico y objetivo. 24 Informe General Ejecutivo | Cuenta Pública 2017 Capítulo 1
3. Criterios de análisis de información: son el conjunto de variables o componentes cuantitativos y cualitativos que permiten desarrollar un diagnóstico de los sujetos y objetos de fiscalización.
4. Criterios de selección: constan de las reglas de decisión o parámetros a partir de los cuales se orienta la identificación de los sujetos y objetos de auditoría de mayor importancia o riesgo.

La tercera entrega de informes individuales correspondientes a la fiscalización de la Cuenta Pública 2017 muestra que las observaciones generadas (Pliegos de Observaciones y Solicitudes de Aclaración) en las auditorías reflejaron un monto probable de recuperar por 68,136.5 mdp; cifra que comparada con los 86,993.7 mdp obtenidos por el mismo concepto en la tercera entrega sobre la Cuenta Pública 2016, presentó una disminución de 18,857.2 mdp, que equivale al 21.7 por ciento.

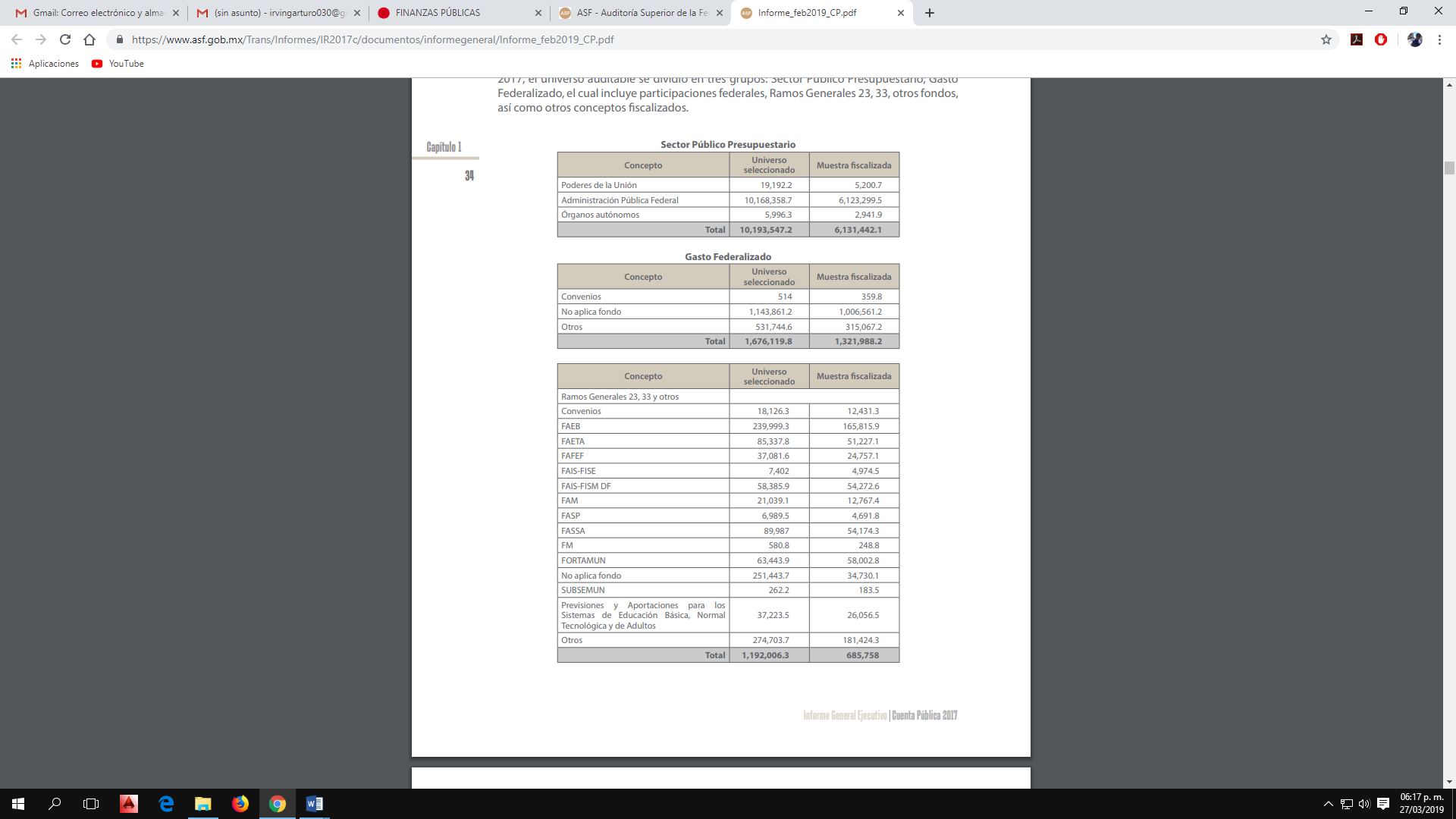
Existen diversos factores que propician esta aparente reducción, entre los que se tienen los siguientes:

* Subejercicios Hasta el ejercicio fiscal 2016, jurídicamente las aportaciones federales a entidades federativas y municipios no estaban sujetas al principio de anualidad; por lo tanto, de manera regular, la ASF identificaba en sus revisiones la existencia de cuantiosos recursos disponibles en las cuentas bancarias al cierre del año. Si bien es cierto que, de manera formal, no existe incumplimiento ni daño al erario público, la ASF consideró pertinente formular Pliegos de Observaciones para evitar el posible riesgo de que los ejecutores del gasto ejercieran dichos recursos en fines distintos a los regulados en la normativa correspondiente.

En 2017, se corrigió esta situación al entrar en vigor la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que obliga a estos órdenes de gobierno a enterar los remanentes a la Tesorería de la Federación. Este hecho representa, en el análisis comparativo, una disminución de aproximadamente 6,910.3 mdp, que fueron observados en 2016.

* Auditorías a participaciones federales En la tercera entrega sobre la fiscalización de la Cuenta Pública 2017 se realizaron 158 auditorías a las participaciones federales distribuidas a estados y municipios, cifra superior en 52 revisiones en comparación con las presentadas en la tercera entrega de 2016; año en que se generaron observaciones por un monto de 7,549.3 mdp. Por su parte, en la tercera entrega de 2017, las auditorías a participaciones no muestran montos probables a recuperar, toda vez que, dada su naturaleza de recursos propios de las entidades federativas, se modificó el criterio de las acciones a emprender, determinando, en lugar de Pliego de Observaciones, la emisión de Recomendaciones y algunas Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.
* Programas de desarrollo regional En la tercera entrega sobre la Cuenta Pública 2016 se realizaron 32 auditorías a programas de desarrollo regional, que generaron observaciones por 745.9 mdp; mientras que respecto a la fiscalización del ejercicio 2017, estos programas no se incorporaron al PAAF.
* Número de auditorías Adicional a lo anterior, en la tercera entrega 2017 se realizaron 653 auditorías, que comparadas con las 699 efectuadas en la tercera entrega de 2016, se determina una reducción de 46 auditorías, que representan el 6 por ciento.

En términos de la muestra de las auditorias incluidas en el PAAF de la Cuenta Pública 2017, el universo auditable se dividió en tres grupos: Sector Público Presupuestario; Gasto Federalizado, el cual incluye participaciones federales, Ramos Generales 23, 33, otros fondos, así como otros conceptos fiscalizados

[[1]](#footnote-1)

En 2017, la Oficina de la Presidencia de la República (OPR) reportó el desarrollo de quince herramientas que contribuyeron a la implementación de los cinco objetivos establecidos en la Estrategia Digital Nacional (EDN); sin embargo, únicamente documentó su participación en la emisión y ejecución de tres de ellas.  
Asimismo informó que fueron formuladas cuatro recomendaciones, respecto de las mejores prácticas susceptibles de ser desarrolladas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, pero no acreditó su participación en dichas actividades.

* La OPR no documentó el procedimiento establecido para dar seguimiento al cumplimiento de las 69 líneas de acción del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, mediante la Plataforma “México Digital”, tampoco acreditó contar con mecanismos para evaluar los efectos del cumplimiento de los objetivos de la EDN, ni 39 ASF: Cuenta Pública 2017 diseñó indicadores que le permitieran conocer el grado de avance en la implementación de acciones de digitalización en el país.
* La Secretaría de la Función Pública contó con veinticinco bases de colaboración, con las cuales se reportó la digitalización de 4,340 de los 6,303 trámites y servicios; 213 instituciones lograron digitalizar el 80.4 por ciento (2,008.6) de los 2,498 procesos administrativos susceptibles de sistematizar. Asimismo, el Índice de datos abiertos ascendió a 95.4 por ciento, en 218 entidades y dependencias. Sin embargo, no acreditó el seguimiento de las referidas bases, ni se realizaron actividades de coordinación para la observancia de la EDN.
* En opinión de la ASF, en 2017, la OPR no documentó las acciones que le permitieran acreditar su participación en la conducción de la EDN. Asimismo, se considera que la falta de indicadores para valorar el cumplimento de los objetivos de la EDN y el nivel de digitalización del país, limitó la valoración objetiva de los logros alcanzados en la materia.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2017, once de las dieciocho dependencias revisadas (61.1 por ciento) no tenían establecido en sus manuales de procedimientos, los mecanismos mediante los cuales se incorporaría la información del desempeño en cada una de las fases del ciclo programático presupuestario; en cuatro (22.2 por ciento) lo tenían establecido en todas las fases, y tres (16.7 por ciento) definieron su uso en alguna de dichas etapas.

* En lo referente a la gestión de los estados y municipios, no se establecieron objetivos, metas e indicadores para medir la contribución de la implementación del Presupuesto Basado en Resultados - Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) en la mejora de la calidad del gasto federalizado.
* De los 283 programas presupuestarios del gasto programable de la APF que de 2013 a 2017 no tuvieron modificaciones en su estructura programática, en 2017 se identificó que:

1. El 51.9 por ciento (147) presentaron 25 por ciento o menos de la información sobre su desempeño
2. El 32.9 por ciento (93) tuvieron entre el 26 y el 50 por ciento
3. El 10.9 por ciento (31), entre el 51 y el 75 por ciento
4. El 4.2 por ciento (12) más del 75 por ciento.

Asimismo, se identificó que 44 programas presupuestarios no presentaron información alguna sobre su desempeño, los cuales constituyen un área de riesgo para el uso inercial y discrecional de los recursos públicos.

Para la operación de la reforma, se realizó la separación legal y financiera de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en nueve EPS (seis de generación, una de transmisión, una de distribución y una de suministro), cinco filiales y una unidad de negocios; sin embargo, la asignación de activos en las empresas de generación no se realizó con base en criterios de optimización y eficiencia, lo que podría afectar el desempeño financiero de la CFE y, por tanto, el cumplimiento de sus objetivos en materia de rentabilidad y generación de valor económico.

Durante el periodo 2015-2016, la inversión en el sector se incrementó en 88.2 por ciento, al pasar de 50,197.3 a 94,460.5 mdp, situación que contrasta con los resultados del periodo 2011-2014, en donde la inversión decreció en 41.2 por ciento, al pasar de 70,472.7 a 41,403.3 mdp. Cabe señalar que 2016 fue el último año en que se contó con información, con base en ello, la ASF calculó que, para 2017, la inversión sería de 138,723.7 mdp. Asimismo, la Secretaría de Energía pronosticó que, para el periodo 2018- 2032, se espera una inversión de 2,003,369.5 mdp que se concentraría, principalmente, en el proceso de generación, por lo que el rezago de inversión en transmisión, distribución y suministro persistiría, lo cual se refleja en el alto porcentaje de pérdidas como consecuencia de la saturación de las líneas de transmisión y distribución, y la ineficiente infraestructura para la medición del consumo de energía.

Por lo que se refiere a las tarifas, de 2013 a 2017, las de consumo doméstico básico se se redujeron 17 por ciento al pasar de 1.76 a 1.46 pesos kW/h, debido a que se mantuvo el subsidio proveniente de la SHCP. En el caso de las tarifas industriales y comerciales, considerando el cargo fijo mensual, más el equivalente a 25 kW consumidos, se incrementaron en 1.9 por ciento al pasar de 270 a 275 pesos kW/h.

En el periodo referido, el desempeño financiero de la CFE mejoró debido a un incremento en su utilidad del 210 por ciento, al pasar de una pérdida de 18,728.1 mdp Capítulo 1 53 ASF: Cuenta Pública 2017 a una utilidad de 20,604.5 mdp, situación que se refleja en una evolución favorable en su rentabilidad, ya que el Rendimiento sobre activo y el Rendimiento sobre patrimonio, aumentaron 305.4 por ciento y 181.8 por ciento, respectivamente.

Hablando en materia de la Auditoría 21-GB: “Servicios migratorios” Instituto Nacional de Migración destacó que en 2017, el Instituto Nacional de Migración (INM) careció de los procedimientos y sistemas de control interno que le permitieran garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas que transitan por los diferentes puntos de internación y salida del territorio nacional en sus diferentes modalidades (aérea, terrestre y marítima).

Asimismo, no se garantizó que los componentes de la Política de Migración del Estado mexicano fueran efectivos para cumplir con los compromisos internacionales que derivan de las Convenciones y Acuerdos que el país ha suscrito en la materia.

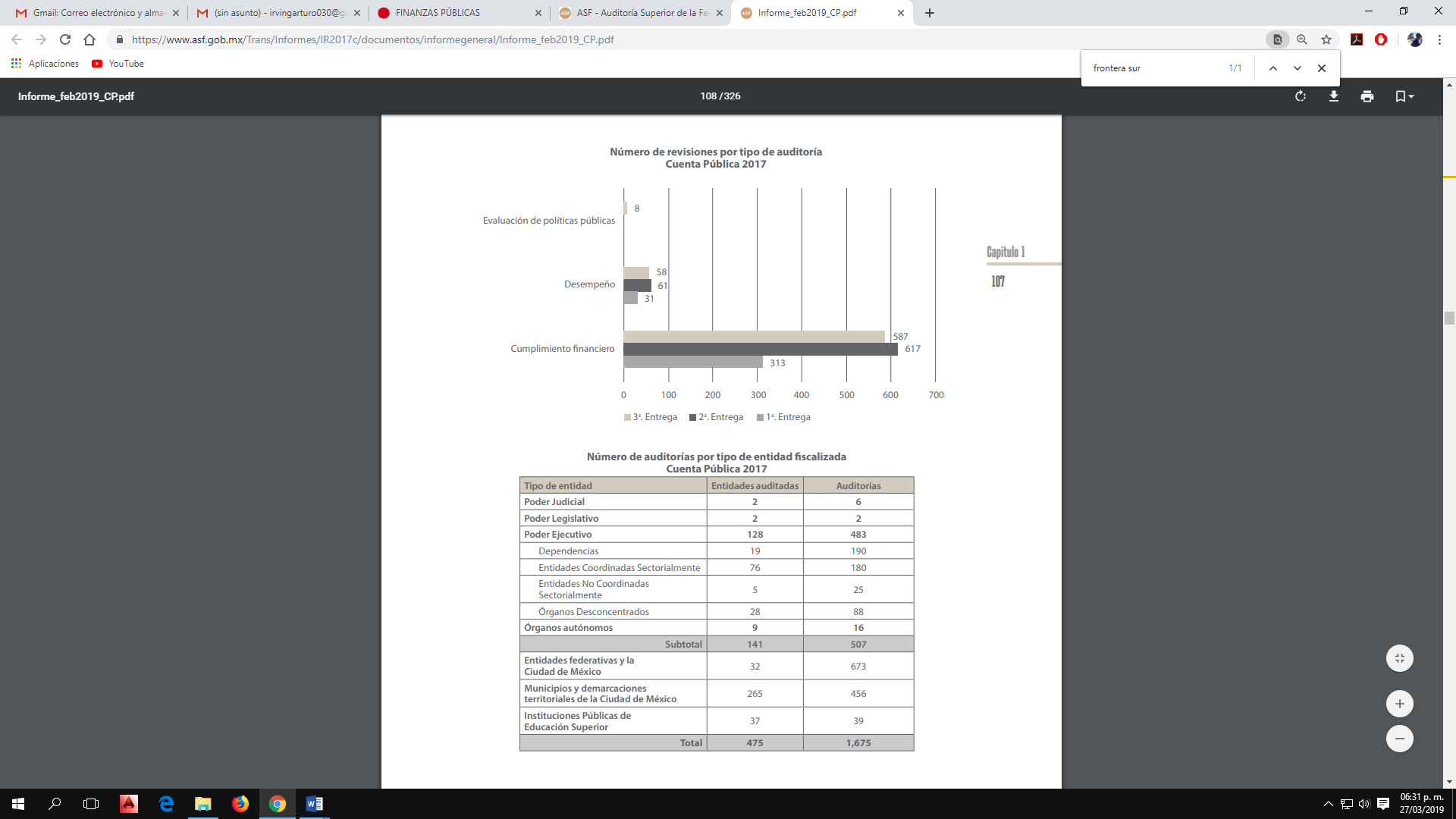
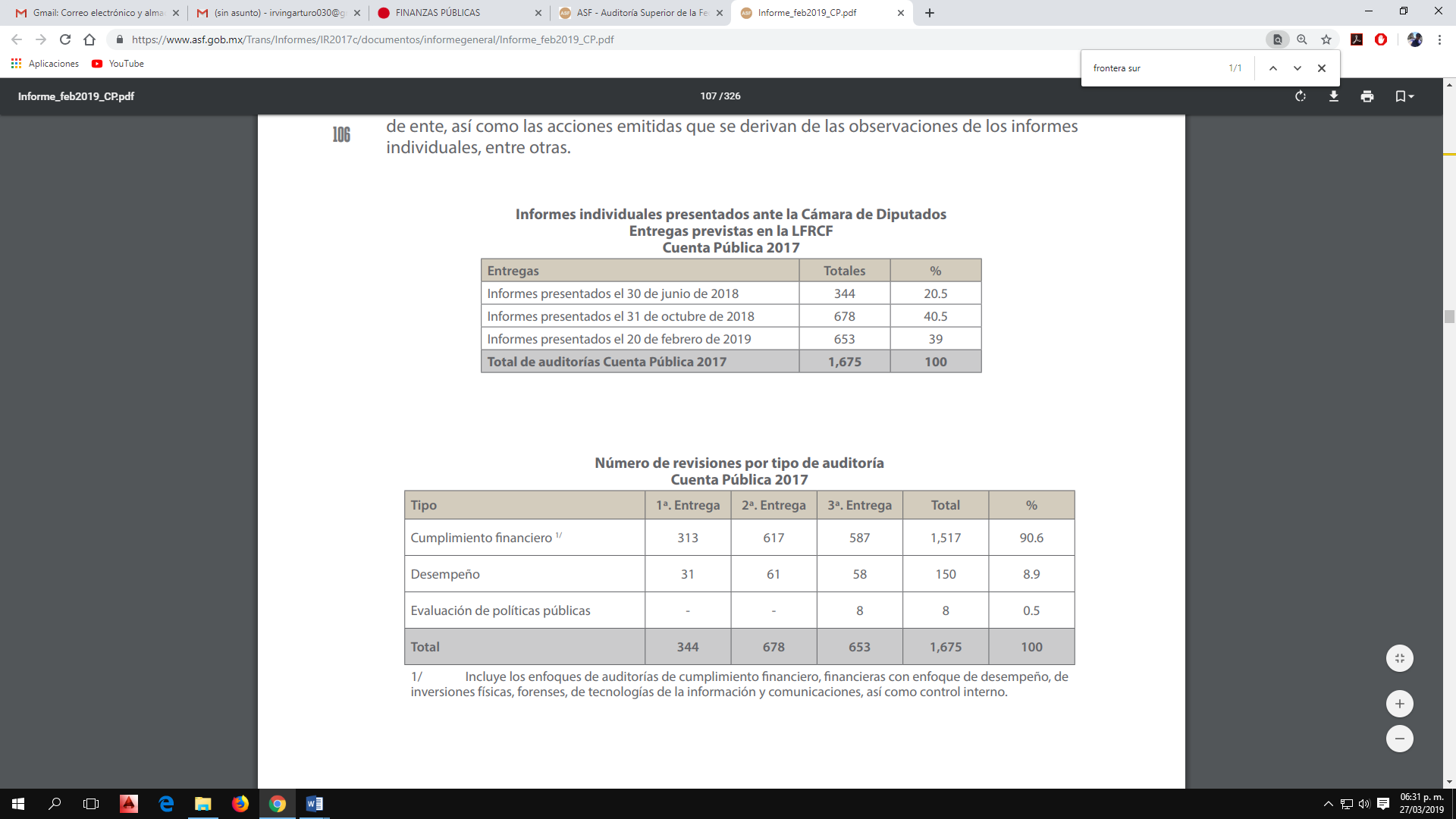
En los puntos de internación terrestres se observó que no existen controles para verificar la documentación migratoria de las personas que ingresan al país en la Frontera Norte a bordo de vehículos particulares, así como para identificar a las personas que abandonan el territorio nacional de manera peatonal y vehicular.

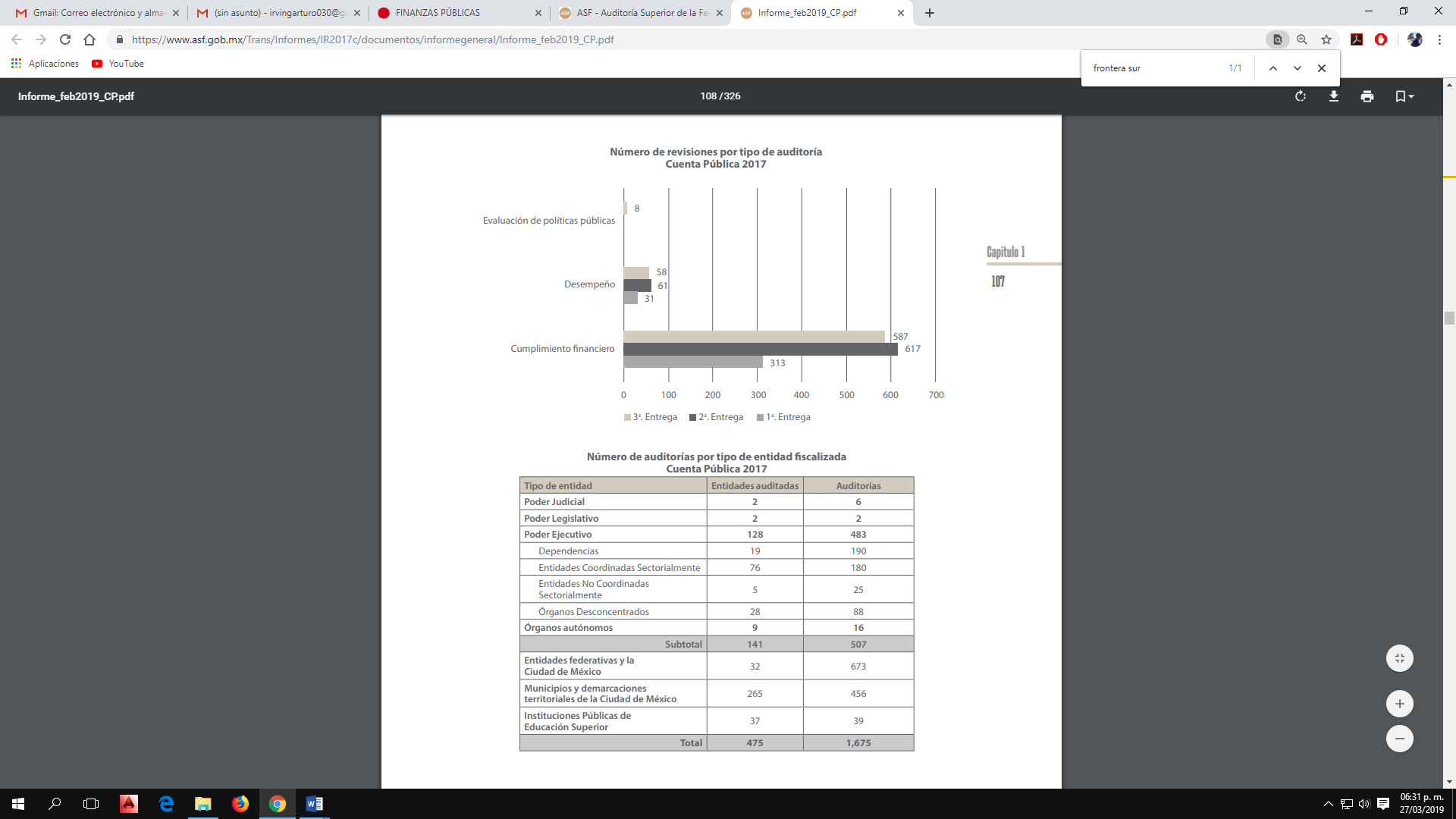
En el caso de la internación marítima, se observó que el INM no realizó la inspección migratoria, ni documentó a cada pasajero y tripulante en el ingreso y salida del país de las personas ubicadas a bordo de embarcaciones que prestan el servicio de crucero, lo que propicia el riesgo de que algún extranjero pueda ingresar al país de forma irregular.

El INM no cuenta con mecanismos de control para evitar la internación irregular de extranjeros en situaciones atípicas, como las que se presentaron en ocasión de las Caravanas de Centroamericanos ocurridas a fines de 2018. Asimismo, no se tienen establecidos controles efectivos para evitar el cruce de manera irregular de extranjeros en la Frontera Sur.

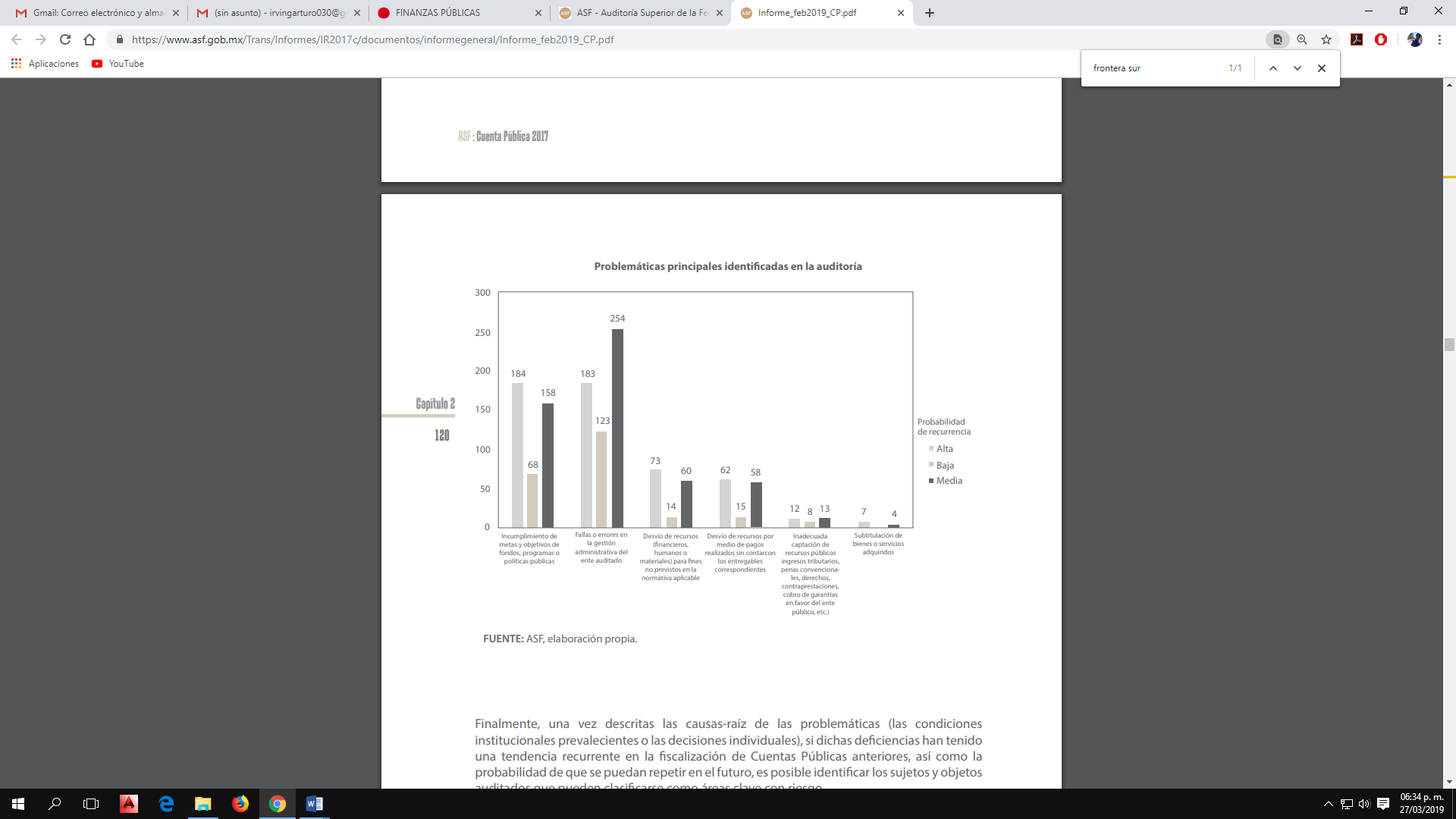
La ASF considera necesario y recomienda que la SEGOB, en coordinación y colaboración con el propio INM, lleve a cabo una revisión y reingeniería profunda y exhaustiva.

Estadísticas sobre los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017 De conformidad con el artículo 35 de la LFRCF, la ASF presentó, ante la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados, 344 informes individuales en el mes de junio y 678 en el mes de octubre; en esta ocasión, remite 653 correspondientes a la entrega del mes de febrero, lo que da un total de 1,675\* informes individuales referidos a la Cuenta Pública 2017, como se puede observar en la siguiente tabla. Asimismo, a continuación, mostraremos las estadísticas más relevantes sobre los tipos y enfoques de auditoría, la cobertura por tipo de ente, así como las acciones emitidas que se derivan de las observaciones de los informes individuales, entre otras.





La identificación de las áreas clave con riesgo se sustenta en el juicio profesional del equipo de auditores —análisis cualitativo— sobre los resultados de cada una de las 1,675 revisiones referidas a la Cuenta Pública 2017, a partir de un cuestionario que permite captar su valoración respecto a las causas-raíz de las problemáticas más relevantes que fueron detectadas durante el proceso de fiscalización.



una vez descritas las causas-raíz de las problemáticas (las condiciones institucionales prevalecientes o las decisiones individuales), si dichas deficiencias han tenido una tendencia recurrente en la fiscalización de Cuentas Públicas anteriores, así como la probabilidad de que se puedan repetir en el futuro, es posible identificar los sujetos y objetos auditados que pueden clasificarse como áreas clave con riesgo.

De manera particular, a partir de la combinación de las tres variables referidas fue posible identificar 326 registros, que equivalen a los entes y programas auditados que, desde la perspectiva de la ASF, pueden presentar fallas de diferente índole que vulnerarían la consecución de los objetivos institucionales, así como el correcto ejercicio de los recursos públicos.

Es importante destacar que las áreas clave identificadas no implican la emisión de acciones de carácter legal, ni constituyen una muestra de los entes con mayores observaciones.

Se llega a la conclusión que, en 2017, la fiscalización del gasto federalizado registró una disminución de su importe observado en relación con el monto de la muestra auditada, lo cual es positivo; sin embargo, aún es insuficiente la calidad de su gestión, toda vez que persisten irregularidades recurrentes.

Asimismo, prevalecen insuficiencias en la transparencia de su manejo; en la modalidad de su asignación entre las entidades federativas y municipios; en la gestión de algunos fondos y programas; en su evaluación; en la participación social para su vigilancia y seguimiento, y en su rendición de cuentas.

**CONCLUSIONES.**

La Auditoria Superior de la Federación **(ASF)** encontró inconsistencias por 68 mil 136 millones de pesos en la cuenta pública del último año de gobierno de Enrique Peña Nieto.

La ASF establece que, de acuerdo con los resultados observados,   
“no refleja un avance en el cumplimiento de sus fines, pues la inversión en el sector se redujo a un 59.7% en 2017, al igual que en la extracción de crudo, que disminuyó 6.2% en promedio anual de 2013 a 2017”.

A ello suma el aumento significativo de los combustibles, pero no sólo eso; la infraestructura decreció un 14.6% al pasar de 9 mil 379 pozos a 8 mil 008 pozos; lo mismo ocurrió en los campos de producción, que disminuyeron en 13.7%. Además, en las terminales de distribución bajaron en un 47.4% y los complejos petroquímicos 18.2 por ciento.

Y todo lo anterior provocó que la extracción de crudo, en el periodo 2013-2017, disminuyera a una tasa media anual de 6.2%, al pasar de 921.6 a 711.2 millones de barriles.

En cuanto a las refinerías, la ASF destaca lo que ya se sabía, que éstas apenas trabajaban a menos de la mitad de su capacidad.

Reforma educativa

La ASF también revisó la reforma educativa y los resultados fueron:

* Falta de armonización de las disposiciones federales y estatales en profesionalización docente y gestión escolar; mecanismos de coordinación ineficientes; las plazas de ingreso y ascenso no se otorgaron siempre a quienes obtuvieron los mejores resultados en el Servicio Profesional Docente.
* Se encontró opacidad y discrecionalidad en el ejercicio del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) y, se careció de un modelo de evaluación integral por parte del INEE.

La construcción de mecanismos de inteligencia para una fiscalización más efectiva implica una revisión de los criterios de selección de las áreas que se auditan por la institución y que deben ser detallados como parte del Informe General y los informes individuales de auditoría.

A su vez, este reto se enmarca dentro de los mandatos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que establece la obligación de integrar correctamente las distintas bases tecnológicas de información que permitan fortalecer la calidad de las auditorías y lograr que las labores de prevención, investigación y castigo de actos de corrupción sean mucho más eficaces. Finalmente, este esfuerzo será consistente con lo mandatado al SNF, cuyo comité rector debe integrar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de los recursos públicos y tendrá que ser parte de las políticas integrales de fiscalización que debe diseñar, aprobar y promover dicha instancia.

Al igual que ocurre con resultados que deberían ser de suma relevancia como son las distintas evaluaciones que el CONEVAL hace de los programas sociales, rara vez se detecta que los legisladores decidan hacer reajustes presupuestales con base en las evaluaciones de desempeño sobre diversos programas que lleva a cabo la ASF. Esta omisión es sumamente grave, pues el impacto que la ASF debería tener como un órgano al servicio del Poder Legislativo para dar seguimiento al ejercicio del gasto público e informar las decisiones presupuestales, se ve limitada seriamente por los tiempos en los que llega la información a los legisladores. A su vez, y esto conlleva una responsabilidad fundamental de los legisladores, como se ha documentado reiteradamente en distintos estudios de México Evalúa y otros académicos y colegas de la sociedad civil, existen áreas sustantivas de mejora en la manera en que los diputados llevan a cabo las negociaciones con el Gobierno federal para determinar el presupuesto de egresos. Corregir estas malas prácticas requiere, entre otros retos, que se mejore sustantivamente el uso que el Poder Legislativo hace de los hallazgos que la ASF documenta cada año.

Hay retos que también demandan fortalecer marcos de colaboración entre la ASF y otras autoridades con el fin de hacer más efectivas las investigaciones de presuntos delitos de corrupción características de las redes que han abusado del erario. Por ello es muy importante mejorar la cooperación entre la ASF, la unidad de inteligencia financiera y el SAT de forma que realmente se pueda dar seguimiento a los movimientos financieros, la fragmentación y triangulación de pagos que busca dificultar el seguimiento de los desvíos del gasto público, como quedó asentado en las diversas investigaciones realizadas por la ASF respecto a la simulación de servicios y contrataciones indebidas llevadas a cabo en Sedesol y Sedatu. Una posible hipótesis es que recursos mal habidos en este tipo de prácticas financian de manera ilegal campañas políticas, por lo que se requiere también de una mejor colaboración entre ASF, el INE y la Subprocuraduría Especializada en Delitos Electorales.

Considerando el reto que enfrenta la ASF para ejercer correctamente sus atribuciones, es imprescindible fortalecer los mecanismos de reclutamiento, capacitación y promoción del personal que integra dicha institución. Como apuntó el nuevo auditor en su entrevista ante los legisladores de la Comisión De Vigilancia De La Auditoría Superior De La Federación (CVASF), es preocupante que haya un número importante de auditores especializados que no cuentan con las mínimas prestaciones de seguridad social e incluso están contratadas bajo el esquema de honorarios.

Por lo tanto, y lejos de los argumentos de moda que desdeñan la importancia de las prestaciones y salarios dignos para los funcionarios públicos, es importante recalcar la necesidad de establecer mejores condiciones salariales para el personal de mandos medios y de apoyo en la ASF. Esta mejora es una condición necesaria para facilitar el sentido de pertenencia a la institución, a la vez que es necesario establecer una ruta más clara de la carrera para los servidores de la ASF que aspiran a un verdadero servicio de carrera en la institución.

1. Este cuadro fue tomado del Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2017. [↑](#footnote-ref-1)